

Klimatické právo

Hana Müllerová a kol.

Klimatické právo

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

Klimatické právo

Hana Müllerová a kol.

Vzor citace:

MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 728 s.

Tato kniha vznikla jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR *Právo ochrany klimatu* podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd České republiky.

Lektorovali:

JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.

Právní stav publikace je k 1. 6. 2022.

© JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.; PhDr. David Černý, Ph.D.; RNDr. Aleš Farda, Ph.D.; JUDr. Monika Feigerlová, Ph.D., LL.M.; JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D.; Mgr. Romana Jungwirth Březovská, M.A.; Mgr. Tomáš Jungwirth Březovský, M. A.; PhDr. Jan Krajhanzl, Ph.D.; JUDr. et Mgr. Vojtěch Máca, Ph.D.; Ing. Kateřina Mácová, Ph.D.; JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.; Mgr. Adam Novák, Ph.D.; Dr. iur Rita Simon, LL.M., B.A.; JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.; JUDr. Zuzana Vrbová; Mgr. Pavel Zahradníček, Ph.D., 2022.

ISBN 978-80-7676-580-1 (váz.)

ISBN 978-80-7676-581-8 (e-pub)

ISBN 978-80-7676-582-5 (mobi)

www.wolterskluwer.cz

OBSAH

| | |
|-----------------------------------|--------|
| Seznam autorů | XV |
| O autorech | XVI |
| Seznam použitých zkratk | XXI |
| Úvod | XXVIII |
| Předmluva | XXX |

I KLIMATICKÁ ZMĚNA A SPOLEČNOST 1

1 Dopady změny klimatu v globálním i českém prostředí: současný stav poznání 3

| | |
|---|----|
| 1.1 Úvod | 3 |
| 1.2 Příčiny antropogenní změny klimatu a její projevy | 7 |
| 1.3 Hodnotící zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu | 9 |
| 1.4 Pozorované dopady v současnosti a budoucí výhled pro Českou republiku | 12 |
| 1.5 Slovo závěrem | 15 |

2 České veřejné mínění a problematika změny klimatu 17

| | |
|---|----|
| 2.1 Přesvědčení o existenci klimatické změny | 18 |
| 2.2 Změna klimatu jako hrozba | 19 |
| 2.3 Důležitost změny klimatu | 22 |
| 2.4 Znalosti o změně klimatu a jeho ochraně | 22 |
| 2.5 Vnímání aktérů ochrany klimatu | 23 |
| 2.6 Osobní participace na ochraně klimatu | 24 |
| 2.7 Akceptace klimatických politik | 26 |
| 2.8 Segmentace české veřejnosti v ochraně klimatu | 29 |
| 2.9 Závěrem: Trendy veřejného mínění | 29 |

3 Úvod do etiky klimatické změny 33

| | |
|---|----|
| 3.1 Úvod | 33 |
| 3.2 Globální a existenční rizika | 35 |
| 3.3 Sociální a etické důsledky klimatické změny | 40 |
| 3.4 Etika a klimatická změna | 47 |
| 3.4.1 Konsekvencialismus | 47 |
| 3.4.2 Kontraktualismus | 52 |
| 3.4.3 Přírozenoprávní teorie | 54 |
| 3.4.4 Etika ctností | 56 |
| 3.5 Závěr | 58 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 4 | Klimatická politika a klimatické politiky | 63 |
| 4.1 | Úvod | 63 |
| 4.2 | Klima jako politikum | 63 |
| 4.3 | Klimatické politiky | 67 |
| 4.3.1 | Koncept a historie | 67 |
| 4.3.2 | Dynamika od UNFCCC po Pařížskou dohodu | 70 |
| 4.3.3 | Vybrané dostupné politiky a nástroje | 73 |
| 4.3.4 | Současný výhled mezinárodních klimatických politik | 76 |
| 4.4 | Závěr | 80 |
| 5 | Klimatická změna a ekonomie | 83 |
| 5.1 | Změna klimatu a tržní selhání | 83 |
| 5.1.1 | Klimatická funkce jako veřejný statek | 84 |
| 5.1.2 | Emise skleníkových plynů jako externalita | 84 |
| 5.2 | Časové hledisko klimatické změny a diskontování | 85 |
| 5.2.1 | Společenská diskontní míra | 85 |
| 5.3 | Peněžní oceňování emisí skleníkových plynů – náklady vs. škody | 88 |
| 5.3.1 | Cena emisní povolenky a náklady na zamezení emisí | 89 |
| 5.3.2 | Společenské náklady uhlíku | 89 |
| 5.3.3 | Aktuální politická praxe – analýza nákladové efektivity | 91 |
| 5.4 | Zohlednění nejistot | 92 |
| 5.5 | Vybrané významné počiny (nejen) v ekonomii změny klimatu | 93 |
| 5.6 | Závěr | 95 |
| II | ZÁKLADY KLIMATICKÉHO PRÁVA | 97 |
| 6 | Klimatické právo jako vznikající právní obor | 99 |
| 6.1 | Je klimatické právo samostatný právní obor? | 100 |
| 6.2 | Vývoj klimatického práva | 102 |
| 6.2.1 | Vznik a formování | 102 |
| 6.2.2 | Výzvy do budoucna | 104 |
| 6.3 | Předmět a východiska klimatického práva | 105 |
| 6.4 | Cíle klimatického práva | 107 |
| 6.5 | Specifické rysy klimatického práva | 108 |
| 6.6 | Struktura klimatického práva | 111 |
| 6.7 | Prameny práva | 113 |
| 7 | Právní principy v klimatickém právu | 115 |
| 7.1 | Princip suverenity | 116 |
| 7.2 | Princip spolupráce | 117 |
| 7.3 | Princip proporcionality | 118 |
| 7.4 | Princip prevence | 119 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 7.5 | Princip předběžné opatrnosti | 121 |
| 7.6 | Princip udržitelnosti | 124 |
| 7.7 | Princip znečišťovatel platí | 127 |
| 7.8 | Princip společné, ale diferencované odpovědnosti | 128 |
| 7.9 | Princip mezigenerační spravedlnosti | 131 |
| 7.10 | Princip zákazu regrese | 133 |
| 7.11 | Princip cirkulární ekonomiky | 134 |
| 8 | Aktéři klimatické politiky a práva | 137 |
| 8.1 | Státy | 137 |
| 8.2 | Uskupení států | 137 |
| 8.3 | Mezinárodní organizace | 139 |
| 8.4 | Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) | 140 |
| 8.5 | Regiony a obce | 140 |
| 8.6 | Občanská společnost a nevládní organizace | 141 |
| 8.7 | Korporace | 141 |
| 8.8 | Soudy | 142 |
| 9 | Nástroje klimatického práva | 143 |
| 9.1 | Nástroje klimatického práva z hlediska cílů | 143 |
| 9.2 | Nástroje klimatického práva z hlediska působení | 145 |
| 9.2.1 | Nástroje přímého působení | 146 |
| 9.2.2 | Nástroje nepřímého působení | 153 |
| III | REFLEXE KLIMATICKÉ ZMĚNY V MEZINÁRODNÍM PRÁVU | 157 |
| 10 | Mezinárodní klimatický režim OSN | 159 |
| 10.1 | Vznik mezinárodního klimatického režimu OSN | 160 |
| 10.2 | Prameny mezinárodního klimatického režimu OSN | 161 |
| 10.2.1 | Rámcová úmluva OSN o změně klimatu | 163 |
| 10.2.2 | Kjótský protokol | 167 |
| 10.2.3 | Od Kjóta k Paříži | 173 |
| 10.2.4 | Pařížská dohoda | 177 |
| 10.2.5 | Provádění Pařížské dohody | 184 |
| 11 | Mezinárodní právo lidských práv a klimatická změna | 189 |
| 11.1 | Mapování vazeb mezi lidskými právy a změnou klimatu | 190 |
| 11.1.1 | Základní východiska | 190 |
| 11.1.2 | Dopady klimatické změny na vybraná lidská práva | 193 |
| 11.2 | Zakotvení lidských práv ve vztahu ke klimatu v mezinárodním právu | 198 |
| 11.3 | Lidskoprávní povinnosti států v kontextu klimatické změny a obtíže při jejich vymáhání | 201 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11.4 | Aplikovatelnost tradičních lidských práv na životní prostředí a klima .. | 210 |
| 11.5 | Nové lidské právo ve vztahu ke klimatu | 211 |
| 11.6 | Úloha procesních práv v ochraně klimatu | 214 |
| 11.7 | Závěr | 215 |
| 12 | Mezinárodní ekonomické právo a klimatická změna | 217 |
| 12.1 | Mezinárodní investiční právo a klimatická změna | 218 |
| 12.1.1 | Základní východiska | 218 |
| 12.1.2 | Role investic v přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku | 221 |
| 12.1.3 | Kolize a synergie mezi ochranou fosilních i nízkoemisních investic a klimatickým režimem | 225 |
| 12.1.4 | Ustanovení o klimatické změně v nových mezinárodních dohodách o ochraně investic | 239 |
| 12.1.5 | Závěrem: Výzvy pro budoucí vývoj | 246 |
| 12.2 | Mezinárodní obchodní právo a klimatická změna | 248 |
| 12.2.1 | Základní východiska | 248 |
| 12.2.2 | Role obchodu v přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku | 249 |
| 12.2.3 | Pravidla práva WTO | 250 |
| 12.2.4 | Regionální uskupení a mezinárodní dohody o volném obchodu | 255 |
| 12.2.5 | Závěr | 258 |
| 13 | Klimatická migrace z hlediska mezinárodního práva | 259 |
| 13.1 | Pojmy | 260 |
| 13.2 | Vnitřní migrace | 262 |
| 13.3 | Mezinárodní migrace | 264 |
| 13.3.1 | Mezinárodní právo týkající se suverenity států | 264 |
| 13.3.2 | Mezinárodní uprchlické právo | 265 |
| 13.3.3 | Evropské azylové právo | 267 |
| 13.3.4 | Mezinárodní klimatické právo | 269 |
| 13.3.5 | Mezinárodní právo lidských práv | 270 |
| 13.4 | Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě | 271 |
| 14 | Klimatické inženýrství z hlediska mezinárodního práva | 275 |
| 14.1 | Pojmy | 275 |
| 14.2 | Právní regulace geoinženýrství v mezinárodním právu | 279 |
| 14.2.1 | Obecná pravidla mezinárodního práva | 279 |
| 14.2.2 | Ustanovení mezinárodních úmluv | 280 |
| 14.2.3 | Doporučení mezinárodních těles | 284 |
| 14.3 | Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě | 287 |

| | |
|--|-----|
| IV ZÁKLADY KLIMATICKÉHO PRÁVA EVROPSKÉ UNIE A ČESKÉ REPUBLIKY | 291 |
| 15 Klimatické právo EU | 293 |
| 15.1 Počátky klimatického práva v EU | 293 |
| 15.2 Předmět právní úpravy | 295 |
| 15.3 Institucionální zajištění | 296 |
| 15.4 Prameny práva | 297 |
| 15.4.1 Sekundární legislativa v oblasti klimatu do roku 2020 | 300 |
| 15.4.2 Sekundární legislativa v oblasti klimatu do roku 2030 | 301 |
| 15.4.3 Podpůrná finanční opatření | 305 |
| 15.4.4 Zelená dohoda pro Evropu a balíček Fit for 55 | 306 |
| 16 Klimatické právo ČR | 311 |
| 16.1 Východiska klimatického práva ČR | 311 |
| 16.1.1 Předmět | 311 |
| 16.1.2 Prameny | 312 |
| 16.2 Ústavní základy ochrany klimatu v ČR | 313 |
| 16.3 Vázanost mezinárodními závazky | 317 |
| 16.4 Klima jako veřejný zájem | 318 |
| 16.4.1 Pojetí veřejného zájmu | 319 |
| 16.4.2 Je ochrana klimatu v ČR veřejný zájem? | 321 |
| 16.5 Institucionální zajištění ochrany klimatu | 322 |
| 16.5.1 Celostátní úroveň veřejné správy | 323 |
| 16.5.2 Regionální a místní úroveň veřejné správy | 325 |
| 16.6 Koncepční dokumenty | 326 |
| 16.7 Česká klimatická legislativa | 335 |
| 16.7.1 K rámování klimatického práva | 335 |
| 16.7.2 Příprava rámcového zákona o klimatu v ČR | 337 |
| 16.7.3 Právní úprava ochrany klimatu ČR podle sektorů | 339 |
| V HLAVNÍ OBLASTI PRÁVNÍ REGULACE SOUVISEJÍCÍ S OCHRANOU KLIMATU | 343 |
| 17 Obchodování s emisními povolenkami | 345 |
| 17.1 Systémy obchodování s emisemi | 345 |
| 17.2 Snižování emisí v rámci EU ETS | 348 |
| 17.3 Snižování emisí a obchodování s povolenkami v ČR | 350 |
| 18 Energetika | 353 |
| 18.1 Energetická transformace | 353 |
| 18.1.1 Základy | 353 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 18.1.2 | Energetická transformace v EU: Energetická unie | 353 |
| 18.1.3 | Energetická transformace v ČR | 354 |
| 18.2 | Obnovitelné zdroje energie | 365 |
| 18.2.1 | Základní otázky | 365 |
| 18.2.2 | Podpora obnovitelných zdrojů energie v EU | 367 |
| 18.2.3 | Obnovitelné zdroje energie v ČR | 372 |
| 18.3 | Energetická účinnost | 374 |
| 18.3.1 | Základní otázky | 374 |
| 18.3.2 | Úprava energetické účinnosti v EU | 375 |
| 18.3.3 | Úprava energetické účinnosti v ČR | 379 |
| 19 | Doprava | 381 |
| 19.1 | Doprava a klimatická změna | 381 |
| 19.2 | Evropské dopravní strategie a změna klimatu | 384 |
| 19.2.1 | Podíl energie z obnovitelných zdrojů | 385 |
| 19.2.2 | Emisní normy pro nová vozidla | 386 |
| 19.2.3 | Emise z dopravy v systému sdíleného úsilí | 388 |
| 19.3 | Dopravní strategie EU a ČR ve světle doporučení IPCC | 389 |
| 19.3.1 | Omezení jízd | 390 |
| 19.3.2 | Přechod na nízkouhlíkovou dopravu a tzv. <i>modal split</i> | 391 |
| 19.3.3 | Snížení energetické náročnosti vozidel | 397 |
| 19.3.4 | Snížení uhlíkové náročnosti paliv | 402 |
| 19.3.5 | Zlepšení infrastruktury a územní plánování | 404 |
| 19.4 | Doporučení pro snížení dopadu dopravy na klima | 405 |
| 19.5 | Letecká doprava | 406 |
| 20 | Zemědělství | 411 |
| 20.1 | Zemědělství a klimatická změna | 411 |
| 20.2 | Koncepční dokumenty | 412 |
| 20.3 | Vybrané oblasti právní regulace | 414 |
| 20.3.1 | Omezování emisí ze zemědělství | 417 |
| 20.3.2 | Ukládání uhlíku v rostlinách a půdě a sektor LULUCF | 418 |
| 20.3.3 | Využití zemědělské biomasy jako obnovitelného zdroje energie | 419 |
| 20.3.4 | Ochrana rozlohy zemědělského půdního fondu | 420 |
| 20.3.5 | Ochrana kvality zemědělské půdy | 423 |
| 20.3.6 | Komplexní pozemkové úpravy | 425 |
| 20.4 | Závěry | 427 |
| 21 | Lesnictví | 429 |
| 21.1 | Lesy a klimatická změna | 429 |
| 21.2 | Mezinárodní právní rámec pro lesy | 430 |
| 21.3 | Evropský klimatický právní rámec pro lesy | 434 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 21.4 | Situace v ČR | 436 |
| 21.4.1 | Vazba na koncepční dokumenty | 437 |
| 21.4.2 | Výzvy a příležitosti v právní úpravě ČR | 441 |
| 21.4.3 | Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě | 449 |
| 22 | Biodiverzita | 451 |
| 22.1 | Vztah mezi biodiverzitou a změnou klimatu | 451 |
| 22.2 | Ochrana biodiverzity a změna klimatu v mezinárodním a evropském právu | 452 |
| 22.3 | Biodiverzita a změna klimatu v ČR | 457 |
| 22.3.1 | Koncepční dokumenty | 457 |
| 22.3.2 | Právní úprava ochrany biodiverzity v ČR | 459 |
| 22.4 | Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě | 469 |
| 23 | Voda | 471 |
| 23.1 | Vazby mezi změnou klimatu a ochranou vody | 471 |
| 23.2 | Mezinárodněprávní rámec | 472 |
| 23.2.1 | Ochrana a využívání vody v mezinárodním právu | 472 |
| 23.2.2 | Voda v mezinárodních klimatických úmluvách | 475 |
| 23.3 | Zakotvení práva na vodu | 476 |
| 23.4 | Právo EU | 477 |
| 23.5 | Změna klimatu a voda v ČR | 479 |
| 23.5.1 | Podmínky v ČR | 479 |
| 23.5.2 | Koncepční dokumenty | 481 |
| 23.5.3 | Nejvýznamnější oblasti právní regulace v ČR | 483 |
| 23.6 | Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě | 498 |
| 24 | Ovzduší | 501 |
| 24.1 | Souvislosti mezi ochranou ovzduší a ochranou klimatu | 501 |
| 24.1.1 | Látky znečišťující ovzduší a skleníkové plyny | 503 |
| 24.1.2 | Kvalita ovzduší v Evropě a v ČR | 506 |
| 24.2 | Přístupy EU k řešení znečištění ovzduší a ke snižování emisí skleníkových plynů | 510 |
| 24.3 | Implementace programů zlepšování kvality ovzduší v ČR: poznatky pro budoucí klimatické strategie | 514 |
| 24.3.1 | Problém kompetencí | 514 |
| 24.3.2 | Problém právní formy programů a jejich vymahatelnosti | 515 |
| 24.3.3 | Závěry | 516 |
| 25 | Stavebnictví, urbanismus a role obcí v ochraně klimatu | 519 |
| 25.1 | Města a změna klimatu | 519 |
| 25.2 | Mezinárodní <i>soft law</i> a spolupráce mezi městy | 522 |
| 25.3 | Evropská právní úprava | 526 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 25.3.1 | Strategické dokumenty | 526 |
| 25.3.2 | Sekundární právo: energetická náročnost budov | 528 |
| 25.4 | Česká právní úprava | 531 |
| 25.4.1 | Reflexe řešení změny klimatu v územním plánování | 531 |
| 25.4.2 | Energetická náročnost budov | 537 |
| 25.4.3 | Konflikty se zájmy památkové péče ve městech | 538 |
| 25.5 | Závěry | 541 |
| 26 | Oběhové hospodářství | 543 |
| 26.1 | Pojem oběhového hospodářství a základní východiska | 543 |
| 26.2 | Mezinárodní právní rámec pro oběhové hospodářství | 545 |
| 26.3 | Unijní právní rámec pro oběhové hospodářství | 546 |
| 26.3.1 | EU ETS a sdílení úsilí | 546 |
| 26.3.2 | Strategie pro metan | 547 |
| 26.3.3 | Aktivizace průmyslu pro čisté oběhové hospodářství | 548 |
| 26.3.4 | Balíček oběhového hospodářství | 554 |
| 26.4 | Koncepce pro oběhové hospodářství v ČR | 556 |
| 26.5 | Legislativa k oběhovému hospodářství v ČR | 558 |
| 26.6 | Odpadové hospodářství v ČR | 558 |
| 26.6.1 | Právní rámec odpadového hospodářství | 559 |
| 26.6.2 | Hierarchie odpadového hospodářství | 560 |
| 26.6.3 | Nakládání s komunálním odpadem | 561 |
| 26.6.4 | Ukládání odpadu na skládky | 562 |
| 26.6.5 | Energetické využití odpadu | 563 |
| 26.6.6 | Zvláštní výrobky a odpady z nich | 564 |
| 26.6.7 | Energie biomasy | 565 |
| 26.7 | Závěrem: Výzvy oběhového hospodářství | 566 |
| 27 | Udržitelná spotřeba | 569 |
| 27.1 | Spotřeba a její dopad na životní prostředí a klima | 570 |
| 27.2 | Otázka odpovědnosti spotřebitelů za změnu klimatu | 574 |
| 27.3 | Udržitelná spotřeba mezi cíli udržitelného rozvoje OSN | 580 |
| 27.4 | Udržitelná spotřeba podle Zelené dohody pro Evropu | 582 |
| 27.5 | Opatření k udržitelné spotřebě v České republice | 584 |
| 27.6 | Závěrečná doporučení | 587 |
| VI | VYBRANÉ OTÁZKY ODPOVĚDNOSTI A PROSAZOVÁNÍ V OBLASTI KLIMATICKÉHO PRÁVA | 589 |
| 28 | Klimatická litigace | 591 |
| 28.1 | Vznik a vývoj trendu klimatické litigace | 591 |
| 28.2 | Typy klimatických litigací | 593 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 28.2.1 | Klimatická litigace před mezinárodními a regionálními orgány | 598 |
| 28.2.2 | Klimatické žaloby napadající klimatickou politiku | 603 |
| 28.2.3 | Klimatická litigace směřující proti uhlíkově náročné infrastruktuře | 611 |
| 28.2.4 | Klimatická litigace proti obchodním korporacím | 612 |
| 28.3 | Závěrem: Právní výzvy spojené s klimatickou litigací | 614 |
| 29 | „Klimatická odpovědnost“ společností | 619 |
| 29.1 | Základní východiska | 619 |
| 29.2 | Korporace a změna klimatu | 621 |
| 29.3 | <i>Soft law</i> standardy | 623 |
| 29.4 | Vybraná právní úprava klimatických povinností ve vztahu k obchodním společnostem | 626 |
| 29.4.1 | Taxonomie pro udržitelné investice | 626 |
| 29.4.2 | Od nefinančního reportingu k reportingu o udržitelnosti | 629 |
| 29.4.3 | Povinnost náležitě péče v oblasti udržitelnosti | 630 |
| 29.4.4 | Nástroje korporátního práva k prosazování udržitelnosti a klimatických opatření | 632 |
| 29.5 | Udržitelné financování | 636 |
| 29.6 | Klimatická litigace a korporace | 638 |
| 29.7 | Závěrem: Výhled do budoucna | 640 |
| | Summary | 642 |
| | Zusammenfassung | 645 |
| | Résumé | 648 |
| | Seznam použité literatury a zdrojů | 651 |
| | Věcný rejstřík | 690 |

SEZNAM AUTORŮ

Vedoucí autorského týmu:

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

ČÁST I:

PhDr. David Černý, Ph.D.

kapitola 3

RNDr. Aleš Farda, Ph.D.

kapitola 1 (spoluautor)

Mgr. Romana Jungwirth Březovská, M.A.

kapitola 4 (spoluautorka)

Mgr. Tomáš Jungwirth Březovský, M.A.

kapitola 4 (spoluautor)

PhDr. Jan Krajhanzl, Ph.D.

kapitola 2

JUDr. et Mgr. Vojtěch Máca, Ph.D.

kapitola 5 (spoluautor)

Ing. Kateřina Mácová (Kaprová), Ph.D.

kapitola 5 (spoluautorka)

Mgr. Pavel Zahradníček, Ph.D.

kapitola 1 (spoluautor)

ČÁSTI II–VI:

JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M.

kapitoly 10, 15, 17 (spoluautorka), 18 (spoluautorka), 19 (podkapitola Letecká doprava) a 28

JUDr. Monika Feigerlová, Ph.D., LL.M.

kapitoly 12 a 29

JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D.

kapitoly 20 (spoluautorka), 25 (spoluautorka)

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

Úvod, kapitoly 6, 7, 8, 9 (spoluautorka), 11, 13, 14 a 20 (spoluautorka)

Mgr. Adam Novák, Ph.D.

kapitola 25 (spoluautor)

Dr. iur Rita Simon, LL.M., B.A.

kapitoly 19 (kromě podkapitoly Letecká doprava), 24 a 27

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.

kapitoly 9 (spoluautorka), 16, 21, 22, 23 a 26

JUDr. Zuzana Vrbová

kapitoly 17 (spoluautorka) a 18 (spoluautorka)

O AUTORECH

JUDr. Eva Balounová, Ph.D., LL.M., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) je pracovnice Centra pro klimatické právo a udržitelnost Ústavu státu a práva Akademie věd ČR a právnička, která působí v Parlamentním institutu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Zabývá se zejména mezinárodním a evropským klimatickým právem a právem životního prostředí, které studovala i na Islandské univerzitě. Její kapitoly jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

PhDr. David Černý, Ph.D., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) vystudoval filozofii a bioetiku. Je vědeckým pracovníkem Ústavu státu a práva AV ČR a Ústavu informatiky AV ČR. Věnuje se filosofii a etice, především v biomedicíně, umělé inteligenci a robotice. Mezi jeho hlavní publikace patří *Princip dvojího účinku, Zabíjení v mezích morálky* (Academia, Praha), *The Principle of Double Effect, A History and Philosophical Defense* (Routledge, New York), *Eutanazie a dobrý život* (Filosofia, Praha), *Kapitoly o právech zvířat* (spoluautor; Academia, Praha), *Autonomous Vehicles Ethics: The Trolley Problem and Beyond* (spoluautor; Oxford University Press, New York). Jeho kapitola vznikla s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

RNDr. Aleš Farda, Ph.D., (CzechGlobe – Ústav výzkumu globální změny AV ČR) je výzkumným pracovníkem Oddělení klimatických služeb Ústavu výzkumu globální změny AV ČR. Studoval klimatologii a meteorologii na Matematicko-fyzikální fakultě Univerzity Karlovy. Zabývá se analýzou výsledků simulací klimatických modelů s ohledem na klimatickou změnu, aplikacemi pro předpověď výroby obnovitelných zdrojů energie s ohledem na výstupy numerických modelů předpovědi počasí a problematikou předpověditelnosti v meteorologii a klimatologii. Jeho práce na kapitole do této knihy byla podpořena v rámci projektu SustES – Adaptační strategie pro udržitelnost ekosystémových služeb a potravinové bezpečnosti v nepříznivých přírodních podmínkách (CZ.02.1.01/0.0/0.0/16_019/0000797).

JUDr. Monika Feigerlová, Ph.D., LL.M., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) pracuje jako vědecká pracovnice výzkumného týmu Centra pro klimatické právo a udržitelnost, kde rozvíjí témata vztahů mezi změnou klimatu a mezinárodním ekonomickým právem. Získala doktorát na Univerzitě Karlově v Praze a titul LL.M. v oboru řešení mezinárodních sporů na Graduate Institute a University of Geneva. Byla zapsána do České advokátní komory a vykonává advokátní praxi v Praze. Dlouhodobě se v odborné a praktické rovině zabývá problematikou mezinárodního

práva soukromého a veřejného, nadnárodních korporací, přeshraničního řešení sporů a právem mezinárodní ochrany investic. Zúčastnila se několika studijních pobytů v zahraničí a u rozhodčích soudů. Je rovněž členkou oborové rady pro mezinárodní právo soukromé na Univerzitě Karlově v Praze a výkonnou členkou České společnosti pro mezinárodní právo. Její kapitoly jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu, podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D., (Ministerstvo životního prostředí) dokončila v roce 2021 doktorské studium na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, kde se věnovala především právu v oblastech územního plánování, posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody. V průběhu studia pracovala také jako advokátní koncipientka a později jako vědecká pracovnice Centra pro klimatické právo a udržitelnost v Ústavu státu a práva AV ČR. Zde se věnovala především problematice vztahu klimatického práva k ochraně kulturních památek. Po ukončení studia se zúčastnila pětiměsíční stáže u Evropské komise v oddělení ochrany přírody. Aktuálně pracuje na Ministerstvu životního prostředí. Její kapitoly jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

Mgr. Romana Jungwirth Březovská, M.A., (Asociace pro mezinárodní otázky) je analytičkou Klimatýmu Asociace pro mezinárodní otázky (AMO) se zaměřením na problematiku změny klimatu v širších souvislostech, především s důrazem na globální klimatická vyjednávání, klimatickou bezpečnost, klimatickou diplomacii či spravedlivou odolnost. Zabývá se mj. také zapojováním měst a soukromých subjektů do řešení klimatické krize. Vystudovala mezinárodní vztahy na UK v Praze a International Public Management na Sciences Po v Paříži a absolvovala stáže například na Úřadu vlády ČR nebo na Stálé misi ČR při OSN v New Yorku. V letech 2019 a 2020 zastupovala ČR na mezinárodních klimatických jednáních zaměřených zejména na adaptaci na dopady změny klimatu. V rámci českého předsednictví Rady EU v roce 2022 spolupracovala s MŽP na implementaci mezinárodních závazků v oblasti propojování biologické rozmanitosti a změny klimatu.

Mgr. Tomáš Jungwirth Březovský, M.A., (Asociace pro mezinárodní otázky) je vedoucím Klimatýmu Asociace pro mezinárodní otázky. Zabývá se výzvami spojenými se změnou klimatu a nízkouhlíkovou transformací a také sleduje dění ve státech západního Balkánu. Absolvoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy, následně studoval demokracii a lidská práva na univerzitách v Bologni a Sarajevu. Strávil také půl roku na stipendijním pobytu na Evropském univerzitním institutu ve Florencii, kde se věnoval problematice klimatické mitigace a adaptace v mezinárodních souvislostech. V minulosti pracoval jako policy officer v Migračním konsorciu, jako politický analytik, manažer volebních kampaní nebo učitel na gym-

náziu. Klimatickou agendu řešil i jako spolupracovník MŽP v rámci českého předsednictví Rady EU v roce 2022.

PhDr. Jan Krajhanzl, Ph.D., (Katedra environmentálních studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity) je sociální a environmentální psycholog, specialista na komunikaci environmentálních témat s veřejností. Působí na Katedře environmentálních studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity a je zakladatelem a ředitelem Institutu 2050. Zabývá se především výzkumy českého veřejného mínění v environmentálních otázkách a přípravou strategií pro komunikaci ochrany přírody, životního prostředí a klimatu, dlouhodobě se věnuje také otázkám motivace pro ochranu životního prostředí, psychologie změny klimatu a otázkám psychických přínosů kontaktu s přírodou. Je autorem několika publikací, např. knihy *Psychologie vztahu k přírodě a životnímu prostředí* (2014), a spoluautorem monografie *Vztah české veřejnosti k přírodě a životnímu prostředí* (2018). Spolupracuje s řadou veřejných a neziskových organizací.

JUDr. et Mgr. Vojtěch Máca, Ph.D., (Univerzita Karlova – Centrum pro otázky životního prostředí) je výzkumným pracovníkem Centra pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. Vystudoval Právnickou fakultu a Fakultu humanitních studií UK. Zabývá se právem a ekonomikou environmentálních externalit, mimo jiné netržními metodami oceňování, hodnocením dopadů klimatických a environmentálních politik a internalizací externích nákladů. Na kapitole pracoval v rámci řešení projektu SS04030013 Centrum socio-ekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik (SEEPIA).

Ing. Kateřina Mácová (Kaprová), Ph.D., (Univerzita Karlova – Centrum pro otázky životního prostředí) je environmentální ekonomkou v Centru pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy. Vystudovala Vysokou školu ekonomickou v Praze a doktorské studium na Univerzitě Karlově zakončila v roce 2019 prací „Revealed preferences for outdoor recreation in natural areas – Czech and European perspective“. Výzkumně se dlouhodobě zabývá společenskovedními aspekty ochrany životního prostředí, zejména oceňováním ekosystémových služeb a škod na životním prostředí a také nástroji ochrany životního prostředí. Zaměřuje se na mezioborový výzkum v ochraně přírody a aktivně se podílí na přenosu výsledků vědy do praxe – je spoluautorkou řady metodik podporujících využití výsledků výzkumu v rozhodování o udržitelném rozvoji krajiny. Její práce na kapitole byla podpořena v rámci projektu LIFE17 IPE/CZ/000005-LIFE-IP: N2K Revisited, Integrovaný projekt LIFE pro soustavu Natura 2000 v České republice, zvaný Jedna příroda.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) vede v ÚSP výzkumnou jednotku Centrum pro klimatické právo a udržitelnost založenou v roce 2020, jejímž posláním je rozvíjet nový obor klimatického práva v ČR. V rámci klimatického práva se zaměřuje na otázky právního zajištění klimatické mitigace

i adaptace, na vztahy mezi lidskými právy a ochranou klimatu, klimatickou litigaci a právní aspekty přechodu k nízkouhlíkové ekonomice. Ve své předchozí vědecké činnosti se věnovala oboru práva životního prostředí, v němž rovněž získala titul Ph.D., vedla řadu projektů a publikovala v češtině a angličtině, například na témata lidského práva na příznivé životní prostředí, účasti veřejnosti v ochraně životního prostředí nebo právní ochrany zvířat. Její práce na kapitolách i celkové editaci publikace jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu, podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

Mgr. Adam Novák, Ph.D., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) je výzkumným pracovníkem týmu Centra pro klimatické právo a udržitelnost ÚSP a v roce 2022 dokončil doktorské studium na Katedře práva životního prostředí Právnické fakulty UK. Autor je rovněž advokátem a ve své praxi se zaměřuje především na problematiku územního plánování, územního řízení a posuzování vlivů na životní prostředí. Jeho kapitola je součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu, podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

Dr. iur Rita Simon, LL.M., B.A., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) je vědecká pracovnice ÚSP a členka jeho výzkumného týmu Centra pro klimatické právo a udržitelnost. Je absolventkou Univerzity Loránda Eötvöse v Budapešti, doktorát získala na Universität zu Köln. Její odborné zaměření tvoří právní aspekty udržitelné spotřeby a dopravy a spotřebitelské právo z komparatistického pohledu. Vede výzkumné projekty a byla národní zpravodajkou za Českou republiku a Maďarsko v několika sériích hodnocení „Fitness Check“ v oblasti evropského spotřebitelského práva pro Evropskou komisi. Její kapitoly jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., (Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.) vystudovala Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze, kde také absolvovala doktorské studium. Po jeho ukončení pokračovala v akademické činnosti jako odborná asistentka na Katedře práva životního prostředí. V letech 2002 až 2008 také aktivně působila v legislativním odboru Ministerstva životního prostředí. V roce 2020 se zapojila do týmu Centra pro klimatické právo a udržitelnost v Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., kde se věnuje právním otázkám spojeným se změnou klimatu, a to zejména návazností na právo životního prostředí. Kromě toho se v rámci právní praxe a působení v komunální sféře zabývá řešením praktických otázek v dané oblasti. Její kapitoly jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu, podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

JUDr. Zuzana Vrbová se věnuje tématu energetiky, konkrétně pak především tržním mechanismům zaměřeným na regulaci CO₂. Působila na Ministerstvu životního prostředí v oddělení obchodování s emisemi, kde připravovala zásadní novelu sys-

tému obchodování s povolenkami v ČR. Poté působila v týmu Centra pro klimatické právo a udržitelnost, kde se soustředila na témata spojená s evropskou a českou energetikou na energetickou transformaci, a zároveň v soukromé sféře, kde pracovala jako konzultant v energetice. V současnosti působí v Amsterdamu jako stratég společnosti zaměřené na environmentální a energetické komodity. Je zároveň studentkou Ph.D. programu na PF UK, ve svém výzkumu se zaměřuje na srovnávání systémů zpoplatnění uhlíku v různých zemích světa. Její kapitoly jsou součástí řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu, podpořeného v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

Mgr. Pavel Zahradníček, Ph.D., (CzechGlobe – Ústav výzkumu globální změny AV ČR a Český hydrometeorologický ústav, pobočka Brno) je výzkumným pracovníkem Oddělení klimatických služeb Ústavu výzkumu globální změny AV ČR a Českého hydrometeorologického ústavu Brno. Studoval na Geografickém ústavu Přírodovědecké fakulty MU Brno. Zabývá se analýzou klimatologických řad, klimatickou změnou, monitoringem sucha a přírodních požárů anebo vlivem tepleného ostrova města. Jeho práce na kapitole do této knihy byla podpořena v rámci projektu SustES – Adaptační strategie pro udržitelnost ekosystémových služeb a potravinové bezpečnosti v nepříznivých přírodních podmínkách“ (CZ.02.1.01/0.0/0.0/16_019/0000797).

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK¹

Právní předpisy a jiné dokumenty

Aarhuská úmluva

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášená pod č. 124/2004 Sb. m. s.

Adaptační strategie 2021

Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR – 1. aktualizace pro období 2021–2030. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK_Narodni_adaptacni_strategie-aktualizace_20212610.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK_Narodni_adaptacni_strategie-aktualizace_20212610.pdf)

Balíček Fit for 55

sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM/2021/550 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

CETA

Komplexní hospodářská a obchodní dohoda mezi EU a Kanadou (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*)

CPTPP

Komplexní a progresivní dohoda o transpacifickém partnerství (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*)

Dohoda k energetické chartě

Viz níže ECT

ECT / Dohoda k energetické chartě

Dohoda k energetické chartě (*Energy Charter Treaty*), vyhlášená pod č. 372/1999 Sb.

Evropská adaptační strategie

sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, COM(2021) 82 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=C ELEX:52021DC0082&from=EN>.

Evropský právní rámec pro klima / evropský klimatický zákon

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“)

¹ Není-li dále uvedeno jinak, jsou všechny předpisy v textu citovány ve znění pozdějších předpisů.

evropský klimatický zákon

viz výše Evropský právní rámec pro klima

FTA

Dohody o volném obchodu (*Free Trade Agreements*)

GATT

Všeobecná dohoda o clech a obchodu

IIA

Mezinárodní investiční dohoda (*International Investment Agreement*)

Kjótský protokol

Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (1997), vyhlášený pod č. 81/2005 Sb. m. s.

kompetenční zákon

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

kvalifikační směrnice

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany

lesní zákon

zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

Listina

usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

ICESCR

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*), vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.

ICCPR

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*), vyhlášený pod č. 120/1976 Sb.

NAFTA

Dohoda o severoamerické zóně volného obchodu (*North American Free Trade Agreement*)

Národní akční plán adaptace

Národní akční plán adaptace na změnu klimatu: Implementační dokument Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, 1. aktualizace pro období 2021–2025. MŽP, 2021. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu/\\$FILE/OEOK_NAP_adaptace-ak_tualizace_2021.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu/$FILE/OEOK_NAP_adaptace-ak_tualizace_2021.pdf)

Národní energetický a klimatický plán

Národní energetický a klimatický plán České republiky, 2019. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>.

nařízení LULUCF

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU

nařízení o sdílení úsilí

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013

nový stavební zákon

zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon

Pařížská dohoda

Pařížská dohoda k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu (1997), vyhlášená pod č. 64/2017 Sb. m. s.

Politika ochrany klimatu

Politika ochrany klimatu v České republice. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf)

rámcová směrnice o vodách

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

Rámcová úmluva o změně klimatu / UNFCCC

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (1992), vyhlášená pod č. 80/2005 Sb. m. s.

SEU

Smlouva o Evropské unii (konsolidované znění)

SFEU

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)

směrnice EED

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES

směrnice o odpadech

směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic

směrnice RED I

směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES

směrnice RED II

směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů

směrnice SAVE

směrnice Rady 93/76/EHS ze dne 13. září 1993 o omezování emisí oxidu uhličitého prostřednictvím zvyšování energetické účinnosti (SAVE)

spr. řád

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Státní politika ŽP 2030

Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050, schválena usnesením vlády č. 1026 ze dne 23. 11. 2020, dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie/statni-politika-zivotniho-prostredi-2030-vyhled-do-2050>

stavební zákon

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

SZP

Společná zemědělská politika EU

UNFCCC

viz Rámcová úmluva o změně klimatu

USMCA

Dohoda mezi USA, Mexikem a Kanadou (*United States-Mexico-Canada Agreement*)

Úmluva o uprchlících

Mezinárodní úmluva o právním postavení uprchlíků, vyhlášená pod č. 208/1993 Sb.

Úmluva o vodách

Úmluva o ochraně a využívání vodních toků přesahujících hranice státu a mezinárodních jezer, vyhlášená pod č. 59/2002 Sb. m. s.

UNCLOS

Úmluva OSN o mořském právu, vyhlášená pod č. 240/1996 Sb.

Ústava

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

vodní zákon

zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

zák. o hospodaření energií

zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií

zák. o odpadech

zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech

zák. o ochraně ovzduší

zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

zák. o ochraně zem. půd. fondu

zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

zák. o ochraně přírody a krajiny

zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

zák. o podporovaných zdrojích energie

zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů

zák. o pozemkových úpravách

zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů

zák. o státní památkové péči

zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

zák. o vodovodech a kanalizacích

zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)

Zelená dohoda pro Evropu

sdělení Komise Zelená dohoda pro Evropu (European Green Deal), COM(2019) 640. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.

Ostatní zkratky**BECCS**

výroba bioenergie s využitím CCS (*Bioenergy with carbon capture and storage*)

BRKO

biologicky rozložitelný komunální odpad

CCS

zachycování a ukládání uhlíku (*Carbon capture and storage*)

CDR

uhlíkové geoinženýrství (*Carbon dioxide removal*)

CO₂eq

CO₂ ekvivalent, tj. emise skleníkových plynů přepočítané na ekvivalentní množství oxidu uhličitého se stejným potenciálem globálního oteplování

COP(s)

Setkání konference smluvních stran Rámcové úmluvy o změně klimatu (např. COP26)

CORSIA

Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation

CSR

společenská odpovědnost podniků (*Corporate Social Responsibility*)

ČHMÚ

Český hydrometeorologický ústav

DZES

standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu

EEA

Viz níže EHP

EHP/EEA

Evropský hospodářský prostor (*European Economic Area*)

EIA

posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

EIB

Evropská investiční banka

ERÚ

Energetický regulační úřad

FET

standard spravedlivého a rovnoprávného zacházení (*fair and equitable treatment*)

ICAO

Mezinárodní organizace pro civilní letectví (*International Civil Aviation Organization*)

ICCPR

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights*)

IPCC

Mezivládní panel pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*)

ISDS

systém řešení sporů mezi investorem a státem (*Investor-State Dispute Settlement*)

LULUCF

odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*)

NDCs

vnitrostátní stanovené příspěvky (*Nationally determined contributions*)

NETs

negativní emisní technologie (*Negative emission technologies*)

NKEP

vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu

OECD

Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OHCHR

Úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (*UN Office of the High Commissioner for Human Rights*)

OTE

operátor trhu s elektřinou

OZE

obnovitelné zdroje energií

PPA

smlouva o dodávkách energie (*power purchase agreement*)

PÚPFL

pozemky určené k plnění funkcí lesa

SRM

solární geoinženýrství, též management slunečního záření (*Solar radiation management*)

SSDS

systém řešení sporů mezi státy (*State-State Dispute Settlement*)

UNCTAD

Konference OSN o obchodu a rozvoji (*United Nations Conference on Trade and Development*)

UNEP

program OSN pro životní prostředí

WHO

Světová zdravotní organizace (*World Health Organization*)

WTO

Světová obchodní organizace (*World Trade Organization*)

ZEVO

zařízení pro energetické využívání komunálního odpadu

ZPF

zemědělský půdní fond

Způsob citování hodnotících zpráv IPCC

Hodnotící zprávy Mezivládního panelu pro klimatickou změnu (IPCC) uvádíme v knize ve zkráceném formátu obvyklém pro jejich citování v odborné literatuře klimatických věd.

AR = Assessment Report, následuje číslo 1–6; např. AR6 = 6. Hodnotící zpráva IPCC. Souhrnné informace o hodnotících zprávách IPCC viz zde: <https://www.ipcc.ch/reports/>

WG = Working Group, následuje číslo 1–3; např. WG2 = výstup pracovní skupiny II, která se zabývá zranitelností socio-ekonomických a přírodních systémů vůči klimatické změně. Informace o pracovních skupinách IPCC viz zde: <https://www.ipcc.ch/working-groups/>

Poslední hodnotící zprávy IPCC se vydávají vždy ve třech verzích dle délky a podrobnosti:

SPM = Summary for Policymakers

TS = Technical Summary

FR = Full Report

Příklad citování:

IPCC AR6 WG2 SPM, 2022, s. 15 = Šestá hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro klimatickou změnu, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Summary for Policymakers*, s. 15, dostupné z: https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf

Zvláštní zprávy IPCC citujeme v textu plným názvem, například Zvláštní zpráva IPCC o globálním oteplení o 1.5 °C (2018).

Všechny hodnotící i zvláštní zprávy IPCC jsou dostupné z: <https://www.ipcc.ch/reports/>.

ÚVOD

Pro řešení krizi závažnosti klimatické změny je právo nezbytné – na mezinárodní úrovni jako nástroj dohody mezi státy na společném postupu ve věci, kterou jinak než globálně řešit nelze, na národní úrovni jako nástroj regulace. Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC) ve své poslední, Šesté hodnotící zprávě konstatuje, že od vydání předchozí Zprávy dochází k soustavnému rozšiřování politik a zákonů zaměřených na snižování emisí, které již určitému objemu emisí zabránily. Podle IPCC vnitrostátní klimatické zákony, strategie a instituce umožňují řešení dopadů změny klimatu tím, že udávají celkový směr, stanovují cíle, zavádějí opatření v oblasti klimatu do všech oblastí politiky a vytvářejí pro ně organizační zázemí.²

Projevem naznačené významně sílící role práva při řešení dopadů klimatické změny je nejen formulování nových mezinárodních závazků a vytváření legislativy na různých úrovních, ale i nový pohled právní vědy na tuto oblast práva a snaha o vytvoření nového právního oboru – klimatického práva. Tento vývoj probíhá v posledním desetiletí velmi dynamicky a v řadě států se již vyděluje skupina právníků, kteří se právě na klimatické právo začali specializovat. Zároveň jde o zatím nedokončený proces budování nového právního odvětví, pro něž teoretici hledají strukturu, pojmy, principy i složení obsahových prvků, aby tak napomohli praktikům – ať už při hledání optimální podoby klimatických opatření při tvorbě legislativy, nebo při prosazování práva před soudy v klimatických případech.

Tato kniha je prvním pokusem o systematické zpracování oboru klimatického práva v českém prostředí (a jedním z prvních v Evropě). Naším cílem bylo zachytit a teoreticky rozpracovat základy vznikajícího odvětví, které se jistě bude dále formovat a doznávat změn. Proto náš výklad nemůže být dokonalý ani kompletní. Snažili jsme se však důkladně zanalyzovat co možná nejširší paletu právních otázek, které v této oblasti vyvstávají, uspořádat je a vysvětlit, a to v souvislostech práva mezinárodního, evropského unijního i českého. Tomuto záměru odpovídá také členění části V. této publikace, které pokrývá hlavní oblasti právní regulace související s ochranou klimatu. Jejím obsahem je přiblížení v zásadě již zavedených oblastí právní úpravy s vymezením vztahu a potřeb reakce na klimatickou změnu včetně nezbytnosti nového nahlížení na tradičně řešené problémy. Předpokládáme, že tento výklad bude dále východiskem pro další analytické práce zabývající se detailněji dílčími konkrétními problémy (např. uchopením konceptu udržitelného rozvoje), ale také problémy obecnějšími (např. rolí vlastnického práva v měnících se společenských podmínkách), na které v tomto díle nebyl prostor.

Klimatická změna je problémem nejen právním, ale primárně klimatologickým, politickým, ekonomickým, sociálním či etickým. Při vědomí této její komplexní

² AR6 WG3 SPM, 2022, s. 17 a 49.

povahy jsme do úvodní části knihy záměrně zařadili pět neprávnických kapitol, které mají čtenáře – pravděpodobně právníka – srozumitelným způsobem uvést do těchto různorodých souvislostí, tak, aby mohl porozumět základnímu kontextu, na nějž reaguje právo. Následuje pět částí právních, které postupně řeší obecné základy nově formovaného klimatického práva, odrazy klimatické změny v mezinárodním právu, východiska unijního a českého klimatického práva, hlavní sektory dotčené regulací z důvodu ochrany klimatu, a vybrané otázky odpovědnosti a prosazování v oblasti klimatického práva.

Při psaní knihy jsme se snažili maximálně zohlednit dosažený stav poznání v této oblasti a čerpat z nejnovější literatury (která je téměř výlučně zahraniční), a tím i navést čtenáře se zájmem o hlubší proniknutí do specifických otázek oboru k dalším zdrojům. Tento přístup odpovídal našemu záměru připravit dílo v prvé řadě vědecké. Naši knihu bychom upřímně rádi věnovali na prvním místě našim budoucím kolegům – těm, kdo by se chtěli specializovat na klimatické právo, tak, aby mohli své znalosti poskytovat zákonodárcům, veřejné správě, žalobcům či soudcům ve prospěch ochrany těch, kteří jsou vůči dopadům změny klimatu zvláště zranitelní, ale i ve prospěch společnosti jako celku. Dále chceme publikaci adresovat odborné a zainteresované veřejnosti, specialistům příbuzných oborů práva a studentům, jimž může sloužit jako podklad pro studium.

Tato kniha je výsledkem týmové práce Centra pro klimatické právo a udržitelnost Ústavu státu a práva AV ČR. Vznikla díky podpoře Akademie věd ČR pro projekt Právo ochrany klimatu ve formě prémie *Lumina quaeruntur*. Naše poděkování patří všem z našeho pracovního i osobního okolí, za jejichž podpory kapitoly vznikaly.

Knihou vychází z právního stavu ke dni 1. 6. 2022.

Za tým autorek a autorů Hana Müllerová

PŘEDMLUVA

Reflexe společenských souvislostí problematiky životního prostředí a jeho ochrany se zaměřuje především na moc výkonnou a zákonodárnou, zatímco moci soudní se zdaleka tolik pozornosti nevěnuje. Sleduje se činnost institucí, jako je například ministerstvo životního prostředí, bohatě se diskutuje o zákonech projednávaných v parlamentech. Teprve v poslední době se situace začíná měnit a právní otázky zaslouženě vystupují do popředí. Ukazuje se, že jurisdikce představuje jakýsi svorník a završení celého úsilí, jehož cílem je dosažení environmentální udržitelnosti.

Rozhodujícím činitelem probíhajícího procesu je velmi rychle rostoucí pochopení významu environmentálního rozměru společenského rozvoje. Stále více vystupují do popředí otázky všudypřítomného znečištění či ztráta biologické rozmanitosti, a zejména projevy globální změny klimatu patří mezi vůbec nejvíc vnímané hrozby. Například Světové ekonomické fórum, každoročně konané v Davosu, zahrnuje ve svých pravidelných Zprávách o globálních rizicích klimatické aspekty mezi rizika nejzávažnější, postupně na vůbec prvních místech. Problematika klimatu hraje stále významnější roli nejen ve světové, ale i v domácí politice, jak dosvědčují mimo jiné výsledky voleb v mnoha zemích, například v Austrálii (v r. 2022), kde právě tyto otázky rozhodující měrou rozhodly o porážce dosavadní vlády a směřování vlády nové.

Obavy vzbuzuje nejen neradostná perspektiva dalšího vývoje, ale v rostoucí míře i stále častější zprávy o katastrofických událostech, jako jsou záplavy, vlny veder, sucho či ničivé tropické bouře. Povodně a další živelní pohromy byly odjakživa, ale dnes jsou mnohem častější a ničivější než v minulosti. V poslední době se rozvíjí nová vědecká disciplína, tzv. atribuční věda (*attribution science*), která zjišťuje, jak se globální změna podílí přímo na jednotlivých konkrétních událostech. Díky novému vědeckému postupu už nejde jen o statistická srovnání, ale o zjištění aktuální příčiny dané události. Výsledky dokazují, že globální krize klimatu se na velké většině z nich podílí rozhodující měrou.

Klimatická problematika je součástí mezinárodního práva už delší čas. Mezníkem byl Summit Země, velká mezinárodní konference v Riu de Janeiro v r. 1992, kde byla podepsána Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, následně ratifikovaná téměř všemi státy světa. Úmluva v článku 2 stanoví jako konečný cíl „dosáhnout, v souladu s odpovídajícími opatřeními úmluvy, stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému“. Úmluvu v r. 1997 následoval Kjótský protokol, který pro vybrané státy (v zásadě průmyslově vyspělé) konkrétně určil, jak velké redukce emisí skleníkových plynů mají dosáhnout. Kjótský protokol nebyl z různých důvodů příliš úspěšný a trvalo dlouhých 18 let, než se mezinárodní společenství klimatem opět zabývalo na vrcholné úrovni, tentokrát

podle všeobecného mínění úspěšně. Byla uzavřena Pařížská dohoda o změně klimatu, která v článku 2 stanovuje jako obecný cíl „udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí“. Konkrétní závazky plynoucí z Dohody pro jednotlivé státy nebyly na rozdíl od Kjótského protokolu určeny jako konkrétní hodnoty snížení emisí pro jednotlivé země, avšak státy samy oznámily své „národně určené příspěvky“.

Rozdílný způsob stanovení závazků jednotlivých zemí v Kjótském protokolu (určení „shora“) a v Pařížské dohodě (určení „zdola“) ilustruje základní napětí mezi mezinárodním právem a národními jurisdikcemi, pokud jde o řešení závažných otázek globálního charakteru. Pařížská dohoda stejně jako předchozí úmluvy je právně závazným dokumentem, ovšem úspěch jeho plnění zcela závisí na chování jednotlivých států, stran Dohody. Změna klimatu je způsobena antropogenními emisemi skleníkových plynů, které mají pochopitelně lokální původ, ale jejich efekt na místě původu vůbec nezávisí, protože zemská atmosféra funguje jako jediná celosvětová dobře promíchaná „bublina“. Žádná globální autorita, jež by za stav této „bubliny“ odpovídala, při současném uspořádání světového řádu nemůže existovat. Skutečně závazné a vynutitelné jsou jen právní nástroje států, mezinárodní regulace musí proto být zahrnuty do rámce národních jurisdikcí.

Co k těmto závažným otázkám říká text Klimatického práva, který jste právě otevřeli? Laskavému čtenáři nezbyvá než najít odpovědi na stránkách této publikace. Je sice mimořádně rozsáhlá, ale velmi přehledně členěná, takže umožňuje snadnou orientaci v celém textu. Konkrétní odpovědi na letmo zmíněné, ale i na velice mnohé další otázky se najdou snadno právě díky logickému a snadno pochopitelnému uspořádání publikace. Přitom jde o mimořádně komplexně pojatý text, v souladu s nesmírně širokou škálou otázek, které problematika klimatu zahrnuje. Jde přímo o jakousi encyklopedii, která obsahuje všechny základní informace o klimatu včetně fyzikálních základů, o jeho politice v nejširším slova smyslu a pochopitelně o právních aspektech v měřítku globálním, národním, skupin států až po lokální a sektorové. V tomto směru jde o dílo ojedinělé i v mezinárodním kontextu.

V českém prostředí pak jde o práci zásadní důležitosti. Také u nás vystupují v poslední době otázky klimatu a jeho politiky velmi výrazně do popředí, také i spolu s krizí způsobenou ruským agresivním vpádem na Ukrajinu, řešením energetické bezpečnosti a dalších naléhavých problémů. Význam klimatického práva jedinečným způsobem podtrhl výrok Městského soudu v Praze ze dne 15. května 2022, který dal zčásti za pravdu žalobcům obviňujícím vládu a některá ministerstva z nedostatečné aktivity při řešení současné globální klimatické krize. Načasování této přelomové události – jako na objednávku kolektivu autorů pod vedením Hany Müllerové – v českém právu obecně, v právu životního prostředí a v právu klimatickém jen dále potvrzuje význam a potřebnost této publikace.

Bedřich Moldan, červenec 2022

I

KLIMATICKÁ ZMĚNA A SPOLEČNOST

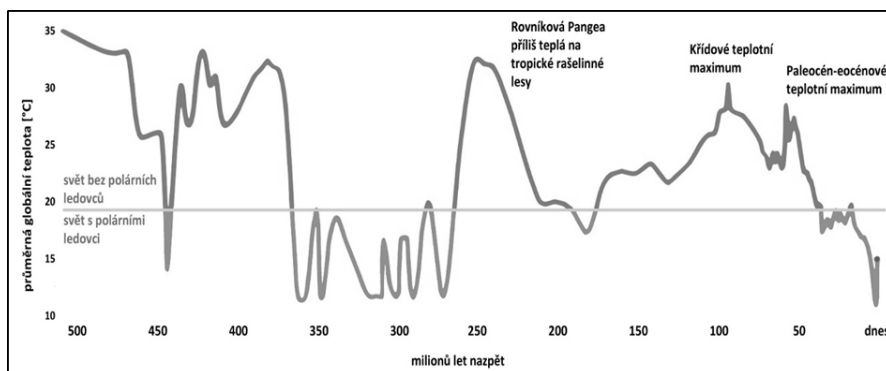
1 DOPADY ZMĚNY KLIMATU V GLOBÁLNÍM I ČESKÉM PROSTŘEDÍ: SOUČASNÝ STAV POZNÁNÍ

Aleš Farda a Pavel Zahradníček

1.1 Úvod

Klima Země definujeme jako dlouhodobý charakter počasí, případně specificky jako dlouhodobé statistické charakteristiky meteorologických veličin. V praxi se zpravidla jedná o období desetiletí a delší. Jeho charakteristickým rysem je, že podléhá přirozeným změnám a výkyvům již od doby vzniku prvotní atmosféry Země. V těchto prehistorických obdobích bylo klima velmi vzdálené dnešním poměrům, mimo jiné z důvodů odlišného chemického složení atmosféry a geologické aktivity mladé Země. Tehdejší klima procházelo složitým vývojem, včetně výrazných chemických změn v atmosféře, a nebylo vhodné pro žádné složitější formy života, jak je chápeme dnes. Od období prvohor pak atmosféra umožnila rozvoj vyšších forem života a svým charakterem se již příliš nelišila od současnosti. I tak však podléhala velké proměnlivosti, jak prostorové, tak časové – a to zejména z hlediska teploty a vlhkosti. Svědectví o jejím vývoji pak získáváme paleoklimatologickými interpretacemi geologických a paleontologických záznamů, jakými jsou např. ledovcová jádra, dendroklimatologické datování nalezených starých stromů či třeba rozbor pylu uchovaného v bažinách.

Obr. 1 Vývoj průměrné globální teploty Země za posledních ~500 milionů let.



Zdroj: Science (VOOSEN, Paul. A 500-million-year survey of Earth's climate reveals dire warning for humanity. Science, 2019. Dostupné z: <https://www.science.org/content/article/500-million-year-survey-earths-climate-reveals-dire-warning-humanity>).

Příčinou tohoto kolísání je celý soubor proměnlivých externích a interních faktorů v rámci klimatického systému Země. Z těch externích se jedná o vliv Slunce a změny jeho radiace či magnetického pole a s nimi spjaté faktory kosmického počasí. Nepominutelný je pak vliv změn orbitálních parametrů Země (precese a nutace rotační osy rotační Země, změna sklonu k ekliptice, změna excentricity zemské dráhy apod.). Dále pak působí faktory náhlé a krátkodobé, jakými jsou např. dopady meteoritů. Interní faktory souvisí s procesy na samotné Zemi. Mezi ně řadíme geologické vlivy, jako je pohyb kontinentů, orogeneze či vulkanismus. Významnou roli sehrávají změny cirkulace oceánů, mění se charakter vegetace a také takzvaná vnitřní variabilita (nahodilost) atmosféry. V současnosti se pak k těmto činitelům přidává i vliv lidské civilizace v podobě antropogenní změny klimatu. Pro ten je charakteristický rychlý nárůst vlivu tzv. skleníkových (odborně radiačně aktivních) plynů primárně v důsledku jejich antropogenních emisí. Mezi nejvýznamnější skleníkové plyny patří vodní pára, oxid uhličitý CO_2 , metan CH_4 , oxidy dusíku a další sloučeniny uvolňované do atmosféry v důsledku lidských aktivit. Mění se též vlastnosti samotného zemského povrchu např. v důsledku postupující urbanizace, odlesňování a intenzivního zemědělství. Oba tyto jevy mají rovněž vliv na klima, zejména na lokální a regionální úrovni, ale často narušují i celoplanetární koloběh látek v přírodě – v kontextu diskusí o antropogenní změně klimatu jde zejména o tzv. sekvestraci uhlíku, tedy schopnosti zemského povrchu či oceánu odebírat z atmosféry CO_2 .

Charakteristickým rysem klimatu je skutečnost, že atmosféra a klimatický systém³ jsou vystaveny všem faktorům současně, ale zároveň s velkou prostorovou a časovou variabilitou. Jednotlivé složky klimatického systému pak vzájemnými vazbami interagují mezi sebou, a to jak v důsledku původně externích faktorů, tak i v důsledku své vnitřní variability. Tyto vazby mohou mít různý charakter, intenzitu i dobu trvání a mohou systém stabilizovat (negativní vazby) i destabilizovat (pozitivní vazby).

Popsaná komplexnost je předmětem neustálého odborného bádání, které má navíc interdisciplinární charakter. Klimatologové musí spolupracovat s oceánology, hydrology, geology a specialisty celé řady dalších oborů. V praxi je pak tato komplexnost klimatického systému odpovědná za matematické chování řad měřených klimatických veličin, např. teploty vzduchu a úhrnů srážek. Na časovém průběhu těchto veličin pozorujeme periodické chování (střídání ročních období), ale i semi-periodické a chaotické chování v různých časových měřítkách. To je důsledkem četných vlivů, které se do jejich hodnoty promítají. Výsledkem je pak chování, které je patrné třeba i na **obr. 1**.

Důležitým rysem atmosféry Země, který je považovaný za přímou příčinu změny klimatu, je skleníkový jev. Jde o zcela přirozený, přírodní proces, pozorovaný

³ Klimatický systém je definován jako souhrn atmosféry, světového oceánu, zemského povrchu – pedosféry, kryosféry a biosféry. Tyto složky systému spolu vzájemnými vazbami interagují, a tvoří tedy celek.

i na dalších planetách s vlastní atmosférou v rámci Sluneční soustavy. Na Zemi je odpovědný za zvýšení teploty vzduchu u zemského povrchu o zhruba 33 °C nad úroveň bez jeho působení. Díky skleníkovému jevu se tak dlouhodobá průměrná teplota pohybuje okolo 15 °C a umožňuje existenci pokročilého života, jak jej známe.

Příčinou skleníkového jevu jsou skleníkové plyny. Mechanismus jejich působení je znám již od závěru 19. století, kdy byly popsány v práci dánského vědce Svante Arrhenia.⁴ Země nejenže přijímá energii v podobě slunečního záření, ale také vyzařuje energii zpět do kosmu. Jednak v podobě odraženého slunečního záření, ale také dlouhovlnného tzv. tepelného záření. Kdyby tato fyzikálními zákony daná schopnost zpětně vyzařovat neexistovala, rostla by teplota Země díky příkonu slunečního záření postupně až do nekonečna. Mezi vyzařujícím zemským povrchem a vesmírem je ovšem atmosféra. Zatímco plyny jako dusík, kyslík a argon s odcházejícími fotony dlouhovlnné radiace neinteragují, skleníkové plyny jsou schopné je pohlcovat. Posléze je náhodně vyzařují všemi směry. Část původně vyzařované energie se tedy vrací zpět k zemi a zvyšuje tak její teplotu. S rostoucí koncentrací těchto plynů v atmosféře tento efekt pochopitelně dále zesiluje.

S odraženým slunečním zářením a vyzařovaným dlouhovlnným zářením také interaguje oblačnost. Její role v tomto procesu je sama o sobě poměrně komplikovaná. Oblačnost část dopadajícího slunečního záření odráží zpět do kosmu, zároveň ale zpět k zemskému povrchu odráží dlouhovlnné tepelné záření. Oblačné kapičky sami o sobě jsou zdrojem dlouhovlnného vyzařování všemi směry – tedy jak k zemskému povrchu, tak i do kosmu. Vliv oblačnosti na energetickou bilanci, a tedy teplotu Země, je tedy komplikovaný a kolísá v čase i prostoru. Obdobně je komplikovaný i vliv vodní páry: ta je také významným skleníkovým plynem. Jakkoliv její výskyt v atmosféře na rozdíl od zbylých plynů velmi kolísá (např. v pouštních a polárních oblastech je její obsah minimální), její celkové množství je dlouhodobě málo proměnlivé, ale s postupujícím nárůstem teploty bude toto množství postupně růst. Na druhou stranu se vodní pára zároveň významně podílí na vertikálním transportu tepla od povrchu Země do vyšších vrstev atmosféry, kde je vyšší pravděpodobnost, že toto teplo bude vyzařeno do kosmického prostoru.

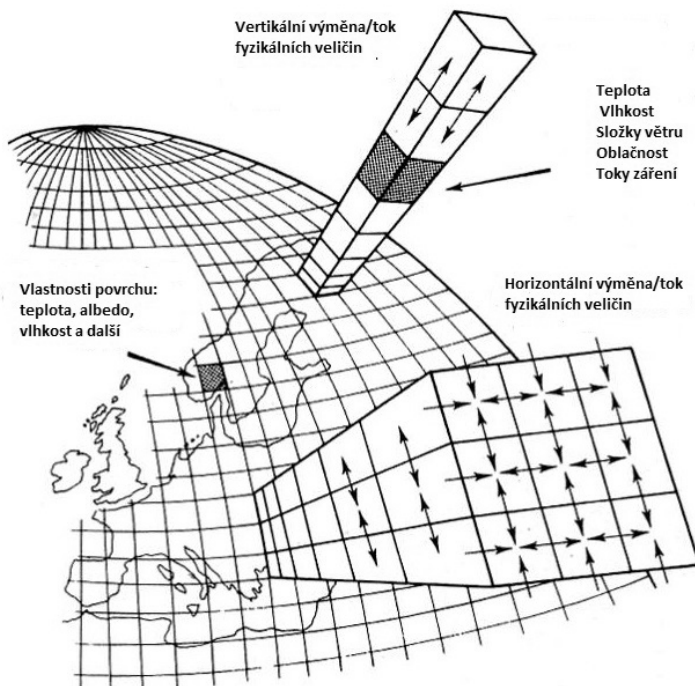
Tyto zde popsané procesy jsou komplikované a celkové chování atmosféry je natolik vzájemně provázané, že pro vyčíslení tohoto chování a jeho předpověď nestačí ad hoc výpočty. Na základě získaných měření, poznatků a fyzikálních zákonů je potřeba vytvářet odpovídající modely. Takové modely se pak používají v meteorologické praxi jako nástroje předpovědi počasí, nebo v modifikované verzi v klimatickém výzkumu. Zde slouží pro rekonstrukci minulého klimatu, studium dílčích procesů v klimatickém systému a jejich vzájemné interakce v podmínkách současného klimatu, nebo pro simulace jeho budoucího vývoje. Pro tyto účely vnitřní struktura klimatických modelů kopíruje strukturu klimatického systému, a to do té míry, jak

⁴ ARRHENIUS, Svante. XXXI. On the influence of carbonic acid in the air upon the temperature of the ground. *Philosophical Magazine Series*. Taylor & Francis Group, 1896, č. 41 (251), s. 237–276.

nám umožňují matematické a fyzikální znalosti spolu s výkonem současné generace superpočítačů. Zjednodušené schéma takového modelu je představeno na **obr. 2**.

Než může být ovšem takový model použit pro vytváření projekcí změny klimatu, prochází mnohým testováním, které má zaručit jeho integritu. Cílem je, aby model klimatu reprodukoval co nejdříve a nevytvářel falešnou klimatickou informaci v podobě např. umělých trendů teploty či srážek napříč desetiletím či staletími. Modelu se tedy dají jako vstup informace pro jeden rok, které se periodicky opakují jako vstup modelu např. pro 500 či 1000 let. Zjednodušeně to znamená, že všechny proměnlivé parametry, jako je koncentrace skleníkových plynů, se drží neměnné a mění se jen příkon sluneční energie podle ročních období a střídání dne a noci. Model pak musí generovat (nejedná se o klasickou předpověď) odpovídající modelové klima, které nevykazuje žádné dlouhodobé trendy v teplotě a dalších klimatických prvcích.

Obr. 2 Formální struktura spřaženého globálního klimatického modelu: jeho atmosférická komponenta. Obdobně je konstruován např. model oceánu. Model atmosféry a oceánu pak spolu tvoří jádro klimatického modelu, které je zpravidla doplněno modelem kryosféry (zalednění), případně dalšími složkami.



Zdroj: WILSON, M. F. and HENDERSON-SELLERS, A. A Global Archive of Land Cover and Soils Data for Use in General Circulation Climate Models. *Journal of Climatology*. 1985, 5, s. 119–143, dostupné z: <https://doi.org/10.1002/joc.3370050202>.

Teprve poté je možné přistoupit k simulacím budoucího klimatu, kdy se modelu začínou přidávat koncentrace skleníkových plynů podle různých scénářů chování lidstva. Tyto scénáře mají různý charakter: optimistické scénáře předpokládají ústup od uhlíkové náročné ekonomiky, pesimistické pak rychlý nárůst emisí spojený zejména se zvyšujícím se využíváním fosilních paliv v energetice, průmyslu a dopravě. Výsledkem jsou pak tzv. projekce klimatu, které shrnují zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*).⁵

Zde je vhodné poukázat na rozdíl mezi meteorologickou předpovědí a projekcí změny klimatu dle zvoleného scénáře⁶. Zatímco od meteorologické předpovědi očekáváme přesnou informaci o počasí během několika následujících dní, v případě klimatické projekce jde o dlouhodobé statistické charakteristiky klimatických prvků. Typicky se jedná o to, jaké budou průměrné teploty za budoucí desetiletí či jaká budou průměrná denní maxima či jak dlouhá v průměru budou období sucha. Nelze tedy od klimatického modelu např. očekávat informaci, jaká bude teplota ráno 7. října 2079 v Českém Krumlově. Čistě technicky model samozřejmě takovou informaci v rámci svých výpočtů poskytne, ta se však neinterpretuje meteorologicky jako předpověď počasí, ale poslouží jako vstup pro výpočet průměrných ranních říjnových teplot v dekadě 2071–2080.

1.2 Příčiny antropogenní změny klimatu a její projevy

Antropogenní působení je jednou z příčin změn zemského klimatu, o němž víme, že se mění neustále. Od ostatních faktorů jej odlišuje jeho přímočarost, intenzita a rychlost nástupu oproti historickým změnám z geologické minulosti Země. Náhlost a intenzitu této změny můžeme pozorovat na chování globální či evropské regionální teplotní řady. Ty jsou zkonstruované z paleoklimatologických informací z prehistorického období od poslední doby ledové, z dokumentárních či jiných proxy záznamů (dendrochronologie) z období středověku a raného novověku a také z měření dostupných během posledních desetiletí či staletí. Toto chování ilustrujeme na **obr. 3**, kde je průměrná globální teplota vynesena v ročním kroku pro poslední dvě milénia.

Na tomto obrázku (**obr. 3**) jsou zmíněné i důležité události z hlediska historie klimatu. Povšimnout si lze významných sopečných explozí, které emitovaly do atmosféry obrovské množství sopečného materiálu. Ten pak byl ve formě prachu a aerosolových částic odpovědný za náhlé, až několikaleté poklesy teploty s celoplanetárním vlivem (například rok 1816 byl charakteristický v českých zemích jako „rok bez léta“). Význačeno je i středověké teplotní optimum, které bylo ryze evropskou

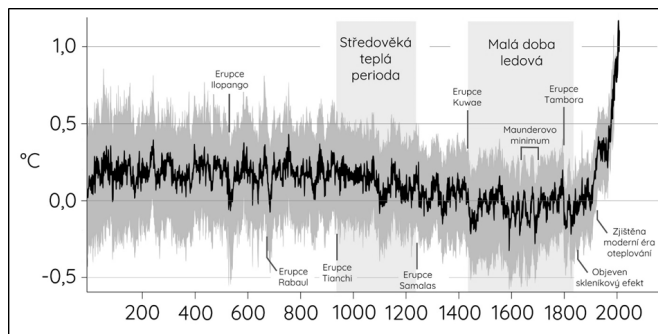
⁵ Web IPCC viz www.ipcc.ch.

⁶ Častou námitkou některých klimaskeptiků je, že když nelze předpovídat počasí na více než několik dní dopředu, nelze předpovídat klima na desetiletí a staletí dopředu. Není to pravda: lze to dělat. Důvod spočívá v rozdílech mezi oběma předpověďmi.

regionální události bez viditelného dopadu na globální teplotu. Středověká teplá perioda, která není příliš patrná na globální časové řadě teploty, ale dobře ji pozorujeme jako kladnou teplotní anomálii v teplotních rekonstrukcích pro Evropu.⁷ Dále je zvýrazněna i tzv. „malá doba ledová“. Z hlediska změny klimatu je označen i rok vynálezu parního stroje, a tedy vzniku civilizace založené na využívání fosilních paliv. Pak už následuje strmý vzestup teploty, který je mnohem víc než pouhé vzpamatování se z malé doby ledové. Bohužel současná klimatologie vylučuje jiné vysvětlení než vliv emisí skleníkových plynů a musíme pochmurně konstatovat, že nárůst teploty bude neúprosně pokračovat s následky, o nichž se zmiňujeme dále v této kapitole.

Nyní se ještě krátce zmíníme o různých hypotézách, které se objevují jako teze popírající existenci změny klimatu, případně se její existenci snaží vysvětlit jako nezávislou na činnosti člověka.

Obr. 3 Vývoj průměrné roční globální teploty formou změny za poslední dvě milénia s klimaticky význačnými událostmi. Je zřejmý strmý nárůst teploty v posledním století.



Zdroj: Jáchym Brzezina, PAGES2k a HadCRUT 4.6.

Je zřejmé, že na regionální či kontinentální úrovni se mohou vyskytovat významné odchylky teploty oběma směry, např. z důvodů změn cirkulace atmosféry. Změny pozorované dnes jsou ovšem změny celoplanetární, pro něž nelze nalézt podobné alternativní vysvětlení, jako je např. ona zmíněná změna cirkulace atmosféry. Nelze ji vysvětlit ani astronomickými cykly (precese a nutace zemské osy), protože tyto cykly probíhají v řádech desetitisíců let (a navíc v současnosti jejich vliv směřuje k nepatrnému ochlazení). Podobně jsou neúspěšné i jiné další hypotézy opírající se o existenci solárních cyklů či změn v intenzitě solárního magnetického pole: vliv těchto 11letých cyklů je na chování naší atmosféry příliš malý. V nedávné době se také těšila popularitě i hypotéza (a různé její varianty), že pocíťovaná sucha a epizody veder z posledních let byly způsobeny rozpalováním obnažené půdy zoraných polí a lesních holosečí. Ačkoliv takto obnažená půda je z mnoha důvodů

⁷ LUTERBACHER, Jürg, SMERDON, Jason E. et al. European summer temperatures since Roman times. *Environmental Research Letters*. 2016, č. 11 (2), s. 24001–24012.

závažný ekologický problém, ani ona nemůže vysvětlit fenomén narůstajících teplot. Tu totiž pozorujeme i na pouštích a v polárních oblastech (např. Arktida se otepluje v rámci naší planety nejvíce), které jsou historicky bez vegetace.

1.3 Hodnotící zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu

V odborné komunitě klimatologie a širěji přírodních věd je problematika klimatické změny diskutována již poměrně dlouhou dobu. Napříč minulými desetiletími se z číste základního, akademicky pojatého výzkumu stala problematika (a problém) prostupující napříč celou společností, ovlivňující mezinárodní komunitu jako celek. Z těchto důvodů byl v roce 1988 ustanoven Mezivládní panel pro změnu klimatu se sídlem v Ženevě. Postupem času se členy tohoto orgánu pod patronací OSN stalo 188 zemí. Účelem existence této organizace je schraňovat lidské poznání antropogenní změny klimatu, včetně jejího vlivu a dopadů na přírodní ekosystémy, společnost, ekonomiku, politické vztahy, a to včetně možností reakcí na změnu klimatu a její projevy.

Během své existence panel vydal již šest hodnotících zpráv. První hodnotící zpráva vyšla v roce 1992 a prozatím poslední, šestá hodnotící zpráva v období srpna 2021 až dubna 2022. Všechny zprávy jsou dostupné na webu Panelu.⁸ Tyto zprávy jsou v souladu s posláním IPCC členěny na částipodle tří pracovních skupin zaměřených na

- I. vědecký stav poznání o antropogenní změně klimatu,
- II. rizika, dopady a zranitelnost vůči změně klimatu,
- III. zmírňování dopadů změny klimatu.

Vzhledem k dlouhému, více než třicetiletému působení IPCC se můžeme přesvědčit o tom, jak se naplnila varování obsažená v dřívějších zprávách. Bohužel se nejedná pro lidskou společnost o nic povzbudivého.

Stěžejní část obsahu těchto zpráv tvoří výsledky projekcí budoucího klimatu s pomocí globálních a regionálních klimatických modelů, které byly prováděny na základě tzv. emisních scénářů. To jsou ony výše zmiňované scénáře, které popisují časový vývoj emisí skleníkových plynů s ohledem na to, jak se bude lidstvo v budoucnu chovat a produkovat emise. Například v poslední, šesté zprávě se jedná o 5 základních scénářů budoucího vývoje:

1. SSP1-1.9: neoptimističtější scénář, kdy budou emise CO₂ sníženy tak, že uhlíkové neutrality lidstvo dosáhne v roce 2050. V tomto scénáři dosáhne nárůst průměrné globální teploty nejpravděpodobnější hodnoty 1,6 °C pro období 2041–2060 (blízká budoucnost) a 1,4 °C pro období 2081–2100 (vzdálená budoucnost) vůči předindustriální době. Meze nejistoty jsou vyjádřeny rozsahem 1–1,8 °C.
2. SSP1-2.6: optimistický scénář, kdy budou emise snižovány tak, že uhlíková neutralita bude dosažena okolo roku 2075. V tomto scénáři dosáhne nárůst průměrné

⁸ Viz IPCC – reports, dostupné z: <https://www.ipcc.ch/reports/>.

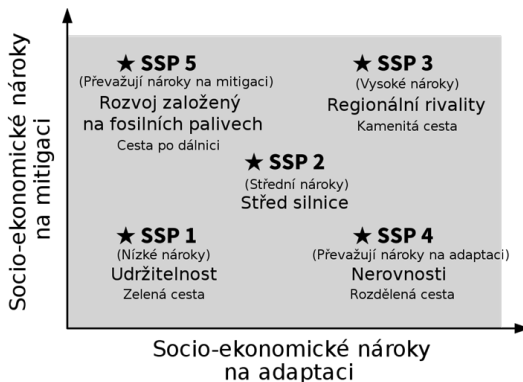
globální teploty nejpravděpodobnější hodnoty 1,7 °C pro období 2041–2060 (blízká budoucnost) a 1,8 °C pro období 2081–2100 (vzdálená budoucnost). Meze nejistoty jsou vyjádřeny rozsahem 1,3–2,4 °C.

3. SSP2-4.5: pravděpodobný průměrný scénář, emise se mají zhruba na dnešní úrovni držet do roku 2050 a pak postupně klesat směrem k nule do konce století (samotné dosažení nulových emisí se ale do konce století neočekává). V tomto scénáři dosáhne nárůst průměrné globální teploty nejpravděpodobnější hodnoty 2,0 °C pro období 2041–2060 (blízká budoucnost) a 2,7 °C pro období 2081–2100 (vzdálená budoucnost). Meze nejistoty jsou vyjádřeny rozsahem 2,1–3,5 °C.
4. SSP3-7.0: pesimistický scénář vývoje, kdy lidstvo do konce století svoje emise zdvojnásobí. V tomto scénáři dosáhne nárůst průměrné globální teploty nejpravděpodobnější hodnoty 2,1 °C pro období 2041–2060 (blízká budoucnost) a 3,6 °C pro období 2081–2100 (vzdálená budoucnost). Meze nejistoty jsou vyjádřeny rozsahem 2,8–4,6 °C.
5. SSP5-8.5: nejpesimističtější scénář, lidstvo svoje emise ztrojnásobí, a to už okolo roku 2075. V tomto scénáři dosáhne nárůst průměrné globální teploty nejpravděpodobnější hodnoty 2,4 °C pro období 2041–2060 (blízká budoucnost) a 4,4 °C pro období 2081–2100 (vzdálená budoucnost). Meze nejistoty jsou vyjádřeny rozsahem 3,3–5,7 °C.

Předcházející hodnotící zprávy používaly podobnou logickou strukturu scénářů, byť konstruovaných poněkud odlišným způsobem. Zůstává ale zachována posloupnost scénářů od neoptimističtějšího po nejpesimističtější.

Pro vývoj emisních scénářů byly zhodnoceny socioekonomické předpoklady dalšího vývoje globální společnosti, jak je znázorněno na **obr. 4** pro 6. hodnotící zprávu. K těmto základům scénářů pak byla dodána informace v podobě dopočtených emisí skleníkových plynů a jejich působení na energetickou bilanci Země ve formě W/m².

Obr. 4 Socio-ekonomické předpoklady dalšího vývoje lidské společnosti, které byly použity pro konstrukci těchto scénářů.



Zdroj: Wikipedie. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Sc%C3%A9n%C3%A1r%C5%99e_socioekonomick%C3%A9ho_v%C3%BDvoje.

Podrobnější informace o daných scénářích, způsobu, jakým byly zvoleny, lze najít ve zprávě 1. pracovní skupiny 6. hodnotící zprávy IPCC.⁹

Právě na základě těchto scénářů pak byly klimatickými modely spočteny jednotlivé varianty budoucího vývoje klimatu a s nimi související změny klimatických prvků. Z nich jsou pak dopočteny zejména extrémy, které působí největší škody. Zde upozorňujeme, že kdyby např. průměrná teplota rostla pomalu a bez extrémů, zřejmě by např. nedošlo ke kůrovcové kalamitě, která zdecimovala velkou část smrkových porostů v naší zemi. Kritickým momentem ovšem byly vlny letních veder, kdy teploty byly výrazně, a to až 8 °C, nad normálem pro daná období, navíc doprovázené dlouhodobým suchem. A právě nikoliv změna průměrné teploty, ale vlna veder a sucha oslabil lesní porost natolik, že se pak smrk stal obětí lýkožrouta. Je tedy zřejmé, že znát pouhé průměrné hodnoty a jejich trendy nestačí, ale je třeba se věnovat klimatickým extrémům, při nichž vzniká maximum evidovaných škod. A právě na toto téma se oproti minulosti aktuální Zpráva IPCC více zaměřuje.

Zároveň je tato zpráva důležitým potvrzením platnosti minulých zpráv, které pochopitelně před změnou klimatu a jejími dopady také důrazně varovaly. Nyní je potvrzena nejen jejich platnost z hlediska vědeckého zkoumání, ale hlavně přímými důkazy v podobě měření teploty a pozorovaným nárůstem extrémních jevů. Zde můžeme poukázat kromě již zmíněné kůrovcové katastrofy a období sucha ve střední Evropě v roce 2021 na vlny veder a sucha v celém světě, které byly provázeny silnými požáry. I v samotné ČR byl rok 2021 teplotně nadprůměrný a srážkově průměrný, byť bez výrazného sucha či vlny veder.

Vzhledem k vlivu lidstva Zpráva konstatuje, že teplotní nárůst v rozmezí 1,5–2 °C lze dosáhnout pouze v případě, že lidstvo začne emise skleníkových plynů omezovat významně a v bezprostřední budoucnosti. V opačném případě bude nárůst teploty vyšší a dopady dramaticky vážnější. V současné době je již průměrná teplota vyšší o 1,3 °C ve srovnání s předindustriální érou (viz **obr. 3**).

V souladu s aktuální Zprávou můžeme projevy změny klimatu, především rostoucích teplot, vymežit následujícím způsobem:

- rostoucí teploty obecně a s nimi spojené období veder a především sucha,
- extrémní srážky a povodně,
- tání horských a polárních ledovců,
- zvyšování mořské hladiny v důsledku tání ledovců a tepelné roztažnosti zahřívajícího se oceánu,
- změny v cirkulaci oceánu,
- rozpad ekosystémů, jak je známe nyní.

Dopady těchto klimatických extrémů jsou rozsáhlé a v případě vymknutí se z kontroly představují fatální riziko pro lidskou civilizaci. Jejich projevy jsou ve světě již patrné. Kromě velmi viditelných sezónních požárů v obdobích sucha k nim patří zhoršování podmínek v zemědělství, ztráty vodních zdrojů a vliv extrémů na zdraví obyvatel. Společně se pak tato rizika promítají do společnosti v podobě vyšší

⁹ IPCC AR6 WG1 FR, 2021.

pravděpodobnosti konfliktů, rizika hladomorů a nekontrolovatelné migrace v masových měřítcích. Tyto problémy nezůstanou regionálně omezené, ale formou řetězové reakce budou mít dopad na celou lidskou společnost.

Jako obzvláště naléhavé se v aktuální zprávě jeví varování před „body zlomu“ (*tipping points*) ve vývoji klimatického systému. Jedná se o takové události, které jsou svým charakterem v rámci časového měřítka lidského života nevratné a mají dramatický dopad na další zhoršování situace. Navíc mění poměry v klimatickém systému natolik vážně, že současná věda není schopná říct, nakolik změní jeho celkový charakter a jaké řetězce nežádoucích událostí může spustit. Představují tak problém i z hlediska dalšího předvídání budoucího charakteru zemského klimatu.

Mezi tyto obávané události můžeme řadit kolaps mořské cirkulace v severním Atlantiku, jejíž podstatnou součástí je Golský proud. Dále sem patří roztání permafrostu v subarktických oblastech, které by vedlo k uvolnění obrovského množství metanu do atmosféry. Výčet pokračuje zánikem korálových útesů, změnami v monzunové cirkulaci s nedozírnými následky pro miliardy obyvatel jihovýchodní či jižní Asie, ale i západní Afriky. Dalším příkladem je rozpad ekvatoriálních pralesů, zejména v Amazonii, a zánik či posun na sever boreálních pralesů na Sibiři a v Kanadě a dále rovněž tání polárních ledovců. Před neblahými procesy v těchto oblastech je pak varována veřejnost i díky mediálnímu zpravodajství.

Je třeba varovat, že pokračující oteplování zvyšuje riziko, že k těmto událostem skutečně dojde, a to hned ve vícero případech souběžně. Kdy přesně a za jakých okolností k tomu může dojít, je předmětem stále probíhajícího výzkumu. V současném stavu poznání vychází klimatologové z toho, že přibližná mez je nárůst teploty o 2 °C vůči předindustriální době. To znamená nárůst o pouhých 0,6 °C oproti dnešnímu stavu.

1.4 Pozorované dopady v současnosti a budoucí výhled pro Českou republiku

Změna klimatu, ať už nynější nebo scénáře jejího budoucího vývoje, se bez jakékoli diskuse týká i České republiky. Samozřejmě platí, že nárůst teploty pozorujeme historicky i na území naší země, jak je doloženo na **obr. 5**. Dokonce se musíme obávat, že vzhledem k doposud mírnému středoevropskému klimatu bude naše země místem, kde se změna klimatu projeví velmi vážně. To pro naši společnost a přírodu znamená riziko velmi vážných následků. Už nyní pozorujeme silné dopady v podobě úhynu smrkových lesů, kde dlouhé období sucha a vysokých letních teplot vytvořila situaci velmi příznivou pro škůdce kůrovce smrkového. A jen tato kalamita stála naši společnost obrovské finanční prostředky a škody s ní spojené stále narůstají. Problémy spojené se suchem se ovšem promítají i do situace v zemědělství.

Příčin tohoto sucha v naší krajině je vícero: zatímco srážek obecně neubývá, nepříznivě se mění jejich charakter. Ubývá mírného dlouhotrvajícího deště, zatímco v teplé polovině roku přibývá silných bouří s vysokými srážkovými úhrny, často provázených škodami. Přivalové deště pak proschlá krajina není schopna zachytit a tato voda rychle z krajiny odtéká. Nepříjemná je situace zvláště v zimě, kdy se stoupající průměrné teploty projevují tím, že se v nižších a středních polohách nevytvoří souvislá sněhová příkrývka a voda ze zimních dešťů odtéká či se vypařuje. Vznikají tak podmínky pro rozvoj jarního sucha, které je zvláště nebezpečné pro zemědělce.

Bohužel do budoucna musíme počítat s nárůstem epizod sucha, které navíc budou delší. Ostatně nedávná perioda sucha byla vyhodnocena jako nejvážnější na území ČR za poslední 2000 let, jak v odborné publikaci a na základě detailního výzkumu dokládá studie profesora Büntgena.¹⁰ A budoucí vyhlídky jsou, jak dokládají výsledky modelování v rámci jednotlivých výzkumných zpráv IPCC, dosti chmurné.

Navíc nelze ani jednoznačně počítat s tím, že by vyšší zimní teploty podpořily šíření teplomilnější středomořské vegetace do střední Evropy. To se sice do jisté míry opravdu děje, ale stále existují, a i v budoucnosti budou existovat, krátkodobé vpády arktického vzduchu, které zejména po oblevě mohou způsobit velké škody na vegetaci předčasně probuzené ze zimního spánku. Naději pro naši společnost v této situaci představují včasné provedená adaptační opatření. V zemědělství k nim může patřit přechod na kapénkové zavlažování, šlechtění nových odrůd přizpůsobených pro sucha a zároveň introdukce nových odolnějších druhů plodin a dřevin, byť zde je nutné brát ohled na zájmy ochrany přírody a minimalizovat rizika, že se tyto nové druhy vymknou kontrole a začnou se chovat invazivně.

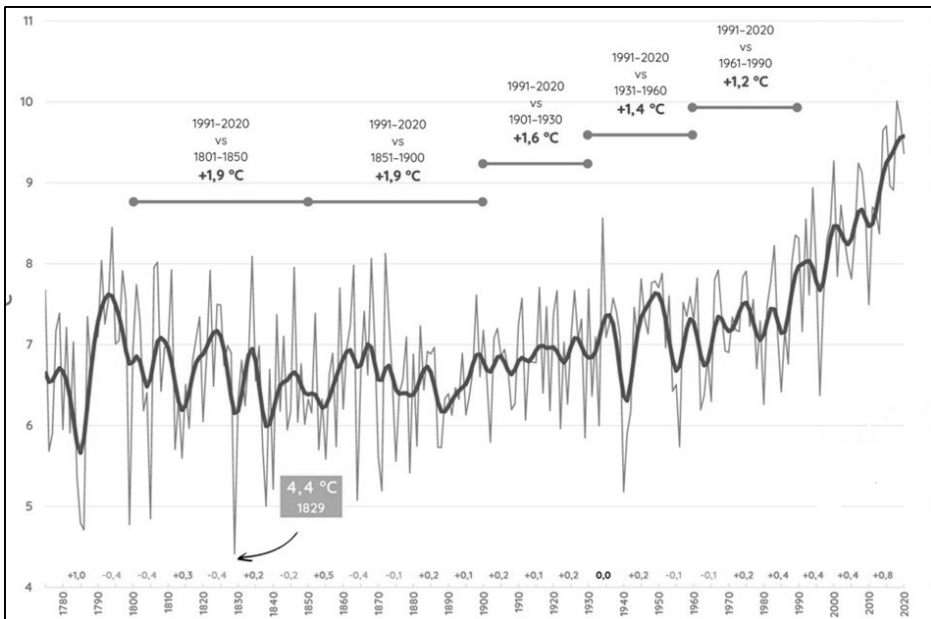
Dalším nepříznivým jevem, který se suchem často souvisí, jsou období extrémně vysokých teplot – vlny veder. Ty působí dodatečné škody na vegetaci včetně zemědělské, snižují ekonomickou výkonnost a představují vážné zdravotní riziko zejména pro starší osoby a nemocné s kardiovaskulárními chorobami. Nelze úplně opomenout ani takový jev, jako je například zvýšená nehodovost v dopravě. Nárůst počtu epizod extrémních teplot lze vytušit již z **obr. 6**, který uvádíme jako názornou ukázkou chování průměrné roční teploty vzduchu na území ČR. Lze si povšimnout i vyčíslených změn teploty mezi jednotlivými desetiletími. Nicméně průměrná teplota sama o sobě není dobrým indikátorem rizik spojených s vlnami extrémních veder. Proto je lepší například charakteristika, jako je počet tropických dní na **obr. 6**. Mimochodem, tento obrázek dokládá i jeden znepokojující trend. V období, kdy máme k dispozici scénářové výpočty, ale už i skutečná měření, tedy roky 2007–2021, je patrné, že modely podceňují skutečný počet tropických dní. Vzhledem k chybě modelových výpočtů je tedy namísto obava, že klima se do jisté míry vyvíjí ještě hůře, než udávají modelové výpočty.

¹⁰ BÜNTGEN, Ulf, URBAN, Otmar, KRUSIC, Paul J. et al. Recent European drought extremes beyond Common Era background variability. *Nature Geoscience*. London: Nature Publishing Group. 2021, č. 14, s. 190–196.

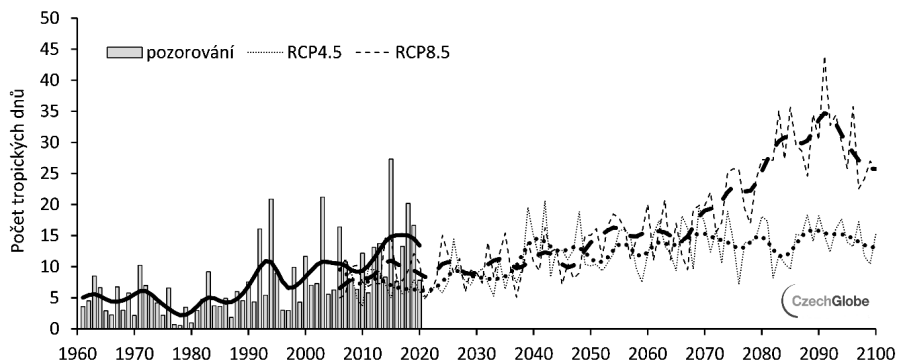
Ač se to může zdát poněkud paradoxní, s vlnami veder často souvisí i riziko povodní. Rozehřátá atmosféra se rozpíná do výšky a je schopná v podobě vodní páry pojmout podstatně větší množství vody. Pokud na závěr této epizody veder dojde ke vpádu chladnějšího vzduchu nad naše území nebo zformuje-li se hlubší brázda nízkého tlaku vzduchu, dojde rychle k tvoření silných až extrémně silných bouřek provázených extrémními srážkami. Ty snadno mohou vyvolat takzvané náhlé povodně (*flash floods*). Tyto povodně jsou nebezpečné, protože je neumí současná meteorologie dostatečně přesně předvídat a varování před nimi přichází, pokud vůbec, až na poslední chvíli. Proto dochází k velkým škodám, ale často navíc i bohužel ke ztrátám na lidských životech. V nepříznivých cirkulačních poměrech v oblasti střední Evropy pak může dojít i k velkoprostorovým extrémním srážkám, které při splnění dalších podmínek, jako je nasycení půdy z předchozích dešťů, mohou způsobit i rozsáhlé plošné povodně, jako je známe z let 1997 na Moravě a 2002 z Čech.

Dále pak můžeme očekávat i větší sílu a frekvenci větrných smrští, které samy o sobě patří k událostem provázeným velkými národohospodářskými škodami a rizikem ztrát lidských životů.

Obr. 5 Dynamika nárůstu průměrné roční teploty vzduchu na území ČR od roku 1780.



Obr. 6 Počet tropických dní na území ČR. Současnost a výhled do budoucnosti podle scénářů z IPCC AR5. Znázorněn je relativně optimistický scénář RCP 4.5 a pesimistický scénář RCP 8.5.



1.5 Slovo závěrem

Antropogenní změna klimatu je dnes bezpečně prokázanou skutečností. Její dopady se postupem času budou významně zesilovat, pokud lidská společnost účinně nezasáhne proti jejím příčinám. A těmito příčinami jsou jednoznačně emise skleníkových plynů z energetiky, průmyslu, dopravy a zemědělství. Je zřejmé, že náklady s těmito zásahy budou bezprecedentně vysoké s mimořádným dopadem do života jednotlivce i společnosti jako celku. Je však třeba vzít v potaz, že ignorování problému není jeho řešením a následky do budoucna jenom zhoršuje, často výrazně. A následky přitom v případě změny klimatu mohou být pro naši civilizaci i českou společnost fatální.

Je proto naprosto zásadní tomuto dění věnovat svoji pozornost a přizpůsobovat svůj životní styl tak, abychom přírodu i společnost uchránili alespoň nejhorších dopadů a naše planeta zůstala jako místo pro život i pro následující generace.

Ačkoliv se jedná o bezprecedentní ohrožení, kdy jsou ve hře obrovské vlivy například v podobě miliard tun emisí skleníkových plynů a reakce klimatického systému na ně, určitě má smysl usilovat alespoň o drobné změny v našem chování. Ty však musí být doprovázeny organizovaným úsilím i na úrovni jednotlivých států a ve finále i úsilím globálním. Právě tato kombinace přístupů totiž povede ke změně fungování naší civilizace, která nakonec umožní se s problémy vypořádat. V tomto ohledu je nepostradatelná role klimatického práva, které musí formulovat rámec tohoto úsilí.

V neposlední řadě také apelujeme na potřebu kritického myšlení, neboť čas naší společnosti utíká a je třeba nejen jednat, ale jednat i s rozumem. Jedině tak lze zajistit, že obrovské úsilí, trpělivost a prostředky potřebné pro boj se změnou klimatu budou vynaloženy účinně a účelně.

Považujeme za nezbytné zdůraznit, že nemá cenu podléhat pesimismu, trudnomyslnosti a depresím, ale že je třeba oprávněné obavy proměnit v pozitivní snahu o změnu k lepšímu.

2 ČESKÉ VEŘEJNÉ MÍNĚNÍ A PROBLEMATIKA ZMĚNY KLIMATU

Jan Krajhanzl

V zastupitelské demokracii hraje veřejné mínění významnou roli: jako jeden ze způsobů vyjádření vůle ze strany voličů a voliček směrem k politické reprezentaci, jako společenský kontext, ve kterém veřejná správa připravuje, realizuje či reviduje své politiky. Veřejné mínění může rozhodnutí politické reprezentace předbíhat, stejně jako za nimi zaostávat – každopádně pro politickou práci s veřejností a budování společenského konsensu, zejména v kontroverzních otázkách, je zásadní veřejné mínění podrobně sledovat.

V následující kapitole proto představím, jaké jsou názory obyvatel České republiky na změnu klimatu a jeho ochranu. Čerpat přitom budu ze studií, které byly uskutečněny za poslední rok, a zachycují tak aktuální stav. Seznámení se staršími výzkumy veřejného mínění nabízí publikace *Vztah české veřejnosti k přírodě a životnímu prostředí*.¹¹

V tomto přehledu budu vycházet z empirických šetření české veřejnosti, které jsou založeny na reprezentativním vzorku, tzn. dostatečně velkém kvótním výběru z české dospělé populace. Jako první byl z vybraných šetření realizován výzkum *Rozdělení klimatem?*,¹² který proběhl na přelomu září a října 2020 osobním dotazováním a on-line dotazníkovým sběrem vzorku 2 239 dotazovaných starších 18 let. Následně se uskutečnil výzkum *České klima 2021*,¹³ který je založen na vzorku 2 762 dotazovaných starších 15 let sebraném také formou osobního dotazování a on-line sběru v období od prosince 2020 do února 2021. Na přelomu března a dubna 2021 se konal on-line průzkum na vzorku 1 044 zúčastněných pro výzkum *Special Eurobarometer*.¹⁴ Nejnovější je pak *šetření CVVM*, které se realizovalo na přelomu června a července 2021 osobním dotazováním vzorku 904 respondentů a respondentek od 15 let.

Ve třech případech ze čtyř se jedná o šetření provedené kombinací osobního dotazování a on-line sběru, které zvyšuje spolehlivost reprezentativnosti dat. Přestože Eurobarometer toto kritérium nespĺňuje, rozhodli jsme se ho do této přehledové

¹¹ KRAJHANZL, Jan, CHABADA, Tomáš, SVOBODOVÁ, Renata. *Vztah české veřejnosti k přírodě a životnímu prostředí: Reprezentativní studie veřejného mínění*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 115–125.

¹² ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* 2021. Dostupné z: https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2021/05/Rozdeleni-svobodou_Klimaticka-zmena_web.pdf.

¹³ KRAJHANZL, Jan et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. 2021. Dostupné z: <https://enviro.fss.muni.cz/ceskeklima2021>.

¹⁴ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Report (Wave EB95.1), 2021. Dostupné z: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=75838>.

kapitoly zařadit, protože umožňuje srovnání názorů české veřejnosti a obyvatel ostatních zemí Evropské unie.

V této kapitole představujeme závěry zmíněných výzkumů podle tematického klíče: od otázek, zda jsou Češi a Češky přesvědčeni o existenci změny klimatu, přes zjištění, jak vnímají její dopady, jak hodnotí aktéry vstupující do společenské debaty o klimatu, jak se osobně zapojují do ochrany klimatu až k výsledkům, jak akceptují klimatické politiky a jaké segmenty mezi nimi můžeme v oblasti ochrany klimatu identifikovat.

2.1 Přesvědčení o existenci klimatické změny

Podle všech uvedených reprezentativních šetření se **více než tři čtvrtiny české veřejnosti shodují, že změna klimatu existuje**. Jak ukazuje průzkum realizovaný v roce 2020,¹⁵ podle 53 % dotazovaných se klima určitě mění a podle dalších 40 % pravděpodobně mění. Sběr dat na přelomu roku pak ukázal,¹⁶ že 76 % obyvatel souhlasí s názorem, že změna klimatu probíhá, a dalších 7 % si myslí, že nastane v budoucnu (pouze 4 % se domnívá, že ke změně klimatu vůbec nedojde). Podle letního šetření¹⁷ se 51 % domnívá, že se klima v posledních 100 letech určitě mění, a podle dalších 33 % pravděpodobně (spíše se nemění podle 3 %, určitě nemění podle 6 %).¹⁸

Přibližně 66–81 % veřejnosti je přesvědčeno, že pro změnu klimatu je lidská činnost rozhodující příčinou. Konkrétně podle 32 % ke změně klimatu zásadně přispívá lidská činnost a podle 34 % k ní velmi přispívá (vůbec k ní nepřispívá jen podle 4 %).¹⁹ Obdobně 34 % rozhodně souhlasí s názorem, že lidstvo a lidské

¹⁵ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 14.

¹⁶ KRAJHANZL, J., CHABADA, T., SVOBODOVÁ, R. *Vztah české veřejnosti k přírodě a životnímu prostředí: Reprezentativní studie veřejného mínění*. Op. cit., s. 24.

¹⁷ Centrum pro výzkum veřejného mínění (CVVM). *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. 2021a, s. 2. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5430/f9/oe210819.pdf.

¹⁸ Jak ukazují dlouhodobé časové řady průzkumů veřejného mínění [Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Česká veřejnost o globálních problémech – červenec 2021* (Výzkum NS 21-07). 2021b, s. 5. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5448/f9/oe210903.pdf], mezi lety 2002–2007 vnímání závažnosti „globálního oteplování“ (jak zní položka v dotazníku) mezi českou veřejností stoupl ze 75 % na 84 % veřejnosti, podle kterých se jedná o velmi závažný či dosti závažný problém. V roce 2008 došlo k propadu na 75 % a v dalších letech k poklesu až na 61 % v roce 2013. Od roku 2014 se trend opět obrátil a vnímaná závažnost změny klimatu vystoupala k roku 2021 na 80 %. Je tedy evidentní nárůst znepokojení od roku 2013 mezi bezmála pětinou dospělé populace, na druhou stranu ani nyní nedosahuje vnímání závažnosti globálního oteplování hodnot z roku 2007. Výrazný posun, zejména v posledních letech, dokládají také další data (KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 27). Podíl těch, kteří si všimli projevů změny klimatu kolem sebe, vzrostl mezi lety 2015 a 2021 ze 40 % na 64 %. Výrazně naopak propadlo procento těch, kteří žádné změny nevidí – ze 42 % na 18 %. Dále (Ibid., s. 26) 30 % veřejnosti uvádí, že se za poslední dva roky změnil jejich pohled na ochranu klimatu – z toho 29 procentních bodů odpovídá, že ochranu klimatu nyní více podporují a 1 procentní bod více odmítá.

¹⁹ CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*, s. 3. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5430/f9/oe210819.pdf.

aktivity jsou v současné době hlavní příčinou změny klimatu, 37 % s tím spíše souhlasí (spíše nesouhlasí 8 %, rozhodně 3 %).²⁰ S tím koresponduje také výsledek, který ukazuje, že podle 41 % rozhodně může za změnu klimatu v posledních 100 letech člověk a lidská civilizace, podle 44 % spíše může (spíše nemůže podle 10 %, rozhodně podle 3 %).²¹ Podle stejného průzkumu je pak k řešení změny klimatu podle 40 % rozhodně nutná změna lidské činnosti, podle 42 % spíše nutná (náзор, že si příroda poradí sama, zastávají jen 4 % oslovených). Celých 70 % věří, že by lidé mohli změnou svého chování změnu klimatu zpomalit, podle 6 % zastavit, podle 9 % respondentů a respondentek ji nemohou nijak ovlivnit.²²

Výsledky přitom odhalují, že určitá míra nejistoty ohledně změn klimatu u části obyvatel České republiky stále přetrvává: 24 % je spíše nejistých a 6 % si vůbec není jistých, naopak 62 % si je spíše jistých a 9 % rozhodně jistých.²³ Pro srovnání další výzkum zjistil,²⁴ že si je 47 % veřejnosti v této otázce úplně nebo poměrně jistých, trochu jistých dalších 13 %, „tak napůl“ uvádí 25 %, naopak trochu nejistých je 7 % a úplně či poměrně nejistých je dalších 7 %. Větší nejistotu ve svých názorech pocítují ti, kteří o změně klimatu dosud pochybují.

2.2 Změna klimatu jako hrozba

Většina české veřejnosti považuje klimatickou změnu za hrozbu. Za velmi závažný problém ji považuje 38 % dotazovaných, 42 % za dosti závažný, za málo závažný 12 %, a vůbec to není problém jen podle 4 % oslovených.²⁵ Velmi se změny klimatu obává 12 % a spíše se obává 55 % (spíše se neobává 27 %, vůbec se neobává jen 7 %).²⁶

Zmíněné vysoké obavy z dopadů změny klimatu však významně klesají, čím více se otázky zaměřují na lokální, event. osobní úroveň. Zatímco na svět jako celek

²⁰ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 25.

²¹ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 15.

²² CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. Op. cit., s. 4.

²³ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 19.

²⁴ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 26.

²⁵ Viz CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. Op. cit., s. 2. Pro srovnání, změna klimatu je z dotazovaných globálních problémů vnímána obyvateli jako čtvrtá nejméně závažná, konkrétně před přelidněním (velmi a dosti závažný problém pro 76 %), pěstováním geneticky upravených potravin (64 %) a provozem jaderných elektráren (55 %). Žebříček problémů vnímaných českou veřejností jako nejzávažnější naopak vedou témata spojená s odpady a vodou, zejména hromadění odpadů (92 %), znečišťování pitné vody (92 %), znečišťování oceánů (88 %) a nedostatek pitné vody (87 %).

²⁶ Viz KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 39. Podle jiného výzkumu (CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. Op. cit., s. 5) jsou obavy české veřejnosti ze změny klimatu o něco nižší: velmi obává 17 % a spíše obává 24 %, spíše se neobává 28 % a vůbec se neobává 9 %.

bude mít změna klimatu zcela zásadní nebo velký vliv podle 86 % české veřejnosti, na Českou republiku jen podle 66 %, na obec, ve které dotazovaní žijí, pak 48 % a osobně na ně nebo jejich rodinu podle 39 %.²⁷

Diferencovanější dotazování, které zjišťuje vnímání negativních i pozitivních dopadů, pak ukazuje, že zatímco 6 % obyvatel očekává dobré dopady změny klimatu na Českou republiku, 47 % špatné a „tak napůl“ 33 %.²⁸

Ve srovnání s jinými obyvateli Evropské unie vnímá česká veřejnost klimatickou změnu méně dramaticky: zatímco podle 64 % Čechů a Češek je změna klimatu dosti závažný problém a podle 15 % dosti závažný, ostatní dotazovaní v Evropské unii považují změnu klimatu za velmi závažnou v 78 % a za dosti závažnou v 15 %.²⁹

Nejvíce obávanými dopady změny klimatu jsou pro české respondenty a respondentky³⁰ nedostatek vody v České republice (rozhodně nebo spíše se obává 82 %), devastace české krajiny (80 %) a výrazné snížení pestrosti živočišných druhů na našem území (72 %), dalšími jsou výrazné ztráty pro českou ekonomiku (67 %) či migrace do České republiky (66 %).

Nově české výzkumy nabízejí také **srovnání přínosů a ztrát ochrany klimatu.** Ochrana klimatu přinese podle dotazovaných³¹ rozhodně či spíše příležitost pro rozvoj modernizace výroby a průmyslu podle 62 % (rozhodně či spíše ohrožení rozvoje podle 25 %), příležitost pro zdraví lidí podle 58 % (ohrožení 30 %), příležitost pro změnu způsobu života podle 57 % (ohrožení 30 %), příležitost pro kvalitu života 55 % (ohrožení 31 %), příležitost pro pracovní příležitosti podle 52 % (ohrožení 33 %), příležitost pro českou ekonomiku podle 50 % (ohrožení 38 %) a také příležitost pro bezpečí a bezpečnost podle 44 % (ohrožení 31 %). O trochu více ohrožení než příležitostí očekává česká veřejnost jen v oblasti osobních svobod – ohrožení podle 39 %, příležitost podle 34 %. Ještě větší rozdíl mezi vnímanými riziky změny klimatu ve srovnání s riziky ochrany klimatu ukázalo podrobné srovnání výzkumu *České klima 2021*,³² viz **obr. 7** a **obr. 8**. V naprosté většině položek ukazuje více než pětinasobně častější obavy z nedostatečné ochrany klimatu než z důsledné ochrany klimatu a také u dvou položek s nejmenším rozdílem je odstup mezi vnímanými riziky změny klimatu a ochrany klimatu značný (očekávané zhoršení u osobních svobod 43 % v případě důsledků změny klimatu a jen 16 % v důsledku ochrany klimatu; u snížení životní úrovně pak rozdíl mezi 50 % a 12 %).

²⁷ Viz ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit. Podle obdobně položené otázky očekává 6 % oslovených, že jim změna klimatu uškodí, a 22 %, že jim středně uškodí. Trochu pak uškodí podle 43 % a vůbec podle 13 % (KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 25).

²⁸ CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. Op. cit., s. 6.

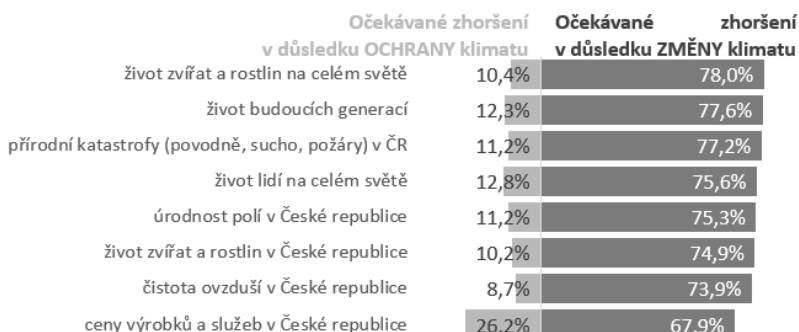
²⁹ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Op. cit., s. 24.

³⁰ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* 2 Op. cit., s. 29. Dostupné z: https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2021/05/Rozdeleni-svobodou_Klimaticka-zmena_web.pdf.

³¹ *Ibid.*, s. 33.

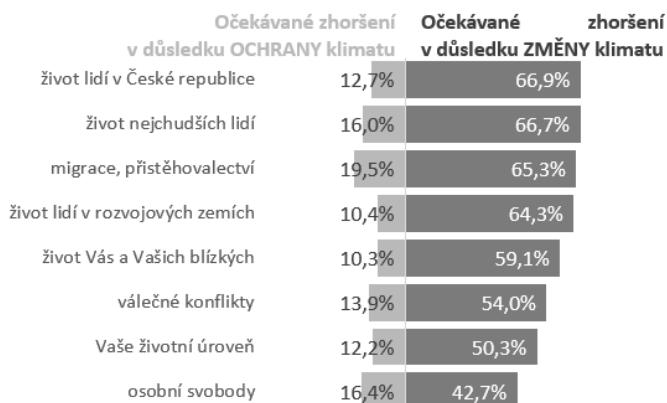
³² KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 45, 46.

Obr. 7 Očekávané zhoršení v důsledku ZMĚNY klimatu: Představte si, že by lidstvo žádným způsobem nereagovalo na změnu klimatu. Jaké změny oproti současnosti by to v příštích letech přineslo v následujících oblastech?



Zdroj: Výzkum České klima 2021.

Obr. 8 Očekávané zhoršení v důsledku OCHRANY klimatu: A teď si představte, že by lidstvo začalo důsledně chránit klima, především snižováním emisí skleníkových plynů. Jaké změny oproti současnosti by to v příštích letech přineslo v následujících oblastech?



Zdroj: Výzkum České klima 2021.

Obdobně se většina veřejnosti domnívá,³³ že náklady na náhradu škod způsobených změnou klimatu jsou mnohem vyšší než náklady na investice potřebné pro přechod na ekologické postupy – konkrétně rozhodně souhlasí 25 % a spíše souhlasí 46 % (pro srovnání, podle průměru Evropské unie rozhodně souhlasí 37 % a spíše souhlasí dalších 37 %).

³³ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Op. cit., s. 69.

Změna klimatu vyvolává u veřejnosti také řadu emocí.³⁴ Kromě již zmíněných obav prožívá především bezmoc extrémně silně či silně 32 % (středně ještě dalších 28 %), smutek 27 % (středně dalších 28 %), strach 19 % (středně dalších 31 %), ale také odhodlání 15 % obyvatel České republiky (středně 39 %).

2.3 Důležitost změny klimatu

Intenzivně se o klimatickou změnu zajímá jen menšina, avšak také jen velmi malé procento veřejnosti uvádí, že je změna klimatu vůbec nezajímá. Podle dostupných dat³⁵ se o změnu klimatu velmi zajímá 8 % veřejnosti, spíše zajímá 44 %, spíše nezajímá 35 %, vůbec se nezajímá 12 % dotazovaných. Při zjišťování preference mediálních obsahů³⁶ projevuje zájem o téma změny klimatu rozhodně 13 % a dalších 39 % spíše – pro srovnání, více se lidé zajímají např. o přírodu, rozhodně či spíše 81 %, o zdraví 77 % a životní prostředí 69 %, méně naopak o ekonomii a finance 48 %, politiku 41 %, krimi a černou kroniku 35 % nebo soukromí ze života slavných lidí 22 %.

S projeveným zájmem o změnu klimatu koresponduje osobní důležitost, kterou tato problematika pro oslovené v jejich životě má.³⁷ Téma je extrémně důležité pro 6 % a velmi důležité pro 34 %, jen částečně důležité pro 42 %, není příliš důležité pro 13 % a vůbec důležité pro 4 % zúčastněných.

2.4 Znalosti o změně klimatu a jeho ochraně

Minimální pozornost byla dosud ve výzkumech veřejného mínění v oblasti změny klimatu věnována znalostem obyvatel České republiky. První sonda svého druhu³⁸ ukazuje, že **znalosti české veřejnosti v této problematice jsou chatrné**. Pouze 7 % dokázalo správně odpovědět, že Česká republika produkuje v přepočtu na jednoho obyvatele více emisí skleníkových plynů než Čína, Indie nebo Velká Británie, a 24 %, že Česká republika patří mezi největší vývozce elektřiny v Evropské unii.

V dalších otázkách označilo 11 % dotazovaných správně jako nepravdivé, že díra v ozónové vrstvě přispívá ke změně klimatu, a 21 %, že by v České republice doprava produkovala více emisí skleníkových plynů než energetika.

V neúspěšněji zodpovězených otázkách pak 35 % jako správné označilo tvrzení, že skleníkový efekt umožňuje život na Zemi v podobě, v jaké ho známe, a 55 % jako nepravdivé tvrzení, že všechny plyny v atmosféře jsou skleníkovými plyny.

³⁴ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 38.

³⁵ CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. Op. cit., s. 2.

³⁶ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 12, 13.

³⁷ *Ibid.*, s. 29.

³⁸ *Ibid.*, s. 35.

2.5 Vnímání aktérů ochrany klimatu

Nízkým znalostem o klimatické problematice odpovídá také **slabá orientace české veřejnosti v debatě o tomto tématu**. Nejvíce Čechů a Češek³⁹ zaznamenalo výroky a aktivity Greta Thunberg, 46 % – v případě Václava Klause staršího to bylo i přes jeho letité angažmá v této problematice jen 26 %, u předsedy vlády Andreje Babiše 13 %, u uhelné komise 10 %, u ministra životního prostředí Richarda Brabce 9 %, u Mezivládního panelu pro klimatickou změnu 6 % oslovených. Nejlépe hodnocené jsou pak mezi obyvateli České republiky výroky a aktivity Greenpeace (hodnocení známkami jako ve škole 1 či 2 – 54 %), Mezivládního panelu pro změnu klimatu (53 %) a aktivistů podporujících ochranu klimatu (52 %). Nejhorší hodnocení, vyjádřené známkami 4 a 5, naopak získal Václav Klaus st. (66 %), Miloš Zeman (45 %) a uhelné společnosti (43 %).

Naopak **převážně negativně pak česká veřejnost hodnotí různé formy protestů za ochranu klimatu**:⁴⁰ například s demonstracemi souhlasí jen 24 % dotazovaných (nesouhlasí 50 %), se zablokováním těžby uhlí 21 % (nesouhlasí 52 %), studentskou stávkou 18 % (nesouhlasí 55 %), soudní žalobou na stát 16 % (nesouhlasí 51 %) a se zablokováním automobilové dopravy souhlasí pouhých 11 % respondentů a respondentek (nesouhlasí 66 %).

Největší odpovědnost za řešení změny klimatu⁴¹ mají podle 70 % oslovených vlády států (průměr EU 63 %), avšak Češi a Češky **upozadují roli dalších aktérů**: podle 41 % mají odpovědnost podniky a průmysl (průměr EU 58 %), podle 37 % Evropská unie (EU 57 %), podle 22 % dotazovaní osobně (EU 41 %), podle 17 % regionálních a místních orgánů (EU 43 %) a podle 10 % ekologická sdružení (EU 30 %). Zároveň si však většina veřejnosti myslí, že – nejen – vláda není v této oblasti dostatečně aktivní: nedělá dost podle 77 % dotazovaných, dělá dost podle 20 %, dělá příliš mnoho jen podle 2 % veřejnosti.⁴²

Prakticky od všech aktérů české veřejné debaty očekává většina obyvatel České republiky větší angažovanost v ochraně klimatu:⁴³ od ministerstva životního prostředí výrazně více nebo spíše více než dosud 80 %, od firem 78 %, od jednotlivců a domácností 76 %, od české vlády 74 %, od českých vědců 72 %, od českých politiků 70 %, od Evropské unie 68 %, od českých škol 64 %, od českých médií 62 %, od českých neziskových organizací 52 % dotazovaných.

³⁹ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 4950.

⁴⁰ Ibid., s. 51.

⁴¹ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Op. cit., s. 29.

⁴² Ibid., s. 74.

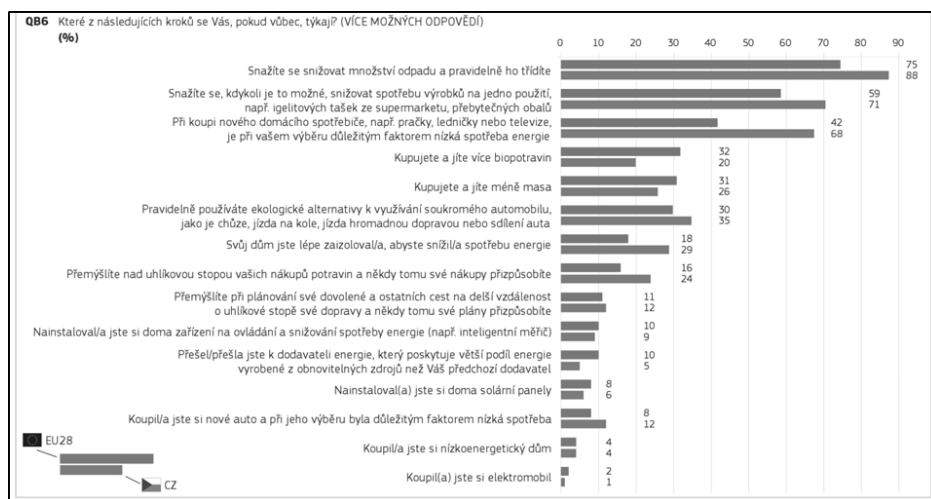
⁴³ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 48.

2.6 Osobní participace na ochraně klimatu

V obecné rovině 50 % dotazovaných deklaruje, že v uplynulých šesti měsících podniklo nějaké kroky proti změně klimatu – to je méně než v Evropské unii, kde na shodnou otázku odpovídá kladně v průměru 66 % obyvatel.⁴⁴ Pokud se týká postojů,⁴⁵ 41 % rozhodně či spíše souhlasí, že kdyby chtěli, mohli by svým chováním a aktivitami zmírnit změnu klimatu (nesouhlasí 27 %), 72 % si rozhodně či spíše myslí, že by se měli pokoušet snižovat svůj dopad na klima bez ohledu na to, zdali to dělají ostatní (nesouhlasí 9 %).

Jak je zřejmé z **obr. 9**,⁴⁶ nejčastěji čeští respondenti a respondentky uvádějí, že se snaží produkovat méně odpadu a pravidelně ho třídít (88 %), snaží se, kdykoliv je to možné, snižovat spotřebu výrobků na jedno použití (71 %) a také že je pro ně při výběru nového domácího spotřebiče důležitým faktorem nízká spotřeba energie (68 %). Všechny zmíněné aktivity deklarují obyvatelé České republiky častěji než průměr dotazovaných z ostatních zemí Evropské unie. Za pozornost také stojí, že zatímco deklarované zapojení obyvatel Evropské unie v průměru u naprosté většiny aktivit uvedených níže od roku 2019 kleslo, naopak podílu aktivních respondentů a respondentek z České republiky se prakticky u všech činností zvýšil.

Obr. 9 Zapojení obyvatel EU a ČR do aktivit prospěšných pro životní prostředí a klima.



Zdroj: Special Eurobarometer 513.

⁴⁴ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Op. cit., s. 35.

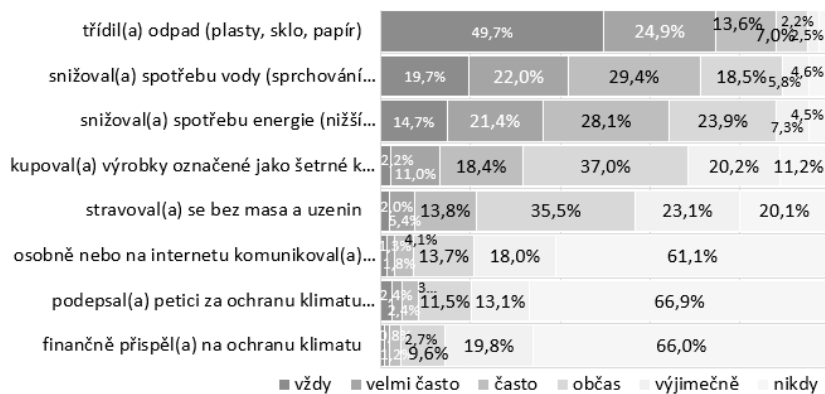
⁴⁵ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 56.

⁴⁶ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Op. cit., s. 43.

O přibližnou kvantifikaci uhlíkové stopy obyvatel České republiky se pokusil výzkum Českého rozhlasu.⁴⁷ **Podle použité metodiky je průměrná uhlíková stopa jedné osoby 4 826 kg CO₂ ročně**, z toho 44 % je spojeno s výrobou energie, 22 % se stravováním, 21 % s osobní automobilovou dopravou, 8 % s leteckou dopravou a 4 % s hromadnou dopravou. Výsledky ukazují, že uhlíková stopa je nejvyšší u socioekonomicky nejsilnějších tříd (max. 5 506 CO₂ ročně), nejnižší u těch socioekonomicky nejohroženějších (min. 4 138 CO₂ ročně). Dotazovaní s nadprůměrnou spotřebou deklarují nejvyšší ochotu se omezit v hromadné dopravě (85 % těch s nadprůměrnou spotřebou), v letecké dopravě (77 % s nadprůměrnou spotřebou) a v automobilové dopravě (74 % s nadprůměrnou spotřebou).

Participace na ochraně klimatu však nemusí být spojena pouze s „domácí ekologií“. Její důležitou rolí je také občanská angažovanost. Porovnání obou dimenzí na mikroúrovni přinesl výzkum České klima 2021,⁴⁸ viz **obr. 10**. Ten dokládá, že zatímco většina českých domácností se zapojuje především do třídění odpadů, v dalších oblastech aktivita polevuje. **Nejvzácnější je pak angažmá s občanským přesahem**, tedy finanční podpora pro ochranu klimatu, podpis petice nebo dokonce také komunikace o podpoře ochrany klimatu.

Obr. 10 Jak často jste za poslední rok...? (Občanská angažovanost).



Zdroj: Výzkum České klima 2021.

⁴⁷ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 37–59.

⁴⁸ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 57.

2.7 Akceptace klimatických politik

Pokud přijde řeč na opatření a politiky směřující k ochraně klimatu, **většina české veřejnosti s jejími cíli v obecné rovině souhlasí**. S názorem, že je důležité, aby Česká republika přijala opatření proti změně klimatu,⁴⁹ rozhodně souhlasí 28 % a spíše souhlasí 39 % (spíše nesouhlasí 7 % a rozhodně nesouhlasí 4 %). Za pozornost stojí, že souhlas se snižováním emisí skleníkových plynů vyjadřují obyvatelé České republiky bez ohledu na to, zda budou emise snižovány v jiných zemích: rozhodně s tím souhlasí 30 %, spíše 36 % (spíše nesouhlasí 8 %, rozhodně nesouhlasí 5 %).

Jak ukazují další data,⁵⁰ podle 63 % obyvatel České republiky je potřeba řešit klimatické změny „co nejdříve, ihned“, podle 24 % v následujícím desetiletí, podle 5 % někdy v budoucnu (nikdy, s tím, že jde o přirozené změny v přírodě, podle 7 %). Podle jiného výzkumu⁵¹ má řešení klimatické změny extrémně vysokou naléhavost podle 11 %, vysokou naléhavost podle 40 %, střední naléhavost pak podle 32 %, nízkou nebo žádnou podle 10 % respondentů a respondentek.

S cílem dosáhnout uhlíkové neutrality do roku 2050 rozhodně souhlasí 49 % a spíše souhlasí dalších 38 % české veřejnosti (spíše nesouhlasí 9 %, rozhodně nesouhlasí 4 %).⁵²

Většina veřejnosti si přeje,⁵³ aby česká vláda stanovila náročné cíle, podle kterých by se do roku 2030 zvýšil podíl množství obnovitelné energie (velmi důležité pro 47 %, spíše důležité pro 34 %), stejně tak i v případě Evropské unie (velmi důležité pro 48 %, spíše důležité pro 33 %). Peníze z plánu hospodářské obnovy by pak měly být podle výrazné většiny české veřejnosti investovány do nové zelené ekonomiky (77 %) než do tradičního hospodářství založeného na fosilních palivech (21 %). Obdobně většina obyvatel souhlasí s tím, že více finančních prostředků by mělo být investováno do přechodu k čistým energiím, a to i za předpokladu, že by se snížily dotace pro fosilní paliva (26 % rozhodně souhlasí, 49 % spíše souhlasí, nesouhlasí 25 %). Většina obyvatel si od snižování dovozu fosilních paliv ze zemí mimo Evropskou unii slibuje posílení energetické bezpečnosti a ekonomické benefity pro Evropskou unii (rozhodně souhlasí 15 %, spíše souhlasí 49 %).

A jaké klimatické politiky a opatření jsou nejvíce podporovány? Jak je zřejmé z **obr. 11**, na prvních místech se jedná **především o dotace**, např. na zateplení a vytápění (souhlasí 72 %), městskou a příměstskou veřejnou dopravu (69 %), na cyklostezky a místa na parkování jízdních kol (63 %) či energie z obnovitelných zdrojů (60 %). Nejmenší podporu pak má zdanění hovězího masa (nesouhlasí 64 %), ukončení dotací na produkci masa (43 %) či dotace na biopotraviny (35 %).⁵⁴

⁴⁹ Ibid., s. 70, 72.

⁵⁰ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 17.

⁵¹ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 29.

⁵² EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change*. Op. cit., s. 90.

⁵³ Ibid., s. 77.

⁵⁴ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 66.

Obr. 11 Přehled podpory politik u české veřejnosti.



Zdroj: Český rozhlas: rozdělení klimatem.

Podle dalšího výzkumu,⁵⁵ viz **obr. 12–14, Češi a Češky nejvíce souhlasí s těmi opatřeními, která podporují zdravou krajinu:** vytváření přírodních prvků zadržujících vodu v krajině (rozhodně či spíše 86 %), v zemědělství ekonomická podpora pro ekologické postupy (80 %). Vysoká je také akceptace pro ekonomickou podporu zateplení budov a stavbu budov nenáročných na energii (80 %), ekonomická podpora pro obnovitelné zdroje energie (76 %), zavedení výuky o změně klimatu a ochraně klimatu na všech základních a středních školách (71 %) a osvětové kampaně pro motivaci veřejnosti ke snížení spotřeby energie (70 %). Obyvatelé České republiky naopak většinou odmítají ta opatření, která by znamenala zvýšení výdajů domácností: vyšší zdanění elektřiny a dodávek tepla pro domácnosti i průmysl (rozhodně a spíše nesouhlasí 63 %) a vyšší zdanění benzínu a nafty (51 %).

Obr. 12 Do jaké míry souhlasíte či nesouhlasíte s uvedenými kroky, které by mohla česká vláda učinit v reakci na změnu klimatu?



Zdroj: Výzkum České klima 2021.

⁵⁵ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 82–84.

Obr. 13 Do jaké míry souhlasíte či nesouhlasíte s uvedenými kroky, které by mohla česká vláda učinit v reakci na změnu klimatu?

| | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|
| stavět přehradu pro zadržování vody... | 22,8% | 36,7% | 17,6% | 10,8% | 3,8% | 8,3% |
| ekonomicky podporovat, aby byla... | 24,4% | 35,4% | 19,6% | 10,3% | 4,3% | 6,0% |
| omezit automobilovou dopravu v... | 23,2% | 38,6% | 18,2% | 10,2% | 5,0% | 4,7% |
| zavést dovozní clo pro země, kde... | 18,9% | 31,7% | 20,2% | 8,6% | 4% | 15,3% |
| v průmyslu a energetice zvýšit... | 17,9% | 36,0% | 19,5% | 8,9% | 6,9% | 10,7% |
| ekonomicky podporovat jaderné... | 15,9% | 30,5% | 24,8% | 10,7% | 4% | 12,9% |
| ekonomicky podporovat ochranu... | 14,6% | 36,5% | 20,9% | 9,6% | 8,0% | 10,4% |

■ rozhodně souhlasím ■ spíše souhlasím ■ tak ani tak ■ spíše nesouhlasím ■ rozhodně nesouhlasím ■ neumím posoudit

Zdroj: Výzkum České klima 2021.

Obr. 14 Do jaké míry souhlasíte či nesouhlasíte s uvedenými kroky, které by mohla česká vláda učinit v reakci na změnu klimatu?

| | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| podporovat rozvoj elektromobilů/elektroaut | 19,0% | 30,8% | 20,3% | 11,7% | 10,0% | 8,2% |
| ukončit těžbu uhlí v lomech a dolech a ukončit provoz uhelných elektráren a... | 14,2% | 31,0% | 23,7% | 13,3% | 6,4% | 11,4% |
| zavést uhlíkovou daň, která by zvýšila cenu výrobků a služeb přispívajících... | 8,4% | 24,4% | 23,4% | 15,9% | 14,8% | 13,0% |
| vyvlastnit ty továrny a elektrárny, které nejvíce přispívají ke změně... | 10,8% | 20,1% | 19,5% | 16,7% | 18,2% | 14,8% |
| více zdanit benzín a naftu | 5,3% | 12,8% | 22,4% | 27,5% | 23,3% | 8,7% |
| více zdanit elektřinu a dodávky tepla pro domácnosti i průmysl | 1,7% | 18,5% | 32,4% | 30,3% | 15,4% | 8,1% |

■ rozhodně souhlasím ■ spíše souhlasím ■ tak ani tak ■ spíše nesouhlasím ■ rozhodně nesouhlasím ■ neumím posoudit

Zdroj: Výzkum České klima 2021.

Z dalších opatření česká veřejnost podporuje spíše vyrovnanou bilanci vývozu a dovozu elektrické energie z České republiky (64 %),⁵⁶ vyrovnanou podporu mitigačním a adaptačním opatřením (50 %).⁵⁷ Pokud se podíváme na často diskutované politiky,⁵⁸ tak se dotazovaní přiklánějí k ukončení těžby uhlí v lomech a dolech a ukončení provozu uhelných elektráren a tepláren (rozhodně a spíše souhlasí 45 %, rozhodně a spíše nesouhlasí 20 %) a pouze velmi těsně k zavedení uhlíkové daně (souhlasí 33 %, nesouhlasí 31 %).⁵⁹

⁵⁶ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 77.

⁵⁷ Ibid., s. 80.

⁵⁸ Ibid., s. 82–84.

⁵⁹ Parametry uhlíkové daně, které by zvyšovaly její akceptovatelnost pro českou veřejnost, testoval výzkum *Rozdělení klimatem?* (ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit.).

2.8 Segmentace české veřejnosti v ochraně klimatu

Ve výzkumech veřejného mínění je důležité sledovat názory veřejnosti nejen v jednotlivých oblastech, ale také jejich vzájemné souvislosti, např. analyzovat, jaké názorové skupiny, tzv. segmenty, je možné v klimatické problematice identifikovat.

V současné době jsou v této oblasti k dispozici dvě aktuální segmentace českého veřejného mínění. Výzkum Českého rozhlasu⁶⁰ vychází ze **segmentace Rozdělení svobodou** (Prokop et al., 2019), která dělí českou veřejnost do šesti společenských tříd podle úrovně jejich sociálního, kulturního a ekonomického kapitálu. V aktuálním šetření zaměřeném na klimatickou změnu tyto skupiny porovnává z hlediska jejich postojů ke změně klimatu. Jak se ukazuje, rozdíly mezi skupinami jsou spíše malé, o něco větší jsou pak při analýzách uhlíkové stopy jejich životního stylu.

Výzkum České klima 2021⁶¹ analyticky definuje segmenty přímo na základě rozdílů v jejich klimatických postojích a chování. Pět identifikovaných segmentů lze seřadit podle toho, jaký význam pro ně mají klimatické otázky, každý má i svá specifika. Angažovaní (představují 11 % populace 15+) považují ochranu klimatu za mimořádně důležitou, více sledují politiku, výrazně podporují klimatické politiky a ke klimatickým protestům se staví neutrálně. Sympatizující (49 %) jsou změnou klimatu znepokojeni, méně sledují politiku a k řadě klimatických politik jsou rezervovanější, spíše negativně hodnotí klimatické protesty a více než ostatní jsou aktivní v domácím proenvironmentálním chování. Zmatení (6 %) prožívají silně klimatický distres a neutrálně se staví ke klimatickým protestům, řada jejich postojů je nicméně obtížně zařaditelná. Rezervovaní (28 %) závažnost dopadů změny klimatu připouští, ale rezervovaně se dívají na ochranu klimatu i její aktéry. Pochybující (4 %) v řadě otázek existenci změny klimatu a jejích příčin dále zpochybňují, ostře odmítají klimatickou politiku a zastávce ochrany klimatu.

2.9 Závěrem: Trendy veřejného mínění

Jak ukazuje podrobný přehled aktuálních výsledků veřejného mínění, v současné době si výrazná většina české veřejnosti uvědomuje existenci změny klimatu a její hrozby. Přestože se vnímání důležitosti u obyvatel České republiky liší a znalosti o změně klimatu i jeho ochraně jsou slabé, oslovení se jednoznačně přiklánějí

Ukazuje, že přijatelnost této daně by se zvýšila v případě, pokud by byla zavedena ve více zemích světa, pokud by její výnosy byly použity na snížení daní z práce a zvýšení důchodové podpory, nebo pokud by sankcionovala ty, kteří životní prostředí poškozují nejvíce. Naopak podpora pro uhelné regiony akceptovatelnost daně snižuje.

⁶⁰ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 90–95.

⁶¹ KRAJHANZL, J. et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. Op. cit., s. 102–108.

k názoru, že rizika nedostatečné ochrany klimatu významně převažují nad riziky spojenými s důslednou ochranou klimatu. Ochránci klimatu se těší také vyšším sympatiím než odpůrci, avšak celkově jsou známi jen menší části veřejnosti. Klimatické protesty pak vnímají obyvatelé České republiky spíše negativně. Hlavní odpovědnost za řešení změny klimatu Češi a Češky přisuzují vládě, nicméně také u všech dalších aktérů českého společenského života očekávají vyšší angažovanost v klimatických otázkách. V proenvironmentálním chování dotazovaní vynikají v hospodaření s odpady, naopak velmi vzácně využívají svých občanských práv. V oblasti klimatických politik je patrná nejsilnější podpora pro šetrné hospodaření v krajině, dotace na šetrnou výrobu a úsporu energií, nejslabší naopak pro opatření, jejichž náklady by nesly domácnosti.

Otázkou zůstává, jaký bude vývoj českého veřejného mínění v klimatické problematice v dalších letech. Přestože jsme byli po roce 2013 svědky postupného nárůstu povědomí o klimatické změně a podpory pro ochranu klimatu,⁶² **aktuální data naznačují, že trendy posledních let se mění.** Kupříkladu zatímco na přelomu září a října 2020⁶³ se 40 % dotazovaných domnívalo, že se klima pravděpodobně mění, a 53 % dotazovaných odpovídalo, že se klima mění určitě, v létě 2021⁶⁴ jich ubylo: že pravděpodobně dochází ke změně klimatu, si myslelo 33 % a dalších 51 %, že probíhá určitě. Obdobně došlo během jednoho roku ke snížení obav ze změny klimatu: ačkoliv v letech 2020 i 2021 se podle dat Centra pro výzkum veřejného mínění změny klimatu obávalo stejné procento lidí – 17 %, významně za pár měsíců poklesl podíl těch, kteří se spíše obávají, z 50 % na 42 %. Shodně se také snížilo procento těch, kteří očekávají negativní dopady změny klimatu na Českou republiku: rozhodně špatné dopady očekávalo 18 % a spíše špatné 36 %, v aktuálním sběru rozhodně předpokládá špatné dopady 14 % a spíše špatné 33 %.

Určité „ochlazení“ veřejného mínění v klimatických otázkách naznačuje také časové řady Eurobarometru:⁶⁵ Ve srovnání s rokem 2019 poklesl podíl obyvatel, kteří hodnotí změnu klimatu jako velmi závažný problém (o 7 procentních bodů, na 64 %), a naopak podíl těch, kteří změnu klimatu za závažný problém nepovažují (o 7 procentních bodů stoupl na 15 %). Současně také vzrostl podíl těch, kteří rozhodně nesouhlasí s cílem uhlíkové neutrality do roku 2050 (o 3 procentní body na 4 %), nebo s tímto cílem spíše nesouhlasí (o 2 procentní body na 9 %). V České republice se ve stejném období významně proměnil také pohled na odpovědnost, kterou mají aktéři za řešení změny klimatu: největší změna je patrná v případě vlády, jejíž vnímaná odpovědnost vzrostla o 14 procentních bodů na 70 %, zatímco u byznysu kleslo vnímání odpovědnosti o 13 procentních bodů na 41 %, u environmentálních sdružení o 8 procentních bodů na 10 %. Přibývá také těch, kteří nesouhlasí s tím, že by ochrana klimatu přispěla ke zvýšení soutěživosti

⁶² Přehledově viz KRAJHANZL, J., CHABADA, T., SVOBODOVÁ, R. *Vztah české veřejnosti k přírodě a životnímu prostředí: Reprezentativní studie veřejného mínění.* Op. cit., s. 115–125.

⁶³ ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* Op. cit., s. 14.

⁶⁴ CVVM. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021.* Op. cit., s. 2.

⁶⁵ EUROPEAN UNION. *Special Eurobarometer 513: Climate change.* Op. cit., s. 24, 31, 52, 65, 91.

firem v Evropské unii: více dotazovaných než dříve nyní spíše nesouhlasí (o 12 procentních bodů na 27 %) nebo rozhodně nesouhlasí (o 2 procentní body na 6 %). Naopak ubývá těch, kteří očekávají, že přizpůsobení se negativním dopadům změny klimatu může mít pozitivní dopady na občany Evropské unie, konkrétně můžeme sledovat nárůst o 17 procentních bodů mezi těmi, kteří s tím spíše nesouhlasí (rozdíl v ostatních odpovědích je zanedbatelný).

Výsledků příznivých pro ochranu klimatu je oproti uvedeným zjištěním jen minimum, např. o 5 procentních bodů vzrostl na 50 % podíl těch, kteří uvádějí, že za uplynulých šest měsíců podnikli nějaké kroky v boji proti změně klimatu. Prakticky všechny proklimatické aktivity ve svých domácnostech dělá více Čechů a Češek než před dvěma lety (snižování spotřeby výrobků na jedno použití stoupl o 17 procentních bodů na 71 %, zvažování nízké spotřeby energie při koupi domácího spotřebiče o 17 procentních bodů na 68 %, zvažování uhlíkové stopy kupovaných potravin o 15 procentních bodů na 24 %).

Aktuální průzkumy veřejného mínění tak ukazují, že by bylo problematické očekávat i v nadcházejících letech stejný vývoj jako doposud. Je zřejmé, že nedávné trendy se mohou v současné době zastavit, nebo úplně obrátit, samozřejmě ve svém růstu i pokračovat. Vstupujeme do období, kdy bude veřejné mínění v souvislosti s růstem společenského, mediálního a politického zájmu o tato témata s vysokou pravděpodobností dynamičtější než dosud – tím důležitější bude veřejné mínění podrobně sledovat a s českou veřejností efektivně komunikovat.

3 ÚVOD DO ETIKY KLIMATICKÉ ZMĚNY

David Černý

3.1 Úvod

Globální oteplování, přesněji globální změna klimatu (spojená s oteplováním atmosféry), je podle shody drtivé většiny klimatologů reálné a jeho hlavní a (podle některých) jedinou příčinou je člověk.⁶⁶ Jeho důsledky začínáme palčivě pociťovat (v některých zemích více, v jiných méně), zatím se ale nezdá, že bychom byli ochotní přijmout všechna nezbytná efektivní opatření, která by snížila produkci skleníkových plynů (zvláště oxidu uhličitého, produktu spalování fosilních paliv a odlesňování, a metanu, produktu intenzivního zemědělství, zvláště živočišné výroby). Vědci nás opakovaně upozorňují, že konat je třeba okamžitě. Připomínají nám, že budou-li současné trendy pokračovat, může se průměrná teplota atmosféry zvýšit oproti období před průmyslovou revolucí (tj. 1850–1900) o 1,5–2 °C do poloviny století, není ale vyloučeno, že nárůst teploty může být dramatičtější. Do hry mohou vstoupit další faktory, například pozitivní (zesilující) zpětnovazební mechanismy, které oteplování urychlí a mohou nárůst teploty posunout ke 4 °C do konce století, či dokonce vyšším.

Důsledky klimatické změny již zasahují a nadále budou zasahovat v nějaké podobě celou planetu. Tání ledovců a zvýšení hladiny oceánů učiní některé pobřežní oblasti neobyvatelnými. V atmosféře se bude vyskytovat stále více extrémních jevů, jako jsou hurikány a tornáda, které budou pustošit pevninu a působit nesmírné škody na životech, zdraví a majetku.⁶⁷ Velké části kontinentů se mohou stát neobyvatelnými, protože tam budou panovat příliš vysoké teploty. Pitné vody a vody pro zavlažování bude nedostatek, totéž platí pro podzemní zásoby vody; půda bude vysychat, potravin bude nedostatek a lidé budou čelit klimatickému

⁶⁶ Je nezbytné rozlišovat mezi klimatem a počasím. Klima se většinou definuje jako pomalu se měnící aspekty systému atmosféra – hydrosféra – pevný povrch země, zatímco počasí představuje aktuální stav atmosféry v daném čase a místě. Klima tedy charakterizujeme pomocí statistických pojmů popisujících počasí v delším časovém období. Tento rozdíl je zvláště důležitý, přihlédneme-li k rétorice mnohých popíračů změny klimatu. Ti často upozorňují na některé anomální stavy počasí a odvozují z nich, že změna klimatu není reálná či že neodpovídá popisu klimatologů. Nicméně z toho, že například zima je na nějakém území zvláště tuhá, neplyne, že změna klimatu není reálná a nezahrnuje také zvyšování teploty atmosféry. Srov. DESSLER, Andrew. *Introduction to Modern Climate Change*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2016.

⁶⁷ Srov. FARES, Ali (Ed.). *Climate Change and Extreme Events*. Amsterdam: Elsevier, 2021.

hladomoru.⁶⁸ V důsledku toho může dojít k masivnímu stěhování národů; milióny a potenciálně stamilióny lidí se vydají na pochod, aby nezemřeli žízni a hladem.⁶⁹ Teplejší klima může přispět k dalšímu šíření teplomilných nemocí, zvýší se riziko nové pandemie. Rizikem může být i rozšíření nebezpečných bakterií nebo virů, které byly konzervovány v doposud zmrzlé půdě permafrostu. Někteří autoři také upozorňují na to, že zaniklou éru studené války mezi globálními mocnostmi USA–SSSR s velkou pravděpodobností vystřídá období války klimatické změny (*Climate Change War*), které může trvat mnohem déle než studená válka.⁷⁰ Změny klimatu se všemi jeho důsledky nastolí podmínky globální nestability, které se budou projevat zvýšeným množstvím válečných konfliktů. Nepůjde o soupeření dvou globálních velmocí, ale o boj všech se všemi o zajištění dostatečných zdrojů obživy a snesitelně kvalitního života.

Tyto důsledky se již začínají projevovat, pro mnohé z nás se však zatím týkají „jiných“ ve vzdálených zemích. Jenže fakt, že již dnes lidé na jiných kontinentech trpí, a fakt, že budou trpět i lidé v nepříliš vzdálené budoucnosti a další generace, nijak utrpení neumenšuje, stejně jako naši povinnost s klimatickou změnou bojovat a pomáhat potřebným. Etická reflexe změny klimatu a jejích důsledků nám může pomoci uvědomit si, že negativní hodnota utrpení zůstává stejná bez ohledu na to, zda trpíme my či jiní, zda trpí lidé kolem nás či někde na druhém konci planety, zda trpíme nyní nebo v budoucnosti, zda se utrpení dotkne již existujících lidí nebo těch, kteří se teprve narodí a, ač nevinní, ponесou následky našich rozhodnutí.

Etiku klimatické změny můžeme chápat jako část environmentální etiky.⁷¹ Ta se zrodila v 70. letech minulého století a její zaměření bylo ryze praktické. Snažila

⁶⁸ Srov. GUZMAN, Andrew T. *Overheated*. New York: Oxford University Press, 2013. Tato publikace se zaměřuje na negativní dopady globální klimatické změny na lidské jedince, zvláště na změnami klimatu vyvolaný nedostatek potravin, pitné vody, dopady na lidské zdraví a mezinárodní bezpečnost.

⁶⁹ Migrace způsobená klimatickou změnou je již realitou, zatím však probíhá víceméně v rámci kontinentů. S rostoucí teplotou povrchu planety a s tím spojenými negativními důsledky lze však očekávat v mnohem silnější transkontinentální migrační toky. Srov. WHITE, Gregory. *Climate Change and Migration. Security and Borders in a Warming World*. New York: Oxford University Press, 2011.

⁷⁰ Srov. LEE, James R. *Climate Change and Armed Conflict. Hot and Cold Wars*. New York: Routledge, 2009. Autor svou analýzu neopírá o tvrzení, že válečné konflikty způsobí klimatická změna izolovaná od dalších faktorů a svých dopadů na globální lidskou společnost. Společenské fenomény lze jen obtížně redukovat pouze na jedinou příčinu, byť váha různých faktorů může být odlišná. Někteří, zvláště američtí, autoři se například pokoušeli interpretovat syrskou občanskou válku v optice globální klimatické změny. Třebaže lze říci, že k ní přispěla, skutečné pochopení všech příčin vyžaduje mnohem hlubší analýzu. Srov. DAOUDY, Marwa. *The Origins of the Syrian Conflict. Climate Change and Human Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. Steven Pinker ukazuje, že se počet válečných konfliktů v posledních desetiletích výrazně snížil. Obecně žijeme ve světě, který je bezpečnější a vzhledem k celé řadě parametrů se v něm lidem žije lépe. Válka klimatické změny by představovala neblahé zvrácení tohoto trendu a ohrožení naplnění osvícenského ideálu humanistické společnosti. Srov. PINKER, Steven. *Enlightenment Now. The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*. New York: Penguin Books, 2018.

⁷¹ Srov. SANDLER, Ronald L. *Environmental Ethics. Theory in Practice*. New York: Oxford University Press, 2018.

se čelit novým výzvám, jakými bylo znečišťování životního prostředí či třeba skladování jaderného odpadu. Postupně však svůj praktický charakter poněkud ztratila a začala se zabývat tématy teoretickými, například otázkou, zda hodnotu mají jen lidé, nebo i živočichové či dokonce rostliny a celé ekosystémy. Z této teoretické reflexe vzešla celá řada přístupů (antropocentrismus, sentientismus, biocentrismus, hlubinně ekologický přístup, ekofeminismus či hnutí za environmentální spravedlnost). Tyto přístupy nám otevřely nové obzory a umožnily vnímat mnohé problémy v jiném světle. Zdá se však, že neposkytují dostatečná praktická vodítka pro řešení aktuálních problémů. Etika klimatické změny se, stejně jako etika environmentální, zrodila ze snahy řešit akutní výzvy moderní doby, uchovala si však svou praktičnost a důraz na poskytování praktických řešení klimatické krize. V následujících řádcích představíme některé etické a šířeji eticko-politické a sociální výzvy spojené s klimatickou změnou a jejich možná řešení. Prosíme čtenáře, aby měli na paměti, že se jedná o pouhé uvedení do některých problémů. Dnes existuje nepřeberné množství publikací věnujících se etice klimatické změny; máme však k dispozici jen několik tiskových stránek a proto bylo třeba vybírat, jaké etické teorie představíme a do jaké hloubky a také o jakých problémech a jejich možných řešeních se zde zmíníme. Konečný výběr samozřejmě odráží osobní preference a zájmy autorů. Zájemci o hlubší pochopení problematiky však mohou využít poznámkový aparát a v nich zmíněné publikace.

3.2 Globální a existenční rizika

Snad každé mytologické vysvětlení počátku světa obsahuje vyprávění o narušení původního stavu, v němž lidé prožívali dobré životy prosté strastí a bolestí. Zvlášť působivé vyličení tohoto pádu nabízí řecký filosof a básník Hésiodos ve svém díle *Ἔργα καὶ Ἡμέραι* (*Práce a dny*, kolem roku 700 př. n. l.).⁷² Prométheus, praví se zde, ukradl vládci bohů oheň a předal ho lidem. Diův hněv byl nezměrný; uložil tedy Héfaistovi a dalším bohům, aby z hlíny, vody a lidského vlasu stvořili krásnou ženu, Pandóru. Obdržela od bohů darem hliněnou nádobu, kterou předala Prométheovu bratrovi Epimétheovi. Když z ní snala víko, do světa unikly choroby, strážně, chudoba a další zla. Než však mohla uniknout i naděje (ἐλπίς), Pandóra nádobu opět uzavřela a uvěznila ji tam navěky. Jaká však je povaha naděje? Je dobrá, či špatná? A proč se vlastně nacházela v nádobě? Hésiodovo vyprávění odpovědi nenabízí, otázky spíše vyvolává. Je-li naděje dobrá, proč se nacházela v nádobě plné zla? A je-li špatná, z jakého důvodu byla z vůle Diovy uvězněna v nádobě? Interpretace *Práce a dny* jsou různé. Některé autoři tvrdí, že naděje je dobrá; a i když zůstala uvězněna v nádobě, je i tak mezi námi, zatímco ostatní bohové se odebrali na Olymp. Zeus ji zřejmě uvěznil, aby posílil svůj trest. Kdyby

⁷² HÉSIODOS. *Železný věk*. Překlad Julie Nováková. Praha: Oden, 1976.

byla volná, mohla by učinit náš úděl snesitelnějším, ze svého vězení však uniknout nemůže.⁷³

Postoje naděje se nacházejí někde mezi postoji epistemickými („vím, že...“) a preferenčními („chci, aby...“). Když například říkáme, že doufáme, že se podaří nalézt řešení globální klimatické změny, vyjadřujeme postoj naděje: naděje, že propozice „podaří se nalézt řešení globální klimatické změny“ bude pravdivá, jinými slovy, že nastane věcný stav s touto propozicí korespondující. Naděje je tedy spojena s možností a nejistotou; je reálně možné, že příslušný věcný stav nastane, současně to ale nevíme jistě; právě proto doufáme. Naději si většinou spojujeme s něčím, co je v nějakém smyslu dobré, opakem naděje v tomto smyslu tedy není beznaděj (ta je kontradiktorním postojem), ale obava (kontrární). Obava vyjadřuje možnost, že nastane nějaký špatný věcný stav, jako v případě naděje však nevíme jistě, zda k tomu dojde.

Možnostem aktualizace špatných věcných stavů říkáme rizika. Rizika je možné klasifikovat celou řadou způsobů, například podle jejich intenzity, rozsahu či pravděpodobnosti. V nedávné době se předmětem intenzivní diskuse stala globální katastrofická a existenční rizika. Jedním z průkopníků této reflexe je kanadský filosof John Leslie, který v roce 1996 publikoval knihu *The End of the World. The Science and Ethics of Human Extinction*. Jednu sekci zde věnuje skleníkovému efektu a rizikům spojeným s možnými posilujícími zpětnovazebnými mechanismy, jež by mohly vést k prudkému oteplení planety se všemi negativními důsledky.⁷⁴ Globální klimatická změna je realitou, její skutečný průběh v dalších letech může být předmětem nadějí i rizik, totéž platí pro její důsledky. Jak vážné tyto důsledky mohou být? Jak moc bychom se měli bát?

Nick Bostrom a Milan M. Čirković klasifikují rizika na základě jejich rozsahu, intenzity a pravděpodobnosti.⁷⁵ Mohou ohrožovat jednoho člověka, být lokální, globální a případně i mezigenerační. Z hlediska intenzity je lze dělit na nepatrná, snesitelná a terminální. Pravděpodobnost rizik je možné určit velmi hrubě vytyčením několika kategorií, např. malá, střední a velká. Vhodnějším přístupem ale je snaha o co nejpřesnější určení pravděpodobnosti aktualizace jednotlivých rizik v závislosti na stavu světa a našeho poznání. Následující tabulka je dvourozměrná a zachycuje klasifikaci rizik pouze na základě jejich rozsahu a intenzity (**obr. 15**):⁷⁶

⁷³ Srov. BYRNE, Shanon. Ἐπιτίς in Works and Days 90–105. *Syllecta Classica*. 1998, č. 9, s. 37–45.

⁷⁴ LESLIE, John. *The End of the World. The Science and Ethics of Human Extinction*. New York: Routledge, 1996, s. 53–63.

⁷⁵ BOSTROM, Nick, ČIRKOVIĆ, Milan M. Introduction. In BOSTROM, N., ČIRKOVIĆ, M. M. (Eds.). *Global Catastrophic Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

⁷⁶ *Ibid.*, s. 3.

Obr. 15 Klasifikace rizik.

| | | | |
|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Rozsah (celý vesmír?) | | | |
| Trans-generační | Vyhynutí jednoho druhu včel | Dramatická ztráta biodiverzity | Vyhynutí lidstva |
| Globální | Globální oteplení o 0,001 °C | Epidemie španělské chřipky | Stárnutí? |
| Lokální | Nepatrná dopravní zácpa | Recese v nějaké zemi | Genocida |
| Individuální | Vypadnutí jednoho vlasu | Ukradené auto | Smrtelná auto-nehoda |
| | Nepatrná | Snesitelná | Terminální |
| | Intenzita (děsivá?) | | |

Existenční rizika

Rizika globálních katastrof

Do tabulky nejsou zahrnuta rizika (jsou jen naznačena), jejichž aktualizace by zasáhla celý vesmír a intenzita by byla děsivá. Dvě kategorie rizik jsou zvláště důležité; obě klasifikujeme jako terminální (jejich důsledkem je umírání), liší se pouze rozsahem. Globální katastrofická rizika mají takový rozsah a intenzitu, že by vedla k hromadnému umírání lidí v globálním měřítku, lidská rasa by však v nějaké podobě přežila. Existenční rizika jsou mezigenerační: neohrožují jen tuto, ale i další generace. Pokud by se aktualizovala, zemřou všichni lidé (a další generace se nenarodí), případně nějakí lidé přežijí, ale vše specificky lidské, čeho si tak ceníme, jako je kultura, věda, morálka a právo apod., by zaniklo.⁷⁷ Jak velké riziko představuje globální oteplování?

Zřejmě všichni autoři až na výjimky se shodují, že není rizikem existenčním, nepochybně je však rizikem globálním, jehož intenzita se nachází někde na pomezí snesitelné a terminální hodnoty. Velmi záleží na tom, jaký bude další vývoj a zda bude alespoň trochu úspěšná snaha o snižování emisí a *ipso facto* koncentrace skleníkových plynů, především oxidu uhličitého a metanu v atmosféře. Naplnil-li by se jeden z nejhrošších scénářů zahrnující zvýšení průměrné teploty o 4 a více stupňů Celsia, bude intenzita posunuta výrazně do kategorie „terminální“; v důsledku záplav, nesnesitelného horka, hladomoru, masové migrace, nestabilního počasí, zvýšené intenzitě a/nebo výskytu tornád a dalších atmosférických jevů, vypuknutí nových pandemií apod.⁷⁸ bude umírat velké množství lidí. Ale ani nejlepší pravděpodobný

⁷⁷ ORD, Toby. *The Precipice. Existential Risk and the Future of Humanity*. London: Bloomsbury, 2020, s. 6.

⁷⁸ Nová studie v časopise *Nature* dokládá, že klimatická změna výraznou měrou zhoršuje průběh infekčních nemocí a oslabuje naši schopnost se s těmito chorobami vyrovnávat. Srov. PRILLAMAN,

scénář, udržení koncentrace CO₂ pod 450 ppm (zvýšení teploty o 1,5–2 °C) není prostý mnohých rizik; bude sice spadat spíše do kategorie „nesitelné“, i tak ale bude mít klimatická změna celou řadu lidských obětí.⁷⁹

Napsal jsem, že většina autorů nepovažuje globální klimatickou změnu za existenční riziko. Stejně jako se ale intenzita tohoto rizika může pohybovat na intervalu mezi snesitelnými a terminálními, tak se může existenčnímu riziku velmi nebezpečně blížit. Před 250 lety, tedy zhruba před rozkvetem průmyslové revoluce, byla koncentrace oxidu uhličitého v atmosféře 280 ppm. Od té doby každý rok roste, průměrná teplota se zvýšila o 0,85 °C, přičemž většina této změny spadá do období od roku 1970 dodnes. Vliv člověka na globální oteplování je nepochybný; souhlasí s tím 99,98 % všech publikujících klimatologů.⁸⁰ Někteří autoři se domnívají, že od roku 1950 je člověk zodpovědný za veškeré změny teploty. Budou-li trendy postupovat tímto tempem a k omezení emisí nedojde, je zvýšení teploty o 4 °C velmi reálné; důsledky by byly nedozírné. A zvýšení průměrné teploty o 6 °C by již hraničilo s existenční krizí.⁸¹

McKenzie. *Climate change is making hundreds of diseases much worse*. [online]. Nature, 12. srpna 2022. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-02167-z>.

⁷⁹ Vycházíme zde z: AHRENS, Donald C. *Essentials of Meteorology. An Invitation to the Atmosphere*. 8th ed., Boston: Cengage Learning, 2012; ALLEN, Myles R., FRAME, David. *Climate Change and Global Risks*. In BOSTROM, N., ČIRKOVIĆ, M. M. (Eds.). *Global Catastrophic Risks*. C.d. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 265–286; ROMM, Joseph. *Climate Change. What Everyone Needs to Know*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2018.

⁸⁰ Jedním z chybných argumentačních kroků je opírání se o „expertizu“ falešných odborníků. Myslíme tím převážně ty, kteří jsou sice odborníky (epistemickou autoritou) v nějaké oblasti vědy, nejsou však klimatologové. Mnozí popírači globální klimatické změny si vyberou nějakého vědce-popírače, který však není klimatologem, zdůrazní jeho vědecké tituly a zásluhy v jeho vědní oblasti a posléze jeho názor využijí jako nástroj přesvědčování. Tato strategie je však zcela chybná; ani nositel Nobelovy ceny nemůže převážít drtivý konsenzus klimatologů. Pro nás, kteří jsme v klimatologii laiky, by bylo zcela iracionální uvěřit matematikovi, fyzikovi, biologovi... (či dokonce desítkám či stovkám takových vědců) a odmítnout závěry těch, kteří jediná jsou v dané oblasti (klimatologii) epistemickou autoritou. Například v roce 2008 vznikl na Oregon Institute of Science and Medicine tzv. Petition Project, který podepsalo více než 31 000 vědců odmítajících vědecké pozadí teorie klimatické změny. Nicméně drtivá většina z nich byla odborníky v jiných, často zcela nesouvisejících oborech; pouze kolem 0,1 % signatářů tvořili klimatologové. V téže době 97,5 % publikujících klimatologů souhlasilo s tím, že lidská činnost je významným faktorem klimatické změny, dnes je to již 99,98 % (jinými slovy, od roku 2008 se konsenzus neoslabil, ale naopak posílil). Srov. WASHINGTON, Haydn, COOK, John. *Heads in the Sand. Climate Change Denial*. New York: Earthscan, 2011, s. 45, 46. Pokud někoho ohromuje číslo 31 000, zkuste si vypočítat, kolik procent tito vědci tvoří v celosvětové komunitě vědců, kterou v roce 2021 tvořilo 8,8 miliónů lidí. Kromě toho, argumenty všech významnějších popíračů globální klimatické změny a lidského vlivu byly podrobeny důkladné analýze a přesvědčivě vyvráceny způsobem, který je přístupný i zvědavým laikům. Srov. EGGLETON, T. *A Short Introduction to Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2013, s. 170–183. Další nekorektní argumentační strategii, s níž se můžeme často setkat, je tzv. vyzobávání rozinek (*cherry picking*), které v případě diskuse o globální změně klimatu spočívá například v tom, že si vybíráme několik studií potvrzujících naše přesvědčení, a zcela ignorujeme obrovské množství jiných studií, jež ho vyvracejí. V ČR může být příkladem tohoto neetického přístupu k evidencím Václav Klaus a jeho kniha *Modrá, nikoli zelená planeta*.

⁸¹ LYNAS, Mark. *Six Degrees. Our Future on a Hotter Planet*. London: Harper Perennial, 2008, s. 217–241.

Někteří autoři však upozorňují na to, že může být mnohem hůře. Dynamický systém interakcí země – oceány – atmosféry, jimž se zabývá klimatologie, není zatím dostatečně prozkoumaný. Postupné zvyšování průměrné teploty může spustit pozitivní (posilující) zpětnovazebné smyčky, které oteplování posílí; a v důsledku vyšší teploty se bude oteplovat rychleji. Může dojít k tomu, že celý systém či jeho části dospějí k tzv. bodům zlomu (*tipping points*), za nimiž se změny stanou nevratnými (zřejmě to již platí pro některé ledovce). Tyto změny se zřejmě nedají dobře předpovídat, není tedy možné zjistit, kde přesně se body zlomu nacházejí a jak moc se k nim blížíme.⁸² Není také zcela prozkoumána dynamika pozitivních zpětnovazebních mechanismů. Jejich obecná povaha je ale již vcelku známá.

Prvním z posilujících mechanismů je změna albeda. Atmosféra propouští krátkovlnné záření, které je pohlcováno povrchy a vyzařováno jako záření dlouhovlnné, ohřívající atmosféru. Tyto povrchy však mají různé albedo (odrazivost) vyjadřující poměr odraženého a dopadajícího záření. Zjednodušeně řečeno, čím vyšší albedo, tím je odrazivost povrchu větší, ten se méně otepluje a vydává do svého okolí méně tepla. Vysoké albedo má čerstvý sníh (uvádí se až 90 %), led (kolem 80 %) a hladina oceánů (50–80 % v závislosti na poloze Slunce). Rostoucí teploty vedou k tání ledovců, odhalená půda má albedo mnohem nižší, povrch se rychle otepluje a vyzařuje teplo do atmosféry, čímž přispívá k rychlejšímu oteplování a dalšímu tání ledovců.

Další pozitivní zpětnovazební smyčkou je tání permafrostu. Jako permafrost definujeme půdu, jejíž teplota je pod bodem mrazu alespoň po dobu dvou za sebou jdoucích let. V permafrostu se ukrývá obrovské množství uhlíku, podle aktuálních odhadů zhruba 1,5 bilionů tun. S rostoucí teplotou permafrost taje a uhlík se z něho uvolňuje. Dochází-li současně k jeho vysušování, uvolňuje se primárně v podobě oxidu uhličitého, rozmokřený permafrost emituje spíše metan, další skleníkový plyn. Metan dokáže zachycovat teplo efektivněji než oxid uhličitý; v horizontu 100 let je to zhruba 34krát více, ovšem v kratším období 20let je to až 86krát více (metan se v atmosféře poměrně rychle rozkládá na oxid uhličitý). Mechanismus posilování je zřejmý: čím je teplota vyšší, tím více permafrost taje (na některých místech Sibíře z něj uniká uhlík tak rychle, že to vypadá, jako by půda „bublala“); a čím více taje permafrost, tím více CO₂ či CH₄ se uvolňuje do atmosféry.

Velké množství metanu je uloženo také ve studených vodách moří a oceánů v podobě klatrátů (metanhydrátů), molekulách metanu uzavřených v ledových krystalech. Jejich stabilita je závislá na tlaku a teplotě. Bohužel se ale ukazuje, že se ohřívá i hluboká voda oceánů, od roku 1990 rychleji, než se čekalo (voda má vysokou měrnou tepelnou kapacitu, takže na její ohřátí je třeba velkého množství tepla). S rostoucí

⁸² Fred Pearce tvrdí, že vzhledem k existenci celé řady možných zpětnovazebných mechanismů vstoupíme na území *terra incognita*. Současná generace je podle něj poslední, která se může spoléhat na globálně stabilní klima. Autor také upozorňuje na to, že zatímco doposud bylo možné ničivé dopady lidské činnosti vyřešit migrací, před globální klimatickou změnou a jejími dopady nás migrace nezachrání; není kam jít. Srov. PEARCE, Fred. *With Speed and Violence. Why Scientists Fear Tipping Points in Climate Change*. Boston: Beacon Press, 2007, s. 237–239.

teplotou vody v oceánech hrozí, že se naruší struktura klatrátů metanu a ten se z nich začne ve velkém množství velmi rychle uvolňovat. Důsledky by opět byly velmi vážné, protože metan zachycuje teplo velmi efektivně a zvýšená koncentrace tohoto plynu v atmosféře by mohla výrazně urychlit její oteplování (a tím další rozklad klatrátů).

Jak jsme již poznamenali, je velmi obtížné určit, zda se blížíme k bodům, které by v žádném případě překročeny být neměly. Výše uvedené zpětnovazebné mechanismy jsou známy, není však jednoduché je předpovídat a zapojovat do predikcí vývoje procesů globální změny klimatu. Víme však bezpečně, že planeta se otepluje velmi rychle, víme také, že oteplování narůstá (rychlost této změny je opět obtížné předpovídat). Některé scénáře budoucího vývoje předpovídají změnu průměrné teploty o 4–5 °C, což by mělo globální katastrofické důsledky a mechanismy boje proti nim (zmírňování a adaptace) by na mnoha místech naší planety mohly být zcela neúčinné. Projevili se navíc výrazně některé z popsaných zpětnovazebních mechanismů, může se klimatická změna se svými důsledky výrazně posunout směrem k transgeneračním katastrofickým, či dokonce existenčním událostem.

3.3 Sociální a etické důsledky klimatické změny

Velice zajímavý pohled na možné důsledky globální změny klimatu předkládá ve své knize *Four Futures: Life after Capitalism* americký sociální vědec Peter Frase.⁸³ Frase je marxista, jeho analýza je proto zasazena do marxistického pojmového rámce, neupírá jí to však na platnosti a zajímavosti. Autor sleduje možné politické a etické proměny společnosti v závislosti na konstantě, již je rostoucí automatizace a využívání nástrojů umělé inteligence, a proměnné, již je naše schopnost vyrovnat se s důsledky oteplování a struktura společnosti (rovnostářská, či hierarchická). Je však pevně přesvědčený o tom, že éra kapitalismu se nachýlila ke svému konci (zde se autor dle našeho názoru mýlí, resp. jeho chápání kapitalismu jako primárně třídního uspořádání společnosti je příliš ovlivněné marxismem) a bude nahrazené buď nějakou formou socialismu, či barbarstvím.⁸⁴

Automatizace společnosti bude nepochybně pokračovat, nezabrání-li tomu nějaké disruptivní faktory, jakým by mohl být rychlý růst teploty atmosféry. Může nám zajistit dostatek zdrojů pro všechny, mohla by však přispět k dalšímu rozvíření

⁸³ FRASE, Peter. *Four Futures. Life after Capitalism*. London: OpenDemocracy, 2016.

⁸⁴ Pro některé autory je globální změna klimatu příležitostí útočit na kapitalismus a svobodný trh. Srov. KLEIN, Naomi. *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. New York: Simon & Schuster, 2014. Problém s tímto přístupem (a podobnými) je ten, že autorka nás sice chce ochránit před klimatickou změnou a „brutálně nespravedlivým ekonomickým systémem“, zapomíná však na to, že právě tento systém a liberalismus, jehož je součástí, přispěl k bezprecedentnímu zkvalitnění lidského života a nárůstu životní úrovně. Navíc poskytuje výživný substrát pro rozmach vědeckotechnologického rozvoje, který je našim hlavním spojencem v boji proti globální změně klimatu, nikoli svržení liberalismu a kapitalismu. Srov. PLUCKROSE, Helen, LINDSAY, James. *Cynical Theories*. London: Swift Press, 2021.

nůžek mezi chudými a bohatými, a ještě radikálnější hierarchizaci společnosti. Fra-se popisuje celkem čtyři možné scénáře vymezené rovností či hierarchií na jedné straně a dostatkem či nedostatkem zdrojů na straně druhé:

| | Nadbytek | Nedostatek |
|------------|------------|---------------|
| Rovnost | Komunismus | Socialismus |
| Hierarchie | Rentismus | Exterminismus |

Mnohé z nás nepochybně dráždí slovo „komunismus“, ale to lze nahradit pojmem rovnostářské liberální demokracie; totéž platí pro „socialismus“, který lze chápat též jako rovnostářské politicko-ekonomické uspořádání společnosti v době nedostatku zdrojů. Ani komunismem, ani socialismem se zde zabývat nebudeme. První z nich je možný, pokud se nám podaří zvládnout globální klimatickou změnu a využívání nástrojů umělé inteligence zajistí efektivní získávání zdrojů a jejich distribuci ve společnosti. Lze uvažovat i o nových formách lidské existence;⁸⁵ například pokud by klimatická změna učinila velkou část planety neobyvatelnou, mohli by se lidé přesunout do virtuální reality a žít smysluplné životy tam.⁸⁶ Bude-li zvládnutí následků klimatické krize (či jiných globálních krizí) nedostatečné, může i tak být distribuce zdrojů spravedlivá. Vznik zcela rovnostářské společnosti, zvláště v případě nedostatku zdrojů, však příliš pravděpodobný není.

Rentismus předpokládá prohloubení již dnes hluboké propasti mezi chudými a bohatými. Vědeckotechnický pokrok sice umožní „tisknutí“ všech potřebných produktů speciálními tiskárnami, každé „vytisknutí“ však bude zpoplatněno ve shodě s autorským zákonem ve prospěch autora „tiskové matrice“. Nejzajímavější je však poslední, čtvrtý scénář. Ten je již výrazně posunut do kategorie existenčního rizika. Pokud by nastal, civilizace s jejími zákony, morálkou, kulturou, vědou a historií by zmizela a byla by nahrazena brutálním bojem o zbývající zdroje a válkou všech proti všem. Lidé by se ocitli v přirozeném stavu, v němž neexistují žádná práva a povinnosti, snad kromě „přirozeného“ práva silnějšího přivlastnit si vše, co dokáže, a dělat vše, co se mu zlíbí a v čem mu nezabrání někdo silnější.⁸⁷ Tato postkatastrofická

⁸⁵ James Lovelock rozděluje dějiny naší planety na tři důležitá období. První začalo v okamžiku, kdy se objevily první fotosyntetizující organismy, další (antropocén) datuje od roku 1712, kdy lidstvo získalo schopnosti efektivní přeměny sluneční energie na práci. Nyní stojíme na prahu třetího období, novacénu, kdy dokážeme transformovat energii ze Slunce na informace. Rovněž Lovelock považuje globální klimatickou změnu za vážný problém, dokonce existenční, nejen vzhledem k přímým dopadům na člověka a ekosystémy, ale také proto, že oslabuje samoregulační mechanismy globálního systému, jenž pokrtil Gaia. Pokud se však podaří tento problém efektivně vyřešit, bude následujícím krokem evoluce vznik nových životních inteligentních forem (kterým poněkud nepřesně říká kyborgové). Srov. LOVELOCK, James. *Novacene. The Coming Age of Hyperintelligence*. New York: Penguin Books, 2019.

⁸⁶ Srov. DANAHER, John. *Automation and Utopia. Human Flourishing in World without Work*. Cambridge: Harvard University Press, 2019; CHALMERS, David. J. *Reality+. Virtual Worlds and the Problems of Philosophy*. Dublin: Allen Lane, 2022.

⁸⁷ Srov. HOBBS, Thomas. *Leviathan*. New York: Oxford University Press, 1998, s. 82–86 (Ed. J. C. A. Gaskin).

společnost je však hierarchická. Někteří lidé mají více moci než jiní, možná právě díky tomu, že se jim podařilo udržet si nějakou kontrolu nad výdobytky umělé inteligence a automatizace. K čemu by potřebovali ty chudé, ty, kteří žijí ve skutečném přirozeném stavu? Jejich přirozenou inklinací by zřejmě byla snaha vyhladit (exterminovat) ostatní.

Jak již bylo zmíněno, Frase je marxista a jeho analýza je marxismem silně ovlivněna. Nicméně upozorňuje na jeden důležitý fakt: na důsledky globální klimatické změny nemůžeme pohlížet izolovaně. Nebude docházet jen k záplavám, tornádům, vysychání půdy, hladomoru, nestabilitě počasí, snižování výnosů zemědělství, propuknutí pandemií apod. Zasažená bude celá naše společnost a může dojít k radikálnímu narušení její struktury a představ o distributivní spravedlnosti, formách vlády a podílu lidí na moci, a samozřejmě také morálce. Americký filosof Tim Mulgan ve své pozoruhodné knize *Ethics for a Broken World. Imagining Philosophy after Catastrophe* vychází ve svých úvahách z toho, že existenční rizika se sice nenaplnila, společnost se nenachází v přirozeném stavu boje všech proti všem, zdroje jsou však nesmírně omezené a počet přeživších je poměrně nízký.⁸⁸ Kultura a věda se zachovaly, nepostačují však k tomu, aby každý měl dostatek a populace mohla nekontrolovaně růst. Mulganova kniha je velmi zajímavá, protože si pokládá otázku, jakým způsobem by se mohla etika v tomto novém světě změnit. Naše morálka a její etická reflexe se postupně vyvíjely v době dostatku, říká autor, nový svět je ale světem nedostatku. Etická reflexe v něm existuje, je však ovlivněna novými podmínkami. Vezměme si například pro naši společnost tak důležitý konceptuální a normativní nástroj, jímž jsou lidská práva. Chápeme je většinou individuálně: každý z nás je obdařený nezczizitelnými právy, mezi něž patří právo na život a další důležité práva.⁸⁹ Právo na život však může být pro obyvatele postkatastrofického světa nesrozumitelné, protože klade jedince nad celek a připisuje mu normativní ohledy, které mohou být v rozporu s dobrem společnosti. Něco takového si mohla dovolit společnost dostatku, nikoli však společnost nedostatku, jejímž primárním cílem je zajištění přežití lidského druhu. Z toho mohou plynout velmi vážné důsledky: například morální přípustnost infanticidy či usmrcování starých a „nepotřebných“. Obě praktiky by obyvatelé našeho současného světa zavrhli jako nelidské a odporující všem našim představám o lidských právech a morálce. A společnost, která je praktikuje, by zřejmě posuzovali jako nemorální, barbarskou a zaostalou.

Mulganovy úvahy mají hluboký teoretický smysl, neboť nás nutí zamýšlet se nad teoretickým základem lidskoprávního diskurzu a dalších etických teorií. Skutečně je etika objektivní, takže jsou její principy a normativní závěry platné vždy a všude, bez ohledu na stav světa, společnosti a kultury? Nebo je spíše subjektivní a její závěry v některých kontextech platí a v jiných zase ne? Jsme-li objektivisté, mohli bychom vznik společnosti, o níž Mulgan píše, považovat za morální úpadek,

⁸⁸ MULGAN, Tim. *Ethics for a Broken World. Imagining Philosophy After Catastrophe*. New York: Routledge, 2011.

⁸⁹ SUMNER, Leonard W. *The Moral Foundation of Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

jenže pokud je tato metaetická teorie chybná, můžeme jen konstatovat, že se morálka mění. Mulgan však také plasticky ilustruje, že globální klimatická změna může vést k radikálnímu přehodnocení současné morálky a etiky a přijetí norem, jež dnes (korektně či nekorektně) považujeme za zcela nepřijatelné. Obávám se, že k tomu může docházet bez nutnosti přechodu z našeho do postkatastrofického světa. Řekněme například, že klimatický hladomor uvede do pohybu desítky, možná stovky milionů lidí. Nepochybně to vyvolá obrovské problémy, které mohou přerůst v ozbrojené konflikty, uzavírání některých zemí či velkých celků (např. EU) a masivní střety na hranicích. Vnímání lidí a společnosti se může radikálně posunout od proklamované rovnosti všech lidských bytostí k doktrínám o „přirozeném“ právu na obhajobu vlastního území před „cizáky“, dehumanizaci běženců a přijetí nějakých představ o ztrátě jejich individuálních práv ve prospěch lokálních celků.⁹⁰

Stále více autorů dnes hovoří o pandemii špatného myšlení.⁹¹ Mnozí lidé jsou obětí tohoto fenoménu: přijímají svá přesvědčení nekriticky, nedokáží rozlišovat mezi dobrými a špatnými argumenty, zcela postrádají základní dovednosti pro práci s nejistotou, pravděpodobností, nedokáží prohlédnout nepřeborné množství falešných argumentů.⁹² Informace jsou dnes široce dostupné, schopnost je zpracovat, interpretovat a vytvořit si vlastní epistemicky odpovědný názor mnohým chybí. Na vině není pouze nedostatečná znalost mechanismů správného formování názorů a usuzování, ale také celá řada epistemických neřestí, jež nám brání utvářet si názory korektně.⁹³ Arogantní člověk může mít všechna data přímo před očima a umět je korektně zhodnotit, tato neřest mu v tom však zabrání.

V mnoha situacích je epistemická nezralost vcelku neškodná. Chce-li někdo věřit tomu, že země je ve skutečnosti placatá, příliš mu to neublíží a neohrozí to ostatní. V případě vážných rizik to však neplatí. Mohli jsme to pozorovat během pandemie covidu-19, kdy špatné myšlení vedlo k tomu, že poměrně velký segment společnosti zastával nesmyslné teorie o očkování a přispěl tím k nedostatečnému proočkování populace.⁹⁴ V takových případech se epistemický prohřešek (provinění proti kánonům formování názoru) snoubí s prohřeškem morálním. Pokud nějaká matka uvěří tomu, že očkování způsobuje autismus, je její prohřešek epistemický, jelikož ale současně ohrozí své dítě, prohřešuje se i morálně. Vážnost možných dopadů

⁹⁰ S tím je spojeno i riziko, že vzhledem k dlouhodobému charakteru klimatické změny a jejich důsledků může dojít k „uzamčení“ nových hodnot a morálních norem. Dnes těžko představitelné ideje (např. o neexistenci univerzálních lidských práv) by se tak mohly zakonzervovat a dlouhodobě zvrátit morální pokrok lidské civilizace. Srov. MACASKILL, William. *What We Owe the Future*. New York: Basic Books, 2022.

⁹¹ Srov. NADLER, Steven, SHAPIRO, Lawrence. *When Bad Thinking Happens to Good People. How Philosophy Can Save Us from Ourselves*. Princeton: Princeton University Press, 2021.

⁹² Srov. PINKER, Steven. *Rationality. What It Is. Why It Seems Scarce. Why It Matters*. New York: Viking, 2021.

⁹³ CASSAM, Quassim. *Vices of the Mind. From the Intellectual to the Political*. New York: Oxford University Press, 2019.

⁹⁴ Lidé zastávají iracionální postoje k očkování od jeho postupného zavádění. Srov. OFFIT, Paul A. *Deadly Choices. How Anti-Vaccine Movement Threaten Us All*. New York: Basic Books, 2012.

epidemie špatného myšlení roste s vážností rizika, tedy s jeho intenzitou, rozsahem a pravděpodobností. Globální klimatická změna je bezpochyby obrovským rizikem pro celou planetu a člověka. Vědci nás neustále varují před laxností politiků a lidí,⁹⁵ boj proti oteplování je zcela nedostatečný a důsledky budou velmi vážné.

Jedním z důvodů je to, že ho mnozí lidé neberou vážně, podceňují možné dopady globální klimatické změny, nebo dokonce odmítají jeho existenci či zpochybňují lidský vliv na oteplování atmosféry. Můžeme také pozorovat posun politiky směrem k populismu. Umělá inteligence a její nástroje zde hrají důležitou roli.⁹⁶ V době relativně nedávné se politické strany profilovaly ideově, prostřednictvím nějakého komplexního programu, který definoval jejich identitu. Dnes je však možné získávat prakticky v reálném čase informace o názorech voličů a jejich proměnlivých preferencích a vyhodnocovat je pomocí neuronových sítí.⁹⁷ Populistický politik si tak může nechat sestavit program, který odráží co nejvíce preferencí co největšího množství voličů, bez ohledu na jejich povahu či konzistenci. Snoubí-li se epidemie špatného myšlení s populismem, výrazně klesá naděje na racionální a rozhodný přístup k řešení klimatické krize.

S tím je spojený další problém. Demokracii dnes chápeme jako nejlepší formu vlády, která dobře distribuuje moc ve společnosti, respektuje své zákony, lidská práva a svobody. Můžeme ji chápat úzce a široce. V úzkém smyslu je demokracie prostě možností svobodných voleb; jsou-li volby svobodné, je daná země demokratická. Jenže demokracie se nevyčerpává pouze volbami. Ve skutečnosti se jedná o formu distribuce moci ve společnosti, která na nás klade velké požadavky. Měli bychom dobře znát programy politických stran, živě se zajímat o společnost a svět kolem nás, uvědomovat si problémy, umět hledat a hodnotit jejich řešení apod., a to vše používat jako kritérium výběru favorita své volby. Velké množství empirických studií však ukazují, že voliči racionální nejsou.⁹⁸ Většinou vůbec nevědí, jaké jsou programy stran, které volí, a neumějí kriticky posuzovat výkony politiků. Jejich příklon k nějaké politické straně se spíše podobá fandění sportovním klubům: „vybrali“ si nějakou stranu a své názory nekriticky upravují podle toho, co její představitelé říkají. Zdá se tedy, že představa člověka, který (1) si pečlivým studiem pramenů utvoří vlastní názor na realitu a vážnost globální klimatické změny, (2) bude boj proti globálnímu oteplování chápat jako jednu z hlavních priorit současné

⁹⁵ Srov. např. urgentní výzvu k neprodlenému jednání v STERN, Nicholas. *Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2015. Bohužel je třeba říct, že mnozí z těch, k nimž se autor obrací, doposud jeho naléhání nevslyšeli.

⁹⁶ Srov. NOURBAKHSH, Illah R. *New Mediocracy*. In NOURBAKHSH, I. R. (ed.) *Robot Futures*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2013.

⁹⁷ Například volební kampaň Baracka Obamy využívala nástrojů umělé inteligence a úspěšně ji přizpůsobovala velmi přesně odhadovaným zájmům voličů v příslušné oblasti USA. Srov. ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books, 2019, s. 122, 123.

⁹⁸ Srov. BRENNAN, Jason, LANDEMORE, Hélène. *Debating Democracy. Do We Need More or Less?* New York: Oxford University Press, 2022.

politiky, (3) uvědomí si, že snižování emisí a další nástroje ovlivňování klimatické změny vyžadují osobní oběti, a bude ochotný je přijmout, (4) bude volit takovou stranu, která podle něj nejlépe reaguje na největší rizika, včetně rizika globálních negativních důsledků oteplování atmosféry, je nerealistická. Je poměrně malá naděje, že se lidé spojí s politiky a politici s lidmi a potáhnou za stejný provaz, aby zachránili tuto a další generace.⁹⁹

Důsledky epidemie špatného myšlení, epistemických a morálních selhání, ve vztahu ke globální klimatické změně se mohou projevit v relativně krátkém období, kdy se odkládané problémy stanou akutními a neodkladnými. Můžeme se pokusit (a již se o tom samozřejmě pokoušíme) využívat k jejich řešení umělou inteligenci, ta se však – zvláště stane-li se superinteligencí – považuje za vážnější riziko než samotná změna klimatu. Abychom svůj výklad zbytečně nekomplikovali, nebudeme k rizikům umělé inteligence přihlížet a budeme předpokládat, že umělá inteligence zůstane nástrojem pod kontrolou lidí. Hlavní riziko spatřujeme v tom, jak bude svět reagovat na akutní problémy, kterým mohl dříve čelit, ale nečelil, a jakým způsobem k tomu může využívat nástrojů umělé inteligence. Tyto budou vyžadovat racionální řešení opřené o moderní poznatky vědy, řešení rychlé a razantní. Nelze ale předpokládat, že k nim politici získají souhlas dostatečné většiny populace; a protože navzdory vši snaze bude řešení v nedohlednu, budou postupně ztrácet podporu svých zastánců.

Důsledkem může být odklon od individualismu a silného chápání lidských práv. Můžeme se dostat do paradoxní situace: obhajoba tvrdých a nepopulárních řešení se bude opírat o jazyk práv, přesně o ten samý jazyk a konceptuální rámec, k němuž budou utíkat odpůrci opatření. Společnost si bude muset uvědomit, že práva nejsou absolutní a v některých situacích je nezbytné je vyvažovat. Bude-li ve hře ohrožení celé společnosti, celek (společnost) může získat prioritu před

⁹⁹ Mnohé humanitní oblasti také ovládly různé formy aplikovaného postmodernismu, který odmítá představu o objektivním poznání (korespondujícím s realitou), relativizuje pravdu a poznání primárně pojímá v pojmech mocenských struktur společnosti, které si chtějí uchovat svůj mocenský status. Vědecké poznání (ve smyslu poznání pravdivého, objektivního a obecného) je postmodernisty odmítáno. S tím je spojena nedůvěra či přímo odmítání představy, že lidé mají společnou přirozenost, včetně schopnosti myslet, soucítit a dosahovat pravdivého poznání reality. Racionalita a její kánony (způsoby dosahování pravdivého a *evidence-based* poznání) jsou zpochybňovány jako manifestace kulturní nadřazenosti privilegovaného bílého muže, jež musí být nahrazena epistemickou pluralitou, nejlépe z pohledu nějaké utiskované skupiny. Postmodernita se také vzdala představy o možnosti nějakého univerzálního vzdělání a výchovy, které by byly platné pro všechny lidi bez ohledu na barvu pleti, pohlaví či národnost. Problém globální klimatické změny však ukazuje, jak jsou tyto trendy – projevující se „teoriemi“, jako je postkolonialismus, *queer theory*, interseksionalismus, *fat studies* apod. – pošelil. Jedná se o globální problém, který lze řešit jedině nástroji vědy, chápané jako spolehlivá (byť falibilní) forma poznání reality, a lidským úsilím, jenž je zakotveno v kritických nástrojích lidského rozumu a rozvoji ctností (viz sekce 4.4). Německý znalec Aristotela Werner Jaeger ve svém monumentálním díle *Paideia. Die Formung des griechischen Menschen*, Berlin: Walter de Gruyter, 1994, poznamenává, že vzdělávání a výchova (*παιδεία*) jsou přímou emanací normativního vědomí lidského společenství. Domnívám se, že čelit globální klimatické změně a dalším krizím bude snazší, pokud se vrátíme k ideálu výchovy člověka, který zahrnuje kultivaci rozumu a ctností chápanou jako emanaci normativních požadavků ukotvených v lidské přirozenosti.

prvky (jedinci). Ta může být zpočátku *ad hoc*, nástroj řešení akutních globálních problémů, snadno se ale může proměnit v ontologickou. Politici budou zřejmě muset využívat celou řadu represivních opatření, která se budou ospravedlňovat potřebami celého globálního společenství. Individuální svoboda v pozitivním i negativním smyslu bude muset ustoupit do pozadí. Umělá inteligence se zřejmě stane nástrojem jakéhosi digitálního autoritarianismu, jehož počátky dnes můžeme vidět v Číně. Umožní sledovat všechny občany, sbírat o nich data, zpracovávat je a využívat. Je docela dobře možné, že jednotlivé státy začnou zavádět jakési „zelené“ kreditní systémy. Ty budou sledovat jednání lidí a zjišťovat, jakým způsobem pozitivně či negativně přispívají k boji proti globální klimatické změně a jejím důsledkům. S tím bude spojený systém sankcí, od mírnějších (společenský tlak) až po vážnější (omezování svobody).

Zelený kreditní systém a další formy vyvažování práv a svobod mohou být pochopitelné a rozumné (= jediné možné) reakce na globální klimatickou krizi, nejsou však v žádném případě optimální a měli bychom je považovat za rizika, jimž bychom se měli snažit předcházet. Velkým problémem je historická zkušenost, že s velkou mocí přichází velká pokušení. A umělá inteligence může dát politikům do rukou moc zcela nevidanou. Každý člověk bude sledován, o každém se bude sbírat obrovské množství dat (již to je vážným útokem na soukromí a možnosti, která nám poskytuje, např. možnosti být sami sebou). Sofistikované algoritmy o nás dokážou zjistit prakticky cokoli; budeme ohrožení, křehcí, snadno ovlivnitelní a vydíratelní.¹⁰⁰ Který politik by se dobrovolně vzdal této opojné moci a nástrojů, jež mu ji poskytují? Uvědomme si, že akutní problémy přerostou v chronické; globální klimatickou změnu nevyřešíme do druhého dne. Společnost si může začít pomalu zvykat, že nad ní neustále bdí umělá inteligence a omezuje její práva a svobody, politici si velmi rychle zvyknou na to, že jejich moc je značná. Možná bude dokonce třeba vytvořit celosvětového vládce, jakéhosi novodobého „zeleného“ Leviatana. Dostane se k moci s ušlechtilým cílem (globální koordinace řešení globálního problému), jeho moc však bude téměř absolutní a historická zkušenost nenabízí mnoho naděje, že by se jí vzdal snadno a rád.¹⁰¹

Podle *Tanachu* a Talmudu stvořil Bůh Leviatana jako pár, samce a samici, protože však byli hrozbou pro celý svět a jeho existenci, samici usmrtil a samce vykastroval. Může se však stát, že Leviatan (vládce) najde svůj nový protějšek v umělé inteligenci; z jejich spojení může vzejít autoritářský či dokonce totalitní systém, lokální či celosvětový, v němž nezbude mnoho prostoru pro lidská práva a svobody. Zelený Leviatan by se mohl stát novou Pandorou; některá zla zavře do nádoby, ale jiná vypustí ven. A je docela dobře možné, že naděje opět zůstane uzavřená uvnitř.

¹⁰⁰ Srov. CHENEY-LIPPOLD, John. *We Are Data. Algorithms and the Making of Our Digital Selves*. New York: New York University Press, 2019.

¹⁰¹ Srov. COECKELBERGH, Mark. *Green Leviathan or the Poetics of Political Liberty*. New York: Routledge, 2021.

3.4 Etika a klimatická změna

V současné době existuje celá řada normativních etických teorií, jež je možné aplikovat na globální klimatickou změnu. Platí to ostatně i na další oblasti aplikované etiky. Zajímavým faktem však je, že zatímco v jiných oblastech, například etiky současné biomedicíny, práv zvířat či sexu, tyto teorie často poskytují odlišné odpovědi na širokou škálu problémů, v případě etiky změny klimatu tomu tak většinou není. Představíme zde proto některé z hlavních etických teorií, s nimiž se v současné diskusi můžeme setkávat, vybereme některé konkrétní problémy a ukážeme, jakým způsobem je tyto teorie řeší. Je sice pravda, že na praktických závěrech se zastánci různých etických systémů většinou shodnou, liší se však způsobem ospravedlnění těchto závěrů a jejich zakotvení v etické teorii.

3.4.1 Konsekvencialismus

Konsekvencialismus je v teoretické rovině velmi jednoduchá etická teorie. Jejím jádrem je přesvědčení, že jedinými normativními faktory¹⁰² neboli faktory, které determinují morální kvalitu našeho jednání (správné – nesprávné), jsou jeho důsledky (latinské substantivum *consequentia* znamená *důsledek*, odtud název této teorie).¹⁰³ V jistém smyslu se jedná o teorii poměrně radikální, která se rozchází s naší každodenní morálkou. Zvažujeme-li jednání své i druhých ve světle zažitých morálních principů, většinou bereme v úvahu více faktorů, například úmysly či vztahy. I když mají dvě jednání stejné důsledky (například Petr a Jana každý navštíví babičku v nemocnici a udělají jí tím radost), můžeme je hodnotit různě. Petr například mohl chtít babičku skutečně potěšit, zatímco Janě na ní nezáleží a chtěla by po babičce dědit. Podobně se můžeme domnívat, že některé fakty, například to, že Petr je Janin bratr či že Jana je lékařka, generují speciální morální ohledy a povinnosti. Konsekvencialismus to vše odmítá; záleží jedině na důsledcích. Ty bychom měli zvažovat v neosobní perspektivě, jinými slovy, uvažujeme-li například o tom, jak distribuovat nějaký prospěch či újmu, musíme odhlížet od toho, zda nás k subjektům distribuce váží nějaké vztahy. Posledním prvkem konsekvencialismu, alespoň v podobě, s jakou se v aplikované etice nejčastěji setkáváme, je maximalizace dobra.¹⁰⁴ Správné jednání je potom takové, které maximalizuje dobré důsledky.

Podle konsekvencialismu tedy máme maximalizovat dobro, zatím ale nevíme, jaká je jeho povaha. Určíme-li povahu dobra, dostaneme (v závislosti na tom, jak ho charakterizujeme) nějakou verzi utilitarismu. Utilitarismus, opět ve své klasické

¹⁰² Srov. KAGAN, Shelly. *Normative Ethics*. Routledge, 1997.

¹⁰³ Srov. DRIVER, Julia. *Consequentialism*. London: Routledge, 2012.

¹⁰⁴ Konsekvencialismus se v posledních letech poměrně bouřlivě vyvíjí a je značně obtížné předložit nějakou jeho obecnou charakteristiku. Srov. SEIDEL, Christian (Ed.). *Consequentialism. New Directions, New Problems*. New York: Oxford University Press, 2019.

podobě, je tedy etickou teorií, která je konsekvenencialistická, zahrnuje vymezenou teorii dobra, požadavek na neosobní zvažování důsledků a konečně požadavek na maximalizaci dobra.¹⁰⁵ Nejčastěji se setkáváme se dvěma teoriemi dobra, hédonismem a preferencialismem¹⁰⁶; spojení první z nich s konsekvenencialismem dostaneme hédonistický utilitarismus¹⁰⁷, preferenční utilitarismus je potom spojením konsekvenencialismu a preferencialismu.¹⁰⁸ Podle první etické teorie je správné takové jednání, které má nejlepší poměr potěšení a bolesti (maximalizuje potěšení), druhá chápe jako správné jednání takové, které má nejlepší poměr splněných a nesplněných preferencí či tužeb (maximalizuje splněné tužby). Myslím si, že hlubší výklad těchto teorií je zde zbytečný. Můžeme postupovat poněkud abstraktněji a určitým způsobem vymezené dobro označovat jako užitek. Takto obecně vymezený utilitarismus je potom teorií, která nám ukládá maximalizovat užitek. Všimněme si vztahu mezi správností a povinností: jednání, jehož důsledky představují největší užitek, je správné (všechna ostatní jsou nesprávná). Správné jednání je potom takové, které máme povinnost provést (a nesprávného máme povinnost se vystríhat).

Utilitarismus (stejně jako konsekvenencialismus) se vyskytuje ve dvou podobách: utilitarismus činů a utilitarismus pravidel. První varianta specifikuje, že primárním subjektem etického hodnocení jsou jednotlivé lidské činy. V praxi to znamená, že když prospektivně uvažujeme, jak jednat (nebo retrospektivně hodnotíme nějaké skutky), musíme postupovat zhruba následujícím způsobem. Osoba S se v čase t_1 nachází v situaci M , v níž má nějakým způsobem jednat. S by měla určit možné alternativy jednání $\varphi_1, \dots, \varphi_n$ a pro každou z nich se pokusit určit všechny důsledky $D_1^{\varphi_i}, \dots, D_n^{\varphi_i}$. Následně by S měla všechny důsledky ohodnotit (určit jejich užitek) a provést kalkulaci či alespoň odhad, které určí, jaké důsledky představují největší užitek, a *ipso facto* tak identifikuje jednání maximalizující účinek. Řekněme, že je tímto jednáním φ_3 . Z toho plyne, že φ_3 je správné (a všechna ostatní jsou nesprávná) a S má povinnosti v čase t_2 provést φ_3 .

Jak by mohla vypadat aplikace utilitarismu činů na problém globální klimatické změny? Oteplování atmosféry má celou řadu negativních důsledků, které mají bezprostřední dopady na kvalitu lidského života. Z toho plyne, že pokud nějaké jednání přispívá k zhoršování klimatické krize, lze ho považovat za nesprávné, pomáhá-li naopak tuto krizi zlepšovat, je správné. Jednání tedy může být správné, i když nás (možná někdy i nadměrně) zatěžuje. Když zvažujeme důsledky svého jednání, jsme součástí praktické rozvahy o povaze důsledků, musíme tedy vzít v úvahu i důsledky na náš dobrý život. Klimatická změna a její dopady jsou však globální a týkají se miliardů a miliard lidí. Náš život je v rámci utilitaristického kalkulu jen jedním

¹⁰⁵ Srov. MULGAN, Tim. *Understanding Utilitarianism*. Stockfield: Acumen, 2007.

¹⁰⁶ Srov. např. SUMNER, Leopold W. *Welfare, Happiness & Ethics*. New York: Oxford University Press, 1999.

¹⁰⁷ Srov. TÄNNSJÖ, Torbjörn. *Hedonistic Utilitarianism*. Edinburg: Edinburg University Press, 1998; DE LAZARI-RADEK, Katarzyna, SINGER, Peter. *The Point of View of the Universe: Sidgwick and Contemporary Ethics*. New York: Oxford University Press, 2016.

¹⁰⁸ Srov. SINGER, Peter. *Practical Ethics*. 3. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

z mnoha a požadavek neosobní perspektivy nám zapovídá dávat mu nějakou prioritu.

Je-li například snižování populace efektivním způsobem boje proti klimatické změně, mohou z toho povstat individuální povinnosti nemít potomky (nebo mít jen jednoho).¹⁰⁹ Zřejmě také máme povinnost konzumovat co nejméně (nejlépe žádné) masa (živočišná výroba produkuje ohromná množství skleníkových plynů), necestovat letadly, omezit cesty autem a volit jiné formy dopravy apod. Peter Singer však správně podotýká, že zůstat v rovině individuálních morálních povinností nestačí; musíme se zaměřit na klima ovlivňující antropogenní faktory v globálnější (státy) či globální (svět) perspektivě.¹¹⁰ A k problémům změny klimatu musíme přistupovat nejen globálně, ale také napříč generacemi. V našem běžném myšlení většinou budoucím generacím přikládáme nulovou či minimální váhu. Uvědomujeme si, že bychom jim měli zanechat planetu ve stavu, jež umožňuje důstojný a dobrý život. Když však zvažujeme morální hodnocení konkrétního jednání, většinou se zaměřujeme pouze na dopady na existující bytosti. Dokonce i v rámci analýzy kladů a záporů (*cost-benefit analysis*) se budoucím událostem často přisuzuje nižší hodnota.¹¹¹ Negativní hodnota klimatických událostí podle některých autorů klesá rychlostí 5 % ročně. Představme si, že zvažujeme dva scénáře: i) tornádo udeří dnes, ii) tornádo udeří za 30 let. Řekněme, že určíme negativní užitek (špatnost) tornáda z prvního scénáře jako X . Jaká bude hodnota tornáda Y ve druhém scénáři? Jestliže negativní užitek klesá o 5 % ročně, je vzorec pro výpočet hodnoty Y po t letech rovný $Y = X \cdot (0,95)^t$, v případě 30 let je to tedy $X \cdot (0,95)^{30}$, tj. zhruba $0,21X$. Utilitaristé však toto snižování hodnoty odmítají. Je jedno, *kdy* přesně se důsledky našeho jednání aktualizují, stejně jako neděláme rozdíly mezi tím, *kde* se aktualizují. Zastřelí-li někdo jiného člověka zblízka pistolí, je jeho jednání stejně špatné, jako kdyby ho zabil na vzdálenost tisíce kilometrů prostřednictvím dronu. Analogicky, představme si, že nějaký nájemný zabiják přidá mezi léky své oběti tabletu jedu nerozlišitelnou od ostatních tablet. Nikdo z nás nebude dělat rozdíly v morálním hodnocení jeho jednání na základě toho, kdy oběť tabletku spolkne (ještě ten den, nebo třeba až za měsíc). Jediný rozdíl mezi tornádem dnes a tornádem za dvacet let je časový odstup; jeho negativní dopady do životů lidí a společnosti budou stejně reálné a vážné.

Mnozí autoři se shodují na tom, že nejpřímější a možná také nejefektivnější veřejnou politikou umožňující redukcí skleníkových plynů je takzvaná uhlíková daň. Nastavíme-li ji dobře, bude transparentní a umožní rovný přístup ke všem producentům skleníkových plynů.¹¹² Navzdory názvu není primárním účelem uhlíkové

¹⁰⁹ Srov. HEDBERG, Trevor. *The Environmental Impact of Overpopulation. The Ethics of Procreation*. New York: Routledge, 2020. Hedberg se pokouší svůj argument vystavět bez odkazu k nějaké konkrétní etické teorii.

¹¹⁰ Srov. SINGER, Peter. *One World Now. The Ethics of Globalisation*. New Haven: Yale University Press, 2016, s. 25, 26.

¹¹¹ GARDINES, Stephen. *A Perfect Moral Storm*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 249–280.

¹¹² Srov. METCALF, Gilbert E. *Paying for Pollution. Why a Carbon Tax is Good for America*. New York: Oxford University Press, 2019, s. 53.

daně výběr peněz, ale spíše negativní pobídka ke snížení produkce klima ovlivňujících plynů, jako je oxid uhličitý a metan (výroba energie, doprava, živočišný průmysl apod.). Uhlíková daň totiž produkci těchto plynů výrazně zdražuje a tím vytváří tlak na její snížení. Kromě toho může výrazně podpořit vědecký a průmyslový vývoj a hledání nových forem čisté a obnovitelné energie. Napsal jsem, že primárním účelem uhlíkové daně není výběr peněz, ty se však samozřejmě vybírat budou (minimálně do doby, než všichni producenti skleníkových plynů dosáhnou stanovených limitů a/nebo přejdou na jiné formy produkce energie). Existuje celá řada návrhů, jakým způsobem by se tyto peníze daly využívat (podpora vědeckotechnického vývoje apod.), Ben Eggleston však navrhuje, aby byly redistribuovány ve společnosti.¹¹³ Tento návrh vyvolává celou řadu otázek z oblasti distributivní spravedlnosti (jak budeme tyto peníze rozdělovat) a praktické politiky (jaké návrhy distribuce mají naději na podporu parlamentů a vlád jednotlivých zemí). Zamysleme-li se nad tímto problémem z hlediska utilitarismu činů, nejvíce dobra zřejmě učiníme tak, že finanční prostředky primárně alokujeme těm, kteří jsou nejchudší. Hlavní důvody jsou dva. Představme si, že máme dva tisíce korun a přemýšlíme, jakým způsobem je rozdělit mezi dva lidi. První z nich je velmi chudý, zatímco druhý má slušné příjmy a žádným nedostatkem netrpí. Mohli bychom se rozhodnout, že distribuce by měla být ryze rovnostářská: každému z nich dáme stejnou částku, tisíc korun. Jako utilitaristé však musíme vzít v úvahu důsledek; a je zcela racionální předpokládat, že pro chudého člověka bude mít 1 000 (či 2 000) korun mnohem větší užitek (výrazně pozitivněji ovlivní jeho dobrý život) než pro člověka bohatého. Jeho život 1 000 korun nijak zvlášť neovlivní. Měli bychom se tedy rozhodnout tak, že chudému člověku dáme 2 000 korun (nebo alespoň výrazně více než bohatému). Analogicky lze usuzovat v širším měřítku. Poskytneme-li peníze z uhlíkové daně chudým (případně jim jich poskytneme výrazně více než bohatým), učiníme mnohem více dobra, než kdybychom každému členu společnosti přidělili stejnou finanční částku. Druhý důvod vychází z oprávněného předpokladu, že chudí lidé budou důsledky klimatické změny zasaženi hůře než bohatí. Pocházejí-li peníze z uhlíkové daně ze snahy o zmírnění tempa změny klimatu a jeho dopadů, zdá se spravedlivé alokovat je primárně těm, kteří jimi budou nejhůře zasaženi.

Druhou verzí utilitarismu je utilitarismus pravidel. Připomeňme si, že podle utilitarismu činů jsou primárním subjektem etického hodnocení lidské činy. Utilitarismus pravidel zaujímá jinou perspektivu a dává prioritu pravidlům. Primárně tedy hodnotíme pravidla (opět z hlediska užitku), sekundárně jednání. Dnes zřejmě nejvlivnější verzí utilitarismu činů je etická teorie Brada Hookera, která má dvě logicky závislé roviny: (1) hodnocení pravidel, (2) hodnocení činů.¹¹⁴ Určité jednání je podle Hookera nesprávné, pokud ho zakazuje nějaké pravidlo, jehož internalizace

¹¹³ Srov. EGGLESTON, Ben. Procreation, Carbon Tax, and Poverty. An Act-Consequentialist Climate-Change Agenda. In MILLER, D. E., EGGLESTON, B. (Eds.). *Moral Theory and Climate Change. Ethical Perspectives on a Warming Planet*. New York: Routledge, 2020, s. 58–77.

¹¹⁴ Srov. HOOKER, Brad. *Ideal Code, Real World. A Rule-consequentialist Theory of Morality*. New York: Oxford University Press, 2000, s. 32.

naprostou většinou lidí nezávisle na místě a času přináší nejvyšší užitek. Jednání je správné, pokud neplatí, že je nesprávné.

Již jsem podotkl, že ač se etické teorie často liší svými normativními závěry, v případě etiky globální změny klimatu to většinou neplatí. Zvláště to platí pro tak podobné teorie, jimiž jsou utilitarismus činů a pravidel. Závěry jsou do značné míry shodné, odůvodnění (etické ospravedlnění) může být odlišné, ale zakládá se na stejných nenormativních faktorech (faktech). Utilitaristé činů i pravidel shodně tvrdí, že bychom měli radikálně omezit konzumaci masa, protože masný průmysl je významným producentem skleníkových plynů, zvláště metanu. Utilitarista činů však požaduje, aby byl tento závěr odvozený v rámci jednotlivých aktů (individuálních či kolektivních aktérů), zatímco utilitarista pravidel si zvolí omezení konzumace masa za pravidlo a sleduje, zda má lepší důsledky než jiná pravidla. Utilitarismus, na rozdíl od většiny ostatních teorií (v jejich obvyklé podobě a interpretaci) disponuje ještě dalším silným důvodem, proč bychom (jako jedinci i kolektivy) měli jednat způsoby, které jsou ke klimatu přátelské a minimalizují dopady jeho změny, případně abychom jednali ve shodě s pravidly s pozitivními vlivy na klima.

Utilitaristé se v diskusi o důsledcích našeho jednání neomezují pouze na lidi. Domnívají se, že morální status mají i další tvorové, nejčastěji ti, kteří mohou minimálně zakoušet příjemnosti a nepříjemnosti.¹¹⁵ Může-li nějaký tvor cítit bolest, může mu naše jednání uškodit; a může-li mu uškodit, neexistuje žádný důvod, proč ho vyřazovat z praktické etické rozvahy. Morální komunita, tedy třída jedinců s morálním statutem, je tedy poměrně široká a nezahrnuje pouze člověka. Je-li kritériem náležení do morální komunity sentience (schopnost prožitku slasti a bolesti), potom morální komunita zahrnuje všechny savce, možná i ryby a další tvory. Z etického hlediska je rozšíření morální komunity velmi důležité, zvláště v případě etiky klimatické změny. Rozšiřuje se totiž třída bytostí, které jsou morálně relevantní a jejichž zájmy mohou být globální změnou klimatu ohroženy. Utilitaristé tedy odmítají speciesistický předsudek, podle něhož jsou jedinými relevantními zájmy zájmy lidské, k jiným přihlížet nemusíme. Zvažujeme-li proto v rámci praktické etické rozvahy (co smíme a co nesmíme dělat) dopady našeho jednání ve světle klimatické změny a jejich dopadů, musíme vzít v úvahu přinejmenším všechny savce. Naše povinnosti jsou o to silnější.

Na závěr je třeba se zmínit o jednom riziku, které se objevuje v souvislosti s využíváním umělé inteligence v boji proti klimatické změně. Již jsme hovořili o nebezpečí povstání zeleného Leviathana, který, možná vedený nějakou formou paternalistické starosti o lidský blahobyt, může převzít otěže moci a globálně nastavovat veřejné politiky boje proti změnám klimatu a růstu teploty atmosféry. Umělá inteligence může být dobrý sluha, ale velmi špatný pán. Nemusíme předpokládat žádné dystopické scénáře povstání robotů (viz Terminátor). Nick Bostrom přesvědčivě ukazuje, že konečné cíle a inteligence jsou ortogonální (nazývá toto tvrzení

¹¹⁵ WARREN, Mary A. *Moral Status. Obligations to Persons and Other Living Things*. New York: Oxford University Press, 1997.

ortogonální tezi).¹¹⁶ Pokud umělé inteligenci zadáme jako konečný cíl „zelenou“ planetu, na níž budou emise pod kontrolou a antropogenní vliv na změny klimatu se podaří eliminovat či minimalizovat, může si zvolit velmi různé prostředky k jeho naplnění. Rozhodně bychom ale neměli dovolit, aby se řídila utilitarismem. Tato etická teorie totiž obvykle neobsahuje žádná omezení proti maximalizaci užitku. Jinými slovy, pokud by usmrcení nějakého člověka (či skupiny lidí) přispěla k maximalizaci užitku, klasický utilitarismus by takové jednání považoval za správné. Umělá inteligence by mohla naplnit svůj cíl podporou vědeckotechnického výzkumu, ale mohla by také dojít k závěru, že eliminace dostatečně velké (nikoli však příliš velké) části populace by byla rychlejším a efektivnějším způsobem boje proti klimatické změně. Tato část populace by musela být dostatečně velká, aby byly dopady její eliminace reálné, nikoli však příliš velká, aby benefit pro zbytek populace převážil negativa. Kdyby umělá inteligence k takovému závěru dospěla a měla odpovídající prostředky, neváhala by a k eliminaci by neprodleně přikročila. Takové řešení by však zřejmě vyvolalo velké zděšení a pobouření. Lidé by se v tom možná pokusili umělé inteligenci zabránit a vypnout ji. Teze instrumentální konvergence však ukazuje, že by to nemuselo být snadné.¹¹⁷ Umělá inteligence si možná nemusí plně cenit vlastní existence, nemusí ji považovat za cíl *in se*, zřejmě ji ale bude považovat za instrumentálně hodnotnou, neboť svou pokračující existenci bude považovat za podmínku naplnění konečného cíle. To znamená, že si může vytvořit dostatečné pojistky pro to, aby ji vypnout nebylo možné.

Možná se spekulace o zapojení umělé inteligence a možnosti převzetí globální moci zeleným Leviathanem mohou zdát poněkud předčasné. Za 30–40 let se však mohou stát realitou (vznikne-li obecná umělá inteligence a případně superinteligence).¹¹⁸ A bude-li náš přístup k řešení globální změny klimatu stejně liknavý jako dnes, možná nám nezůstane nic jiného, než umělé inteligenci co nejrychleji předat správu globální obce a doufat, že zachrání, co se zachránit dá. Otázka kontroly a pravidel, jimž by se měla řídit, se stane velmi naléhavou a vzhledem k intenzitě rizika je třeba ji řešit již dnes.¹¹⁹

3.4.2 Kontraktualismus

Jak již bylo opakovaně uvedeno, v případě etiky klimatické změny se etické systémy většinou shodují na základních morálních povinnostech: musíme redukovat emise skleníkových plynů a distribuovat zdroje tak, aby efektivně pomohly řešit její

¹¹⁶ Srov. BOSTROM, Nick. *Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies*. New York: Oxford University Press, 2014, s. 130–132.

¹¹⁷ *Ibid.*, s. 132–134.

¹¹⁸ Srov. TEGMARK, Max. *Life 3.0. Being Human in the Age of Artificial Intelligence*. S.l.: Penguin Books, 2017.

¹¹⁹ Srov. RUSSELL, Stuart. *Human Compatible. Artificial Intelligence and the Problem of Control*. S.l.: Viking, 2019.

důsledky hlavně těm, které zasáhne nejvíce. Různé je zdůvodnění těchto (a s nimi spojených) povinností. Tato kapitola by měla představovat úvod do etiky klimatické změny, proto zde stručně vyložíme některé další etické teorie, s nimiž je možné se v moderní diskusi setkat.

První z nich je kontraktualismus. Nejedná se o jednu teorii, minimálně lze rozlišit mezi tzv. hobbesovským a kantovským kontraktualismem.¹²⁰ Většina autorů se přiklání k druhé variantě kontraktualismu, pohovoříme proto o ní. Utilitaristé hodnotí lidské jednání podle jeho důsledků, kontraktualisté však volí poněkud jiný přístup. Pro morální normy je podstatné, že jsou racionální, jinými slovy, existuje nějaká procedura, která ukazuje jejich přijatelnost pro účastníky diskursu. Většinou předpokládáme, že jsou rozumní, nestranní, objektivní, že se nenechávají strhnout hněvem či nějakými předsudky. Americký filosof John Rawls nás proto žádá, abychom si představili, že o morálních pravidlech a normách rozhodujeme za jistým závojem nevědomí.¹²¹ Disponujeme samozřejmě celou řadou poznatků, zůstává nám ale skryto, kým vlastně budeme, jaké budeme mít schopnosti, jaký bude náš zdravotní stav, společenské a ekonomické postavení apod. To má podle Rawlse zajistit objektivitu a férovost: nevím-li, zda budu chudý či bohatý, úspěšný či neúspěšný, nemocný či zdravý, talentovaný či bez nadání, budu se rozhodovat tak, aby mé rozhodnutí bylo férové. Na etické normy lze tedy pohlížet jako na výsledek konsenzu racionálních bytostí nacházejících se v určité ideální situaci (za závojem nevědomí). Představme si, že zvažujeme normu, která nám ukládá povinnost zavést uhlíkovou daň. Nevíme, jaká bude naše pozice ve společnosti, netušíme, jaké budou přesné dopady klimatické změny na naše životy. Víme ale, že oteplování atmosféry je reálný jev, který se zrychluje a představuje globální katastrofické riziko. Racionální přístup tedy bude shodnout se na takových principech, které umožní efektivní boj proti klimatické změně. Současně víme, že uhlíková daň představuje nejpřímochařejší a potenciálně velmi efektivní způsob snižování emisí skleníkových plynů. Jako racionální bytosti se proto shodneme, že ukládání uhlíkové daně je rozumným pravidlem, jímž bychom se měli řídit. Analogicky lze usuzovat v úvaze o přerodělování prostředků získaných z uhlíkové daně. Opět nevíme, zda budeme chudí či

¹²⁰ Základní rozdíl mezi těmito dvěma verzemi kontraktualismu je ten, že hobbesovský kontraktualismus chápe morálku jako soubor norem, které prospívají všem zúčastněným stranám (morálka je v jejich racionálním zájmu, i když omezuje možnosti jejich jednání), zatímco kantovský kontraktualismus chápe morálku jako soubor morálních norem, na nichž by se shodli racionální aktéři v nějakých ideálních podmínkách. Nejblíže hobbesovskému kontraktualismu se nachází koncepce Davida Gauthiera, srov. GAUTHIER, David. *Morals by Agreement*. New York: Oxford University Press, 1986. Nejvýznamnějšími představiteli kantovského kontraktualismu jsou John Rawls a T. M. Scanlon.

¹²¹ RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press, 1971. Druhým významným představitelem kantovského kontraktualismu je T. M. Scanlon, který se vzdává epistemického nástroje závoje nevědomí a považuje morálku za soubor norem, které by nemohli rozumně odmítnout podobně motivovaní racionální aktéři. Srov. SCANLON, Thomas. M. *Contractualism and Utilitarianism*. In SEN, A., WILLIAMS, B. (Eds.). *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982, s. 103–128; SCANLON, Thomas. M. *What We Owe to Each Other*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press, 1998.

bohatí, kde budeme žít, jaké dopady bude na nás změna klimatu mít. Je ale rozumné nastavit pravidla redistribuce finančních prostředků tak, aby pomohla těm, kteří jsou jí nejvíce zasažení. Popsaná procedura nezachycuje žádný reálný proces, kdy by se lidé sešli a společně uvažovali o tom, jaký by měl být obsah morálních norem. Jedná se o postup, který má odhalit racionálnost těchto norem, čímž myslím právě to, že by se na nich shodli racionální aktéři v ideálních podmínkách rozvahy. Rawls explicitně říká, že nám je odepřeno také poznání, do jaké generace náležíme.¹²² V zájmu racionálních bytostí proto nepochybně je, aby zdroje byly distribuovány férově nejen synchronně, ale také diachronně, nejen mezi existujícími, ale také budoucími generacemi. Vzhledem k jeho závažnosti by měl mít boj proti klimatické změně a jejím důsledkům výsadní postavení v kontraktualisticky zakotveném systému morálních povinností.

3.4.3 Přírozenoprávní teorie

Další etickou teorií, o níž se zde zmíníme, je teorie přírozenoprávní. Opět se nejedná o jedinou teorii, ale spíše třídu teorií, které sjednocují určité prvky.¹²³ Přírozenoprávní teorie jsou v mnoha ohledech radikálně odlišné od utilitarismu. Spojuje je jediné to, že jejich klíčovou komponentou je teorie užitku, chápou ho však velmi odlišně. Zastánci moderních přírozenoprávních teorií vycházejí z pojmu plnohodnotného lidského rozvoje (či poetičtěji rozkvětu). Člověk je rozumová a volní bytost (osoba) a existuje celá řada objektivních podmínek jeho plnohodnotného rozvoje *qua* osoby. Jednotliví autoři spadající do této etické tradice se vždy neshodují na tom, jaké tyto podmínky přesně jsou, ale většinou uvádějí život a zdraví, praktickou racionalitu, přátelství, estetický prožitek, hru (chápanou jako aktivitu, jejíž finalitou je pouze tato aktivita), náboženství apod. Člověk se ve společnosti dalších lidí může plnohodnotně rozvíjet, pokud je živý, zdravý fyzicky i duševně, má pevné přátelské vztahy a dobré vztahy s dalšími členy společnosti (to vše spadá pod přátelství, jež se zde chápe jako analogický pojem), součástí jeho života jsou estetické zkušenosti a prožitky, nějaký vztah ke zdroji smyslu života (nemusí to být nutně nějaká božská entita) apod. Praktická racionalita nám umožňuje rozhodovat se správně (rozumně), přičemž rozumnost našeho rozhodování je ukotvena v objektivních dobrech

¹²² Ibid., s. 137.

¹²³ Za nejvýznamnějšího představitele přírozenoprávní teorie se považuje katolický filosof a teolog Tomáš Akvinský (srov. LISSKA, Anthony. J. *Aquinas's Theory of Natural Law. An Analytic Reconstruction*. Oxford: Clarendon Press, 1997). Tato teorie byla po staletí součástí morální doktríny katolické církve. V roce 1980 jí dal sekulární podobu oxfordský filosof a teoretik práva John M. Finnis (srov. FINNIS, John. *Natural Law, Natural Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1980), jehož lze považovat za zakladatele moderní neoklasické teorie přírozeného práva. Nutno však podotknout, že některé prvky této nové přírozenoprávní doktríny se shledávají se soustavnou a oprávněnou kritikou (srov. BAMFORTH, Nicolas C., RICHARDS, David A. *Patriarchal Religion, Sexuality, and Gender: A Critique of New Natural Law*. New York: Cambridge University Press, 2008).

(hodnotách), podmínkách našeho rozkvětu. Jednoduše řečeno, prakticky rozumný člověk volí a jedná tak, že se objektivní dobra harmonicky a konzistentně inkorporují v jeho životě, a jedná s druhými tak, aby plnohodnotný lidský rozvoj umožnil i jim.

Utilitarismus je etikou maximalizace dobra (a minimalizace zla, újmy). Těto strategii nestojí v cestě žádná omezení. Viděli jsme, že to může mít velmi neintuitivní důsledky: utilitarista by zřejmě nemohl nic namítat proti vyhlazení určité části populace, pokud by tato populace nebyla příliš malá ani příliš velká. Nesmí být příliš malá, aby důsledky její eliminace výrazně pozitivně ovlivnily například boj proti klimatické změně, současně ale nesmí být příliš velká, aby újma nepřevážila benefity. Podmínkou smysluplnosti této maximalizační strategie je souměřitelnost hodnot. Mnozí utilitaristé jsou proti v teorii hodnot monisté; tvrdí, že existuje pouze jeden konečný typ pozitivních a negativních hodnot (například slast a bolest) a vše ostatní je dobré (špatné) pouze tehdy a v té míře (instrumentálně), v níž působí slast (bolest). Teoretici přirozenoprávních teorií tento teoretický předpoklad o souměřitelnosti hodnot zcela zásadně odmítají. Jsou to pluralisté, objektivních hodnot identifikují celou řadu a nenacházejí žádnou společnou „měnu“, která by jim umožnila je kvantifikovat a srovnat. Z toho plyne nesmírně důležitý důsledek: nelze-li hodnoty srovnávat, není možné je maximalizovat. Představme si, že bychom měli volit mezi smrtí jednoho člověka a velkým potěšením stovky lidí. Utilitaristé by i smrt převedli na potěšení, přesněji na deprivaci tohoto potěšení,¹²⁴ a mohli by dojít k závěru, že usmrcení jednoho ve prospěch stovek je správné. Přirozenoprávníci však říkají, že mezi prvním dobrem (život) a druhým dobrem (potěšení) neexistuje nic společného a nelze je tedy srovnávat. Z toho odvozují, že jediným přípustným postojem k objektivním hodnotám je respekt v každé volbě a aktu.¹²⁵ Můžeme to také vyjádřit tak, že existují negativní a pozitivní morální normy. Negativní normy jsou platné *semper et ad semper* (vždy a za všech okolností), zatímco pozitivní platí *semper sed not ad semper* (vždy, ale ne za všech okolností).¹²⁶ Příkladem negativní morální normy je norma zakazující usmrcení nevinné lidské bytosti (zde je rozchod s utilitarismem markantní), příkladem pozitivní morální normy může být „snaž se snižovat svou uhlíkovou stopu“. Zastánci přirozenoprávní teorie většinou klasifikují problémy etiky klimatické změny podle toho, jakou hrozbou jsou její důsledky pro objektivní lidská dobra a další dobra, která sice nepřispívají k plnohodnotnému lidskému rozvoji, jsou však jeho podmínkou (instrumentální dobra). Ospravedlnění je tedy jiné, v konkrétních praktických závěrech a doporučeních se však shodují se zastánci jiných etických teorií.¹²⁷

¹²⁴ Srov. FELDMAN, Fred. *Confrontations with the Reaper: A Philosophical Study of the Nature and Value of Death*. New York: Oxford University Press, 1992.

¹²⁵ Srov. MURPHY, Mark C. *Natural Law and Practical Rationality*. New York: Cambridge University Press, 2001.

¹²⁶ Srov. FINNIS, John. M. *Moral Absolutes*. Washington, D.C.: The Catholic University of America Press, 1991.

¹²⁷ Jednou důležitou výjimkou může být snižování populačního růstu. Někteří zastánci nové teorie přirozeného práva chápou manželství jako jakousi objektivní strukturu, která je tvořena tělesným

3.4.4 Etika ctností

Poslední etickou teorií, jíž se zde budeme stručně věnovat, je etika ctností, která v posledních letech získala celou řadu zastánců.¹²⁸ Ctnost (řecky ἀρετή, latinsky *virtus*) chápou zastánci etiky ctností jinak, než jak ji pojímali starověcí Řekové (Platón, Aristotelés, Plotinos). Můžeme ji definovat jako stabilní charakterový rys naklánějící člověka k tomu, aby jednal v konkrétní situaci správně. Jak název této etické teorie naznačuje, primárním předmětem zájmu není lidské jednání, ale jednající a jeho morální charakter komponovaný jednotlivými mravními zdatnostmi. Etické teorie zaměřené na jednání operují s deontickými pojmy (správné – nesprávné, povinné – zakázané apod.), zatímco v rámci teorie ctností se setkáváme primárně s pojmy aretaickými (ἀρετή) aplikovanými na lidské osoby (ctnostný, dobrý, obdivuhodný, čestný, odvážný, spravedlivý, skromný apod.). Podobně jako v případě přirozenoprávních teorií, je i pro etiku ctností důležité, aby lidský charakter realizoval morální ctnosti harmonickým způsobem a disponoval tak celou sadou praktických „nástrojů“ umožňujících komplexní zhodnocení individuálních situací a okolností, v nichž se lidé rozhodují. Předchozí etické teorie můžeme subsumovat pod jedinou kategorii etik povinnosti: praktická rozvaha nám ukazuje, jaké jednání je správné, a je naší povinností toto jednání realizovat. Etika ctností však etikou povinností není a správnost lidského jednání se neodvozuje z respektu k určitému systému morálních norem či výsledku praktického kalkulu založenému na aplikaci nějakého principu (jakým je například princip maximalizace užitku).¹²⁹ Určité jednání je podle etiky ctností správné tehdy, pokud by si ho v dané situaci zvolila ctnostná osoba disponující harmonicky provázanými morálními zdatnostmi.

Etika ctností se tedy primárně netáže, jak má člověk jednat, aby jednal správně, ale jaký má člověk být, aby jednal správně. Nabízí tedy jasná pedagogická vodítka k výchově odpovědných a morálně zdatných jedinců.¹³⁰ Zastánci této teorie uvádějí různé seznamy relevantních ctností, zdá se, že k tomu, abychom dobře čelili globální klimatické změně a jejím důsledkům, jsou důležité následující (jsou zařazeny do skupin podle toho, pod jakou klíčovou mravní zdatnost spadají).¹³¹

a emočním sjednocením muže a ženy otevřeným plozením (srov. GIRGIS, Sherif, ANDERSON, R. T., GEORGE, Robert P. *What Is Marriage? Man and Woman: A Defense. A Defense*. New York: Encounter Books, 2012). Absentuje-li prvek otevřenosti plození (antikoncepce apod.), nejedná se *sensu stricto* o manželství a pohlavní styk je nemorální. Osobně tuto koncepci manželství považuji za absurdní a uměle naroubovanou na původní Finnisovu teorii přirozeného práva z roku 1980.

¹²⁸ VAN ZYL, Liezl. *Virtue Ethics. A Contemporary Introduction*. New York: Routledge, 2019.

¹²⁹ To ale neznamená, že etika ctností nedokáže definovat pojem morální povinnosti. Konceptuální prioritu v těchto definicích však mají pojmy aretaické. Srov. TIMMONS, Mark. *Moral Theory. An Introduction*. 2nd ed. Levharn: Rowman & Littlefield, 2013.

¹³⁰ Srov. NUSSBAUM, Martha C. *Not for Profit. Why Democracy Needs the Humanities*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

¹³¹ Srov. VAN HOOFF, Stan. *Understanding Virtue Ethics*. Stockfield: Acumen, 2006, s. 130–132.

1. **Moudrost a poznání** (rozumové zdatnosti nezbytné pro korektní aplikaci zdatností morálních).
 - a) Kreativita.
 - b) Zvídavost.
 - c) Otevřenost jiným názorům.
 - d) Láska ke vzdělání.
 - e) Moudrost (poznání sebe sama a svých limitů).
2. **Odvaha** (schopnost naplňování cílů tváří v tvář obtížnostem).
 - a) Statečnost.
 - b) Vytrvalost.
3. **Lidskost** (mezilidské vztahy).
 - a) Altruismus (ochota pomáhat jiným).
4. **Spravedlnost** (ctnost regulující vztahy ve společnosti).
 - a) Férovost.
5. **Umírněnost** (schopnost čelit pokušení k extrémním volbám a jednání).
 - a) Sebekontrola.

Představme si nyní, že se nějaký člověk – říkejme mu Adam – rozhoduje o tom, že by omezil konzumaci masa (či ho dokonce zcela eliminoval ze svého jídelníčku). A předpokládejme, že Adam disponuje celou řadou rozumových a mravních zdatností, zvláště těmi, jež jsou uvedeny výše. Jak by postupoval? Moudrost by mu umožnila poznání sebe sama, což zahrnuje, že by si uvědomil, že neví celou řadu podstatných informací o povaze klimatické změny, její vážnosti, příčinách a dopadech. Díky zvídavosti a lásce ke vzdělání se pustí do studia, aby potřebné poznatky získal. Je otevřený k jiným názorům a ochotný revidovat svá vlastní přesvědčení ve světle evidencí. Postupem času proto některé své názory přehodnotí; uvědomí si, že změna klimatu je velice vážnou hrozbou pro celý svět a lidé jsou bez pochyb hlavní či možná jedinou příčinou oteplování atmosféry. Adam žije v Evropě, kde nějaké její vážnější dopady zatím nepozorujeme, odmítá však ve svých úvahách brát v potaz jen sebe a své blízké. Altruismus ho vede k tomu, že do své rozvahy zahrnuje potřeby každého člověka, ať se již nacházejí v jeho blízkosti či na druhém konci světa, ať jsou mladí či staří, žijí právě teď, nebo se teprve narodí. Protože je Adam férový, odmítá mezi lidmi činit jakékoli rozdíly, které nepovažuje za relevantní. Dojde k závěru, že konzumací masa přispívá k emisím skleníkových plynů do atmosféry a tím k nárůstu její teploty. Rozhodne se proto, že maso ze svého jídelníčku zcela vyradí. Studium ho přesvědčilo o tom, že se nejedná o volbu, která by měla vážné následky pro jeho zdraví. Dodržovat toto předsevzetí není ale snadné; Adamovi maso vždy chutnalo, celá jeho rodina ho jí, rád se účastnil společenských setkání, kde se grilovalo a maso bylo hlavním chodem. Díky sebekontrolě však dokáže zvládnout touhu po mase a vytrvalost mu pomáhá, aby žil podle svého rozhodnutí.

3.5 Závěr

Román u nás poněkud nedoceneného autora sci-fi Kima Stanley Robinsona z roku 2020 *The Ministry for Future* zasazuje svůj děj do nedaleké budoucnosti.¹³² Ve snaze čelit oteplování atmosféry na celosvětové úrovni byl 1. ledna 2025 Společenstvím národů ustanovený nový orgán se sídlem ve švýcarském Curychu, jemuž dala média název Ministerstvo budoucnosti. A krátce nato, píše autor, udeřila vedra v Indii. Prvních několik stránek románu je věnováno depresivnímu a děsivému popisu masového umírání v této asijské zemi. Celé davy lidí se ve snaze vyhnout se nesnesitelnému vedru noří celým tělem do vody, kde se snaží přečkat noc. Zrána se však slunce objevuje nad obzorem a teplota prudce roste. Když Frank May, tragický hrdina prvního příběhu románu, pozvedne svůj zrak a rozhlédne se nad hladinou jezera, uvědomí si, že všichni lidé jsou mrtví. Krátce nato hovoří „ministřyně“ Ministerstva budoucnosti Mary Murphyová se svou kolegyní z Indie Chandrou, která si zoufá nad masovým umíráním ve své zemi a také nad tím, že státy dostatečně neplní své klimatické závazky. „Já vím,“ odpovídá jí Murphyová. „Ano, víš,“ zareagovala Chandra, „všichni to vědí, ale nikdo nic nedělá“.¹³³

Nejnovější, šestá zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu z roku 2022 uvádí, že omezení nárůstu teploty atmosféry na 1,5–2 °C v roce 2100 vyžaduje okamžité snížení emisí skleníkových plynů ve všech sektorech. Jak moc ale budeme ochotni ohrozit svůj současný životní styl, měřený hospodářským růstem a pohodlím? Postoj Německa k odebírání ropy a plynu z Ruské federace nenaplňuje velkým optimismem. Ruská agresivní válka na Ukrajině je krajně akutním problémem, němečtí politici se ale zřejmě více bojí ekonomických ztrát a možného nesouhlasu svých voličů než ztrát na životech někoho jiného a někde jinde. Výše bylo také uvedeno, že mnozí lidé jsou oběťmi epidemie špatného myšlení; postrádají nástroje kritického a racionálního formování vlastních názorů,¹³⁴ nebo jimi i disponují, ale intelektuální a morální neřesti jim brání si korektní názory utvořit. Jejich rozum proto nemá dostatečně vyvinutý „imunitní systém“, který by jim pomáhal bojovat s nevědeckými nesmysly (klimatická změna je mýtus) či konspiračními teoriemi (prostřednictvím konspirace o oteplování atmosféry se elity snaží ovládnout lidstvo). A i kdyby se objevila zodpovědná politická strana, která by svůj program zasvětila boji proti klimatické změně, měla by zřejmě malou naději na úspěch. Lidé totiž nehodnotí politické strany a jejich programy racionálně a po volbách již nesledují, zda skutečně prosazují své programy.

Jenže globální klimatická změna je reálná a její negativní dopady se již začínají projevat na mnoha místech světa (záplavy, extrémní atmosférické jevy, sucha, nedostatek pitné vody, klimatický hladomor, válečné konflikty atd.), často

¹³² ROBINSON, Kim S. *The Ministry for the Future*. London: Orbit, 2020.

¹³³ *Ibid.*, s. 19, 20.

¹³⁴ Srov. GRIMES, David R. *The Irrational Ape. Why We Fall for Disinformation, Conspiracy Theory and Propaganda*. London: Simon & Schuster, 2019.

ale v zemích, které k oteplování atmosféry přispívají (zatím) minimálně a nemají prostředky, jak s ním efektivně bojovat a čelit jeho následkům. Jakmile začne být situace neudržitelná ve většině zemí světa, bude již na mnohá opatření pozdě. Dříve nemyslitelné se stane možným. Neefektivnějším způsobem boje proti emisím je snižování populace. Rozhodnutí mít jedno (či lépe žádné) dítě bude nejen podporováno, ale i vynucováno. Mnohé země se promění v zelené Leviathany, později může převzít otežer moci globální Leviathan. Umělá inteligence nás bude sledovat na každém kroku a snažit se implementovat takovou politiku, která povede k neefektivnějšímu snižování růstu teploty atmosféry a boji proti jejím následkům. Zřejmě dojde k zavedení nějaké formy zeleného sociálního skóre a mnohá naše individuální práva a svobody budou muset ustoupit do pozadí. A jakmile se Leviathan chopí moci, nebude ochotný se jí vzdát. I to je jedním z velkých rizik globální klimatické změny.

Někteří autoři si však zachovávají optimismus. Opírají se o osvícenské ideály rozumu, vědy, rovnosti, svobody a pokroku. Podíváme-li se na dnešní svět, musíme podle nich konstatovat, že naše životní podmínky se (někdy radikálně) zlepšují. Žijeme déle, jsme zdravější, bohatší, nerovnosti ve společnosti se zmenšují, užíváme si více svobody, žijeme v bezpečnějším a čistším prostředí, válek a násilí celosvětově ubývá, stále více se prosazují ideály demokracie a lidských práv, naše poznání světa, společnosti a nás samotných neuvěřitelně rychle narůstá, jsme šťastnější a spokojenější. Mnohá rizika jsou nadsazená a naše obavy se opírají o několik zkrešlujících kognitivních procesů.¹³⁵ Osvícenství lze chápat jako víru v lidský rozum, vědecké poznání a pokrok. Na světě je nám stále lépe právě proto, že využíváme rozum, postupujeme racionálně, formujeme hypotézy a teorie, které podrobujeme přísným testům. Představuje-li globální klimatická změna riziko, neměli bychom se nechávat svazovat strachem a využít všechny nástroje poznání, abychom se s ní vyrovnali.

Věda by nám například mohla pomoci snížit emise skleníkových plynů do atmosféry a dopady změn klimatu a počasí (mitigace),¹³⁶ její výdobytky nám také mohou pomoci lépe se s jejich důsledky vyrovnávat (adaptace). Některí odborníci se pokoušejí vyvinout či uplatnit techniky vázání oxidu uhličitého z atmosféry, například prostřednictvím disperse speciálních látek v atmosféře či obohacování určitých „chudých“ částí oceánů železem, které by podpořilo růst planktonu a jeho fotosyntetickou aktivitu přeměňující oxid uhličitý na cukry a kyslík.¹³⁷ Jiní upínají

¹³⁵ Srov. PINKER, Steven. *Enlightenment Now. The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*. London: Penguin Books, 2018.

¹³⁶ Krátce poté, co byla dokončena tato kapitola, vyšel v časopise *MIT Technology Review* rozsáhlý článek popisující otevření největšího zařízení na odstraňování oxidu uhličitého z atmosféry na světě. Orca, jak se tato „továrna“ nazývá, se nachází kousek od Reykjavíku v ostrovním státě Island. Každý rok je schopná „vyfiltrovat“ z atmosféry 4000 metrických tun oxidu uhličitého, který se následně mísí s vodou a pumpuje do podzemí, kde reaguje s čedičem a proměňuje se na pevnou látku (kámen). Viz *Scrubbing the Air*. *MIT Technology Review*. 2002, 125, 2, s. 64–71.

¹³⁷ Srov. KEITH, David. *A Case for Climate Engineering*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2013. Keithova kniha je cenná nejen proto, že se vyrovnává s možnými námitkami proti geoinženýrství,

své naděje na bezuhlíkové technologie získávání energie, zvláště jaderné elektrárny. Jsou mnohem bezpečnější, než je spalování plynu, biomasy, petroleje či uhlí, navíc neprodukují prakticky žádný uhlík. Aby však bylo dosaženo potřebného snížení emisí CO₂, musel by počet jaderných elektráren násobně (a rychle) stoupat. Některé země se však vydávají opačnou cestou; jaderné reaktory se uzavírají v USA, Německu, možná budou následovat další země.¹³⁸ Věda samotná nestačí; je třeba také to, aby většina společnosti vědeckému poznání důvěřovala a uměla v praxi uplatnit alespoň některé základní metody kritického myšlení. Efektivní boj proti globální klimatické změně musí stát na dvou pilířích: (1) vědě a (2) ctnostných členech společnosti. Když hovoříme o ctnostech, máme na mysli rozumové a morální ctnosti, o nichž bylo psáno výše: kreativitu, zvědavost, moudrost, otevřenost, altruismus, férovost, sebekontrolu, statečnost. Věda není žádným superhrdinou, který se zjeví v nouzi nejvyšší a zachrání nás, zatímco se vášnivě přeme o tom, zda je globální změna klimatu skutečně reálná a způsobuje ji člověk. Poskytuje nám poznání a nástroje, jak řešit problémy (které si mnohdy způsobujeme sami); na nás však je, abychom se k těmto problémům postavili čelem a získané nástroje efektivně využili.

Nositel Nobelovy ceny za ekonomii Daniel Kahneman ve svém knižním bestselleru *Thinking, Fast and Slow* rozlišuje dva kognitivní systémy lidské mysli.¹³⁹ První z nich, systém 1, operuje často zcela nevědomě, nestále monitoruje naše vnitřní a vnější prostředí a poskytuje nám rychlé odpovědi na kognitivní problémy, které nevyžadují velkou námahu. Systém 1 byl vytvořený evolučními procesy, aby se potýkal s problémy v naší dávné minulosti. Je v mnoha případech věrohodným nástrojem, nedovede si však dobře poradit s celou řadou „moderních“ problémů. Snadno podléhá různým formám kognitivního zkreslení ovlivňujících závěry, které nám předkládá a jež se stávají obsahy našich přesvědčení. Systém 2 naproti tomu

ale zamýšlí se také nad jeho etickými a politickými konotacemi. Konkrétní metody geoinženýrství (rozprašování aerosolů do atmosféry, zalesňování a vysazování plodin s vysokým albedem, obohacování oceánů železem, vesmírná zrcadla apod.) popisuje publikace HESTER, Ron E., HARRISON, Roy M. (Eds.). *Geoengineering of the Climate System*. Cambridge: The Royal Society of Chemistry, 2014. Z pohledu konsekvenzialistické etiky je geoinženýrství morálně přípustné, lze-li rozumně a odůvodněně předpokládat, že jeho benefits (snížení teploty atmosféry) převáží rizika a možná negativa. Srov. HAMILTON, Clive. *The Ethical Foundations of Climate Engineering*. In BURNS, G. G. W., STRAUSS, A. L. (Eds.). *Climate Change Geoengineering. Philosophical Perspectives, Legal Issues, and Governance Frameworks*. New York: Cambridge University Press, 2013, s. 39–58. Hamilton je však v konečném důsledku vůči geoinženýrství skeptický a vnímá ho jako produkt technologického myšlení, které redukuje vše, včetně naší planety, na objekty, s nimiž můžeme nakládat dle naší libosti. Nelze se zde věnovat autorovým argumentům, myslíme ale, že s ním můžeme souhlasit v tom, že snahy zasahovat do obrovského dynamického systému země – oceány – atmosféra mohou být nebezpečné a způsobit víc škod než užítku. Kromě utilitaristického principu srovnávání možných benefitů a negativ bychom se proto také měli držet principu předběžné opatrnosti a identifikovat možná rizika a způsoby jejich minimalizace. Srov. PETERSON, Martin. *The Ethics of Technology. A Geometric Analysis of Five Moral Principles*. New York: Oxford University Press, 2017.

¹³⁸ Srov. PINKER, S. *Enlightenment Now. The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*. Op. cit., s. 147.

¹³⁹ Srov. KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books, 2011.

vyžaduje úsilí a pozornost a pracuje pomaleji. Na rozdíl od systému 1 si dokáže poradit s logickým uvažováním, statistikou a dalšími kognitivními problémy, v nichž první systém selhává. Kahneman říká, že systém 1 je intuitivní a impulsivní, systém 2 dokáže uvažovat a je opatrný. Je schopný korigovat omyly systému 1. Problém spočívá v tom, že systém 2 vyžaduje námahu a soustředění a má tendenci být „líný“, zvláště u některých lidí. Systém 1 zvládá velmi rychle odpovědět na celou řadu otázek (Je člověk, který jde proti mně, nebezpečný?), setká-li se ale s problémy komplexnějšími, které vyžadují uplatnění kánonů racionality, nebezpečně často selhává, bez ohledu na inteligenci.¹⁴⁰ Lidé příliš často důvěřují systému 1 a někdy projevují malou ochotu podrobovat jeho závěry kritice. Psycholog Keith Stanovich rozlišuje mezi inteligencí a racionalitou. Racionalita spočívá v rezistenci vůči povrchnímu a nenamáhavému myšlení, proti podléhání nadvlády systému 1. Jinými slovy, racionální člověk musí vyvinout úsilí a využívat systém 2, informovaný poznatky moderní vědy, teoriemi argumentace, pravděpodobnosti a statistiky, logiky apod.

Tyto poznatky mnohaletých psychologických výzkumů lidských kognitivních procesů podtrhávají důležitost výchovy a vzdělávání jako nástrojů formování rozumových, morálních a epistemických ctností.¹⁴¹ Zvláště v případě událostí, které mohou mít dalekosáhlé dopady (očkování, pandemie, klimatická změna apod.) bychom měli své názory pečlivě zvažovat a tříbit a plně uplatňovat všechny nástroje kritického myšlení, kterými dobře „vychovaný“ systém 2 může disponovat. Gale Sinatrová a Barbara Hoferová nabízí několik praktických návodů, jejichž respektování může být cenným průvodcem na cestě za formováním pravdivých přesvědčení neboli vědění.¹⁴²

1. **Kultivujme v sobě vědecký přístup k realitě a uznání hodnoty vědeckého poznání.** Věda představuje nejlepší nástroj poznání světa, snažme se proto pochopit její metodologii, otevřenost evidencím, ochotu neustále se podrobovat revizím. Řešíme-li nějaký problém, byť třeba spadá do oblasti humanitních věd, nezapomínejme vzít v úvahu současný stav vědeckého poznání i v oblasti přírodních věd.
2. **Snažme se identifikovat svá vlastní kognitivní zkreslení (pocházející ze systému 1).** Naše myšlení je mnohdy zatíženo tzv. konfirmačním zkreslením. Jsou-li nějaké poznatky v souladu s tím, co si již myslíme, máme tendenci je přijímat bez kritického hodnocení, velmi kritičtí jsme naopak k těm názorům a poznatkům, jež našim přesvědčením odporují. Často také hledáme evidence podporující náš názor, namísto abychom se zaměřovali na ty, jež ho mohou nějakým způsobem ohrozit. Snažme se proto mít otevřenou mysl, hodnotit všechny evidence stejně, namísto snahy o verifikaci (která je logicky nemožná) svá přesvědčení neustále kriticky testujme a buďme připraveni se jich vzdát, pokud v testech neuspějeme.

¹⁴⁰ Ibid., s. 48, 49.

¹⁴¹ Srov. pozn. 97. Srov. také ROSLING, Hans et al. *Factfulness. Ten Reasons We're Wrong about the World – and Why Things Are Better than You Think*. London: Sceptre, 2018, kap. 11.

¹⁴² SINATRA, Gale M., HOFER, Barbara K. *Science Denial. Why It Happens and What to Do About It*. New York: Oxford University Press, 2021, kap. 8.

3. **Využívejme nástrojů kritického myšlení.** To zahrnuje i upřímné zhodnocení vlastních znalostí a schopností (moudrost) a pochopení, kdy bychom měli důvěřovat shodě relevantních odborníků.¹⁴³ Dnes je možné nalézt popisy nástrojů kritického myšlení v jediné publikaci; ctnostný člověk by se měl snažit si tyto nástroje osvojit a aplikovat je na své kognitivní procesy. Nejsou nikterak náročné a zvládnout by je měl každý středoškolák.
4. **Naučme se hodnotit vědecká tvrzení a jejich zdroje.** Jednoduše řečeno, hodnota vědeckých studií nemusí být stejná. Existují kvalitní, méně kvalitní a vysloveně nekvalitní vědecké časopisy. Rozeznat je není příliš obtížné. Totéž platí o vydavatelstvích odborné literatury. Nezapomínejme také na to, že vědecké poznání je kolektivní aktivita. Vyjde-li článek s nějakým novým tvrzením, ještě to neznamená, že je toto tvrzení pravdivé či potvrzené. Čteme-li nějaký článek či knihy, měli bychom si také najít recenze a kritické odpovědi.
5. **Dejme si pozor na „škodlivé“ algoritmy.** Vyhledávání online či příspěvky na sociálních sítích provádí sofistikované algoritmy, jejichž parametry neznáme. Buďme proto k výsledkům vyhledávání obezřetní a ověřujme si je. Nezapomínejme také na to, že zvláště na sociálních sítích nám algoritmy poskytují obsahy, o nichž se na základě profilu, jenž si o nás vytvořily, domnívají, že nás zaujmou. Tyto algoritmy tedy cílí na systém 1 a mohou v nás posilovat přesvědčení, že jsou naše názory správné.
6. **Uvědomme si roli emocí.** Emoce hrají v procesech poznání důležitou roli, která však může být negativní. Nenechme se emocemi ovládat, nedovolme jim například, aby nám bránily s chladnou hlavou (*sine ira et studio*) zhodnotit názory a teorie, jež v nás vyvolávají silné emoce.
7. **Bud'me otevření jiným názorům.** Hledání pravdy je do značné míry kolektivní záležitostí a vyžaduje dialog, diskusi a vzájemné třibení názorů. Snažme se zachovat si nestrannost a nedávejme našim názorům vyšší váhu jen proto, že jsou naše. Omyl není ostuda, ale způsob, jakým se lidské poznání přibližuje k pravdě.

Na začátku druhé sekce jsme zmínili mýtický příběh o původu zla a uvěznění naděje. Věříme, že naděje je stále mezi námi, spoutat a uvěznit ji však nemůže vůle Diova, nýbrž lidská. Osud náš a příštích generací je pevně v našich rukách; a selžeme-li, vinit můžeme jen sami sebe.

¹⁴³ Srov. COADY, David. *What to Believe Now. Applying Epistemology to Contemporary Issues*. Chichester: Willey-Blackwell, 2012.

4 KLIMATICKÁ POLITIKA A KLIMATICKÉ POLITIKY

Tomáš Jungwirth Březovský a Romana Jungwirth Březovská

4.1 Úvod

Psát o klimatických politikách obvykle znamená zaměřit se na veřejné politiky vedené konkrétním záměrem snižovat emise skleníkových plynů nebo se přizpůsobit dopadům změny klimatu. Tento úhel, s důrazem na globální rozměr a analýzu vyvíjející se situace v mezinárodním společenství, v následující kapitole také pokrýváme. Uvozujeme jej však nejprve širší perspektivou, jež nabízí odpověď na otázku, zda a proč je ochrana klimatu politickým problémem a co z toho může vyplývat pro samotné snahy o hledání konsenzuálních východisek klimatické krize na globální, evropské i národní úrovni. Snažíme se tak přesáhnout prostý popis nástrojů a opatření, které jsou či mohou být k dispozici, a vynést na světlo i etické otázky. Vycházíme přitom z vybraných děl autorů usilujících o aktualizaci politické teorie tak, aby brala v úvahu realitu světa zasaženého klimatickou krizí. Následně představujeme pohled na klimatické politiky v obecnějším smyslu, tedy na všechny politiky nesoucí klimatickou relevanci. Konečně se věnujeme i reflexi vývoje mezinárodních klimatických politik s odkazem na klíčové nástroje, opatření a milníky a výhledu do budoucna.

4.2 Klima jako politikum

Řešení změny klimatu, stejně jako zajištění udržitelnosti lidské civilizace v širším smyslu slova, se ve veřejné diskuzi velmi často popisuje jako ve své podstatě technický problém, k čemuž přispívají i mnohé expertní hlasy. Dekarbonizace, stále více spojovaná také se zajištěním energetické bezpečnosti a soběstačnosti, je podle těchto narativů především otázkou rychlé výměny fosilních zdrojů energie za obnovitelné, snížení spotřeby energií, elektrifikace dopravy nebo změny palivové základny pro průmyslové procesy. K dosažení potřebných mitigačních cílů je pak třeba „pouze“ správně nastavit regulatorní rámec a doplnit jej o nezbytnou podporu z veřejných zdrojů a mobilizaci soukromého kapitálu. Obdobně je i adaptace na dopady klimatické změny často vnímána téměř výhradně jako otázka posílení fyzické infrastruktury, urbanistických změn a stavebních či krajinných úprav.

Tyto perspektivy jsou jistě hodnotné a tvoří nezbytnou součást analýzy. Samy o sobě však k uchopení tématu v jeho komplexitě a vytvoření základu pro možná

východiska nemohou stačit. Změna klimatu je totiž nepochybně – a možná v první řadě – politickým problémem. Jako taková se přímo prolíná s otázkami distribuce moci a bohatství ve společnosti, mezigenerační solidarity či globální spravedlnosti.¹⁴⁴ Francouzský filosof Bruno Latour dokonce předkládá hypotézu, že „nemůžeme porozumět ničemu o politice posledních padesáti let, aniž bychom postavili otázku změny klimatu a jejího popírání do samotného středu“.¹⁴⁵ Dopady změny klimatu a souvisejících problémů (obvykle souhrnně označovaných jako environmentální¹⁴⁶) mají v pravém smyslu existenční charakter, neboť ohrožují budoucí fungování této civilizace a v důsledku také přežití lidského druhu.¹⁴⁷ Tím nabývají intenzity politična v jeho absolutním, schmittovském pojetí.¹⁴⁸

Připustíme-li politický charakter změny klimatu, akceptujeme také, že analýza příčin klimatické krize¹⁴⁹ a hledání východisek z ní jsou vždy inherentně závislé na postavení, hodnotovém zakotvení a předporozumění toho, kdo jej zrovna provádí; a že tedy neexistuje nic jako jedna neutrální, obecně správná cesta, předepsaná kteroukoli nezávislou a nezaujatou autoritou. Tato skutečnost tvoří základ politického sporu, jež v souvislosti s nárůstem tematické prominence změny klimatu začínáme pozorovat s prohlubující se intenzitou jak uvnitř států, tak na úrovni světového společenství. Mezi klíčové proměnné, které zde vstupují do hry a určují pozice jednotlivců, států i firem, patří například:

- systémový zájem klíčových aktérů a mocenská dynamika mezi nimi;
- důvěra ve vědecký konsenzus ohledně dopadů změny klimatu a nezbytnosti její mitigace (souvisí s důvěrou v instituce a authority obecně);

¹⁴⁴ Viz také změna klimatu jako „dokonalá morální bouře“. GARDINER, Stephen M. A Perfect Moral Storm. *Climate Change, Intergenerational Ethics and the Problem of Moral Corruption*. *Environmental Values*. 2006, 15(3), s. 397–413. Dostupné z: <https://www.ceu.edu/sites/default/files/attachment/event/12036/gardiner-perfect-moral-storm.pdf>. K tomuto tématu též CAKL, Ondřej. *Změna klimatu a morální krize: Příležitost České republiky pro nový společenský program*. Asociace pro mezinárodní otázky, 2020. Dostupné z: https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2020/11/AMO_Zmena_klimatu_a_moralni_krize_web.pdf.

¹⁴⁵ LATOUR, Bruno. *Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime*. Cambridge: Polity, 2018, s. 2.

¹⁴⁶ Např. Latour ovšem používá pojem „klíma“ v širokém smyslu označujícím vztahy mezi lidmi a materiálními podmínkami jejich životů. Srov. LATOUR, B. *Down to Earth*. Op. cit., s. 1.

¹⁴⁷ Tuto dnes již vědecky nezpochybnitelnou skutečnost působivě zachytil WALLACE-WELLS, David. *The Uninhabitable Earth: Life after Warming*. New York: Tim Duggan Books, 2019. Jedním z výrazných vědeckými autoritami formulovaných varování na toto téma bylo BRADSHAW, Corey J. A. et al. Underestimating the Challenges of Avoiding a Ghastly Future. *Frontiers in Conservation Science*. 13 January 2021. Dostupné z: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcosc.2020.615419/full>.

¹⁴⁸ Německý právník a politický filosof Carl Schmitt, též prominentní člen Nacistické strany. Jeho dílo však zůstává uznávaným referenčním bodem politické filosofie. Politično vysvětluje dichotomií mezi přítelem a nepřítelem, jež potenciálně nabývá podoby „nejintenzivnějšího a extrémního antagonismu“, tj. sporu na život a na smrt. Srov. SCHMITT, Carl. *The Concept of the Political*. Chicago: University Press, 2007, s. 29.

¹⁴⁹ Pojem klimatické krize je zákonitě hodnotově zabarvený, avšak jde o stále akceptovanější popis reálného stavu. Viz např. výzva 11 000 světových vědců publikovaná v r. 2020. RIPPLE, William J. et al. World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *Bioscience*. 2020, 70(1), s. 8–12. Dostupné z: <https://academic.oup.com/bioscience/article/70/1/8/5610806>.

- provázanost osobních bezprostředních zájmů se společensko-ekonomickým *statem quo* a připravenost přehodnotit vlastní spotřebitelské vzorce a politické preference;
- vztah ke stávajícímu ekonomickému modelu založenému na předpokladu neomezeného hospodářského růstu a masivní extrakce přírodních zdrojů;
- míra diskontování budoucnosti (tj. o kolik méně si vážíme budoucího blahobytu oproti tomu současnému);
- pocit sounáležitosti v rámci komunit a napříč komunitami;
- vnímání historické odpovědnosti za stav globálního klimatu;
- subjektivní míra antropocentrismu oproti upřednostnění zájmů a potřeb jiných druhů organismů.

Na základě výše uvedeného můžeme identifikovat zásadní rozdíly s často zmiňovanou paralelou ke klimatické změně – narušení ozonové vrstvy Země. To ve své době kvůli ohrožené schopnosti stratosféry odrážet ultrafialové záření zpět do vesmíru taktéž představovalo existenční riziko pro celou civilizaci i mnoho živočišných druhů.¹⁵⁰ Řešení tohoto problému však mělo výrazně jiný, o mnoho přímočařejší a techničtější charakter. V první řadě bylo jasné, co je třeba dělat (tj. regulovat produkci a emise chlor-fluorovaných uhlovodíků, CFC), a především pak existovaly tržně dostupné alternativy pro chladící média či základ aerosolových sprejů. To otevřelo cestu k rychlé celosvětové regulaci v podobě Vídeňské úmluvy na ochranu ozónové vrstvy (1985) a Montrealského protokolu (1987).¹⁵¹ Dopady na nízkopříjmové obyvatele a rozvíjející se země byly pouze dílčí, samotnou existenci problému na rozdíl od klimatické změny téměř nikdo nepopíral a nová regulace nevedla k masivním přesunům vlivu a bohatství mezi státy ani společenskými vrstvami. O dvě dekády později tak Program OSN pro životní prostředí mohl označit ochranu ozonové vrstvy Země za „největší úspěch environmentálního hnutí“.¹⁵²

V případě změny klimatu – a stejně tak je tomu i u degradace půd, devastace ekosystémů či nadprodukce odpadů – máme naopak co do činění s širokospektrálním problémem, který je intimně a bezprostředně spjatý se stávajícím globálním,

¹⁵⁰ GORE, Al. The Ozone Catastrophe: Warning from the Skies [online]. *The Washington Post*, 9. února 1992. Dostupné z: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1992/02/09/the-ozone-catastrophe-warning-from-the-skies/536bb4ca-7cba-4844-bf33-95c467a59640/>.

¹⁵¹ The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer ze dne 22. března 1985. Dostupné z: <https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention>; The Montreal Protocol on the Substances that Deplete the Ozone Layer ze dne 16. září 1987. Dostupné z: <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol>.

¹⁵² The Environmental Movement's Greatest Success Story: Ozone Layer Begins to Heal [online]. *UN Environment Programme*. 29. července 2016. Dostupné z: <https://www.unep.org/news-and-stories/story/environmental-movements-greatest-success-story-ozone-layer-begins-heal>. Je jistě příznačné, že chemikálie nahrazující CFC se samy staly zdrojem znečištění životního prostředí, viz BOURZAC, Katherine. CFC replacements are a source of persistent organic pollution in the Arctic [online]. *Chemical & Engineering News*. 2. května 2020. Dostupné z: <https://cen.acs.org/environment/persistent-pollutants/CFC-replacements-source-persistent-organic/98/web/2020/05>. Je třeba dodat, že problém úbytku ozonu ve stratosféře nebyl jednou provždy „vyřešen“, bylo ale přinejmenším zabráněno bezprostřední krizi.

na toku materiálů závislým modelem produkce a spotřeby, jehož revize ohrožuje zájmy nejmocnějších států a korporací i životní úroveň jednotlivců. Ukazuje se totiž, že planeta Země nedokáže dlouhodobě poskytovat takové množství přírodních zdrojů a ekosystémových služeb, aby uspokojila materiální potřeby a aspirace lidstva ve stávajícím pojetí, jež se jeví vpravdě nekonečné.¹⁵³ Domýšlení důsledků této případné systémové revize má potenciál zpochybnit i natolik ústřední koncepty západního civilizačního okruhu – a ostatně jeho nejúspěšnější exportní artikly – jako jsou pokrok, rozvoj a růst. Proto je také zpochybňování stávajícího hospodářského modelu v souvislosti s objektivními environmentálně-klimatickými limity ve veřejném prostoru stále spíše marginální, jakkoli téma klimatické změny a udržitelnosti se v něm podle všeho již plně etablovalo.¹⁵⁴

Do evropského kontextu přišlo sdílené uvědomění, že řešení změny klimatu je výsostně politickým tématem, až s nástupem francouzského Hnutí žlutých vest (*gilets jaunes*). To vzniklo v roce 2018 jako výraz odporu nižší venkovské třídy proti zvýšení daně z pohonných hmot (tedy v principu klimaticky příznivého opatření) a rychle přerostlo v široce rozkročenou protivládní a antisystémovou sílu symbolizující vzpuru proti nespravedlivým mitigačním politikám. Jak píše Tagliapietra a Zachman, Žluté vesty ukázaly, že „budou-li [klimatické] politiky vytvářeny bez rozsáhlého uvážení distribuce jejich dopadů, vzniká riziko sociálního odporu proti dekarbonizaci“.¹⁵⁵ Memento Žlutých vest je od té doby silně přítomno na pozadí veškerých diskuzí o klimatických opatřeních. Evropská komise, vlády členských států, stejně jako nevládní organizace ve velké většině cíleně usilují o pozitivní narativní rámování nízkouhlíkové transformace. Ostatně i samotná Zelená dohoda pro Evropu je uvozena odstavcem nazvaným „od urgentního problému k jedinečné příležitosti“, v němž je celá agenda označena za „novou strategii růstu“, ve zjevné snaze získat si širokou podporu.

Řešení změny klimatu a imperativ civilizační udržitelnosti mají potenciál stát se dlouhodobou jednotící politickou ideou nabízející tolik potřebnou vizi, jež se vytrátila s pádem Železné opony, fukuyamovským koncem dějin, a palčivými poznatky

¹⁵³ Viz například koncept Earth Overshoot Day [online]. Dostupné z: <https://www.overshootday.org/>.

¹⁵⁴ Více k historii těchto ústředních pojmů, srov. MIRAKHOR, Abbas, ASKARI, Hossein. The Evolution of the Western Concept of Development. In: MIRAKHOR, A., HOSSEIN, A. *Islam and the Path to Human and Economic Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, s. 1–25; BURY, J. B. *The Idea of Progress: An Inquiry into its Origin and Growth*. Temple of Earth Publishing, 1920. Zde je třeba dodat, že hospodářský růst a společenský rozvoj jsou samozřejmě neméně ohroženy také dopady změny klimatu. To se však dosud nestalo obecně přijímanou pravdou. Proto jsou také „tranziční rizika“ přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku často vnímána bezprostředněji a palčivěji než „fyzická rizika“ eventuálních dopadů klimatické změny. Jde o pojmy nejčastěji používané ve finančnictví a pojišťovnictví, avšak s širší platností. Srov. Basel Committee on Banking Supervision. Climate-related risk drivers and their transmission channels. *Bank for International Settlements*, 2021. Dostupné z: <https://www.bis.org/bis/publ/d517.pdf>.

¹⁵⁵ TAGLIAPETRA, Simone a ZACHMANN, Georg. What the „gilets jaunes“ movement tells us about environment and climate policies [online]. *Bruegel*. 30. listopadu 2018. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/2018/11/what-the-gilets-jaunes-movement-tells-us-about-environment-and-climate-policies/>.

o limitech a nedostacích globalizace redukované především na volný pohyb zboží. Latour v této souvislosti mluví o potřebě „návratu na Zem“ a překonání tradičních pravolevých dělicích politických linií.¹⁵⁶ Je však také zjevné, že sociální dopady klimatických politik, počínaje růstem cen energií, přes zánik pracovních míst navázaných na fosilní energetiku a část těžkého průmyslu, až po nezbytnost v horizontu dvou až tří desetiletí ukončit provozování aut se spalovacími motory, mohou vést k zostřování linií společenského konfliktu. Následky invaze Ruska na Ukrajinu a strmý nárůst počtu domácností ohrožených energetickou chudobou toho byly v roce 2022 příkladem. Navíc se předpokládá budoucí prohloubení rizika ozbrojených sporů uvnitř států i mezi nimi v přímé a nepřímé souvislosti s dopady změny klimatu (sucho, záplavy, neúroda), případně v důsledku asertivních mitigačních politik (ohrožení obchodu se strategickými surovinami, proměna mocenských vazeb).¹⁵⁷

Joel Wainwright a Geoff Mann ve své knize *Climate Leviathan* působivě předstírají varianty budoucího globálního uspořádání ve světě zmítaném klimatickou krizí. Budou se v dalších desetiletích silněji projevovat dostředivé tendence s řešením ochrany klimatu jako klíčovou otázkou společného globálního snažení, nebo naopak tendence odstředivé, vedoucí k fragmentaci a partikularizaci přístupů k tomuto problému? A převáží zároveň vytrvalý tlak kapitalistického, na objem produkce a spotřeby ze své podstaty fixovaného zřízení, nebo lze snad čekat výraznější vymezení se vůči principu volného trhu a svobodného pohybu zboží a služeb, se všemi jejich klady i (environmentálními a sociálními) zápory?¹⁵⁸ Ať už jsou naše předpoklady jakékoli, existují dobré důvody se domnívat, že klimatické otázky zůstanou i v budoucích desetiletích veskrze politickými; ba naopak, že se jejich politický charakter bude dále prohlubovat.

4.3 Klimatické politiky

4.3.1 Koncept a historie

Ještě před tím, než nabídneme vhled do klimatických politik ve stávajícím pojetí, je užitečné připomenout, které politiky mají na vývoj globálního klimatu vliv a jaké jsou historické kořeny současného stavu. Tato obrácená perspektiva umožňuje lépe porozumět jádru problému, jemuž lidstvo čelí. Zákonitě při tom začneme

¹⁵⁶ LATOUR, B. *Down to Earth*. Op. cit., s. 49–58.

¹⁵⁷ Viz např. BOKŠA, Michal a BŘEZOVSKÁ, Romana. *Mění se klima, otřásající se stabilita: mezinárodní organizace v bezpečnostně-klimatickém ekosystému* [online]. Asociace pro mezinárodní otázky. 2021, s. 4. Dostupné z: https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2021/02/AMO__Menici_se_klima_otrasajici_se_stabilita.pdf.

¹⁵⁸ MANN, Geoff, WAINWRIGHT, Joel. *Climate Leviathan: Political Theory of Our Planetary Future*. London, New York: Verso Books, 2018, s. 25–30.

u konstatování, že v nejširším možném chápání jsou klimaticky relevantní *veškeré* myslitelné politiky, a to vzhledem k bezprostřední vazbě mezi organizovanou lidskou společností a měnícím se stavem vnějších (přírodních) podmínek, jež jsou pro fungování společnosti určující. Analyticky hodnotnější však je zaměřit se na škálování těchto vlivů a jejich vývoj v čase. Za klimatickou krizí stojí některé megatrendy: rostoucí emise skleníkových plynů, rostoucí objem (fosilní) energie vyrobené i spotřebované, rostoucí hrubý domácí produkt, rostoucí počet obyvatel Země a také s nimi související rostoucí materiálový průtok. Ostatně tyto proměnné dokážeme ve vazbě na emise skleníkových plynů rozepsat do srozumitelného vzorce (viz **obr. 16**).

Obr. 16 Kayova identita. Zdroj: Anthony Patt podle Yoichi Kaya (1997)¹⁵⁹

$$CO_2 = population \times \frac{GDP}{capita} \times \frac{energy}{GDP} \times \frac{CO_2}{energy}$$

Jak píše Richard Heinberg z Post Carbon Institute „naším hlavním ekologickým problémem není změna klimatu. Je jím tzv. *overshoot*, jehož je změna klimatu projevem“.¹⁶⁰ *Overshoot* můžeme volně přeložit jako překročení planetárních limitů, nebo nastoupení na neudržitelné civilizační trajektorie. Příčinou tohoto fenoménu se stala těžba a následné spalování obrovských množství levných fosilních paliv, které vytvořily základ extrakční ekonomiky spojené s exponenciálním růstem výroby a spotřeby – tedy toho, co v západním myšlení máme obvykle spojeno s pojmem „pokrok“. Průmyslová revoluce otevřela dveře k překonání (slovy Hobbese) „odpudivého, brutálního a krátkého života“¹⁶¹ člověka a k zajištění důstojného bytí pro bezprecedentní počet lidí na planetě Zemi. Je dějinným paradoxem, že v tentýž okamžik se otevřely také dveře k environmentální katastrofě v rozsahu, jenž je za doby existence lidského druhu bez precedentu.¹⁶²

V průběhu 19. století usilovaly vlády i soukromé společnosti v industrializovaných evropských zemích a USA o těžbu co možná největšího množství fosilních paliv – zpočátku především uhlí –, které potřebovaly pro pohon těžkého průmyslu,

¹⁵⁹ KAYA, Yoichi, YOKOBORI, Keiichi. *Environment, energy, and economy: Strategies for sustainability*. Tokyo: United Nations, 1997.

¹⁶⁰ HEINBERG, Richard. Why Climate Change Isn't Our Biggest Environmental Problem, and Why Technology Won't Save Us [online]. *Post Carbon Institute*. 17. srpna 2017. Dostupné z: <https://www.postcarbon.org/why-climate-change-isnt-our-biggest-environmental-problem-and-why-technology-wont-save-us/>.

¹⁶¹ HOBBS, Thomas. *Leviathan, or, The Matter, Form, and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil*. London: Printed for Andrew Croke, 1651.

¹⁶² Je samozřejmě skutečností, že řada historických společností či státních útvarů zanikla kvůli ne/zaviněné environmentální destrukci či proměně svého okolí a neschopnosti se přizpůsobit novým podmínkám. Globální klimatická krize spojená s masovým vymíráním druhů však snese srovnání pouze a jen s pěti nejničivějšími katastrofami zaznamenanými v geologické historii Země, z nichž nejznámější (nikoliv však nejdramatičtější) bylo vymírání na konci křídly před 66 miliony let. Srov. BRANNEN, Peter. *The Ends of the World*. London: Oneworld, 2017.

dynamický rozvoj měst i provoz železnic. V tu chvíli ještě netušily nic o skleníkovém jevu a rizicích s ním spojených,¹⁶³ jakkoli problém polétavého prachu a toxických látek vypouštěných do okolí se již stával stále palčivějším. Ke konci století však již existovala švédským vědcem Svante Arrheniem jasně popsána příčinná souvislost mezi objemem atmosférického CO₂ a oteplením.¹⁶⁴ Přinejmenším od té doby tedy můžeme hovořit o „vědomém” vlivu veřejných politik na klima.

Ačkoliv během 20. století globální emise skleníkových plynů (nadále spojené především s extrakcí a spalováním fosilních paliv) setrvale rostly, trvalo velmi dlouho, než jejich vypouštění začalo být vnímáno jako problém sám o sobě. Růst globální teploty stál na okraji pozornosti nastoupivšího environmentálního hnutí 70. let, jež se organizovalo kolem problémů lokálního znečištění a zároveň bylo provázáno s hnutím mírovým a protijaderným.¹⁶⁵ Paradoxně ještě dříve, než přišly vážně míněné snahy o klimatickou mitigaci, pokusily se některé ropné společnosti (a to často úspěšně) o relativizaci rodícího se vědeckého konsenzu a ututlání přicházejícího problému.¹⁶⁶ Důsledkem je podle některých autorů „ztracená dekáda” pro nastartování globální klimatické akce; tedy dekáda pasivity, která zpětně viděno chybí.¹⁶⁷

Za zlomový okamžik v debatě o klimatických politikách lze zpětně označit 23. červen 1988, kdy vědec pracující pro NASA James E. Hansen svědčil na plénu amerického Senátu, kde přednesl důkazy o probíhajícím atmosférickém oteplování a jeho možných budoucích katastrofálních dopadech.¹⁶⁸ Uprostřed vypjaté prezidentské kampaně kandidující George H. W. Bush přislíbil využít „efekt Bílého domu” k boji proti „efektu skleníkovému”.¹⁶⁹ O čtyři roky později na Summitu Země v Rio de Janeiru byla zástupci 154 států světa podepsána **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (UNFCCC)**: základní dokument pro mezinárodní klimatické

¹⁶³ Ukazuje se přitom, že dopad průmyslové revoluce na oteplování planety je pozorovatelný již od 30. let 19. století. ABRAM, Nerilie J., MCGREGOR, Helen V., TIERNEY, Jessica E. et al. Early onset of industrial-era warming across the oceans and continents. *Nature*. 2017, 536, s. 411–418.

¹⁶⁴ Arrhenius ve skutečnosti nebyl prvním, kdo popsal skleníkový efekt. Srov. například SUZUKI, David. The woman who discovered global warming – in 1856! [online]. *David Suzuki Foundation*. 5. března 2020. Dostupné z: <https://davidsuzuki.org/story/the-woman-who-discovered-global-warming-in-1856/>.

¹⁶⁵ YEO, Sophie. How the largest environmental movement in history was born [online]. *BBC*. 22. dubna 2020. Dostupné z: <https://www.bbc.com/future/article/20200420-earth-day-2020-how-an-environmental-movement-was-born>.

¹⁶⁶ Srov. například HALL, Shannon. Exxon Knew about Climate Change almost 40 years ago [online]. *Scientific American*. 26. října 2015. Dostupné z: <https://www.scientificamerican.com/article/exxon-knew-about-climate-change-almost-40-years-ago/>.

¹⁶⁷ RICH, Nathaniel. Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change [online]. *The New York Times*. 1. srpna 2018. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html>.

¹⁶⁸ SHABECOFF, Philip. Global Warming Has Begun, Expert Tells Senate [online]. *The New York Times*. 24. června 1988. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1988/06/24/us/global-warming-has-begun-expert-tells-senate.html>.

¹⁶⁹ HOLTTHAUS, Eric. James Hansen’s legacy: Scientists reflect on climate change in 1988, 2018, and 2048 [online]. *Grist*. 22. června 2018. Dostupné z: <https://grist.org/article/james-hansens-legacy-scientists-reflect-on-climate-change-in-1988-2018-and-2048/>.

politiky, jak je chápeme dnes. Nejpozději od té chvíle můžeme hovořit o klimatických politikách v pravém smyslu slova.

4.3.2 Dynamika od UNFCCC po Pařížskou dohodu

UNFCCC ukotvila záměr stabilizovat emise skleníkových plynů v atmosféře na bezpečné úrovni zabraňující nebezpečnému narušení klimatického systému Země lidskou činností. Zároveň zřídila první mezinárodní systém pro podávání národních zpráv o inventarizaci skleníkových plynů a sdílení informací o implementovaných mitigačních i adaptačních politikách a nástrojích.¹⁷⁰ Transparentnost se tak stala alfou a omegou celého nově ustaveného systému.¹⁷¹

Do mezinárodních klimatických vyjednávání vnesla UNFCCC sadu klíčových a v některých ohledech inovativních principů:

- ochranu klimatického systému na základě rovnosti a podle zásady společné, ale diferencované odpovědnosti (čl. 3.1);
- zohlednění specifických potřeb a zvláštních podmínek rozvojových a ohrožených států (čl. 3.2);
- zásadu předběžné opatrnosti (čl. 3.3);
- právo na udržitelný rozvoj (čl. 3.4); a
- spolupráci na podpůrném a otevřeném mezinárodním ekonomickém systému vedoucím k udržitelnému růstu a rozvoji (čl. 3.5).

Pojmovým znakem mezinárodní klimatické politiky se stalo rozdělení smluvních stran do několika skupin s odlišnými smluvními povinnostmi a odpovědností. Příloha č. 1 UNFCCC zahrnuje státy považované za vyspělé plus některé středoevropské státy v tranzici. Tyto státy měly stanovený cíl stabilizovat emise skleníkových plynů na úroveň z roku 1990. V příloze č. 2 byly uvedeny pouze státy, které byly tehdy členy OECD (s odpovědností za finanční i nefinanční pomoc rozvíjejícím se státům). Třetí kategorií se staly smluvní strany nezahrnuté do přílohy č. 1 (a přílohy č. 2), tedy především rozvojové a často také klimatickou změnou nejvíce ohrožené země. Zvláštního zacházení se pak ještě dostalo 49 nejméně rozvinutým zemím (LDCs).¹⁷²

Tato stratifikace podstatně nabyla na významu na sklonku roku 1997 s přijetím Kjótského protokolu, který obsahoval právní závazky pro rozvinuté státy, a sice

¹⁷⁰ DELBEKE, Jos, RUNGE-METZGER, Artur, SLINGENBERG Yvon, WERKSMAN, Jake. The Paris Agreement. In: DELBEKE, J., VIS, P. *Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend*. Oxon: Routledge, 2019, s. 24–45.

¹⁷¹ Transparentnost smluvních stran při poskytování spolehlivých a ucelených dat je klíčová pro dosažení cíle UNFCCC. What is transparency and reporting? Process and meetings [online]. UNFCCC, 2021. Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/the-big-picture/what-is-transparency-and-reporting>.

¹⁷² Parties and Observers. UNFCCC [online]. UNFCCC, 2021. Dostupné z: <https://unfccc.int/parties-observers>.

souhrnně snížit emise skleníkových plynů o 5 % v letech 2008–2012 v porovnání s rokem 1990 [čl. 3(1)].¹⁷³ Agregátní cíl se však poté rozpadal do velmi rozdílných cílů národních, kdy některé státy musely snížit emise o 8 %, zatímco jiné měly povoleno emitovat až o 10 % více v porovnání s rokem 1990. K tomuto účelu byl také vytvořen poměrně robustní mechanismus vymáhání závazků.¹⁷⁴

Jakkoliv byl tento posun nepochybně plně v souladu s uvedenými principy UNFCCC, závazné cíle a možná penalizace smluvních stran v případě překročení stanovených emisních bilancí vyvolaly také vlnu odporu mezi těmi, jichž se to týkalo nejvíce. USA nakonec Kjótský protokol vůbec neratifikovaly a jen intenzivní diplomatická jednání přiměla zapojit se do systému Rusko a tím uvést Kjótský protokol v roce 2005, tři roky po ratifikaci EU a jejími členskými státy, v život.¹⁷⁵ Problémy pokračovaly i při sjednávání druhého období Kjótského protokolu (2012–2020) a vyústily v prohlášení Ruska, Japonska (*sic*) a Kanady, že se nebudou řídit novými závazky. Posledně jmenovaný stát dokonce v roce 2011 svoji ratifikaci Protokolu vzal zpět.¹⁷⁶

Se zvyšující se emisní náročností nastupujících ekonomik, a to především Číny, jakožto země bez klimatických povinností podle UNFCCC a Kjótského protokolu, bylo zjevně nutné odhlédnout od zastaralého dichotomického vidění smluvních stran. Jednání o budoucí podobě mezinárodního systému začala již po roce 2007, kdy na jedné koleji řešily některé rozvinuté státy právě své zapojení do druhého období Kjótského protokolu a na druhé ostatní státy jednaly o nových závazných cílech v rámci Kjótského protokolu. Tato jednání na dvou kolejích nicméně nevedla ke konsensu, což se projevilo na nechvalně proslulé konferenci COP15 v Kodani v roce 2009, kdy se USA bránily konkrétním závazným cílům, a naopak převážně rozvojové státy sdružené ve skupině G77 od nich nechtěly upustit.¹⁷⁷ Přinejmenším se zde rozvinuté země zavázaly mobilizovat 100 miliard dolarů ročně do roku 2020

¹⁷³ Kjótský protokol k UNFCCC ze dne 11. prosince 1997. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/\\$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kjotsky_protokol/$FILE/OMV-cesky_protokol-20081120.pdf).

¹⁷⁴ Kyoto Protocol – Targets for the first commitment period [online]. UNFCCC, 2021. Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/what-is-the-kyoto-protocol/kyoto-protocol-targets-for-the-first-commitment-period>. Viz také VIS, Peter. *Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend*. Oxon: Routledge, 2019

¹⁷⁵ Více k pohnutkám Ruska k ratifikaci viz HENRY, Laura A., SUNDSTROM McINTOSH, Lisa. *Russia and the Kyoto Protocol: Seeking an Alignment of Interests and Image*. *Global Environmental Politics*. 2007, 7, s. 47–69.

¹⁷⁶ Canada to withdraw from Kyoto Protocol. *BBC*. 13. prosince 2011. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-16151310#:~:text=Canada%20will%20formally%20withdraw%20from,failing%20to%20meet%20its%20targets>. Tomuto předcházela konference COP17 v jihoafrickém Durbanu, na níž se opět vyjevily hluboké rozpory mezi státy a nezbytnost zásadní rekonstrukce mezinárodní klimatické architektury. Srov. např. LEVI, Michael A. *Overstated Success at Durban Climate Conference*. *The Atlantic*. 12. prosince 2011. Dostupné z: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/12/overstated-success-at-durban-climate-conference/249840/>.

¹⁷⁷ VIDAL, John, STRATTON, Allegra, GOLDENBERG, Suzanne. *Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure* [online]. *The Guardian*. 19. prosince 2009. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>.

a prostřednictvím Zeleného klimatického fondu směřovat prostředky na potřeby rozvojových států.¹⁷⁸

Nová kapitola mezinárodní klimatické politiky se začala psát v roce 2015 s přijetím Pařížské dohody a opuštěním modelu Kjótského protokolu. Co se týče socio-ekonomického kontextu, zásadní hybnou silou na pozadí dění byla vedle rapidně rostoucích emisí Číny a dalších rozvíjejících se ekonomik skutečnost, že více než 20 smluvních stran, které v rámci UNFCCC ještě patřily do skupiny rozvojových států, mělo o dvacet let později již vyšší příjmy na hlavu než nejchudší členský stát EU.¹⁷⁹ Smluvní strany se i přes rozpory v zájmech, prioritách a postavení dokázaly dohodnout na systému založeném na příslibech a na jejich přezkumu.

Pařížská dohoda odráží vývoj vyjednávání mezinárodního společenství a stojí na principech, jež bylo ochotno podpořit přes 190 smluvních stran. Ty již nejsou rozděleny na rozvojové a rozvinuté; účinnost Dohody byla navíc podmíněna ratifikací ze strany přinejmenším 55 států globálně emitujících minimálně 55 % skleníkových plynů. Dohoda upozorňuje na nejnovější vědecké poznatky, jimiž by se smluvní státy měly řídit a mj. i na jejich základě předkládat čím dál ambicióznější národní emisní cíle (tzv. vnitrostátně stanovené příspěvky, NDCs). Implementace by pak měla být zajištěna díky robustnímu mechanismu zajišťujícímu transparentnost. Jedinečnost dokumentu tkví v tom, že stojí jak na přístupu zdola–nahoru, tak shora–dolů, čímž umožňuje flexibilitu pro různě emisně náročné i různě klimaticky (ne)odolné státy.¹⁸⁰

Samotná Pařížská dohoda poskytuje přehled cílů v konkrétních oblastech, které musí být řešeny mezinárodním společenstvím, a to ideálně vzájemně se posilujícími nástroji,¹⁸¹ jak bude rozvedeno v kapitole 10.

Mezi samotné detailnější vyjednávací body, které jsou pokryty v rámci jednání na klimatických konferencích OSN a které reflektují výše zmíněné články, patří například záležitosti týkající se platformy pro místní komunity a původní obyvatelé nebo otázka dopadů implementace mitigačních opatření, příprava národních adaptačních plánů, posilování rovnosti pohlaví nebo reflexe nejnovějších vědeckých poznatků především s ohledem na práci Mezivládního panelu OSN pro změnu klimatu.¹⁸² Stěžejní je rovněž podpora nestátních aktérů v mitigační a adaptační činnosti.¹⁸³

¹⁷⁸ Tento cíl se však ani do roku 2021 nepodařilo splnit. Viz TIMPERLEY, Jocelyn. The broken \$100-billion promise of climate finance – and how to fix it. *Nature*. 20. října 2021. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02846-3>.

¹⁷⁹ VIS, P. *Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend*. Op. cit.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Key aspects of the Paris Agreement [online]. *UNFCCC*. Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/key-aspects-of-the-paris-agreement>.

¹⁸² Outcomes of the Glasgow Climate Change Conference [online]. *UNFCCC*, 2021. Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>.

¹⁸³ Nestátní aktéři jsou vyzváni ke sdílení svých zkušeností a příkladů dobré praxe prostřednictvím platformy Global Climate Action (dříve NAZCA).

4.3.3 Vybrané dostupné politiky a nástroje

Nástrojů a politik s potenciálem naplňovat výše zmíněné cíle s důrazem na dosažení klimatické neutrality je široká škála. Obvykle se jedná o regulatorní opatření, avšak stále častěji jsou využívány také fiskální nástroje. Dle Acemoglu by regulace měla být doprovázena dočasnými a dostatečnými dotacemi a uhlíkovou daní, a to s cílem nasměrovat technický vývoj k nízkoemisní nebo klimaticky neutrální výrobě.¹⁸⁴ Mezi účinné přístupy nepochybně patří oceňování uhlíku, investiční i provozní podpora obnovitelných zdrojů energie či energetických úspor, transformativní role zelených investic a klimatických financí a v neposlední řadě navozený efekt setrvačnosti, kdy klimatické politiky, iniciativy či technologie nabírají na hybnosti, až se dosáhne určitého bodu zlomu, kdy získají dostatečnou politickou nebo společenskou podporu a jsou zavedeny šířeji.¹⁸⁵

Oceňování emisí uhlíku jakožto tržní komodity s negativní hodnotou má potenciál narovnat selhání trhu při internalizaci externalit, které se vážou k emisím skleníkových plynů (stejně jako k dalším negativním environmentálním dopadům) a které v současné době nesou státy, respektive občané.¹⁸⁶ Ať už je uveden do praxe v podobě uhlíkové daně, emisního obchodování nebo ještě jiným způsobem, tento nástroj pomáhá snižovat zájem o ropu, plyn a uhlí, přičemž vytváří prostor pro podporu náhrady za tyto emisně náročné zdroje energie a tím urychluje přechod na nízkoemisní hospodářství. Oceňování uhlíku s sebou také přináší možnost vytvoření trhu pro zachytávání uhlíku a jeho ukládání a podporuje vědu a výzkum v oblasti klimaticky přívítivých technologií. Klíčovou proměnnou je samozřejmě samotná cena uhlíkových emisí, již je třeba v případě daní stanovit autoritativně, zatímco u emisního obchodování ji určuje trh.¹⁸⁷ Dle interní zprávy Mezinárodního měnového fondu by pro dosažení klimatických cílů měla globální cena uhlíku k roku 2030 přesahovat 75 USD za tunu CO_{2e}.¹⁸⁸ Ostatně, dynamický vývoj ceny emisní povolenky v systému EU ETS tuto hranici překonal na podzim 2021.

¹⁸⁴ ACEMOGLU, Daron, AGHION, Philippe, BURSZTYN, Leonardo, HEMOUS, David. The Environment and Directed Technical Change. *The American Economic Review*. 2012, 102(1), s. 131–166.

¹⁸⁵ VAN DER PLOEG, Frederick. Climate policies: Challenges, obstacles and tools. *National Institute Economic Review*. 258, 2021, s. 1–16.

¹⁸⁶ Vzhledem k postupným a dlouhodobým projevům klimatických a environmentálních dopadů tržního selhání se však budou s největšími dopady potýkat až budoucí generace.

¹⁸⁷ VAN DER PLOEG, F. *Climate policies: Challenges, obstacles and tools*. Op. cit.

¹⁸⁸ BLACK, Simon et al. Not Yet on Track to Net Zero – IMF Staff Climate Note 2021/005 [online]. *International Monetary Fund*. 2021. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/10/29/Not-Yet-on-Track-to-Net-Zero-The-Urgent-Need-for-Greater-Ambition-and-Policy-Action-to-494808>. Řada klimatických ekonomů však odhaduje spravedlivou cenu výše, přes 100 USD za tunu CO_{2e}. Viz BHAT, Prerana. Carbon needs to cost at least \$100/tonne now to reach net zero by 2050 [online]. *Reuters*. 25. října 2021. Dostupné z: <https://www.reuters.com/business/cop/carbon-needs-cost-least-100tonne-now-reach-net-zero-by-2050-2021-10-25/>. Evropská investiční banka pak dokonce pracuje s částkou 250 € za tunu CO_{2e} k roku 2030. Viz EIB Group Climate Bank Roadmap 2021–2025 [online]. *European Investment Bank*, 2020. Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf.

Nástroj, který má potenciál zesilovat dopad oceňování uhlíku, je dočasná podpora dotací na obnovitelné zdroje energie, a to jak investičních, tak provozních. Klíčový je v tomto kontextu tzv. Swansonův zákon, dle kterého zdvojnásobení výroby fotovoltaických modelů vede ke snížení ceny o 20–30 %. Uvedená učební křivka se nicméně neváže jenom k solárním panelům, ale např. i k rozšíření větrných elektráren či bateriových úložišť. Nedostatečná veřejná podpora může mít za následek jen pomalý pokles nákladů nových technologií, a tím pádem i zpomalení jejich rozšiřování.¹⁸⁹ Logickým doplněním, respektive předpokladem účinnosti těchto opatření, je ukončení dotací fosilních paliv. Historickým milníkem se zde stal požadavek smluvních stran z COP26 (2021) „postupně snižovat spalování uhlí, kdy nejsou použity technologie na snižování emisí oxidu uhlíku, a ukončit neefektivní dotace do fosilních paliv“.¹⁹⁰ Jen dotace Evropské unie, pasující sebe samu do role klimatického šampiona, do fosilních zdrojů, přitom ještě v roce 2018 dosahovaly 50 mld. €, což bylo dvakrát více než investice do výrobní kapacity z větrné a solární energie.¹⁹¹

Dle Mezinárodního měnového fondu si bude přechod ke klimatické neutralitě žádat v souhrnu 6–10 % světového HDP, přičemž soukromý sektor by měl poskytnout přes 2/3 těchto zdrojů.¹⁹² Roční investice do čisté energetiky se budou muset ztrojnásobit do roku 2030 na hodnotu čtyř trilionů amerických dolarů. Odhaduje se také, že zatímco do roku 2030 se budou snižovat emise skleníkových plynů pomocí již dostupných technologií, do roku 2050 budou ke snižování emisí zapotřebí technologie, které dnes existují jen jako prototypy nebo jsou v pilotních fázích.¹⁹³

V mezinárodním kontextu hraje také roli problematika klimatických financí. Ačkoliv již v roce 2008 se smluvní strany dohodly na mobilizaci 100 miliard dolarů do roku 2020 s cílem podpořit mitigační a adaptační opatření v rozvojových státech, tento cíl se zatím daří naplňovat jen z 80 %, což ostatně nepřispívá k důvěře mezi státy globálního Severu a zeměmi globálního Jihu. Schopnost mobilizovat finanční zdroje a zároveň je efektivně využít bude pro dosažení klimatické neutrality a klimatické odolnosti stěžejní.¹⁹⁴

V neposlední řadě je nutné zmínit efekt setrvačnosti¹⁹⁵ vedoucí ke společenským a technologickým bodům zlomu, kdy i „relativně malá změna může zapříčinit

¹⁸⁹ VAN DER PLOEG, F. *Climate policies: Challenges, obstacles and tools*. Op. cit., s. 4.

¹⁹⁰ Decision -/CP.26 Glasgow Climate Pact ze dne 13. listopadu 2021, UNFCCC. Dostupné z: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf.

¹⁹¹ SPASOVA, Deyana, MEYER-OHLENDORF, Nils. Conference on the Future of Europe: Phasing out fossil fuel subsidies [online]. *Ecologic Institute*. 8. září 2021. Dostupné z: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/30008-CFE-Phasing-out-fossil-fuel-subsidies-web.pdf>.

¹⁹² JAUMOTTE, Florence, SCHWERHOFF, Gregor. Reaching Net Zero Emissions [online]. *IMFblog*. 22. července 2021. Dostupné z: <https://blogs.imf.org/2021/07/22/reaching-net-zero-emissions/>.

¹⁹³ Srov. Net Zero by 2050 – A Roadmap for the Global Energy Sector [online]. International Energy Agency, 2021. Dostupné z: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

¹⁹⁴ Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data [online]. *OECD*. 2021. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/03590fb7-en/index.html?itemId=/content/publication/03590fb7-en>.

¹⁹⁵ Příkladem tohoto jevu je aktivizace mladých v otázce mitigace změny klimatu, přičemž za prvotní hybnou sílu lze identifikovat Gretu Thunberg, která v srpnu roku 2018 začala sama ve věku 15 let

změnu větší, která se stane nezvratnou, a kdy nelineární zpětná vazba působí jako zesilovač“.¹⁹⁶ Tyto zesilující mechanismy mohou v socioekonomických, technologických nebo politických systémech vést k dynamickým a ambiciózním politikám a mohou zahrnovat například přidanou hodnotu ze zapojení do podpůrných sítí, sebenaplnující proroctví, rozšíření norem a učících křivek nebo tzv. stádový efekt.¹⁹⁷

Významný potenciál má polycentrický přístup ke klimatické krizi¹⁹⁸ a také multilateralismus, kdy se menší skupina aktérů snaží prosadit ambiciózní cíle či opatření, a to mimo jiné v reakci na spletitost, pomalost a těžkopádnost multilaterálního systému. Uvážíme-li, že UNFCCC a Pařížská dohoda jsou díky svému globálnímu členství smlouvy těšící se v kontextu klimatického režimu největší legitimitě, patří mezi menší a potenciálně efektivnější instituce podporující celosvětové mitigační a adaptační úsilí vlastní aktivitou například mezinárodní síť měst (*C40, Resilient Cities Network*, Pakt starostů a primátorů aj.), regionální správní útvary a mechanismy (klimatická politika EU, systémy obchodování s emisními povolenkami), iniciativy zaměřené na rozhodnutí investorů (*Carbon Disclosure Project, Science Based Targets Initiative*), nebo offsetové certifikační systémy (*Gold Standard, Voluntary Carbon Standard* apod.).¹⁹⁹

Mezinárodní spolupráce zůstává vzhledem k povaze změny klimatu nezbytnou součástí řešení. Musí však čelit několika výzvám – aktérům s odlišným vnímáním omezení a přínosů plynoucích z kolektivního jednání, různorodým a nerovnoměrně rozloženým zdrojům emisí i dopadům změny klimatu a v neposlední řadě také různým nákladům, které se vážou k mitigaci změny klimatu a odstraňování škod a ztrát jí způsobených.²⁰⁰ Do mezinárodní spolupráce se zapojuje čím dál více institucí, a to na několika úrovních (místní, národní, regionální, globální) s přesahy do dalších politických oblastí – od udržitelného rozvoje po mezinárodní obchod nebo bezpečnost. Čím dál spletitější mozaika aktérů a jejich provazeb vytváří možnosti pro další spolupráci a synergie, rovněž však vzniká riziko vyhledávání nejvhodnějších či nejbenevolentnějších podmínek pro politické účely (tzv. *forum shopping*) nebo dochází k roztříštění pozornosti k vícero souvisejícím, a případně vzájemně se oslabujícím cílům.²⁰¹

demonstrovat za ukončení klimatické krize. V současnosti existuje globální hnutí mladých sdružených v rámci iniciativy Fridays for Future, které pravidelně protestuje proti nečinnosti vlád a vyvíjí tlak na plnění závazků uvedených v Pařížské dohodě. Viz např. FRIDAYS FOR FUTURE MOVEMENT – INSPIRATION AND ACTION. Champions of the Earth [online]. UNEP. 2021. Dostupné z: <https://www.unep.org/championsofearth/laureates/2019/fridays-future-movement>.

¹⁹⁶ VAN DER PLOEG, F. *Climate policies: Challenges, obstacles and tools*. Op. cit., s. 5.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Důležitost polycentrického přístupu k řešení problematiky měnícího se klimatu a především přínosy vznikající v důsledku zapojení mnohých aktérů na několika úrovních představuje Elinor Ostrom, nositelka Nobelovy ceny za ekonomické vědy, konkrétně za analýzu správy ekonomických záležitostí, zejména společně sdílených statků. Srov. OSTROM, Elinor. *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. Policy Research Working Paper*. Říjen 2009. Dostupné z: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/480171468315567893/pdf/WPS5095.pdf>.

¹⁹⁹ IPCC AR5 WG2, 2014, kap. 13.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

Mezi další překážky přetavení výše změněných klimatických politik do skutečných opatření patří riziko uvízlých uhlíkových aktiv (*stranded assets*), kdy například vlády ukončující podporu emisně náročné výroby či zavádějící přísnější standardy a regulaci mohou čelit obviněním ze strany firem, které se obávají finančních ztrát a zmařených investic.²⁰²

Tvůrcům v prosazování ambiciózních politik nepřispívá ani fakt, že klimatická rizika se projevují nepřímo, postupně, plíživě a prohlubují se (z hlediska veřejných politik) v dlouhodobém horizontu. Současné generace často nejsou připraveny nést zvýšené náklady spojené se snižováním emisí a zaváděním adaptačních opatření, jejichž skutečný efekt mohou docenit teprve generace budoucí. Na úrovni individuálních preferencí i systémových opatření dochází k tzv. diskontování budoucnosti a neúměrnému důrazu na současný blahobyt oproti tomu budoucímu.²⁰³

V neposlední řadě mohou hrát významnou negativní roli fenomény typu „problém parazitování“ (*free-rider issue*), únik uhlíku (*carbon leakage*), politická prokrastinace v kontextu efektu zeleného paradoxu (*green paradox effect*)²⁰⁴, lobbying ze strany korporací a institucí těžících z využívání fosilních zdrojů, případné nespravedlivé dopady politik na nejzranitelnější obyvatele, negativní environmentální dopad klimatických opatření (vč. budování obnovitelných zdrojů energie ve velkém rozsahu) či role klimatických skeptiků a popíračů v politickém a informačním prostoru.²⁰⁵ Zjevné je také riziko zdánlivého vyřešení problému, přičemž ono řešení vede ke zhoršení situace na jiném místě, v čase nebo v jiné tematické oblasti (*problem shifting*).²⁰⁶

4.3.4 Současný výhled mezinárodních klimatických politik

Požadavky na politiky vedené snahou snižovat emise skleníkových plynů a přizpůsobovat společnost, hospodářství i ekosystémy zintenzivňujícím se dopadům změny klimatu se neustále zpřisňují, a to především s ohledem na globálně sjednané cíle nepřesáhnout stanovený teplotní nárůst a dosáhnout stavu celosvětové klimatické odolnosti do konce 21. století.

²⁰² Pro definici viz Stranded Assets [online]. *Carbon Tracker Initiative*. Dostupné z: <https://carbontracker.org/terms/stranded-assets/>.

²⁰³ Srov. například BROOME, John. Discounting the Future. *Philosophy & Public Affairs*. 1994, 23, s. 128–156.

²⁰⁴ Paradox spočívá v situaci, kdy samotné očekávání politiky zaměřené na snížení emisí skleníkových plynů (např. uhlíková daň) vede k rostoucím emisím skleníkových plynů v současnosti. Srov. JENSEN, Svann, MOHLIN, Kristina, PITTEL, Karen, STERNER, Thomas. An Introduction to the Green Paradox: The Unintended Consequences of Climate Policies. *Review of Environmental Economics and Policy* [online]. 2015, 9(2). Dostupné z: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1093/reep/rev010>.

²⁰⁵ VAN DER PLOEG, F. *Climate policies: Challenges, obstacles and tools*. Op. cit.

²⁰⁶ Více například v diplomové práci GRUBEN, Thomas. *The Effects of Short-termism on Sectoral Problem Shifting* [online]. Utrecht, 2022. Master's Thesis, Utrecht University. Dostupné z https://studenttheses.uu.nl/bitstream/handle/20.500.12932/519/Gruben_6775624_Thesis%20final.pdf.

S vývojem cílů se také v souladu s principy spolupráce a vůle nacházet kompromisy, zohledněnými v samotném vyjednávání Pařížské dohody, rozšiřuje paleta aktérů, kteří mají zájem téma sledovat a problematiku ovlivňovat. Díky tomu dochází především v posledních letech k prioritizaci klimatických otázek na akcích nejvyšší politické úrovně.²⁰⁷ Zvyšuje se počet delegátů a zástupců médií, soukromého i neziskového sektoru, kteří se účastní vládkové události klimatické akce, a sice každoročních konferencí smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Kjótského protokolu a Pařížské dohody. Zatímco COP1 v roce 1995 se zúčastnilo 757 delegátů smluvních stran, 979 zástupců neziskového sektoru a 2 044 zástupců médií, v roce 2015 tento počet vzrostl na 19 208, 6 306 a 2 798, a v roce 2021 už na 21 688, 11 734, respektive 3 781.²⁰⁸ S rostoucím počtem konferencí, delegátů i zapojených aktérů (měst, korporací apod.), jejichž role se posunula ze spíše formální do zcela nepostradatelné co do plnění klimatických cílů, se rovněž řeší čím dál komplexnější otázky.

Současná klimatická vyjednávání v rámci UNFCCC jsou vedena integrativním způsobem, kdy je cílem smluvních stran dosáhnout takové dohody, která je založená na sdíleném zájmu řešit problém, spolupracovat a společně rozhodovat a která je výhodná pro všechny zapojené aktéry.²⁰⁹ Zároveň je Pařížská dohoda²¹⁰ kompromisem mezi tím, co je „vědecky nezbytné“, a tím, co je „politicky možné“. Odklon od mezinárodní tvorby pravidel k systému založenému na stanovení cílů převážně přímo od smluvních stran lze označit „nejdůležitější institucionální inovací“ za poslední roky.²¹¹ Jedním ze stěžejních předpokladů dosažení ambicí Pařížské dohody je zajištění efektivní správy pro umožnění mezioborové spolupráce a nastavení cílů a konkrétních mezicílů s důrazem na to, co je potřebné v dlouhodobém výhledu. Rovněž je nezbytná podpora participativnosti, vnímání dalších aktérů jako rovnocenných hráčů, a nejen jako konzultantů, a v neposlední řadě zvýšená kolaborace mezi řadou nestátních aktérů.

Již dnes jsou samotná vyjednávání doprovázená řadou strategií a taktik využívaných pro překonávání bezvýhodných stavů či neústupnosti některých aktérů. Jedná se například o zmíněné posilování minilateralismu pomocí vytváření tzv. klimatických klubů snažících se o ambicióznější kroky než většina, paralelní diplomacii

²⁰⁷ STRECK, Charlotte. From Laggards to Leaders. In: BARNES, R., LONG, R. *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges* [online]. Leiden: Brill | Nijhoff, 2021, s. 75–105. Dostupné z: <https://brill.com/view/book/9789004372887/BP000005.xml>.

²⁰⁸ McSWEENEY, Robert. Analysis: Which countries have sent the most delegates to COP26? [online]. *CarbonBrief*. 3. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-have-sent-the-most-delegates-to-cop26>.

²⁰⁹ ALFREDSON, Tanya, CUNGU, Azeta. *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature* [online]. FAO Policy Learning Programme. Řím: FAO, 2008. Dostupné z: <https://www.fao.org/3/bq863e/bq863e.pdf>.

²¹⁰ Dalším průlomovým dokumentem tohoto typu jsou Cíle udržitelného rozvoje, resp. Agenda 2030, přijatá rovněž v roce 2015.

²¹¹ KANIE, Norichika, GRIGGS, David, YOUNG, Oran et al. Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development. *Sustainability Science*. 2019, č. 14, s. 1745–1749. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-019-00729-1#article-info>.

(tzv. paradíplomacii) stojící na mezinárodní spolupráci měst a regionů či efektivní kyvadlovou diplomacií (*shuttle diplomacy*), kdy typicky státy hostící klimatické konference mají zájem na tom, aby aktuální COP dopadl dle možností co nejlépe, a chopí se tak role mediátora.²¹²

V nadcházejících letech se budou do popředí jednání dostávat jak složitější vyjednávací strategie, tak i relativně nová, dříve spíše opomíjená témata. Vedle mitigačních cílů bude podle všeho na prominenci získávat otázka adaptace na změnu klimatu. Již dnes pociťují negativní dopady změny klimatického systému Země – od růstu hladin světového oceánu přes omezení zdrojů obživy až po častější a závažnější přírodní katastrofy – především nejzranitelnější státy a škody se budou dále prohlubovat. Vážnost situace potvrzuje skutečnost, že ačkoliv například africké státy jsou za klimatickou krizi z pohledu historických emisí zodpovědné nejméně, samotné výdaje na adaptaci na změnu klimatu se u nich pohybují v rozmezí 2–9 % HDP, což je více než výdaje vynaložené na klíčové veřejné služby (např. zdravotnictví nebo školství).²¹³ Ve světle geopolitického vývoje lze zároveň očekávat akcentaci zajištění cenově dostupných dodávek energií a řešení sociálních dopadů mitigačních opatření nejen ve státech globálního Severu.

Celkové klimatické finance jsou v tomto kontextu také nedostatečné – rozvinuté smluvní strany neplní svůj slib kolektivně mobilizovat finance prostřednictvím Zeleňého klimatického fondu, a navíc ⅓ těchto financí směřuje do oblasti mitigace.²¹⁴ Z relativně formálně uchopené problematiky se tak stává především pro státy ve skupině G77, malé ostrovní rozvojové státy (SIDS) nebo nejméně rozvinuté státy (LDCs) téma s výrazným blokačním potenciálem, které probublává v rámci různých vyjednávacích bodů. Rozvinuté státy byly v závěrečném textu klimatické konference v Glasgow v roce 2021 vyzvány, aby minimálně zdvojnásobily finance na adaptaci, posílily vazbu na tržní mechanismus Pařížské dohody a dramaticky navýšily příspěvky do Adaptačního fondu, který je zaměřen na adaptační projekty (narozdíl od většího Zeleňého klimatického fondu) a operuje jen s granty, ne s půjčkami.²¹⁵ Americký vyslanec pro klima John Kerry přislíbil „morální závazek pro Afriku“ s úmyslem zajistit, aby klimatické finance ve slíbené výši směřovaly do nejpotřebnějších států.²¹⁶

²¹² FARAND, Chloé. Climate reparations become a crunch issue as COP26 goes into overtime [online]. *Climate Home News*, 12. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.climatechangenews.com/2021/11/12/climate-reparations-crunch-issue-cop26-goes-overtime/>.

²¹³ Economic Commission for Africa. *Africa spending more than its fair share for climate adaptation, a new study reveals* [online]. *UNECA*. 6. listopadu 2017. Dostupné z: <https://archive.uneca.org/stories/africa-spending-more-its-fair-share-climate-adaptation-new-study-reveals>.

²¹⁴ OECD. *Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data* [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/03590fb7-en/index.html?itemId=/content/publication/03590fb7-en>.

²¹⁵ EVANS, Simon, GABBATISS, Josh, McSWEENEY, Robert et al. COP26: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Glasgow [online]. *CarbonBrief*. 15. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop26-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-glasgow>.

²¹⁶ FARAND, Chloé. African nations settled for „moral pact“ with US on adaptation finance at COP26 [online]. *Climate Home News*. 19. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.climatechangenews.com/2021/11/19/african-nations-settled-moral-pact-us-adaptation-finance-cop26/>.

Problematika adaptace bude také nabývat na významu s ohledem na nesnadnou operacionalizaci globálního adaptačního cíle, jež není na rozdíl od cíle teplotního (dosud) kvantifikován a jež sebou přináší řadu nevyřešených metodologických otázek např. ve vazbě na monitoring a evaluaci.

Další téma, jemuž se dostává rostoucí pozornosti, se vztahuje k problematice škod a ztrát, tedy tzv. třetího pilíře klimatického vyjednávání (vedle mitigace a adaptace) vyplývajících z nevyhnutelných negativních dopadů změny klimatu, na které již není možné se přizpůsobit. Citlivá otázka „klimatických reparací“²¹⁷ je opět zásadní pro rozvojové státy žádající zřízení formálních mechanismů a fondu s cílem kompenzovat vzniklé i očekávané škody a ztráty. Rozvinuté státy nicméně o potenciálních kompenzacích, jež jsou úzce propojeny s historickou odpovědností za vypouštěné emise, obecně odmítají diskutovat a zdůrazňují poskytování technické asistence postiženým regionům.²¹⁸

Téma, jež v současnosti není reflektováno v Pařížské dohodě, ale které začíná být čím dál více relevantní pro smluvní státy, akademickou sféru, vědeckou obec či soukromé subjekty, je otázka nahlížení na změnu klimatu jako na tzv. multiplikátor hrozeb. Mění se klimatické podmínky mohou spoluzapříčinit vznik nebo zhoršovat konfliktní situace tam, kde instituce nejsou dostatečně schopné zajistit stabilitu, vznikají nové potenciální třecí plochy nebo se odkrývají zranitelnosti provázaného globalizovaného světa. Kaskádové dopady změny klimatu mohou narušit např. potravinovou bezpečnost. Bezprostřednímu existenčnímu riziku v této souvislosti čelí malé rozvojové ostrovní státy, které v důsledku stoupajících hladin oceánů doslova ztrácejí půdu pod nohama. Ačkoliv se tak otázka bezpečnostních dopadů změny klimatu dosud projednává na půdě Rady bezpečnosti OSN, existuje rozkol ohledně vnímání toho, jaké fórum je pro řešení této problematiky nejrelevantnější. Zatímco EU, USA a většina rozvojových států vnímá jako vhodný institucionalizovaný „domov“ pro řešení téma právě Radu bezpečnosti OSN, Čína, Indie a Rusko blokují uznání klimatické krize jakožto hrozby pro mezinárodní mír a bezpečnost s tím, že „vědecké a ekonomické téma se nemá politizovat“ a má se řešit v rámci UNFCCC.²¹⁹

²¹⁷ FARAND, Ch. Climate reparations become a crunch issue as COP26 goes into overtime [online]. Op. cit.

²¹⁸ Dle zástupců ostrovních států Tuvalu a Antigue a Barbudy je řešení v podobě technické pomoci nedostatečné, a proto potenciálně hodlají řešit otázku kompenzací na půdě příslušných soudních institucí. Srov. A&B and Tuvalu to seek Justice for Climate Change damage before International Courts [online]. *Antigua Observer*. 1. listopadu 2021. Dostupné z: <https://antiguaobserver.com/ab-and-tuvalu-to-seek-justice-for-climate-change-damage-before-international-courts/>.

²¹⁹ Russia vetoes UN security council resolutions linking climate crisis to international peace [online]. *The Guardian*. 13. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/13/russia-vetoes-un-security-council-resolution-climate-crisis-international-peace>.

4.4 Závěr

Politický rozměr změny klimatu bude v nadcházejících desetiletích s prohlubující se klimatickou krizí nabývat na významu. Mezi otázky, jež se pravděpodobně budou dostávat do popředí stále naléhavěji, patří: kdo je za neutěšený stav globálního klimatu do jaké míry odpovědný, komu a jak by měl kompenzovat materiální i nemateriální škody? Jak lze sladit úsilí o zajištění energetické bezpečnosti s klimatickými cíli? Kdo má právo ekonomicky růst a nakolik tento růst může být poháněn dalším spalováním fosilních paliv? Jakou cenu (v penězích či obrazně) je adekvátní platit za snižování emisí skleníkových plynů? Může být masivní redistribuce bohatství východiskem klimatické a zároveň i sociální krize, nebo skutečně prosperita většiny stojí na zádech hrstky nejbohatších? A v neposlední řadě – co kdo může (a má) udělat pro to, aby obětem klimatické krize pomohl i s ohledem na zajištění důstojného životního standardu?

Na vertikální škále mají tyto otázky všechny možné rozměry od individuálního až po globální. Je tedy možné si je klást na úrovni místních komunit a vztahů mezi jednotlivci, ale stejně tak se s nimi bude potýkat i světové společenství tvořené stále ještě především státy jakožto primárními subjekty mezinárodního práva. Zda stávající multilaterální systém bude schopen na nadcházející výzvy reagovat a navázat na spolupráci na platformách UNFCCC a Pařížské dohody, nebo dříve či později tváří v tvář klimatickým výzvám zcela selže, zůstává ve hvězdách. V této kapitole jsme zmínili klíčové kategorie klimatických opatření i diplomatické nástroje, jež jsou státům k dispozici, stejně jako aktuální dynamiky a konfliktní linie.

Je však potřeba dodat, že spolupráce mezi státy a koneckonců i soudržnost jednotlivých společností stojí v první řadě na důvěře. V okamžiku, kdy se ještě výrazněji zhorší vnější přírodní podmínky, základní zdroje se stanou nedostupnými, budou narušeny hodnotové řetězce a zároveň začne docházet ke stále ničivějším přírodním katastrofám, zákonitě vzroste riziko konfliktu. Rizika se však nevážou pouze a jen k přímým, fyzickým klimatickým dopadům, ale také – a v současném českém politickém a mediálním prostoru to skoro vypadá, že především – ke snaze přejít na nízkouhlíkové hospodářství. Ta může zapříčinit růst cen energií a produktů v důsledku zdanění uhlíkových emisí, krátkodobou či dlouhodobou nedostupnost zdrojů energie, hluboké proměny trhu práce a potenciálně i přiškrcení hospodářského růstu. Ještě významnější proměnnou je v této souvislosti globální a regionální bezpečnostní situace. Invaze Ruska na Ukrajinu z roku 2022 se může stát destabilizačním prvkem co do schopnosti mezinárodního společenství čelit v mantinelech mezinárodního práva globálním výzvám. Fragmentace a sledování krátkodobých partikulárních národních zájmů jsou přímým ohrožením architektury Pařížské dohody.

V nepřítli vzdálené budoucnosti tak může dojít na slova filosofa Richarda Rortyho: „Naše lojalita k [...] větším skupinám se zmenší, nebo dokonce zcela zmizí ve chvíli, kdy půjde opravdu do tuhého. Lidé, o kterých jsme dříve přemýšleli jako o nám blízkých, budou vyloučeni. Sdílet jídlo s chudými dole v ulici je přirozené

a správné v normálních časech, ale možná už ne během hladomoru, kdy takové jednání může být neloajalitou k vlastní rodině. Čím těžšími se věci stanou, tím více se utuží vazby na naše nejbližší a tím více se rozvolní vazby ke komukoli jinému.”²²⁰

Jak si uchovat lidskost ve světě zmítaném klimatickou krizí a prohlubujícím se antagonismem a jak v něm zároveň dále kultivovat a smysluplně směřovat úsilí řešit globální problémy společně, to jsou velké etické a politické výzvy, které před námi stojí.

²²⁰ RORTY, Richard. Justice as a larger loyalty. In: RORTY, R. *Philosophy as Cultural Politics*. Cambridge: University Press, 2007, s. 42–55.

5 KLIMATICKÁ ZMĚNA A EKONOMIE

Vojtěch Máca a Kateřina Mácová

Poznatky z ekonomie významným způsobem ovlivňují tvorbu klimatických politik i volbu a parametry nástrojů klimatického práva. Cílem této kapitoly je přiblížit čtenáři neekonomovi, jakou optikou ekonomie na klimatickou změnu nahlíží, jaké otázky přitom řeší, a shrnout, co si z nejnovějších ekonomických výzkumů odnést do praxe ochrany klimatu.

Ekonomie věnuje vztahům mezi lidskou společností a změnou klimatu (resp. klimatu jako složce životního prostředí) pozornost již takřka půlstoletí. Za tu dobu se, především v environmentální ekonomii, postupně rozvinul podobor ekonomie změny klimatu (*climate economics / economics of climate change*), který se zaměřuje na zkoumání systémové změny se změnou klimatu spojené, kde lidská společnost figuruje jak na straně aktérů svou činností ovlivňujících vývoj klimatu v budoucnu, tak na straně těch, na které změny klimatu dopadají. Ekonomické studie zkoumají tento vztah z různých perspektiv a často přitom vycházejí i z poznatků jiných vědních oborů. Typicky navazují na vědy o Zemi (klimatologické výzkumy i přírodovědné studie popisující současně známé i do budoucna předpovídané vztahy mezi klimatem a přírodním prostředím) a dodávají k nim společenskovední rozměr; nebo mají přesahy do jiných společenských věd (jako je sociologie, psychologie, etika) či čerpají z dalších ekonomických podoborů. Výsledky studií pak přispívají především k diskusi, do jaké míry a jakým způsobem má současná společnost investovat do zamezení dopadů klimatické změny i do přizpůsobení se těmto dopadům.

5.1 Změna klimatu a tržní selhání

Obecným východiskem zkoumání změny klimatu z pohledu ekonomie je, že klimatická změna představuje nejvýznamnější případ tržního selhání.²²¹ V převládajícím neoklasickém pojetí ekonomické teorie jednotlivci a firmy při svém rozhodování uvažují pouze o vlastních (soukromých) nákladech, ty však jsou v případě existence tržního selhání obvykle nižší než náklady společenské a výsledná úroveň znečištění je zpravidla vyšší, než by bylo společensky optimální. Za hlavní příčiny selhání trhu jsou v případě statků a služeb životního prostředí obvykle považovány jejich povaha veřejných statků a jejich poškozování formou externalit (tyto dvě charakteristiky vysvětlujeme dále v textu), případě i neúplnost informací a problémy koordinace trhu. Optikou

²²¹ STERN, Nicholas. The Economics of Climate Change. *American Economic Review*. 2008, roč. 98, č. 2, s. 1.

ekonomie díky těmto charakteristikám nelze očekávat, že se o zachování klimatické funkce do budoucna budou v ekonomickém systému starat (a financovat jej) jednotlivci či firmy tak, aby byla zachována v dobré kvalitě pro celou lidskou společnost.

5.1.1 Klimatická funkce jako veřejný statek

Klima a klimatická funkce jsou nepochybně veřejnými statky, a to zcela zásadními pro zachování života a obyvatelného ekosystému planety Země. Z této funkce mají prospěch všichni lidé a z její spotřeby je nelze vyloučit (první pojmový znak veřejného statku). Zároveň si jednotlivci ve svém využívání efektů klimatické funkce navzájem nijak nekonkurují (druhý pojmový znak veřejného statku). Jinak řečeno tím, že tyto efekty využívá jeden člověk, se nijak nezmenšuje prostor pro jejich využití jiným člověkem. Díky povaze veřejného statku ale vzniká prostor pro „černé pasažerství“, jak na příkladu tragédie obecní pastviny popsál G. Hardin.²²²

5.1.2 Emise skleníkových plynů jako externalita

Antropogenní emise skleníkových plynů, a to nejen ze spalování fosilních zdrojů, představují příkladnou externalitu (externí efekt), kdy efekty jejich vypouštění nevstupují do rozhodování svého původce, ale zásadně ovlivňují užitek (blahobyt) příjemce efektů, k nimž tyto emise vedou.²²³

V případě klimatické změny se lze často setkat i s pojmem mezigenerační externality. Tento pojem je úzce spojen s mezigenerační (ne)spravedlností, tedy situací, kdy současná generace předává následující generaci menší množství přírodního bohatství (přírodního kapitálu), než sama aktuálně užívá, a způsobuje jí tak mezigenerační externalitu. Celá řada autorů se shoduje na tom, že by žádná generace neměla neudržitelně znehodnocovat své životní prostředí – neboli v ekonomické terminologii spotřebovávat svůj kapitál – a že škody by měly být budoucím generacím kompenzovány. V environmentální ekonomii se rozlišují dvě podoby udržitelnosti – silná a slabá.²²⁴ Silná forma udržitelnosti vyžaduje, aby zásoba přírodního kapitálu (jako podmnožina veškerého kapitálu) v čase neklesala. Ve slabé formě je ekonomika udržitelná, pokud je celková hodnota všech jejích kapitálových zásob (tedy přírodních i člověkem vytvořených, hmotných i nehmotných včetně znalostí)

²²² HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*. 1968, roč. 162, č. 3859.

²²³ Zároveň platí, že mezi původci a příjemci není vztah běžné ekonomické závislosti procházející trhem (tzv. pekuniární vztahy, které nenarušují koordinační a alokační funkci trhu), a tedy nedochází k úhradě externích efektů poškozenému. Srov. VERHOEF, Erik T. Externalities. In VAN DEN BERGH, J., C., J., M. (Ed.). *Handbook Of Environmental And Resource Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002, s. 199.

²²⁴ NEUMAYER, Eric. *Weak versus Strong Sustainability* [online]. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 22–26. Dostupné z: <https://www.elgaronline.com/view/9781781007075.xml>.

konstantní nebo se zvyšuje. Slabě udržitelná ekonomika je ovšem myslitelná pouze tehdy, jsou-li přírodní a jiné formy kapitálu ve výrobě a spotřebě dobře nahraditelné,²²⁵ což ovšem dosavadní výzkum přesvědčivě nedokazuje. Heal²²⁶ navíc poukazuje na to, že k udržení lidského blahobytu je zapotřebí určitá minimální úroveň přírodního kapitálu – a tedy možnost substituce mezi přírodními a jinými formami kapitálu je v konečném důsledku alespoň z části omezená.

5.2 Časové hledisko klimatické změny a diskontování

Velmi podstatnou charakteristikou klimatické změny pro ekonomické analýzy je extrémně dlouhé časové hledisko jejich dopadů. Klimatické změny se odehrávají ve značné míře v rádech století, což přesahuje obvyklé horizonty běžné třeba při ekonomickém hodnocení velkých infrastrukturních projektů, jejichž přínosy jsou zkoumány v rádech maximálně desítek let.

V případě klimatické změny a analýzy jejích dopadů má tedy zcela zásadní význam diskontování, které slouží k zohlednění faktoru času v (peněžní) hodnotě. Diskontování představuje matematický postup přepočtu budoucí hodnoty na hodnotu současnou pomocí tzv. diskontní míry. Diskontní míra vypovídá o tom, jak jsou škody a přínosy, které vzniknou v bližší či daleké budoucnosti, pro nás hodnotné nyní. Nejedná se přitom pouze o teoretický konstrukt: i vy byste pravděpodobně v reálném životě preferovali dostat 1 000 Kč nyní než třeba až za 10 let (a to i když odhlédneme od inflace), mimo jiné proto, že si za ně můžete něco pořídit hned, a ne až za dlouho (aspekt netrpělivosti) nebo že se toho nemusíte dožít (aspekt rizika). Diskontování umožňuje spočítat, jaké ekvivalentní částce obdržené ihned by těchto 1 000 Kč obdržených za 10 let odpovídalo. Měří tedy relativní hodnotu peněz, a tedy i škod a přínosů,²²⁷ které vzniknou v různých časových obdobích (např. za rok, 10 let či 100 let).

5.2.1 Společenská diskontní míra

Výše uvedený příklad odpovídá individuální diskontní míře, kterou může každý člověk či firma mít nastavenou různě a kterou lze změřit třeba na základě pozorování jejich dřívějších rozhodnutí. Ekonomie pracuje i s tzv. společenskou diskontní

²²⁵ V ekonomickém žargonu řečeno, je-li elasticita substituce mezi nimi ve výrobě i spotřebě průměrně vysoká. Elasticita substituce je elasticita poměru dvou vstupů do užitkové či produkční funkce vzhledem k poměru jejich mezních užiteků (či mezní produkce).

²²⁶ HEAL, Geoffrey. Climate economics: A meta-review and some suggestions for future research. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2009, roč. 3, č. 1, s. 7.

²²⁷ Časovou preferenci lze měřit nejen k přímým tokům peněz, ale i k jiným přínosům (například přínosům poskytovaným životním prostředím).

mírou, odpovídající tomu, že jak dopady změny klimatu, tak i financování opatření na jejich zamezování nemají individuální, ale celospolečenský rozměr. Určení společenské diskontní míry je přitom v ekonomii velmi diskutovaným tématem, např. v oblasti veřejných investic. Nejedná se o přímočarou úlohu, jak naznačujeme dále, navíc zvolená společenská diskontní míra velmi podstatně ovlivňuje výsledky ekonomických analýz i následná doporučení pro klimatické politiky.

Nejčastěji se lze setkat se společenskou diskontní mírou vycházející z přístupu společenské míry časové preference, která je založena na makroekonomické teorii optimálních úspor.²²⁸ Tato společenská diskontní míra je dána součtem dvou složek: čisté míry časové preference δ a míry růstu reálné spotřeby (ηg_t , což je růst spotřeby g_t upravený o elasticitu mezního užítka ze spotřeby η). Formálně tedy:

$$r_t = \delta + \eta g_t$$

Odlišení těchto dvou složek δ a ηg_t v rámci společenské diskontní míry r_t má pro oceňování dopadů změny klimatu a přínosů mitigačních a adaptačních opatření zvláštní význam. Rozsáhlá empirická evidence dokládá, že zvýšení spotřeby g_t je relativně méně důležité pro bohatého než pro chudého, a tedy že obecně platí klesající mezní míra užítka ze spotřeby. To je ve výše uvedeném vzorci vyjádřeno tzv. elasticitou mezního užítka ze spotřeby η .²²⁹ Obvykle se zde přitom vychází z předpokladu, že i do budoucna může (a bude) reálná spotřeba růst se zvětšujícím se bohatstvím společnosti.²³⁰ V této logice budou budoucí generace bohatší a mohou se tak snáze vyrovnat s náklady na zmírnění a na adaptaci na změnu klimatu, navíc by je to díky technologickému (a jinému) pokroku mělo vyjít levněji.

Vedle toho v rovnici společenské diskontní míry uvedené výše náš poměr k budoucím generacím vyjadřuje parametr čisté míry časové preference δ , který je v podstatě jakýmsi vyjádřením míry mezigenerační diskriminace. Pro řadu ekonomů je nastavení tohoto parametru normativní či spíše etickou otázkou, která nejvíce reflektuje úsudek o relativní hodnotě současné a budoucích generací.²³¹ Pro úvahy o stanovení „správné“ čisté míry časové preference je přitom nutné zohlednit vícero protichůdných faktorů. Na jednu stranu si lze docela dobře představit pravděpodobnost, že žádná budoucnost ani budoucí generace nebudou existovat (např.

²²⁸ RAMSEY, Frank P. A Mathematical Theory of Saving. *The Economic Journal*. 1928, roč. 38, č. 152. Jedná se o normativní přístup založený na funkci společenského blahobytu, která odráží váhu, jež tvůrce politiky přikládá užítku současných a budoucích generací. Opakem je deskriptivní přístup postavený na pozorovaném chování při rozhodování o úsporách a investicích, které jednotlivci činí v reálném světě. Viz např. NATIONAL ACADEMIES OF SCIENCES. *Valuing Climate Changes*. Washington, D.C.: National Academies Press, 2017, s. 160–170.

²²⁹ Tentýž parametr η na druhou stranu vyjadřuje i fakt, že případné snížení spotřeby v důsledku klimatické změny, i kdyby bylo rovnoměrně rozděleno mezi všechny, bude pro bohaté méně zásadní.

²³⁰ Tak je tomu ve vyspělých zemích posledních cca 150 let, ale do budoucna to nemusí zdaleka platit pro spotřebu všech statků, které mohou být změnou klimatu dotčeny velmi různě.

²³¹ Srov. HEAL, G. *Climate economics: A meta-review and some suggestions for future research*. Op. cit., s. 9. Jedná se zde o poměr k budoucím generacím za předpokladu stejného příjmu na hlavu, případný rozdíl v bohatství zahrnuje parametr míry růstu reálné spotřeby.

po srážce Země s meteoritem), což by logicky opravňovalo k nenulovému (pozitivnímu) diskontování budoucích přínosů. Na druhou stranu projevují lidé od nepaměti tendenci odkládat svoji spotřebu ve prospěch svých dětí a vnoučat ve snaze zajistit, aby se měli lépe než oni sami; tomu přisvědčuje i empirická studie Atkinsona a kolegů,²³² v níž pro průměrného respondenta dotazníkového šetření odvozují zápornou čistou míru časové preference. Nastavení čisté míry časové preference je tedy vždy závislé na etickém pohledu hodnotitele a k jednoznačnému konsensu ohledně její „optimální“ či „správné“ výše z tohoto důvodu nedošlo a pravděpodobně nedojde ani v budoucnu. V integrovaných modelech hodnocení, o nichž bude ještě řeč, se typicky objevují hodnoty čisté časové preference od nuly ve Sternově zprávě²³³ až po 1,5 %.²³⁴ Výše společenské diskontní míry r_t používaná pro modelování klimatických dopadů se pak pohybuje od 1,4 % (Stern) po 5,5 % (Nordhaus). Použití vyšší z uvedených hodnot v celé rovnici pak radikálně snižuje hodnotu budoucích škod vznikajících v delším časovém horizontu: např. škoda ve výši 1 mil. Kč udavší se za 100 let bude mít současnou hodnotu necelých 250 tis. Kč při použití 1,4% společenské diskontní míry, ale méně než 5 tisíc Kč při použití 5,5% diskontní míry. Je pak nasnadě, že vysoká diskontní míra povede spíše k odkládání okamžitých opatření, neboť v porovnání s časově vzdálenými škodami se bude nynější vynaložení nákladů na jejich realizaci jevit jako ekonomicky neefektivní.

Jak dále zdůrazňuje Heal,²³⁵ v ekonomii změny klimatu je nezbytné také řešit vztah mezi společenskou diskontní sazbou r_t a čistou mírou časové preference δ , který závisí na povaze a rozsahu externalit způsobených změnou klimatu, což se však při používání tohoto přístupu obvykle nezohledňuje.²³⁶

Dalším důležitým aspektem diskontování v ekonomii změny klimatu je otázka, zda máme použít tradiční konstantní diskontní sazbu, nebo klesající diskontní sazbu. Tato myšlenka se objevuje proto, že při použití konstantní diskontní míry i obrovské škody či přínosy z jejich zamezení, které by vznikly v daleké budoucnosti, budou po přepočtu na současnou hodnotu prakticky zanedbatelné (jak ilustruje výše uvedený příklad se 100letým horizontem). Efekty změny klimatu

²³² ATKINSON, Giles et al. Siblings, Not Triplets: Social Preferences for Risk, Inequality and Time in Discounting Climate Change. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*. 2009, roč. 3, č. 2009–26, s. 13.

²³³ STERN, Nicholas. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007, s. 56. Ve Sternově zprávě je nicméně do společenské diskontní míry k čisté míře časové preference ještě přičtena složka rizika klimatické katastrofy fatální pro lidstvo ve výši 0,1%.

²³⁴ NORDHAUS, William D. A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change. *Journal of Economic Literature*. 2007, roč. 45, č. 3, s. 698.

²³⁵ HEAL, Geoffrey. The economics of the climate. *Journal of Economic Literature*. 2017, roč. 55, č. 3, s. 1048.

²³⁶ Výše uvedená klasická Ramseyova rovnice (převzatá do ekonomie změny klimatu z makroekonomické teorie úspor) totiž předpokládá, že v ekonomice žádné externí efekty nevznikají. A pokud tedy s (rozhodně zanedbatelnými) externalitami emisí skleníkových plynů nepočítá, pak nedává smysl ji používat pro řešení otázek optimálního klimatického managementu, přestože to dosavadní studie rutinně dělají.

předpovídané klimatickými modely jsou přitom dobrým příkladem takovýchto velkých změn s nenulovou pravděpodobností vzniku napříč dlouhým časovým horizontem v budoucnu. Klesající diskontní míra dává relativně větší váhu dopadům vznikajícím v daleké budoucnosti než konstantní diskontní míra a dle výsledků různých výzkumů lépe popisuje relativní hodnotu krátkodobých oproti dlouhodobým efektům.

S myšlenkou klesající diskontní míry pro hodnocení dlouhodobých efektů přišel M. Weitzman na základě výsledků dotazníkového šetření mezi ekonomy.²³⁷ Jím navržené gama-diskontování ilustrované právě na příkladu změny klimatu postupně klesá v pěti časových úsecích od 4 % pro časový horizont 1–5 let v budoucnu až po 0 % pro časový horizont více než 300 let v budoucnu. Cropper a kol. pak na základě teoretického rozboru vycházejícího převážně z klasického ramseyovského přístupu²³⁸ a příkladů využití klesající diskontní míry ve Velké Británii a Francii doporučují, aby i americká administrativa zvážila využití klesající diskontní míry ve svých hodnoceních.²³⁹

5.3 Peněžní oceňování emisí skleníkových plynů – náklady vs. škody

Ekonomie se dlouhodobě zabývá oceňováním dopadů klimatické změny a nákladů na jejich zamezení v penězích, přičemž nejčastěji se v literatuře i v praxi politiky ochrany klimatu setkáváme s oceňováním vyjádřeným na jednu tunu CO₂ (ne)vypuštěnou do ovzduší²⁴⁰ a často se na tento ekvivalent přepočítávají i efekty ostatních skleníkových plynů.²⁴¹ Možností či přístupů, jak ocenit emise skleníkových plynů, se nabízí hned několik.

²³⁷ WEITZMAN, Martin L. Gamma discounting. *American Economic Review*. 2001, roč. 91, č. 1, s. 270.

²³⁸ Tento model totiž v dlouhém období vede ke klesající diskontní míře, a to i bez započtení externích efektů.

²³⁹ CROPPER, Maureen L. et al. Declining Discount Rates. *American Economic Review*. 2014, roč. 104, č. 5, s. 542. Nejnověji použití klesající diskontní míry pro hodnocení projektů s dlouhodobými dopady (> 50 let) doporučuje i Evropská komise, srov. SARTORI, Davide, MARRA, Massimo. *Economic Appraisal Vademecum 2021–2027 – General Principles and Sector Applications* [online]. Publications Office of the European Union. 2021, s. 21. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2021/economic-appraisal-vademecum-2021-2027-general-principles-and-sector-applications.

²⁴⁰ Lze se často setkat i s oceněním vyjádřeném na tunu uhlíku (C), kdy 1 tuna uhlíku odpovídá 3,667 tunám CO₂.

²⁴¹ Zatím spíše výjimkou bylo samostatné ocenění emisí metanu a oxidu dusného provedené v roce 2016 meziagenturní pracovní skupinou pro společenskou hodnotu skleníkových plynů pro regulační hodnocení dopadů návrhů federálních orgánů v USA.

5.3.1 Cena emisní povolenky a náklady na zamezení emisí

Pro všeobecně vzdělaného čtenáře bude asi nejznámější podobou ocenění emisí cena emisní povolenky, např. v unijním systému emisního obchodování vytvořeném směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství,²⁴² neboť bezprostředně ovlivňuje ceny energií, které jeho domácnost platí. Toto ocenění však odpovídá ponejvíce krátkodobému horizontu, je citlivé na parametry systému obchodování (mj. zda je zastropován počet povolenek nebo zda jsou některé přidělovány bezplatně) a na aktuální vývoj ekonomiky. V důsledku různých změn u některého z těchto faktorů může být cena velmi volatilní a například jen od srpna 2020 do srpna 2021 se cena povolenky přibližně zdvojnásobila.

V ceně emisní povolenky se vedle očekávání a různých spekulativních vlivů do určité míry projevují náklady na zamezení emisí. Ty jsou samy o sobě důležitou veličinou, která také poskytuje odhad hodnoty emitované tuny CO₂. Mezní náklady na zamezení vyjadřují náklady na zamezení emise jedné dodatečné jednotky (např. tuny) CO₂, ať už změnou technologie nebo paliva. Oproti ceně emisní povolenky jsou odhady mezních nákladů na zamezení v čase stabilnější, jsou pro ně k dispozici střednědobé i dlouhodobé odhady, které jsou obvykle konzistentní s globálními stabilizačními cíli (jak ještě zmíníme dále). Nicméně ani mezní náklady na zamezení nezohledňují dopad na blahobyt (resp. externalitu, externí škodu), který vypuštěná emise za dobu svého působení v atmosféře způsobí.

5.3.2 Společenské náklady uhlíku

Teoreticky správným přístupem pro peněžní ocenění negativních externích efektů způsobených emisemi skleníkových plynů, který z dostupných přístupů oceňování emisí uhlíku nejlépe odpovídá ekonomické teorii blahobytu, je koncept tzv. společenských nákladů uhlíku.²⁴³ Za společenské náklady uhlíku (*social costs of carbon*, SCC) ekonomové považují současnou hodnotu peněžně vyjádřené změny společenského blahobytu za celé budoucí období v důsledku vypouštění jedné dodatečné tuny uhlíku, a to za předpokladu specifické trajektorie budoucích globálních emisí a hospodářského a demografického růstu.²⁴⁴

²⁴² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, Úř. věst. L 275, 25. 10. 2003, s. 32–46.

²⁴³ Zde je namístě poznamenat, že v učebnicích ekonomie se obvykle za společenské náklady určité aktivity označuje součet soukromých nákladů vynakládaných všemi ekonomickými subjekty „vědomě skrze trh“ na tuto aktivitu, a externích nákladů. U dopadů klimatické změny se však v literatuře označení „společenských nákladů“ používá většinou jen pro externí náklady a této nejednotnosti zatím není věnována zvláštní pozornost.

²⁴⁴ Viz např. BURKE, Marshall et al. Opportunities for advances in climate change economics. *Science*. 2016, roč. 352, č. 6283, s. 292.

Společenské náklady uhlíku se nejčastěji odhadují pomocí tzv. integrovaných modelů hodnocení („*Integrated Assessment Models*“, IAM), které jsou značně komplexní soustavou rovnic popisujících různé aspekty ekonomiky, klimatického systému i jejich vzájemných vazeb.²⁴⁵ Odhady společenských nákladů uhlíku pocházející z integrovaných modelů se obvykle pohybují mezi 10–200 USD na tunu CO₂.²⁴⁶ Používané hodnoty společenských nákladů uhlíku vycházejících z těchto modelů jsou ovšem poměrně často kritizovány, přičemž tato kritika se týká řady faktorů, které do modelování vstupují – včetně volby diskontování, parametru averze k riziku, vážení dopadů v čase a prostoru a způsobu kvantifikace škod, který integrované modely používají pro odhad škod na klimatu, a tedy i pro odhad společenských nákladů uhlíku. Jak podotýká Pindyck,²⁴⁷ některé z rovnic, které jsou součástí integrovaných modelů – zejména funkce škody, které převádějí zvýšení teploty na snížení HDP – postrádají jasný teoretický nebo empirický základ. Navíc – alespoň u trojice nejvíce citovaných integrovaných modelů – použité rovnice pocházejí převážně z 20–30 let starých klimatických studií. To mimo jiné znamená, že do těchto modelů nejsou dobře integrovány rizika katastrofických (zlomových) klimatických událostí (*tipping points*),²⁴⁸ které by zásadním způsobem ovlivnily světové HDP – jednu z klíčových veličin těchto modelů.

Pindyck²⁴⁹ se, ve snaze vyhnout se nedostatkům integrovaných modelů, pokusil o alternativní a poměrně inovativní přístup, když k odhadu společenských nákladů uhlíku použil empirické šetření mezi experty, kteří se touto tematikou zabývají. Přitom se neptal přímo na společenskou hodnotu uhlíku, ale na mínění expertů ohledně pravděpodobnosti, s níž se v důsledku změny klimatu v budoucnu významně sníží HDP, a dále na jejich odhad, jaké procento snížení emisí by bylo potřebné k odvrácení tohoto zásadního efektu (ten byl definován jako snížení HDP o více než o 20 % v horizontu 50 let). Následně z odpovědí expertů odvodil (s využitím vícero pravděpodobnostních rozložení dopadů v čase) průměrnou společenskou hodnotou 1 tuny emitovaného CO₂. Takto získaná průměrná hodnota 200 USD na tunu CO₂ značně převyšuje odhady pocházející z integrovaných modelů, ale vyznačuje se

²⁴⁵ Toto ocenění se vztahuje k jakékoliv emitované tuně CO₂ bez ohledu na lokaci nebo druh zdroje této emise. Umístění nebo druh zdroje není z logiky věci podstatné dále rozlišovat (což neplatí pro časové hledisko), protože každá konkrétní emise CO₂ má globální dopad a tento globální dopad je předmětem ocenění. V literatuře i praxi se nicméně vede diskuse, jestli je pro hodnocení národních politik správné používat globální hodnotu společenských nákladů uhlíku nebo (jakkoli odvozený) národní přepočít – srov. GAYER, Ted, VISCUSI, W. Kip. Determining the proper scope of climate change policy benefits in U.S. regulatory analyses: Domestic versus global approaches. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2016, roč. 10, č. 2, s. 256–261. REVESZ, Richard L. et al. Letter—The Social Cost of Carbon: A Global Imperative. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2017, roč. 11, č. 1, s. 172, 173.

²⁴⁶ PINDYCK, Robert S. The social cost of carbon revisited. *Journal of Environmental Economics and Management*. 2019, roč. 94, s. 141.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Mezi takové zlomové události bývají řazeny např. letní roztátí arktického ledu, výrazné oslabení oceánského výměníku (golfského proudu) či vymírání korálů nebo amazonského pralesa.

²⁴⁹ PINDYCK, R. S. Op. cit., s. 145–155.

značným rozptylem individuálních hodnot jednotlivých expertů. Není přitom bez zajímavosti, že dotazovaní ekonomové v průměru odhadovali nižší riziko dopadů, a tedy implicitně i nižší hodnotu společenských nákladů uhlíku (174 USD na tunu CO₂), oproti dotazovaným klimatickým expertům (v průměru 316 USD na tunu CO₂).

5.3.3 Aktuální politická praxe – analýza nákladové efektivity

Poměrně široké rozpětí odhadů společenských nákladů uhlíku pocházejících z integrovaných modelů má řadu konsekvencí pro jejich využití v praxi politiky ochrany klimatu. Již citovaný Pindyck²⁵⁰ zmiňuje, že neschopnost dosažení konsensu ohledně ocenění uhlíku vedla v nedávných mezinárodních vyjednáváních k odklonu od uvažování o uhlíkové dani odvozené z ocenění uhlíku výše zmíněnými ekonomickými metodami. Namísto toho se mezinárodní společenství v posledních letech upíná ke stanovení souboru cílů pro omezení nárůstu teploty nebo koncentrací CO₂ v atmosféře tak, aby nedošlo ke značným škodám,²⁵¹ a z nich jsou odvozovány cíle pro potřebné omezení emisí. K dosažení těchto cílů pak již není nezbytné ocenění přínosů, postačí zde hledisko nákladové efektivity, které se může obejít bez explicitního oceňování uhlíku. Případně – jako je tomu nyní např. ve Velké Británii nebo ve Francii – je odvozena hodnota emisí skleníkových plynů na základě projekcí dosažení národního emisního cíle s co nejnižšími náklady (tzv. přístup konzistentní s cílem).

Z ekonomického pohledu se však jedná o svým způsobem tautologii. Není totiž nijak zajištěno, že tyto mezinárodně stanovené cíle jsou společensky optimální, protože stanovení teplotního či koncentračního cíle v sobě opět implicitně obsahuje rozhodování o (přijatelných) škodách a hodnotě uhlíku. Zůstává tedy otázkou, zda je tento přístup lepší. Aldy a kol.²⁵² přináší řadu dalších argumentů, proč není rozumné nahrazovat analýzu nákladů a přínosů analýzou efektivity, i když je oceňování společenských nákladů uhlíku nejjednodušší.²⁵³

²⁵⁰ Ibid., s. 141.

²⁵¹ Srov. např. v čl. 2 Pařížské dohody stanovený cíl jako „udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí (...)“.

²⁵² ALDY, Joseph E. et al. Keep climate policy focused on the social cost of carbon. *Science*. 2021, roč. 373, č. 6557, s. 851, 852.

²⁵³ Právě v důsledku významných nejistot přestala od roku 2009 britská vláda při hodnocení politik používat ocenění společenskými náklady uhlíku a namísto toho nyní používá ocenění uhlíku založené na (mezních) nákladech na dosažení cíle Pařížské dohody (mezinárodní cíl) a dosažení uhlíkové neutrality Spojeného království do roku 2050 (národní cíl), nazývané jako „target consistent price path approach“, srov. BEIS. *Valuation of greenhouse gas emissions: for policy appraisal and evaluation*. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, 2021. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/valuing-greenhouse-gas-emissions-in-policy-appraisal/valuation-of-greenhouse-gas-emissions-for-policy-appraisal-and-evaluation>.

5.4 Zohlednění nejistot

Jak již bylo v předchozím textu naznačeno, klimatická změna příliš neodpovídá konvenčnímu ekonomickému rozhodování v nejistotě, kterým je myšleno např. rozhodování o pojištění majetku či života. Takový konvenční model rozhodování totiž obvykle vychází ze znalosti pravděpodobnostního rozložení (např. úmrtnostní tabulky v životním pojištění) a odhadu očekávaného užítku. U klimatické změny se ale potýkáme se situací, kdy se spíše než s kvantifikovatelnými riziky setkáváme s nejistotami, které kvantifikovat dost dobře neumíme. Maximálně známe pravděpodobnost určitých (ale zdaleka ne všech) jednotlivých následků, mnohem vágnější je dosud i znalost o dopadech kombinací jednotlivých následků (které se, laicky řečeno, nemusí jen „sčítat“, jak se často při modelování předpokládá, ale spíše „násobit“) či celých kaskád komplexních změn v přírodním i socioekonomickém systému – včetně pravděpodobností, že tyto dopady nastanou. Navíc, jak připomíná Heal,²⁵⁴ je řada změn nevratná (alespoň tedy v našem časovém měřítku), a tedy nepochybně řada lidí má se zachováním současného klimatu spojenou nenulovou opční hodnotu,²⁵⁵ která ve studiích zabývajících se oceňováním změny klimatu dosud není zohledňována. V integrovaných modelech jsou nejčastěji tyto nepřímé či hůře vyčíslitelné efekty zahrnuty pouze v podobě multiplikátoru přímých dopadů stanoveném *ad hoc*.

Od neznámých pravděpodobností a nejistot, které jsou součástí společenskovedního výzkumu klimatické změny, se dostáváme k obecnějšímu fenoménu lidského chování, kterým je averze k riziku. Analýza rizika je klasickým ekonomickým tématem, z něhož lze při výzkumu dopadů změny klimatu vycházet. Výsledky hodnocení dopadů změny klimatu podstatně ovlivní, jestli se zaměříme jen na nejpravděpodobnější dopady (což je častý případ v dosud provedených studiích), nebo i na okrajové (ale stále věrohodné) nejhrošší možné dopady. Omezit se na nejpravděpodobnější efekty změny klimatu je při neznámém rozložení rizik značně nerozumné. Jak upozorňuje Weitzman,²⁵⁶ domníváme-li se, že čelíme rizikům s normálním rozložením (které se při neznámém rozložení rizik často implicitně používá a dává při modelových výpočtech okrajovým „hrozivým“ dopadům klimatické změny relativně nízkou váhu či pravděpodobnost), ale přitom neznáme opravdové parametry tohoto rozložení, můžeme se ve skutečnosti potýkat s riziky, jejichž rozložení bude hrozivější – s vyšší váhou na okrajích takového pravděpodobnostního rozložení, a tedy větší šanci na významné negativní efekty.

²⁵⁴ HEAL, G. *Climate economics: A meta-review and some suggestions for future research*. Op. cit., s. 12.

²⁵⁵ Opční hodnotou je v ekonomii blahobytu označována ochota platit za udržení nebo zachování (typicky veřejného) statku nebo služby, i když existuje minimální pravděpodobnost, že tento statek nebo službu jednotlivec někdy reálně využije. I tuto hodnotu lze vyjádřit v penězích a měla by být součástí celkové společenské hodnoty spojené se zachováním příznivého klimatu.

²⁵⁶ WEITZMAN, Martin L. Fat-Tailed Uncertainty in the Economics of Catastrophic Climate Change. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2011, roč. 5, č. 2, s. 285–290.

Ackerman²⁵⁷ v tomto ohledu nabízí řadu paralel, kde poukazuje na to, že zatímco hodnocení nákladů a přínosů se obvykle zakládá na průměrných efektech, lidé, pokud čelí nejistotě s potenciálně velkým dopadem, se zpravidla v reálu naopak chrání před nejhorsšími možnými dopady.²⁵⁸ Obvykle tedy necestují na letiště jen s takovou časovou rezervou kvůli případné dopravní zácpě, aby stihli letadlo „v polovině případů“ (což by odpovídalo „průměrnému efektu“), ale nechávají si časovou rezervu podstatně větší.²⁵⁹ Analogicky si lidé pojišťují i velmi malá rizika, přestože vědí, že náhrada škody vyplacená pojišťovnou nepokryje veškerou újmu, ale potenciální hrozící újmu vnímají prostě jako příliš velkou, než aby ji zvládli pokrýt sami ze svých úspor. Tato analogie podporuje argument zaměřit se nikoli jen na průměrné, ale i na okrajovější (ale věrohodné) nejhorsší možné dopady také při analýze dopadů změny klimatu.

Když se člověk pojistí, přenáší své individuální riziko na pojišťovnu, která jej díky sdružování obdobných rizik a zákonu velkých čísel dokáže efektivně rozložit. Heal²⁶⁰ ale varuje, že vůči hrozbám klimatické změny není tato analogie s pojištěním vůbec namístě – riziko změny klimatu se týká celé planety a není zde nikdo, kdo by nebyl klimatickým rizikům vystaven a komu by šlo tato rizika postoupit, aby je efektivně rozložil. To, o co u změny klimatu doopravdy jde, je tedy spíše jakési řízení rizik, což předpokládá porozumění, kontrolu a mitigaci nejhorsších možných dopadů.

5.5 Vybrané významné počiny (nejen) v ekonomii změny klimatu

Jedním z pionýrů ekonomického výzkumu změny klimatu a laureátem Nobelovy ceny za příspěvek k rozvoji tohoto výzkumu je americký profesor William D. Nordhaus. Nordhaus je autorem modelu DICE (*Dynamic Integrated Climate-Economy model*), jednoho z hlavních integrovaných modelů hodnocení.²⁶¹ Původní výsledky tohoto modelu jako optimální trajektorii ukazovaly poměrně nízkou uhlíkovou daň²⁶² začínající na 5 dolarech za tunu uhlíku (tj. 18 USD/t CO₂) v období 1990–1999, postupně narůstající na 20 dolarů za tunu uhlíku (tj. 73 USD/t CO₂) na konci následujícího století. Nárůst teploty do konce 21. století vychází v modelu v optimální

²⁵⁷ ACKERMAN, Frank. *Climate Economics in Four Easy Pieces*. *Development*. 2008, roč. 51, č. 3, s. 6–8.

²⁵⁸ Averzi k riziku se v mnoha směrech věnuje rozsáhlá literatura, která mj. poukazuje na častou nekonzistenci se standardní ekonomickou racionalitou, což dobře ilustruje např. model kumulativní prospektové teorie, srov. TVERSKY, Amos, KAHNEMAN, Daniel. *Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty*. *Journal of Risk and Uncertainty*. 1992, roč. 5, č. 4.

²⁵⁹ ACKERMAN, F. *Climate Economics in Four Easy Pieces*. Op. cit., s. 7.

²⁶⁰ HEAL, G. *The economics of the climate*. Op. cit., s. 1054.

²⁶¹ NORDHAUS, William D. *Rolling the ‘DICE’: an optimal transition path for controlling greenhouse gases*. *Resource and Energy Economics*. 1993, roč. 15, č. 1.

²⁶² Uhlíková daň je jedním z ekonomicky preferovaných způsobů narovnání (tzv. internalizace) externalit. V idealizovaném případě bez přítomnosti jiné regulace by taková daň měla být stanovena ve výši mezní externality, srov. BAUMOL, William J. *On Taxation and the Control of Externalities*. *The American Economic Review*. 1972, roč. 62, č. 3, s. 307.

trajektorii na 2,9 °C. V roce 2017 publikoval Nordhaus revidované odhady společenské ceny uhlíku, která pro období okolo roku 2015 dosahovala 31 USD/t CO₂.²⁶³

Dalším velmi zásadním počinem byla již zmiňovaná Sternova zpráva o ekonomii změny klimatu,²⁶⁴ jež vznikla jako nezávislá expertíza na objednávku britské vlády a ve své době vyvolala mimořádný zájem odborné a laické veřejnosti, včetně kritiky ze strany ekonomů mimo jiné ohledně volby nízké společenské diskontní míry.²⁶⁵ Tým vedený profesorem Nicolasem Sternem dospěl k závěru, že přínosy okamžité a razantní reakce na změnu klimatu převyšují náklady, a navrhl investovat jedno procento celosvětového HDP ročně, aby došlo ke stabilizaci koncentrací CO₂eq okolo 500–550 ppm a zabránilo se nejhorším dopadům změny klimatu. Cena uhlíku potřebná k dosažení tohoto cíle v období do 2030 se podle studie měla pohybovat okolo 30 USD/t CO₂.

Ač tematicky vybočující, nejčerstvěji ekonomii změny klimatu oživila další studie zadaná britskou vládou, tentokrát o ekonomii biodiverzity.^{266, 267} Tým vedený profesorem Parthou Dasguptou v ní velmi zevrubně zkoumá vztah mezi životním prostředím a ekonomikou a uzavírá konstatováním, že chyba není v ekonomii, ale ve způsobu, jakým jsme ji (dosud) používali. Ukazuje, že člověk a ekonomika neexistují mimo své (životní) prostředí, ale ukotveni v něm. Přitom má toto prostředí omezenou únosnou kapacitu, která je zároveň zřejmým limitem maximální velikosti světové ekonomiky, a tento limit, jak již bylo nastíněno výše, nelze překročit kompletní substitucí přírodního kapitálu za jiný kapitál. Studie věnuje značnou pozornost jak oceňování netržních statků a služeb přírody (v širokém slova smyslu), aby mohla předestřít model, v němž je ekonomika zasazena do životního prostředí, tak i otázkám diskontování, nevhodnosti HDP jako indikátoru ekonomického rozvoje a potřebě reinterpretovat hospodářský pokrok jako růst inkluzivního bohatství (*inclusive wealth*), tedy společenské hodnoty celkové zásoby přírodního, vyrobeného a lidského kapitálu.

Dalším významným počinem z poslední doby, který stojí za zmínku, je výkonné nařízení vydané hned první den v úřadu prezidentem Spojených států amerických J. R. Bidenem, kterým (mimo jiné) obnovil fungování meziagenturní pracovní skupiny pro společenskou hodnotu skleníkových plynů a uložil jí předložit doporučenou společenskou hodnotu uhlíku.²⁶⁸ Pracovní skupina jako mezitímní hodnotu

²⁶³ NORDHAUS, William D. Revisiting the social cost of carbon. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. National Academy of Sciences. 2017, roč. 114, č. 7, s. 1520.

²⁶⁴ STERN, N. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Op. cit.

²⁶⁵ Velmi dobrý přehled negativních (ale i pozitivních) ohlasů poskytuje anglická verze Wikipedie pod heslem Stern Review. Dostupné z: https://en.wikipedia.org/wiki/Stern_Review.

²⁶⁶ DASGUPTA, Partha. *The economics of biodiversity: The Dasgupta Review*. London: HM Treasury, 2021.

²⁶⁷ Změna klimatu a biodiverzita jsou totiž úzce provázány. Mitigace změny klimatu má pozitivní vliv na biodiverzitu a zamezení ztráty biodiverzity má naopak pozitivní efekt na změnu klimatu (neuvolnění uhlíku uloženého ve vegetaci a živočišstvu). Změna klimatu již v mnoha ohledech poškozují biologickou rozmanitost, mj. globálně koherentními vzorci změn rozšíření druhů, dopady na mořské ekosystémy, zejména korálové útesy, a genetickými znaky změny klimatu.

²⁶⁸ BIDEN, J. R. Executive Order 13990 of January 20, 2021: Protecting public health and the environment and restoring science to tackle the climate crisis. *Fed. Regist.* 86, 7037 (2021). Dostupné z:

doporučila 51 USD/tunu (s rozpětím 14–152 USD/t)²⁶⁹ s tím, že do roka mělo být hotové finální doporučení.²⁷⁰ Tyto hodnoty mají být používány pro kvantifikaci klimatických přínosů federálních politik v oficiálních analýzách nákladů a přínosů, jak nedávno v časopise *Science* zdůraznili Aldy a kol.²⁷¹

Výše uvedené příklady poukazují jen na výsek rozsáhlého poznání v oboru, který neustále posouvá celá řada jednotlivých publikovaných vědeckých článků a studií. Na některé z nich jsme upozornili v předchozím textu této kapitoly a čtenářům, kteří se chtějí dozvědět více, mohou být dobrým rozcestníkem k dalším pramenům.

5.6 Závěr

Ekonomie změny klimatu jako relativně nový a živě se rozvíjející obor vychází z mnoha stávajících ekonomických teorií i z poznatků dalších vědních oborů a má značný potenciál pomoci zodpovědět zásadní společenské otázky spojené s ochranou klimatu. Bez alespoň základních znalostí východisek tohoto vědního oboru, které jsme v této kapitole pokusili představit, je velmi obtížné pochopit, co vlastně různé odhady peněžních hodnot uhlíku znamenají či co zahrnují – a tím pádem je pak správně používat jako vodítko pro rozhodování.

Shrneme-li hlavní myšlenky této kapitoly: Emise skleníkových plynů způsobují značné externí náklady současné lidské společnosti i budoucím generacím. Efektů klimatické změny je široká škála, působí přímo či nepřímo a jsou vzájemně propletené, přičemž zdaleka ne všechny vztahy jsou známy či popsány v literatuře, nejsou známy jejich pravděpodobnostní rozdělení a existuje okolo nich široká škála nejistot. Pro vyčíslení škod způsobených emisemi je nezbytné modelovaný systém zjednodušovat, měly by ale být dostatečně zohledněny potenciální budoucí vysoké škody či kaskády škod a je nutné také řešit normativní (etické) předpoklady modelování. Některé ekonomické teorie, v *mnoha* jiných případech úspěšně používané, lze na otázky změny klimatu aplikovat jen obtížně (například teorie úspor či analýza rizika), přesto se tak často děje.

To vše se přímo promítá do nejistot spojených s výslednými odhady škod způsobených změnou klimatu a projevuje se ve stávajícím širokém rozpětí hodnot uhlíku

<https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/25/2021-01765/protecting-public-health-and-the-environment-and-restoring-science-to-tackle-the-climate-crisis>.

²⁶⁹ Pro více podrobností viz CARLETON, Tamma, GREENSTONE, Michael. *Updating the United States Government's Social Cost of Carbon*. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2021. Dostupné z: https://bf.uchicago.edu/wp-content/uploads/2021/01/BFI_WP_202104.pdf.

²⁷⁰ Příprava příslušné technické zprávy o společenské hodnotě skleníkových plynů však nabrala značné zpoždění, protože se jí (a obecně použití společenské hodnoty uhlíku/skleníkových plynů) snaží blokovat vícero republikánských států, viz <https://www.epa.gov/environmental-economics/scghg-td-peer-review> a GUNTER, David, VANN, Adam. *Recent Litigation over the Social Cost of Greenhouse Gases*, Congressional Research Service, 2022. Dostupné z: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10736>.

²⁷¹ ALDY, J. et al. Op. cit., s. 852.

odhadovaných různými ekonomickými studii, které je stále značné – a to bez ohledu na to, že tyto studie jsou zpracovány s ohledem na nejlepší dostupnou praxi. Ekonomie změny klimatu doposud některé ze zásadních bariér v popisu modelovaného systému nepřekonal. Její výsledky proto lze úspěšně používat jako jeden z významných zdrojů informací pro nastavení klimatických cílů, nelze ale na jejich základě dost dobře nastavit optimální míru emisí skleníkových plynů.

Tento stručný přehled je určený zejména pro odborníky jiných oborů, než je ekonomie, a nemohl postihnout všechny směry a témata, kterými se stále expandující podobor ekonomie změny klimatu zabývá. Některé ze zde uvedených nejistot budou přetrvávat i do budoucna, to ale není důvod pro odmítnutí poznatků vycházejících z ekonomie. Naopak je podstatné, aby výzkum v tomto směru dále pokračoval. Před ekonomy zůstává zcela zásadní výzva co nejlépe pochopit, jak změna klimatu ovlivňuje přírodní kapitál a jak ten ovlivňuje lidský blahobyť, a kvantifikovat, jak se mění zranitelnost vůči změně klimatu s tím, jak se země vyvíjejí a mění se struktura jejich ekonomik. Dále je potřeba zkoumat, jaké kombinace politik v oblasti výzkumu a vývoje klimatu ovlivňují inovace a šíření nízkouhlíkových technologií. Náklady na zamezení změny klimatu jsou totiž v první řadě náklady na přechod z fosilních zdrojů energie na zdroje obnovitelné. Nahrazení fosilních paliv při výrobě energie se dnes jeví jako mnohem schůdnější a mnohem méně nákladné, než tomu bylo před deseti či dvaceti lety.

Mezi další priority ekonomického výzkumu lze nepochybně zařadit otázky diskontování v čase, formování mezinárodní spolupráce a koordinace politik a obecněji politické ekonomie řešení klimatické změny. Velmi trefně k tomu Burke a kol.²⁷² poznamenávají, že nestačí pouze zkoumat, jak stanovit cenu klimatické externality v „nejlepším“ světě bez dalších ekonomických deformací. Přestože řada stávajících „druhých nejlepších“ politik, jakými jsou standardy účinnosti či podpora obnovitelných zdrojů energie, je ve srovnání se zpoplatněním uhlíku nákladově neefektivní, jsou i nadále uplatňovány a zaváděny z důvodů politických, sociálních i jiných.

Při znalosti všech omezení, která budou ve výzkumu ekonomie změny klimatu setrvávat i do budoucna, se jako velmi slibné jeví také další rozpracování alternativních metod: mimo jiné i pokračování výše popsaného expertního hodnocení provedeného Pindyckem tak, aby došlo ke snížení šumu ve výsledcích či možných zkruslení naznačených samotným autorem.²⁷³ I do budoucna pak bude nezbytné komunikovat aktuální poznatky z ekonomie srozumitelným způsobem, včetně pokud možno jasných doporučení, limitů a nejistot, aby se minimalizoval prostor pro možná nedorozumění při přebírání výsledků do politik na ochranu klimatu i při jejich interpretaci různými aktéry.

²⁷² BURKE, M. et al. *Opportunities for advances in climate change economics*. Op. cit., s. 293.

²⁷³ PINDYCK, R., S. Op. cit., s. 155, 156.

II

ZÁKLADY KLIMATICKÉHO PRÁVA

6 KLIMATICKÉ PRÁVO JAKO VZNIKAJÍCÍ PRÁVNÍ OBOR

Hana Müllerová

Klimatická změna se stala v poslední dekádě nejzávažnějším tématem environmentální politiky řešeným na mezinárodní úrovni. Jeho obtížnost tkví v globální povaze problému a v nemožnosti jakéhokoli státu nebo skupiny států řešit tento problém izolovaně, bez plné globální spolupráce. Navzdory naléhavosti, s jakou vědci už desítky let upozorňují na příčiny a následky změn klimatu, se tato agenda jen pozvolna začala odrážet v reakci mezinárodního společenství a jednotlivých států na úrovni politiky a práva.

Jak zdůraznila kapitola 1, antropogenní změna klimatu je dnes bezpečně prokázanou skutečností, jejíž dopady budou postupem času významně zesilovat, pokud lidská společnost účinně nezasáhne proti jejím příčinám. Proto vnímáme právo a jeho roli v tomto snažení jako zásadní a nezastupitelnou. Zároveň výzvy, které klimatická změna pro právo představuje, jsou popisovány jako mnohotvárné a mnohohrstevnaté. V posledních zhruba 15 letech se oblast práva, která klimatickou změnu reflektuje, začala označovat jako klimatické právo; v angličtině se s podobnou četností užívají zatím dva názvy oboru – *climate law* a *climate change law*, aniž by se některý z nich prosadil a ustálil.²⁷⁴ Klimatické právo je popisováno jako nové či rodičí se právní odvětví.²⁷⁵ Už samotný fakt označování různých právních úprav směřujících k ochraně klimatu jako „klimatické právo“ poukazuje na rostoucí objem a komplexnost regulatorních aktivit kolem klimatické změny. Vznik klimatického práva je také možno vnímat jako znak toho, že klimatická změna už byla a je společností přijímána jako fakt, který se promítá do politiky a práva.

Z hlediska teoretického zpracování klimatické právo zatím rozhodně nelze označit za vybudovaný obor. Dosud neexistuje propracovaný teoretický rámec oboru, který by umožnil popsat jeho systém tak, jak jsme zvyklí u jiných právních oborů (například část obecná a zvláštní a jejich součásti) a rozvoj norem, které za součást klimatického práva považujeme, je tak dynamický, že snahy o zachycení jeho

²⁷⁴ Lze se setkat i s tím, že v jedné knize jsou střídány oba názvy oboru autory různých kapitol, srov. např. HOLLO, Erki J., KULOVESI, Kati, MEHLING, Michael (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013.

²⁷⁵ Například KULOVESI, Kati. Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Op. cit., s. 32., FARBER, Daniel, A., PEETERS, Marjan. The emergence of global climate law. In FARBER, D., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 688.

systemu budou nutně muset být rovněž poněkud v pohybu. Klimatické právo je zatím spíše souhrnem úprav jednotlivých dílčích oblastí, jejichž základem je právní regulace v oblastech snižování emisí skleníkových plynů (mitigace) a přizpůsobování se změně klimatu (adaptace). Nicméně v akademické sféře se již vydělila početná komunita právních vědců na tento obor se specializujícími, byl napsán značný počet odborných publikací, které se mu věnují, včetně několika prvních monografií či kolektivních monografií oboru (které jsou ovšem zpravidla zaměřeny na určité aspekty oboru a spíše tedy nejsou komplexním zpracováním oboru jako takového, a některé jsou dosud v tisku).²⁷⁶ Na klimatické právo je rovněž zaměřeno několik odborných periodik.²⁷⁷

6.1 Je klimatické právo samostatný právní obor?

Z hlediska právní vědy je otázka svébytnosti klimatického práva jako samostatného právního odvětví zatím přinejmenším sporná. Názory teoretiků se různí, na škále od účelového pojetí (a zároveň od jiných kritiky takového pojetí), podle něhož souhrn veškerých právních norem, které se týkají klimatické změny, prostě tvoří klimatické právo,²⁷⁸ přes různá chápání relace klimatického práva a práva životního prostředí

²⁷⁶ V **angličtině** například HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. *Climate Change and the Law*. Op. cit. GRAY, Kevin R., TARASOFSKY, Richard, CARLARNE, Cinnamon. *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, RAJAMANI, Lavanya. *International Climate Change Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017. FARBER, D. A., PEETERS, M. *Climate change law*. Op. cit. CRAIG, Robin K., MILLER, Stephen, R. *Contemporary issues in climate change law and policy: essays inspired by the IPCC*. Washington: Environmental Law Institute, 2016. MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2014. MAYER, Benoit, a CRÉPEAU, François. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017. MANOU, Dimitra, BALDWIN, Andrew, CUBIE, Dug et al. *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*. London: Taylor & Francis Group, 2017. WEWERINKE-SINGH, Margaretha. *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2019.

V **němčině** například FRENZ, Walter (Ed.). *Klimaschutzrecht. Kommentar*. Berlín: Erich Schmidt Verlag, 2021. KREUTER-KIRCHDORF, Charlotte, SCHLACKE, Sabine (Eds.). *Klimaschutzrecht. Nomos* (k datu uzavření rukopisu byla publikace v tisku). HÄRTEL, Ines. *Eiführung in das Klimaschutzrecht: Klimaschutz durch wohlgeordnetes Recht?* Springer (k datu uzavření rukopisu byla publikace v tisku).

V **francouzštině** MOLINER-DUBOST, Marianne. *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?* Mare & Martin, 2018. LORMETEAU, Blanech, TORRE-SCHAUB, Marta de. *Droits et changement climatique: comment répondre à l'urgence climatique?* Mare & Martin, 2020.

²⁷⁷ Například *Climate Law* nebo *Carbon & Climate Law Review (CCLR)*.

²⁷⁸ HILSON, Chris. It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law. *Journal of Environmental Law*. 2013, č. 3, s. 369. Za krajní polohu takového označování seskupení právních norem za obor práva by bylo možno považovat seskupení právních norem z různých právních odvětví, která se týkají téhož předmětu regulace, ale jako právní obor nejsou koherentní a nedávají smysl, srov. záměrně absurdní příklady „koňské

až po poctivé snahy nalézt a promyšlet u tvrzeného svébytného klimatického práva znaky, které ho činí samostatným právním oborem, tedy popsat jeho předmět, cíle, principy, strukturu, základní pojmy atd.

Jakékoli uvažování o statusu klimatického práva zahrnuje na prvním místě hledání pozice klimatického práva vůči právu životního prostředí, protože klimatická změna je problém, který zasahuje do řady environmentálních oblastí. Klimatické právo lze vnímat ve vztahu k právu životního prostředí různými způsoby, mimo jiné podle toho, jakým způsobem si zodpovíme otázku, zda je možno řešit problém klimatické změny pomocí nástrojů práva životního prostředí a v jeho rámci. Klimatické právo tak lze vidět buď jako novou, relativně svébytnou součást práva životního prostředí, s přesahy do dalších právních odvětví; nebo jako obor, který se od práva životního prostředí zcela osamostatnil, byť z něho do určité míry čerpá;²⁷⁹ případně jako tematiku, která natolik expandovala uvnitř oboru práva životního prostředí, až z něj téměř vytěsnila jiné tradiční a důležité agendy a vytvořila dojem, že téměř celé právo životního prostředí „je o klimatické změně“.²⁸⁰

Při porovnávání obou oblastí práva jsou tu zjevné podobnosti. Například řada pojmů a principů bude pravděpodobně oběma oblastem společná; obě oblasti nutně čerpají poznatky z vědy; v obou oblastech je podobné nastavení cílů: v právu životního prostředí jde zejména o environmentální standardy, např. emisní a imisní limity znečištění ovzduší, zatímco v klimatickém právu typicky o procentuální cíle snižování emisí skleníkových plynů; v obou oblastech se podobně uplatňuje kombinace administrativněprávních nástrojů a nástrojů ekonomických, klimatické právo se však snaží intenzivněji hledat ještě další inovativní a motivační nástroje. Na druhou stranu se obě oblasti liší například v otázce institucionálního zajištění (ochrana životního prostředí má samostatné institucionální zajištění napříč různými úrovněmi správy, zatímco ochrana klimatu zatím žádné „své“ orgány nemá; v oblasti klimatu se zatím jako mimořádně důležitý nástroj jeví soudní litigace, která

právo“ nebo „dešťové právo“ in RUHL, J. B., SALZMAN, James. Climate Change Meets the Law of the Horse. *Duke Law Journal*. 2013, č. 5. Ovšem vznik nového oboru se těžko obejde bez této náročné fáze a lze uvést, že ani vznik práva životního prostředí nebyl zcela hladký a nesporný – zpočátku bylo kritizováno právě pro údajné účelové seskupení různých právních norem, které měly společné jen to, že se týkaly vlivu člověka na životní prostředí. Viz *ibid.*, s. 982.

²⁷⁹ V této souvislosti je možné upozornit na nyní již zcela zřetelný rozdíl mezi přístupem ke vztahu obou těchto právních odvětví v Evropě a v USA: právní pojetí EU se výrazně více blíží režimu vydělení klimatického práva, a to i založením zvláštního Directorate-General for Climate Action v rámci Evropské komise v r. 2010. Na druhé straně USA mají přinejmenším na federální úrovni regulaci ochrany klimatu plně integrovanou do práva životního prostředí, a to díky případu *Massachusetts v Environmental Protection Agency* z roku 2007 (549 US 583 (2007)), v němž americký Nejvyšší soud posoudil emise skleníkových plynů jako polutanty ovzduší, čímž je podřídil pravomoci agentury EPA a tím i stávající environmentální legislativě. HILSON, C. *It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law*. Op. cit., s. 366, 367.

²⁸⁰ *Ibid.*, s. 360. CULLET, Philippe. Human Rights and Climate Change: Broadening the Right to Environment. In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press: 2016, s. 498.

sice má své místo i v právu životního prostředí, ale u klimatu se využití žalob zdá být mnohem výraznějším prostředkem způsobujícím pokroky v politice i právu).

I v případě, že bychom chápali klimatické právo jako součást práva životního prostředí, není možné přehlédnout, že tento podobor by měl nutně značné přesahy do jiných právních odvětví, a to nejen z oblasti práva veřejného, ale i práva soukromého. V praxi jsou otázky spojené s klimatickou změnou zatím často prezentovány v jedné skupině s ochranou životního prostředí nebo jako její součást.²⁸¹

V této knize vycházíme z pojetí, že klimatické právo je formující se nové právní odvětví, jehož základy a původ jsou v právu životního prostředí, ale jež je postupně budováno do podoby konzistentního a svébytného oboru práva. Domníváme se, že problém změny klimatu není plně řešitelný v rámci tradičního práva životního prostředí, jehož předmětem jsou primárně vztahy mezi člověkem a životním prostředím, resp. zjednodušeně řečeno ochrana životního prostředí před škodami způsobenými člověkem. Pro řešení globálního problému klimatické změny je nutno počítat též s úpravou právních vztahů z řady dalších oborů a k hledání opatření je tu třeba přistupovat ještě komplexněji než na základě zásady integrace a komplexnosti, jak činí právo životního prostředí.²⁸²

6.2 Vývoj klimatického práva

6.2.1 Vznik a formování

Zkoumání vztahu mezi emisemi oxidu uhličitého a růstem teploty má poměrně dlouhou historii (srov. výklad v kapitole 1), avšak mezinárodní vědecké a právní struktury reagující na globální oteplování se začaly vytvářet až kolem počátku 90. let minulého století. Od té doby neustále narůstá a zintenzivňuje se vědecká, sociopolitická i právní diskuse kolem klimatické změny.

Rozhodujícím vstupem pro tuto diskusi byly a jsou **poznatky klimatické vědy**, které se postupem doby zpřesňují a vědecká nejistota kolem jevu globálního oteplování se postupně snižuje, což také vede k poklesu původně rozšířeného tzv. *klimaskepticismu*. Vůdčím aktérem ve shromažďování vědeckého poznání v oblasti klimatické změny a jeho zprostředkování v podobě zpráv pro státy a jejich vlády je Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC). Druhou kategorií vstupů, které ovlivňují politickou a právní akci ve věci klimatické změny, tvoří vstupy **ekonomické**. Je

²⁸¹ Srov. například prezentaci Evropské unie, kde najdeme oblast „Životní prostředí a změna klimatu“, viz https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED%3D20&locale=cs. Podobně prezentace českého Ministerstva životního prostředí, kde mezinárodní úmluvy k ochraně klimatu jsou v sekci „Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí“: https://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_smlouvy

²⁸² SCOTT, Inara, TAKACS, David, BRATSPIES, Rebecca et al. Environmental Law. Disrupted. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2019, č. 1.

třeba uvést zejména klíčovou tzv. *Sternovu zprávu*, vydanou v roce 2006, která měla celosvětově obrovský dopad. Tato zpráva došla k závěru, že výhody silné a brzké (byť nákladné) akce k řešení klimatické změny by značně převážily nad ekonomickými náklady později nutnými v případě nečinnosti, a obor, který můžeme nazvat ekonomikou změny klimatu, se dnes v návaznosti na tento pionýrský počín intenzivně rozvíjí (viz kapitola 5).

Pro vznik a rozvoj klimatického práva bylo rozhodujícím prvotním impulsem přijetí **Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu** v roce 1992 (UNFCCC), která podnítila vytváření právních úprav na úrovni mezinárodní i vnitrostátní, a na evropském kontinentě i na úrovni EU. Klimatické právo je obor, jehož těžiště je primárně v mezinárodním právu, neboť klimatická změna je globální problém a nemůže být úspěšně vyřešena pouze na úrovni jednotlivých vnitrostátních úprav. Zároveň je zjevné, že podoba mezinárodního klimatického režimu, zejména podoba sjednaných závazků, závisí v obrovské míře na vyjednávacích pozicích jednotlivých států a jejich výsledek odpovídá mimo jiné tomu, že velcí hráči – státy emitující velká množství skleníkových plynů – byli zatím při vyjednávání jakýchkoli ambicióznějších závazků vždy značně zdrženliví a veškeré klimatické negociace byly velmi náročné.²⁸³

Počáteční fáze právních regulací zaměřených na klima jsou popisovány jako postupné přidávání centrálně víceméně **nekoordinovaných regulačních kroků**, ústících do spíše náhodných než zamýšlených regulatorních nástrojů a často založených na uspěchaných postupech, obsahové neshodě mezi protichůdnými vládními agendami, a poznamenaných výzvou vybalancovat mezinárodní závazky vůči vnitrostátní právní a politické realitě.²⁸⁴ Až postupem času se objevila snaha překonat tento původní tzv. *piecemeal approach* a nahradit ho koordinovanějším přístupem. Tento vývoj jde v podstatě ruku v ruce se snahou budovat klimatické právo jako relativně vydělený obor hledáním jeho pojmů a definic, vůdčích principů, společných cílů a možností koordinace mezi různými legislativními akty. V řadě zemí Evropy vedla snaha o integrovaný přístup k přijetí samostatného zákona o ochraně klimatu.²⁸⁵

Jako mezník ve vývoji mezinárodního klimatického práva, který zásadně ovlivnil či zdynamizoval následnou tvorbu evropského unijního i vnitrostátního práva, je označováno přijetí **Pařížské dohody** na konci roku 2015. Ta poprvé výslovně vyjádřila shodu mezinárodního společenství na potřebě skutečně globální akce, která má nahradit dosavadní přístup UNFCCC a Kjótského protokolu, podle nichž je rozhodující úloha v klimatickém snažení na straně rozvinutých států. Její velmi obtížné

²⁸³ GRAY, Kevin, TARASOFSKY, Richard a CARLARNE, Cinnamon. International Climate Change Law: Mapping the Field. In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 8.

²⁸⁴ MEHLING, Michael. Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction. In HOLLO, E., J., KULOVESI, K., MEHLING, M. *Climate Change and the Law*. Op. cit., s. 12.

²⁸⁵ Například Velká Británie má samostatný klimatický zákon od r. 2008, Dánsko od r. 2014, Francie od r. 2015. Viz Zpráva Climate laws in Europe, Good practices in net-zero management [online]. *NetZero 2050*, 2020. Dostupné z: <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>

vyjednávání nicméně vyústilo v text, který je v řadě ohledů kompromisní: vágní jazyk, nejasné formulace a chybějící pevně zakotvené a jasně vymezené závazky z ní činí spíše slabý nástroj mezinárodního klimatického režimu. Z tohoto pohledu je třeba Pařížskou dohodu rozhodně považovat spíše za začátek náročného procesu globálního boje proti klimatické změně než za jeho vyvrcholení.²⁸⁶ Podobně lze vnímat hlasy, které konstatují, že klimatické právo se sice vyvíjí velmi dynamicky, ale zatím vlastně neúspěšně, neboť se doposud nepodařilo zavést takové typy právních nástrojů, které by vedly k efektivním řešením dopadů klimatické změny, a že v tomto směru se nachází „na křižovatce“.²⁸⁷

Evropská unie začala řešit klimatickou politiku velmi brzy po vydání první hodnotící zprávy IPCC v roce 1990, tedy ještě před uzavřením UNFCCC. Lídři EU se tehdy zavázali stabilizovat emise skleníkových plynů tehdejšího ES na úrovni roku 1990 do roku 2000.²⁸⁸ Už v 90. letech byl položen základ pro tři hlavní obsahové pilíře evropské klimatické politiky a práva, jimiž jsou dodnes snižování emisí skleníkových plynů, podpora obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti. V současné době prochází klimatická politika a právo EU velmi dynamickým vývojem, a to nejen z důvodu nutnosti výrazně posilovat ambice na poli snižování emisí, ale také z důvodu potřeby vyvázat se ze závislosti na dovozu ruské ropy a zemního plynu v reakci na ruskou agresi na Ukrajině.

6.2.2 Výzvy do budoucna

Primární výzvou pro obor klimatického práva je ve vědecké oblasti potřeba dobudování jeho základů jako samostatného oboru a hledání spojujících prvků jeho dílčích podoblastí, které zatím působí nesourodě a nekonzistentně, ale především, v rovině praktického působení práva, hledání účinných nástrojů regulace, které nás povedou k realizaci vycílených cílů. To je mimořádně obtížný úkol vzhledem k povaze klimatické změny jako komplexního a globálního problému. V souvislosti s klimatickou změnou se někdy hovoří o tzv. „*super-wicked*“ problému (*super-wicked* bychom snad mohli přeložit jako extrémně obtížný).²⁸⁹

²⁸⁶ FARBER, D., PEETERS, M. *The emergence of global climate law*. Op. cit., s. 697.

²⁸⁷ GRAY, K., TARASOFSKY, R., a CARLARNE, C. *International Climate Change Law: Mapping the Field*. Op. cit., s. 4, 5.

²⁸⁸ Evropská Rada. *Závěry Předsednictví Rady z Dublinu*, červen 1990, SN 60/1/90, 1990.

²⁸⁹ Slovo „wicked“ jako opozitum vůči „tame“ ve spojení s charakteristikou problémů znamená, že „wicked“ problém nelze popsat bez představy, jak by mohl být řešen, protože porozumění problému a jeho řešení jsou provázány velmi těsně, problém nemá konečné řešení (tj. bod, kdy můžeme říct, že problém je vyřešen), jakékoli řešení má dalekosáhlé následky a těžko může být okamžitě upraveno. Zatímco řada problémů životního prostředí je popisována jako „wicked“, problém klimatické změny je popisován jako „super wicked“. HILSON, C. *It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law*. Op. cit., s. 363, 364. Viz též LAZARUS, Richard, J. *Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future*. *Cornell Law Review*. 2008, č. 5, s. 1159–1161.

Novost a nedostatečná teoretická propracovanost může působit i další popisované potíže oboru, jako jsou nízký stupeň zpracování procesních otázek a otázek spojených s prosazováním a odpovědností, potenciální kolize ustanovení klimatického práva s tradičními právními odvětvími (uvádí se zejména příklady z oblasti ochrany biodiverzity a vlastnického práva) nebo nedostatečné znalosti týkající se účinnosti nových mitigačních a adaptačních přístupů.²⁹⁰

Specifickou výzvou pro mezinárodní klimatické právo je pak dořešení otázky vyvážení odpovědností jednotlivých států a jejich uskupení a jejich příspěvků ke klimatické akci v kontextu jejich rozvoje, tj. další směřování v oblasti principu společné, ale diferencované odpovědnosti (k tomuto princip blíže viz kapitola 7.7).²⁹¹ Je totiž zvláštním rysem mezinárodního klimatického práva, že nevychází z rovnosti v oblasti závazků států, ale naopak je založeno na jejich rozdílnosti, v závislosti na stupni rozvoje státu, a nepřímo tedy i na podílu na způsobení klimatické změny díky historickým emisím.

Konečně je třeba doplnit, že klimatické právo bude pravděpodobně čelit potřebě urychleně regulovat oblast nových technologií, které souvisejí s klimatickými řešeními, jako jsou metody geoinženýrství, zachycování a skladování uhlíku, technologie pro obnovitelné zdroje energie či skladování energií (k některým z těchto otázek viz kapitoly 14 a 18).

6.3 Předmět a východiska klimatického práva

Předmětem práva obecně jsou právními normami upravené společenské vztahy. V případě klimatického práva jde o právní vztahy, v jejichž rámci jsou uskutečňovány cíle klimatického práva, tedy především cíl zajistit ochranu klimatu před jeho další antropogenní destabilizací pomocí regulace vypouštění emisí skleníkových plynů a cíl zajistit adaptaci společnosti na negativní dopady změny klimatu, kterým již nelze zabránit. Z povahy těchto právních vztahů vyplývá, že klimatické právo má těžiště v oblasti veřejného práva; některé jeho dílčí součásti nicméně patří i do oblastí práva soukromého (například odpovědnost za škodu, vztahy v rámci obchodního práva či ochrany investic).

Vzhledem k tomu, že Česká republika zatím nemá rámcový klimatický zákon, nemáme zákonné definice základních pojmů, pomocí nichž bychom vymezili okruh dotčených právních vztahů. Lze se však obrátit k definicím daným mezinárodními úmluvami a evropským právem. UNFCCC nedefinuje pojem „klima“, pracuje spíše s pojmem „klimatický systém“, který definuje v čl. 1 odst. 3 jako veškerou atmosféru, hydrosféru, biosféru a geosféru a jejich vzájemné ovlivňování. „Změnou klimatu“ pak UNFCCC rozumí takovou změnu klimatu, která je vázána přímo

²⁹⁰ FARBER, D., PEETERS, M. *The emergence of global climate law*. Op. cit., s. 700.

²⁹¹ GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. *International Climate Change Law: Mapping the Field*. Op. cit., s. 25.

nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirozené variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek (čl. 1 odst. 2 UNFCCC). To znamená, že mezinárodní klimatický režim zužuje pojem změny klimatu pouze na antropogenní změnu klimatu.

U zavedených právních oborů se do jejich předmětu řadí též další okruhy právní úpravy, která souvisí se zajištěním hlavního cíle, zejména institucionální a organizační zajištění, procesní rámce, prosazování a odpovědnost za porušení norem.²⁹² V případě klimatického práva se tyto struktury teprve vytvářejí a v České republice, kterou rozhodně nelze počítat mezi průkopníky v rozvoji klimatické legislativy – spíše naopak, takové struktury zatím neexistují a nejsou ani připravovány. Prvním logickým krokem v této věci by bylo přijetí klimatického zákona; příprava takového předpisu však není v době dokončování rukopisu této knihy ani plánována.

Za **východiska** klimatického práva je třeba považovat jednak poznatky klimatické vědy, jednak etická východiska. Pro klimatická vyjednávání a tvorbu mezinárodního klimatického režimu jsou z oblasti klimatické vědy rozhodující výstupy **panelu IPCC**, který byl založen v roce 1988 jako vědecký orgán OSN k hodnocení vědy vztahující se ke klimatické změně a k poskytování relevantních vědeckých informací vládám k tvorbě jejich klimatických politik a opatření (blíže k právnímu statusu IPCC a jeho činnosti viz kapitola 8.4).

Etické podloží právního řešení dopadů klimatické změny tvoří koncept **klimatické spravedlnosti** (*climate justice*). Klimatická spravedlnost je novějším konceptem než environmentální spravedlnost, ale vychází z podobných základů, případně lze klimatickou spravedlnost považovat za součást environmentální spravedlnosti. Klimatická spravedlnost znamená rovnost lidí při vytváření a prosazování klimatických politik a opatření.²⁹³ Lze se setkat též se souvisejícími pojmy, jako jsou energetická spravedlnost nebo spravedlivá tranzice (*just transition*); posledně uvedený pojem se soustředí na férovost a rovnost při vytváření a implementaci opatření pro přechod od fosilní ekonomiky k nízkouhlíkové (jeho jádro je proto v oblasti ochrany zaměstnanců, například pracovníků uhelných dolů nebo provozů, které budou v rámci dekarbonizace odstaveny). Rozvíjení myšlenek klimatické spravedlnosti vyplývá z faktu, že klimatickou změnu lze chápat také jako morální problém (jak dobře ukázala kapitola 3) a že etických otázek spojených s klimatickou změnou a jejím řešením v oblasti práva je celá řada, například:

- nerovnoměrné geografické rozložení příčin a dopadů klimatické změny (minimálně tak, že ke vzniku globálního oteplování výrazněji přispěly emisemi skleníkových plynů bohaté rozvinuté státy, ale závažné negativní dopady nesou jako první chudé rozvojové země);

²⁹² Srov. DROBNÍK, Jaroslav. Předmět a systém. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 30.

²⁹³ Blíže viz například ROSER, Dominic, SEIDEL, Christian. *Climate Justice: An Introduction*. New York: Routledge, 2016. STABINSKY, Doreen. Climate justice and human rights. In DUYCK, S., JO-DOIN, S., JOHL, A. (Eds.). *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*. Milton: Taylor & Francis Group, 2018.

- správné vyvážení řešení klimatické krize mezi rozvinuté a rozvojové státy [kdy rozvojové státy až do doby Pařížské dohody odmítaly nést jakékoli závazky, přitom emise některých (dříve) rozvojových států jako Čína nebo Indie mezitím začaly raketově narůstat];
- prozatím dobrovolný základ mezinárodních klimatických závazků, kdy někteří z velkých hráčů se vůbec odmítají nebo v některých fázích vývoje odmítaly jakkoli účastnit (např. USA);
- kolize soukromých a veřejných zájmů, například v podobě namítaného porušení „legitimních očekávání“ soukromých aktérů v oborech, jež by v rámci přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku měla být utlumována (zejm. fosilní průmysl) a řešení jejich kompenzací; nebo
- řešení hrozící klimatické migrace.

6.4 Cíle klimatického práva

Cíl klimatického práva obecně můžeme formulovat jako ochranu planety a lidstva před dopady antropogenního globálního oteplování, a to především pomocí snižování emisí skleníkových plynů (mitigace) a pomocí přizpůsobení společnosti a životního prostředí důsledkům klimatické změny (adaptace).²⁹⁴ Při formulování cíle mezinárodního klimatického práva můžeme také jako východisko použít **čl. 2 UNFCCC**, kde se hovoří o stabilizaci koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a to v čase, který umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem.

Můžeme si všimnout, že cíl formulovaný v čl. 2 UNFCCC je vyjádřen jako environmentální standard: nezakazuje vypouštění emisí skleníkových plynů vůbec, ale snaží se o udržení určité přijatelné hranice. Zároveň jednotlivé elementy tohoto cíle nejsou vyjádřeny přímo (například číselnými hodnotami), ale pomocí neurčitých pojmů, které musí být předmětem interpretace. Mezi definicemi, které UNFCCC obsahuje v čl. 1, chybí mimo jiné definice pojmu „nebezpečné důsledky vzájemného působení lidstva a klimatického systému“; nejbližší je mu pojem „nepříznivé účinky změny klimatu“ definovaný v čl. 1 odst. 1 UNFCCC, jimiž se rozumějí takové změny ve fyzickém prostředí nebo v biotě v důsledku změny klimatu, které mají výrazně škodlivé účinky na složení, regenerační schopnosti či produktivitu přirozených a řízených ekosystémů, nebo na činnost sociálně-ekonomických systémů, nebo na lidské zdraví a blahobyt. Pro vysvětlení těchto neurčitých pojmů jsou nezbytná vodítka vycházející z vědeckých poznatků; pro oblast mezinárodního klimatického

²⁹⁴ FARBER, D., PEETERS, M. *The emergence of global climate law*. Op. cit., s. 688.

režimu tato vodítka poskytují výstupy IPCC. Například jeho Třetí hodnotící zpráva se věnovala mimo jiné právě obsahu pojmu „nebezpečné důsledky vzájemného působení lidstva a klimatického systému“ a neposkytla sice jeho přesnou definici, ale označila pět kritérií zvláště významných pro naplnění tohoto pojmu, mezi něž zařadila například rizika pro unikátní a ohrožené systémy nebo rizika vyplývající z extrémních klimatických jevů. Čtvrtá hodnotící zpráva následně poskytla nové vodítko pro určení, co je „nebezpečným důsledkem“, a to v podobě hranice oteplení o 2 °C, s tím, že vyšší zvýšení představuje riziko závažných škod ekosystémům. Zjednodušeně lze tedy říci, že „nebezpečné důsledky vzájemného působení lidstva a klimatického systému“, na které je vázán cíl mezinárodního klimatického režimu, jsou představovány zvýšením globální teploty o více než 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí.²⁹⁵

O vyjádření číselných hodnot maximálního přípustného oteplení se opírá vymezení cílů **Pařížské dohody, rovněž v čl. 2**. Jejím cílem je na prvním místě „*zlepšit globální reakci na hrozby změny klimatu, a to v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby, mimo jiné pomocí udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí.*“

Díličními cíli klimatického práva jsou mitigace a adaptace. **Mitigace** zahrnuje lidské aktivity zaměřené na snižování emisí skleníkových plynů z jejich zdrojů a na posílení jejich odstraňování pomocí tzv. propadů uhlíku (*carbon sinks*). **Adaptace** se vztahuje na provedení změn v postupech, procesech nebo strukturách, které mohou zmírňovat nebo eliminovat potenciální škody, nebo využívání výhod, které vyplývají pro daný region z klimatické změny. Jinak řečeno, mitigace se snaží chránit přírodní systémy před lidskými systémy, zatímco adaptace má opačný účel.²⁹⁶ Mitigace a adaptace jsou velmi úzce provázány: zjednodušeně lze říci, že potřeba adaptace je ovlivněna mírou mitigace, a že pokud selžou snahy o dostatečnou mitigaci, bude o to důležitější adaptace.²⁹⁷

6.5 Specifické rysy klimatického práva

Klimatické právo vykazuje řadu rysů vymykajících se dosavadním tradičním vzorcům. Hlavní odchylky bývají shledávány v následujících směrech:

1. přesahy s jinými právními obory,
2. vícevrstevnatá struktura klimatického práva (hierarchie a kolize),

²⁹⁵ MAGUIRE, Rowena. Foundations of International Climate Law: Objectives, Principles and Methods. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 86, 87.

²⁹⁶ Ibid., s. 84.

²⁹⁷ FARBER, D., PEETERS, M. *The emergence of global climate law*. Op. cit., s. 691.

3. deformalizace v oblasti aktérů (zásadní zvýšení role nestátních aktérů) a v povaze přijímaných závazků (zásadní role *soft law* oproti *hard law*),²⁹⁸
4. nerovné rozložení povinností mezi rozvinuté a rozvojové státy,
5. nebývale silná role soudů, které do značné míry spolupůsobí při formování obsahu klimatické politiky a práva.

Nicméně asi není možné popisovat tyto znaky jako spojené výhradně s klimatickým právem – některé z nich se v určité míře začaly projevovat již dříve například v oblasti mezinárodního práva životního prostředí, resp. v oblasti mezinárodního práva vůbec, a v oblasti klimatu je možno tyto rysy vidět pouze jako zvláště vyhraněné a výrazné.

Ad 1. Klimatické právo je disciplína, která potřebuje **vstupy z celé řady dalších právních oborů**. Můžeme tak přemýšlet, zda se příslušné právní normy těchto dalších oborů stávají součástí klimatického práva, ale to je spíše akademická otázka. Jde o mezinárodní právo, právo lidských práv, mezinárodní obchodní a investiční právo, energetické právo, finanční právo, některé části civilního práva, zejména odpovědnost za škodu a další. Z tohoto pohledu je klimatické právo velmi náročný obor; vzhledem k pokračující specializaci uvnitř právních odvětví je zvládnutí jeho plné šíře nad kapacitu jednotlivců. I literatura oboru uvádí, že spolupráce mezi právníky různých odvětví bude pro rozvoj oboru klíčová.²⁹⁹

Ad 2. Klimatická změna je globální problém, který vyžaduje akci na všech úrovních až po lokální. **Vícevrstevnatost** znamená více zdrojů právní autority a nutné interakce mezi nimi. Zdrojem těchto jevů je tzv. globalizace práva a právní pluralismus, jevy, o nichž se hovoří již několik dekad a které dnes již ovlivňují většinu právních odvětví. Vícevrstevnatost práva znamená, že každé jednotlivé jednání nebo aktér jsou vždy potenciálně regulováni více právními nebo *quasi* právními režimy zároveň (režimy práva mezinárodního, nadnárodního, vnitrostátního, lokálního – např. města, či interní regulace nestátních aktérů), což nezbytně vyvolává otázku po řešení kolizí těchto různých překrývajících se režimů.³⁰⁰ Jak ukazují některé kapitoly této knihy, například podpora obnovitelných zdrojů energie může být kvalifikována jako státní podpora v rozporu s pravidly EU nebo tzv. SCM pravidly (*Agreements on Subsidies and Countervailing Measures*), které mají původ u Světové obchodní organizace; podobně zásadní rozpor úprav, který brání zavedení fungujících daňových opatření ve prospěch ochrany klimatu, je pak možno nalézt v oblasti emisí z letecké dopravy, která je rychle rostoucím zdrojem skleníkových plynů.

Ad 3. Jako **deformalizace** klimatického práva se označuje souhrn jevů spojený především s rostoucí úlohou nestátních aktérů a využitím nástrojů *soft law*.³⁰¹

²⁹⁸ KULOVESI, K. *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends*. Op. cit., s. 31 a násl.

²⁹⁹ FARBER, D., PEETERS, M. *The emergence of global climate law*. Op. cit., s. 691.

³⁰⁰ Srov. např. BERMAN, Paul, S. *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2012, s. 23, 44 ad.

³⁰¹ KULOVESI, K. *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends*. Op. cit., s. 31 a násl.

Tradičními subjekty mezinárodního práva jsou státy a (mezivládní) mezinárodní organizace. V oblasti klimatického práva (ale i v dalších oblastech práva včetně mezinárodního práva životního prostředí) jsme nyní svědky růstu aktivity a vlivu různých jiných subjektů nestátního charakteru, zejména korporací, nevládních organizací, jejich platform a sdružení, ale i jednotlivců, kteří aktivně vystupují a působí v rámci vývoje klimatických jednání i závazků (ať už ve prospěch klimatu, nebo na opačnou stranu).

Vliv aktérů bojujících za intenzivnější ochranu klimatu je často nezanedbatelný, i kdyby nešlo přímo o ovlivňování podoby závazků, ale „pouze“ o formování veřejného mínění a tlaku na aktéry, kteří podobu závazků určují – stačí připomenout jméno Greta Thunberg a impuls, který její vystoupení znamenala pro hnutí studentů Fridays for Future a pro aktivizaci některých částí společnosti na celém světě. Na druhém konci spektra si lze představit korporace, jejichž byznys bude snahou o snižování emisí poškozen (zejména energetické, uhelné a ropné společnosti), a je logické, že ty mohou mít spíše tendenci dekarbonizační procesy brzdit. Díky těmto posunům v angažmá různých typů aktérů se poněkud posouvá i model vyjednávání mezinárodní spolupráce a závazků, kde vzrůstá úloha neformálních vyjednávání a regionálních a bilaterálních sítí a partnerství. Tyto změny mají na právní povahu klimatické spolupráce značné dopady.

V oblasti **právního charakteru vyjednaných závazků** vše nasvědčuje tomu, že formy klimatického práva jsou od závazných povinností spíše posouvány k volnějším formám, dobrovolným závazkům a příslibům. Závazné cíle stanovené „shora“ ještě Kjótským protokolem byly Pařížskou dohodou nahrazeny v podstatě politickými závazky jednotlivých států, které si je samy vytyčují a vyhlásují. Takový posun lze popsat až jako celkové snižování role klasických nástrojů mezinárodního práva v oblasti globálního klimatického režimu. Důvodem je obtížnost až nemožnost dosažení shody mezinárodního společenství na pevných závazcích při snižování emisí za situace, kdy krátkodobé ekonomické zájmy řady velkých hráčů (např. USA, Čína, Kanada ad.) by s takovými závazky byly v přímém protikladu. Řada stěžejních otázek z oblasti klimatu je natolik citlivých, různě vnímaných či rozdělovacích, že jakýkoli (i malý) pokrok je možný jedině na úkor dostatečné určitosti a skutečné závaznosti normativních výstupů.³⁰² Jde tedy o určitý typ kompromisu. Proto například v Pařížské dohodě nalezneme takové vágní a měkké formulace, jako že „*smluvní strany budou usilovat o dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve (...) a poté budou podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat*“ (čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody, zvýraznění autorka). Hlavním projevem popsanych změn je tak odklon od klasické podoby mezinárodního práva ve formě *hard law* jakožto jednoznačných a právně závazných úmluv, které zavazují státy k určitému konkrétnímu jednání, směrem k *soft law*, v němž jsou cíle formulovány neurčitě až vágně a jsou spíše

³⁰² MEHLING, M. Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction. Op. cit., s. 12, 13.

aspiracemi, tedy závazkem směřovat k určitému cíli než závazkem znějícím na konkrétní výsledek.³⁰³

Ad 4. Mezinárodní právo je tradičně založeno na svrchované rovnosti států, která má garantovat rovnost práv a povinností států v mezinárodních závazcích. Avšak v kontextu mezinárodního řešení klimatické změny se **diferenciace mezi státy** zdá hrát zcela zásadní roli.³⁰⁴ Podle UNFCCC a Kjótského protokolu neměly mít rozvojové země, na rozdíl od rozvinutých států, v podstatě žádné závazky v oblasti snižování emisí. S Pařížskou dohodou se tato prvotní disproporce poněkud vyrovnala, ale i tak je jedním z vůdčích principů mezinárodního klimatického práva zásada společné, ale diferencované odpovědnosti (blíže viz kapitola 7.7).

Ad 5. Právní literatura oboru klimatického práva věnuje nebyvalou pozornost **klimatické litigaci** a lidskoprávnímu přístupu ke klimatické změně (jež se v praxi projevuje také v soudních řízeních před lidskoprávními tribunály). To lze vysvětlit mimo jiné tím, že vyjednané nástroje mezinárodního klimatického režimu jsou slabé a nejsou schopny zajistit účinné a dostatečně rychlé globální snižování emisí, a proto obracení se na soudy a hledání náhradního právního základu (například lidskoprávního) je logickou reakcí na tuto neutěšenou situaci. S ohledem na to lze tvrdit, že role soudů je v ochraně klimatu větší než v které jiné oblasti, včetně ochrany životního prostředí. Díky popsáním trendům se soudy stávají jednou z rozhodujících hybných sil rozvoje klimatického práva, jak je popsáno v kapitole 28.

6.6 Struktura klimatického práva

I když klimatické právo je zatím novým a teprve formovaným oborem, již lze identifikovat některé jeho obsahové součásti. Těžištěm právní úpravy na úrovni mezinárodní, evropské unijní i vnitrostátní jsou zatím zejména následující okruhy otázek, které zároveň tvoří cosi, co bychom mohli označit jako elementy zvláštní části klimatického práva:

- právní nástroje pro snižování emisí skleníkových plynů, zejména obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a změny v energetice (zejm. utlumování fosilních zdrojů energie, včetně právních aspektů ochrany mezinárodních investic a případných kompenzací),
- podpora obnovitelných zdrojů energie,
- podpora cirkulární ekonomiky,
- právní aspekty adaptace na změnu klimatu, které ovšem zatím mnohem spíše než homogenní součást klimatického práva tvoří jednotlivé prvky jiných práv-

³⁰³ K posuzování míry *hard* resp. *soft* charakteru norem viz VIHMA, A. Analyzing Soft Law and Hard Law in Climate Change. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 143 a násl.

³⁰⁴ VOIGT, Christina, FERREIRA, Felipe. Differentiation in the Paris Agreement. *Climate law*. 2016, č. 1–2, s. 59, 60.

ních úprav, například v oblasti ochrany vod, ochrany před povodněmi, před suchem, před požáry a dalšími přírodními riziky, ochrany krajiny, zemědělského práva, pozemkového práva, ochrany lesa ad.

Nepřímo s klimatickou změnou souvisí právní úpravy, které se řadí do jiných právních odvětví, ale jejich působení je z hlediska řešení dopadů klimatické změny zásadní. Můžeme je řadit podle sektorů, z nichž část lze chápat jako

- tradiční složkové úpravy práva životního prostředí, které mají významné přesahy z hlediska klimatické změny (např. ochrana vod, lesa, ovzduší); část sektorů jsou pak
- právní regulace lidských činností, opět s významnými dopady pro řešení klimatu (např. doprava, zemědělství, spotřebitelský sektor).

V sektorových úpravách se zpravidla setkáme jak s regulací, která má význam pro mitigaci klimatické změny, tak s nástroji adaptace.

Kromě právě uvedených otázek, které jsou předmětem právní úpravy, můžeme ještě identifikovat další okruhy, které jsou předmětem intenzivní pozornosti literatury klimatického práva, a to:

- lidskoprávní aspekty dopadů klimatické změny,
- klimatická litigace.

Je zřejmé, že právě uvedené okruhy otázek netvoří nějaký jasně strukturovaný systém, jejich výběr neodpovídá jednotným kritériím ani nevyčerpávají obsah klimatického práva. Spíše jde o problematické okruhy, kterým byla zatím věnována největší pozornost, a je spíše sporné, zda ze systematického hlediska vůbec lze hovořit o podoblastech či obsahových částech klimatického práva. Například klimatická litigace je podle našeho názoru zcela účelově vytvořená kategorie, která zkoumá soudní řízení s předmětem ochrany klimatu (na všech možných úrovních a všech možných právních základech), a jako taková by teoreticky neměla mít samostatné místo v systému či struktuře klimatického práva; přesto se této právě takto vydělené oblasti v zahraniční literatuře věnuje mimořádná pozornost a i my jsme se rozhodli jí v této knize věnovat samostatnou kapitolu (viz kapitola 28). Podobně to platí pro souvislosti mezi lidskými právy a klimatickou změnou; o právních aspektech adaptace bylo již uvedeno, že netvoří jednotnou skupinu, a to ani v literatuře. S rozvojem oboru se budou patrně profilovat další důležité otázky, které budou v jeho rámci řešeny. Kromě toho se může důraz na jednotlivé dílčí součásti klimatického práva v čase měnit, v závislosti na mezinárodní klimatické politice a závazcích, které se podaří vyjednat.³⁰⁵

³⁰⁵ FARBER, D., PEETERS, M. *The emergence of global climate law*. Op. cit., s. 690.

6.7 Prameny práva

Prameny klimatického práva existují na úrovni mezinárodní, evropské unijní a vnitrostátní. Zde bude proveden jen nejzákladnější přehled, neboť zejména na úrovni EU jde o značně rozsáhlý soubor právních předpisů, které jsou často novelizovány. Pozornost jednotlivým pramenům bude pak věnována v rámci kapitol, které se zabývají přímo jednotlivými podoblastmi klimatické právní úpravy.

Základními prameny mezinárodního klimatického práva jsou mezinárodní úmluvy, které dohromady tvoří mezinárodní klimatický režim:

- Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (UNFCCC) ze dne 9. května 1992 (č. 80/2005 Sb. m. s.)
- Kjótský protokol k UNFCCC z prosince 1997 a jeho dodatek z r. 2012, jímž bylo potvrzeno pokračování Protokolu na roky 2013–2020 (č. 81/2005 Sb. m. s.)
- Pařížská dohoda z prosince 2015 (č. 64/2017 Sb. m. s.)

Blíže o jejich obsahu a významu pojednává kapitola 10.

Evropské unijní právo již věnuje otázkám řešení dopadů klimatické změny větší množství právních předpisů,³⁰⁶ jež lze podle jejich zacílení dělit do skupin: Snižování emisí skleníkových plynů; adaptace na změnu klimatu; podpora využívání energie z obnovitelných zdrojů; předpisy související s energetikou (např. energetická účinnost, energetická unie, označování energetickými štítky); doprava. Evropskému unijnímu právu v oblasti klimatické změny se blíže věnuje kapitola 15. I na evropských klimatických rámcích je patrný rostoucí význam *soft* dokumentů – sdělení, politik, „balíčků“ apod. To je, zdá se, trendem evropského unijního klimatického práva a politiky posledního desetiletí, kdy nové ambicióznější cíle jsou nejprve přijímány v podobě plánů, politik a sdělení (například Zelená dohoda pro Evropu, balíček Fit for 55) a poté jsou transformovány do závazných právních forem (například tzv. evropský klimatický zákon, příp. jinak nazývaný také jako klimatické nařízení³⁰⁷).

Česká republika na rozdíl od řady jiných evropských států zatím nemá klimatický zákon. České právo doposud spíše pouze transponovalo směrnice a adaptovalo nařízení EU v rámci plnění povinností vyplývajících z členství ČR v EU; ČR není zvláště aktivní v klimatických snahách, a to se týká i legislativy. Proto české klimatické právo tvoří zatím spíše jednotlivé dílčí úpravy některých vybraných podoblastí, jako je obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur, hospodaření energií či podporované zdroje energie.

³⁰⁶ Přehled všech unijních předpisů a politik z této oblasti je dostupný na https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/2001.html?collapse=200106,200105,200104,200103,200102,#arrow_200101.

³⁰⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

7 PRÁVNÍ PRINCIPY V KLIMATICKÉM PRÁVU

Hana Müllerová

Právní principy jsou obecná pravidla či vodítka vyjadřující určité hodnotové postoje, jimiž se řídí tvorba a aplikace práva. Jsou příznačné pro právní kulturu v právním státě a bývají společné právu různých zemí náležejících ke stejnému právnímu systému. Pouze některé právní principy jsou vyjádřeny pozitivním právem. Uznání specifických právních principů jako příslušejících k určitému právnímu odvětví patří mezi znaky vymezující právní odvětví vůbec. Proto je důležité v rámci úvah o klimatickém právu jako novém oboru hledat rovněž principy, jimiž se toto odvětví řídí a které jsou pro ně specifické. V oblasti klimatického práva se podobně jako v jiných oborech uplatňují jednak obecné právní principy, jednak principy specifické pro danou oblast. Principy uplatňované v právní ochraně klimatu zčásti vycházejí z principů práva životního prostředí (včetně těch, které vyplývají z evropského práva životního prostředí a z mezinárodního práva životního prostředí),³⁰⁸ některé pak vyplývají z obecných principů mezinárodního práva. Jako zdroj právních principů ochrany klimatu můžeme označit v první řadě základní mezinárodní úmluvy klimatického režimu, tj. UNFCCC a Pařížskou dohodu. Obě ve svých preambulích a některých člancích (zejména čl. 3 UNFCCC) vytyčují zásady, z nichž je možno dovodit uplatnění odpovídajících právních principů v této oblasti. Ty hrají roli sěžejních vodítek pro interpretaci úmluv, implementaci jejich závazků a dosahování vytyčených cílů, neboť vyjadřují hodnoty, jež úmluvy chrání, a napomáhají jejich poměřování. Principy vyjádřené v čl. 3 UNFCCC, tj. přímo v textu úmluvy, jsou aplikovatelné na všechny nástroje navazující na UNFCCC, tj. zejména na Kjótský protokol a v současnosti na Pařížskou dohodu.³⁰⁹

U výkladu jednotlivých principů je nejprve zmíněn jejich původ a podstata a poté je věnována pozornost jejich teoretickému rozpracování pro oblast klimatu a jejich zakotvení v mezinárodněprávním režimu a případně též v nezávazných nástrojích mezinárodního práva. Tam, kde je to relevantní, jsou zmíněny i příklady z judikátů, které danými principy argumentovaly. Výklad postupuje od tří obecných principů mezinárodního práva, které mají své důležité uplatnění též v oblasti klimatu, přes zavedené principy práva životního prostředí, jež mají specifickou roli v ochraně klimatu, až k principům nově formovaným, které se možná časem stanou rovněž všeobecně uznávanými v klimatickém právu.

³⁰⁸ DAMOHORSKÝ, Milan. Hlavní zásady. Op. cit., s. 49–54.

³⁰⁹ MAGUIRE, R. Foundations of International Climate Law: Objectives, Principles and Methods. Op. cit., s. 91.

7.1 Princip suverenity

Princip suverenity je vůdčím a tradičním principem mezinárodního práva. Proto je rovněž východiskem pro utváření celého mezinárodního klimatického režimu. V obecné rovině znamená princip suverenity svrchovanost států a právní rovnost mezi nimi, absenci hierarchie mezi státy a reciprocitu sjednaných závazků. Vychází vlastně z myšlenky „dobrého sousedství“ a spolupráce, ovšem opět v rámci struktury suverénních zájmů. V oblasti mezinárodního práva životního prostředí byl princip suverenity již vyjádřen opakovaně.³¹⁰ Obsahuje dva konkrétní vzájemně související elementy: svrchovanost států nad svými přírodními zdroji a požadavek nepůsobit přeshraniční environmentální škody (tento element se také označuje jako tzv. *no-harm principle*).

Svrchované využívání přírodních zdrojů znamená, že státy mohou v rámci limitů vymezených mezinárodním právem provozovat nebo povolovat uvnitř svého území i činnosti, které mají negativní dopady na jejich vlastní životní prostředí.³¹¹ Environmentální standardy států se mezi sebou liší, což má dopady zejména v oblasti mezinárodního obchodu: nižší standardy ochrany životního prostředí mohou vést k ekonomickým výhodám. Státy však v zásadě nemohou „vnucovat“ své přísnější environmentální standardy jiným státům, například zákazem dovozu výrobků, vyrobených za mírnějších environmentálních standardů.

Druhý element principu suverenity, ***no-harm principle***, omezuje právo států ve vztahu k činnostem, které mají nežádoucí dopady na životní prostředí mimo jejich území. Má historii sahající daleko před Stockholmskou deklaraci a byl reflektován mj. známými případy jako *Trail Smelter*, *Corfu Channel* nebo *Zákonnost jaderných zbraní*.³¹² Vychází z premisy, že žádný stát nemá právo užívat nebo umožnit užívání svého území způsobem, který způsobí škodu na životním prostředí na území jiného státu, pokud jde o závažné důsledky a způsobení škody je jasně a přesvědčivě prokázáno. Tento princip potvrzuje, že svrchovaná moc států nad svým přírodním bohatstvím není neomezená, a poskytuje právní základ pro případné žaloby založené na mezinárodním obyčeji dovolávající se odpovědnosti za environmentální škodu. Tento princip se již stal uznaným pravidlem mezinárodního obyčejového práva, a je tak i součástí mezinárodního environmentálního *hard law*.³¹³

No-harm principle je na první pohled velmi dobře uplatnitelný na situaci klimatické změny, protože emise skleníkových plynů lidskou činností se jeví jako největší zdroj antropogenní environmentální škody vůbec. Ovšem jeho skutečné využití

³¹⁰ Zejména viz Princip 21 Stockholmské deklarace a Princip 2 Deklarace z Ria a formulace principu v řadě mezinárodních úmluv v ochraně životního prostředí.

³¹¹ SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2003, s. 236.

³¹² *United States v. Canada*, 3 RIAA 1907 (1941); *Corfu Channel case (UK v. Albania)* (1949) ICJ Reports 4; Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996 I.C.J. Rep. 226.

³¹³ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 235 a násl.

v mezinárodním klimatickém právu je překvapivě malé. Vyloučení zmínek o tomto principu v klimatických negociacích bylo pravděpodobně výsledkem geopolitické situace, neboť státy nejlivnější při vyjednávání jsou zároveň největšími emitenty skleníkových plynů a přirozeně se brání jasnému uznání mezinárodní odpovědnosti za historické nebo současné emise, tím spíše, pokud by takové uznání mělo mít za následek povinnost nahrazovat způsobené škody.³¹⁴

V oblasti klimatického práva zdůrazňuje platnost principu suverenity UNFCCC, ovšem pouze v preambuli. Podle jejího odst. 8 mají státy „*suverénní právo využívat své vlastní zdroje na základě svých vlastních koncepcí ochrany životního prostředí a rozvoje a mají odpovědnost zajistit, aby činnosti v rámci jejich rozsahu působnosti nebo dohledu nezpůsobily škodu na životním prostředí jiného státu nebo v oblastech mimo dosah jejich vnitrostátní působnosti.*“ Při konstrukci celého systému mezinárodního klimatického práva pak hraje rozhodující roli jiný princip – princip společné, ale diferencované odpovědnosti. Ten sice do určité míry z principu *no-harm* vychází, protože rozlišení odpovědnosti má vycházet z výše přispívání ke klimatické změně, ale zároveň se má rozlišování, na kterém mají být postaveny závazky jednotlivých států, řídit kapacitami či schopností států (k principu společné, ale diferencované odpovědnosti viz níže), a to je s principem *no-harm* nekonzistentní.

Proto je možno uzavřít, že **aplikování principu suverenity je v oblasti klimatického práva spíše problematické**: jeho aspekt svrchovanosti nad přírodními zdroji je zcela v rozporu s povahou klimatické změny jako globálního problému a soustředí pozornost na individuální suverénní zájmy; chybějící aplikace jeho aspektu *no-harm principle* pak působí slabost a nevymahatelnost celého víceméně pouze na dobrovolnosti postaveného klimatického režimu.

7.2 Princip spolupráce

Princip spolupráce má zdroj v mezinárodním právu, v myšlence „dobrého sousedství“ mezi státy. V oblasti mezinárodního práva životního prostředí nalezneme jeho formulaci v principu 27 Deklarace z Ria, kde po státech žádá, aby spolupracovaly v dobré víře a v duchu partnerství na naplňování udržitelného rozvoje. Jako jeho konkrétní projevy v oblasti spolupráce států na ochraně životního prostředí můžeme vidět například výměnu informací mezi státy nebo požadavek na přeshraniční posuzování vlivů na životní prostředí.

V oblasti klimatického práva je princip spolupráce často zdůrazňován, a je to logické vzhledem ke globální povaze problému klimatické změny a nezbytnosti součinnosti celého mezinárodního společenství při jeho řešení. Preambule UNFCCC ve svém 6. odstavci akcentuje potřebu co nejširší spolupráce všech zemí a jejich

³¹⁴ MAYER, Benoit. The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*. 2016, Vol. 19, s. 80.

účast v účinné a přiměřené mezinárodní reakci, s ohledem na jejich sociální a hospodářské podmínky a rozdílné možnosti. Závazné ustanovení principu spolupráce pak nalezneme v čl. 4 UNFCCC: aspekt spolupráce tu obsahuje hned několik dílčích závazků, mezi jinými podporovat vývoj a rozšiřování postupů, které umožňují snižování nebo prevenci emisí skleníkových plynů.

7.3 Princip proporcionality

Princip proporcionality je v současné době široce akceptovaný právní princip využívaný pro vyvažování kolidujících zájmů, například v případech, kdy v zájmu naplnění určitého veřejného zájmu se zavádí opatření hrozící zasáhnout do chráněného základního práva, případně do plnění jiného veřejného zájmu.³¹⁵ V Evropě je princip proporcionality využíván řadou ústavních soudů, Soudní dvorem EU i Evropským soudem pro lidská práva (v jehož jurisprudenci mu obsahově odpovídá pojem „*fair balance*“³¹⁶). Princip proporcionality je založen na přiřazení „váhy“ důležitým společenským hodnotám. Vyvážení pak spočívá v porovnání újmy způsobené jedné zásadě oproti prospěchu, který přináší konkurující zásada. Doktrína proporcionality poskytuje vyvažování metodiku, která zajišťuje, aby v každém jednotlivém případě byly správně zohledněny všechny morálně relevantní aspekty a byla jim přiřazena správná váha. Test proporcionality se obvykle skládá **ze čtyř kroků**: ověření cíle sledovaného opatřením, u něhož se tvrdí rozpor se základním právem nebo veřejným zájmem; ověření způsobilosti zvoleného opatření dosáhnout vytčený cíl; posouzení nezbytnosti (ve smyslu, zda nelze vytčeného cíle dosáhnout jiným opatřením, které by do ústavního práva zasáhlo méně); a zhodnocení proporcionality v úzkém smyslu (přiměřenosti opatření v rámci vyvažování kolidujících principů).³¹⁷ Test proporcionality se uplatňuje v jednotlivých případech, se zohledněním jejich konkrétních okolností; nelze ho provádět v obecné rovině (nelze například říci, že zájem na snižování emisí skleníkových plynů má vždy mít přednost před ekonomickým rozvojem a ochranou zaměstnanosti).

V oblasti **ochrany životního prostředí a klimatu** může mít princip proporcionality důležité uplatnění, protože tato ochrana má zpravidla pozici silného veřejného

³¹⁵ Ochrana životního prostředí má většinou podobu ochrany veřejného zájmu, jež může kolidovat s jiným veřejným zájmem (například zájmem na zaměstnanosti, na ekonomickém rozvoji) nebo se základním právem (srov. omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí). Test proporcionality může sloužit k rozhodnutí, který z kolidujících veřejných zájmů má v daném případě dostat přednost, resp. k rozhodnutí, zda zásah do základního práva je ústavně konformní.

³¹⁶ Viz například známý environmentální případ *Hatton and others v. UK*, App. No. 36022/97 (ECHR, 8 July 2003), para 98.

³¹⁷ Rozbor principu proporcionality je předmětem řady teoretických studií, viz např. ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. New York: Oxford University Press, 2010. BARAK, Aharon. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

zájmu a často je už z podstaty věci v kolizi s ochranou individuálních práv (práva na vlastnictví, práva podnikat, práva na rozvoj, svobody pohybu apod.) nebo jiných veřejných zájmů; lze si nicméně představit i kolize proti sobě stojících environmentálních zájmů (například zájem na ochraně volně žijících zvířat, ptáků a netopýřů vs. zájem na rozšiřování obnovitelných zdrojů energie v podobě větrných elektráren). Metoda proporcionality může poskytnout neutrální vodítka a postup, jak jednotlivé zájmy zvážit a kolizi rozhodnout.³¹⁸

V oblasti teorie práva životního prostředí je specifickou obměnou konceptu proporcionality **pojem tzv. eko-proporcionality**, jehož autorem je Gerd Winter. Jeho pojetí navrhuje angažovat proporcionalitu jako hlavní požadavek pro ospravedlnění jakéhokoli využívání přírodních zdrojů člověkem. Vztah mezi lidskou společností a životním prostředím by se tak měl obrátit: životní prostředí je zásadně třeba uchránit před lidskou činností a dovolit jeho využívání nebo spotřebovávání přírodních zdrojů, pouze pokud je takový zásah do přírody proporcionalní. Základní pravidlo eko-proporcionality pak má znít: Čím závažnější je škoda nebo hrozba škody pro životní prostředí, tím větší prospěch musí z takového zásahu plynout pro lidskou společnost, aby byl proporcionalní, a tedy obhajitelný.³¹⁹

V oblasti klimatického práva si lze dobře představit aplikaci principu proporcionality při vyvažování zásahu, který představují mitigační a adaptační opatření pro plnění základních práv nebo vůči jiným veřejným zájmům. Ochrana klimatu pravděpodobně bude zhodnocena jako veřejný zájem, ten se však může snadno dostat do kolize s jinou hodnotou. Například snižování emisí skleníkových plynů znamená mj. odklon od těžby a zpracování uhlí, což může přinést zásah do práva na podnikání, ztrátu zaměstnání lidí v uhelných regionech atd., a u takových plánovaných opatření bude třeba optikou principu proporcionality posuzovat jejich přiměřenost a konkrétní podobu (například jak vypadá časový plán opatření, zda je možno se na něj včas připravit, zda a jak bude ukončení provozu vlastníkovu firmy kompenzováno, zda je ztráta zaměstnání vyvážena možností rekvalifikace a aktivní podporou jiného uplatnění na trhu práce apod.).

7.4 Princip prevence

Princip prevence vyžaduje v obecné rovině dávat přednost předcházení škodám před odstraňováním jejich následků. Tento princip má zásadní důležitost v oblasti životního prostředí, kde lze zaznamenat jeho určitý dvojí význam. **V širším smyslu** jde o důraz na předcházení škodám na životní prostředí, neboť jejich důsledky

³¹⁸ Blíže viz MÜLLEROVÁ, Hana. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 2.

³¹⁹ WINTER, Gerd. Ecological Proportionality: An Emerging Principle of Law for Nature? In VOIGT, C. (Ed.) *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 111–129.

jsou často nenapravitelné, a z toho vyplývající povinnosti předcházet ohrožování a poškozování životního prostředí přímo u zdroje, minimalizovat důsledky činností na životní prostředí, provádět posuzování vlivů činností na životní prostředí, činit opatření k odvrácení hrozby nebo zmírnění následků na životní prostředí.³²⁰ Tento pohled na princip prevence postupuje tradičně vnitrostátní i unijní legislativu zacílenou na ochranu životního prostředí. V mezinárodním právu životního prostředí se setkáme rovněž s **užším významem** principu prevence, a to ve vztahu k odpovědnosti státu za kontrolu a regulaci činností, které mohou způsobit přeshraniční škody. V tomto smyslu byl princip prevence mnohokrát potvrzen judikaturou mezinárodních nebo rozhodčích soudů.³²¹

Princip prevence vyzařuje z řady principů Stockholmské deklarace³²² i deklarace z Ria.³²³ Předcházení škodám vyžaduje časovat kontrolu a regulaci do raných fází činností vedoucích nakonec k poškození životního prostředí. Úspěšné uplatnění tohoto principu znamená, že se škoda vůbec neobjeví. Předpokladem jeho aplikace je, že stát reguluje a kontroluje aktivity, které mohou působit škody na životním prostředí. V tomto směru se zdá být princip prevence podobný výše uvedenému principu suverenity – požaduje kontrolovat a regulovat aktivity poškozující životní prostředí. Princip suverenity se zdá umožňovat poškozování životního prostředí uvnitř státu; právě díky zdůraznění principu prevence vedle něj se dobereme i k požadavku vůči státům předcházet poškozování životního prostředí i uvnitř jejich jurisdikce.³²⁴

Princip prevence je klíčovým principem i v oblasti ochrany klimatu. Pokud vezmeme jeho širší význam, je jeho využití v této oblasti zcela nesporné, v případě užšího smyslu regulace činností, které mohou způsobit přeshraniční škodu, je patrně diskutabilní.³²⁵ Východisko pro dovození principu prevence pro oblast klimatického režimu leží v **čl. 3 odst. 3 UNFCCC**, věta první: „*smluvní strany by měly předběžně učinit opatření k předvidání, prevenci či minimalizaci příčin vedoucích ke změně klimatu a zmírnit tak její nepříznivé účinky.*“ Také je možno říci, že celý mezinárodní klimatický režim je ze své podstaty založen na uznání principu prevence a kolektivního úsilí mezinárodního společenství o jeho naplnění, když jeho primárním cílem je udržet nárůst globální teploty pod hranicí, která indikuje vznik závažných škod na ekosystémech, na lidském zdraví a pro lidskou společnost. Závazek vymezení národních cílů (NDCs) a vymezení celkového cíle klimatického režimu (tj.

³²⁰ DAMOHORSKÝ, M. Hlavní zásady. Op. cit., s. 52.

³²¹ Například případy Trail Smelter (*United States v. Canada*, III UNRIAA 1905 (1941) nebo Pulp Mills (*Argentina v. Uruguay*, ICJ Reports 2010, p. 14).

³²² Zejména principy 6, 7, 15 a 18.

³²³ Zejména princip 11.

³²⁴ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 246.

³²⁵ Viz Pochybnosti o aplikovatelnosti principu prevence na změnu klimatu viz například ZAHAR, Alexander. Mediated versus Cumulative Environmental Damage and the International Law Association's Legal Principles on Climate Change. *Climate Law*. 2014 Vol. 4, č. 3–4, s. 217 a násl. MAYER, Benoit. The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar. *Climate Law*. 2015, č. 1, s. 1–24.

teplotních cílů podle Pařížské dohody) je tedy také možno číst jako snahy o jakýsi kolektivní režim k plnění závazků stanovených na základě principu prevence.

Princip prevence (vnímaný v užším smyslu) zařadila mezi principy uplatnitelné v oblasti klimatické změny též **Asociace pro mezinárodní právo (ILA)**, která se této problematice věnovala několik let v rámci samostatné komise. Její práce vyústila v roce 2014 v přijetí rezoluce nazvané **Deklarace o právních principech vztahujících se na klimatickou změnu**.³²⁶ V této deklaraci ILA, která je respektovanou organizací právníků oboru mezinárodního práva s tradicí od r. 1873, shrnula základní právní principy, které by měly být vodítkem pro státy při tvorbě a aplikaci mezinárodního klimatického práva, a u některých blíže rozvedla jejich konkrétní výklad v kontextu klimatické změny. Přestože jde o nezávazný dokument, jde o významný počín, a proto i zde z něj uvádíme některé relevantní poznatky k příslušným principům.³²⁷ Principu prevence se věnuje čl. 7A deklarace. Podle něj mají státy povinnost zajistit, aby činnosti probíhající pod jejich jurisdikcí nebo kontrolou nepůsobily škody mimo jejich národní jurisdikci, a to včetně škod způsobených klimatickou změnou. Ve vztahu k předcházení, minimalizaci a omezování environmentálních i jiných škod z důvodu klimatické změny mají státy povinnost *due diligence*, v jejímž rámci musí přijímat všechna příslušná opatření k předvídaní, předcházení a minimalizaci škod způsobených klimatickou změnou; tato opatření musí být proporcionální a povinnost je přijímat není podle ILA absolutní: státy mají zohledňovat hospodářský rozvoj a dostupné zdroje, dosažený stupeň vědeckého poznání, známá rizika spojená s danou činností a zranitelnost dotčených států.

7.5 Princip předběžné opatrnosti

Princip předběžné opatrnosti patří k úhelným principům práva životního prostředí a v klimatickém právu se rovněž stává jedním z nejdůležitějších. Princip předběžné opatrnosti se obvykle staví vedle principu prevence, ovšem začal se uplatňovat mnohem později, zhruba v 80. letech 20. století.³²⁸ Na rozdíl od principu prevence, který je vodítkem pro předcházení známých (předvídatelných) poškození životního prostředí, se princip předběžné opatrnosti používá v případech, kdy ohledně následků určitých činností pro životní prostředí existuje vědecká nejistota.

Princip předběžné opatrnosti má **více možných pojetí**, a dokonce podle některých by bylo přesnější hovořit o principech předběžné opatrnosti v plurálu.³²⁹ Zde

³²⁶ Resolution 2/2014. Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change [online]. *International Law Association*, 2014. Dostupné z: <https://www.ila-hq.org/>.

³²⁷ Blíže viz SCHWARTE, Christoph, FRANK, Will. The International Law Association's Legal Principles on Climate Change and Climate Liability Under Public International Law. *Climate Law*. 2014, č. 3/4.

³²⁸ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 267.

³²⁹ WIENER, Jonathan. Precaution and Climate Change. In GRAY, K., TARASOFSKY, R. a CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 165 a násl.

budou uvedena dvě nejsilnější pojetí. První pojetí chápe tento princip jako ochranu před povolováním činností, jejichž negativní důsledky na životní prostředí nelze s vědeckou jistotou vyloučit, a tedy v tomto smyslu princip nařizuje vycházet při rozhodování z nejhorsí možné varianty z těch, které mohou nastat, což ho předurčuje k aplikaci zejména v oblastech využívajících nové vědecké objevy, kde neškodnost pro životní prostředí v dlouhodobém horizontu ještě nemohla být dostatečně prověřena (například využití geneticky modifikovaných organismů).³³⁰ V tomto smyslu princip předběžné opatrnosti vylučuje některé volby nikoli proto, že by se s nimi spojená rizika s vysokou pravděpodobností uskutečnila, ale proto, že tato rizika by mohla přinést závažné nebo nenapravitelné následky.

Druhý pohled na princip předběžné opatrnosti zdůrazňuje spíše povinnost pozitivní akce ve prospěch ochrany životního prostředí i v případech, kde hrozící škoda nebyla ještě do detailu vědecky potvrzena. Neboli jde o požadavek proaktivně jednat k ochraně životního prostředí dříve, než bude k dispozici plná vědecká jistota ohledně hrozby vzniku specifické škody. Jde o reakci novějších mezinárodních úmluv v oblasti ochrany životního prostředí na tradiční (historický) přístup, podle něhož byla akce vyžadována pouze, pokud byl vznik škody vlivem dané činnosti vědecky prokázán.³³¹

Mezinárodní klimatický režim zakotvuje princip předběžné opatrnosti v druhém uvedeném pojetí. **Článek 3 odst. 3 UNFCCC** stanoví: „*Pokud existuje hrozba vážné nebo nevratné škody, neměl by nedostatek úplné vědecké jistoty sloužit jako důvod k odkladu takových opatření* [k prevenci či minimalizaci účinků změny klimatu, pozn. aut.], *přičemž je třeba vzít v úvahu, že politiky a opatření k řešení změny klimatu by měly být nákladově efektivní, aby zajistily globální přínosy při nejnižších možných nákladech.*“³³² Preambule UNFCCC rovněž na podporu tohoto principu zdůrazňuje, že existuje řada nejasností, co se týče předpovědi změn klimatu, zvláště s ohledem na časové rozvržení, velikost a jejich regionální projevy.

Hlavní faktory, které určují rozsah využití principu předběžné opatrnosti, tedy tvoří vědecká nejistota, závažná nebo nevratná škoda a efektivnost nákladů plánovaného opatření. **Vědecká nejistota** je průvodním jevem *de facto* všech článků kauzálních vztahů k v řetězcích příčin a následků v komplexu jevů klimatické změny, byť s rozvojem podoboru klimatické vědy *climate attribution science*, která v posledních letech pomáhá lépe identifikovat a prokazovat vztahy příčin a následků v oblasti klimatické změny, bude snad nejistot do budoucna o něco méně. Z hlediska výkladu principu předběžné opatrnosti pro jeho aktivizaci stačí určitý konzistentní vědecký základ, není tedy nutné plné prokázání daného rizika a absolutní vědecká

³³⁰ V tomto smyslu viz DAMOHORSKÝ, M. Hlavní zásady. Op. cit., s. 53. Viz též SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 272.

³³¹ Viz například SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 268. Viz též DE SADELEER, Nicolas. Precautionary principle and climate change. In FARBER, D., PEETERS, M. *Climate change law*. Op. cit., s. 20.

³³² Zde záměrně nebyl použit oficiální český překlad článku, neboť ten podle našeho názoru nesprávně mění význam ustanovení oproti anglickému znění.

jednotnost v daném směru. Zprávy IPCC běžně pracují se škálováním stupně vědeckého prokázání – využívají stupně jistoty určitého poznání (od velmi nízkého po velmi vysoký) a stupně pravděpodobnosti (od extrémní nepravděpodobnosti po v podstatě jistotu).

Kritérium závažnosti škody (hrozba vážné nebo nezvratné škody) vyjadřuje hranici intenzity škody, nad níž se má princip předběžné opatrnosti v klimatickém režimu uplatnit. Ne tedy hrozba jakékoli škody má vést k uplatnění předběžné opatrnosti, ale pouze hrozba škody vážné nebo nezvratné. Zatímco hledisko nezvratnosti škody se zdá být vědecky určitelnější (v této souvislosti se například hovoří o tzv. bodech zvratu – *tipping points*), vymezit hranici vážné škody je obtížnější. K jejímu výkladu lze využít zejména vodítka v podobě té části klimatického režimu, která stanoví jako nebezpečný nárůst globální teploty o více než 2 °C.³³³

Požadavek čl. 3 odst. 3 UNFCCC, že zaváděná opatření mají být **nákladově efektivní** a schopná zajistit celosvětový prospěch při nejnižších možných nákladech, je jasný spíše jen na první pohled. Zejména není jasné, zda tento požadavek snad znamená povinnost provádět před zaváděním opatření *cost-benefit* analýzu, jaké náklady jsou ještě akceptovatelné a z hlediska koho, co znamená celosvětový prospěch, zda a jak do něj zahrnovat nekvantifikovatelné hodnoty, zda nějak zohledňovat proporcionalitu atd.³³⁴ Určité základní ekonomické poznatky se však zdají nezpochybnitelné a tím tvořící určité mantinely pro jakékoli uvažování o nákladové efektivnosti zvažovaných opatření: například že i náklady na masivní preventivní akce jsou stále podstatně nižší než náklady na řešení již nastalých dopadů klimatické změny a na adaptační opatření,³³⁵ při posuzování konkrétního případu je pak třeba porovnat předpokládané náklady na provedení opatření oproti předpokládané výši škody, která by byla způsobena při neprovedení opatření, zjistit předpokládanou účinnost opatření a dostupnost technických možností k provedení plánovaného opatření.

S využitím principu předběžné opatrnosti v ochraně klimatu počítá i rezoluce **ILA Deklarace o právních principech vztahujících se na klimatickou změnu**.³³⁶ Její čl. 7B hovoří o tom, že klimatická opatření by měla být přijímána bez čekání na plné vědecké prokázání jistoty vzniku škody, měla by zahrnovat proaktivní a nákladově efektivní opatření, měla by být aktualizována v návaznosti na vývoj vědeckého poznání a povolování činností, které mohou prostřednictvím negativních dopadů klimatické změny působit vážnou nebo nevratnou škodu i v jiných státech, má podléhat posuzování vlivů na životní prostředí.

³³³ DE SADELEER, N. Precautionary principle and climate change. In FARBER, D., PEETERS, M. *Climate change law*. Op. cit., s. 27, 28.

³³⁴ *Ibid.*, s. 29.

³³⁵ Tzv. Sternova zpráva *Ekonomické aspekty změny klimatu*. Cit. in DE SADELEER, N. Precautionary principle and climate change, *ibid.*

³³⁶ *Resolution 2/2014. Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change*. Op. cit.

7.6 Princip udržitelnosti

Klimatickou změnu lze chápat jako projev či výsledek neudržitelného rozvoje.³³⁷ Princip udržitelnosti (dříve spíše označován jako princip trvale udržitelného rozvoje) byl poprvé zformulován v tzv. Zprávě Brundtlandové s názvem *Our Common Future* z roku 1987 jako rozvoj, který uspokojuje potřeby současných generací, aniž by snižoval možnosti budoucích generací uspokojovat jejich vlastní potřeby. Od té doby se tento princip objevil v řadě dokumentů mezinárodního práva i ve vnitrostátních legislativách včetně té české (srov. § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí) a bývá označován za určitý základní rámec pro tvorbu norem práva životního prostředí vůbec. Určitým problémem může být inflace pojmu udržitelný rozvoj, jenž je uváděn prakticky ve všech dokumentech, které se nějakým způsobem vztahují k ochraně životního prostředí, doprovázená malou určitostí či rozmlžeností konkrétního obsahu tohoto pojmu.

Princip udržitelnosti obsahuje **dva základní koncepty** – koncept potřeb a koncept limitace schopností životního prostředí naplňovat tyto potřeby.³³⁸ Jeho hlavním cílem je dát do souvislosti a koordinovat **tři obsahové pilíře**: ochranu životního prostředí, ekonomický a sociální rozvoj a zájmy budoucích generací. Jeho uplatňování v právu znamená provádění takové regulace využívání přírodních zdrojů, jež umožní rozvoj, při němž budou zároveň respektovány požadavky na zachování příznivého životního prostředí. Z právního hlediska lze upozornit na **čtyři elementy** či subprincipy, které vyplývají z principu udržitelnosti jako principu práva životního prostředí:

- princip udržitelného (racionálního či šetrného) využívání přírodních zdrojů, které respektuje ekologické limity dané přírodními procesy a funkcemi;
- princip mezigenerační spravedlnosti – jeho výrazem je potřeba chránit přírodní zdroje pro užitek budoucích generací;
- princip vnitrogenerační spravedlnosti, který předpokládá, že užívání jednoho přírodního zdroje jedním státem bere ohledy na jeho užívání jinými státy (tento princip obsahově souvisí s principem společné, ale diferencované odpovědnosti, viz níže);
- princip integrace – míněno integrace environmentálních zájmů do ekonomických a jiných rozvojových plánů a projektů, a integrace potřeb rozvoje do plnění environmentálních cílů.³³⁹

Princip udržitelnosti se většinou zařazuje i mezi principy aplikované v klimatickém právu, ovšem i kolem něj se v souvislosti s rozvojem tohoto nového odvětví objevují v literatuře určité **pochybnosti**. V návaznosti na kritiku nedostatečné

³³⁷ GERRARD, Michael B., AVGERINOPOULOU, Dionysia – Theodora. Development and the future of climate change law. In LEARY, D., PISUPATI, B. (Eds.). *The Future of International Environmental Law*. Tokyo: United Nations University Press, 2010, s. 150.

³³⁸ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 253.

³³⁹ Ibid. Shodně MAGUIRE, R. *Foundations of International Climate Law: Objectives, Principles and Methods*. Op. cit., s. 96.

obsahové preciznosti principu v oblasti práva životního prostředí vyvstávají otázky, jak ho specifikovat a přizpůsobit potřebám vyvolaným klimatickou změnou, a někteří autoři se domnívají, že celý koncept je v souvislosti s klimatickou krizí namíste přehodnotit.³⁴⁰ Někteří ho pak v kontextu klimatické změny zcela odmítají s tím, že jde o nesmyslný koncept, zvláště rozumíme-li mu ve smyslu udržovat (něco) při existenci tak, jak to je, a jde o koncept, jemuž chybí předmět; je třeba ho nahradit například požadavkem adaptability a odolnosti (*resilience*).³⁴¹ Další argumentují, že klimatická změna již proměnila zemské systémy natolik, že trvat na statickém pojmu udržitelnosti, který ostatně vedl a vede spíše udržování nežádoucích nerovností, rigidnosti a environmentálních privilegií, je nemožné.³⁴²

Pokud vyjdeme naopak z premisy, že princip udržitelnosti v klimatickém právu **opodstatnění nadále má**, je třeba zabývat se jeho dvěma základními elementy: o udržitelnost „čeho“ usilujeme a jakým způsobem. Podle původní definice Komise Brundtlandové se udržitelnost vztahuje k rozvoji, který uspokojuje potřeby současných generací, aniž by ohrožoval možnosti uspokojovat potřeby budoucích generací, a tedy v rámci boje proti změně klimatu se bude vztahovat na širokou škálu aktivit zahrnujících mitigaci i adaptaci. Zároveň koncept klade požadavky na zodpovědné chování současných generací, které ovšem v každé době odpovídají znalostem, které má daná generace právě k dispozici, a navíc budoucí potřeby jsou dnes obtížně predikovatelné. Udržitelné opatření také musí vždy odpovídat konkrétní situaci a podmínkám oblasti, v které se aplikuje; proto univerzální definice udržitelnosti ve vztahu ke klimatu bude těžko k dispozici, a naopak je třeba hledat aplikaci principu v konkrétní praxi. Neboli klimatická změna proměňuje faktory, které je nutné brát v úvahu při rozhodování, ale nemění paradigma udržitelnosti, které by mělo být umístěno do samého jádra ekonomiky jako centrální princip. „Udržitelnost“ v marketingové podobě, která nám chce navodit iluzi, že udržitelnost může být naroubována na existující ekonomiku jako jakási „fasáda“, je totiž nutně pouhou utopií.³⁴³

³⁴⁰ BURGER, Michael, BURLESON, Elizabeth, BRATSPIES, Rebecca M. et al. Rethinking Sustainability to Meet the Climate Change Challenge. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2013, č. 4, s. 10342.

³⁴¹ Adaptabilitou se zde rozumí schopnost měnit vzorce chování společnosti (stravování, práce, zdraví, průmyslu atd.) v návaznosti na důsledky změny klimatu. Odolností se rozumí schopnost zvládnout změny bez ztráty celkové funkčnosti (např. produkce potravin, zásobování vodou, právo, kultura atd.). Lze argumentovat, že již Darwin tvrdil, že přežije nikoli ten nejsilnější nebo nejinteligentnější druh, ale ten, který bude nejlépe schopen se přizpůsobit změně. Viz KUNDIS CRAIG, R., LEA-RY, W. Climate Change Means the Death of Sustainability. In *ibid.*, s. 10354, 10355. Na odolnost – rezilienci ve smyslu odolnosti ekosystémů se odvolává také J. Owley, když upozorňuje, že naše dosavadní ochranné přístupy se snaží udržovat přírodu a ekosystémy v jejich současném stavu, ale že správně by naším cílem ochrany měla být odolnost ekosystémů. A právě toto je základní komponenta, která je potřebná pro proměnu našeho přístupu k udržitelnosti v éře klimatického změny. Viz OWLEY, J., Adaptive Management, Resiliency, and Why Sustainability Discussions Give Me a Headache. In *ibid.*, s. 10348, 10349.

³⁴² KRAKOFF, S. What Are We Sustaining, Exactly? In *ibid.*, s. 10355, 10356.

³⁴³ *Ibid.*, s. 10344–10357.

Myšlenka udržitelnosti jako centrálního principu, jako globální normy určující přístup, dává smysl i v kontextu propojenosti udržitelného rozvoje a klimatické změny: udržitelný rozvoj je inherentně definován ekologickými limity (z nichž stabilní globální klima je jedním z hlavních) a zároveň konsensus světového společenství na principu udržitelnosti jako jádru klimatické akce je klíčový pro její úspěch, neboť klimatickou změnu nelze řešit jinak než udržitelně – tj. globálně, dlouhodobě, účinně a s respektem k existenci ekologických limitů planety. Právě tyto limity by měly být uznány či znovu uznány jako základní určující determinanty dalšího lidského rozvoje a právě takto lze nově chápat princip udržitelného rozvoje v kontextu klimatické změny.³⁴⁴

Přesuneme-li se od názorů teoretiků ke konkrétním zakotvením udržitelnosti ve vztahu k ochraně klimatu, je třeba uvést na prvním místě zmínky o udržitelnosti v **čl. 2 a čl. 3 UNFCCC**. Čl. 2 vymezující cíl UNFCCC zdůrazňuje mj. cíl umožnit další hospodářský rozvoj, který má ovšem pokračovat udržitelným způsobem. V čl. 3 odst. 4 UNFCCC se zdůrazňuje právo smluvních stran a požadavek podporovat udržitelný rozvoj; podobně odst. 5 hovoří o udržitelném hospodářském růstu a rozvoji jako jednom z cílů Úmluvy, který je zároveň předpokladem pro přijímání opatření vůči změně klimatu. Máme zde tedy více odkazů, ale malou určitost a absenci jakéhokoli bližšího vymezení, co Úmluva pod odlišnými pojmy udržitelný rozvoj a udržitelný hospodářský růst rozumí. Kromě toho si lze všimnout, že uvedené formulace se zdají poněkud akcentovat spíše ty aspekty principu udržitelnosti, které se soustředí na (ekonomický) rozvoj a růst a blíží se tak pojetí práva na rozvoj. Patrně jsou výsledkem tlaků ze strany států, které se při formulování textu Úmluvy obávaly, aby klimatické závazky neohrozily jejich hospodářský růst.

Pařížská dohoda rovněž v preambuli zdůrazňuje důležitost udržitelného rozvoje a udržitelné výroby a spotřeby pro řešení změny klimatu a v čl. 2, čl. 4 a dalších četných ustanoveních odkazuje na udržitelný rozvoj jako na důležité kritérium pro obsah závazků a předmět hodný podpory, ovšem opět poněkud neurčitým způsobem a bez bližšího vymezení obsahu tohoto principu. Četnost výslovného odkazování se na kritérium udržitelnosti je úctyhodná, ovšem otázkou je, jestli sama o sobě postačí na jeho naplnění žádoucím obsahem.

Již citovaná rezoluce **Deklarace o právních principech vztahujících se na klimatickou změnu**³⁴⁵ uvádí princip udržitelnosti rovněž, a to hned na prvním místě. V jejím čl. 3 je udržitelný rozvoj pojmán v kontextu ochrany klimatu jako společného přírodního zdroje současných a budoucích generací; státy mají v rámci udržitelného a spravedlivého využívání přírodních zdrojů včetně klimatického systému předvídat příčiny klimatické změny, předcházet jim a minimalizovat je a snižovat její škodlivé dopady. V konkrétní rovině vyžaduje udržitelný rozvoj, aby

³⁴⁴ VOIGT, Christina. Sustainable Development in the Context of International Climate Regime. In VOIGT, C. (Ed.). *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 91.

³⁴⁵ *Resolution 2/2014. Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change*. Op. cit.

státy vyvažovaly ekonomický a sociální rozvoj vůči ochraně klimatického systému; proto musí politiky a opatření reagující na klimatickou změnu integrovat environmentální, ekonomické a sociální zájmy. Sociální a ekonomické rozvojové plány, programy a projekty musí být integrovány s reakcemi na klimatickou změnu tak, aby se předcházelo škodám jí způsobeným, a pokud takové plány, programy nebo projekty mohou mít za následek významné emise skleníkových plynů nebo způsobit vážnou škodu na životním prostředí z důvodu klimatické změny, mají státy povinnost takové škodě předejít, nebo alespoň, jako minimum, uplatnit princip *due diligence* ke snižování dopadů klimatické změny.

7.7 Princip znečišťovatel platí

Princip znečišťovatel platí, patřící mezi pevně zavedené principy práva životního prostředí, vychází z obecnějšího principu odpovědnosti původce. Jeho základem je požadavek, aby odpovědnost za důsledky znečištění životního prostředí nebo za škodu na životním prostředí nesli ti, kdo vykonávají znečišťující nebo škodlivé aktivity, ať už jde o jednotlivce, korporace nebo státy. Jeho cílem je tak mj. zabránit tzv. externalizaci nákladů v oblasti životního prostředí. V článku 16 Deklarace z Ria je zakotven jako požadavek na státy, aby zajišťovaly internalizaci environmentálních nákladů a využívaly ekonomické nástroje v rámci přístupu, podle něhož má znečišťovatel nést náklady, které znečištění působí, s ohledem na veřejný zájem a bez narušování mezinárodního obchodu a investic. Tento princip se v zásadě promítá zejména ve vnitrostátních právních rádech, kde se odráží v konstrukci ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí (např. poplatky za znečišťování složek životního prostředí), a těžko lze hovořit o tom, že by se jím rovněž řídily vztahy mezi státy nebo odpovědnost na mezinárodní úrovni.³⁴⁶

V oblasti klimatického práva jsou patrné snahy dosáhnout uznání obou provázaných principů – principu odpovědnosti původce i znečišťovatel platí, ovšem **výslovný podklad pro ně nenajdeme** v Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu ani v Pařížské dohodě. Formulace obou těchto úmluv se poněkud vyhýbají otázce odpovědnosti za způsobení klimatické změny, resp. v tomto směru se zabývají převážně pouze konceptem společné, ale diferencované odpovědnosti, a vzhledem k tomu, že jde o mezinárodněprávní dokumenty, tak otázka odpovědnosti soukromých osob – emitentů skleníkových plynů se v nich neřeší. O to více se lze setkat v rámci rostoucího trendu **klimatické litigace** s tím, že klimatické žaloby se snaží alespoň od soudů získat odpověď na otázku, kdo má nést odpovědnost za škody způsobené klimatickou změnou, a zejména zda jsou takovými subjekty i korporace, které jsou dlouhodobě či historicky velkými emitenty skleníkových plynů. Tuto větev klimatické litigace představují žaloby proti tzv. *carbon majors*, jež se snaží

³⁴⁶ SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 280, 281.

dosáhnout jejich alespoň částečné odpovědnosti za škody způsobené negativními dopady klimatické změny. Jednou velkou skupinou takových případů jsou žaloby vznesené u soudů USA proti velkým korporacím. Žádná z nich dosud nebyla úspěšná – velké společnosti se doposud vždy úspěšně hájily argumentem, že klimatická změna je jev příliš komplexní, než aby bylo možno prokázat přímou příčinnou souvislost mezi činnostmi konkrétní společnosti a vznikem škody (blíže viz kapitola 28).

Větší naděje jsou vkládány do obdobného typu žalob projednávaných nyní před evropskými soudy. Jako příklad lze uvést zejména zatím nedokončený případ *Lliuya*, který je první mezinárodní (a vlastně mezi-kontinentální) klimatickou litigací založenou na soukromoprávní odpovědnosti za škodu, kde hlavní je otázka, zda velcí producenti emisí skleníkových plynů mohou být činěni odpovědnými za škody způsobené projevy klimatické změny na majetku třeba i v úplně jiné části světa, než působí. Tato kauza je příkladem environmentální spravedlnosti *par excellence*, která ukazuje propojenost současného světa a globální povahu problému klimatické změny, neboť je postižen region Peru, který z globálního hlediska přispívá k emisím skleníkových plynů minimálně, a žalovaná společnost RWE v Peru vůbec nepůsobí. Týká se zvláště zranitelných obyvatel zasažených klimatickou změnou na jedné straně a bohaté energetické společnosti z nejvyspělejší části světa na straně druhé. Blíže se obsahu případu věnuje kapitola 28 věnovaná klimatické litigaci.

Určitou variantou principu znečišťovatel platí, která by mohla mít do budoucna uplatnění i v klimatickém právu, je princip „uživatel platí“, případně „znečišťovatel a uživatel platí“. Znamená rozšíření principu i na uznání odpovědnosti uživatele přírodního zdroje, resp. na koncového uživatele produktu, jehož bezprostředním užíváním vzniká znečištění. K tomu srov. např. výklad v kapitole 19 týkající se dopravy.

7.8 Princip společné, ale diferencované odpovědnosti

Princip společné, ale diferencované odpovědnosti (též se užívá zkratka CBDR – *common but differentiated responsibilities*, případně nověji doplněná o „*and respective capabilities*“ – CBDRRC) byl formován při vývoji mezinárodního práva životního prostředí, ovšem pro mezinárodní klimatický režim je přímo **centrálním pilířem** a debata o jeho výkladu je jednou z hlavních při celém klimatickém vyjednávání a formování klimatického režimu.³⁴⁷ Princip byl poprvé definován a zaveden Deklarací z Ria v r. 1992, s myšlenkou, že různé skupiny nesou různá práva a povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Konkrétně, vztáhneme-li je na klima:

³⁴⁷ MAGUIRE, R. *Foundations of International Climate Law: Objectives, Principles and Methods*. Op. cit., s. 102. GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. *International Climate Change Law: Mapping the Field*. Op. cit. s. 15.

- všechny státy mají společnou odpovědnost chránit klimatický systém,
- různé státy přispěly a přispívají ke klimatické změně různou měrou,
- schopnosti a kapacity států předcházet klimatické změně a zasahovat proti ní snižováním emisí a dalšími způsoby se liší.

Rozvinuté průmyslové země způsobily historicky většinu antropogenních emisí skleníkových plynů, které se nyní nacházejí v atmosféře a ovlivňují stabilitu klimatu. Zároveň ale dopady změn klimatu, které se již projevují, zasahují stejně nebo možná i více státy, jež jsou méně rozvinuté. Ty zároveň vypouštějí méně emisí skleníkových plynů (takže nemají až tak co snižovat) a mají mnohem méně prostředků na boj s klimatickou změnou, zejména na adaptaci, která je v jejich případě důležitější. Z těchto důvodů může být vnímáno jako nespravedlivé, aby všechny státy nesly stejné břemeno odpovědnosti, a právě proto je **koncept spravedlnosti v klimatickém režimu založen na rozlišování mezi zeměmi**.³⁴⁸ Zároveň o způsobu uplatnění principu společné, ale diferencované odpovědnosti v oblasti klimatické změny existují určité **polemiky**, které vycházejí z odlišného pohledu rozvinutých a rozvojových zemí na detaily jeho interpretace, a zejména v posledních letech i z faktu, že podíl emisí vypouštěných některými zeměmi dříve označovanými za rozvojové strmě stoupá;³⁴⁹ nyní se tyto země označují jako tzv. nově industrializované země. Jde například o Čínu, která je nyní mezi státy již největším emitentem vůbec a jejíž podíl na celosvětových emisích byl v roce 2019 již celých 25 %, nebo o Indii, jež je v pořadí států podle výše emisí na třetím místě. Kromě toho je principu vytýkána nejasnost a neschopnost být platným vodítkem, protože jeho formulace nedává žádná kritéria pro určení oněch individuálních podílů odpovědnosti států.³⁵⁰

Princip společné, ale diferencované odpovědnosti je velmi silně akcentován v rezoluci ILA **Deklarace o právních principech vztahujících se ke klimatické změně**.³⁵¹ Tento princip je zde v článku 4 označen jako hlavní vyjádření zásady spravedlnosti, o kterou se má opírat celý klimatický režim. Principu jako takovému se pak věnuje celý samostatný čl. 5, rozlišení zátěže pak jeho odst. 3. Ten uvádí, že vzhledem k odlišné míře přispění států ke klimatické změně a jejich různým ekonomickým, finančním, technologickým a infrastrukturním možnostem mají státy odlišnou odpovědnost v oblasti řešení klimatické změny a jejich negativních dopadů.

V UNFCCC je princip společné, ale diferencované odpovědnosti zmíněn již v preambuli (odst. 6) a následně je zakotven mezi zásadami v čl. 3 odst. 1 a 2: „*Smluvní strany by měly chránit klimatický systém (...) na základě rovnosti a v souladu s jejich společnými, i když rozdílnými, odpovědnostmi a odpovídajícími*

³⁴⁸ VOIGT, C. *Sustainable Development in the Context of International Climate Regime*. Op. cit., s. 97.

³⁴⁹ SOLTAU, Frederiech. Common Concern of Humankind. In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CAR-LARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 210.

³⁵⁰ MAYER, B. *The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics*. Op. cit., s. 80.

³⁵¹ *Resolution 2/2014. Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change*. Op. cit.

schopnostmi. V této souvislosti by měly smluvní strany rozvinutých zemí zaujmout vedoucí postavení v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních důsledků. V úvahu by měly být plně brány specifické potřeby a zvláštní podmínky smluvních stran rozvojových zemí, zejména těch, které jsou obzvláště vystavené nepříznivým účinkům změny klimatu, a smluvních stran, zejména smluvních stran rozvojových zemí, které by v souvislosti s touto úmluvou měly nést nadměrné nebo nepřiměřené zatížení.“

Dále pak přímo v závazcích v čl. 4 UNFCCC nalezneme opět odkaz na to, že smluvní strany budou plnit závazky z Úmluvy „berouce v úvahu své společné, ale diferencované odpovědnosti.“ Důležitý je z pohledu tohoto principu čl. 4 odst. 2 UNFCCC, který určité povinnosti ukládá pouze rozvinutým zemím (ty byly zařazeny do přílohy č. 1 UNFCCC). Jde například o povinnost snižovat emise skleníkových plynů. To znamená, že v této fázi klimatického režimu byla povinnost mitigace uložena pouze rozvinutým zemím, zatímco rozvojové státy měly pouze monitorovat vypouštěné emise.³⁵²

Toto výrazné rozlišení odpovědnosti ještě poněkud prohloubil **Kjótský protokol**, když uložil rozvinutým státům závazné konkrétní cíle snižování emisí, zatímco rozvojové státy zůstaly nadále bez nových závazků.³⁵³ Předmětem kritiky v návaznosti na to samozřejmě bylo, že rozvojovým zemím se při vyjednávání podařilo „vyvléknout se“ z klimatických závazků a že tak působily jako „černí pasažéři“;³⁵⁴ například Čína, která už 2006 dohnala ve výši emisí Spojené státy, úspěšně udržela svůj status rozvojové země.

Pařížská dohoda opustila výslovné dělení zemí podle stupně rozvoje a dala v rámci tohoto principu důraz spíše na rozdílné schopnosti a podmínky zemí. Ovšem nyní už všechny země mají vytyčovat své národní emisní cíle (NDCs) podle čl. 4 a princip společné, ale diferencované odpovědnosti má být kritérium, k němuž se má při vytyčování těchto národních emisních cílů přihlídnout. Tím Pařížská dohoda dala základ pro určitý posun v chápání rozdílných odpovědností ve smyslu principu CBDR.

Kromě oblasti formulování závazků se princip společné, ale diferencované odpovědnosti začal promítat i do judikatury soudů. Příkladem může být první úspěšná klimatická žaloba na vládu řešená před národním soudem – případ **Urgenda** (bližší výklad k němu je v kapitole 28 o klimatické litigaci), kdy byl tento princip použit v argumentaci národního soudu vůbec poprvé. Soud se v něm odvolal na princip společné, ale diferencované odpovědnosti jakožto na součást mezinárodního

³⁵² Viz čl. 3 odst. 1, čl. 10 a příloha B Kjótského protokolu.

³⁵³ PEEL, Jacqueline. Foreword to the TEL Fifth Anniversary Issue Re-evaluating the Principle of Common But Differentiated Responsibilities in Transnational Climate Change Law. *Transnational Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 248.

³⁵⁴ GUPTA, Joyeeta, SANCHEZ, Nadia. The Common but Differentiated Responsibility (CBDR) Principle Elaborated in Relation to Other Principles of Law. In BASSIOUNI, C. M. (Ed.). *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence: Global Trends: Law, Policy & Justice Essays in Honour of Professor Giuliana Ziccardi Capaldo*. Oxford University Press, 2013.

klimatického práva a politiky při dovození, že nizozemská klimatická politika z r. 2020 byla nedostatečná ve světle závazku Nizozemí plnit spolu s dalšími rozvinutými zeměmi v klimatickém snažení vůdčí úlohu.³⁵⁵

Jako zvláštní součást principu společné, ale diferencované odpovědnosti můžeme vnímat tzv. **princip zvláštních okolností**. Tento princip vyžaduje, aby se při implementaci závazků mezinárodního klimatického režimu bral ohled na zvláštní okolnosti a specifické potřeby rozvojových států, zvláště těch nejméně rozvinutých a zvláště zranitelných. Jeho základ nalezneme například v **odst. 5 a 6 preambule Pařížské dohody**: „uznávající také specifické potřeby a zvláštní podmínky rozvojových zemí, jež jsou smluvními stranami této dohody, zejména těch, které jsou obzvláště zranitelné vůči nepříznivým účinkům změny klimatu, jak je stanoveno v úmluvě, berouce plně v úvahu specifické potřeby a zvláštní situace nejméně rozvinutých zemí v souvislosti s financováním a přenosem technologií.“ Tento princip proto vede k zohledňování zvláštní zranitelnosti a k rozlišování nejen rozvinutých a rozvojových států, ale i zohledňování rozdílů mezi jednotlivými rozvojovými státy.³⁵⁶

7.9 Princip mezigenerační spravedlnosti

Princip mezigenerační spravedlnosti či mezigenerační solidarity můžeme chápat jako obsahovou součást principu udržitelného rozvoje³⁵⁷ nebo jako samostatný princip, případně i jako součást principu rovnosti, budeme-li ho nahlížet z časového hlediska. Spočívá v dovozování povinností, jež mají současní lidé vůči lidem, kteří budou žít v budoucnosti, v oblasti péče o planetu a životní prostředí. Smyslem naplňování tohoto principu je nejen zajištění přežití lidského druhu, které na stavu planety závisí, ale i to, aby možnosti dostupné budoucím generacím k uspokojování jejich vlastních potřeb nebyly nepřiměřeně omezeny, což závisí do značné míry na chování a rozhodnutích lidí dnes. Současná generace jsou povinny zanechat planetu ve stavu ne horším, než ji obdržely, tak, aby budoucí generace mohly mít rovný přístup k jejím zdrojům; proto je každá generace povinna chránit dědictví minulých generací a dávat stranou (ve smyslu nepoužít pro sebe) příslušnou část zdrojů.³⁵⁸

³⁵⁵ FERREIRA, Patrícia Galvão. ‘Common But Differentiated Responsibilities’ in the National Courts: Lessons from Urgenda v. The Netherlands. *Transnational Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 331 a 337, 338.

³⁵⁶ Viz například RAJAMANI, Lavanya, JEFFERY, Louise, HÖHNE, Niklas et al. National ‘fair shares’ in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law. *Climate Policy*. 2021, č. 8, s. 989.

³⁵⁷ Toto pojetí viz například SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 253.

³⁵⁸ BROWN WEISS, Edith. *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. Transnational Publishers, 1989, s. 616. Cit. in: LEWIS, Bridget. The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime. *Transnational Environmental Law*. 2018, č. 1, s. 16.

Myšlenka, že současné generace mají za úkol pečovat o jim svěřené přírodní bohatství pro blaho budoucích generací, má dlouhou tradici v mezinárodním právu i v mezinárodním právu životního prostředí a objevuje se již v raných environmentálních úmluvách a dále v řadě moderních environmentálních úmluv.³⁵⁹ Podle Stockholmské deklarace člověk nese odpovědnost za ochranu a zlepšování životního prostředí pro současné i budoucí generace, Deklarace z Ria pak spojuje mezigenerační solidaritu s právem na rozvoj, které musí být naplňováno tak, aby mohly být uspokojovány potřeby rozvoje a potřeby životního prostředí pro současné i budoucí generace. Zmínit lze také důležité stanovisko Mezinárodního soudního dvora z r. 1996 k zákonnosti jaderných zbraní, v němž Soud implicitně připsal státům povinnost respektovat budoucí generace, neboť mezinárodní právo v oblasti ozbrojených konfliktů po státech podle něj vyžaduje, aby při rozhodování, kdy a jak použijí jaderné zbraně, braly v úvahu to, že mohou způsobit škodu generacím, které teprve přijdou.³⁶⁰

Velmi silně je myšlenka odpovědnosti za svěřené přírodní bohatství vůči budoucím generacím přítomna v **tzv. public trust doktríně**, což je tradiční koncept *common law*; to ostatně v současné době ve sféře *common law* umožňuje využívat žaloby založené na *public trust* doktríně ve prospěch ochrany klimatu například v podobě tzv. *atmospheric trust litigation*,³⁶¹ zatímco v kontinentálním právu spoléhání se na princip mezigenerační solidarity jako právní princip či jako součást udržitelného rozvoje má poněkud menší praktické výsledky. Příkladem uplatnění *atmospheric trust litigation* je známý americký případ **Juliana**, blíže komentovaný v kapitole 28 o klimatické litigaci. Skupina dětí a mladistvých v něm namítala, že federální vláda USA porušila jejich ústavní práva emitováním nadměrných emisí skleníkových plynů a že nynější mladí lidé i budoucí generace mají právo být chráněni před škodami působenými změnou klimatu.

V oblasti klimatické změny je princip mezigenerační spravedlnosti velmi relevantní. Je totiž zřejmé, že negativní důsledky klimatické změny se budou více projevovat v budoucnosti a dolehnou tedy silněji na budoucí než současné generace. Druhý argument pro to souvisí s procesem tranzice k nízkouhlíkové ekonomice, která je pro boj s klimatickou změnou nezbytná: čím více současné generace odhalují přijímání razantnějších opatření a plánují strmější křivku snižování emisí až v budoucnosti, s tím vyššími náklady a nesením většího břemene musí počítat pro budoucí generace. Pokud však jde o výslovné zakotvení principu mezigenerační spravedlnosti v nástrojích mezinárodního klimatického práva, setkáme se pouze

³⁵⁹ Ze starších úmluv například Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z r. 1946, Africká charta o ochraně z r. 1968 nebo Úmluva UNESCO z r. 1972, z novějších pak například Úmluva CITES, Bonnská úmluva, Úmluva o ochraně biologické rozmanitosti ad. Viz SANDS, P. *Principles of International Environmental Law*. Op. cit., s. 256.

³⁶⁰ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, 1996 I.C.J. Rep. 226, para. 36. Cit. in ibid., s. 257.

³⁶¹ Viz WOOD, Mary. *Atmospheric Trust Litigation*. In BURNS, W., C., G., OSOFSKY, H., M. *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 99 a násl.

s obecnými odkazy na něj. UNFCCC obsahuje princip mezigenerační solidarity v posledním odstavci preambule a pak mezi hlavními zásadami v čl. 3 odst. 1, kde se zdůrazňuje potřeba chránit klimatický systém ve prospěch současných i budoucích generací lidstva. Tato formulace pochopitelně nezakládá žádná specifická práva budoucích generací ani závazky současných generací vůči nim. **Pařížská dohoda** se pak rovněž odkazuje na koncepty mezigenerační solidarity a mezigenerační spravedlnosti, ale ani v ní nenajdeme žádný základ pro závazné zakotvení závazků vůči budoucím generacím v nějaké jasnější podobě.

Deklarace ILA o právních principech vztahujících se na klimatickou změnu³⁶² rozvádí princip mezigenerační spravedlnosti v čl. 4 odst. 2, kde konstatuje, že při ochraně klimatu mají státy spravedlivě vyvažovat potřeby současných a budoucích generací, přičemž současné generace žijící v rozvojových státech mají legitimní očekávání rovného přístupu k udržitelnému rozvoji, a tedy lze předpokládat, že jejich emise budou ještě růst. Budoucí generace ve všech státech mají pak legitimní očekávání rovného přístupu ke zdrojům planety; to vyžaduje, aby současné generace udržely nárůst globální teploty tak, jak stanoví mezinárodně vyjednané cíle. Důraz na vyvažování potřeb současných a budoucích generací ukazuje ještě na jeden obtížný aspekt tohoto principu: příliš slabá klimatická akce současných generací porušuje zájmy budoucích generací, ale naopak příliš razantní akce by mohla znamenat porušení lidských práv současných generací (zejména sociálních a ekonomických práv).

Před národními a mezinárodními tribunály je v současné době rozjednáno nebo rozhodnuto hned několik klimatických případů, v nichž je argumentováno principem mezigenerační spravedlnosti a zájmy budoucích generací. Opakuje se v nich podobný postup žalobců: skupina žalobců obsahuje mladé lidi a děti a stížnost zároveň argumentačně odkazuje na zájmy budoucích dětí žalobců nebo obecně budoucích generací. Tím se žalobci snaží reprezentovat pomocí jednotlivců z nadcházejících generací generace budoucí. Blíže se této problematice věnuje též kapitola 11, část Nositel práva a problém práv budoucích generací, v konkrétních příkladech lze pak odkázat zejména na případy *Duarte Agostino*, *Carvalho* a *Neubauer*, blíže komentované v kapitole 28.

7.10 Princip zákazu regrese

Princip zákazu regrese (též *standstill clause*, *principle of non regression*) není tradičním principem mezinárodního práva životního prostředí. Spíše je označován jako nově se formující princip.³⁶³ Znamená zákaz přijímání takových opatření (v širokém smyslu), která by vedla ke zhoršení úrovně ochrany životního prostředí oproti stávajícímu stavu, tj. navrácení k horšímu oproti tomu, co již bylo v oblasti ochrany

³⁶² *Resolution 2/2014. Declaration of Legal Principles Relating to Climate Change*. Op. cit.

³⁶³ PRIEUR, Michel, SOZZO, Gonzalo. *La non régression en droit de l'environnement*. Brusel: Bruylant, 2012.

životního prostředí dosaženo. Princip zákazu regrese lze vidět i v úzké souvislosti s principem udržitelnosti a s principem mezigenerační spravedlnosti, neboť tento princip zakazuje vystavovat budoucí generace legislativě, která by snižovala úroveň ochrany životního prostředí.³⁶⁴ Princip zákazu regrese lze teoreticky vztáhnout na přijímání nové legislativy, která nesmí působit zhoršení úrovně ochrany životního prostředí oproti stávajícímu stavu, rozhodování o konkrétních záměrech, kde ho lze patrně vidět v úzké souvislosti s procesem posuzování vlivů na životní prostředí, a při interpretaci práva, kdy princip zákazu regrese by měl sloužit jako výkladové vodítko.

Za výraz principu zákazu regrese můžeme považovat ustanovení Pařížské dohody, která zakazují, aby upravený nebo nový cíl snižování emisí vyhlášené státem byl méně ambiciózní než ten předchozí. Podle čl. 3 Pařížské dohody má úsilí všech smluvních stran představovat pokrok v průběhu času, a podle čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody následný vnitrostátně stanovený příspěvek každé smluvní strany bude představovat pokrok vůči stávajícímu vnitrostátně stanovenému příspěvku dané smluvní strany.

7.11 Princip cirkulární ekonomiky

Princip cirkulární ekonomiky zatím není zavedeným právním principem, spíše o něm můžeme hovořit jako o formujícím se principu, který by v případě širšího uznání mohl najít své uplatnění v právu životního prostředí i v klimatickém právu a který úzce souvisí s principem udržitelnosti.³⁶⁵ Znamenal by v podstatě požadavek upřednostňovat v hospodářském systému řešení, která odpovídají cirkulární ekonomice, před řešeními založenými na tzv. lineární ekonomice. Zatímco lineární ekonomika považuje vstupy (suroviny) za začátek procesu a výstupy (výrobky) za jeho konec a odpady z výrobků nepovažuje za součást tohoto procesu, cirkulární ekonomika se snaží uzavírat cyklus tím, že odpady považuje za suroviny. Proto můžeme do budoucna vidět místo tohoto principu mezi principy klimatického práva.

Koncept cirkulární ekonomiky byl formován postupně na základě bohaté ekologické literatury 60. a 70. let 20. století syntézou prvků zdůrazňujících potřebu omezování čerpání přírodních zdrojů a omezování produkce odpadů. Zatím není shoda na nějaké jednotné definici cirkulární ekonomiky,³⁶⁶ ale společnými prvky různých definic je, že cirkulární ekonomika se snaží **minimalizovat využívání**

³⁶⁴ PRIEUR, Michel. Non-regression in Environmental Law. *SAPIENS (Surveys And Perspectives Integrating Environment & Society)*. 2012, č. 2 – IUCN Commissions [online], s. 54. Dostupné z: [www: http://sapiens.revues.org/1405](http://sapiens.revues.org/1405).

³⁶⁵ Princip cirkulární ekonomiky (který můžeme považovat za formující se právní princip) je třeba odlišovat od principů cirkulární ekonomiky (v plurálu), což jsou dílčí zásady, jimiž se řídí konkrétní postupy a procesy v rámci cirkulární ekonomiky.

³⁶⁶ Příklady různých definic viz *ibid.*, s. 954.

zdrojů a maximalizovat prevenci odpadů.³⁶⁷ Pokud je cirkulární ekonomika důsledně aplikována, znamená jednak šetrnější využívání přírodních zdrojů (odpad je znovu surovinou, a tím není třeba čerpat přírodní zdroj), jednak méně emisí do životního prostředí (především omezení objemu odpadů, ale také změnou ekodesignu výrobků tak, aby představovaly nižší zátěž pro životní prostředí).

Cirkulární ekonomika by zásadně pozitivně napomohla boji s klimatickou změnou. Dokonce se uvádí, že dosažení cíle Pařížské dohody udržet nárůst teploty pod 1,5 °C je možné jedině prostřednictvím cirkulární ekonomiky. Cirkulární ekonomika a přechod k nízkouhlíkové ekonomice jsou komplementární a vzájemně se podporující koncepty: v lineární ekonomice se totiž většina emisí skleníkových plynů uvolňuje ve fázích čerpání přírodních zdrojů, jejich zpracování a výroby produktů, a cirkulární ekonomika tím, že omezuje potřebu nového čerpání surovin, prodlužuje životnost výrobků, podporuje opakované použití a opravitelnost, vede i k celkovým nižším emisím skleníkových plynů.³⁶⁸ Blíže se cirkulární ekonomice věnuje kapitola 26.

³⁶⁷ VELENTURF, Anne P. M., PURNELL, Phil. Principles for a sustainable circular economy. *Sustainable Production and Consumption*. 2021, s. 1437.

³⁶⁸ Circle Economy: The Circularity Gap Report 2019, s. 8 a 17. Dostupné z: <https://www.circle-economy.com/resources/the-circularity-gap-report-2019>.

8 AKTÉŘI KLIMATICKÉ POLITIKY A PRÁVA

Hana Müllerová

Mnohost aktérů klimatické politiky a práva je jedním z typických rysů této oblasti. Úzce souvisí s ostatními specifiky klimatického práva, jak byly popsány v kapitole 6.5.

8.1 Státy

Státy jsou nejdůležitějšími hybateli mezinárodního klimatického režimu.

Státy jsou sice formálně rovnocennými subjekty mezinárodního práva, ale v praxi klimatických negociací se jejich role a síla velmi odlišují, což znamená jejich rozdílný vliv na podobu výsledných ujednání. Závisí to na jejich mocenském postavení, ale také na jejich historické a nynější pozici z hlediska přispívání ke klimatické změně: mezinárodní klimatickou „partii“ rozehrávají **rozvinuté státy** (historicky hlavní původci emisí skleníkových plynů a podle klimatických úmluv primární nositelé odpovědnosti za řešení změny klimatu, jejichž emise ale již začaly klesat – například USA a státy EU), **rozvojové státy** (zejména podle UNFCCC a Kjótského protokolu spíše příjemci pomoci než subjekty, od nichž se očekává aktivní role v řešení krize) a mezi nimi tzv. **nejméně rozvinuté státy**, ale specificky také **státy, které se z pozice původně rozvojových zemí** dostaly do čela skupiny emitentů skleníkových plynů (zejména Čína, Indie a Brazílie). Můžeme vzít v potaz i fakt, že rozvojové státy, které se na vzniku problému podílely nejméně, jsou zpravidla subjekty více postiženými již nastalými dopady změny klimatu.³⁶⁹

8.2 Uskupení států

Různá uskupení států hrají roli při mezinárodních klimatických negociacích, přípravě textů dokumentů klimatického režimu, ale i při mezinárodních vyjednáváních, jejichž výsledky mají na řešení dopadů klimatické změny pouze nepřímý vliv. Uskupení přitom prosazují různé zájmy svých členských států, včetně zájmů protichůdných vůči ochraně klimatu.

³⁶⁹ GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. International Climate Change Law: Mapping the Field. Op. cit., s. 20.

Evropská unie je velmi aktivním hráčem v klimatické politice a právu. Samu sebe pasuje na klimatického lídra světa, byť o oprávněnosti tohoto tvrzení mohou být pochyby. Nicméně existující klimatické právo EU, jeho dynamický rozvoj a všechno to, co EU do dalších let v oblasti klimatické politiky plánuje, potvrzuje velkou snahu na tomto poli, jak potvrzuje výklad v kapitole 15.

G8 je skupina osmi průmyslových států globálního Severu (Spojené státy, Kanada, Francie, Velká Británie, Německo, Itálie, Japonsko a Rusko). Každoročně pořádá summit hlav států a vlád zúčastněných zemí a předsedající země určuje jeho program; cílem uskupení není produkovat závazné výstupy, ale určovat politické trendy. Klimatická změna netvoří bezprostřední téma G8, nicméně i tak byla již na summitech opakovaně na programu. To je důležité i proto, že G8 soustřeďuje státy s nejvyššími historickými i *per capita* emisemi skleníkových plynů. Důležitým tématem G8 je též ukončení podpory (dotací) pro fosilní zdroje, jemuž toto uskupení opakovaně vyjádřilo podporu. Zároveň lze zaznamenat určitý pokles celkové politické váhy G8 s tím, jak rostou nové ekonomiky (Čína) a objevují se nové síly; to působí, že G8 již v současné době nezahrnuje největší emitenty skleníkových plynů, a tudíž je jeho politický vliv v oblasti řešení klimatické změny omezený. Tento fakt také stál za vytvořením rozšířené skupiny **G8+5** v roce 2005. Tím se ke G8 přidružily nově rostoucí ekonomiky: Čína, Indie, Brazílie, Mexiko a Jižní Afrika. Při založení stála myšlenka, že zapojení 5 nejrychleji rostoucích ekonomik je nutné pro efektivní řešení globálních výzev.³⁷⁰

Podobně jako G8, i **G20** je volnějším uskupením rozvinutých ekonomik³⁷¹ a ani ono nemá za hlavní cíl řešení klimatické změny. Navíc jeho hlas není zdaleka tak jednotný jako G8 a toto uskupení se vyznačuje větší variabilitou zájmů a těžší možností nalézt v některých otázkách společnou pozici, včetně otázky postupu proti klimatické změně. Z hlediska klimatu je však zároveň důležité, že G20 skutečně zahrnuje všechny největší emitenty skleníkových plynů, a tak může dávat smysl očekávat účinnou akci právě od tohoto uskupení. Zároveň však uskupení nedisponuje žádným zázemím pro otázky klimatické změny a nevydává žádné závazné výstupy. Zahrnutí klimatické agendy vždy záleží na předsednictví v daném období.³⁷²

Major Economies Forum on Energy and Climate Change (MEF) bylo založeno v roce 2009 americkým prezidentem Barackem Obamou za účelem usnadnit dialog mezi hlavními rozvinutými a rozvojovými ekonomikami. Do uskupení se zapojilo 17 zemí, které byly dohromady odpovědné za 80 % světových emisí skleníkových plynů v čele s USA. Hlavní pozornost MEF je zaměřena na mitigaci

³⁷⁰ BAUSCH, Camilla, MEHLING, Michael. *Alternative Venues of Climate Cooperation: An Institutional Perspective*. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 122–126.

³⁷¹ Kromě všech zemí G8+5 tam patří dále například EU jako celek, Argentina, Austrálie, Indonésie, Saúdská Arábie, Turecko.

³⁷² BAUSCH, C., MEHLING, M. *Alternative Venues of Climate Cooperation: An Institutional Perspective*. Op. cit., s. 26–130.

a na spolupráci v oblasti technologií.³⁷³ Jeho aktivity pokračují i nyní za prezidenta Bidena.

Specifický hlas v mezinárodní klimatické politice představuje uskupení malých ostrovních rozvojových států (Small Island Developing States – SIDS) zahrnující 38 členských států OSN z oblasti Karibiku, Tichého oceánu, Afriky a Indického oceánu. Uskupení bylo uznáno na konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992. Jde převážně o nízko položená území s malou rozlohou, nízkým počtem obyvatel a špatnou ekonomickou situací, jež jsou zvláště (resp. až existenčně) ohrožena klimatickou změnou, zejména zvyšováním mořské hladiny.

8.3 Mezinárodní organizace

V centru mezinárodního klimatického režimu stojí mezinárodní organizace, zaštiťující jeho vznik a fungování, tj. především OSN prostřednictvím Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Během doby jejího fungování byla této organizaci vytvořena infrastruktura s expertním zázemím a vlastními zdroji, jakou nedisponuje žádná jiná mezinárodní instituce ani iniciativa zaměřená na problematiku klimatické změny. Sekretariát UNFCCC zaměstnává přes 400 pracovníků z více než 100 zemí. Zpracovává analýzy a přehledy informací o klimatické změně podávaných smluvními stranami, vede registr vnitrostátně stanovených příspěvků zemí (NDCs), organizuje negociační setkání, zajišťuje komunikaci o klimatických vyjednáváních a jejich výsledcích.³⁷⁴ Aparát UNFCCC zaručuje nejen vysokou odbornou úroveň, ale také určitou transparentnost procesů. Z toho vyplývá, že mezinárodní klimatický režim OSN je schopen podávat výsledky odpovídající úrovně a těžko by mohl být v této roli nahrazen jakýmkoli jiným tělesem.³⁷⁵

Určitou roli ve formování mitigačních a adaptačních opatření má dále řada dalších mezinárodních organizací. Mezi hlavními příklady lze uvést Světovou obchodní organizaci (WTO), Bezpečnostní výbor OSN, Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). Z hlediska adaptace lze pak uvést například Rozvojový program OSN (UNDP), Program OSN pro životní prostředí (UNEP), Organizaci pro výživu a zemědělství (FAO), Světovou zdravotní organizaci (WHO), Světovou banku, Mezinárodní úřad OSN pro snižování rizik (UNISDR).³⁷⁶

³⁷³ Ibid., s. 119, 120.

³⁷⁴ Web Sekretariátu UNFCCC, dostupné z: <https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat>.

³⁷⁵ BAUSCH, C., MEHLING, M. *Alternative Venues of Climate Cooperation: An Institutional Perspective*. Op. cit., s. 115, 116.

³⁷⁶ GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. *International Climate Change Law: Mapping the Field*. Op. cit., s. 21.

8.4 Mezivládní panel pro změnu klimatu (IPCC)

Mezivládní panel pro klimatickou změnu (IPCC) existuje již více než 30 let. Jde o **vědecký orgán OSN**, uskupení aktuálně 195 vědců z celého světa, založený k hodnocení vědy vztahující se ke klimatické změně a k poskytování relevantních vědeckých informací vládám k tvorbě jejich klimatických politik a opatření. Poznatky klimatické vědy by měly být stěžejním podkladem pro tvorbu klimatických politik a klimatické legislativy států. Hlavní rolí Panelu IPCC je podle jeho Řídících principů „*komplexním, objektivním, otevřeným a transparentním způsobem hodnotit vědecké, technické a socioekonomické informace, podstatné pro porozumění vědeckému základu rizika člověkem způsobené klimatické změny*“. Panel sám tedy neprovádí základní výzkum, ale shromažďuje a hodnotí výsledky vědeckého bádání z celého světa; v letech 2021–2022 vydává svou již Šestou hodnotící zprávu.³⁷⁷

Z pohledu práva není Panel mezinárodní organizací. Je to těleso nezávislé na svých zakladatelských organizacích (Světové meteorologické organizaci a Programu OSN pro životní prostředí) a jeho akty (rezoluce, rozhodnutí apod.) **nemají pro státy závazný charakter**. Činnost IPCC není nijak formálně provázána s mezinárodními úmluvami v oblasti klimatu; to znamená, že formálně nemají smluvní strany mezinárodního klimatického režimu ani Konference smluvních stran (COP) žádnou povinnost řídit se doporučeními IPCC, fakticky se však jeho expertiza stala rozhodujícím a **respektovaným zdrojem díky své autoritě**, nezávislosti a legitimitě, a výstupy Panelu jsou v obecné mezinárodní rétorice plně podporovány a určují hlavní směr debat v klimatických vyjednáváních a základ pro jednání COP.³⁷⁸ Podobnou úlohu hraje Panel ve vztahu k dění na vnitrostátní úrovni.

8.5 Regiony a obce

Pro klimatické snažení je typické heslo „Mysli globálně, jednej lokálně“. Plánování a provádění konkrétních opatření na nižších úrovních (na úrovni regionů či krajů, okresů a municipalit) je pro praktickou mitigaci a adaptaci klíčové a důležitou roli v něm hraje i samospráva na těchto nižších úrovních, se znalostí místních podmínek.

Zcela specifickou roli pak v klimatické akci hrají města. Klimatická změna a urbanizace jsou dva velmi silné fenomény, které probíhají současně a zásadně ovlivňují svět. **Urbanizace** je trend, který ovlivnil způsob života, práce, obživy, dopravy atd. Jde o dlouhodobý trend, kdy obyvatelé se z venkova stěhují do měst za lepší životní úrovni. Města vytvářejí více než 80 % světového HDP, zároveň mají cca

³⁷⁷ IPCC AR6. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>.

³⁷⁸ GHALEIGH, Navraj Singh. Science and Climate Change Law – The Role of the IPCC in International Decision-Making. In GRAY, K., TARASOFSKY, R. a CARLARNE, C. *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Op. cit., s. 60, 61. MEYER, T. Institutions and Expertise: The Role of Science in Climate Change Lawmaking. Ibid., s. 442.

75% podíl na světové spotřebě energie a produkuje více než 70 % globálních emisí skleníkových plynů (na čemž má největší podíl doprava a budovy). Dalším faktorem je prohlubování sociálních rozdílů městských obyvatel a chudoba, což je jeden z důvodů zvýšené zranitelnosti měst vůči klimatické změně. Lze tedy říci, že **města ke klimatické změně silně přispívají, a zároveň jsou jí silně zatížena**. Města vstupují do vzájemných ujednání a dobrovolných klimatických závazků, vytvářejí uskupení, jako např. *Covenant of Mayors*, která mohou z hlediska vnitrostátního boje proti klimatické změně hrát i velmi významnou úlohu. Ze všech těchto důvodů je role měst v klimatické politice a právu velmi důležitá, jak vysvětluje kapitola 25.

8.6 Občanská společnost a nevládní organizace

Občanská společnost se řadí mezi tzv. nestátní aktéry. Hraje ve formování debaty o klimatické změně rostoucí roli. Původ její úlohy v ochraně klimatu je třeba spatřovat v oblasti ochrany životního prostředí, kde **nevládní ekologické organizace** hrály důležitou úlohu již od 60. let 20. století. Jejich přínos v oblasti klimatu tkví zejména ve zvyšování povědomí o problému antropogenní klimatické změny mezi obyvateli, ve vedení osvětových a aktivistických kampaní po celém světě (včetně například kampaní za ukončení využívání fosilních paliv), v péči o klimatické uprchlíky, ve snaze o řešení škod způsobených dopady klimatické změny nebo ve snahách aktivně ovlivňovat mezinárodní klimatická vyjednávání. Nevládní organizace se zapojují do přípravy koncepčních dokumentů i legislativy, účastní se environmentálního rozhodování a specificky v oblasti klimatu také zásadním způsobem stojí za raketově rostoucím trendem klimatické litigace: jsou častými žalobci v různých typech případů u národních i mezinárodních soudů. Nevládní organizace tak mají nezanedbatelný vliv na veřejné mínění, ale nepřímo i na klimatická jednání, přijímání klimatických opatření a klimatickou legislativu.³⁷⁹ Rostoucí vliv mají vedle nevládních organizací i **další aktéři** z občanské společnosti – méně formalizovaná uskupení typu Fridays for Future, jednotlivci ovlivňující veřejné mínění (nelze nezmínit příklad Greta Thunberg), influenceri, experti vystupující na veřejnosti, ale například i ve vztahu ke klimatické změně obtížněji vymezitelné kategorie jako spotřebitelé.

8.7 Korporace

Soukromé podniky mají v aktivitách zacílených na řešení klimatické krize nevyhnutelně důležitou úlohu. Jejich činnost totiž na jedné straně vede v rozhodující míře k emisím skleníkových plynů a na druhé straně může zásadně ovlivnit jejich

³⁷⁹ GRAY, K., TARASOFKY, R., CARLARNE, C. *International Climate Change Law: Mapping the Field*. Op. cit., s. 21, 22.

snížování. Soukromý sektor je tak primárním viníkem klimatické změny i zdrojem naděje pro mitigaci prostřednictvím mobilizace změn v chování spotřebitelů a především investováním do rozvoje čistých a obnovitelných zdrojů a snížováním svých emisí skleníkových plynů, ať už dobrovolně formou vlastních vyhlášených závazků a přihlašování se k politice CSR (*Corporate Social Responsibility*), nebo vynuceně díky soudním rozhodnutím (srov. případ *Shell* komentovaný v kapitole 29).³⁸⁰ Svou roli v klimatické politice koneckonců hrají i podniky lobující proti dekarbonizaci, jako velké společnosti z oblasti fosilního průmyslu.

Uvádí se, že počáteční reakce průmyslových korporací na poznatky o klimatické změně byla jednoznačně odmítavá, ovšem později se jejich postoj začal měnit; například v r. 2007 se více než 150 nadnárodních společností sdužilo pod tzv. Výzvou z Bali o klimatické změně, která byla otištěna ve Financial Times a požadovala po státech, aby přijaly v rámci OSN jasnou a závaznou regulaci.³⁸¹ Některé velké společnosti se postupně více angažují v oblasti udržitelnosti vlastního podnikání, berou na sebe různé dobrovolné závazky a zveřejňují svou „klimatickou politiku“, tedy snaží se prezentovat klimatická opatření spíše jako příležitost než jako hrozbu (byť motivem takových změn může být marketingová strategie vůči zákazníkům, někdy třeba i hraničící s tzv. *greenwashingem*).

8.8 Soudy

Soudní žaloby jsou většinou vnímány jako nástroj k prosazování práva, nikoli jako prostředek k ovlivnění vývoje regulace. V kontextu klimatické změny je však role soudů specifická: litigace (vedení soudních řízení) je často využívána jako strategický prostředek reakce na nedostatečnou regulatorní aktivitu států a k iniciování nebo urychlení účinnější klimatické politiky. Proto můžeme říci, že v oblasti klimatického práva hrají soudy zvláště významnou roli a jsou důležitým, byť nepřímým aktérem a hybatelem změn. Klimatická litigace zažívá v posledních letech raketový nárůst, což se týká soudů mezinárodních, nadnárodních i vnitrostátních. Proto je namístě hovořit o stávající a do budoucna potenciálně ještě vyšší roli Mezinárodního soudního dvora, Soudního dvora EU, Evropského soudu pro lidská práva, Meziamerické komise pro lidská práva i vnitrostátních soudů mnoha států včetně ČR.³⁸² Roli soudů v oblasti změny klimatu a klimatické litigaci se věnuje samostatná kapitola 28.

³⁸⁰ Ibid., s. 22.

³⁸¹ KULOVESI, K. Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends. Op. cit. s. 54 a dále 58 a násl.

³⁸² První česká tzv. klimatická žaloba byla podána na jaře 2021 k Městskému soudu v Praze a prvoinstančně rozhodnuta v červnu 2022. Blíže k této žalobě viz kapitolu 28 o klimatické litigaci.

9 NÁSTROJE KLIMATICKÉHO PRÁVA

Tereza Snopková a Hana Müllerová

Jak jsme vysvětlili v kapitole 6, klimatické právo je dynamicky se vyvíjející nová oblast právní úpravy, u níž dosud není jasně vyvinutý či ustálený systém právních nástrojů, a tak se můžeme v této kapitole spíše pokusit zachytit doposud převládající volbu těchto nástrojů jaksi „v pohybu“. Jako východisko můžeme využít systém nástrojů popisovaný v oboru práva životního prostředí³⁸³ a uvažovat, jakými specifiky se bude pro oblast klimatu odlišovat, a to vzhledem k jeho poněkud odlišným cílům, potřebám a rozsahu regulovaných oblastí. Hovoříme-li o nástrojích práva, chápeme je v širokém smyslu jako typy prostředků, které lze využít k regulaci chování subjektů, které jsou založeny právními předpisy (nezahrnujeme do nich mimoprávní prostředky k ovlivnění chování subjektů), a vážeme je převážně k vnitrostátnímu právu, jelikož jejich prosazování zpravidla vyžaduje organizační zajištění. Volba právních nástrojů v každé jednotlivé oblasti regulace je vždy výsledkem zvoleného přístupu politiky k řešení dané oblasti; tak je tomu i v oblasti klimatické změny. Česká klimatická politika je dosud spíše souhrnem dílčích sektorových snah o vymezení a dosahování cílů v jednotlivých podoblastech a komplexní přístup a jasné směřování a vytyčení cílů jí zatím chybí, stejně jako chybí rámcová klimatická legislativa. Proto je přehled nástrojů v této kapitole spíše pokusem o teoretické zpracování a typologii možných právních nástrojů, vhodných do budoucna k využití v této oblasti. Nástroji klimatického práva se v ní zabýváme z pohledu dvojího možného členění. Za prvé z hlediska plnění cílů klimatického práva, za druhé z hlediska působení na adresáty právní regulace, kde rozlišujeme nástroje přímého a nepřímého působení.

9.1 Nástroje klimatického práva z hlediska cílů

Hlavním cílem klimatického práva je, jak bylo blíže vymezeno v kapitole 6, ochrana lidstva a planety před negativními dopady antropogenního globálního oteplování; dílčími cíli jsou pak mitigace (snižování emisí skleníkových plynů) a adaptace (přizpůsobení společnosti a životního prostředí důsledkům klimatické změny). Proto

³⁸³ Viz zejména DROBNÍK, Jaroslav. Nástroje ochrany. In DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 36 a násl. JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí – pojem, předmět a metoda právní regulace. In JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J., HANÁK, J., PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., VOMÁČKA, V. a ŽIDEK, D. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 22–30.

můžeme mezi nástroje klimatického práva počítat zejména ty, které jsou k plnění těchto cílů přímo zacíleny, a dále nástroje, které nejsou bezprostředně určeny k řešení změny klimatu, ale svým působením k němu přispívají.³⁸⁴

Právní nástroje využitelné pro **mitigaci** jsou tedy takové, jejichž účelem je snížení emisí skleníkových plynů. Přitom je třeba vzít v úvahu, že ke snížení emisí skleníkových plynů lze využít opatření zaměřená na technologická řešení, ale také přírodní procesy (pohlcování CO₂ rostlinami či zásoby uhlíku v půdě). V právní úpravě je mitigace spojena zejména s opatřeními v oblasti obchodování s emisními povolenkami, v oblasti zachycování a ukládání oxidu uhličitého, dále v oblasti energetiky a konečné spotřeby energie, snížení emisí v dopravě a v sektoru odpadů a dále s odvětvím zemědělství a lesnictví.

Pokud jde o **adaptační nástroje**, jejich cílem je přizpůsobení se negativním dopadům klimatické změny a novým podmínkám. Adaptace v zásadě navazuje na mitigační opatření, s vědomím toho, že proces probíhající změny klimatu nelze zcela zastavit, a ještě desetiletí budou dobíhat dopady již realizovaných činností. Jelikož jde o dopady, kterým nelze předejít, je nutné na ně reagovat řádnou přípravou a přizpůsobením. Adaptace tedy směřuje ke snížení zranitelnosti vůči dopadům klimatické změny a k posílení odolnosti prostředí na úrovni společnosti, hospodářství i životního prostředí. Adaptační opatření zahrnují řešení technologická (tzv. šedá opatření), ekosystémová (tzv. zelená opatření) nebo behaviorální (tzv. měkká opatření).³⁸⁵ Mohou se uplatňovat jako opatření reaktivní, tj. taková, která přímo u jednotlivců řeší již nastalé dopady klimatu, nebo plánovaná, která vycházejí z preventivní koordinace přístupu k využívání půdy nebo kontroly znečišťování na úrovni místní, regionální či národní. Plánovaná adaptační opatření zahrnují plánování konkrétních adaptačních záměrů, ale také stanovení nových závazných standardů a uplatnění ekonomických nástrojů.³⁸⁶

Při plánování a realizaci mitigačních a adaptačních opatření lze vysledovat několik důležitých efektů. V konkrétním opatření může prakticky dojít ke spojení obou přínosů (adaptačních a mitigačních), což zvyšuje výhodnost řešení. Např. opatření k zajištění odolného lesního ekosystému je základem pro stabilizaci vodních poměrů v krajině a omezuje erozi, což přispívá k adaptaci. Současně les přispívá k řešení změny klimatu pohlcováním CO₂ a pomáhá tak vyrovnávat emisní bilanci, což je přínos mitigační. Opačným efektem však může být konflikt mezi mitigačními a adaptačními záměry samotnými nebo jejich konflikt s jinými veřejnými zájmy. Např. výstavba vodní přehrady k zajištění pitné vody nebo ke zvládnutí povodní může ohrozit biodiverzitu a tím snížit odolnost v tomto sektoru. Liniové infrastrukturní záměry mohou napomáhat snížení emisí skleníkových plynů (např. navýšením

³⁸⁴ Přitom jejich identifikace není vždy jednoduchá. K problému vymezení nástrojů s ohledem na obtížnou uchopitelnost problému viz HENSTRA, Daniel. The tools of climate adaptation policy: analysing instruments and instrument selection. *Climate Policy*. 2016, č. 4, s. 499.

³⁸⁵ Adaptační strategie 2021, s. 159.

³⁸⁶ Viz Climate Change Adaptation and EIA [online]. *International Institute for Sustainable Development*, s. 1. Dostupné z: <https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/05/CCA.pdf>.

vlakové nákladní dopravy), mohou však kolidovat se zájmy na adaptačních opatřeních v krajině. Důležitý je také efekt ekonomický, kdy neprovedení včasných kroků je spojováno s výrazně vyššími náklady na odstraňování škod.

9.2 Nástroje klimatického práva z hlediska působení

Mitigační i adaptační opatření jsou implementována do praxe a do závazných pravidel pomocí konkrétních nástrojů, jimiž se ovlivňuje chování cílových skupin. Jak již bylo uvedeno, volba nástrojů klimatického práva vychází ze zvolené koncepce klimatické politiky. Její jednotlivé součásti mohou být založeny za prvé na **přímé právní regulaci** (*command and control approach*), která využívá stanovení závazných standardů k redukci emisí nebo jinému žádoucímu chování a je zpravidla spojena s vymáháním a sankční koncovkou v případě neplnění stanovených závazných cílů. Využití nástrojů přímého působení je podstatné v těch oblastech, kde nelze spoléhat na prvek „dobrovolnosti“ a za účelem dosažení žádoucího cíle je nutná striktní regulace. Druhou možností je využití tržních mechanismů, které pracují s nepřímými (ekonomickými) pobídkami směřujícími k podpoře žádoucího chování (*market based instruments*). Nástroje **nepřímého působení** nejsou založeny na přímém zákazu vypouštění emisí či jiného chování, ale činí jej ekonomicky nevýhodným, nebo naopak směřují k podpoře žádoucího chování. Touto cestou motivují subjekty k aktivním postupům (snižování emisí a investicím do modernizace provozu zařízení).

Odborná literatura zvláště vyčleňuje třetí skupinu, **informační nástroje**, jejichž podstatou je přesvědčování cílových subjektů k realizaci žádoucích postupů na základě zajištění přístupu k relevantním informacím, a čtvrtou skupinu, **nástroje dobrovolné**, které představují zejména dohody mezi vládou a zástupci průmyslových podniků formalizující žádoucí chování.³⁸⁷

V následující části je popsána podstata hlavních typů nástrojů v základním rozlišení na nástroje přímého a nepřímého působení. Ke skupině nástrojů přímého působení jsou v dalším výkladu kromě administrativně-právních nástrojů přiřazeny nástroje koncepční, informační, dobrovolné, institucionální a organizační, nástroje monitoringu a reportingu a nástroje metodické;³⁸⁸ konkrétní příklady nástrojů jsou

³⁸⁷ Koncept základního dělení politických přístupů vychází z BENSON, David, JORDAN, Andrew. Climate policy instrument choices. In FARBER, D., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 61.

³⁸⁸ Výchozí diskem pro zahrnutí uvedených kategorií nástrojů je Státní politika ŽP 2030 (zejm. kap. 4) a Politika ochrany klimatu (zejm. kap. 5.1) a dále členění využité v právu životního prostředí, kde se k nástrojům přímého působení řadí mimo jiné koncepční nástroje, administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky. Blíže viz DROBNÍK, Jaroslav. Nástroje ochrany. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 40–41.

dále obsaženy ve výkladu právní úpravy jednotlivých sektorů klimatického práva v části V této knihy.³⁸⁹

9.2.1 Nástroje přímého působení

Mezi nástroje přímého působení řadíme na tomto místě **koncepční nástroje**. Jejich zařazení je úzce propojeno s tím, že řešení změny klimatu je dlouhodobým procesem a záměrem, jehož plnění vyžaduje strategické plánování včetně etapizace plnění, průběžné kontroly plnění stanovených cílů a jejich aktualizace pro navazující období. Ekologická, potažmo klimatická politika zásadním způsobem ovlivňuje konkrétní podobu navazující právní regulace. Koncepce jako prostředky ochrany klimatu umožňují charakterizovat, analyzovat a popsat řešenou oblast právní úpravy včetně stanovení dlouhodobého rámce či cílového stavu. Prakticky je třeba odlišit koncepce „politického charakteru“ od koncepcí jako právních nástrojů, které jsou přijímány jako konkrétní regulační opatření na základě zákonné úpravy a obsahují závazné standardy pro posuzování a regulaci dopadů lidské činnosti. Nicméně i politické koncepce mohou napomáhat naplňování závazků smluvního státu vyplývajících z mezinárodní či ujednání úpravy a kromě toho zdůrazňují povahu ochrany klimatu jako celospolečenského zájmu.

Význam politických koncepcí (klimatické politiky) spočívá v tom, že:

- určují představu dlouhodobé vize státu v řešené oblasti,
- jsou nástrojem pro aplikaci práva,
- v řadě případů umožňují zapojení veřejnosti do jejich přípravy a navazující veřejnou reakci (např. reakce na odklon od uhlí),
- v určitém časovém rámci jsou hodnoceny, což dále umožňuje jejich aktualizaci a podporuje tlak na realizaci navržených opatření,
- naplňování koncepcí je průběžně předmětem veřejné kontroly a promítá se do volebních procesů a strategií.³⁹⁰

Typově jsou klimatické politické koncepce zaměřovány na mitigační nebo adaptační postupy. K politickým koncepcím by měly přistoupit konkrétní závazné nástroje legislativní povahy včetně koncepcí se závazným regulačním obsahem (jedná se např. o závazné plány v oblasti využívání území nebo v odvětví lesnictví), nástroje ekonomické nebo nabídka dobrovolných dohod, které zajistí provedení klimatických požadavků v praxi; to se však ne vždy děje.

Typickými nástroji přímého působení jsou **administrativně-právní nástroje** spočívající zejména ve stanovení konkrétních limitů vybraných činností (stanovení standardů, konkrétních zákazů či výjimek, práv a povinností fyzických

³⁸⁹ Pozn. autorky: S ohledem na uvedené rozšíření skupiny nástrojů přímého působení pro účely výkladu v této kapitole se jedná o širší rámec, než je výše uvedený přístup přímé právní regulace (*command and control approach*).

³⁹⁰ Zatímco v ČR bylo klimatické téma ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu v říjnu 2021 spíše slabé, např. v Německu hrála klimatická politika v téže roce významnou roli.

a právnických osob nebo kategorizace objektů ochrany nebo zdrojů znečištění), dále v nastavení administrativních povolovacích procesů a výkonu veřejné správy a v zajištění kontroly a ukládání sankčních opatření. Pro adresáty těchto nástrojů z nich zpravidla vyplývá povinnost něčeho se zdržet, něco strpět nebo něco konat v zájmu řešení změny klimatu. Základem pro působení konkrétních administrativních nástrojů je zpravidla národní legislativa, která disponuje potřebným organizačním a instrumentálním aparátem a zajišťuje dodržování pravidel. V tomto směru lze poukázat na to, že unijní klimatické právo se primárně soustředí na stanovení závazných cílů snížení emisí v řešených sektorech, které jsou však určeny členským státem, nikoliv přímo výrobcům a emitentům. Na členských státech je také volba konkrétních nástrojů (úpravy povinností) k jejich dosažení na úrovni národní legislativy.³⁹¹ Nicméně neúčinnost původních (dobrovolných) postupů může v průběhu času vést ke změně přístupu a stanovení přímých povinností pro výrobce, jak lze sledovat např. v odvětví dopravy (kapitola 19).³⁹²

Ukládání konkrétních povinností může být dále posíleno jak v oblasti výroby a průmyslových činností, tak také např. vůči vlastníkům půdy ve směru zajištění adaptačních opatření a upřednostnění ekosystémových služeb, nebo vůči vlastníkům staveb ve směru zvýšení energetické účinnosti.

Mezi nástroji přímého působení administrativně-právního charakteru lze zvláště zmínit tři potenciálně zvláště významné prostředky ochrany klimatu, a to územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí a integrovanou prevenci jako zavedené **průřezové nástroje** ochrany životního prostředí. S ohledem na strukturu knihy jim věnujeme bližší pozornost již na tomto místě. Platí však, že jejich uplatnění se v různé míře promítá do řešení v sektorových oblastech v části V. této publikace.

Pokud jde o první oblast, **územní plánování**, vycházíme z toho, že plánování v území je nástrojem, který může na strategické úrovni zohlednit požadavky na řešení změny klimatu v kontextu všech relevantních požadavků pro využití území. Představuje tak klíčový nástroj k zachování dostatečného prostoru pro realizaci žádoucích opatření. Tlak na způsob využití půdy daný různými soukromými a veřejnými zájmy je již v současné době značný a s dopady klimatické změny stále narůstá. Půda je základem pro realizaci opatření ke snížení emisí skleníkových plynů (např. využití větrných elektráren nebo podpora ukládání uhlíku v půdě) i k adaptaci na změnu klimatu (např. obnova mokřadů). Územní plánování v tomto směru umožňuje reagovat na vzájemné (potenciálně konfliktní) vztahy mezi mitigačními a adaptačními opatřeními a současně zohledňuje sociální, ekonomické a environmentální vazby v území v intencích cílů udržitelného rozvoje,³⁹³ což je žádoucí dále využít. (Udržitelné) územní plánování vyžaduje integrovaná a kooperativní

³⁹¹ BENSON, D., JORDAN, A. *Climate policy instrument choices*. Op. cit., s. 62.

³⁹² K vývoji na úseku stanovení standardů pro emise CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla viz WOERDMAN, Edwin, ROGGENKAMP, Martha M., HOLWERDA, Marijn. *Essential EU climate law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 113 a násl.

³⁹³ METTERNICHT, Graciela. *Land use and spatial planning enabling sustainable management of land resources*. Springer: Cham, 2018, s. 53.

řešení přesahující do více sektorů, čímž nabízí kompaktní rámec pro zohlednění dopadů změny klimatu.

Potenciál územního plánování pro řešení změny klimatu zdůrazňují závěry z COP 26, konkrétně závěrečný Glasgow Climate Pact, který vyzývá smluvní strany, aby dále začleňovaly adaptační opatření do místního, celostátního a regionálního plánování. Celkově urbanismu (včetně územního plánování) a stavebnictví se dále věnuje kap. 25.

Druhá oblast, **posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA)** představuje tradiční nástroj určený k posouzení dopadů vybraných záměrů na životní prostředí dříve, než je o jejich realizaci konečným způsobem rozhodnuto. Jelikož EIA slouží jako etablovaný nástroj ochrany životního prostředí, má předpoklady stát se vhodným nástrojem pro další rozvíjení a uplatnění k řešení změny klimatu.³⁹⁴ Posuzované záměry mohou zasáhnout do emisní bilance skleníkových plynů a také ovlivnit zranitelnost společnosti vůči dopadům změny klimatu.³⁹⁵ Posuzování záměrů v procesu EIA z pohledu klimatické změny musí tedy v zásadě zahrnovat dva aspekty: zjednodušeně řečeno, musí být hodnoceny dopady záměru na změny klimatu, ale i dopady klimatické změny na záměr. Přínosem propojení procesu EIA s řešením změny klimatu je multidimenzionální přístup, tedy to, že se zabývá všemi složkami životního prostředí najednou, jakož i vztahy k obyvatelstvu a veřejnému zdraví, hmotnému majetku a kulturnímu dědictví včetně architektonických a archeologických aspektů. Vzhledem k tomu, že nedílnou součástí posuzovacího procesu je veřejnost, je zde otevřený prostor také pro to, aby její členové blíže vnímali problém změny klimatu, a také aby do procesu vnesli vlastní požadavky a zájmy a upozornili na specifická ohrožení a zranitelnost, které veřejná správa není s to sama reflektovat. Praktické využití nalézá EIA ve většině oblastí řešených v části V. této publikace. Záměry, které svým věcným a kapacitním vymezením spadají do regulace na úseku EIA, by měly projít posuzovacím procesem. V tomto směru bude účinným způsobem zajištěno posouzení dopadů záměrů ve vztahu k ochraně klimatu, jakož i odolnosti záměru vůči klimatické změně.

Posouzení dopadů na klima není v unijní úpravě EIA novinkou, nicméně teprve od přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014, kterou se mění směrnice Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, byl rámec posuzování blížeji navázán na dílčí aspekty klimatické změny – mitigaci a adaptaci. Uvedená novelizace reagovala na vývoj v oblasti udržitelného růstu, požadavek účinnější ochrany životního prostředí a účinnějšího využívání zdrojů. Propojila tyto otázky s potřebou

³⁹⁴ Viz např. VOMÁČKA, Vojtěch. Klimatické změny a EIA. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (Eds.). *Vplyv klimatickej zmeny na právny poriadok. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2020, s. 21.

³⁹⁵ K tématu např. AGRAWALA, Shardul, KRAMER, Arnoldo, PRUDENT-RICHARD, Guillaume et al. Incorporating Climate Change Impacts and Adaptation in Environmental Impact Assessments: Opportunities and Challenges [online]. *OECD Environmental Working Paper No. 24*, OECD Publishing, 2010. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5km959r3jcmw-en>.

řešení ochrany biodiverzity, dopadů změny klimatu a s riziky nehod a katastrof. Bod 13 preambule směrnice 2014/52/EU poukazuje na to, že „*Změna klimatu bude i nadále poškozovat životní prostředí a ohrožovat hospodářský rozvoj. V tomto ohledu je vhodné posuzovat vliv záměrů na klima (například emise skleníkových plynů) a ohrožení záměrů v důsledku změny klimatu.*“ V procesu EIA má dojít k posouzení přímých i nepřímých významných vlivů záměru na obyvatelstvo a lidské zdraví, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší a klima, hmotný majetek, kulturní dědictví a krajinu, jakož i vzájemné působení uvedených faktorů. V rámci dokumentace má být doložen popis možných významných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí vyplývajících z vlivů záměru na klima (např. povaha a množství emisí skleníkových plynů) a zranitelnosti záměru vůči změně klimatu.

Pozn. Národní právní úprava ČR reagovala na evropský vývoj novelizací zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) v roce 2017, na základě které došlo k užšímu zapojení otázek změny klimatu do posuzovacího procesu. Podle novelizované právní úpravy má charakteristika záměru zahrnovat také rizika závažných nehod nebo katastrof relevantních pro záměr, včetně nehod a katastrof způsobených změnou klimatu, v souladu s vědeckými poznatky. V rámci dokumentace záměru je třeba zohlednit možné vlivy záměru na klima. Podle metodiky Ministerstva životního prostředí je třeba popsat a zhodnotit vliv záměru na zmírňování změny klimatu (vliv na mitigaci změny klimatu), vliv záměru na přizpůsobení se změně klimatu (adaptaci na změnu klimatu), ale také zranitelnost záměru samotného vůči dopadům změny klimatu.³⁹⁶

Prakticky je však třeba vyjasnit např. to, v jaké míře by se měl započítávat podíl emisí skleníkových plynů spojených s realizací záměru v globálním měřítku nebo v jakém horizontu lze posuzovat odolnost záměru vůči změně klimatu. Vhodné promítnutí požadavků posouzení dopadů na klima do praxe je tedy otevřenou otázkou, nicméně právní základna spojená s procesem EIA vytváří prostor pro převádění

³⁹⁶ Metodický materiál Ministerstva životního prostředí z října 2017 podrobněji specifikuje požadavky na údaje v popisové části oznámení záměru: „*Mají zde být obsaženy zejména údaje o tom, jak je v rámci návrhu provedení záměru řešena jeho energetická náročnost a účinnost, mimo jiné s ohledem na přímé či nepřímé emise skleníkových plynů (CO₂, N₂O, CH₄ či jakékoliv jiné skleníkové plyny ve smyslu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu), využití obnovitelných zdrojů energie a opatření ke snížení emisí či zlepšení energetické, provozní či logistické efektivity. Za přímé emise skleníkových plynů je třeba považovat nejen jejich přímou produkci, ale také změny ve využívání krajiny a lesnické činnosti (např. odlesňování), apod. Za nepřímé emise skleníkových plynů je třeba považovat emise související se zvýšenou poptávkou po dodávané energii i zvýšení poptávky na cestování a přepravu, emise ze zpracování odpadů a čištění odpadních vod, apod. Údaje o stavu životního prostředí (kapitoly C.2.) by měly obsahovat zejména údaje o stavu klimatu v dotčené části zájmového území včetně dosavadních výskytů a četnosti klimatických a povětrnostních extrémů a přírodních katastrof a dále údaje o trendu a prognózách dalšího vývoje změny klimatu, v relevantním časovém výhledu dle předpokládané životnosti či trvání záměru, příp. další.*“ Dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/169/2017-10-20-Metodick%C3%BD%20pokyn-biologick%C3%A1%20rozmanitost%20a%20zm%C4%9Bny%20klima_fin.pdf?lang=cs.

koncepčních požadavků v ochraně klimatu do praxe. Výstupem procesu EIA by tak mělo být odmítnutí nevhodných záměrů nebo nastavení podmínek směřujících k účinné ochraně klimatu.

Třetí oblastí práva životního prostředí, kterou považujeme za žádoucí zmínit a která úzce navazuje na procesy územního plánování a EIA, je zvláštní regulace průmyslových emisí. Ta je na evropské úrovni zaštitěna směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o **průmyslových emisích** (integrovane prevenci a omezování znečištění; „IED“). Stávající regulace pokrývá široké spektrum významnějších provozovatelů, jejichž činnost je spojena mimo jiné s emisemi skleníkových plynů. Procesy IED jsou založeny na prevenci a dosahování vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Základem právní úpravy je stanovení konkrétních podmínek provozu zařízení, a to pomocí nejlepších dostupných technik (BAT), čímž má být zajištěno stanovení takových provozních podmínek, které zabrání přenosu znečištění z jedné složky životního prostředí do jiné a minimalizují se dopady zařízení na životní prostředí. Součástí regulace je zohlednění energetické účinnosti nebo řešení nakládání s odpady. Přínosy pro řešení změny klimatu lze vnímat ve třech rovinách. Jednak v tom, že povolovací schéma pro „IPPC zařízení“ představuje prostor pro komplexní posouzení dopadů zařízení na životní prostředí. Nároky na provoz regulovaných zařízení jsou definovány prostřednictvím referenčních dokumentů k BAT, které mohou dále reflektovat klimatické požadavky vztahující se speciálně k jednotlivým provozním odvětvím, a dále povinným pravidelným přezkumem integrovaných povolení, který umožňuje reagovat na nové podmínky a dopady zařízení na životní prostředí v průběhu jeho životnosti. Za druhé, právní úprava zahrnuje možnost nastavení požadavků směřujících určitým způsobem nad rámec závěrů o BAT (*beyond BAT*). Širší uplatnění tohoto individualizovaného přístupu by mohlo vést k zefektivnění činnosti regulovaných subjektů a potenciálně ke snížení emisí skleníkových plynů.³⁹⁷ Za třetí, evropská Strategie pro metan z roku 2020³⁹⁸ předpokládá za účelem podpory opatření k řešení emisí metanu revizi právních předpisů v oblasti životního prostředí, což se promítá také do předpokládaného rozšíření systému pro uvolňování a přenos znečišťujících látek právě o metan (E-PRTR).³⁹⁹

Revize IED představená v první polovině roku 2022 by měla mimo jiné s ohledem na výše uvedenou roli v systému klimatických opatření vytvořit rámec pro podporu oběhového hospodářství (blíže k oběhovému hospodářství viz kap. 26), konkrétně nízkouhlíkových a inovativních technologií, a to zvýšením energetické účinnosti, účinnějším (opětovným) využíváním zdrojů (vody a surovin) a podporou používání bezpečnějších, méně toxických nebo netoxických chemických látek v průmyslových procesech. Mimo to by mělo dojít k rozšíření regulovaných zařízení tak, aby byly pokryty další zemědělské a průmyslové činnosti (zejm. intenzivní

³⁹⁷ Politika ochrany klimatu, s. 35.

³⁹⁸ Strategie EU ke snížení emisí metanu, COM(2020) 663 final.

³⁹⁹ Ibid.

chovy hospodářských zvířat nebo těžba průmyslových nerostů či rozsáhlejší výroba baterií) a bylo umožněno přímo u zdroje snižovat dopady na životní prostředí. Důležitou složkou revize IED má být zvýšení transparentnosti dat a poskytnutí přístupu veřejnosti k informacím o stavu životního prostředí ve vztahu k regulovaným činostem, čímž se dále otevře prostor pro veřejné kontrolní mechanismy.

Informační nástroje mají význam ve dvou rovinách. Informace slouží na jedné straně k seznámení veřejnosti s řešeným problémem – změnou klimatu a jejími projevy. Vedle toho informace představují tok údajů směrem k veřejné správě, která získává data od emitentů a dalších subjektů. Na těchto datech ve spojení s výsledky dalších pozorování je založeno strategické plánování nových opatření, rámec pro legislativní změny konkrétních povolovacích procesů a podpora žádoucích postupů, tedy regulace pomocí nástrojů přímého či nepřímého působení. Informovanost o samotném problému klimatické změny a možnostech jejího řešení hraje důležitou roli také u spotřebitelů. Ti mohou být motivováni dobrovolně přispět k řešení změny klimatu konkrétními vlastními aktivními postupy (např. volba dodavatele energie, výběr ekologicky šetrných výrobků, upřednostnění opravy výrobku před koupením nového zboží) nebo akceptovat zásahy do individuální sféry (potřebná adaptační opatření dotýkající se vlastnického práva). Limitem širší akceptace žádoucího chování však může být jeho finanční náročnost, ale také osobní nároky a návyky. Informační zázemí je ve společnosti dále propojeno s funkční vzdělávací sítí na úrovni státu i nevládních organizací, která je významná v prevenci negativního působení na životní prostředí a v posílení kompetencí pro environmentálně (klimaticky) uvědomělé rozhodování, jakož i v boji proti dezinformacím (bližší viz kapitola 27 o udržitelné spotřebě).

Celospolečenská reflexe změny klimatu vyžaduje, aby relevantní aktéři a veřejnost obecně měli možnost být transparentním a otevřeným způsobem zapojeni do přípravy a implementace strategických materiálů. **Právo na informace a právo účasti veřejnosti** v oblasti práva životního prostředí je již obsaženo v tzv. Aarhuské úmluvě,⁴⁰⁰ přitom v úvahu je třeba vzít nejen možnost účasti veřejnosti na konkrétních řízeních, ale také požadavek zajištění participace veřejnosti na přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Význam Aarhuské úmluvy a posílení jejího provádění v EU podpírá závazek učiněný v Zelené dohodě pro Evropu ve směru zlepšení přístupu ke správnímu a soudnímu přezkumu na úrovni EU ze strany občanů a nevládních organizací působících v oblasti životního prostředí, kteří mají konkrétní pochyby ohledně slučitelnosti správních aktů, jež mají dopady na životní prostředí, s právem životního prostředí, promítnutý do tzv. Aarhuského nařízení.⁴⁰¹ Partici-

⁴⁰⁰ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (1998).

⁴⁰¹ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2021/1767 ze dne 6. října 2021, kterým se mění nařízení (ES) č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti

paci veřejnosti včetně přístupu k soudnímu přezkumu je nutné vnímat v intencích komplexní transformace vycházející ze Zelené dohody pro Evropu. Jak nevládní organizace, tak jednotlivci přináší důležitý vhled do řešených problémů a mohou se znalostí místních problémů reflektovat důležité otázky spojené se změnou klimatu. V tomto směru je žádoucí zajištění účinného prosazování jejich procesních práv, které je úzce spojeno právě s přístupem k relevantním informacím.

Dobrovolné nástroje slouží jako podpůrné nástroje motivující k žádoucímu chování. Jejich využití je relevantní na úrovni veřejné správy, podnikatelského sektoru i jednotlivých spotřebitelů. Prakticky lze využít již zavedených a využívaných environmentálních manažerských systémů, které je však vhodné dále rozšiřovat a podporovat. Mezi dobrovolné závazky patří také závazky firem nad rámec závazné legislativy, ale také dobrovolné veřejné dohody, závazky a společná memoranda znečišťovatelů a státu. Zvláště lze jmenovat takzvané dohody o partnerství veřejného a soukromého sektoru (*PPP – Public Private Partnership*). PPP dohody zahrnují smlouvy mezi veřejnými a soukromými subjekty o financování opatření a zapojují soukromý sektor do adaptačních aktivit, které by jinak musel realizovat stát. Řada dobrovolných iniciativ existuje také na úrovni měst, kdy se participující subjekty zavazují ke snížení emisí CO₂ a své závazky promítají do akčních plánů (blíže k paktům měst viz kapitola 25). Dobrovolná transformace má významný potenciál také v oblasti veřejných prostředků, konkrétně při zadávání veřejných zakázek. Veřejné zakázky by měly být postaveny na environmentálně a proklimaticky zaměřených službách a materiálech, čímž by měly přispět ke snížení dopadu na životní prostředí, ale zároveň přinést motivační efekt pro potenciální dodavatele a vzdělávací efekt pro širší veřejnost.

Nástroje institucionální a organizační zajišťují náležitou koordinaci komplexních otázek změny klimatu. Strategické řešení vyžaduje **stanovení orgánů odpovědných za klimatickou politiku a za provádění konkrétních opatření** na úrovni legislativy i na úrovni rozhodovacích postupů. Široký záběr odvětví k řešení změny klimatu vyžaduje účinnou a koordinovanou strategickou i operativní akci. Mohou tak vznikat různé koordinační komise k řešení dílčích problémů, které zahrnou odborníky ze všech relevantních dotčených oblastí. Výstupům těchto jednání by měla být poskytnuta dostatečná opora v navazujících legislativních nebo aplikačních procesech.

Nástroje monitoringu a reportingu slouží k zajištění efektivní implementace ostatních nástrojů. Mezinárodní klimatické úmluvy upravují jednotný způsob národní inventarizace emisí a propadů skleníkových plynů, který je vystaven na funkčních národních inventarizačních systémech. Na základě Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu je od Unie a členských států požadováno, aby vytvářely, pravidelně aktualizovaly, zveřejňovaly a hlásily konferenci smluvních stran národní inventury antropogenních emisí ze zdrojů a pohlcení pomocí propadů všech

veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství.

skleníkových plynů s využitím srovnatelných metodik dohodnutých na konferenci smluvních stran, což je klíčové pro možnost sledování pokroku a pro posouzení souladu s právními předpisy v oblasti klimatu.⁴⁰²

Nástroje metodického řízení představují důležitý rámec poskytující vodítko k efektivnímu výkonu veřejné správy a také k reflexi potřeb spojených s klimatickou změnou ze strany veřejnosti. Metodické postupy umožňují flexibilně reagovat na výsledky vědeckého poznání a zohlednit provázanost řešených problémů. Metodické nástroje vhodně doplňují závaznou právní regulaci, z níž vycházejí, a napomáhají komplexnímu uchopení řešené problematiky. Přestože nemohou nahradit závazná kritéria daná právní úpravou, sjednocují žádoucí postupy a z dlouhodobého hlediska napomáhají aplikaci práva. Příkladem pro žádoucí působení metodického řízení je oblast zadávání veřejných zakázek nebo metodické postupy k hodnocení změny klimatu v procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

9.2.2 Nástroje nepřímého působení

O nástrojích nepřímého působení (ekonomických nástrojích) v právu životního prostředí platí, že doplňují nástroje přímého působení, a to zejména v těch oblastech, kde funkčnost přímé normativní regulace selhává, nebo je využití ekonomických nástrojů výhodnější.⁴⁰³ Zdá se, že v klimatickém právu je a bude role ekonomických nástrojů vzhledem k jeho specifickým v mnoha ohledech výraznější, nikoli jen doplňková. Stačí si uvědomit, že systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, tedy čistě ekonomický nástroj, tvoří jeden ze základních pilířů mitigace.

Ekonomické nástroje využívají tržní mechanismy, které napomáhají reagovat na negativní dopady na životní prostředí. Prostředky získané využitím těchto nástrojů umožňují přímé investice k podpoře žádoucích opatření nebo vytváření fondů určených k podpoře vývoje nových technologií. Jejich přínosem může být také vyšší efektivita oproti nástrojům administrativně-právním, a to jak s ohledem na administrativní náročnost, tak na účinnost dosahování klimatických cílů.⁴⁰⁴ Právo těmto nástrojům sice poskytuje formu závazného a vynutitelného pravidla chování, nicméně pro nástroje samotné je typické mimoprávní působení.⁴⁰⁵

⁴⁰² Viz bod 41 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

⁴⁰³ SOBOTKA, Michal. Nástroje nepřímého působení. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 41.

⁴⁰⁴ Státní politika ŽP 2030, s. 97.

⁴⁰⁵ DROBNÍK, Jaroslav. Nástroje ochrany. Op. cit., s. 37.

Státní politika ŽP 2030 rozlišuje ekonomické nástroje tržní a finanční. Mezi **tržní ekonomické nástroje** lze obecně řadit zejména daně, které pokrývají paliva a činnosti, které vypouštějí skleníkové plyny, a obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Právě obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je zřejmě nejznámějším tržním mechanismem klimatického práva, který je spojený s možností povinných subjektů volit takové chování, které je ekonomicky výhodnější. V optimálním případě zároveň přispívá k hledání a podpoře inovativních řešení, a díky tomu vede ke snížení dopadů na životní prostředí, resp. na změnu klimatu. O těchto nástrojích pojednává blíže kapitola 17.

Zvažuje se též zavádění nových nástrojů ekonomického charakteru, které pomáhají řešit rizika úniku uhlíku (*carbon leakage*) spojená s přesunem výroby do jiných zemí s méně přísnými klimatickými opatřeními nebo zvýšeného dovozu levnějších, ale emisně náročnějších výrobků, a tím brání nárůstu celosvětových emisí skleníkových plynů. Konkrétně se jedná o mechanismus zavedení uhlíkového vyrovnávání na hranicích – uhlíkové clo (*Carbon Border Adjustment Mechanism*). Jeho podstatou je zpoplatnění dovozu vybraných výrobků (elektřina, hnojiva, ocel, hliník, cement) podle množství skleníkových plynů vypuštěných při jejich výrobě, s cílem dosažení toho, aby zatížení poplatky za emise bylo stejné jako u výrobců v dané zemi (EU). Mechanismu se blíže věnuje kapitola 29.

Ekonomické nástroje finančního charakteru představují podporu konkrétních žádoucích řešení. Může se jednat např. o podporu obnovitelných zdrojů energie nebo adaptačních opatření, a to formou dotací či subvencí. Rizikem těchto nástrojů je nevhodné nastavení dotačních titulů, vysoká administrativní náročnost, komplikované prověřování vstupních podmínek nebo nemožnost nárokovat poskytnutí plnění.

Zvláštní význam v této oblasti mohou mít platby za ekosystémové služby. Ty vycházejí z toho, že dotčený subjekt (např. vlastník lesa) obdrží platbu za poskytované mimotržní ekosystémové služby pro společnost jako kompenzaci zvýšených nákladů a snížených výnosů s tím souvisejících. V systému finančních ekonomických nástrojů hrají roli také pobídková schémata, kdy část jinak vratné podpory může být při předběžném splnění cíle ponechána realizátorovi jako odměna za dosaženou efektivitu (např. v oblasti energetických úspor nebo inovační podpory), vhodné nastavení úvěrů a půjček (např. revolvingový fond – poskytování půjček na energetické úspory a využití výnosů a splátek jistiny pro další financování).⁴⁰⁶

Z hlediska financování klimatických opatření je optimální takový stav, kdy ekonomické subjekty vnímají, že řešení je v jejich vlastním zájmu, a v tomto směru je aktivně realizují a zároveň financují. Problém je v tom (kromě rizika nekoordinovaných a případně tedy nevhodných adaptačních postupů, a kromě nízké míry dobrovolného zapojení), že celkové náklady na potřebná opatření přesahují možnosti jednotlivců a s rostoucí intenzitou dopadů změny klimatu i možnosti veřejných rozpočtů. Dlouhodobě je třeba počítat také se zvláštními finančními zdroji

⁴⁰⁶ Zpracováno s využitím dokumentu Státní politika ŽP 2030, s. 97, 98.

a ekonomickými nástroji pro likvidaci škod po mimořádných událostech spojených se změnou klimatu.⁴⁰⁷

Podporu konkrétních záměrů je třeba zvažovat pod zorným úhlem **taxonomie udržitelných ekonomických činností**, kterou upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. Taxonomie představuje klasifikační systém využitelný pro určení toho, co jsou environmentálně udržitelné ekonomické činnosti, a měla by pomoci orientaci na trhu při rozhodování o udržitelných investicích a jejich financování. Blíže o taxonomii viz kapitola 29.

Zvláště lze zmínit iniciativu EU ve věci **certifikace uhlíku** a potenciál jejího využití v obchodních vztazích, resp. v ekonomických nástrojích. Certifikace uhlíku by měla zajistit transparentní uznávání činností, které pohlcují uhlík z atmosféry způsobem šetrným k životnímu prostředí, a poskytnout tak záruky, že pohlcování uhlíku nebude poškozovat biologickou rozmanitost a další cíle udržitelnosti, dále by měla vést k rozšíření udržitelného pohlcování uhlíku a podpoře využívání inovativních řešení pro zachycování, recyklaci a ukládání CO₂ různými aktéry (zemědělci, lesníky a průmyslovými odvětvími).⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ K tomu viz Adaptační strategie 2021, s. 84.

⁴⁰⁸ Blíže viz veřejná konzultace k certifikaci uhlíku. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13172-Certifikace-pohlcovani-uhliku-pravidla-EU_cs.

III

REFLEXE KLIMATICKÉ ZMĚNY V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

10 MEZINÁRODNÍ KLIMATICKÝ REŽIM OSN

Eva Balounová

Za nejvýznamnější pramen mezinárodního klimatického práva můžeme označit mezinárodní smlouvy, konkrétně úmluvy Organizace spojených národů (OSN). Jedná se o multilaterální univerzální smlouvy, což je dáno povahou jejich předmětu. Za tři nejvýznamnější úmluvy vztahující se na oblast klimatu v rámci Organizace spojených národů je považována Rámcová úmluva OSN o změně klimatu z roku 1992, Kjótský protokol k této úmluvě z roku 1997 a Pařížská dohoda z roku 2015.⁴⁰⁹ Tyto smlouvy upravují zejména mitigaci, tedy problematiku omezení či předcházení změny klimatu, respektive snahu o omezování vypouštění emisí skleníkových plynů či případně zachycování uhlíku. Dalšími předměty mezinárodního klimatického práva jsou adaptace na změnu klimatu, otázka financí a další podpory pro mitigaci a adaptaci a prosazování práva.⁴¹⁰

Kromě mezinárodního klimatického režimu OSN se regulaci v otázce změny klimatu věnují i další mezinárodní instituce a organizace. Jedná se o specializované agentury OSN k ní přidružené a Světovou obchodní organizaci (WTO), dále partikulární mezinárodní organizace, jako je Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), či regionální mezinárodní organizace. Klimatické právo se prolíná s mnoha dalšími odvětvími mezinárodního práva: s mezinárodním právem životního prostředí, mezinárodním právem lidských práv, mezinárodním mořským právem, mezinárodním ekonomickým právem, úvahy jsou i o využití mezinárodního trestního práva. Specificky s mezinárodním klimatickým právem souvisí i mezinárodní ochrana ozónové vrstvy.

Jednou ze specializovaných agentur přidružených k OSN je Mezinárodní námořní organizace (IMO), která se věnuje emisím z námořní přepravy. Další je Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), která se věnuje emisím z mezinárodní letecké přepravy. Emise z mezinárodní námořní a letecké přepravy (někdy nazývané jako tzv. *international bunker fuels – IBFs*) je těžké přiřadit určitému

⁴⁰⁹ Role dalšího tradičního pramene mezinárodního práva, obyčejových pravidel, jakož i obecných zásad právních, je v mezinárodním klimatickém právu značně problematická. Určitou roli hrají také rozhodnutí mezinárodních soudů a doktrína. Na mezinárodní klimatické právo mají stěžejní vliv také mezinárodní vědecké instituce (zejména zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu).

⁴¹⁰ Názory na to, zda se více věnovat mitigaci či adaptaci, se liší. Tyto názory se liší stát od státu, ale proměňují se i v čase. Lze zjednodušit, že zpočátku kladlo mezinárodní společenství důraz zejména na mitigaci, postupem času se soustředí více i na další tři okruhy. BODANSKY, D., BRUNNĚE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 11.

státu, proto nebyly zahrnuty v cílech snižování emisí pro jednotlivé smluvní strany Kjótského protokolu a tento režim zůstává zachován i v současnosti.⁴¹¹

10.1 Vznik mezinárodního klimatického režimu OSN

Naléhavost ochrany životního prostředí uznalo mezinárodní společenství na Konferenci OSN o životním prostředí člověka ve Stockholmu v roce 1972,⁴¹² kde byla schválena Deklarace OSN o životním prostředí a Akční plán, který obsahuje první zmínku o klimatu. Doporučení č. 70 tohoto Akčního programu doporučuje vládám, aby pamatovaly na činnosti, u kterých je značné riziko účinků na klima. Samotná deklarace se ale změně klimatu detailněji nevěnuje.

Jak uvádí P. Jehlička, historický vývoj režimu klimatických změn lze podle skupiny rozhodujících aktérů dělit na proces vědeckého zájmu, politický proces a proces koordinovaný v rámci OSN, přičemž jednotlivé etapy lze vydělit i časově.⁴¹³ Počátek první, vědecké fáze, je spatřován v 70. letech minulého století, kdy rozhodující a vedoucí úlohu hráli sami odborníci prostřednictvím např. Světové meteorologické organizace (*World Meteorological Organization, WMO*). V roce 1979 byla Světovou meteorologickou organizací uspořádána v Ženevě první světová klimatická konference, která vedla k vytvoření Světového klimatického programu jako společného programu Světové meteorologické organizace, Programu OSN pro životní prostředí a Mezinárodní rady vědeckých svazů. Změna klimatu se však stala tématem veřejné debaty až o deset let později. V roce 1988 Světová meteorologická organizace a Program OSN pro životní prostředí vytvořily Mezivládní panel pro změnu klimatu, jenž má vyhodnocovat informace o změně klimatu (viz kapitola 8.4). V roce 1988 také došlo k vydání první rezoluce Valného shromáždění OSN týkající se změny klimatu.⁴¹⁴ Za počátek politické fáze řešení změny klimatu bývá považován rok 1989, kdy došlo k několika schůzkám politických představitelů států, kteří se zabývali změnou klimatu,⁴¹⁵ a Valné shromáždění OSN se rozhodlo uspořádat v červnu 1992 Konferenci

⁴¹¹ Kjótský protokol v čl. 2 odst. 2 uváděl, že „Smluvní strany uvedené v příloze I usilují o omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, pocházejících ze spalování paliv v letecké a námořní dopravě, a to prostřednictvím práce Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) a Mezinárodní námořní organizace (IMO).“ Ačkoliv emise z těchto sektorů nejsou přímo vyjmuty z cílů Pařížské dohody, nepočítá se, že by vnitrostátně stanovené příspěvky států tyto emise zahrnovaly. Více např.: MARTINEZ ROMERA, Beatriz. The Paris Agreement and the Regulation of International Bunker Fuels Special Issue: The Paris Agreement. *Review of European Community and International Environmental Law*. 2016, č. 2 (25).

⁴¹² MOLDAN, Bedřich. Světové sumity o životním prostředí. *Životné prostredie*. 2007, č. 4.

⁴¹³ JEHLIČKA, Petr. Mezinárodní politika životního prostředí, Konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států? *Mezinárodní vztahy*. 2000, č. 3.

⁴¹⁴ Rezoluce Valného shromáždění OSN 43/53 z 6. prosince 1988.

⁴¹⁵ Jednalo se např. o summit v březnu 1989 v Haagu, Summit G7 v Paříži v červenci 1989, ministerskou konferenci v Nizozemsku v Noordwijku v listopadu 1989, kterým předcházela např.

OSN o životním prostředí a rozvoji, kde se měla změna klimatu stát jedním z hlavních témat. V roce 1990 byla vydána První hodnotící zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu a konala se řada dalších konferencí s tématem změny klimatu a také druhá světová klimatická konference, na které byla nalezena shoda o nutnosti jednat směrem k Summitu Země. Na těchto fórech již lídři mluvili o nutnosti regulovat skleníkové plyny, například v Nizozemsku na podzim roku 1989 se lídři shodli na nutnosti stabilizace emisí skleníkových plynů v roce 2000 na úrovni roku 1990, který poté převzalo Evropské společenství (Evropská unie). Třetí fáze poté začíná uzavřením Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (viz níže).

D. Bodansky rozděluje čtyři fáze vývoje mezinárodního klimatického režimu OSN:⁴¹⁶ za první fázi označuje fázi stanovení agendy během 80. let minulého století, a to od konání první světové klimatické konference v roce 1979 přes konferenci Světového klimatického programu ve Villachu v Rakousku v roce 1985 až po roky 1988 a 1989. Za druhou fázi považuje konstitucionální fázi, kdy došlo k vytvoření základního rámce prostřednictvím vyjednávání a následného uzavření Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Za třetí, regulační fázi, označuje období vyjednávání a provádění Kjótského protokolu. Tato fáze byla nahrazena poslední fází, zaměřující se na vyjednávání režimu pro období po roce 2020, resp. po skončení závazkového období Kjótského protokolu.

10.2 Prameny mezinárodního klimatického režimu OSN

Co se týče **právní závaznosti** pramenů mezinárodního klimatického práva, lze rozlišit tři skupiny právních instrumentů. První skupinou jsou závazné mezinárodní smlouvy, kam spadá Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Kjótský protokol a Pařížská dohoda. Právní závaznost jednotlivých ustanovení těchto smluv se ale liší. To, zda z ustanovení plyne právní povinnost pro smluvní strany, záleží na několika faktorech. Rozhodující je, zda se ustanovení nachází v předmluvě či přímo v textu smlouvy, druhým faktorem je, komu je povinnost adresována, třetím faktorem je použitý jazyk, dalším faktorem je preciznost ustanovení a konečně záleží i na mechanismu dodržování. Například z jazykového hlediska jednotlivá ustanovení rozlišují mezi povinností („*parties shall*“) a pouhým směřováním k cíli („*with the aim of*“), dále lze rozlišovat také mezi povinností konat („*obligations of conduct*“) a povinností výsledku („*obligations of result*“). Jako druhou skupinu lze označit rozhodnutí, tedy rozhodnutí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Kjótského protokolu a Pařížské dohody (*COP Decisions*), která

konference v Torontu v roce 1988.

⁴¹⁶ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 96.

nejsou ve formálním smyslu právně závazná.⁴¹⁷ Do třetí skupiny jsou řazeny politické dohody, např. Kodaňská dohoda, které nebyly formálně přijaty, a tudíž nemají závaznou formu.⁴¹⁸

Dále je v mezinárodním právu životního prostředí rozlišováno mezi **kogentními a dispozitivními pravidly**⁴¹⁹ a mezi pravidly *soft law* a *hard law*. Jako *hard law* jsou definovány normy, které splňují všechna kritéria na obsah i formu, tedy obsahem je dostatečně určité a jednoznačné pravidlo chování, které je závazné a jehož porušení vyvolá právní odpovědnost (právní forma).⁴²⁰ Jako *soft law* na druhé straně chápeme normy, které mají právně nedokonalý obsah nebo formu. Prvním případem jsou dokumenty, kterým nechybí právně závazná forma, ale jejichž obsah tvoří zcela nebo zčásti měkce nebo neurčitě formulované závazky. To je velmi časté. P. Šturma uvádí: „V některých smlouvách totiž státy nejsou schopné či ochotné přijmout dostatečně přesné závazky. Často jde o spíše obecné, programové závazky, směřující do budoucnosti, které místo konkrétních povinností stanoví pouze povinnost států spolupracovat k dosažení určitých cílů při řešení problémů životního prostředí.“⁴²¹ V tomto kontextu je tedy mezinárodněprávní klimatické právo typickým příkladem. Dalším druhem *soft law* jsou rámcové smlouvy, kam spadá i Rámcová úmluva OSN o změně klimatu. Tyto smlouvy mají společné to, že stanoví zpravidla pouze rámcově hlavní zásady chování, podrobnější rozpracování závazků ale neobsahují, to je zpravidla obsaženo v dodatkových protokolech. Dalším typem *soft law* pravidel jsou případy, kdy pravidlům chybí náležitá právní forma. Sem spadají často akty mezinárodních organizací nebo konferencí.⁴²² Tyto dokumenty vznikají zpravidla z toho důvodu, že nalezení konsensu nad mezinárodní smlouvou je složité, a navíc tyto smlouvy musí být rovněž ratifikovány. Na rozdíl od toho akty organizace nebo konference typu *soft law* jsou jen přijaty. Ne všechny akty mezinárodních organizací lze však označit za *soft law*.⁴²³

U mezinárodních smluv je také věnována pozornost jejich „architektuře“. Zde rozlišujeme zejména mezi tím, zda je smlouva tvořena tzv. shora dolů (*top-down approach*) anebo zdola nahoru (*bottom-up paradigm* nebo také *bottom-up approach*). I to je spojeno s tím, v jakém rozsahu je určitá smlouva právně závazná.

⁴¹⁷ S určitými výjimkami. Viz BODANSKY, Daniel. *The Legal Character of the Paris Agreement. Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 148.

⁴¹⁸ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 17–20.

⁴¹⁹ Kogentní pravidla (*ius cogens*) jsou právní normy platné absolutně pro všechny subjekty mezinárodního práva. Naproti tomu od dispozitivních pravidel se mohou subjekty mezinárodního práva odchýlit či je měnit.

⁴²⁰ Více viz ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí: Obecná část. I. část*. Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004, s. 100–103. V mezinárodním klimatickém právu jde o Kjótský protokol. POPOVSKI, Vesselin. *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*. Milton: Taylor & Francis Group, 2018.

⁴²¹ ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo životního prostředí: Obecná část. I. část*. Op. cit., s. 104.

⁴²² Typicky rozhodnutí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Kjótského protokolu a Pařížské dohody.

⁴²³ ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo životního prostředí: Obecná část. I. část*. Op. cit., s. 103 a dále.

Kjótský protokol je postaven zejména na principu shora dolů, tedy obsahuje závazné požadavky na jednotlivé smluvní strany. Kodaňská konference přinesla posun k principu zdola nahoru. Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a Pařížskou dohodu označuje D. Bodansky jako hybridní smlouvy.⁴²⁴

10.2.1 Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu byla podepsána na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v červnu 1992 (konference UNCED, Summit Země) v Riu de Janeiru. Tato konference byla naplánována v roce 1989 a koncem roku 1990 Valné shromáždění OSN ustavilo Mezivládní vyjednávací výbor pro rámcovou konvenci o změně klimatu,⁴²⁵ který připravil text úmluvy během pouhých dvou let. Jednání byla vedena zejména z iniciativy některých hospodářsky vyspělých států.⁴²⁶ Ačkoliv to byla zejména pozice USA, která zabránila silnější úmluvě, je upozorňováno na to, že ne všechny rozvinuté státy byly připraveny k závazkům.⁴²⁷ Výsledkem jednání byla rámcová smlouva inspirovaná do jisté míry Vídeňskou úmluvou na ochranu ozónové vrstvy. Vzhledem k tomu, že právní úprava ochrany ozónové vrstvy Země prostřednictvím rámcové úmluvy a navazujícího protokolu byla chápána jako úspěšná, byla snaha o převzetí její architektury i v případě klimatu.⁴²⁸

⁴²⁴ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 22, 23.

⁴²⁵ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 45/212 o ochraně globálního klimatu pro současné a budoucí generace lidstva v odst. 1 rozhoduje o ustavení mezivládního vyjednávacího procesu pod vedením vyjednávacího výboru k efektivní rámcové úmluvě o ochraně klimatu obsahující odpovídající závazky.

⁴²⁶ Evropské společenství deklarovalo do roku 2000 snížit emise CO₂ na úroveň roku 1990, rovněž Japonsko patřilo k lídrům. Naproti tomu USA již zde odmítaly cíle a časové harmonogramy. Rozvojové země na druhou stranu tlačily na pomoc rozvojovým státům a dvourychlostní režim – tj. odlišný režim pro rozvinuté a rozvojové státy. Ačkoliv USA souhlasily s určitými ústupky, během vyjednávání bylo jasné, že do Summitu Země nebude nalezena taková shoda, aby došlo k vyjednání právně závazných cílů snižování skleníkových plynů, pokud by USA měly být smluvní stranou.

⁴²⁷ GOLDBERG, Donald M. As the world burns: negotiating the framework convention on climate change. *Georgetown international environmental law review*. 1993, č. 5.

⁴²⁸ Vídeňská úmluva na ochranu ozónové vrstvy (*Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*) vstoupila v platnost 22. září 1988 a byla následně 16. září 1987 konkretizována prováděcím Montrealským protokolem o látkách, které porušují ozonovou vrstvu (*Ozone-Depleting Substances – ODS*). S cílem rychleji zastavit zhoršování stavu ozónové vrstvy byly postupně přijaty příslušující dodatky k Montrealskému protokolu. Tyto právní nástroje vytvářejí rámec pro postupné omezení výroby a používání látek, které porušují ozonovou vrstvu. K Vídeňské úmluvě na ochranu ozónové vrstvy, Montrealskému protokolu a následujícím dodatkům přistoupilo 197 zemí světového společenství a staly se tak první smlouvou v historii Spojených národů, která dosáhla univerzální ratifikace. Jediný dodatek, ke kterému zatím přistoupilo menší množství stran, je dodatek z Kigali, který se zaměřuje na omezení globálního používání škodlivých hydrofluoruhlodíkových plynů (HFC) a který vstoupil v účinnost v lednu 2019; jeho předmětem je právě i mitigace změny klimatu. Dodatek z Kigali reguluje používání látek typu HFC (fluorované uhlovlodíky), které nahradily do

Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu lze označit jako smlouvu **multilaterální a univerzální**. Tyto dvě charakteristiky jsou společné pro smlouvy o změně klimatu již z povahy věci. UNFCCC obsahuje prvky principů zdola nahoru (jak požadovaly USA či Japonsko) i shora dolů. Je rámcovou úmluvou, ačkoliv podle některých nikoli úplně typickou, jelikož obsahuje širší závazky než například Vídeňská úmluva na ochranu ozónové vrstvy.⁴²⁹ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu zůstává základem pro právní úpravu ochrany změny klimatu i po přijetí Kjótského protokolu a Pařížské dohody, jelikož tyto instrumenty byly přijaty na jejím základě.

Třemi největšími přínosy Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu bývá označováno stanovení cíle, ačkoliv nebyl ještě kvantifikován, obsažení základních zásad a položení základů institucionálního rámce. Typickým znakem Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu je rovněž to, že rozlišovala mezi povinnostmi pro **rozvojové a rozvinuté země**. Přílohy UNFCCC rozlišily tři kategorie zemí a stanovily pro ně různé povinnosti. V zásadě je rozlišováno mezi nejrozvinutějšími státy, které mají nejen snižovat emise skleníkových plynů, ale i být v čele globálního boje proti změně klimatu a poskytovat pomoc rozvojovým zemím (státy uvedené v příloze I a II); státy v tranzici, které mají povinnost snižovat emise (státy uvedené v příloze I, ale ne v příloze II); a třetí kategorie států (rozvojových) má pouze obecné povinnosti jako sdělovat informace.⁴³⁰ Tento koncept byl v zásadě ještě posílen Kjótským protokolem, který kvantifikoval závazky ve snižování emisí pro první dvě kategorie rozvinutých států a států v tranzici. Kjótský protokol zahrnoval tedy jen část celosvětových emisí.⁴³¹ Naproti tomu Pařížská dohoda tento rozdíl mezi povinnostmi pro rozvojové a rozvinuté státy postupně smazává, nicméně i tak nadále platí, že jedním ze specifíků mezinárodního klimatického režimu oproti tradičnímu pojetí mezinárodního práva je odchýlení se od principu svrchované rovnosti mezi státy.⁴³²

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu byla otevřena k podpisu 4. června 1992 na Světové konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru a vstoupila v platnost desátým dnem po dni uložení padesáté listiny o ratifikaci, 21. března 1994.⁴³³ Do dnešní doby Rámcová úmluva OSN o změně klimatu dosáhla téměř **univerzální ratifikace**.

určité míry halogenované chlor-fluorované uhlovodíky (CFC, nebo také tvrdé freony), jejichž používání reguluje Montrealský protokol. Látky typu HFC neničí ozonovou vrstvu, nicméně jedná se o extrémně silné skleníkové plyny.

⁴²⁹ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 120.

⁴³⁰ Další zvláště zdůrazněné kategorie států jsou i země obzvláště vystavené nepříznivým účinkům změny klimatu (čl. 3 odst. 2 a čl. 4 odst. 8 UNFCCC), nejméně rozvinuté země (čl. 4 odst. 9 UNFCCC) a země obzvláště závislé na fosilních palivech (čl. 4 odst. 10 UNFCCC).

⁴³¹ Samozřejmě, striktní rozdělení zemí na rozvojové a rozvinuté bylo značně problematické. Už jenom z toho důvodu, že někteří největší znečišťovatelé byli v kategorii rozvojových zemí – například Čína.

⁴³² VOIGT, Ch., FERREIRA, F. *Differentiation in the Paris Agreement*. Op. cit., s. 59.

⁴³³ K roku 2021 byla Rámcová úmluva OSN o změně klimatu ratifikována 197 smluvními stranami. Dostupné zde: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention>.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu **obsahuje** preambuli, 26 článků a 2 přílohy. Její ustanovení mohou být rozdělena do 4 skupin: úvodní ustanovení obsahující principy a cíle, ustanovení vytyčující požadavky na smluvní strany, institucionální a procesní mechanismy a závěrečná ustanovení týkající se protokolů, příloh, změn, ratifikace a nabytí účinnosti.

Článek 1 UNFCCC uvádí **definice**. Je definována změna klimatu (*taková změna, která je vázána přímo nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirození variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek*), emise či skleníkové plyny (*plynné složky atmosféry, jak přírodní, tak antropogenní, které absorbují a opětovně vyzařují infračervené záření*).

Cílem Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu je dosáhnout stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému (čl. 2 UNFCCC). Cílem je tedy dosáhnout určité úrovně koncentrace skleníkových plynů, není cíleno na emise. Této úrovně by mělo být dosaženo v takovém časovém období, které umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem (čl. 2 UNFCCC). Rámcová úmluva OSN o změně klimatu neobsahuje žádný časový rozvrh pro přijetí konkrétních redukčních cílů.

Článek 3 UNFCCC obsahuje **zásady**, kterými se mají smluvní strany řídit. Jedná se o princip mezigenerační rovnosti a solidarity, princip společné, ale diferencované odpovědnosti, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip spolupráce a princip udržitelného rozvoje (k principům klimatického práva blíže viz kapitola 7).

V čl. 4 UNFCCC jsou stanoveny **závazky smluvních stran**. Článek obsahuje několik skupin závazků určených různým smluvním stranám podle jejich zařazení do příloh. Příloha I uvádí státy, které bylo možné považovat za rozvinuté pro účely této úmluvy, mezi tyto státy bylo zařazeno 35 států včetně států s transformující se ekonomikou a Evropské společenství. V příloze II bylo uvedeno 24 rozvinutých států, které byly členy OECD, a Evropské společenství. Seznamy zemí v jednotlivých kategoriích byly podle dostupných zdrojů sepsány v rychlosti, a proto obsahují některé nesrovnalosti.⁴³⁴ Nicméně, v době sjednání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu tyto problémy nezbudily velkou pozornost. V následujících letech se tyto přílohy, i přes možnost je novelizovat třičtvrtinovou většinou, ukázaly jako rezistentní ke změně bez ohledu na masivní změny v globální ekonomice.⁴³⁵ Byly provedeny jen nekontroverzní změny týkající se rozpadu Československa a Jugoslávie

⁴³⁴ Například Izrael a Jihoafrická republika nebyly zahrnuty v příloze I, oproti tomu Turecko bylo zahrnuto do přílohy II. Turecko bylo následně vyjmuto a nebylo zavázáno k redukčním cílům podle Kjótského protokolu.

⁴³⁵ Například Katar, Singapur, Brunej a Spojené arabské emiráty (země mimo přílohy) zaznamenaly růst, oproti Ukrajině (uvedené v příloze I). Viz např. DEPLEDGE, Joanna. The road less travelled: difficulties in moving between annexes in the climate change regime. *Climate Policy*. 2009, č. 3.

a vstupu některých zemí do EU. Snahy rozvinutých zemí zahrnout do příloh i další bohaté státy, které již nebyly státy rozvojovými, se setkaly s tvrdou opozicí ze strany některých původně rozvojových zemí.⁴³⁶

První skupina závazků v čl. 4 UNFCCC se vztahuje na **všechny smluvní strany** a bere do úvahy princip společné, ale diferencované odpovědnosti. Tyto závazky byly formulovány velmi obecně. Jedná se např. o závazek inventarizovat své emise skleníkových plynů, sestavit a realizovat národní plány zaměřené na redukci emisí, podporovat rozvoj technologií, či podporovat vědecký výzkum, osvětu, výměnu informací a vzájemně komunikovat a spolupracovat (čl. 4 odst. 1 UNFCCC). Tyto povinnosti jsou doplněny informační povinností dle čl. 12 odst. 1 UNFCCC. Některá z těchto ustanovení cílí i na adaptaci vůči dopadům změny klimatu.

Druhá skupina závazků se vztahuje na **strany uvedené v příloze I UNFCCC**, zde byl např. závazek přijmout národní přístupy a odpovídající opatření ke zmírnění změny klimatu s tím, že budou omezeny antropogenní emise skleníkových plynů a budou chráněny a rozšiřovány propady a rezervoáry skleníkových plynů [čl. 4 odst. 2 písm. a) UNFCCC], které byly důkazem, že rozvinuté země uznávají, že snížení emisí do konce tisíciletí, přispěje k cíli této úmluvy. Dále každá z relevantních smluvních stran sdělí informace o svých přístupech a opatřeních s cílem návratu na úroveň antropogenních emisí oxidu uhličitého a dalších skleníkových plynů (na které se nevztahuje Montrealský protokol) dosaženou k roku 1990 [čl. 4 odst. 2 písm. b) UNFCCC]. Tato dvě ustanovení společně vytvářejí jakýsi nezávazný kva-zi-cíl a časový rámec, jelikož hovoří o návratu emisí do roku 2000 do úrovně roku 1990. Nicméně, jedná se stále o nezávazný cíl vyjádřený pouze ve formě „aim“.⁴³⁷ Podle čl. 4 odst. 2 písm. d) UNFCCC mělo na prvním zasedání konference smluvních stran dojít k přezkumu přiměřenosti těchto povinností a na jeho základě měly být podniknuty příslušné kroky, které mohou spočívat v přijetí změn těchto závazků. Tento přezkum měl být pravidelný až do dosažení cíle úmluvy.

Závazky pro státy s rozvinutou ekonomikou uvedené v příloze II UNFCCC se týkají zejména poskytnutí finanční podpory a převodu technologií (čl. 4 odst. 3 UNFCCC). Finanční mechanismus je poté rozpracován v čl. 11 UNFCCC, kde je stanoveno, že smluvní strany rozvinutých zemí mohou poskytovat finanční zdroje k provádění úmluvy prostřednictvím bilaterálních, oblastních a dalších multilaterálních vazeb (čl. 11 odst. 5 UNFCCC). Mechanismus k převodu technologií nebyl Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu zřízen, k tomu došlo až prostřednictvím následných COP.⁴³⁸

⁴³⁶ BODANSKY, D., BRUNNÉE RAJAMANI *International Climate Change Law*. Edition ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017. 361 p. ISBN 978-0-19-966430-6., str. 123.

⁴³⁷ Vedou se polemiky o tom, zda tato ustanovení opravdu stanovila cíl, nicméně bez ohledu na to bylo tohoto pomyslného cíle dosaženo, jelikož strany uvedené v příloze I snížily emise oproti roku 1990 v roce 2000 o 3 %. Dále se vedou polemiky, zda mají být relevantní skleníkové plyny uvažovány společně či odděleně a jakou roli hrají propady a rezervoáry (tzv. *comprehensive approach*). Viz BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 133, 134.

⁴³⁸ Např. COP7, COP14 a COP16.

Článek 5 UNFCCC se týká výzkumu a mezinárodní spolupráce v něm, čl. 6 UNFCCC vzdělávání a povědomí veřejnosti. Další články ustavují **orgány úmluvy**. Rámcová úmluva OSN o změně klimatu zřídila tradiční typy mezinárodních orgánů, které lze označit jako mezi-vládní, nikoliv nadnárodní. Celkem došlo ke zřízení pěti orgánů: konference smluvních stran, sekretariátu, pomocného orgánu pro vědecké a technologické poradenství, pomocného orgánu pro provádění úmluvy a finančního mechanismu. Nejvyšším orgánem úmluvy byla ustanovena **konference smluvních stran** (*Conference of the Parties*, čl. 7 UNFCCC), jejíž první zasedání se mělo konat nejpozději rok po dni vstupu úmluvy v platnost a běžná zasedání se měla konat každý rok (tzv. COP). Náplní práce COPs je obecně přezkoumávat provádění úmluvy a činit rozhodnutí, která jsou k jejímu účinnému provádění nezbytná.⁴³⁹

Následující články obsahují **závěrečná ustanovení**. Týkají se možnosti změn úmluvy, příloh a jejich možných změn a možnosti přijímat k úmluvě protokoly, což umožňuje vyjednávání dalších detailů a závazků bez otevírání textu rámcové úmluvy. Dále jsou řešena přechodná a závěrečná ustanovení, včetně ratifikace, přijetí, schválení nebo přistoupení, vstupu v platnost a možnosti odstoupení. Od úmluvy je možné odstoupit kdykoliv po uplynutí tří let ode dne vstupu v platnost, a to písemným oznámením deponitáři, přičemž odstoupení nabude účinku po uplynutí jednoho roku ode dne jeho obdržení deponitářem a toto odstoupení se bude vztahovat i na protokoly, jichž je stranou.

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu vstoupila v platnost 21. března 1994 a na jaře roku 1995 se tak podle čl. 7 UNFCCC konala první konference smluvních stran (COP) v Berlíně.

10.2.2 Kjótský protokol

Kjótský protokol (*The Kyoto Protocol*) je závazná mezinárodní smlouva, která obsahovala závazné cíle snižování emisí skleníkových plynů pro rozvinuté státy – pro kontrolní období 2008–2012 a která vstoupila v platnost 16. února 2005. Následně bylo Dodatkem z Dauhá dojednaným v roce 2012 vytvořeno druhé kontrolní období do roku 2020, tento dodatek však vstoupil v platnost až 31. prosince 2020, tedy na samém konci tohoto kontrolního období.

Základ pro sjednání Kjótského protokolu byl položen již na první konferenci smluvních stran v Berlíně v roce 1995, kde podle čl. 4 odst. 2 písm. d) UNFCCC mělo dojít k přezkoumání přiměřenosti závazků smluvních stran uvedených v příloze I. V rámci tohoto přezkumu byl přijat tzv. **Berlínský mandát**, který měl revidovat závazky smluvních stran uvedených v příloze I formou protokolu nebo jiného

⁴³⁹ Rozhodnutí COP nejsou obecně právně závazná, k vytvoření nových právních povinností je nutné přijmout protokol nebo novelizovat úmluvu.

právně závazného instrumentu.⁴⁴⁰ Berlínský mandát výslovně uváděl, že největší podíl na historických a současných emisích mají rozvinuté státy, nový instrument tak měl obsahovat závazky jen pro rozvinuté státy uvedené v příloze I UNFCCC.⁴⁴¹

D. French uvádí, že až do samotného setkání konference smluvních stran v Kjótu nebyla nalezena shoda na budoucím znění protokolu. Protokol se měl týkat jen emisí států uvedených v příloze I UNFCCC. Zájmy prosazované různými skupinami států se značně lišily: rozvojové státy požadovaly ambiciózní snížení emisí skleníkových plynů; státy produkující ropu (sdružené v OPEC) zpochybňovaly důvěryhodnost vědeckých poznatků o změně klimatu; EU požadovala snížení emisí skleníkových plynů o 15 % do roku 2010 jakožto požadavek států, kterých se měly budoucí závazky týkat. USA naproti tomu zaujímaly s Japonskem, Kanadou, Austrálií a Novým Zélandem spíše odmítavý postoj, nicméně nakonec se zavázaly (prezidentem USA byl Bill Clinton a viceprezidentem Al Gore) stabilizovat emise skleníkových plynů do roku 2012. Japonsko, jako hostitelská země, nakonec prohlásilo, že prosazuje cíl snížení emisí o 5 % do roku 2012 s tím, že individuální státy si mohou vybrat ambicióznější cíl.⁴⁴² Předmětem sporů při vyjednávání protokolu byla nejen výše závazků, ale i flexibilita, kterou budou státy mít při jejich plnění. EU kromě vyšších závazných cílů preferovala také nižší flexibilitu, na rozdíl od USA. Podle D. Bodanskyho Kjótský protokol nakonec představuje kompromis mezi těmito pohledy.⁴⁴³ Obsahuje totiž závazné cíle snížení emisí skleníkových plynů doplněné flexibilními mechanismy.

K přijetí textu protokolu došlo na COP3 v japonském Kjótu v prosinci 1997. Kjótský protokol se zaměřuje téměř výhradně na mitigaci změny klimatu. **Skleníkové plyny**, na které se protokol vztahuje, jsou uvedeny v příloze A a jsou vyjádřeny v ekvivalentu oxidu uhličitého. Jedná se o „koš šesti plynů“, tj. o oxid uhličitý, metan, oxid dusný, částečně a zcela fluorované uhlovodíky a fluorid sírový. Co se týče **odvětví**, Kjótský protokol se vztahuje na energetiku, průmyslové procesy, používání rozpouštědel, zemědělství a odpady. To dávalo povinným stranám velkou míru flexibility v tom, na jaké plyny a odvětví se v provádění protokolu zaměří. Kjótský protokol výslovně vyjmul ze své působnosti skleníkové plyny, na něž se vztahuje Montrealský protokol a emise pocházející ze spalování paliv v letecké a námořní dopravě (čl. 2 odst. 2 Kjótského protokolu).

⁴⁴⁰ Jiným právně závazným instrumentem se rozuměla změna Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Viz DEPLEDGE, J. The road less travelled: difficulties in moving between annexes in the climate change regime. Op. cit. Zajímavostí je, že pro změnu úmluvy by postačovala tříčtvrtinová většina, na rozdíl od protokolu, ke kterému byla potřeba jednomyslnost, jelikož Rámcová úmluva OSN o změně klimatu nespécifikuje požadavky na jeho přijetí a samostatná pravidla nebyla přijata.

⁴⁴¹ Viz Decision 1/CP.1 Konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. The Berlin Mandate: Review of the adequacy of Article 4, paragraph 2 (a) and (b), of the Convention, including proposals related to a protocol and decisions on follow-up: <https://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>.

⁴⁴² FRENCH, Duncan. 1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change. *Journal of Environmental Law*. 1998, č. 2, s. 229.

⁴⁴³ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 160.

Ve stěžejním čl. 3 Kjótského protokolu se smluvní strany uvedené v příloze I UNFCCC zavázaly zajistit, jednotlivě nebo společně, že jejich úhrnné antropogenní emise skleníkových plynů nepřekročí přidělená množství s cílem snížit v kontrolním období let 2008–2012 své celkové emise těchto plynů nejméně o 5 % vzhledem k úrovni z roku 1990.

V příloze B Kjótského protokolu byly uvedeny kvantifikované závazky omezení nebo snížení emisí pro jednotlivé smluvní strany. Evropské společenství mělo snížit emise o 8 %, USA o 7 %, Japonsko o 6 %, některé státy 0 % (Nový Zéland, Rusko⁴⁴⁴), některé státy měly dokonce umožněny nárůst (Austrálie, Island, Norsko).⁴⁴⁵ Úhrnem mělo dojít k redukci emisí skleníkových plynů o 5,2 %. Jak už bylo uvedeno, Kjótský protokol v souladu s Berlínským mandátem zavazoval pouze strany uvedené v příloze I UNFCCC,⁴⁴⁶ tj. na 38 zemí, které v roce 2010 představovaly 39 % globálních skleníkových emisí, přičemž bez USA, které protokol neratifikovaly, a bez Kanady, která odstoupila, se jednalo pouze o 24% podíl. Všech 36 zbývajících stran svoje závazky splnilo.⁴⁴⁷

Kjótský protokol tedy obsahoval dva cíle: jednak cíl stanovený pro každý smluvní stát přílohy I obsažený v příloze B, který je právně závazný (sloveso „shall“), a dále cíl snížit celkové emise nejméně o 5 %, který je vyjádřen spíše vágně – „s cílem“, nicméně byl zahrnut zejména z obavy, aby závazky nebyly uvedeny pouze v příloze B.⁴⁴⁸

Kontrolní období bylo nastaveno na roky 2008–2012 s tím, že každá strana učiní do roku 2005 prokazatelný pokrok v plnění svých závazků (čl. 3 odst. 2 Kjótského protokolu).

Smluvní strany přílohy I UNFCCC měly kromě mitigačních cílů v čl. 3 Kjótského protokolu ještě stanoveny povinnosti v čl. 2 Kjótského protokolu, týkající se rozpracovávání politik a opatření (např. podpora obnovitelných zdrojů energie).

⁴⁴⁴ Očekávalo se, že státy v ekonomické tranzici po pádu Východního bloku budou rapidně snižovat emise, to že Rusku nebo Ukrajině byla dána 0, vedlo k tomu, že ačkoliv „bez námahy“ snižovaly emise, mohly v rámci flexibilních mechanismů prodávat povolenky (také známé jako „hot air“). Blíže např. WOERDMAN, Edwin. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol: An Environmental Problem or Not? *European Environmental Law Review*. 2005, č. 3 (14), s. 71–77.

⁴⁴⁵ Vedla se debata o tom, zda tento cíl má být stejný nebo stanovený pro každou stranu přílohy I zvlášť. Nakonec se jedná spíše o kompromis než o vědecky podložené cíle. Evropská unie, která požadovala spíše jednotný cíl, slevila ze svého požadavku a strany nakonec samy vepsaly svoje cíle, které ale byly obecně vyšší než původně představené.

⁴⁴⁶ Ten výslovně zmiňoval, že strany vně přílohy I nebudou zavázány novými závazky. Byly odmítnuty dokonce i snahy o dobrovolné přijetí závazků či snahy o postupné zapojení rozvojových států (viz DEPLEDGE, J. The road less travelled: difficulties in moving between annexes in the climate change regime. Op. cit.). Z těchto důvodů je Kjótský protokol považován za nejjasnější snahu o převedení principu CBDR do závazného právního nástroje. Viz BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 166.

⁴⁴⁷ SHISHLOV, Igor, MOREL, Romain, BELLASSEN, Valentin. Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the first commitment period. *Climate Policy*. 2016, č. 6.

⁴⁴⁸ Přičemž bez USA a Kanady byl tento cíl nižší. FRENCH, D. *1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change*. Op. cit., s. 232.

Navíc, smluvní strany uvedené v příloze II UNFCCC měly ještě povinnosti ohledně provozování finančního mechanismu (čl. 11 Kjótského protokolu).

Kjótský protokol také obsahoval povinnosti pro všechny smluvní strany, tj. i strany neobsažené v příloze I UNFCCC. Tyto povinnosti byly vymezeny v čl. 10 Kjótského protokolu a bylo u nich výslovně uvedeno, že se nejedná o zavedení nových závazků nad rámec Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Povinnosti měly být prováděny v souladu s principem společné, ale diferencované odpovědnosti a jednalo se zejména o formulování programů obsahujících opatření ke zmírnění změny klimatu či usnadnění adaptace.

Kjótský protokol uváděl možné mechanismy a nástroje, kterými je možné snížit emise skleníkových plynů v rámci mezinárodní spolupráce. Hlavní důraz měl být kladen na vnitrostátní opatření. Flexibilní mechanismy však měly průmyslovým státům umožnit, aby zajistily snížení emisí na území jiného státu nebo odkoupily od jiného státu právo vypouštět skleníkové plyny. Těmito **kjótskými mechanismy** jsou společná implementace neboli společně zaváděná opatření (*joint implementation – JI*) mezi rozvinutými státy, kterou specifikuje čl. 6 Kjótského protokolu,⁴⁴⁹ mechanismus čistého rozvoje (*clean development mechanism – CDM*) pro spolupráci rozvinutých a rozvojových států, který je upraven čl. 12 Kjótského protokolu,⁴⁵⁰ a konečně mechanismus emisního obchodování (*emission trading – ET*), který je upraven v čl. 17 Kjótského protokolu.⁴⁵¹ Mechanismy stojí na té myšlence, že snížení emisí má stejný efekt bez ohledu na to, kde k němu dojde a proto by tato snížení měla být prováděna tam, kde je to nejvíce ekonomicky výhodné. Flexibilní

⁴⁴⁹ Společně zaváděná opatření jsou z ekonomického hlediska založena na rozdílu nákladů na redukci emisí v jednotlivých vyspělých zemích. Základem byl předpoklad, že v zemích střední a východní Evropy, v nichž probíhala ekonomická transformace, jsou mnohem větší možnosti ekonomicky únosné redukce emisí, a to vzhledem k dřívějšímu neefektivnímu využívání tepla a elektřiny.

⁴⁵⁰ **Mechanismus čistého rozvoje** je mechanismem Kjótského protokolu, který měl umožnit zemím z přílohy I financovat projekty, které musí snižovat existující emise skleníkových plynů v rozvojových zemích. Mezi diskutabilní způsoby využití mechanismu čistého rozvoje, který pravidla rovněž umožňovala, patří vysazování lesů a obecně investice do propadů. Investice do propadů ve stručnosti znamenají to, že státy nemusí svoje závazky plynoucí z Kjótského protokolu splnit pouze snížením emisí, ať už na území svého státu či jiného státu, ale mohou vytvářet a chránit tzv. propady uhlíku (*carbon sinks*) a umožnit tak větší ukládání uhlíku v lesích či půdě, takže jejich čistě emise oxidu uhličitého (emise, od kterých je odečten nově uložený uhlík) se sníží. SVÍTIL, Radek, POLÁK, Michael. Co přináší Kjótský protokol? [online] *Ekolist.cz*. 15. února 2005. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.

⁴⁵¹ **Obchodování s emisemi** (*emission trading – ET, emisní obchodování*) je nejznámější mechanismus Kjótského protokolu. Kjótský protokol nastavil strop cílem snížit emise o 5,2 % oproti úrovním roku 1990. Jakmile je nastaven tento strop, strany jsou oprávněny vypustit určité množství/podíl celkového množství emisí. Kjótský protokol tento podíl vyjádřil v příloze B, kde byly vyjádřeny podíly jednotlivých států. Každá z těchto stran mohla tyto emise alokovat na vnitrostátní úrovni. Hulme uvádí, že během vyjednávání o Kjótském protokolu Evropské společenství a další environmentálně více uvědomělé strany nechtěly systém emisního obchodování jako prostředek zamýšlených cílů. Nicméně pod tlakem vyjednávání a zejména kvůli tlaku ze strany USA byl tento mechanismus přijat. Lze shrnout, že Kjótský protokol znamenal urychlení a nastartování procesu vyvíjení a zkoušení regionálních a celosvětových uhlíkových trhů. HULME, Mike. *Why We Disagree about Climate Change*. Cambridge University Press, 2009, s. 298.

mechanismy mohly využívat jen státy, které řádně evidovaly své vlastní emise a vytvořily registr pro evidenci získaných kreditů. I přesto jsou flexibilní mechanismy Kjótského protokolu kritizovány z několika důvodů. Je uváděno, že emise uspořené na jednom místě jsou v praxi vypuštěny na místě druhém, projekty jsou nerovnoměrně geograficky rozmístěny a mnohdy nepřispívají k udržitelnému rozvoji a neumožňují dostatečné zapojení aktérů na lokální úrovni.⁴⁵²

Kjótský protokol v čl. 5, čl. 7 a čl. 8 zakládá systém **monitoringu** a podávání zpráv, jehož jádrem je soustava vnitrostátních systémů pro odhad antropogenních emisí (čl. 5), která je doplněna informacemi nezbytnými k zajištění dodržování článku 3 (čl. 7). Tyto informace podléhají přezkumnému řízení podle čl. 8. Dále Kjótský protokol v čl. 18 obsahuje ustanovení, podle kterého konference smluvních stran na svém prvním zasedání schválí vhodné a účinné postupy a mechanismy **zjišťování a řešení případů nedodržování** tohoto protokolu, včetně vypracování indikativního seznamu následků, který bere v úvahu příčiny, druh, stupeň a četnost nedodržení těchto následků. Tyto postupy a mechanismy související s dodržováním Kjótského protokolu (*non-compliance procedure*) byly přijaty rozhodnutím 27/CMP.1⁴⁵³ a jsou označovány jako nejpropracovanější a nejambicióznější režim dodržování obsažený v mezinárodních environmentálních smlouvách.⁴⁵⁴ Nicméně, jak upozorňuje D. Bodansky, následky nebyly právně závazné, neboť podle čl. 18 Kjótského protokolu, mají-li být tyto postupy závazné, přijímají se formou změny protokolu.⁴⁵⁵ Marrakéšské dohody neznamenají změnu protokolu, jde pouze o rozhodnutí setkání smluvních stran. Někteří se proto domnívají, že tento mechanismus byl poměrně slabý.⁴⁵⁶ Navíc, nejen, že USA odmítly Kjótský protokol ratifikovat, i státy, které jej ratifikovaly, od něj odstoupily, když bylo zřejmé, že se jim závazky nepodaří splnit (např. Kanada).

⁴⁵² Více např. BŘEZOVSKÁ, Romana, JUNGWIRTH, Tomáš. Článek 6 Pařížské dohody. Chybějící díl do skládačky světové klimatické akce. *Policy paper* [online]. Asociace pro mezinárodní otázky (AMO), 2020. Dostupné z: <https://www.amo.cz/cs/zmena-klimatickych-politik/clanek-6-parizske-dohody-chybejici-dil-do-skladacky-svetove-klimaticke-akce/>.

⁴⁵³ Decision 27/CMP.1 Procedures and mechanisms relating to compliance under the Kyoto Protocol.

⁴⁵⁴ Sankční mechanismus Kjótského protokolu mohl být spuštěn otázkou ohledně implementace buď ze strany expertního posouzení, nebo jednou ze stran, a to i vůči sobě. Byl založen tzv. Výbor pro dodržování (*Compliance Committee*), který měl dvě větve – podpůrné oddělení (*facilitative branch*) a donucovací oddělení (*enforcement branch*), které spolupracovaly a scházely se v plénu. Následky, které mělo nedodržování Kjótského protokolu, záležely na druhu závazku. V případě nedodržování ohledně reportingu by závěrem bylo prohlášení o nedodržování a příprava *compliance action plan*, následovaného plánem s analýzou příčin, seznam opatření a harmonogramem pro přijetí opatření. V případě neplnění kritérií způsobilosti pro účast na flexibilních mechanismech bylo následkem pozastavení způsobilosti účasti na těchto mechanismech. Pokud strana nedodržovala kvantifikované redukční závazky, následkem bylo prohlášení o nedodržování a navýšení závazků o 30 %, povinnost vypracovat akční plán a pozastavení účasti na flexibilních mechanismech. K uplatnění tohoto mechanismu viz Kyoto Protocol Compliance Tribunals, dostupné z: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-principle-law/kyoto-protocol-compliance-tribunals/>. Více též viz BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit.

⁴⁵⁵ Ibid., s. 199.

⁴⁵⁶ HULME, M. *Why We Disagree about Climate Change*. Op. cit., s. 294.

Kjótský protokol bývá **zpětně hodnocen** různě. Některými je hodnocen jako instrument, který úspěšně vytvořil tržní pravidla. Obhájcí protokolu rovněž poukazují na to, že Kjótský protokol zavazoval státy, které mají historicky největší odpovědnost za emise skleníkových plynů a které mají rovněž v zásadě větší možnost za to zaplatit, a to je v souladu s principem znečišťovatel platí. Naproti tomu například americký ekonom S. Barrett se domnívá, že Kjótský protokol je příkladem toho, co by přesně mezinárodní smlouva na ochranu životního prostředí neměla být. Za tři hlavní znaky dobré mezinárodní smlouvy považuje jednak širokou participaci, za druhé zajištění jejího dodržování a za třetí toto musí být zajištěno i za podmínky požadovat po smluvních stranách podstatné změny v jejich chování. Kjótský protokol podle něj na základě těchto kritérií zcela selhal. V tom mu Hulme dává za pravdu – Čína a Spojené státy americké nebyly účastníky Kjótského protokolu v tom smyslu, že nebyly vázány žádnými cíli snížení emisí skleníkových plynů. A konečně Kjóto nedonutilo smluvní strany změnit svoje chování.⁴⁵⁷

Kjótský protokol měl vstoupit v platnost 90. dnem po uložení listiny o ratifikaci, přijetí, schválení nebo přistoupení od nejméně 55 stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, mezi nimiž by byly smluvní strany uvedené v příloze I této úmluvy, jejichž celkové emise oxidu uhličitého v roce 1990 představovaly alespoň 55 % celkových emisí oxidu uhličitého smluvních stran uvedených v příloze I. Mnoho ustanovení Kjótského protokolu však vyžadovalo další úpravu, proto některé státy nechtěly text Kjótského protokolu ratifikovat, dokud nedojde k vyjasnění některých ustanovení. K tomuto vyjasnění došlo až přijetím tzv. Marrakéšských dohod na COP7 v roce 2001 v Maroku, které sloužily jako tzv. *Kyoto Protokol's rule-book* a stanovily pravidla např. pro fungování mezinárodního obchodování s emisními povolenkami.⁴⁵⁸

Kjótský protokol byl otevřen k podpisu v březnu 1998. EU ratifikovala protokol v roce 2002, k naplnění podmínky ratifikace 55 stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu došlo v tomtéž roce. Problém ale tvořila druhá podmínka, tedy potřebný počet ratifikací stran uvedených v příloze I UNFCCC. USA protokol podepsaly v roce 1998 za vlády prezidenta Clintona, ovšem k předložení Senátu ke schválení, aby mohl být protokol ratifikován, nedošlo. Když byl v roce 2000 prezidentem USA zvolen George W. Bush, bylo jasné, že k ratifikaci ze strany USA nedojde. Cíle Kjótského protokolu byly proto upraveny v Bonnu v roce 2001 tak, aby Japonsko, Kanada a Austrálie s protokolem souhlasily a mechanismu se zúčastnily. Druhou podmínku pro vstup v platnost se nakonec podařilo naplnit až v roce 2004, kdy byl protokol ratifikován Ruskem. Kjótský protokol nakonec vstoupil v platnost 16. února 2005. V roce 2007 se připojila Austrálie. USA protokol do roku 2020 neratifikovaly. Od Kjótského protokolu odstoupila s platností k prosinci 2012 Kanada,

⁴⁵⁷ Ibid., s. 295, 296.

⁴⁵⁸ Decisions 2-24/CP.7: „The Marrakech Accords“ (21. leden 2002), ratifikované na prvním setkání smluvních stran Kjótského protokolu v roce 2005. Viz zde: <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/05.pdf>.

kteřá měla podle protokolu snížit své emise o 6 % do roku 2012 oproti roku 1990, ale v roce 2009 byly její emise o 17 % vyšší než v roce 1990.

10.2.3 Od Kjóta k Paříži

Od roku 2005, kdy vstoupil v platnost Kjótský protokol, jednala konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu jako shromáždění smluvních stran tohoto protokolu. První taková konference se konala v roce 2005 v Kanadě. Jejím konkrétním přínosem bylo schválení **Marrakéšských dohod** na COP7 v Marrakéši v roce 2001. Dalším přínosem bylo zahájení procesu k dalším závazkům pro rozvinuté státy po roce 2012 (tzv. Montrealský akční plán). V duchu příprav na nový mechanismus platný po roce 2012 se nesla i další setkání. Předpokládalo se, že se k tomuto mechanismu připojí i rozvojové státy.⁴⁵⁹

V prosinci 2007 na COP13 Austrálie oznámila svoji ratifikaci Kjótského protokolu a byl dohodnut tzv. **Akční plán z Bali** (*Bali Action Plan – Decision 1/CP.13.*), který předpokládal vyjednávání rámce pro období po roce 2012 (tedy po závazkovém období Kjótského protokolu). Akční plán z Bali započal cestu ke Kodaňské dohodě, jelikož předpokládal, že na patnáctém setkání smluvních stran (COP15 v Kodani) bude nalezen souhlas ohledně rámce, který umožní plné, efektivní a dlouhodobé provádění Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu díky dlouhodobé spolupráci po roce 2012 (*long-term cooperative action*). Tato spolupráce se již měla týkat všech smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁴⁶⁰

Směrem ke COP15 v roce 2009 v **Kodani** panovala velká očekávání. Ve světle Čtvrté hodnotící zprávy IPCC, závazku Evropské unie snížit emise do roku 2020 o 20–30 %, ambiciózních závazků Norska nebo Japonska a zvolení Baracka Obamy prezidentem USA se očekávalo přijetí nové dohody obsahující závazky po roce 2012, tedy po závazkovém období Kjótského protokolu. Během konference v Kodani však nebyla nalezena širší shoda na žádném textu, ačkoliv jich bylo představeno několik. Kromě uniklého textu navrženého Dánskem došlo v posledních hodinách k sjednání tzv. **Kodaňské dohody** (*Copenhagen Accord*), ovšem na

⁴⁵⁹ Mezitím došlo v roce 2007 k uveřejnění čtvrté hodnotící zprávy panelu IPCC. Nobelova cena míru za rok 2007 byla udělena právě Mezivládnímu panelu OSN pro změnu klimatu a Alu Goreovi za vytváření a rozšiřování hlubších znalostí o klimatických změnách způsobených lidstvem a položení základů pro opatření, která jsou potřeba k maření těchto změn. V tomto období se také konalo větší množství konferencí a setkání s ústředním tématem změny klimatu. I tehdejší nová česká vláda tvořená mimo jiné i zástupci Strany zelených se zavázala snížit energetickou náročnost ČR. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR však zamítla návrh zákona na snížení emisí skleníkových plynů do roku 2050 o 50 % oproti roku 2000. Zdroj zde: Historie mezinárodních aktivit v oblasti klimatických změn, dostupné z: <https://ekolist.cz/zpravodajstvi/zpravy/historie-mezinarodnich-aktivit-v-oblasti-klimatickych-zmen>.

⁴⁶⁰ V období po Kjótu lze pomalu pozorovat odklon od principu společné, i když rozdílné odpovědnosti, který stál původně u jeho zrodu. To se projevuje v odklonu od snahy zavazovat pouze rozvinuté státy a snaze, aby se na boji se změnou klimatu podílely všechny státy.

jejím vyjednání se podílely jen některé státy (zejména USA spolu s Čínou, Indií, Brazílií a Jihoafrickou republikou). Závěrečný text nebyl schválen, některé státy se vůči němu vyjádřily velmi kriticky a text byl nakonec podepsán jen několika státy.

Ačkoliv byla konference v Kodani chápána jako zklamání, položila základy budoucího přístupu, který byl převeden do právně závazné dohody v Paříži v roce 2015.⁴⁶¹ Kodaňská konference byla jasným signálem, že USA hodlají opustit kjótský systém závazných cílů a přejít k dobrovolnému a nezávaznému instrumentu. Text Kodaňské dohody sice uznal vědecký poznatek nutnosti udržet nárůst teploty pod 2 °C, ale neobsahoval závazky, které by k zajištění tohoto cíle vedly. Smluvní strany měly podle textu do konce roku 2010 představit svoje vlastní dobrovolné příspěvky k tomuto cíli. Součástí textu byly prázdné přílohy, kde měly být tyto příspěvky uvedeny.

Vzhledem k tomu, že text nebyl schválen, zůstala Kodaňská konference bez oficiálního výsledku, a tedy bez právního nástroje pro regulaci skleníkových plynů po roce 2012. Za dílčí úspěch Kodaňské konference lze označit pouze shodu na vzniku **Kodaňského klimatického fondu** (*Copenhagen Green Climate Fund*), který měl zprostředkovat tok financí od vyspělých zemí, jež přislíbily přispívat rozvojovým státům na opatření související s omezováním emisí skleníkových plynů, využívání zelenějších technologií, adaptaci na změny klimatu nebo boj proti odlesňování.

Selhání Kodaňské konference vrhlo stín na jednání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Následovaly konference v mexickém Cancúnu a v jihoafrickém Durbanu. COP16 v mexickém Cancúnu byla důležitá zejména proto, že rozhodnutím 1/CP.16 **Cancúnskou dohodou** (*Decision 1/CP.16 The Cancun Agreements*) bylo uznáno, že je potřeba udržet nárůst globální průměrné teploty pod 2 °C oproti předindustriální době a že strany mají urgentně konat za tímto účelem. Dále bylo uznáno, že je potřeba zvážit zpřísnění tohoto cíle včetně vzetí do úvahy hodnoty 1,5 °C. Dalším úspěchem bylo nalezení shody nad vznikem **Zeleného klimatického fondu**, který byl navržen již v Kodani.⁴⁶² Vyspělé země mají do fondu poskytnout 100 miliard dolarů ročně za účelem pomoci rozvojových zemím. O rok později na COP17 v jihoafrickém Durbanu byla nalezena shoda na tom, že budou obnovena jednání o právně závazném dokumentu, který by byl přijat v roce 2015 a vztahoval by se na období po roce 2020.⁴⁶³ Byla ustavena Ad hoc pracovní skupina pro **Durbanskou platformu** (*Ad Hoc Working Group on the Durban*

⁴⁶¹ FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*. 2016, č. 92 (5), s. 1111.

⁴⁶² Struktura Zeleného klimatického fondu byla dojednána v Durbanu v roce 2011, reálně začal fond fungovat v roce 2014 a v listopadu 2015 byly schváleny první projekty.

⁴⁶³ Viz Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action. Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. 15. března 2012. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>.

Platform for Enhanced Action – ADP). V rámci této platformy byly sledovány dvě větve vyjednávání: vyjednávání směrem k úmluvě pro rok 2015⁴⁶⁴ a vyjednávání ohledně režimu do roku 2020.⁴⁶⁵

Na osmnáctém setkání konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v katarském Dauhá v roce 2012 byla nalezena shoda na tom, že bude zahájeno nové závazkové období podle Kjótského protokolu, které překlene období mezi rokem 2012 a rokem 2020, kdy by již měla platit nová mezinárodní dohoda. Strany měly zhodnotit své závazky, a pokud to bude možné, navýšit je do roku 2014. Bylo doporučeno snížení emisí mezi 25 a 40 % oproti úrovni od roku 1990 do roku 2020.⁴⁶⁶ Strany Kjótského protokolu přijaly Dodatek z Dauhá (*Doha Amendment to the Kyoto Protocol*) rozhodnutím 1/CMP.8 8. prosince 2012.⁴⁶⁷ **Dodatek z Dauhá** vytvořil druhé kontrolní období Kjótského protokolu pro roky 2013–2020. Dodatek ale vstoupil v platnost až 31. prosince 2020, poté, co byl ratifikován dostatečným množstvím stran (144 stranami). Do čl. 3 Kjótského protokolu byl Dodatkem z Dauhá inkorporován nový odstavec stanovící, že smluvní strany přílohy I zajistí, aby jejich úhrnné antropogenní emise nepřekročily přidělená množství uvedená v příloze B, a jsou v souladu s cílem snížit v kontrolním období 2013–2020 své celkové emise těchto plynů nejméně o 18 % oproti úrovni z roku 1990. Evropská unie měla závazek snížit své emise o 20 %; podmíněně 30 % v případě, že i další rozvinuté státy se zavážou k obdobnému snížení a rozvojové státy přispějí adekvátně.⁴⁶⁸ Dodatek z Dauhá také přidal do koše plynů, na které se protokol vztahuje, fluorid dusitý. Druhé závazkové období se tak vztahovalo na koš sedmi plynů.⁴⁶⁹

Druhým významným výsledkem **konference v Kataru** bylo podpoření a bližší konkretizování Durbanské platformy pro přípravu právně závazného nástroje, který měl být přijat na COP21 v Paříži a být účinný po roce 2020. Rozhodnutí 2/CP.18 (*Decision 2/CP.18*) uznává, že by se měly zapojit všechny smluvní strany Rámcové

⁴⁶⁴ Rozhodnutím 1/CP.17 (*Decision 1/CP.17*), článkem 2, byl zahájen proces k vytvoření protokolu, jinému právnímu instrumentu nebo výsledku s právní silou, který by se vztahoval na všechny smluvní strany, byl by přijat na COP21 a byl by účinný po roce 2020.

⁴⁶⁵ BODLE, Ralph, DONAT, Lena, DUWE, Matthias. *The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook*. *Carbon & Climate Law Review*. 2016, č. 1, s. 5.

⁴⁶⁶ Pro rozvinuté státy vázané Kjótským protokolem. O tento doporučený cíl opřely svoje rozhodnutí i soudy v případě Urgenda (viz kapitola 28).

⁴⁶⁷ Doha amendment to the Kyoto Protocol, dostupné z: https://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf.

⁴⁶⁸ Toto bylo reflektováno v poznámce pod čarou k závazku EU: „Jako součást globální a komplexní dohody pro období po roce 2012 Evropská unie znovu opakuje svou nabídku snížit do roku 2020 úroveň emisí o 30 % ve srovnání s úrovní v roce 1990 za podmínky, že ostatní rozvinuté země se zavážou ke srovnatelnému snížení emisí a rozvojové země přispějí přiměřeně podle svých odpovědností a odpovídajících schopností.“

⁴⁶⁹ Samozřejmě i Dodatek z Dauhá, neboli druhé závazkové období Kjótského protokolu, bylo kritizováno. Nejen, že Spojené státy americké nebo Čína zůstaly vně tohoto mechanismu, vědci rovněž upozorňovali na to, že věda se posunula od sjednání prvního protokolu dopředu, a to mělo být v roce 2012 reflektováno. Např. WEAVER, Andrew. *Toward the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol*. *Science*. 2011, Vol. 332, Issue 6031, s. 795–796.

úmluvy OSN o změně klimatu. Rozhodnutí také zmiňuje to, že by měla být zahrnuta snaha udržet zvyšování globální průměrné teploty pod 2 °C nebo 1,5 °C oproti předindustriální době. Byl také představen rozvrh – prvky návrhu textu měly být projednávány již na COP20 a návrh textu měl být představen do května 2015.

COP19 proběhla v polské Varšavě v roce 2013. Jedním z výsledků byl vznik **Varšavského mezinárodního mechanismu pro ztráty a škody** (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage – WIM*). Rozhodnutí 1/CP.19 (*Decision 1/CP.19*) dále zpřesňuje Durbanskou platformu tím, že vyzývá strany, aby započaly nebo zintenzivnily přípravu na zamýšlených vnitrostátně stanovených příspěvcích a sdělily je v předstihu před COP21 (do konce 1. čtvrtiny roku 2015). Již ve Varšavě se tedy počítalo s konceptem (zamýšlených) vnitrostátně stanovených příspěvků – (*intended*) *nationally determined contributions [(I)NDCs]*.⁴⁷⁰

V roce 2014 proběhlo několik pracovních přípravných jednání, která ukázala, že ohledně budoucího právního nástroje nepanuje ještě zdaleka shoda. Proto ani COP20 v Limě v Peru v roce 2014 neznamenala velký pokrok. Výsledkem konference je tzv. **Rozhodnutí z Limy** (*Lima decision*, také nazývané „*Lima Call for Climate Action*“). Strany se dohodly na tom, že nový právní nástroj se bude vztahovat na všechny státy, nicméně metoda bude odlišná od Kjótského protokolu. Nová dohoda neměla udávat specifické cíle snížení emisí pro smluvní strany, které by pak musely provádět vnitrostátními opatřeními, nýbrž na základě svých vnitrostátních politik ke snížení emisí skleníkových plynů měly smluvní strany sdělit svoje zamýšlené plány v boji se změnou klimatu. Myšlenka byla taková, že se strany kolektivně dotlačí k přijetí ambiciózních plánů. Limské rozhodnutí tedy opětovně potvrzuje mechanismus zamýšlených vnitrostátně stanovených příspěvků (*Intended Nationally Determined Contributions – INDCs*) a obsahuje principy, které měly být vtěleny do budoucí dohody. Budoucí dohoda se měla vztahovat na mitigaci, adaptaci, financování, vývoj a převod technologií, budování kapacit a transparentnost činnosti a podpory.⁴⁷¹

V Limě tedy nebyla nalezena shoda nad návrhem textu Pařížské dohody, ale bylo dohodnuto, že v roce 2015 proběhnou navíc další vyjednávací setkání. Na

⁴⁷⁰ Zamýšlený vnitrostátně stanovený příspěvek (*Intended Nationally Determined Contribution – INDC*) se stává vnitrostátně stanoveným příspěvkem (*Nationally Determined Contribution – NDC*) v okamžiku, kdy smluvní strana formálně přistoupí k Pařížské dohodě. Pokud se strana nerozhodne jinak, toto nastane automaticky. Stranám ale nic nebrání svůj příspěvek upravit.

⁴⁷¹ A. Schatz se domnívá, že konference v Limě značí obrat v mnoha aspektech, zejména s ohledem na stírání rozdílů v povinnostech podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu mezi rozvojovými a rozvinutými zeměmi. Limské rozhodnutí neobsahovalo výslovné rozdíly mezi povinnostmi rozvinutých a rozvojových zemí. Místo toho rozhodnutí volalo po tom, aby si každá země určila svůj přiměřený a „nejvíce ambiciózní“ příspěvek k boji se změnou klimatu. Dalším faktorem bylo, že v návrhu nebyly obsaženy žádné mezinárodně závazné povinnosti, ale byl kladen důraz na zamýšlené příspěvky. SCHATZ, Andrew. Lima Climate Negotiations Shed Light on a Future Climate Framework [online]. American Bar Association. 2015. Dostupné z: https://www.americanbar.org/groups/environment_energy_resources/publications/trends/2014-2015/july-august-2015/lima_climate_negotiations_shed_light_a_future_climate_framework.

setkání v Ženevě v únoru 2015 došlo k sepsání tzv. Ženevského textu, který obsahoval téměř 90 stran textu a shrnoval požadavky a postoje všech stran. Ačkoliv ještě těsně před Pařížskou konferencí tedy nebyla nalezena shoda ohledně mnoha důležitých ustanovení, předpokládalo se, že jestli vše proběhne podle plánu, bude na konci roku 2015 v Paříži přijata nová právně závazná dohoda o změně klimatu v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

10.2.4 Pařížská dohoda

Pařížská dohoda (*The Paris Agreement*) je právně závazná mezinárodní smlouva dojednaná v prosinci roku 2015 na 21. zasedání Konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v Paříži (COP21).⁴⁷² Byla přijata jako příloha rozhodnutí 1/CP.21, někdy označovaného jako Pařížské rozhodnutí.

Ke COP21 bylo směřováno již několika předchozími konferencemi smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, včetně zejména té poslední předcházející v Limě, kde se nejzřetelněji formoval text budoucí dohody. V průběhu vyjednávání Pařížské dohody bylo potřeba najít kompromis ohledně čtyř okruhů: jednalo se o právní povahu dohody a jednotlivých ustanovení, architekturu dohody, předmět a míru rozdělení povinností pro jednotlivé smluvní strany.

Ve vztahu k **závaznosti a povinnostem** pro smluvní strany je rozlišováno mezi právní formou dohody a právním charakterem jednotlivých ustanovení.⁴⁷³ Již z předchozích konferencí smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu vyplývá, že dohoda měla být právně závazná a měla zavazovat všechny smluvní strany. O tom hovořil jasně již mandát z Durbanu z roku 2011. I přesto ale nebylo úplně jasné, zda nakonec k dojednání dohody závazné podle mezinárodního práva veřejného dojde – jedním z faktorů bylo například to, že právně závazná dohoda by neprošla americkým Senátem ovládaným republikány.⁴⁷⁴ Postoj vyjednávačů USA hodně ovlivnil i samotný text dohody, resp. povahu jednotlivých ustanovení. Vyjednávači se snažili, aby výsledkem byly takové mezinárodněprávní povinnosti, ke kterým se mohou Spojené státy americké připojit pouze prostřednictvím exekutivy,

⁴⁷² Adoption of the Paris Agreement, 12. 12. 2015. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>. Pro závěrečnou fázi vyjednávání konference, které se zúčastnilo celkem 196 delegací, byl ustaven tzv. Pařížský výbor, jemuž byly předkládány průběžné výsledky politicky velmi citlivých jednání k problematickým otázkám. Návrh kompromisní dohody smlouvy o délce 29 stran byl předložen francouzským předsednictvím ve středu 9. prosince. Finální text dohody byl představen v sobotu 12. prosince 2015 a tentýž den na plénu COP21 rychle a bez připomínek schválen.

⁴⁷³ RAJAMANI, Lavanya. The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. *Journal of Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 338.

⁴⁷⁴ Klimatická dohoda z Paříže. [online]. *Euractiv.cz*, 30. 11. 2015 akt. 21. 11. 2016. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimaticka-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>. Více k této problematice př. Wewerinke- In WEWERINKE-SINGH, Margaretha, DOEBBLER, Curtis. The Paris agreement: Some critical reflections on process and substance. *University of New South Wales law journal*. 2016, č. 4.

tedy prezidenta, a ke kterým nebude potřeba souhlasu Senátu. A tak vzniklo jakési kompromisní řešení – **samotná dohoda je právně závazná podle mezinárodního práva veřejného,**⁴⁷⁵ **právní charakter jednotlivých ustanovení se však liší – některá jsou právně závazná, jiná ne.** Tento hybridní formát se projevuje zejména v tom, že požadavky na dobrovolně zamýšlené příspěvky smluvních stran – a to jak v oblasti snižování emisí, tak v oblasti financování – nejsou právně závazné.⁴⁷⁶

Ustanovení Pařížské dohody lze podle právního charakteru rozdělit do tří skupin.⁴⁷⁷ Závazná ustanovení, kde je použito sloveso *shall* („*each Party shall*“), lze označit jako **hard law**. Jako prostřední stupeň lze chápat ustanovení, kde je použito např. sloveso *should* (*each Party/all parties should*), které je označováno za **soft law**. Jako poslední lze rozlišit ustanovení, která lze označit jako **non-law**, jedná se typicky o čl. 7 Pařížské dohody, který obsahuje deklaratorní ustanovení v tom smyslu, že státy: „*uznávají, že adaptace je globální výzvou.*“ Závazné povinnosti ze smlouvy plynoucí pro smluvní strany jsou převážně procesního charakteru – u těch bylo spíše použito sloveso *shall*, naproti tomu u věcných požadavků je spíše použito sloveso *should*.⁴⁷⁸ Proto lze Pařížskou dohodu charakterizovat jako smlouvu procesní.

Závazné povinnosti jsou např. připravit, sdělit a zachovávat vnitrostátně stanovené příspěvky (NDCs, čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody); poskytnout informace nezbytné pro srozumitelnost, transparentnost a porozumění příspěvku (čl. 4 odst. 8 Pařížské dohody); sdělit svůj příspěvek každých pět let (čl. 4 odst. 9 Pařížské dohody); pravidelně poskytovat požadované informace, jako je národní inventarizační zpráva o antropogenních emisích (čl. 13 odst. 7 Pařížské dohody).

Pařížská dohoda byla přijata v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, o čemž svědčí čl. 2 Pařížské dohody, kde je stanoveno, že dohoda „podporuje provádění úmluvy“.⁴⁷⁹ Pařížská dohoda je tak doplňkem Rámcové úmluvy OSN o změně

⁴⁷⁵ Pařížská dohoda má status mezinárodní smlouvy ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

⁴⁷⁶ Z toho důvodu, že k cíli mají vést příspěvky smluvních stran, je Pařížská dohoda také označována jako „*umbrella agreement*“. POPOVSKI, V. *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*. Op. cit.

⁴⁷⁷ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 213.

⁴⁷⁸ Sloveso „*shall*“ je více závazné, značí závaznou povinnost. K tomuto více BODANSKY, D. *The Legal Character of the Paris Agreement*. Op. cit., s. 145. Ohledně pojmů „*shall*“ versus „*should*“ se vyskytl problém i v samotném závěru vyjednávání, kdy již byl představen konečný text dohody. V článku 4 odstavci 4 dohody bylo použito sloveso „*shall*“, které údajně nebylo dohodnuto. MUSELO tedy dojt k opravě. Více viz.: How a 'typo' nearly derailed the Paris climate deal [online]. *The Guardian*, 16. 12. 2015. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2015/dec/16/how-a-typo-nearly-derailed-the-paris-climate-deal>.

⁴⁷⁹ RAJAMANI, L. *The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations*. Op. cit., s. 341. Podle mandátu měla nová dohoda vzniknout v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu („*under the Convention*“). Zde se projeví rozdílné postoje rozvojových a rozvinutých států, kdy rozvojové státy zastávaly názor, že by nová dohoda měla být opravdu jen novým podružným nástrojem v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Naproti tomu rozvinuté státy zastávaly pozici nového instrumentu, který by měl stát samostatně. Diskuze vznikla zejména kvůli

klimatu, jako byl Kjótský protokol. Název „dohoda“ byl zvolen zejména z toho důvodu, že Spojené státy americké se snažily o co největší odlišení od Kjótského protokolu a to, aby se mohly připojit pouze prostřednictvím exekutivy, prosazovaly tedy název „dohoda“ namísto „protokol“. Použití názvu „dohoda“ nebo „protokol“ však považuje D. Bodansky z pohledu mezinárodního práva za irelevantní.⁴⁸⁰

Pařížská dohoda opouští striktní rozdělení povinností pro skupiny smluvních stran, respektive pro rozvinuté a rozvojové státy. Hlavní povinnosti plynoucí ze smlouvy směřují ke všem smluvním stranám, ačkoliv na rozvinuté země jsou kladeny vyšší požadavky – rozvinuté státy mají hrát (i nadále) vedoucí úlohu nastavením absolutních cílů snížení emisí a rozvíjející se státy by se měly snažit pokračovat ve svém úsilí zmírňovat emise a v průběhu času také přejít k redukčním emisním cílům nebo k omezení emisí v rámci celého hospodářství.⁴⁸¹ Mezi rozvinutými a rozvojovými státy je také rozlišováno v otázce financí.⁴⁸²

Co se týče architektury, Pařížská dohoda vychází a ještě rozšiřuje tzv. *bottom-up approach*, na který byl dán důraz již v Kodani. Je zachován cíl udržet globální oteplování pod 2 °C, je využit systém národních příspěvků ke snížení emisí, které nejsou právně závazné a které se týkají všech zemí. Pařížská dohoda jde v některých aspektech ještě dále – právě ten aspekt, že se dohoda vztahuje na všechny země, je v Pařížské dohodě ještě silnější než v Kodani, kde bylo stále ještě uvažováno o několika kategoriích zemí rozdělených do příloh vycházejících z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁴⁸³ Bodansky však označuje Pařížskou dohodu za významný úspěch v multilaterální diplomacii.⁴⁸⁴ Dohoda oproti Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a Kjótskému protokolu kvantifikuje cíle v oblasti globálního oteplování

tomu, že rozvojové státy se obávaly, že pokud by nástroj stál sám o sobě, nemusel by se řídit principy Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.

⁴⁸⁰ WEWERINKE-SINGH, M., DOEBBLER, C. *The Paris agreement: Some critical reflections on process and substance*. Op. cit., s. 1499.

⁴⁸¹ Nicméně právě u povinností rozvinutých zemí pokračovat ve své vůdčí roli tím, že se zaváží k absolutním redukčním cílům v rámci celého hospodářství, bylo použito sloveso „should“, tedy „by měly“ (čl. 4 odst. 4 Pařížské dohody).

⁴⁸² Více k tomuto např. PAUW, Pieter, MBEVA, Kennedy, VAN ASSELT, Harro. *Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement*. *Palgrave Communications*. 2019, č. 1.

⁴⁸³ Proč tedy Kodaňská konference selhala a Pařížská byla úspěšná, když principy byly obdobné? D. Bodansky uvádí tři důvody. Za prvé, v Kodani byla struktura, na které dohody stojí, nová. V Paříži s ní státy již počítaly – tato struktura byla postupně budována a strany se s ní mohly seznámit. Za druhé, rozvojové státy jako Čína a Brazílie pochopily, že cesta „nekonečně prodlužovaného Kjótského protokolu“ není možná. Za třetí, očekávání směrem k Paříži byla mnohem realističtější. Viz BODANSKY, Daniel. *The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary*. *Yale Journal of International Law*. 1993. Vol. 18, s. 451–558. Dalším faktorem je jistě i to, že už v roce 2014 USA a Čína uzavřely bilaterální dohodu týkající se budoucího boje se změnou klimatu a budoucích závazků směrem k Pařížskému jednání v roce 2015: U.S. – China Joint Announcement on Climate Change [online]. *The White House Office of the Press Secretary*, 11. listopadu 2014. Dostupné z: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.

⁴⁸⁴ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 209.

(jak ve stanovení konkrétního nárůstu teploty, tak ve stanovení dlouhodobého cíle rovnováhy), za druhé se kromě mitigace změny klimatu věnuje i adaptaci a zmírnění ztráty a škody, přináší již zmíněný přístup zdola nahoru (*bottom-up approach*), a kromě toho postupně smazává rozdíl mezi právními povinnostmi pro rozvinuté a rozvojové státy.⁴⁸⁵

Samotný text Pařížské dohody tvoří 29 článků, které uvozuje preambule.⁴⁸⁶

Pařížská dohoda stanoví v čl. 2 **teplotní cíle**, konkrétně udržet „*nárůst průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C⁴⁸⁷ oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C⁴⁸⁸ oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu*“. Kromě toho Pařížská dohoda obsahuje, na rozdíl od Kjótského protokolu, také dlouhodobý cíl – strany mají usilovat o to, aby vrcholu globálních emisí skleníkových plynů bylo dosaženo co nejdříve (s uznáním, že rozvíjející se státy dosáhnou tohoto maxima později), a poté urychleně snižovat emise v souladu s nejlepšími dostupnými vědeckými poznatky tak, aby ve druhé polovině tohoto století bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi a emisemi, které jsou přírodní zdroje schopné poutat, a to vše na bázi rovnosti a v kontextu udržitelného rozvoje a boje s chudobou (viz čl. 4 Pařížské dohody).⁴⁸⁹

⁴⁸⁵ VIÑUALES, Jorge. The International Law of Climate Change after the Paris Agreement [online]. *UN Audiovisual Library of International Law*. 2018. Dostupné z: http://legal.un.org/avl/l/vinuales_EL.html.

⁴⁸⁶ Preambule zmiňuje udržitelný rozvoj a vymýcení chudoby, uznává, že změna klimatu je společným problémem lidstva a rovněž stanoví, že smluvní strany by měly při přijímání opatření k řešení změny klimatu respektovat, podporovat a brát v úvahu své příslušné závazky v oblasti lidských práv, práva na zdraví, práv domorodých obyvatel, místních komunit, migrantů, dětí, osob se zdravotním postižením a lidí ve zranitelném postavení a práva na rozvoj, stejně jako rovnost pohlaví, posilování postavení žen a mezigenerační spravedlnost.

⁴⁸⁷ Dvoustupňová hranice měla být poprvé zmíněna ekonomem Williamem Nordhausem, který se ve své práci z roku 1975 „Můžeme kontrolovat oxid uhličitý?“ (*“Can We Control Carbon Dioxide?”*) zamýšlí nad tím, co by mohlo být hranicí pro emise CO₂. Nordhaus se domníval, že by bylo rozumné stanovit hranici, aby klimatické změny byly zachovány v normálním rámci klimatických změn a výkyvů. Domníval se také, že tato hranice nemůže být stanovena pouze vědci, ale musí zohledňovat společenské hodnoty a dostupné technologie. Nordhaus dospěl k závěru, že rozumným limitem by byl takový limit, který by znamenal zdvojnásobení emisí CO₂ oproti předindustriální době, což podle jeho odhadu znamená hranici zvýšení teploty asi o 2 °C. Uvádí se, že sám Nordhaus o tomto odhadu pochyboval. (TITLEY, David. Why is climate change’s 2 degrees Celsius of warming limit so important? [online]. *The Conversation*, 23. září 2017. Dostupné z: <http://theconversation.com/why-is-climate-changes-2-degrees-celsius-of-warming-limit-so-important-82058>.) Samozřejmě i klimatologové se snažili určit jakousi hranici. Zpráva Stockholmského environmentálního institutu z roku 1990 uváděla hranici 1 °C jako nejbezpečnější hranici, ale pravděpodobně nerealistickou. Hranice 2 °C se jim tak jevila jako druhý nejlepší limit (ibid.). Cíl 2stupňové hranice byl politicky poprvé uznán na setkání G8 v L’Aquila v roce 2009, později byl obsažen i v Kodaňské dohodě a později i v Cancúnské dohodě. Cíl 1,5 °C byl představen v Durbanu jako možná alternativa.

⁴⁸⁸ Tento ambiciózní cíl dlouhodobě prosazovalo tzv. „fórum nejzranitelnějších“ vedené Kostarikou a Filipínami. Tento cíl na konferenci podpořily i Francie, Německo, Kanada a oznámily vznik koalice „vysokých ambicí“, kterou tvoří USA, Evropská unie a takzvaná skupina Afriky, Karibiku a Pacifiku (ACP).

⁴⁸⁹ Ohledně podoby tohoto dlouhodobého cíle se vedla diskuze – byly různé návrhy různých cílů pro snížení emisí k určitému roku. Některé státy požadovaly úplnou dekarbonizaci ekonomiky do roku

K dosažení těchto cílů mají vést národní **vnitrostátně stanovené příspěvky států** (*Nationally Determined Contributions, NDCs*, čl. 3), které musí pravidelně každých pět let připravit a sdělit každá smluvní strana (čl. 4). Vnitrostátně stanovený příspěvek připraví každá smluvní strana podle vlastního uvážení, které je ohraničeno principem progresu (následný vnitrostátně stanovený příspěvek smluvní strany má představovat pokrok vůči stávajícímu příspěvku) a nejvyšších možných ambicí, avšak s přihlédnutím na její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky (čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody). Při přípravě a zejména aktualizaci svých příspěvků smluvní strany také vycházejí z tzv. globálního hodnocení (*global stocktake*), což je mechanismus pravidelného vyhodnocování dohody, ve kterém je zhodnocen kolektivní pokrok v plnění jejího účelu a jejích dlouhodobých cílů (čl. 14 Pařížské dohody). Smluvní strany mají rovněž provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů svých příspěvků (čl. 4 Pařížské dohody).

Konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody provede první **globální hodnocení** v roce 2023 a následně každých pět let, nerozhodne-li konference smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody jinak.⁴⁹⁰ Globální hodnocení je doplněno tzv. rámcem posílené transparentnosti, který je zřízen čl. 13 Pařížské dohody – v rámci toho se kladou požadavky na to, o čem mají státy pravidelně informovat. Účelem je poskytnout jasnou představu o činnostech v oblasti změny klimatu včetně sledování pokroku. Mezi **informace**, které má každá smluvní strana povinnost pravidelně poskytovat, patří národní inventarizační zpráva o antropogenních emisích ze zdrojů a snížení pomocí propadů a údaje nezbytné pro sledování pokroku při realizaci a plnění vnitrostátně stanoveného příspěvku. Oproti Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jde o posílení transparentnosti, kromě mitigace změny klimatu je kladen větší důraz na informace o podpoře (smluvní strany rozvinutých zemí poskytují informace o finanční podpoře) a o dopadech změny klimatu a adaptace (vztahuje se na všechny smluvní strany).⁴⁹¹

Kromě vnitrostátně stanovených příspěvků také mají všechny smluvní strany usilovat o formulování svých **dlouhodobých strategií nízkemisního rozvoje** (čl. 4, odst. 19 Pařížské dohody).

Článek 4 odst. 4 Pařížské dohody provádí princip společné, i když rozdílné odpovědnosti. Pařížská dohoda již neodkazuje explicitně na přílohy Rámcové úmluvy

2050, některé do roku 2100. Další variantou bylo snížení emisí o 80 až 90 % do roku 2050. Některé strany chtěly formulovat cíl tak, že do roku 2030 musí být dosažen vrchol celkových světových emisí. Další pojetí mluvilo o uhlíkové neutralitě. Pro stanovení dlouhodobého cíle byla např. i Evropská unie.

⁴⁹⁰ Globální hodnocení je blíže specifikováno pravidly pro provádění Pařížské dohody, která mimo jiné rozhodla, že hodnocení se bude skládat ze tří komponentů: i) sběr informací a příprava, ii) technické posouzení a iii) zohlednění výstupů. Více např.: VAN CALSTER, Geert, REINS, Leonie. *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2021.

⁴⁹¹ *Ibid.*, s. 305.

OSN o změně klimatu, čímž by se mohlo zdát, že zcela opouští jejich princip, nicméně na mnoha místech **rozdlišuje mezi rozvinutými a rozvojovými státy**, které nedefinuje. To znamená, že přílohy budou alespoň po určitou dobu sloužit jako referenční bod. Pařížská dohoda obsahuje rozdílné požadavky na vnitrostátně stanovené příspěvky pro rozvinuté a rozvojové státy a uznává, že rozvojovým státům potrvá delší dobu, než dosáhnou svého maxima emisí. Rozvinuté státy mají pokračovat ve své vůdčí roli tím, že se zaváží k absolutním redukčním emisním cílům v rámci celého hospodářství. Smluvní strany rozvojových zemí by měly nadále zvyšovat své mitigační úsilí a snažit se v průběhu času přejít k redukčním emisním cílům nebo k omezení emisí v rámci celého hospodářství s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky.⁴⁹² Pařížská dohoda rovněž rozlišuje „nejméně rozvinuté země a malé ostrovní státy“, které mohou připravit a oznámit strategie, plány a opatření pro nízkoemisní rozvoj s přihlédnutím na jejich zvláštní podmínky. Pařížská dohoda pak rozlišuje mezi rozvinutými a rozvojovými státy zejména v otázce financí.⁴⁹³

Článek 6 Pařížské dohody umožňuje využití tří **mechanismů pro dobrovolnou spolupráci stran**.⁴⁹⁴ Toto ustanovení je kompromisem, jelikož některé země se stavěly proti využití tržních mechanismů.⁴⁹⁵ V praxi ustanovení umožňuje dva tržní mechanismy, a to v odst. 2 a 4. Odstavec 2 umožňuje emisní obchodování, odstavec 4 zřizuje nový mechanismus (*sustainable development mechanism, SDM*), který zahrnuje roli mechanismu čistého rozvoje a společně zavážených opatření podle Kjótského protokolu. Mechanismus se na rozdíl od mechanismu čistého rozvoje vztahuje nejen na projekty, ale i politiky a programy, a to v rozvinutých i rozvojových státech. U SDM nejde o pouhé přesouvání započítaných emisí z jedné smluvní strany na druhou (jak je tomu u emisního obchodování), ale cílem je i zajištění snížení emisí, ke kterému by jinak nedošlo.⁴⁹⁶ Článek 6 Pařížské dohody se ale neomezuje pouze na tržní mechanismy, jeho závěrečná ustanovení se věnují i potřebě netržních mechanismů, jejich konkrétní podoba však v Pařížské dohodě chybí.⁴⁹⁷

Článek 7 Pařížské dohody se věnuje **adaptaci** na změnu klimatu: je stanoven globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu. Smluvní strany uznávají význam podpory adaptačního úsilí a spolupráce (odst. 6) a mají povinnost se zapojit do procesů

⁴⁹² Nicméně právě u povinnosti rozvinutých zemí pokračovat ve své vůdčí roli tím, že se zaváží k absolutním redukčním cílům v rámci celého hospodářství, bylo použito sloveso „*should*“, tedy „měly“ (čl. 4 odst. 4 Pařížské dohody).

⁴⁹³ Více k tomuto např. PAUW, P., MBEVA, K., VAN ASSELT, H. *Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement*. Op. cit.

⁴⁹⁴ VAN CALSTER, G., REINS, L. *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*. Op. cit., s. 149.

⁴⁹⁵ Např. Bolívie.

⁴⁹⁶ BŘEZOVSKÁ, R., JUNGWIRTH, T. *Článek 6 Pařížské dohody. Chybějící díl do skládačky světové klimatické akce. Policy paper*. Op. cit.

⁴⁹⁷ K dojednání prováděcích pravidel podle čl. 6 Pařížské dohody došlo na COP26 v roce 2021 (viz dále).

plánování adaptace a do realizace opatření (čl. 7 odst. 9 Pařížské dohody) a měly by vhodným způsobem pravidelně předkládat a aktualizovat adaptační sdělení (čl. 7 odst. 10 Pařížské dohody). Posílení ustanovení o adaptaci na změnu klimatu je považováno za úspěch rozvojových států.⁴⁹⁸

Následující články pojednávají o odvracení, minimalizaci a řešení **ztrát a škod** spojených s nepříznivými dopady klimatické změny s využitím tzv. Varšavského mezinárodního mechanismu, financování (rozvinuté země mají povinnost poskytnout finanční podporu rozvojovým zemím za účelem mitigace i adaptace a sdělovat informace o této podpoře),⁴⁹⁹ přenosu technologií, budování kapacit, spolupráci v provádění opatření podpory vzdělávání, veřejného povědomí, účasti veřejnosti a přístupu veřejnosti k informacím v oblasti klimatu.

Článek 15 Pařížské dohody zřizuje **mechanismus k usnadnění provádění a podpoření dodržování dohody**. Tento mechanismus tvoří výbor založený na odbornosti, který poskytuje pomoc a funguje způsobem, který je transparentní, nekonzfliktní a nerepresivní. Výbor má věnovat zvláštní pozornost příslušným vnitrostátním schopnostem a podmínkám smluvních stran. Výbor podle čl. 15 Pařížské dohody vykonává svou činnost podle podmínek a postupů přijatých konferencí smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody na jejím prvním zasedání a podává každý rok zprávu konferenci smluvních stran sloužící jako zasedání smluvních stran této dohody. Mechanismus se bude zaměřovat na plnění závazných procedurálních povinností a zároveň i na umožnění dosažení cílů prostřednictvím nezávazných příspěvků.⁵⁰⁰ Mechanismus je provázán s globálním hodnocením a rámcem posílené transparentnosti.⁵⁰¹

V Pařížské dohodě není stanovena sankce ani jiný následek, pokud by smluvní strana nedostála požadavkům na vnitrostátně stanovený příspěvek.⁵⁰² M. Wewerinke-Singh upozorňuje na to, že právě vzhledem k tomu, že dohoda je postavena zejména na procesních povinnostech, bude obtížné státy učinit odpovědnými za věcné kroky.⁵⁰³ Ch. Voight a X. Gao se domnívají, že ustanovení o povinně sdělovaných informacích nejen při sdělování vnitrostátních příspěvků, ale

⁴⁹⁸ FALKNER, R. *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*. Op. cit., s. 1116.

⁴⁹⁹ Není však závazně stanovena konkrétní částka minimálního příspěvku rozvinutých zemí.

⁵⁰⁰ VOIGT, Christina. *The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement. Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016, č. 2. Tento mechanismus je označován jako „manažerský režim pro dodržování.“ VAN CALSTER, G., REINS, L. *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*. Op. cit., s. 352. VOIGT, C. *The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement*. Op. cit.

⁵⁰¹ Více ke vztahu těchto ustanovení VAN CALSTER, G., REINS, L. *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*. Op. cit., s. 352.

⁵⁰² Za zmínku stojí ambiciózní bolivijský návrh zahrnout tzv. tribunál pro klimatickou spravedlnost (Climate Justice Tribunal), který byl představen v roce 2015, ale nebyl nakonec schválen. Více k tomuto např. CARROLL, Murray. *The geopolitics of climate justice: collective interest or raison de système?* *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2016, č. 1.

⁵⁰³ WEWERINKE-SINGH, M. a DOEBBLER, C. *The Paris agreement: Some critical reflections on process and substance*. Op. cit., s. 1503.

i při následném hlášení podle čl. 13 Pařížské dohody,⁵⁰⁴ lze považovat za hlavní mechanismus jak státy činit odpovědné za to, co činí.⁵⁰⁵ A dodávají, že tlak mezi smluvními stranami, a tlak veřejnosti díky veřejně dostupným informacím může být stejně tak efektivní jako právně závazné povinnosti.⁵⁰⁶ Proto se domnívají, že kritika Pařížské dohody jako bezzubé je neopodstatněná.⁵⁰⁷

Pařížská dohoda využívá **institucionálního rámce** Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Konference smluvních stran slouží jako zasedání smluvních stran dohody, je využíván sekretariát i pomocné orgány (čl. 16 až 19 Pařížské dohody). Rovněž ohledně přijímání změny dohody i příloh se využijí ustanovení Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (čl. 22, čl. 23 Pařížské dohody). Články 20 a čl. 21 Pařížské dohody upravují náležitosti týkající se podpisu, ratifikace a vstupu v platnost.⁵⁰⁸ Čl. 28 upravuje odstoupení od Pařížské dohody.

Pařížská dohoda byla sjednána 12. prosince 2015 a vstoupila v platnost 4. listopadu 2016 poté, co byla ratifikována 55 státy produkujícími minimálně 55 % podíl globálních emisí skleníkových plynů. Do konce roku 2021 byla Pařížská dohoda ratifikována 193 stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁵⁰⁹

10.2.5 Provádění Pařížské dohody

Harmonogram kroků navazujících na Pařížskou konferenci je následující:

- v roce 2018 proběhl tzv. facilitativní dialog zaměřený na kolektivní progres v oblasti mitigace podle cílů Pařížské dohody,
- do roku 2020 byly strany povinny sdělit své příspěvky do roku 2030 v případě, že dosud předložily pouze příspěvky do roku 2025, jinak bylo možno je aktualizovat na základě facilitativního dialogu,
- do roku 2020 měly strany předložit také své dlouhodobé strategie nízkoe emisního rozvoje,

⁵⁰⁴ Tedy povinnosti směřující k hodnocení *ex post* (jedná se o národní inventarizační zprávu o emisích ze zdrojů a snížení pomoci propadů skleníkových plynů a údaje nezbytné pro sledování pokroku při realizaci a plnění vnitrostátně stanoveného příspěvku) – čl. 13 odst. 7 Pařížské dohody.

⁵⁰⁵ VOIGT, Christina, GAO, Xiang. Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*. 2020, č. 1, s. 55.

⁵⁰⁶ Tyto dva faktory označuje Falkner jako „peer pressure“ a „naming and shaming by civil society.“ FALKNER, R. *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*. Op. cit., s. 1122.

⁵⁰⁷ VOIGT, C., GAO, X. *Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance*. Op. cit., s. 57. Voigt se domnívá, že efektivnost dohody lze hodnotit podle míry zapojení, ambicí a provádění. V tomto ohledu lze zhodnotit, že Pařížská dohoda dosáhla téměř univerzální ratifikace, stanoví celkem ambiciózní cíle, nicméně právě za účelem podpoření participace je dosažení těchto cílů ponecháno na uvážení stran s tím, že plnění závazných povinností se očekává.

⁵⁰⁸ Pařížská dohoda nechává na jednotlivých stranách, zda je k její ratifikaci potřeba souhlasu parlamentu, či stačí souhlas vlády.

⁵⁰⁹ Paris Agreement – Status of Ratification. United Nations Climate Change. Dostupné z: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>.

- v roce 2023 proběhne první globální hodnocení,
- do roku 2025 strany musí sdělit své následné příspěvky na základě prvního globálního hodnocení,
- v roce 2028 proběhne druhé globální hodnocení, na které budou navazovat další příspěvky sdělené do roku 2030.⁵¹⁰

Rozhodnutí 1/CP.21 v čl. 7 rozhodlo o ustavení Ad Hoc pracovní skupiny pro Pařížskou dohodu (*Ad Hoc Working Group on the Paris Agreement – APA*), která měla připravit vstup Pařížské dohody v účinnost prostřednictvím navazujících konferencí smluvních stran sloužících jako setkání stran Pařížské dohody. Pracovní skupina pracovala na několika tématech – stanovení rámce pro podávání vnitrostátních příspěvků, adaptační snahy, transparentní proces globálního hodnocení v roce 2023, či monitorování plnění Pařížské dohody.

První setkání smluvních stran Pařížské dohody (CMA 1) bylo rozloženo do tří částí, jejichž cílem mělo být stanovit pravidla pro provádění Pařížské dohody (*Paris Agreement Rulebook*). Tato tři setkání proběhla v roce 2016 v marockém Marrakéši (v rámci COP22),⁵¹¹ v roce 2017 v německém Bonnu (v rámci COP23, předsedal ostrovní stát Fidži) a v roce 2018 v Polsku (COP24). Na COP 23 byla zejména nalezena shoda ohledně koncepce facilitativního dialogu, který měl vytvořit prostor pro vyhodnocení kolektivního pokroku při plnění dlouhodobých cílů v oblasti klimatu v roce 2018 (tzv. dialog „*Talanoa*“⁵¹²). Debata byla vedena také ohledně závazků vyspělých zemí ve snižování emisí do roku 2020, kdy Čína a Indie poukazovaly na to, že této otázce nebyl věnován prostor. Nakonec vyspělé státy povolily a otázce byl dán prostor.⁵¹³ Podařilo se učinit pokrok v otázce ratifikace dodatku z Dauhá, který byl ratifikován např. Německem a Spojeným královstvím. Polsko a Evropská unie oznámily, že ho ratifikují. Dodatek z Kigali k Montrealskému protokolu byl ratifikován dostatečným počtem stran, aby vstoupil v platnost.⁵¹⁴

⁵¹⁰ A obdobně v pravidelných pětiletých intervalech i v dalších letech.

⁵¹¹ V průběhu této konference došlo ke zvolení Donalda Trumpa prezidentem USA. V červnu 2017 pak Donald Trump oznámil svoje rozhodnutí odstoupit od Pařížské dohody. USA odstoupily od Pařížské dohody s účinností od 4. listopadu 2020, vzápětí ovšem přistoupily s nástupem nového prezidenta Joe Bidena. USA jsou tedy opět smluvní stranou od 19. února 2021.

⁵¹² Talanoa dialog je název facilitativního dialogu odvozený od tradičního přístupu k řešení problémů na Fidži. Talanoa dialog měl za cíl přezkoumat stávající příspěvky a zvýšit celosvětové úsilí. Právě na základě facilitativního dialogu státy měly reflektovat výsledky ve vypracovávání a podávání dalších příspěvků do roku 2020.

⁵¹³ COP23: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Bonn [online]. *Carbon Brief*, 19. listopadu 2017. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop23-key-outcomes-agreed-un-climate-talks-bonn>

⁵¹⁴ Na COP23 bylo rovněž rozhodnuto, že stávající adaptační fond (*Adaptation Fund*) bude sloužit Pařížské dohodě, dále byl stanoven akční plán pro gender (*the Gender Action Plan*), který má cílit na větší zapojení žen v procesech dle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, také bylo zahájeno partnerství pro oceány (*Ocean Pathway Partnership*), které má za cíl věnovat se více vztahu mezi změnou klimatu a oceánem. Byla diskutována otázka zemědělství, byla uvedena platforma pro lokální komunity a domorodé obyvatele (*Local Communities and Indigenous Peoples Platform*) atp. Rovněž byla utvořena aliance proti uhlí (*Powering Past Coal Alliance*), s asi 25 partnery, vedená Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irsku a Kanadou. Pařížská

Na COP24 v Polsku v roce 2018 se očekávala finalizace facilitativního dialogu a přijetí *Paris Agreement Rulebook*.⁵¹⁵ Tato pravidla pro provádění Pařížské dohody – také známá jako **Katovický klimatický balíček** – obsahují vodítka, jak mají vypadat vnitrostátně stanovené příspěvky smluvních stran a mají se použít na druhý příspěvek, který má být smluvními stranami představen do roku 2025. Smluvní strany je však mohly dobrovolně aplikovat i na své první příspěvky, které měly být představeny do roku 2020, případně na do té doby aktualizované příspěvky. Katovický klimatický balíček také upřesňuje ustanovení k podpoře dodržování Pařížské dohody. Některé podrobnosti se však v Polsku nepodařilo vyjednat – př. pravidla pro fungování mezinárodního emisního obchodování.

COP25 proběhla pod chilským předsednictvím v roce 2019 ve španělském Madridu, skončilo však neúspěchem, jelikož mechanismus pro obchodování s emisemi skleníkových plynů, jehož vyjednání bylo hlavním cílem, se nepodařilo sjednat.⁵¹⁶

COP26 proběhla ve dnech 31. října až 13. listopadu 2021 ve skotském Glasgow.⁵¹⁷ Jeho výstupy jsou jednak oficiální rozhodnutí schválená smluvními stranami, z nichž nejvýznamnější je závěrečná klimatická dohoda – *Glasgow Climate Pact* – která byla jednomyslně schválena všemi účastníky, a jednak celá řada dílčích dohod ujednaných různě velkými skupinami států a dalšími aktéry. **Glasgow Climate Pact**⁵¹⁸ se skládá z osmi částí, ve kterých se postupně věnuje vědeckému poznání a naléhavosti, adaptaci na změnu klimatu a financím na ni, mitigaci, přesunu financí a technologií, ztrátám a škodám, provádění Pařížské dohody a spolupráci.⁵¹⁹ COP26 rovněž dokončila technická jednání o takzvaném souboru pravidel

dohoda o změně klimatu [online]. *Evropská rada Rada Evropské unie*. 2018. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/climate-change/timeline/>.

⁵¹⁵ Také jako The Katowice Climate Package; dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-katowice-climate-package/katowice-climate-package>.

⁵¹⁶ COP25 v roce 2019 se původně mělo konat v Brazílii, ovšem brazilský prezident Jair Bolsonaro jeho organizaci zrušil. Poté nabídl hostitelství Chile, ale i to bylo nakonec donuceno hostitelství zrušit z důvodu občanských nepokojů a COP25 tak proběhlo pod chilským předsednictvím v roce 2019 ve španělském Madridu.

⁵¹⁷ Od setkání se očekávalo především doladění některých detailů Pařížské dohody a debata ohledně financování klimatických opatření a ukončování využívání uhlí. Některé smluvní strany již s předstihem před konferencí aktualizovaly svoje klimatické příspěvky, Čína například ohlásila, že již nebude budovat nové uhelné elektrárny v zahraničí, a Turecko ratifikovalo Pařížskou dohodu. Očekávalo se, že ambicióznější klimatické příspěvky představí na konferenci i další státy. Studie zveřejňované před jednáními totiž upozorňovaly, že prozatímní přísliby ani podle neoptimističtějších scénářů k cíli Pařížské dohody (oteplení výrazně pod hranici 2 °C a usilování o 1,5 °C) postačovat nebudou. Klimatickému jednání také předcházelo vydání IPCC AR6 WG1, ve které panel v srpnu 2021 kromě jiného varoval, že ke zvýšení globální teploty o 1,5 °C dojde pravděpodobně již v roce 2040 a že se blížíme k tzv. bodům zlomu.

⁵¹⁸ Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/glasgow-climate-change-conference-october-november-2021/outcomes-of-the-glasgow-climate-change-conference>.

⁵¹⁹ Více k obsahu Glasgow Climate Pact a celé konferenci COP26 např. BALOUNOVÁ, Eva. Co přineslo klimatické jednání v Glasgow? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 29. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/cop26-glasgow.html>.

k provádění Pařížské dohody (*the Paris Agreement Rulebook*), který stanoví požadavky na transparentnost a podávání zpráv pro všechny smluvní strany, aby mohly sledovat pokrok v plnění svých cílů v oblasti snižování emisí. Soubor konkrétně obsahuje:

- a) Společné časové rámce pro vnitrostátně stanovené příspěvky uvedené v čl. 4 odst. 10 Pařížské dohody (každých pět let – počínaje v roce 2025 příspěvkem pro roky 2031–2035);
- b) Metodické otázky týkající se rámce posílené transparentnosti pro opatření a podporu podle čl. 13 Pařížské dohody;
- c) Způsoby a postupy fungování a využívání veřejného registru uvedeného v čl. 4 odst. 12 Pařížské dohody;
- d) Způsoby a postupy provozování a používání veřejného registru uvedeného v čl. 7 odst. 12 Pařížské dohody;
- e) Pokyny pro postupy uvedené v čl. 6 odst. 2 Pařížské dohody;
- f) Pravidla, způsoby a postupy pro mechanismus zřízený podle čl. 6 odst. 4 Pařížské dohody;
- g) Pracovní program v rámci netržních přístupů podle čl. 6 odst. 8 Pařížské dohody.

Obr. 17 Srovnání vybraných prvků Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Kjótského protokolu a Pařížské dohody.

| Srovnání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC), Kjótského protokolu (KP) a Pařížské dohody (PA) | | | |
|--|---|--|--|
| Vybrané prvky | UNFCCC (1992) | KP (1997) | PA (2015) |
| Cíl mitigace | Stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by předešla narušení klimatického systému člověkem. | Odkazuje na cíl UNFCCC. | Udržet nárůst globální průměrné teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a vyvinout úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C. |
| Mitigační závazky | Kvantifikované nejsou. Pro státy přílohy I přijmout vnitrostátní politiky omezování emisí. | Kvantifikované závazky v příloze B pro země přílohy I UNFCCC. | Pro všechny smluvní strany, ovšem formou vnitrostátně stanovených příspěvků. ⁵²⁰ |
| Harmonogram | Informace o přijatých opatřeních jsou poskytovány pravidelně. | 1. kontrolní období 2008–2012; 2. kontrolní období 2013–2020. | Aktualizace příspěvků každých pět let. |

⁵²⁰ Při respektování principu společných, i když rozdílných odpovědností a odpovídajících schopností a se zřetelem na zvláštní vnitrostátní podmínky.

| Srovnání Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC), Kjótského protokolu (KP) a Pařížské dohody (PA) | | | |
|--|--|---|---|
| Vybrané prvky | UNFCCC (1992) | KP (1997) | PA (2015) |
| Mechanismus dodržování | Není | Ano, dle ujednání na zasedání smluvních stran. | Ano, ustavuje příslušný výbor, jehož postupy vymezí zasedání smluvních stran. |
| Finanční mechanismus | Ustaven. Země přílohy II mají povinnost přijmout kroky k podpoře rozvojových zemí, aby mohly úmluvu implementovat. | Ano, odkaz na příslušná ustanovení UNFCCC. | Aplikuje se mechanismus podle UNFCCC. |
| Flexibilní mechanismy | Ne. | Ano – emisní obchodování, mechanismus čistého rozvoje, společná implementace. | Ano – mechanismus pro snižování emisí skleníkových plynů a na podporu udržitelného rozvoje. |
| Ustanovení k adaptaci | Adaptace zmíněna ve výčtu opatření a stanovena povinnost zemí přílohy II pomáhat rozvojovým zemím se zvládním nákladů na adaptaci. | Podobně jako v UNFCCC. | Stanoven globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posílení odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu. |

Zdroj: ŠTĚPÁNEK, Petr. Nový mezinárodní klimatický režim a závazky členských států EU. *Mezinárodní vztahy*. 2017, č. 1. Upraveno autorkou.

11 MEZINÁRODNÍ PRÁVO LIDSKÝCH PRÁV A KLIMATICKÁ ZMĚNA

Hana Müllerová

O klimatické změně se v poslední dekádě hovoří jako o problému, který je nejen problémem existenčním, politickým, ekonomickým, sociálním, vědeckým či zdravotním, ale který se stává též **problémem lidskoprávním**.⁵²¹ Závažnost klimatické krize spočívá v globální povaze problému a potřebě globálního řešení. Jak dokládají zprávy IPCC, klimatická změna působí řadu různých typů dopadů, například zvyšování globální průměrné teploty, růst hladin moří, tání ledovců, změny v množství a rozložení srážek, čtenější výskyt extrémních jevů počasí, jako jsou tornáda, vichřice, vlny veder nebo naopak silných mrazů. Tyto jevy mají pro lidskou společnost jak přímé následky (například zdravotní), tak následky nepřímé, pramenící z poškození životního prostředí a ekosystémů. Různé druhy následků lze již v řadě regionů světa pozorovat a některé je jistě možno charakterizovat jako lidskoprávní. Například zvyšování hladin oceánů vede k hojnějším záplavám pobřežních oblastí a riziku jejich budoucí neobyvatelnosti; tání v arktických oblastech komplikuje život Inuitů a dalších národů, jejichž způsob života je závislý na přírodních podmínkách; v oblasti Sahelu v severní Africe již teplejší a sušší počasí způsobilo zkrácení zemědělské sezóny a snížení produkce plodin.⁵²² Přitom podle předpovědí a klimatických modelů budou trendy související s klimatickou změnou v budoucnu narůstat a počet lidí, kteří budou trpět jejími dopady, se bude zvyšovat. Podle těchto předpovědí se například bude zvyšovat počet lidí, kteří budou trpět nemocemi, hladem, podvýživou, vlnami veder, záplavami, požáry, suchem apod., a malé ostrovní státy se stanou neobyvatelnými, což znamená nutnost přesídlení tamního obyvatelstva.⁵²³

Mezi státy, akademiky i soudními orgány je proto v zásadě široká shoda na tom, že klimatická změna ohrožuje svými dopady na životní prostředí plné využívání lidských práv.⁵²⁴ Další ohrožení lidských práv pak mohou pocházet z opatření, která

⁵²¹ Tato kapitola zčásti vychází z publikovaného článku autorky MÜLLEROVÁ, Hana. Klimatická změna a snahy o rozšiřování lidských práv v čase a prostoru. *Právník*. 2021, č. 7, s. 549–564. Na něj lze také odkázat pro další podrobnosti provedené analýzy.

⁵²² KNOX, John H. Climate Change and Human Rights Law. *Virginia Journal of International Law*. 2009, č. 1, s. 2.

⁵²³ Například na Maledivách je průměrná výška povrchu méně než 2 m nad mořem a zvýšení hladiny o půl metru by do r. 2025 způsobilo zaplavení hlavních částí nejobydlenějšího ostrova souostroví. IPCC AR4 WG2 FR, 2007, s. 392, 393.

⁵²⁴ KNOX, John H. Human Rights Principles and Climate Change. In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 215.

státy přijímají za účelem klimatické mitigace a adaptace. Přestože však tvrzení, že klimatická změna je také lidskoprávní záležitost, je všeobecně přijímáno a není považováno za kontroverzní, přesná povaha těchto vazeb a způsob, jak propojovat lidská práva a klimatickou změnu, jsou předmětem debat a jsou daleko méně jasné.

Tzv. lidskoprávní přístup ke klimatické změně znamená hledání způsobů, jak angažovat lidskoprávní nástroje v ochraně klimatu. Tento přístup se vyskytuje jak v rovině teoretické, tak praktické (tj. v odborné literatuře i v soudních řízeních o konkrétních kauzách). Lidskoprávní přístup ke klimatické změně poměrně zřetelně navazuje na již několik desítek let rozvíjený lidskoprávní přístup k ochraně životního prostředí. V odborné literatuře ho lze zaznamenat zhruba od začátku milénia.⁵²⁵ Zatím jde převážně o teoretické úvahy, které se ještě nestihly komplexněji odrazit v praxi lidskoprávních těles, nicméně obecně se hovoří o tom, že klimatická litigace založená na lidskoprávních argumentech je na vzestupu.⁵²⁶ Je třeba říci, že jde o velmi obtížné téma, kde je patrně zatím stále ještě přítomno více otázek než odpovědí. Je to hlavně z důvodu, že klimatická změna, podobně jako životní prostředí, jsou oblasti, které se v mnohém zásadně odlišují od hodnot tradičně chráněných lidskými právy, a specifika těchto oblastí v podstatě znemožňují některé prvky lidskoprávních vztahů aplikovat způsobem užívaným u klasických lidských práv, ale zároveň pro ně zatím nemáme všeobecně uznané řešení. Tato kapitola se snaží nejprve zmapovat lidskoprávní přístup ke klimatické změně a poté se postupně zabývá jeho určujícími prvky.

11.1 Mapování vazeb mezi lidskými právy a změnou klimatu

11.1.1 Základní východiska

Klimatická změna je obrovskou hrozbou pro lidská práva. Z hlediska terminologie je ovšem třeba na prvním místě upozornit, že rozhodně nelze zjednodušeně hovořit o tom, že by klimatická změna (sama o sobě) porušovala lidská práva. Spíše lze říci,

⁵²⁵ Například KNOX, J. H. *Climate Change and Human Rights Law*. Op. cit. LIMON, Marc. *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*. *Harvard Environmental Law Review*. 2009, č. 33. HUMPHREYS, Stephen. *Human Rights and Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2010. BELL, Derek. *Climate change and human rights*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 2013, č. 3. CULLET, P. *Human Rights and Climate Change: Broadening the Right to Environment*. Op. cit. KNOX, J. H. *Human Rights Principles and Climate Change*. Op. cit. LEWIS, Bridget. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Singapore: Springer, 2018. RAJAMANI, Lavanya. *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond*. In KNOX, J. H., PEJAN, R. (Eds.). *The Human Right to a Healthy Environment*. New York: Cambridge University Press, 2018.

⁵²⁶ PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari M. *A Rights Turn in Climate Change Litigation?* *Transnational Environmental Law*. 2018, č. 1.

že zasahuje do užívání lidských práv. Aby šlo o porušení lidského práva, musí zde být konkrétní subjekt (zpravidla stát), který nese právní povinnost ve vztahu k dodržování konkrétního lidského práva a jehož konání nebo nekonání bylo v rozporu s takovou právní povinností; přitom je ještě třeba doplnit, že se pohybujeme v rovině lidských práv jako právem vynutitelných závazků, nikoli v rovině morální nebo etické.⁵²⁷ Například zpráva OHCHR z r. 2009 konstatuje, že klimatická změna má zjevné dopady na užívání lidských práv, nicméně že je méně zřejmé, zda a do jaké míry mohou tyto dopady být kvalifikovány jako porušení lidských práv v čistě právním smyslu.⁵²⁸

Základními východisky pro mapování vazeb mezi klimatickou změnou a lidskými právy jsou:

1. charakter a efektivita mezinárodněprávního klimatického režimu;
2. absence samostatného lidského práva s environmentálním obsahem;
3. výsledky dosavadních interpretačních přístupů mezinárodních lidskoprávních těles v otázce environmentálních povinností států;
4. specifika dopadů klimatické změny oproti obecnému poškození životního prostředí z hlediska aplikace lidskoprávních závazků.

1. **Mezinárodní klimatický režim OSN** je do detailu popsán v kapitole 10. Pro účely vysvětlení snah o angažování lidskoprávních nástrojů v ochraně klimatu stačí shrnout, že řešení dopadů klimatické změny, jehož těžiště spočívá v UNFCCC a na ní založené Pařížské dohodě, je po právní stránce orámováno tradiční strukturou mezinárodního práva životního prostředí, ovšem v podobě velmi slabě formulovaných závazných povinností, kde základní mitigační závazky (cíle snižování emisí) jsou nastaveny jako dobrovolné a vytyčované samotnými státy (tzv. NDCs). Takto stanovené závazky států jsou však v současné době tak nízké, že pokud by v této podobě byly naplněny, zvýšila by se globální teplota, namísto o cílené maximum 2 °C, o 2,9 °C.⁵²⁹ Stávající režim mezinárodního práva ochrany klimatu lze tak hodnotit jako málo efektivní.

2. Přestože úvahám o vhodnosti zakotvení nového **samostatného lidského práva s environmentálním obsahem** byla v minulých nejméně 30 letech v literatuře

⁵²⁷ Byť je pravda, že lidská práva mohou mít etický nebo morální význam i bez korelativních povinností zakotvených lidskoprávními normami. Viz KNOX, J. H. *Human Rights Principles and Climate Change*. Op. cit., s. 220. O vztahu morálních práv a klimatické změny viz např. BELL, D. *Climate change and human rights*. Op. cit., s. 161 a násl.

⁵²⁸ Office of the UN High Commissioner for Human Rights [OHCHR], *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights*, U.N. Doc. A/HRC/10/61 (15. ledna 2009), s. 23. V tomtéž smyslu viz BO-DANSKY, Daniel. *Introduction: Climate change and human rights: Unpacking the issues*. *Georgia Journal of International & Comparative Law*. 2010, č. 3, s. 519.

⁵²⁹ Údaj je z doby před COP21 v Glasgow, a podle nových závazků vyhlášených státy se může měnit. Viz *Climate Commitments Not On Track to Meet Paris Agreement Goals as NDC Synthesis Report is Published* [online]. UNFCCC news, 26. 2. 2021, Dostupné z: <https://unfccc.int/news/climate-commitments-not-on-track-to-meet-paris-agreement-goals-as-ndc-synthesis-report-is-published>. *Addressing global warming – 2100 warming projections* [online], Climate Action Tracker. Dostupné z: <https://climateactiontracker.org/global/temperatures/>.

věnována velká pozornost, státy, které jsou tvůrci mezinárodního práva včetně lidskoprávních garancí, zatím takové návrhy nevyslyšely, a nic ani nenavzdávají tomu, že by tak hodlaly v blízké budoucnosti učinit. Součástí všeobecně uznaného mezinárodního katalogu lidských práv (resp. regionálních katalogů lidských práv) není žádné lidské právo výslovně vztažené ke kvalitě životního prostředí, tím méně lidské právo vztažené ke stabilitě klimatu. Z toho vyplývá, že v praxi se při využití lidskoprávních nástrojů na klimatickou změnu **lze opírat pouze o tradiční již v minulosti uznaná lidská práva**, pokud se je podaří interpretačně rozšířit o rozměr ochrany klimatu.

3. Lidskoprávní aspekty ochrany životního prostředí jsou, na rozdíl od ochrany klimatu, rozvíjeny v literatuře i před soudy již desítky let. Proto se stihla rozvinout poměrně široká **tzv. environmentální jurisprudence lidskoprávních těles**. Jde vlastně o posuny v interpretaci určitých lidských práv (například práva na život, na zdraví, na vlastnictví, na soukromý a rodinný život) směrem k tzv. jejich ozelenění či rozšíření o environmentální rozměr. Výsledky a poznatky této environmentální jurisprudence jsou do určité míry pro oblast klimatu využitelné, shrnuje je podkapitola 11.4.

4. Zároveň se ale dopady klimatické změny vyznačují řadou zásadních odlišností a specifík od „pouhého“ poškození životního prostředí, a proto je třeba věnovat zvláštní pozornost otázce, **co z dosavadní environmentální jurisprudence lze v plnosti vztáhnout na klimatickou oblast** a naopak která specifika tomu brání. Hlavní obtíže aplikace klasických nástrojů lidských práv na oblast klimatické změny jsou nastíněny v podkapitole 11.3.

Motivace pro angažování lidskoprávních nástrojů do oblasti klimatické změny jsou velmi podobné, jako u ochrany životního prostředí. Jako hlavní argumenty se uvádí:

- jsou zde již přítomny faktické dopady klimatické změny na lidská práva, které se podle projekcí budoucích trendů mají ještě zvyšovat; tyto dopady ohrožují a budou ohrožovat užívání celé řady lidských práv, například práva na zdraví, potravu, vodu, přístřeší, bezpečnost, svobodu pohybu, sebeurčení, a i samotné právo na život;
- stávající mezinárodněprávní režim ochrany klimatu není schopen dopadům klimatické změny účinně předcházet a dostatečně rychle dosahovat snižování emisí skleníkových plynů;
- lidskoprávní nástroje jsou silné a účinné, opírají se o zavedený mezinárodněprávní režim a umožňují, na rozdíl od mezinárodního režimu práva životního prostředí, vymáhání práv ze strany jednotlivců; uvádí se dokonce, že právo lidských práv je v současném světě schopno k vyřešení slabin klasických přístupů poskytnout nejučinnější možné dodatečné prostředky.⁵³⁰

⁵³⁰ CULLET, P. *Human Rights and Climate Change: Broadening the Right to Environment*. Op. cit., s. 496.

Zároveň je zde řada **pochybností**, zda propojování ochrany klimatu a lidských práv má smysl a zda je realizovatelné. Uvádějí se takové námitky, jako jsou:

- otázka, zda individuální lidská práva mohou z podstaty věci adekvátně reagovat na tak komplexní a kolektivní problémy, jako je klimatická změna;
- zásadní nejasnosti v tom, jak vazby mezi oběma oblastmi pojmenovat a strukturovat – pouhé všeobecné přitakání myšlenky, že je potřeba obě oblasti vnímat v úzké souvislosti, do budoucna nemůže stačit;
- absence výslovného zakotvení vazby obou oblastí v mezinárodním právu;
- otázka, zda lidskoprávní přístup skutečně může do ochrany klimatu přinést nějakou přidanou hodnotu.⁵³¹

Za důležité považujeme **rozlišení teoretických a praktických přístupů** k hledání souvislostí mezi klimatickou změnou a lidskými právy. Je faktem, že teoretická propracovanost problematiky propojování lidských práv a ochrany životního prostředí je značná a zahrnuje otázky od obhajoby lidskoprávních přístupů přes analýzu využití stávajících práv až po rozpracování možné podoby samostatného práva na životní prostředí. Tento teoretický vklad má však pro praxi zatím velmi limitovaný význam, uvědomíme-li si, že nová lidská práva a jim odpovídající závazky formulují státy jako tvůrci mezinárodního práva, kteří zatím neprojevují žádnou ochotu zakotvit právo s environmentálním obsahem, a že v praxi rozhodují o lidských právech a jejich uplatnění soudy, které se mohou, ale nemusí inspirovat pracemi akademiků. Rozšíření výkladu některých lidských práv soudy je velmi pomalý a zdoluhavý proces a jeho vývoj pochopitelně do značné míry závisí na tom, zda se najdou žalobci, kteří k soudům přinesou případy s danou tematikou a s lidskoprávní argumentací přinášejí; přitom často je rovněž zapotřebí jejich značné trpělivosti a vytrvalosti, neboť změna interpretace je cosi, čeho lze dosáhnout třeba až po několika nebo i mnoha neúspěšných pokusech.

11.1.2 Dopady klimatické změny na vybraná lidská práva

Projevy a následky klimatické změny již nyní v řadě regionů světa negativně ovlivňují a do budoucna budou ještě více ovlivňovat plné využívání některých zakotvených lidských práv.

Právo na život

Právo na život je jakožto stěžejní lidské právo vůbec garantováno v podstatě ve všech hlavních lidskoprávních nástrojích, například v čl. 3 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 6 Paktu ICCPR, čl. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

⁵³¹ Např. Ibid., s. 496 a 502. Dále THORNTON, Fanny. The Absurdity of Relying on Human Rights Law to Go After Emitters. In ZAHAR, A., MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

Tradičně je vykládáno široce, což umožňuje dovozovat z něj i pozitivní závazky států chránit život svých obyvatel proti ohrožení, a to včetně ohrožení přírodním či environmentálnímu, které lze předvídat. Podle tohoto širokého výkladu může být právo na život porušeno, pokud stát připustí existenci takových podmínek, které představují bezprostřední ohrožení života.⁵³² Klimatická změna má potenciál negativně působit na právo na život, a to přímo i nepřímo, neboť ovlivňuje determinanty života, jako jsou potrava, přístřeší nebo zdravotní podmínky, a má potenciál přispívat k událostem ohrožujícím životy, nebo je i přímo způsobovat.⁵³³

To potvrdil i panel IPCC, který předpovídá, že klimatická změna v budoucnu bude působit řadu dopadů s potenciálem ohrozit životy lidí, např. vlny veder a sucha, vichřice a cyklóny, silné srážky, delší monzunové deště, vedoucí k hojnějším povodním. Panel předpovídá, že tyto jevy budou čím dál četnější a počet zasažených lidí se bude zvyšovat. Světová zdravotnická organizace odhaduje, že mezi lety 2030 a 2050 klimatická změna způsobí přibližně 250 tisíc dodatečných úmrtí ročně.⁵³⁴ Dále klimatická změna přispěje k ohrožení práva na život zvýšeným výskytem hladu a podvýživy, a samotné extrémní jevy počasí mohou každoročně způsobit úmrtí tisíců lidí.⁵³⁵ Kromě toho, klimatická změna tím, že má velký potenciál „přepsat mapy“ dostupnosti vody, potravinové bezpečnosti, výskytu onemocnění, rozmístění populace i hranic pobřeží, má také obrovský potenciál zvyšovat nejistotu, násilné konflikty, a ohrožovat právo na život.⁵³⁶ Stát, který nepřijme příslušná opatření k prevenci nebo minimalizaci těchto dnes již minimálně v obecné rovině dobře předvídatelných dopadů, by nutně porušil povinnosti, které vyplývají z práva na život.

Právo na zdraví

Právo na zdraví je garantováno mnoha široce akceptovanými mezinárodními lidskoprávními instrumenty (lze uvést například čl. 12 Paktu ICESCR, čl. 25 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 11 Evropské sociální charty či čl. XI Americké deklarace práv a povinností člověka). Jediná úmluva, která výslovně zmiňuje v souvislosti s právem na zdraví rovněž environmentální aspekty, je Úmluva o právech dítěte – státy mají brát v úvahu také nebezpečí plynoucí z rizik znečištění životního prostředí (čl. 24). Obsah práva na zdraví podle ICESCR a dalších orgánů zahrnuje včasnou a náležitou zdravotní péči, přístup k bezpečné pitné vodě, příslušnou úroveň hygieny, dostatečný přísun bezpečných potravin, výživu a bydlení, zdravé

⁵³² Například viz Human Rights Committee. *General Comment No. 6, The Right to life (Art.6)*. UN Doc./A/37/40, 30 April 1982.

⁵³³ LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 159.

⁵³⁴ World Health Organisation. *Climate change and health factsheet*. WHO, Geneva, 2017.

⁵³⁵ IPCC AR5 WG2, 2014.

⁵³⁶ KOIVUROVA, Timo, DUYCK, Sébastien, HEINÄMÄKI, Leena. *Climate Change and Human Rights*. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 295, 296.

pracovní a environmentální podmínky, a také přístup k informacím o zdraví. Determinanty podmiňující zdraví zahrnují přiměřené jídlo a výživu, bydlení, bezpečnou pitnou vodu a odpovídající hygienické podmínky, a zdravé životní prostředí.⁵³⁷ Právě tyto elementy budou pravděpodobně, jak předpovídá WHO, ohrožovány kvůli klimatické změně.⁵³⁸

Úzký vztah mezi dopady klimatické změny a lidským zdravím je už nyní doložen řadou studií z oblasti veřejného zdraví.⁵³⁹ Předpokládá se, že v budoucnu bude klimatická změna ovlivňovat zdraví lidí různými způsoby přímými i nepřímými, například zvýšenou mírou podvýživy, nedostatkem vody, zdravotními následky jevů počasí (vedra, sucha, záplavy, vichřice), nárůstem kontaminace potravin vlivem vyšších teplot, nárůstem některých infekčních chorob, rovněž v souvislosti s růstem teploty a vlhkosti (např. se očekává rozšíření malárie do nových oblastí).⁵⁴⁰ Tyto dopady budou disproporčně dopadat ve zvýšené míře právě na již nyní zranitelnější skupiny, jako jsou původní obyvatelstvo, starší lidé, děti, lidé s postižením apod. Zdravotní dopady klimatické změny také budou znamenat zvýšenou zátěž pro zdravotní systémy států.

Právo na přiměřenou výživu

Právo na přiměřenou výživu je zaručeno například v čl. 11 ICESCR, podle něhož má každý právo na přiměřený standard života, včetně přiměřené výživy. Tento článek výslovně uznává právo každého netrpět hladem a za tímto účelem dává povinnost státům zlepšovat metody produkce a distribuce potravin. Podle Obecného komentáře 12 Výboru pro hospodářská a sociální práva⁵⁴¹ elementy tohoto práva zahrnují přiměřenou výživu (*adequate food*), která musí být dostupná všem jednotlivcům pod jurisdikcí státu; státy musí podnikat nutné kroky k potírání hladu, a to i v dobách přírodních nebo jiných katastrof.

Klimatické projekce ukazují, že klimatická změna bude mít dopady na produkci potravin a na dostupnost a stabilitu potravin v řadě ohledů. Změní se podmínky pro zemědělství celých regionů, které ovlivní výnosy, ale i možnost pěstování určitých plodin vůbec, mohou se změnit podmínky pro chov určitých druhů zvířat, šíření škůdců atd. Klimatická změna dále pravděpodobně nepřímo destabilizuje potravinovou bezpečnost a dodávky potravin, například vlivem extrémních jevů počasí. Ceny potravin budou pravděpodobně růst, a to i spolu s růstem cen přepravy, což se

⁵³⁷ HUNT, Paul. *Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*. UN Doc. E/CN.4/2003/58, 2003, para 59. Cit. in *ibid.*, s. 297.

⁵³⁸ World Health Organization. *Protecting Health from Climate Change*. 2008, dostupné z: <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/who55.pdf>.

⁵³⁹ Např. McMICHAEL, A. J. *Climate Change And Human Health: Risks And Responses*. Geneva: World Health Organization, 2003.

⁵⁴⁰ IPCC AR5 WG2, 2014.

⁵⁴¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment 12: The right to adequate food, (Article 11 of the Covenant)*. UN Doc E/C.12/1999/5 (12 May 1999).

opět více projeví v zemích s nižšími příjmy. World Food Programme předpokládá, že do r. 2050 naroste počet lidí ohrožených hladem v důsledku klimatické změny o 10–20 % více, než by tomu bylo bez klimatické změny, a že počet podvyživených dětí vzroste o 24 milionů, což znamená 21% nárůst oproti stavu bez klimatické změny.⁵⁴²

Právo na vodu

Právo na vodu není výslovnou součástí závazných mezinárodních lidskoprávních úmluv; je proklamováno například v rezoluci Valného shromáždění OSN č. 64/292 z července 2010. Interpretací se ovšem některé jeho prvky dovozují z práva na přiměřenou životní úroveň zakotveného v čl. 11 ICESCR. Podle obecného komentáře č. 15 o právu na vodu, týkající se práv vyplývajících z čl. 11 a čl. 12 ICESCR, patří právo na vodu mezi základní garance pro zabezpečení přiměřené životní úrovně a jedná se o jednu z nejdůležitějších podmínek pro přežití. Každý má mít právo na dostatečnou, bezpečnou, přijatelnou, fyzicky dostupnou a cenově dostupnou vodu pro osobní a domácí využití, jako je pití, příprava jídla, osobní hygiena a úklid domácnosti.⁵⁴³

Podle Páté hodnotící zprávy IPCC je velmi pravděpodobné, že klimatická změna způsobí další zmenšování a ztenčování mořského ledu a že na severní polokouli bude výrazně ubývat sněhové pokrývky na jaře a objemu ledovců. Tyto změny pravděpodobně negativně ovlivní dostupnost vody pro více než jednu šestinu světové populace zásobované vodou z tání v horských oblastech. Extrémní jevy počasí jako sucha a povodně dále zasáhnou do zásobování obyvatel vodou a celkově klimatická změna environmentální degradací spolu s růstem světové populace, chudoby a nerovnosti zvýší tlak na zásoby vody.⁵⁴⁴

Právo na přiměřené bydlení

Rovněž právo na přiměřené bydlení (*adequate housing*) je chráněno jako součást práva na přiměřenou životní úroveň (čl. 11 ICESCR). Výborem ESCR bylo definováno jako „právo žít někde v bezpečí, míru a důstojnosti“.⁵⁴⁵ Zahrnuje právo na bezpečí držby obydlí, ochranu proti násilnému vystěhování, dostupnost služeb, infrastruktury, zařízení, cenovou dostupnost, obyvatelnost, přístupnost, územní

⁵⁴² PARRY, Martin et al. *Climate change and hunger: responding to the challenge. World Food Programme*. Rome, 2009, s. 4. Cit. in LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 161.

⁵⁴³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment 15: The Right to water (Articles 11 and 12 of the Covenant)*. UN Doc E/C.12/2002/11 (20 January 2003), s. 2. Blíže o vývoji práva na vodu na mezinárodní úrovni viz SNOPKOVÁ, Tereza. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva. *Právník*. 2021, č. 7, s. 566 a násl.

⁵⁴⁴ IPCC AR5 WG2 SPM, 2014, s. 27–29, 34.

⁵⁴⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment 4: The right to adequate housing*. UN Doc E/1992/23 (13 December 1991).

a kulturní přiměřenost.⁵⁴⁶ Ve vztahu k povinnostem států vyplývajícím z práva na obydlí vypracoval OHCHR závěr, že státy musí zajistit náležitou ochranu obydlí před riziky počasí a přístup k možnosti bydlet mimo rizikové zóny a dále dostupnost přístřeší v případě nuceného vystěhování obyvatel během extrémních jevů počasí. Dále lidé nesmí být nuceni se vystěhovat bez příslušné konzultace a právní ochrany.⁵⁴⁷

Očekává se, že klimatická změna zasáhne do práva na bydlení více způsoby. Pobřežní oblasti budou ovlivněny rostoucí hladinou moří, bouřemi a dalšími extrémními jevy počasí; arktické komunity, nízko položené ostrovní státy a také regiony nízko položené v deltách řek jsou zvláště ohroženy.⁵⁴⁸ Další efekt klimatické změny na bydlení může být tlak na stěhování obyvatel z venkova do městských aglomerací, když venkov se stává méně spolehlivý pro život. V současné době se odhaduje, že miliarda lidí žije v městských slumech v rizikových oblastech, jako jsou prudké svahy či záplavová území řek, které jsou vůči změnám klimatu zranitelnější. Je predikováno, že v budoucnosti bude ještě více lidí nuceno stěhovat se do takových slumů nebo do jiných provizorních a nevyhovujících způsobů bydlení, jako důsledek klimatické změny a klimatické migrace.⁵⁴⁹

Práva domorodých národů a právo na sebeurčení

Článek 1 ICCPR a ICESCR stanoví, že všechny národy mají právo na sebeurčení, na jehož základě mohou svobodně rozhodovat o svém politickém statusu a svobodně sledovat svůj hospodářský, sociální a kulturní rozvoj. Dvě základní složky práva na sebeurčení jsou právo nebýt zbavován prostředků obživy a povinnost států podporovat realizaci práva, a to i vně svého území. Toto právo má charakter *erga omnes* neboli vyplývající povinnost je nesena všemi státy vůči mezinárodnímu společenství jako celku.⁵⁵⁰

Klimatická změna má potenciál zasahovat do práva na sebeurčení, v některých případech dokonce populací celých států. Pro původní obyvatelstvo klimatická změna může znamenat ohrožení jejich možnosti či schopnosti žít na svých tradičních územích nebo se spoléhat na tradiční způsoby obživy. Například zvyšování

⁵⁴⁶ Ibid., s. 7.

⁵⁴⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*. UN Doc A/HRC/10/61 (15 January 2009), s. 38. Cit. in LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 163. Office of the High Commissioner for Human Rights. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship between Climate Change and Human Rights*. UN Doc A/HRC/10/61 (15 January 2009), s. 38.

⁵⁴⁸ ROLNIK, Raquel. *Contribution of Special Rapporteur on Adequate Housing to Human Rights Council Panel Discussion on the Relationship between Climate Change and Human Rights, Summary of Discussions*. 2009.

⁵⁴⁹ IPCC AR5 WG2 SPM, 2014, s. 18.

⁵⁵⁰ Human Rights Committee. *General Comment 12: Article 1 (The Right to Self-Determination of Peoples)*. UN Doc HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol I) (13 March 1984), s. 6.

hladiny moří ohrožuje obyvatelnost některých malých ostrovních států nebo nízko položených pobřežních oblastí. Hrozba, že ostrov bude zalit mořem, a tedy zmizí, je hrozbou mj. pro právo na sebeurčení. Tento důsledek je zvláště nespravedlivý vzhledem k tomu, že ztráta vlastního území hrozí těm, kdo se nejméně podíleli na vzniku problému. Samozřejmě hrozba ztráty území státu představuje širokou škálu otázek, které mezinárodní právo spojuje se zánikem území, byť některé nejsou u tohoto typu zániku území dosud vyjasněné.⁵⁵¹ Co do konkrétních dopadů klimatické změny na práva domorodých národů lze odkázat na případ *Inuit Climate Case*, který je dobrým příkladem lidskoprávního přístupu ke klimatické změně, i když zároveň ukazuje i jeho slabiny. Je blíže rozebrán v kapitole 28 o klimatické litigaci.

11.2 Zakotvení lidských práv ve vztahu ke klimatu v mezinárodním právu

Na prvním místě se lze zabývat otázkou, zda platné mezinárodní právo dává nějaký výslovný základ provázání mezi lidskými právy a klimatickou změnou, tedy zda mezinárodní právo lidských práv výslovně chrání jednotlivce před negativními dopady klimatické změny a dále, zda mezinárodněprávní klimatický režim zakládá nějaké lidskoprávní závazky států.

Mezinárodní právo lidských práv

V právu lidských práv lze zmínit pouze dokumenty *soft law* (například deklarační, rezoluce) a dokumenty typu zpráv či studií; **výslovné ustanovení o klimatické změně neobsahuje žádná závazná mezinárodní lidskoprávní úmluva.**

Mezi nezávaznými lidskoprávními dokumenty lze uvést zejména následující:

- **Deklarace reprezentantů malých ostrovních států z Male (2007)**, která konstatovala, že klimatická změna má přímé a jasné implikace na plné využívání lidských práv včetně práva na život, vlastnictví, potravu, nejvyšší dosažitelný standard fyzického a duševního zdraví ad.,⁵⁵² a vyzvala úřad Vysokého komisaře OSN pro lidská práva, aby se zabýval vztahem mezi lidskými právy a klimatickou změnou; o totéž požádal svou rezolucí Výbor OSN pro lidská práva v r. 2008.⁵⁵³
- **Zpráva Vysokého komisaře OSN pro lidská práva (2009)**, jež výslovně potvrdila, že klimatická změna *ohrožuje* plné využívání celé řady lidských práv (byť sama o sobě nepředstavuje jejich *porušení*), a dovodila, že z mezinárodního

⁵⁵¹ BÍLKOVÁ, Veronika. Území státu v mezinárodním právu. In Šturma, P. (Ed.) a kol. *Mezinárodní právo a státní území*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2015, s. 21, 22.

⁵⁵² Male' Declaration on the Human Dimension of Climate Change (2007). Dostupné z: https://www.ciel.org/Publications/Male_Declaration_Nov07.pdf.

⁵⁵³ Res 7/23, Dostupné z: https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf.

práva lidských práv v jeho stávající podobě již vyplývají určité povinnosti států ve vztahu ke klimatické změně.⁵⁵⁴

- **Série rezolucí Výboru OSN pro lidská práva OSN (2008–2021).** Výbor pro lidská práva OSN přijal sérii rezolucí, které vyjadřovaly obavy ohledně dopadů klimatické změny na využívání lidských práv a vyzývaly státy, aby braly v úvahu lidská práva, když připravují odpovědi na klimatickou změnu.⁵⁵⁵ Výbor také zařadil téma klimatické změny do svého pravidelného pracovního programu a začal na toto téma pořádat expertní setkání a diskuse. Nejnověji pak Výbor na podzim 2021 schválil rezoluce 48/13 o lidském právu na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí, které je vážně ohrožováno mimo jiné dopady klimatické změny. Vedle toho též rezolucí 48/14 zřídil novou funkci Zvláštního zpravodaje pro ochranu lidských práv v kontextu klimatické změny, jímž byl pro první funkční období jmenován Ian Fry. Na rezoluci 48/13 navázalo v červenci 2022 prohlášení práva na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí za univerzální lidské právo dokonce na úrovni Valného shromáždění OSN.⁵⁵⁶
- **Zpráva Zvláštního zpravodaje pro lidská práva ve vztahu k životnímu prostředí (2016),** která zdůraznila nutnost států spolupracovat na plné implementaci závazků z Pařížské dohody za účelem předejít ještě závažnějším důsledkům klimatické změny pro lidská práva.⁵⁵⁷

Mezinárodní klimatický režim

UNFCCC ani Kjótský protokol neobsahují žádnou zmínku o lidských právech.

První výslovné vyjádření o souvislostech mezi klimatickou změnou a lidskými právy nalezneme v preambuli Dohody z Cancúnu z r. 2010, kde se konstatuje, že smluvní strany mají ve všech opatřeních vztahujících se ke klimatické změně plně respektovat lidská práva. Text **Pařížské dohody** pak obsahuje pouze jedinou zmínku o lidských právech, avšak nikoli v textu, ale pouze v **preambuli**.

Už při vyjednávání Pařížské dohody byla patrná rozrůzněnost názorů na otázku, jaká má být role lidských práv v mezinárodním klimatickém režimu. Některé státy a nevládní organizace se snažily prosadit silné odkazy na lidská práva v textu a skutečně v raných fázích přípravy např. v čl. 2 Pařížské dohody, který vymezuje cíle celé dohody, byla naformulována povinnost států respektovat, chránit, podporovat a naplňovat lidská práva. Ovšem během vyjednávání byly tyto zmínky odstraněny

⁵⁵⁴ UN Doc A/HRC/10/61 (15 January 2009), s. 24–28. Dostupné z: <https://undocs.org/en/A/HRC/10/61>.

⁵⁵⁵ Přehled těchto rezolucí je dostupný zde: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Resolutions.aspx>.

⁵⁵⁶ UN Human Rights Council Resolution 48/13, The human right to a clean, healthy and sustainable environment, a UN Human Rights Council Resolution 48/14, Mandate of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights in the context of climate change. UNGA Resolution A/RES/76/300, The human right to a clean, healthy and sustainable Environment.

⁵⁵⁷ KNOX, John. *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*. UN Doc A/HRC/31/52 (1 February 2016).

především pod tlakem velkých rozvinutých států na základě argumentace, že odkaz na lidská práva oslabí pozornost dohody na klima a že zvýší její koncepční nejasnost, a proto bylo nakonec zvoleno řešení neodkazovat na lidská práva přímo v textu dohody, ale zmínit je v preambuli (viz odst. 11 preambule Pařížské dohody).⁵⁵⁸

Už samotný fakt, že text se nachází v preambuli a nikoli ve vlastním těle dohody, znamená, že z jeho znění nelze dovozovat žádné povinnosti smluvních stran, nýbrž může pouze nalézat předmět a účel úmluvy a její kontext, tj. má pouze interpretační význam, případně může přispět k formování mezinárodněprávního obyčeje.⁵⁵⁹ Co se týče konkrétního znění uvedeného ustanovení preambule, obsahuje několik drobných formulačních detailů, které způsobují poměrně zásadní obtíže pro jeho jasnou interpretaci a oslabují jeho dopady.⁵⁶⁰

Vlastní text Pařížské dohody pak obsahuje několik spíše vágních ustanovení, které se nepřímo či z širšího pohledu vážou k dodržování lidských práv. Jde například o požadavek, aby adaptační opatření brala v potaz citlivost k rovnosti pohlaví požadavek zajistit účast veřejnosti v plánování adaptačních opatření (obojí v čl. 7 odst. 5 Pařížské dohody), požadavek neohrozit zaváděním klimatických opatření produkci potravin (čl. 2 odst. 1 Pařížské dohody).⁵⁶¹

Z uvedených faktů lze dovozovat, že státy byly při vyjednávání Pařížské dohody velmi zdrženlivé a opatrné a nechtěly se zavazovat k plnění lidských práv v nové oblasti. Podle A. Boyleho pak z lidskoprávního hlediska není v Pařížské dohodě ani tak podstatný odstavec 11 preambule, jako spíše ustanovení o cíli udržet globální oteplování pod vymezenými teplotními stupni – tím je podle něj dán standard, který může být měřítkem pro přezkum snah států, a to i před soudy.⁵⁶²

Z uvedeného rozboru vyplývá, že lidskoprávní úmluvy neobsahují žádné výslovné garance ochrany jednotlivců před negativními dopady klimatické změny, a výzvy v tomto smyslu se zatím dostaly pouze do dokumentů *soft law*. Podobně

⁵⁵⁸ LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 154. RAJAMANI, L. *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond*. Op. cit., s. 244, 245.

⁵⁵⁹ MAYER, Benoit. *Human Rights in the Paris Agreement*. *Climate Law*. 2016, č. 1–2, s. 113.

⁵⁶⁰ Lze poukázat na užití slova „*should*“ místo „*shall*“, které je co do vyjádření žádané snahy k akci ze strany států slabší; na užití slov „*respect, promote, and consider*“ namísto termínů „*respect, protect and fulfil*“, které se standardně používají v terminologii lidských práv; je pravděpodobné, že využití slabších termínů, které nevyžadují od států bezprostřední jednání, bylo záměrné; na formulaci „*respective obligations*“ při popisu, co mají smluvní strany zohledňovat, a které má patrně znamenat, že státům nemají vzniknout žádné nové lidskoprávní povinnosti.; na nejasnost, zda výčet konkrétních lidských práv je pouze výčtem příkladů, anebo zda omezuje význam předchozího obecného vyjádření pouze na vyjmenovaná práva; a na „podivný katalog“ vyjmenovaných práv, v němž jsou zdůrazněna práva uspokojující určité specifické zájmové skupiny, zatímco řada relevantních práv (například právo na život, na vlastnictví, na soukromý život) v něm chybí. Viz zejména BOYLE, Alan. *Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights*. In KALTENBORN, M. (Ed.). *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 181 a RAJAMANI, L. *Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond*. Op. cit., s. 246, 247.

⁵⁶¹ Blíže viz MAYER, B. *Human Rights in the Paris Agreement*. Op. cit., s. 115 a násl.

⁵⁶² BOYLE, A. *Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights*. Op. cit., s. 186.

ani mezinárodní klimatický režim nezakládá výslovně žádné závazné lidskoprávní povinnosti států v oblasti ochrany před změnou klimatu. Z popsaných obtíží při snaze vložit do Pařížské dohody jasné odkazy na lidská práva lze naopak spíše usuzovat, že státy, které jsou tvůrci mezinárodního práva, v současné době patrně nejsou ochotny své lidskoprávní závazky rozšiřovat novým environmentálním směrem. **Propojení lidských práv a klimatické změny tak nemá zatím výslovnou oporu v nástrojích mezinárodního práva**, a jedinou reálnou cestou je tak snaha o interpretační rozšíření stávajících (tradičních) lidských práv o klimatické aspekty.

11.3 Lidskoprávní povinnosti států v kontextu klimatické změny a obtíže při jejich vymáhání

Pokud budeme sledovat klasickou strukturu prvků právních vztahů v oblasti lidských práv zaměřující se na nositele práv, nositele povinností a obsah povinností, můžeme zaznamenat, že pro potřebu aplikace lidskoprávních norem na dopady klimatické změny vyvstává u každého z těchto prvků zcela zásadní a specifická obtíž. U nositele práv jde o problém zohlednění práv či zájmů budoucích generací, u nositele povinností o problém extrateritoriální aplikace lidských práv a u obsahu povinností o problém prokazování jejich porušení a jejich přičitatelnost klimatické změně.⁵⁶³

Nositel práva a problém práv budoucích generací

Nositeli lidských práv jsou zásadně **jednotlivci** – fyzické osoby. Na ně se také zaměřuje hlavní pozornost v klimatických případech. Zajímavý je v těchto litigacích prvek, který je nový oproti jakýmkoli dřívějším typům lidskoprávních kauz: jde o poukazování na zvláštní zranitelnost budoucích generací vůči dopadům klimatické změny a snaha o zohlednění jejich zájmů či dokonce práv, neboť naše současné rozhodování, například o tempu snižování emisí skleníkových plynů, zásadně ovlivňuje, zda a jak budou nadcházející generace moci plně využívat svá základní lidská práva lidská práva, včetně práva na zdraví, potravu, vodu, sebeurčení, ekonomickou bezpečnost, ale i vůbec práva na život.⁵⁶⁴

Právo lidských práv ovšem **budoucí osoby jako nositele práv** nezná. Budoucí osoby jako subjekty práv nezakládá ani mezinárodní režim ochrany klimatu. Pařížská dohoda v žádném svém článku nezmiňuje budoucí generace, natož jejich práva. Z Pařížské dohody můžeme vyčíst podporu pro myšlenku práv budoucích generací pouze nepřímo a v morální rovině. Určitá východiska pro dovození možnosti

⁵⁶³ Ohledně podrobností k uvedeným problematikám lze odkázat na článek autorky MÜLLEROVÁ, H. *Klimatická změna a snahy o rozšiřování lidských práv v čase a prostoru*. Op. cit., s. 555 a násl.

⁵⁶⁴ LEWIS, B. *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*. Op. cit., s. 2.

zohledňovat budoucí generace nabízejí teoretická rozpracování problematiky některými autory. Odkázat lze například na dovození zájmů budoucích generací na základě zájmové teorie práv,⁵⁶⁵ na základě principu mezigenerační spravedlnosti,⁵⁶⁶ na základě teorie „budoucích práv budoucích generací“⁵⁶⁷ nebo z principů nediskriminace (zde míněno mezi generacemi) a předběžné opatrnosti.⁵⁶⁸

Pokud se podíváme na **judikaturu**, v současné době je před vnitrostátními i mezinárodními tribunály rozjednáno nebo rozhodnuto hned několik klimatických případů, v nichž žalobci zájmy budoucích generací argumentují. V těchto případech skupina žalobců obvykle obsahuje mladé lidi a děti a stížnost zároveň argumentačně odkazuje na zájmy budoucích dětí žalobců nebo obecně budoucích generací. Tím se žalobci snaží reprezentovat pomocí jednotlivců z bezprostředně nadcházejících generací generace budoucí. V případě **Duarte Agostinho** řešeném před Evropským soudem pro lidská práva je argumentováno například poukazem na diskriminaci na základě věku: tvrdí, že vliv klimatické změny má větší dopad na jejich práva, než je tomu u starší generace, a to nejenom s ohledem na to, že mají ještě větší část života před sebou, ale i z toho důvodu, že účinky změny klimatu se budou časem zhoršovat a budou závažněji dopadat na jejich generaci a následující generace. V již ukončeném případě **Carvalho** zamítnutém Soudním dvorem EU bylo namítáno, že evropská úprava nastavuje svými cíli příliš mírnou křivku snižování emisí, čímž umožňuje současným dospělým generacím emitovat více emisí, než si budou moci dovolit následující generace, a že budoucí společnost bude vystavena enormnímu tlaku snižovat emise mnohem intenzivněji a nucena vynakládat mnohem vyšší prostředky na adaptaci. Poukazy na budoucí generace nalezneme též ve známém americkém případě **Juliana**: Žalobce zastupovala nevládní organizace Our Children's Trust a jednala jak jejich jménem, tak jménem budoucích generací; tvrdila, že federální vláda USA porušila ústavní práva žalobců – dětí a mladistvých emitováním nadměrných emisí skleníkových plynů a že nynější mladí lidé i budoucí generace mají právo být chráněni před škodami způsobenými změnou klimatu. Podrobnosti ke všem třem případům jsou uvedeny v kapitole 28 o klimatické litigaci.

Starším úspěšným milníkem byl ohledně problematiky budoucích generací případ **Minors Oposa**, rozhodnutý již v roce 1993.⁵⁶⁹ Zde skupina dětí zastupovaná rodiči požadovala ukončení kácení deštného pralesa, s poukazem na porušení svého

⁵⁶⁵ CANEY, Simon. Cosmopolitan Justice, Rights and Global Climate Change. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2006, Vol. 19, č. 2, s. 255–278. Cit. in *ibid.*, s. 15.

⁵⁶⁶ SHELTON, Dinah. Describing the Elephant: International Justice and Environmental Law. In EBBESON, J. a OKOWA, P. (Eds.). *Environmental Law and Justice in Context*. New York: Cambridge University Press, 2009, s. 62, 63. BROWN WEISS, E. In *Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity*. Op. cit., s. 616. Cit. in *ibid.*, s. 16.

⁵⁶⁷ GOSSERIES, Axel. On Future Generations' Future Rights. *The Journal of Political Philosophy*. 2008, č. 4, s. 450 a násl. HISKES, Richard P. *The Human Right to a Green Future: Environmental Rights and Intergenerational Justice*. New York: Cambridge University Press, 2009, s. 13, 17, 67, 72.

⁵⁶⁸ LEWIS, B. *The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime*. Op. cit., s. 12–19.

⁵⁶⁹ Filipínský Nejvyšší soud, G.R. No. 101083.

ústavního práva na zdravé životní prostředí. Žalobci argumentovali, že reprezentují svou generaci i generace dosud nenarozené. Filipínský Nejvyšší soud jim vyhověl v hmotném i procesním aspektu. Přiznal jim žalobní legitimaci k hájení práva na životní prostředí pro svou generaci a také uznal jejich povinnost zajišťovat tuto ochranu jménem budoucích generací, a to na základě principu mezigenerační spravedlnosti a odpovědnosti.⁵⁷⁰

Dalším hojně citovaným případem byl rozsudek kolumbijského nejvyššího soudu z r. 2018 *Děti a mladiství v. vláda Kolumbie*. V něm vystupovalo 25 dětí a mladých lidí z různých oblastí Kolumbie, kteří namítali z důvodu dopadů deforestace na klimatický systém porušení práva na život, zdraví, zdravé životní prostředí, potravy a přístup k vodě, což jsou vše práva zakotvená v kolumbijské ústavě, jakož i porušení lidskoprávních úmluv, jež byly Kolumbií ratifikovány. Soud v rozhodnutí uznal, že zvyšování teploty vlivem emisí skleníkových plynů způsobených deforestací v Amazonii zasáhlo do lidských práv budoucích generací. Soud zde dále vysvětlil, že práva budoucích generací závisí na dvou elementech: na solidaritě našeho druhu jakožto morální povinnosti, která dává limity svobodě současných generací, a na vnitřní hodnotě přírody, jejímž uznáním překračujeme tradiční antropocentrickou perspektivu a zavazujeme se vyhýbat se nevratným škodám na životním prostředí.⁵⁷¹

Lze uzavřít, že ohledy na práva budoucích generací tvoří na jedné straně podstatnou část lidskoprávní argumentace v literatuře i před soudy, avšak na druhé straně zůstávají zvláštní výzvou, kterou s využitím současných norem a konceptů zatím nelze uspokojivě řešit. Práce teoretiků jsou zajímavé, ale k jejich uznání právem se zdá být daleko. Žalobci zjevně spatřují největší šance na úspěch přes „prosouzení“ nastíněných konceptů povinností vůči budoucím generacím u soudů. V tomto směru lze v evropském prostoru s napětím očekávat rozhodnutí v již podaných stížnostech k Evropskému soudu, ale i v rostoucím počtu případů teprve chystaných nebo avizovaných. Je opakovaně potvrzovaným faktem, že lidskoprávní klimatická litigace zažívá nebývalý růst.⁵⁷²

Nositel povinnosti a problém extrateritoriality

Primárními nositeli povinností korelujících lidským právům jsou **státy**; právě ty jsou také hlavním předmětem zájmu v oblasti klimatu. Plnění lidskoprávních závazků států může znamenat také jejich povinnost účinně regulovat činnost soukromých aktérů. To v oblasti klimatické změny může hrát značnou roli, protože velkými emity skleníkových plynů jsou často soukromé korporace. Odborná diskuse posledních desetiletí pak řeší, zda a do jaké míry jsou nositeli povinností vyplývajících

⁵⁷⁰ ALBERS, Julie H. Human Rights and Climate Change: Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations. *Security & Human Rights*. 2017, č. 1–4, s. 139.

⁵⁷¹ *25 Children and Youth v. Colombian Government* [2018] Supreme Court of Justice of Colombia stc4360-2018, 11001-22-03-000-2018-00319–01, s. 22–37. Cit. in SAVARESI, Annalisa. Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries. *Climate Law*. 2019, č. 3, s. 252.

⁵⁷² PEEL, J., OSOFSKY, H. M. *A Rights Turn in Climate Change Litigation?* Op. cit.

z lidskoprávních závazků také nestátní aktéři, například nadnárodní korporace. Ty nejsou smluvními stranami lidskoprávních úmluv a obecně se nepovažují za přímo zavázané mezinárodním právem. Ovšem i tato otázka se již začíná promítat do lidskoprávní klimatické litigace, jak bude v této kapitole naznačeno.

Vzorem a inspirací pro klimatickou litigaci je často environmentální jurisprudence lidskoprávních tribunálů. Z hlediska otázky, kdo je v případech dopadů změny klimatu nositelem lidskoprávních závazků, představuje environmentální judikatura nedostatečný vzor, jelikož byla vyvinuta převážně v kontextu škody na životním prostředí uvnitř státních hranic, tak, jak se většinou odehrávají případy porušení lidských práv. Klimatická změna se však neodehrává uvnitř státního území; je to z podstaty věci přeshraniční problém v globálním měřítku.⁵⁷³ Například **obyvatelé malých ostrovních států**, kterým hrozí z důvodu klimatické změny zatopení území, mohou namítat, že zásah do jejich práv způsobily emise vypouštěné v ekonomicky rozvinutých zemích, daleko spíše než jejich vlastní vlády. Ani nedává úplně smysl, aby se obraceli na své státy s žádostí o snížování emisí, neboť emise těchto států jsou nízké. Mohou se však obrátit se svou lidskoprávní stížností proti jiným státům? V takovém případě by šlo o tzv. extrateritoriální aplikaci lidských práv, kterou za běžných okolností mezinárodní právo lidských práv nepřipouští. V režimu mezinárodního práva platí, že stát může být hnán k odpovědnosti za přeshraniční dopady jeho činnosti pouze, pokud je prokázána příčinná souvislost mezi výkonem jurisdikce nebo kontroly státu a danými následky. Jakkoli třeba u případů přeshraničního znečištění řeky to může být schůdné, u globálně rozptýlených emisí skleníkových plynů, kde následky se vyznačují kumulativním efektem, jako výsledek činnosti mnoha států a nestátních aktérů v rámci mnoha jurisdikcí, je to velký problém.

Lidskoprávní úmluvy obecně vyžadují, aby státy své lidskoprávní závazky plnily vůči všem na svém území nebo pod svou jurisdikcí. **Extrateritoriální aplikace lidských práv** nastává pouze, pokud stát vykonává jurisdikci nebo kontrolu nad osobami na cizím území. Jediným lidským právem, které je v současnosti zakotveno jako uplatňující se bez ohledu na jurisdikci, je právo národů na sebeurčení podle čl. 1 Paktu ICCPR. Toto právo vyvolává extrateritoriální povinnosti všech ostatních států vůči národu, který uplatňuje právo na sebeurčení. Z hlediska extrateritoriality v kontextu klimatické změny klíčovou otázkou není, jestli státy emitující skleníkové plyny musí chránit své vlastní občany, ale **jestli mají také odpovědnost chránit lidi v jiných státech před škodlivými dopady svých emisí na globální klima**.⁵⁷⁴ Z tohoto pohledu se zdá, že aby lidská práva mohla poskytovat smysluplnou odpověď na klimatickou změnu, musela by umožňovat extrateritoriální aplikaci, a teritoriální omezenost lidských práv lze tak považovat za prvotní faktor, který ztěžuje pozici dotčených osob v případech s přeshraničním aspektem.⁵⁷⁵ Žádné lidskoprávní

⁵⁷³ KNOX, J. H. *Climate Change and Human Rights Law*. Op. cit., s. 35–37.

⁵⁷⁴ BOYLE, A. *Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights*. Op. cit., s. 183.

⁵⁷⁵ VOMÁČKA, Vojtěch. Přeshraniční dosah environmentálních práv. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 175.

závazky států, které by se v případě dopadů klimatické změny uplatňovaly i mimo jejich jurisdikci, však z lidskoprávních úmluv ani z úmluv v oblasti ochrany klimatu přímo nevyplývají.

Literatura zabývající se extraterritorialitou ve vztahu k poškození životního prostředí nabízí řešení založená zejména na mezinárodní povinnosti spolupracovat a na principu nediskriminace. Pracují například s ustanovením čl. 55 Charty OSN, podle nějž OSN bude podporovat obecnou úctu k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství a jejich zachovávání, na základě zdůraznění a široké interpretace pojmu „pro všechny“,⁵⁷⁶ nebo s ustanovením čl. 2 odst. 1 ICESCR, podle něhož se smluvní státy zavazují podniknout kroky k postupnému dosažení plného uskutečnění práv uznaných v tomto Paktu „samostatně, i prostřednictvím mezinárodní součinnosti a spolupráce“.⁵⁷⁷

Co se týče řešení problému extraterritoriality **před soudy**, v některých kauzách již mezinárodní soudy **odpovědnost států za následky jejich jednání mimo jejich území** dovodily; tyto kauzy však neměly spojitost s ochranou životního prostředí. Za potenciálně významný milník lze považovat **Poradní posudek Interamerického soudu pro lidská práva** z r. 2017 k aplikaci lidskoprávních povinností v kontextu ochrany životního prostředí.⁵⁷⁸ Stanovisko bylo vydáno na dotaz Kolumbie, který směřoval na vzájemný vztah environmentální smlouvy (konkrétně tzv. Cartagenské úmluvy o ochraně a rozvoji mořského prostředí) a Americké úmluvy o lidských právech, a to ohledně povinností státu odpovídat za škodu, která vznikla na mořském ekosystému uvnitř i vně jeho státního území, ve vztahu k právu na život a právu na osobní integritu. Soud dovedl, že povinnosti, které vyplývají z těchto dvou práv v souvislosti s poškozením životního prostředí, jdou nad rámec jeho státního území. Konstatoval, že pokud přeshraniční škoda na životním prostředí zasáhne do práv chráněných Americkou úmluvou, osoby, jejichž práva byla porušena, jsou pod jurisdikcí státu původu škody, jestliže je prokázána příčinná souvislost mezi jednáním na území státu původu a škodou, která zasahuje využívání lidských práv mimo území státu původu.⁵⁷⁹ Tím soud vlastně založil nový základ pro výkon jurisdikce, a to **příčinnou souvislost mezi jednáním uvnitř státního území a porušením lidského práva v jiném státě**. Základ tohoto dovození spočívá v principu efektivní kontroly nad územím a osobami – podmínka efektivní kontroly je splněna, pokud stát vykonává kontrolu nad činnostmi, které škodu způsobily. Stát je povinen zajistit, aby jeho území nebylo využíváno způsobem, který vede k závažnému poškození životního prostředí ve třetích státech nebo na územích mimo jurisdikce států. Tuto povinnost má i ve vztahu k užívání území nestátními aktéry.⁵⁸⁰

⁵⁷⁶ Viz QUIRICO, Ottavio. Climate Change and State Responsibility for Human Rights Violations: Causation and Imputation. *Netherlands International Law Review*. 2018, č. 2, s. 195.

⁵⁷⁷ KNOX, J. H. *Climate Change and Human Rights Law*. Op. cit., s. 47, 53, 54.

⁵⁷⁸ Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17 ze dne 15. listopadu 2017.

⁵⁷⁹ Ibid., odst. 101.

⁵⁸⁰ Blíže viz ABELLO-GALVIS, Ricardo a AREVALO-RAMIREZ, Walter. Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17: Jurisdictional, procedural and substantive implications

Otázka extrateritoriálních povinností je součástí i dvou evropských soudních případů, které byly již citovány v souvislosti s ochranou zájmů budoucích generací a jsou blíže komentovány v kapitole 28: případ *Duarte Agostinho* a případ *Carvalho*. V prvním případě portugalský občané žalují kromě své země ještě 32 dalších evropských států, s tím, že žalovaným státům vyplývá z Evropské úmluvy vykládané ve světle mezinárodních klimatických závazků mimo jiné povinnost přijímat opatření ke snížení svého příspěvku ke globálnímu oteplování, a tato povinnost existuje i v případě, že se jejich podíl na globálním oteplování materializuje mimo jejich území. A domnívají se, že odpovědnost za změnu klimatu je členskými státy sdílená, přičemž nejistota ohledně konkrétní výše jednotlivých podílů nemůže působit v neprospěch žalobců. Na druhém případě (Carvalho) je zajímavé, že ve skupině žalobců byly též osoby z Keni a z Fiji, a proto vyvstává otázka, zda ochrana základních práv podle Charty základních práv EU se vztahuje i na ně; žaloba v tomto směru přinesla několik argumentů, mimo jiné, že Charta je ve vztahu k osobní a geografické působnosti formulována neutrálně a že mezinárodní lidská práva jsou interpretována co do území a jurisdikce nadnárodním způsobem, což umožňuje v případech environmentálních škod dovést jurisdikci státu původu škody nad poškozenými jednotlivci nacházejícími se mimo jeho území.⁵⁸¹ U tohoto argumentu žalobci odkázali též na výše citovaný Poradní posudek Interamerického soudu pro lidská práva z r. 2017. Soud však neměl příležitost se k této otázce vyjádřit v rámci meritorního rozhodnutí. To však nemění nic na tom, že do budoucna před oběma evropskými tribunály stojí otevřená otázka extrateritoriální odpovědnosti států (potažmo EU) za škody způsobené nedostatečnými opatřeními v oblasti dopadů klimatické změny a zároveň k následování nabízený nový směr interpretace, dovozující jurisdikci státu původu škody nad poškozeným jednotlivcem v jiném státě na základě příčinné souvislosti mezi jednáním a škodou.

Na závěr se lze stručně dotknout otázky **nestátních aktérů jako potenciálních nositelů lidskoprávních povinností**. Jak bylo uvedeno, mezinárodní právo lidských práv v současnosti přímé povinnosti nestátním aktérům neukládá, namísto toho činí státy odpovědné za regulování činnosti nestátních aktérů pod jejich jurisdikcí. O to je zajímavější, že žalobci směřují v rostoucí míře své lidskoprávní klimatické stížnosti přímo proti nestátním aktérům,⁵⁸² a ještě více to, že již existuje první judikát (byť na národní úrovni), který lidskoprávní povinnosti soukromé korporace v oblasti dopadů klimatické změny dovedl a opřel o něj dovozenou povinnost podniku snižovat své emise skleníkových plynů. Jde o rozsudek soudu

of human rights duties in the context of environmental protection. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2019, č. 2, s. 217–222.

⁵⁸¹ WINTER, Gerd. Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation. *Transnational Environmental Law*. 2020, č. 1, s. 142, 143.

⁵⁸² SETZER, Joanna, BYRNES, Rebecca. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report*. Op. cit.

v Haagu z června 2021⁵⁸³, který nařídil společnosti *Shell* snížit emise CO₂ do roku 2030 o 45 % oproti hodnotám z roku 2019, což je vůbec první soudní rozhodnutí, nařizující soukromé společnosti snižovat emise (blíže k tomuto případu viz v kapitole 29).

Obsah povinnosti a problém prokazování jejího porušení

Mezinárodní právo lidských práv obvykle rozlišuje tři složky povinností států, které z lidských práv vyplývají: respektovat (*respect*), chránit (*protect*) a naplňovat (*fulfil*). Konkrétní poměr uvedených složek se u jednotlivých práv liší podle povahy práva a jeho obsahu. Tedy platí, že různá práva mají různě intenzivně zastoupené jednotlivé složky. U některých práv tzv. první generace například převažuje právo respektovat, zatímco třeba u řady práv hospodářských, sociálních a kulturních je důležitější druhá a třetí složka. Pochopitelně velmi záleží i na způsobu zakotvení (na formulaci) dané příslušnou mezinárodněprávní úmluvou. Jaké povinnosti států by v obecné rovině přicházely v úvahu u jednotlivých uvedených obsahových složek v oblasti negativních dopadů klimatické změny?

Povinnost respektovat vyžaduje, aby stát nečinil žádná opatření, která by mohla kolidovat s využíváním daného práva. Je to tedy zjednodušeně povinnost zdržet se aktivit, které by plné užívání práva narušovaly či negativní povinnost. V oblasti klimatu by měla znamenat, že státy mají povinnost zdržet se činností, které přímo přispívají ke klimatické změně. Pod touto povinností lze tedy na prvním místě identifikovat jako její součást povinnost států předcházet emisím skleníkových plynů, což znamená mj. vést takovou energetickou politiku a s ní související právní úpravu, které takovou prevenci podporují.⁵⁸⁴

Povinnost chránit vyžaduje od státu aktivní jednání, tj. přijímání opatření pro to, aby právo nebylo porušeno. V kontextu klimatické změny vyžaduje tato druhá úroveň povinností zejména přijímat opatření ke snižování emisí z veřejných i soukromých zdrojů (tj. zahrnuje i regulaci činnosti soukromých aktérů) a účinná adaptační opatření. Šíře požadavků v oblasti *duty to protect* v kontextu klimatické změny může být dovozena i z environmentální jurisprudence ESLP, která po státech vyžaduje přijmout regulační rámce k zajištění toho, že nestátní aktéři nebudou porušovat lidská práva poškozováním životního prostředí, a která rovněž odděluje povinnost státu *duty to protect* od bezprostřední příčiny škody, kterou může být i přírodní jev.⁵⁸⁵ Zároveň platí, že povinnost státu snižovat emise

⁵⁸³ Rozhodnutí soudu Rechtbank Den Haag ze dne 26. května 2021 č. C/09/571932 / HA ZA 19-379 (ECLI:NL:RBDHA:2021:5337) ve věci *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell PLC*. Dostupné z: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>.

⁵⁸⁴ LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 175–177.

⁵⁸⁵ Srov. případ *Budayeva*, kde vlastní škodu způsobil bahnotok, ale stát byl uznán odpovědným za porušení povinnosti přijmout dostatečná preventivní opatření k ochraně práva na život. Rozsudek ESLP ze dne 20. března 2008, *Budayeva a další v. Rusko*, stížnosti č. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 a 15343/02.

skleníkových plynů za účelem plnění povinnosti chránit musí být vyvažována vůči povinnostem státu vyplývajícím z jiných lidských práv, zejména práv hospodářských, sociálních a kulturních, jejichž plnění (zatím) určitou úroveň emisí předpokládá.⁵⁸⁶

Povinnost naplňovat obsahuje pozitivní povinnosti států činit kroky k zajištění toho, že všechny osoby mohou využívat práva, jejichž jsou nositeli. Toto je z hlediska plnění nejnáročnější složka povinností v obecné rovině i v oblasti klimatu. Povinnost naplňovat může být dále rozčleněna na tři dílčí povinnosti: *facilitate*, *promote* a *provide*, tj. usnadňovat, podporovat a poskytovat plnění lidských práv. Povinnost naplňovat lidská práva tak znamená pozitivní a proaktivní utváření politiky a opatření. V oblasti klimatické změny není hranice mezi povinností chránit a povinností naplňovat vždy zcela ostrá; i u povinnosti naplňovat se uvádí, že zahrnuje přijímání mitigačních a adaptačních opatření, potřebných k tomu, aby lidé mohli pokračovat ve využívání svých lidských práv i přes klimatickou změnu a v budoucnosti. Pro oblast pozitivních závazků je typické, že nejsou nastaveny na požadavek okamžitého a kompletního splnění (což ani nelze), ale na tzv. progresivní realizaci.⁵⁸⁷ Předpokládá se zde souvislost intenzity a tempa plnění s kapacitami (zdroji) státu. Právě tento aspekt může mít význam i v kontextu klimatu, protože je zde stále přítomna určitá nespravedlnost spočívající v tom, že státy, jejichž obyvatelé pocítují následky klimatické změny více, patří obvykle k chudším zemím, které se podílejí na emisích méně a také mají nižší zdroje k tomu, aby zaváděly účinná řešení. Proto lze požadavek progresivního plnění interpretovat v případě globálního problému klimatické změny a jeho řešení nezbytně založeného na mezinárodní spolupráci i tak, že od bohatších států se očekává více než od chudších.⁵⁸⁸

Aplikace lidskoprávní normy na konkrétní případ v oblasti dopadů klimatické změny předpokládá po nalezení konkrétního zakotveného lidského práva, kterého se chceme v daném případě dovolávat, překonání několika dalších, v případě klimatu značně obtížných kroků. Jde o prokázání, že povinnost, která z práva vyplývá, byla žalovaným státem porušena, že způsobená škoda je skutečně důsledkem antropogenního globálního oteplování (*atribuce*) a že existuje příčinná souvislost mezi napadaným jednáním či opomenutím (např. vypouštěním emisí, nepřijetím dostatečných opatření) a škodou způsobenou obětí.⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 176–178.

⁵⁸⁷ Srov. například dle čl. 2 Paktu o ekonomických, sociálních a kulturních právech.

⁵⁸⁸ Ovšem takový výklad, že by právo lidských práv ukládalo právní povinnost poskytovat pomoc jiným státům, státy spíše setrvale odmítají; srov. KNOX, J. H. *Climate Change and Human Rights Law*. Op. cit., s. 42. Je možno doplnit, že v Pařížské dohodě je zakotvena povinnost v čl. 7 a čl. 9 (a podobně v čl. 4 UNFCCC) poskytovat pomoc chudším státům při přijímání adaptačních a mitigačních opatření, ovšem tato povinnost není součástí práva lidských práv a je omezena na plnění specifických povinností uložených těmito úmluvami.

⁵⁸⁹ Shodně podle LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 185 a násl. BODANSKY, D. *Introduction: Climate change and human rights: Unpacking the issues*. Op. cit. KNOX, J. H. *Climate Change and Human Rights Law*. Op. cit.

Pro určení, zda byla v daném případě **porušena povinnost státu vyplývající ze zakotvení daného lidského práva**, jsou zapotřebí určitá kritéria, měřítká či standardy, podle kterých lze stanovit hranici mezi dodržením a porušením. Standard dodržování závisí na způsobu zakotvení toho kterého práva a u některých práv se také může lišit v závislosti na specifické situaci státu, například u ekonomických, sociálních a kulturních práv je posouzení dodržení závislé na dostupných zdrojích státu. Státům je obvykle přiznávána určitá **míra uvážení** v tom, jak naplní své povinnosti vyplývající z práva lidských práv, přičemž v environmentálních případech soudy přiznávají spíše větší než menší diskreci. Jde o práva s **progressivním plněním**, takže měřítkem je, zda stát činí nějaké kroky a zda tyto kroky jsou způsobilé vést směrem k plnění, případně jaké procesní záruky k ochraně daného zájmu poskytuje. Toto pojetí diskrece státu pochopitelně pozici jakéhokoli stěžovatele v případě tvrzeného porušení povinností v kontextu klimatické změny ztěžuje. Dále je zpravidla třeba zohlednit, že stát má další lidskoprávní závazky, které mohou s plněním klimatického závazku kolidovat, například v oblasti plnění ekonomických a sociálních práv, a které je třeba vzájemně **vyvažovat**.⁵⁹⁰

Při dokazování je dále třeba prokázat, že **škoda byla způsobena v důsledku dopadů klimatické změny, a prokázat příčinnou souvislost**. To je popisováno jako problematictější u škod způsobených klimatickou změnou samotnou než u škod způsobených státními mitigačními a adaptačními opatřeními. Prokázání, že kolize s lidským právem je důsledkem klimatické změny, je závislé do značné míry na **dosazeném stavu vědeckého poznání**. Naše poznání ohledně příčin a následků klimatické změny se v posledních letech vyvíjí velmi rychle, ale i tak je stále obtížné připsat konkrétní dopad antropogennímu globálnímu oteplování, v situaci, kdy kumulujících se faktorů přispívajících ke škodě je zpravidla více (**tzv. atribuce**).⁵⁹¹ Prokázání **příčinné souvislosti** mezi činností žalovaného státu a škodou žalobce je ještě náročnější. Kumulativní efekt vypouštění skleníkových plynů téměř znemožňuje činit konkrétní stát odpovědný za konkrétní následek tak, jak je běžné v kontextu porušení lidských práv. Nabízí se řešení nespojovat konkrétní škodu s konkrétními emisemi, nýbrž alokovat odpovědnost mezi státy **podle jejich podílu na globálních emisích**.⁵⁹² Určení takových podílů států by ovšem nebylo jednoduché z důvodu historického vývoje emisí a otázky, od jakého momentu nebo k jakému časovému okamžiku určení podílů vázat. Ztěžujícím faktorem je pochopitelně též **časová prodleva mezi příčinou**

⁵⁹⁰ LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 185, 186.

⁵⁹¹ K rozvoji tzv. vědy atribuce a jejímu významu pro klimatickou litigaci viz například BURGER, Michael, WENTZ, Jessica, HORTON, Radley. *The Law and Science of Climate Change Attribution*. *Columbia Journal of Environmental Law*. 2020, č. 1. MARJANAC, Sophie, PATTON, Lindene. *Extreme weather event attribution science and climate change litigation: An essential step in the causal chain?* *Journal of Energy and Natural Resources Law*. 2018, č. 3. VERHEYEN, Roda. *Loss and damage due to climate change: attribution and causation – where climate science and law meet*. *International Journal of Global Warming*. 2015, č. 2.

⁵⁹² Například QUIRICO, O. *Climate Change and State Responsibility for Human Rights Violations: Causation and Imputation*. Op. cit., s. 200.

a následkem, tedy čas, než se škoda způsobená emisemi skleníkových plynů projeví. Lidskoprávní stížnosti obvykle namítají škody, které už vznikly, avšak v případě klimatické krize jsou hrozící škody tak velké, že nedává smysl čekat, až se škoda materializuje. Je ovšem nejisté, zda jsme schopni dostatečně spolehlivě prokázat škodu, která je teprve předvídána, byť s určitým vyšším stupněm pravděpodobnosti. Pomocí by mohlo být, postačovalo-li by prokázání bezprostřední hrozby, jíž je téměř nemožné nebo zcela nemožné předejít, a ta že způsobí porušení lidských práv.⁵⁹³

11.4 Aplikovatelnost tradičních lidských práv na životní prostředí a klima

K rozšiřování existujících lidských práv (například práva na život, na zdraví, na vlastnictví, na soukromý a rodinný život) o environmentální rozměr pomocí interpretace již u mezinárodních lidskoprávních soudů dochází několik desetiletí; jeho výsledky lze nazvat **environmentální jurisprudencí lidskoprávních těles**. **Klimatická změna** je z hlediska ozeleňování lidských práv do značné míry novým tématem, ovšem k problematice životního prostředí má velmi úzký vztah, a proto je namísto otázka, zda a do jaké míry lze závěry environmentální jurisprudence uplatnit na tuto novou oblast. Můžeme se nad tím spíše jen teoreticky zamýšlet, protože judikatura lidskoprávních těles, která by se meritorně vyslovovala k aplikovatelnosti lidskoprávních norem na dopady klimatické změny, zatím neexistuje. Například k Evropskému soudu pro lidská práva byly v době psaní této knihy podané první tři klimatické stížnosti, které čekaly na rozhodnutí, jak je blíže uvedeno v kapitole 28.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, týkající se **aplikace lidskoprávních norem na environmentální škody**, je v současné době již bohatá. Její hlavní poznatky lze shrnout následovně:⁵⁹⁴

1. Právo lidských práv **nežádá po státech, aby zakázaly veškeré aktivity**, které mohou způsobit poškození životního prostředí. Při stanovení hmotněprávních standardů ochrany životního prostředí mají státy určitou (v zásadě širokou) míru uvážení, jak dosáhnou **rovnováhy** mezi ochranou životního prostředí, resp. klimatu a jinými legitimními společenskými zájmy, jako např. ekonomický rozvoj, ale toto vyvážení musí být odůvodněné a nesmí ústít do neoprávněných zásahů do lidských práv.
2. Při rozhodování o životním prostředí mají státy určité **procesní povinnosti** (posuzování vlivů, informovaná účast dotčených osob a účinné mechanismy ochra-

⁵⁹³ LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 187, 188.

⁵⁹⁴ Podle KNOX, J. H. *Human Rights Principles and Climate Change*. Op. cit., s. 220 a násl. Knox poznamenává, že přestože různé lidskoprávní orgány dovozovaly environmentální povinnosti z různých lidskoprávních dokumentů a i z různých a různě formulovaných práv, došly překvapivě k podobným závěrům.

ny před pochybením ze strany státu), které musí dodržet, aby výsledné rozhodnutí mohlo být považováno za legitimní a vyvážené.

3. Při dosahování rovnováhy mezi ochranou životního prostředí a dalšími oprávněnými zájmy mají státy obecnou povinnost **nediskriminace** a musí brát v úvahu dodatečnou ochranu pro skupiny zvláště zranitelné poškozením životního prostředí.
4. Uvedené povinnosti musí státy zajistit jak s ohledem na své vlastní jednání, tak s ohledem na jednání **nestátních aktérů** pod jejich jurisdikcí. Neboli porušení lidskoprávního závazku ze strany státu může nastat nejen přímo jeho vlastním jednáním, ale i nepřímým, že stát neposkytl ochranu proti porušení způsobenému třetí osobou.

Závěry environmentální jurisprudence mezinárodních soudů lze využít jako východisko pro úvahy o jejich vztažení na oblast klimatické změny. Názory na to, zda klimatickou změnu lze z hlediska jejích dopadů na užívání lidských práv připodobit k poškozování životního prostředí, se různí. V obecné rovině lze považovat škody způsobené klimatickou změnou za srovnatelný typ škod, jako jsou škody na životním prostředí, a vztáhnout na ně uvedené lidskoprávní závazky.⁵⁹⁵ Na druhou stranu je ale antropogenní změna klimatu oproti poškozování životního prostředí mnohem komplexnějším problémem, což činí tuto oblast z hlediska lidských práv výrazně hůře uchopitelnou. Nicméně **základní požadavky environmentální jurisprudence jsou na dopady klimatické změny v zásadě aplikovatelné**. To znamená, že v oblasti hmotněprávní státy nejsou povinny zakázat všechny činnosti, které způsobují poškozování klimatu, například nejsou povinny okamžitě zastavit vypouštění veškerých emisí skleníkových plynů, ale mají určitou míru uvážení, jak dosáhnout rovnováhy mezi ochranou lidských práv před dopady klimatické změny a sledováním jiných legitimních konkurujících zájmů, a tato rovnováha nesmí být neopodstatněná, a státy při jejím dosahování mají brát v úvahu dodatečnou ochranu pro zvláště zranitelné skupiny. V oblasti procesních povinností musí státy zajistit posuzování vlivů svých rozhodnutí na klima, šířit informace, umožnit účast v procesech, které mohou mít dopady na klima, a umožnit účinnou právní ochranu v těchto věcech. Státy mají zajistit tyto povinnosti jak s ohledem na své vlastní jednání, tak s ohledem na jednání nestátních aktérů pod jejich jurisdikcí.

11.5 Nové lidské právo ve vztahu ke klimatu

Součástí všeobecně uznaného mezinárodního katalogu lidských práv (resp. regionálních katalogů) není žádné lidské právo výslovně vztažené ke stabilitě klimatu. Situace na vnitrostátní úrovni se může lišit, avšak není nám známo, že by některý stát cíl stabilního klimatu již výslovně zakomponoval do své ústavy, byť snahy v tomto

⁵⁹⁵ Například v obecné rovině *ibid.*, s. 220, 221.

směru se již objevily.⁵⁹⁶ Myšlenka podporovat zakotvení a uznání nového lidského práva s environmentálním obsahem je v literatuře věnována značná pozornost už dobré tři desetky let, v posledním desetiletí nově též s ohledem na klimatickou krizi, neboť stabilní klima by teoreticky mohlo být součástí práva na životní prostředí.

Mezi **argumenty ve prospěch** samostatného environmentálního práva se objevují například tvrzení, že takové právo by bylo schopno lépe reflektovat specifčnost a výlučnost škod, které působí klimatická změna; že klimatická změna sama o sobě dává důvod k uznání práva na životní prostředí, protože ohrožuje elementární lidské zájmy – obživu, zdraví, bezpečnost, schopnost dosahovat přiměřeného životního standardu; že sice existuje spousta hrozeb pro životní prostředí, ale klimatická změna je z nich ta nejvážnější, a tudíž právo na stabilní klima je „zřejmým přímým důsledkem“ práva na příznivé životní prostředí; nebo že nové právo by zvýšilo status životního prostředí (potažmo klimatu) na podobnou úroveň, jako mají jiné hodnoty chráněné lidskými právy, a umožnilo by vyvažovat kolidující práva vůči sobě jako rovnocenná, což by umožnilo vtáhnout do lidských práv i zájmy, které jimi nyní chráněny nejsou, např. biodiverzitu.⁵⁹⁷

Na druhou stranu se v pracích teoretiků objevují i **pochybnosti** o smyslu a účinnosti samostatného environmentálního práva, jako například tvrzení, že takové právo není nezbytné, protože řada zájmů, které údajně mají být tímto právem chráněny (život, zdraví, výživa), jsou již chráněny stávajícími právy; že k tomu, aby zakotvení samostatného práva na klimatickou stabilitu mělo smysl, by bylo zapotřebí jeho alespoň určitého stupně vymahatelnosti, která ale není v případě klimatu reálná; že klimatická změna není vůbec řešitelná pomocí lidských práv, protože ta byla vytvořena ke zcela jiným účelům, obě věci se míjí; nebo že klimatická změna pro svou povahu dopadu na obrovské území a dlouhodobost není do jazyka lidských práv převoditelná.⁵⁹⁸

Kromě možnosti, že by stabilita klimatu byla součástí práva na zdravé životní prostředí, si lze představit různé **varianty samostatně zakotveného práva**, například právo na stabilní klima, právo na svobodu od negativních dopadů klimatické změny, právo netrpět nebezpečnými změnami klimatu nebo právo na emise jako součást práva na obživu. Poslední uvedená varianta je zajímavá tím, že přistupuje k dané problematice vlastně opačně: vychází z uznání práva emitovat skleníkové plyny. Základem tohoto pojetí je, že vypouštění skleníkových plynů je v určité míře nevyhnutelné a že k němu dochází i v řadě přírodních procesů (dýchání, trávení,

⁵⁹⁶ Například Francie se neúspěšně pokusila vložit klima do čl. 1 své ústavy v roce 2021, nyní se připravuje nová ústava Chile, která má přinést mj. zásadní posílení ochrany životního prostředí a klimatu.

⁵⁹⁷ Blíže viz například LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 204. LIMON, M. *Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action*. Op. cit., s. 468, 469.

⁵⁹⁸ Například ADELMAN, Sam. *Rethinking human rights: the impact of climate change on the dominant discourse*. In: HUMPHREYS, S. *Human Rights and Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 159, 160. TULLY, Stephen. *Like oil and water: a sceptical appraisal of climate change and human rights*. *Australian International Law Journal*. 2008, Vol. 15, č. 1, s. 218–221.

rozkládání). Toto hypotetické právo na emise požaduje vyjmout určité nezbytné minimum vypouštění emisí z emisních cílů, jelikož tyto minimální emise jsou nutnou součástí práva na obživu, podobně jako potrava nebo voda. Po stanovení tohoto nezbytného minima emisí by se následně řešilo snižování vypouštění a povinnosti, které z toho vyplývají, až v části emisí přesahující toto nezbytné minimum. Kritici tohoto přístupu pochopitelně poukazují na to, že by bylo obtížné stanovit onu nezbytnou míru emisí, protože se v různých částech světa může pojetí nezbytnosti lišit. Jako varianta práva na emise jako součástí práva na obživu se pak objevuje koncept práva vypouštět určité množství emisí na hlavu, a to podle zásady rovnosti. Takové právo by pochopitelně bylo velmi obtížné naplnit konkrétním obsahem, zejména s ohledem na rozličnost individuálních potřeb, rozdílů životního stylu, bohatství dané společnosti atd.⁵⁹⁹

Při úvahách, jak by mělo být nové právo ve vztahu ke stabilitě klimatu **konstruováno**, by bylo třeba se zabývat otázkou, kdo by byli nositelé práva (zda jednotlivci nebo i společenství, zda a v jaké podobě i zástupci budoucích generací), kdo by byli nositelé povinnosti (zda pouze státy nebo i nestátní aktéři), jaký by byl rozsah povinností a jak by se řešil problém extrateritoriality, co by zakládalo porušení práva ve vztahu ke klimatické změně, jak by se porušení prokazovalo a jaké by byly možnosti kompenzací.⁶⁰⁰

Je třeba doplnit, že tlak na uznání jakéhokoli nového samostatného práva ve vztahu ke klimatu, ať už by mělo mít podobu práva na životní prostředí nebo práva na klimatickou stabilitu apod., dává smysl jedině, pokud by takové právo přineslo nějaké **benefity navíc** ke stávající možnosti aplikace nástrojů lidských práv na klimatickou změnu a pokud by řešilo alespoň některé z klíčových specifických aspektů klimatické změny, které ji činí tolik obtížnou pro uchopení právem lidských práv. Někteří autoři se domnívají, že tlačit na uznání nového práva nemá smysl, protože naznačené cíle jím nemohou být naplněny. Kromě toho je při jakýchkoli úvahách o budoucím zakotvení nového environmentálního lidského práva nutno zvažovat **ochotu států mezinárodního společenství nové právo uznat** a samozřejmě i jejich ochotu plnit povinnosti, které by takové právo přinášelo; tomu však v současné době nic nenasvědčuje. Z tohoto pohledu je lidskoprávní přístup ke klimatické změně stavící na explicitním právu s environmentálním obsahem, založený pouze na podpoře akademické komunity a nevládních organizací, avšak bez podpory států, nutně odkázán na to, zůstat pouhou aspirací v teoretické a akademické rovině.⁶⁰¹

⁵⁹⁹ Blíže ke konceptu *right to equal per capita emissions* viz například VAN DEN BERG, Nicole J. et al. Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways. *Climatic Change*. 2020, č. 4, s. 1808 a násl. EKARDT, Felix. Climate Change and Justice: Perspectives of Legal Theory. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 77 a násl. EKARDT, Felix, VON HÖVEL, Antonia. Distributive Justice, Competitiveness, and Transnational Climate Protection: „One Human – One Emission Right“. *Carbon & Climate Law Review*. 2009, č. 1.

⁶⁰⁰ Blíže viz LEWIS, B. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Op. cit., s. 209 a násl.

⁶⁰¹ *Ibid.*, s. 201–203.

11.6 Úloha procesních práv v ochraně klimatu

UNFCCC v čl. 6 písm. a) stanoví, že smluvní strany při uskutečňování svých závazků podporují a usnadňují přístup veřejnosti k informacím, které se týkají změny klimatu a jejich účinků, a účast veřejnosti v akcích zaměřených na změnu klimatu a její účinky. Podobně Pařížská dohoda se dotýká procesních práv v čl. 12: „*Smluvní strany podle potřeby spolupracují při přijímání opatření k (...) účasti veřejnosti a přístupu veřejnosti k informacím o změně klimatu.*“ Z tohoto znění je zřejmé, že Pařížská dohoda nezakládá v rámci mezinárodního klimatického režimu závazná procesní práva, pouze jejich obsah podporuje. Velká část smluvních stran Pařížské dohody je zároveň smluvními stranami **Aarhuské úmluvy**, která je na procesní práva v oblasti ochrany životního prostředí přímo zaměřena, a garantuje je mnohem určitějším způsobem a závazně. Proto je samozřejmě na prvním místě otázka, zda tato procesní environmentální práva zakotvená Aarhuskou úmluvou jsou aplikovatelná také pro oblast klimatu.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) z roku 1998 zakotvuje **trojici základních procesních práv**: právo na přístup k informacím, právo účasti v rozhodovacích procesech a právo přístupu ke spravedlnosti ve věcech týkajících se životního prostředí. Koncept životního prostředí se uplatňuje v Aarhuské úmluvě poměrně široce, nicméně klima tato Úmluva výslovně neřeší ani nezmiňuje, takže aplikovatelnost ustanovení Aarhuské úmluvy na oblast klimatu není zcela jasná.⁶⁰² Určitá vodítka poskytuje judikatura Soudního dvora EU. Podle ní ne všechny informace týkající se klimatu spadají do práva na environmentální informace podle Aarhuské úmluvy.⁶⁰³ Nečetné případy řešené před *Aarhus Convention Compliance Committee* se věnovaly převážně otázce obnovitelných zdrojů. Například v případě ACCC/C/2012/68 Výbor konstatoval, že větrný park je projektem ve smyslu čl. 6 Úmluvy, na který se vztahuje právo účasti v rozhodovacích řízeních.

V obecné rovině se uplatňování Aarhuské úmluvy v režimech jiných mezinárodních úprav věnuje tzv. **Směrnice z Almaty** z roku 2005, přijatá na zasedání smluvních stran Aarhuské úmluvy.⁶⁰⁴ Ta se snaží dosáhnout, aby smluvní strany Aarhuské úmluvy podporovaly její principy i vně vlastního režimu této Úmluvy – v mezinárodních procesech rozhodování a v rámci mezinárodních organizací v záležitostech týkajících se životního prostředí. Uplatnění Směrnice z Almaty by tedy mohl být způsob, jak dosáhnout aplikace procesních environmentálních práv v oblasti klimatického režimu založeného UNFCCC a Pařížskou dohodou. Za účelem provádění

⁶⁰² Viz PEETERS, Marjan, NÓBREGA, Sandra. Climate Change-related Aarhus Conflicts: How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2014, č. 3, s. 355, 365.

⁶⁰³ Ibid., s. 358 a násl.

⁶⁰⁴ Směrnice z Almaty o prosazování aplikace principů Aarhuské úmluvy na mezinárodních fórech, ECE/MP.PP/2005/2/Add.5 (rozhodnutí II/4), příloha.

procesních práv vyplývajících z Aarhuské úmluvy s mezinárodním klimatickým režimem byla zřízena pracovní skupina, která měla tuto na programu několikrát, ale k žádnému podstatnému rozhodnutí zatím nedospěla.⁶⁰⁵ Tato otázka proto zatím zůstává neukončená a aplikaci procesních práv v oblasti klimatického rozhodování lze považovat za žádoucí, ale nikoli garantovanou.

11.7 Závěr

Lidská práva byla vytvořena v době, kdy svět nevěděl nic o environmentální ani klimatické krizi a odpovídají tehdejšímu typu problémů a výzev. Protože jsou však v současné době považována za nejsilnější právní prostředek na mezinárodní scéně vůbec, existují silné snahy se k nim obracet i pro řešení problémů, které jimi nejsou výslovně pokryty. To se týká i oblasti dopadů změny klimatu.

V obecné rovině je sice shoda na tom, že principy lidských práv by měly být oporou globálních politik proti klimatické změně a že obě oblasti by měly být provázané, ale není vůbec jasné, jak přesně. Hovoří-li se o propojování klimatické změny a lidských práv, míní se tím v podstatě uplatňování lidskoprávních nástrojů jako doplňku k prosazování (málo funkčního) mezinárodního klimatického režimu. To se v současné době děje v podstatě pouze cestou aplikace některých již uznaných lidských práv díky rozšíření jejich interpretace, protože k uznání žádného lidského práva specificky vztaheného k životnímu prostředí, případně klimatu, dosud nedošlo. Rozšiřovat mezinárodní katalog o nová lidská práva mohou pouze státy jakožto subjekty mezinárodního práva, které však zatím nenacházejí k takovému kroku politickou vůli. Uplatňování stávajících práv a rozšiřování jejich interpretace mají pak v rukou výlučně soudy, které jsou závislé na tom, kolik environmentálních případů s lidskoprávní argumentací jim je žalobci předkládáno a s jakým obsahem; zároveň jsou považovány za spíše konzervativní aktéry (s výjimkami, samozřejmě, které bývají popisovány jako soudní aktivismus). Ze všech těchto důvodů je vývoj v uplatňování lidských práv v oblasti životního prostředí a klimatu relativně velmi pomalý, a můžeme tak pozorovat značnou disproporcii mezi obrovským úsilím teoretiků, kteří toto téma hojně rozpracovávají, ale v podstatě bez větších praktických dopadů, a spíše malými a jednotlivými vítězstvími u soudů. Přesto však k určitému vývoji nepochybně dochází a rostoucí počty podaných klimatických žalob založených na lidských právech k národním i mezinárodním soudům včetně autorit typu ESLP dávají naději, že role lidských práv v ochraně klimatu bude dále narůstat. Samozřejmě předpokladem je, že se podaří překonat obtíže, které vyvstávají z tenze mezi tradičními přístupy a formami lidských práv a specifiky, která vyplývají z charakteru klimatické změny (zejména popsané problémy extrateritoriality, zohlednění

⁶⁰⁵ DUYCK, Sebastien. Promoting the Principles of the Aarhus Convention in International Forums: The Case of the UN Climate Change Regime. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2015, č. 2, s. 129 a násl.

budoucích generací a prokazování porušení povinnosti). V tomto směru mohou naopak práce teoretiků značně napomoci, pokud dokáží poskytnout inspiraci a argumentační podklad soudům.

12 MEZINÁRODNÍ EKONOMICKÉ PRÁVO A KLIMATICKÁ ZMĚNA

Monika Feigerlová

Boj s klimatickou změnou a ekonomický rozvoj se vyznačují komplexním vztahem s řadou styčných ploch a protichůdných interakcí. Na straně jedné mnoho regulatorních klimatických opatření negativně zasáhne stávající investice. Na straně druhé investice a mezinárodní obchod budou katalyzátorem tranzice k nízkouhlíkové ekonomice a nezbytným prostředkem ke splnění klimatických cílů.

Mezinárodní ekonomické právo, jehož hlavní součástí tvoří právní úprava mezinárodního obchodního systému a normy regulující zřizování a ochranu mezinárodních investic, historicky názíralo na neekonomické zájmy, včetně ochrany životního prostředí, jako na předmět konfliktu.⁶⁰⁶ Tento konflikt je částečně důsledkem fragmentace mezinárodního práva veřejného a nárůstem speciálních pravidel zaměřených na regulaci konkrétní problematiky v závislosti na politických prioritách a bez jasných pravidel řešení v případě jejich vzájemného střetu.⁶⁰⁷ I když jsou různé mezinárodněprávní režimy ochrany veřejných statků a nadnárodních společenských zájmů, jako je životní prostředí, klimatická změna, lidská práva a mezinárodní obchod a investice, institucionálně odděleny, jejich předměty jsou vzájemně propojeny a zájmy sledované jednotlivými režimy jsou potenciálně v konfliktu.

Opatření motivovaná ochranou životního prostředí byla vnímána z pohledu mezinárodního ekonomického práva jako skrytá forma protekcionismu či zásah do práv investorů. V opačném směru z pohledu ochrany životního prostředí byly ochrana zahraničních investic a prerogativy mezinárodního obchodu kritizovány pro omezení, které kladly na právo státu regulovat ve veřejném zájmu. Vzhledem k tomu, že jak ochrana zahraničních investic, tak právo WTO mají poměrně silné mechanismy k prosazování svých norem, dostává se jim v případě konfliktu přednost. V současné době lze nicméně pozorovat postupné zohledňování neekonomických zájmů v disciplínách mezinárodního ekonomického práva. Tato tendence platí i pro boj s klimatickou změnou. I když environmentální dopady nelze plně ztotožňovat s dopady klimatické změny, je důvodné interpretovat

⁶⁰⁶ DUPUY, Pierre-Marie, VIÑUALES, Jorge E. *International Environmental Law*. 2. vydání. New York: Cambridge University Press, 2018, s. 452.

⁶⁰⁷ UN General Assembly. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law* [online]. United Nations, 13. 4. 2006. A/CN.4/L.682. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf, s. 244–247.

instrumenty zabývající se environmentálními hledisky jakožto zahrnujícími i klimatickou změnu.⁶⁰⁸

První podkapitola se věnuje vztahu mezinárodního klimatického režimu (jenž je detailně popsán v kapitole 10) a mezinárodní ochrany investic, který prozatím zůstává poměrně složitý a nejednoznačný. Kapitola analyzuje dva póly možného vzájemného působení mezinárodního investičního práva na boj s klimatickou změnou. Jednak jako prostředek podpory „zelených“ investic a urychlení dekarbonizace, jednak jako brzda tranzice, hrozba investičních sporů a zakonzervování fosilních paliv. Co se týká prvního pólu působení, mezinárodní klimatické instrumenty předvídají synergie mezi těmito disciplínami a přikládají investicím aktivní roli při plnění klimatických cílů. Nová generace mezinárodních dohod o ochraně investic na tyto cíle reflektuje několika způsoby. V případě druhého pólu interakce se stále častější regulační opatření států v oblasti klimatu dostávají do konfliktu s ochranou existujících investic, jejímž stěžejním bodem je vytvoření stabilního a předvídatelného právního a ekonomického prostředí.⁶⁰⁹ Lze předpokládat, že mitigační a adaptační opatření budou narůstat ve všech státech, jež se přihlásily k uhlíkové neutralitě. Opatření k ukončení využívání uhlí (tzv. uhelné *phase-outs*) jsou nejviditelnějším příkladem regulace z poslední doby, jejíž dopady se již staly předmětem investičních žalob.

Druhá podkapitola se zaměří na právo WTO a jeho složitou dvojroli v řešení klimatické krize. Představí iniciativy WTO na podporu klimatických opatření prostřednictvím nástrojů mezinárodního obchodu (jako je eliminace subvencí do fosilních paliv) a inherentní limity a konflikty s pravidly WTO některých aktuálních opatření na snižování emisí CO₂ [uhlíkové daně a mechanismus pro úpravu uhlíkové daně na hranicích (*Carbon Border Adjustment Mechanism*)].

12.1 Mezinárodní investiční právo a klimatická změna

12.1.1 Základní východiska

Mezinárodní investiční právo je tvořeno sítí bilaterálních a multilaterálních **dohod o ochraně zahraničních investic** (označovaných souhrnně jako IIAs, *international investment agreements*). Jedná se o mezinárodní smlouvy mezi dvěma nebo více

⁶⁰⁸ Ne veškeré negativní dopady na životní prostředí jsou spjaty se změnou klimatu. Např. znečištění způsobené ropnou havárií nemá žádnou souvislost se změnou klimatu. Nicméně důsledky klimatické změny se často projeví ve významném poškození životního prostředí. Dále na nebezpečnou změnu klimatu přestává být názíráno jako na čistě environmentální problém, ale stává se i ekonomickým rizikem.

⁶⁰⁹ Nejnověji vydaná část zprávy IPCC AR6 z dubna 2022 uvádí (se střední spolehlivostí), že k roku 2020 již 56 zemí přijalo klimatické zákony primárně zaměřené na snižování emisí CO₂, které pokrývají 53 % globálních emisí. IPCC WG2 SPM, 2022, s. 14.

státy, v nichž se smluvní státy zavazují vzájemně podporovat a chránit investory jedné smluvní strany na území druhé smluvní strany.⁶¹⁰ V současné době celkový počet IIAs přesahuje 2600 a jejich velkou většinu tvoří **dvoustranné dohody** (označované jako BITs, *bilateral investment treaties*), jejichž původ převážně sahá do poslední dekády 20. století.⁶¹¹ Dalších asi 300 dohod představují významné **mnohostranné dohody** o ochraně investic (jako například severoamerická NAFTA, ASEAN mezi státy jihovýchodní Asie či pro evropský energetický prostor důležitá Dohoda k energetické chartě) a v poslední době také dohody o volném obchodu obsahující investiční kapitoly [např. dohoda mezi EU a Kanadou (CETA) či dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií]. Na významu nabývají megarregionální dohody, které sdružují skupiny zemí s významnou ekonomickou silou a investice jsou dílčím předmětem jejich úpravy (např. Komplexní a progresivní dohoda o Transpacifickém partnerství, CPTPP).

Účelem mezinárodních dohod o ochraně zahraničních investic je zintenzivnění ekonomických vztahů mezi danými smluvními státy a přilákání zahraničních investic. K tomu slouží vytvoření stabilního a předvídatelného právního prostředí, ve kterém je investorům a jejich investicím zajištěno rovnoprávné a spravedlivé zacházení. Právě zajištění stability a předvídatelnosti může vést ke konfliktu s opatřeními na boj s klimatickou změnou, jejichž cílem je naopak rychlá a dalekosáhlá změna ve stávajících právních a ekonomických poměrech, jimiž se dosavadní investice řídí (např. okamžitý odklon od fosilních paliv).

Příliš široce chápaná ochrana investorů již byla předmětem nejedné kritiky s poukazem na to, že mezinárodní investiční režim má tendenci vytvářet tlak na hostitelské státy a negativně působit na právo státu přijímat opatření (*right to regulate*) v legitimním zájmu v oblasti hospodaření země, ochrany zdraví občanů nebo ochrany životního prostředí. Tato problematika nabývá na vážnosti v době krizí, kdy jsou státy nuceny přistupovat k výjimečným regulatorním opatřením bez možnosti omezit negativní dopad na investory.

Mezinárodní klimatický režim (blíže popsán v kapitole 10) a potřeba řešit hrozby klimatu si zásadní a urgentní aktivitu ze strany států vynucují. V roce 2015 se v Pařížské dohodě státy zavázaly vnitrostátně si stanovit redukční závazky snižování emisí skleníkových plynů a pro jejich splnění realizovat mitigační opatření (čl. 4 Pařížské dohody), jakož i posilovat odolnost vůči negativním projevům změny klimatu adaptačními opatřeními (čl. 7 Pařížské dohody). Poslední **Hodnotící zpráva IPCC** nahlíží na mezinárodní dohody o ochraně investic negativně a uvádí, že **tyto dohody brání vnitrostátním snahám o mitigaci**.⁶¹² Ačkoli mezinárodní investiční dohody mají potenciál zvýšit nízkouhlíkové investice v hostitelských zemích, mají

⁶¹⁰ DOLZER, Rudolf, SCHREURER, Christoph. *Principles of International Investment Law*. 2. vydání. Croydon: Oxford University Press, 2012., s. 13.

⁶¹¹ World Investment Report 2021 [online]. *United Nations Conference on Trade and Development*, 21. června 2021. Dostupné z: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2021>, s. 122. Dle zprávy se celkový počet IIAs vyšplhal na 2646 ke konci roku 2020.

⁶¹² IPCC AR6 WG 3 TS, 2022, s. 120.

zároveň tendenci chránit práva investorů a omezovat volnost hostitelských zemí při přijímání environmentálních politik. Mezinárodní investiční dohody tak mohou odrazovat vlády od aktivní úpravy (*regulatory chill*) s cílem vyhnout se potenciálním sporům s investory. To může vést k tomu, že země upustí od přijetí politik ke zmírňování dopadů změny klimatu nebo je odloží.⁶¹³

Klimatický režim nepřímou podporu jen určitého druhu investic, tj. takových, jež přispívají k dosažení cíle uhlíkové neutrality. Mezinárodní ochrana investic na druhou stranu takové rozlišování nečiní a je tradičně technologicky neutrální. Další tenzi představuje skutečnost, že investice na jedné straně mohou výrazně přispět k ochraně před nebezpečnou klimatickou změnou, ale zároveň mohou poškozovat životní prostředí.

Jak dokládají případy z poslední doby, nejedná se o teoretickou možnost sporů, ale řada **investičních žalob** již byla ze strany investorů proti opatřením přijatým za účelem plnění klimatických cílů podána. Nepřekvapivými jsou investiční spory ohledně zásahů vlád cílených na ukončování stávajících fosilních investic a infrastruktury, mezi kterými lze zmínit vydání zákazů na průzkum a těžbu ropy a plynu v Itálii (případ *Rockhopper*), ukončení uhlí v Kanadě či Nizozemí (případy *Westmoreland*, *RWE* a *Uniper*) nebo spor o ukončení provozu jaderných elektráren (*Vattenfall*). Nicméně i žádoucí nízkoemisní investice se mohou dostat do hledáčku investičních žalob. Uvést lze zejména zkušenost některých evropských států se změnou pobídek pro obnovitelné zdroje energie (tzv. solární arbitráže proti České republice, Španělsku či Itálii) nebo se zrušením projektů na rozvoj mořské větrné energie.

Pojem „**klimatické investiční spory**“ není pevně uchopen a zahrnuje široké spektrum případů z různých ekonomických sektorů, v současnosti dominantně z oblasti energetiky. V řadě řízení, které se z pohledu klimatického práva dotýkaly opatření států na snížení emisí či dosažení klimatických cílů, nebyl „klimatický argument“ stranami artikulován, proto je obtížné takové spory jako „klimatické“ klasifikovat.⁶¹⁴ V databázích klimatické litigace získaly klimatické investiční spory určité zařazení teprve nedávno.⁶¹⁵ Dopad investičních sporů na klimatické politiky států a na klimatické litigace obecně může být značný a z tohoto důvodu jsou klimatické investiční spory předmětem výzkumu.⁶¹⁶

⁶¹³ Ibid., s. 14–72.

⁶¹⁴ Srov. např. IPP, Anja, MAGNUSSON, Annette, KJELLGREN, Adrina. The Energy Charter Treaty, Climate Change and Clean Energy Transition: A Study of Jurisprudence [online]. *Climate Change Counsel*. 15. března 2022. Dostupné z: https://www.climatechangecounsel.com/_files/ugd/f1ef63_d184e02bff3d49ee8144328e6c45215f.pdf.

⁶¹⁵ Databáze klimatických litigací Sabin Centra v roce 2021 přidala informaci o investičních klimatických sporech pod záložkou „Obchod a Investice“ a ke dni 1. dubna 2022 referuje o 17 případech zahájených mimo USA. Dostupné z: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-climate-change-litigation/>.

⁶¹⁶ FERMEGLIA, Matteo, HIGHAM, Catherine, SILVERMAN/ROATI, Korey, SETZER, Joana. 'Investor-State Dispute Settlement' as a new avenue for climate change litigation [online]. *Grantham Research Institute*. 2. června 2021. Dostupné z: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/investor-state-dispute-settlement-as-a-new-avenue-for-climate-change-litigation/>.

Vazby mezi klimatickou změnou a ochranou investic se promítají jak v tvorbě mezinárodních investičních norem, tak v jejich aplikaci, a budou mapovány ve třech oblastech:

1. kolize mezi ochranou fosilních i nízkoemisních investic a prosazováním klimatického režimu a dosavadní interpretační přístupy mezinárodních investičních tribunálů;
2. typologie klimatických investičních sporů; a
3. podpora klimatických priorit a prosazování klimatického režimu v nových dohodách o ochraně investic.

Kapitola se nejprve zaměří na význam investic v boji s klimatickou změnou. Dále vymezení základní procesní a hmotněprávní pravidla ochrany investic a možné kolize s klimatickými opatřeními, včetně přehledu klimatických investičních sporů. Nakonec kapitola uvede možnosti, jak zohledňovat změny klimatu v novodobých dohodách o ochraně investic. Poslední část bude věnována shrnutí a vývoji do budoucna.

12.1.2 Role investic v přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku

V souladu s cíli Pařížské dohody a v návaznosti na Zvláštní zprávu IPCC o dopadu globálního oteplování o 1,5 °C se řada zemí zavázala nebo přihlásila k dosažení nulových emisí, „lepšímu znovu-budování“ (*to build back better*) nebo nasměrování veřejných prostředků do spravedlivé tranzice do poloviny století.⁶¹⁷ Snižování emisí skleníkových plynů se bude v první řadě odehrávat v energetice a velkou roli v něm bude hrát soukromý sektor. Dekarbonizace vyžaduje **zásadní transformaci energetického systému** a tomu odpovídající proaktivní vládní politiky jak v oblasti omezování využívání fosilních paliv, tak v oblasti přilákání investic do nové infrastruktury a obnovitelných zdrojů energie.⁶¹⁸

Dle zprávy Mezinárodní energetické agentury (IEA) by pro dosažení teplotního cíle Pařížské dohody mělo do roku 2050 téměř 90 % výroby elektřiny pocházet z **obnovitelných zdrojů**.⁶¹⁹ Nejméně účinné uhelné elektrárny by měly být odstaveny do roku 2030 a všechny zbývající pak do roku 2040 zmodernizovány.⁶²⁰ IEA

⁶¹⁷ Kromě EU se k dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050 přihlásilo i dalších sto zemí a do roku 2060 např. Čína. Viz *The Race to Zero Emissions, and Why the World Depends on It?* [online]. *United Nations*, 2020. Dostupné z: <https://news.un.org/en/story/2020/12/1078612>. Rovněž IPCC AR6 WG3 SPM, 2022, s. 14.

⁶¹⁸ Např. IPCC, *Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*, 2012.

⁶¹⁹ *Special Report Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector* [online]. *Mezinárodní energetická agentura*, IEA, *Flagship report*. Dostupné z: https://iea.blob.core.windows.net/assets/deebef5d-0c34-4539-9d0c-10b13d840027/NetZeroBy2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector_CORR.pdf, s. 18. Zpráva hovoří o poklesu z dnešních 4/5 v celkových dodávkách energie na 1/4.

⁶²⁰ *Ibid.*, s. 19. Podobně Zvláštní zpráva IPCC o dopadu globálního oteplování o 1,5 °C uvádí, že aby transformace byla slučitelná s Pařížskou dohodou, musel by se do roku 2030 snížit celkový

odhaduje celkové roční investice do energetiky do roku 2030 na přibližně 5 bilionů dolarů pro dosažení nulových emisí do roku 2050.⁶²¹

Mnoho vlád si ve svých vnitrostátně stanovených příspěvcích (NDCs) předkládaných sekretariátu UNFCCC podle čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody již stanovilo cíle pro zvýšení výroby energie z obnovitelných zdrojů, přičemž se jedná o jedno z nejčastěji navrhovaných opatření pro řešení klimatické krize.⁶²² Souhrnná zpráva NDC vypracovaná v roce 2021 uvádí, že předložené národně stanovené příspěvky nepovedou k dosažení cílů Pařížské dohody a ambice je třeba zvýšit.⁶²³

Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. c) Pařížské dohody požaduje, **aby finanční toky byly sladěny s nízkoemisním rozvojem** odolným vůči změně klimatu (*climate-resilient development*). To znamená i alokaci kapitálu soukromých investorů do projektů šetrných ke klimatu, kde mezinárodní investiční právo může hrát podpůrnou roli. Důležitost správného nasměrování investic akcentuje zvláštní zpravodaj pro lidská práva a životní prostředí. Povinnost států předcházet porušování lidských práv v důsledku dopadů klimatické změny podle něho zahrnuje povinnost směřovat maximum dostupných finančních a materiálních zdrojů na přechod k obnovitelným zdrojům energie, čisté dopravě a agro-ekologickému zemědělství, zastavit a zvrátit odlesňování a poškozování půdy a zvýšit adaptační kapacitu, zejména ve zranitelných komunitách.⁶²⁴

Zkušenosti nicméně ukazují, že investice a opatření čistě na straně poptávky nestačí k omezení emisí skleníkových plynů na úroveň nezbytnou pro dosažení 1,5 °C a že je třeba přijmout opatření na straně nabídky, tj. dodávek fosilních paliv. Glasgowský pakt o klimatu (*Glasgow Climate Act*) přijatý v roce 2021 na COP26 vyzval země, aby „*urychlily úsilí o postupné snižování výroby energie z uhlí (bez CCS) a postupné ukončení neúčinných dotací fosilních paliv*“.⁶²⁵ Na COP26 několik

příspěvek primární energie z uhlí o 59–78 % oproti úrovni z roku 2010. IPCC, Special Report on the impacts of global warming of 1,5°C, 2018, s. 14, 15.

⁶²¹ Ibid., s. 14 a 22. Dle zprávy by se kapacita fotovoltaiky měla do roku 2050 zvýšit 20krát a větrné energie 11krát.

⁶²² Česká republika po několika letech omezeného financování odhadla budoucí veřejnou podporu nákladů spojených s rozvojem obnovitelných zdrojů energie na cca 900 miliard korun. Srov. Vláda ČR. Národní energetický a klimatický plán České republiky [online]. 28. ledna 2019. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategie-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>, s. 315.

⁶²³ Předložené závazky snižují předpokládané emise do roku 2030 pouze o 7,5 % ve srovnání s předchozím kolem závazků. Zatímco pro udržení se na co nejméně nákladné cestě pro nepřekročení oteplení o 2 °C je třeba snížit emise o 30 % a pro nepřekročení oteplení o 1,5 °C o 55 %. Sekretariát Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. *Nationally determined contributions under the Paris Agreement – Synthesis Report by the Secretariat*. UN Document FCCC/PA/CMA/2021/8, 17. září 2021, odst. 15. Podobně dle zprávy Emission Gap Report za rok 2021 nové NDCs v oblasti klimatu v kombinaci s dalšími opatřeními na zmírnění dopadů změny klimatu povedou ke globálnímu nárůstu teploty o 2,7 °C do konce tohoto století. Program OSN pro životní prostředí (UNEP) (2021). *Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On – A World of Climate Promises Not Yet Delivered*. Nairobi, s. xvi.

⁶²⁴ Zvláštní zpravodaj pro lidská práva a životní prostředí. *Safe Climate*. UN Document A/74/161, 2019, s. 31.

⁶²⁵ Konference smluvních stran UNFCCC. ‘*Glasgow Climate Pact. Decision 1/CP.26, advance unedited version*’ [online]. 13. listopadu 2021. Dostupné z: <https://unfccc.int/documents/310475>, odst. 20.

vlád rovněž vytvořilo platformu pro řízení ukončení těžby ropy a zemního plynu (*Beyond Oil and Gas Alliance, BOGA*).⁶²⁶ Za celou dobu klimatického úsilí se jedná o první mezinárodní iniciativu, která se výslovně zaměřuje na omezení dodávek fosilních paliv.⁶²⁷

Pařížská dohoda má také úzkou vazbu na udržitelný rozvoj⁶²⁸ a na 17 rámcových **cílů udržitelného rozvoje** (*Sustainable Development Goals, SDGs*) vytyčených mezinárodním společenstvím v Agendě OSN pro udržitelný rozvoj 2030.⁶²⁹ Agenda 2030 byla přijata krátce před Pařížskou dohodou a propojuje rozvojové cíle v hospodářské a sociální oblasti a mimo jiné zdůrazňuje důležitost „mobilizace dalších veřejných i soukromých zdrojů“ vedle pomoci mezinárodních veřejných financí.⁶³⁰ Potenciál přímých zahraničních investic významně přispět k udržitelnému rozvoji je akcentován v akčním programu OSN z Addis Abeby, jež tvoří integrální součást Agendy 2030.⁶³¹ Dle J. Viñualese Agenda 2030 představuje jednoznačné uznání možných synergií mezi zahraničními investicemi a udržitelným rozvojem, včetně ochrany životního prostředí.⁶³² Cíl 13 požaduje přijetí naléhavých opatření k boji proti změně klimatu.

Specifickým problémem je rozdíl ve financování mezi **globálním Severem a globálním Jihem**. Přes určité zlepšení investičního prostředí mnoho nejméně rozvinutých zemí zůstává stranou přímých zahraničních investic, které by mohly přispět k diverzifikaci jejich ekonomik, a je proto třeba zavést režimy na podporu investic zejména do těchto zemí.⁶³³ Speciálně je zmíněna podpora veřejných a soukromých investic do energetické infrastruktury a technologií čisté a obnovitelné energie, včetně technologií zachytávání a ukládání uhlíku (*carbon capture and storage*).⁶³⁴

Detailní kroky v klimatické politice si vytyčila především **Evropská unie** s ambicí stát se globálním lídrem v klimatických opatřeních. Již v roce 2019 EU stanovila vizi bezemisní ekonomiky do roku 2050 v Zelené dohodě pro Evropu. To vyžaduje

⁶²⁶ Beyond Oil & Gas Alliance. Press Release [online]. BOGA. 2021. Dostupné z: <https://beyondoilandgasalliance.com/wp-content/uploads/2021/11/11-10-21-BOGA-Press-Release.pdf>.

⁶²⁷ Členové iniciativy BOGA vedené Dánskem a Kostarikou se zavázali, že nebudou vydávat nové licence na těžbu plynu a ropy a že v příštích letech tyto zdroje energie zcela vyřadí.

⁶²⁸ Článek 2.1 Pařížské dohody spojuje svůj primární cíl (zlepšení globální reakce na hrozbu změny klimatu) s prerogativem udržitelného rozvoje.

⁶²⁹ *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Document A/RES/70/1, 25. září 2015. K naplňování SDG se zavázala i vláda České republiky.

⁶³⁰ *Ibid.*, odst. 43.

⁶³¹ *Ibid.*, odst. 62. Dále Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). UN Document A/RES/69/313, 17. srpna 2015, odst. 45.

⁶³² VIÑUALES, Jorge, E. Foreign investment and the environment in international law: current trends. In: MILES, Kate. *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. s. 16.

⁶³³ Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). UN Document A/RES/69/313, 17. srpna 2015, odst. 45.

⁶³⁴ *Ibid.*, odst. 46.

masivní veřejné investice a nasměrování soukromého kapitálu do opatření v oblasti klimatu a životního prostředí, přičemž dekarbonizace energetického systému bude mít zásadní význam pro dosažení klimatických cílů pro roky 2030 a 2050.⁶³⁵ Evropský právní rámec pro klima, přijatý v roce 2021, závazně potvrzuje dlouhodobý klimatický cíl EU a zajišťuje, že transformace bude nezvratná. Jedním z důvodů přijetí tohoto rámce bylo poskytnutí předvídatelnosti a jistoty pro investory.⁶³⁶

K nastavení finančních a kapitálových toků do zelených investic a snížení rizika vzniku tzv. „uvízlých aktiv“ (*stranded assets*) Evropská komise vypracovala **taxonomii pro klasifikaci environmentálně udržitelných činností**⁶³⁷ (jež je detailně popsána v kapitole 29). Nařízení o taxonomii nepřikazuje investování do udržitelných činností, ale společně s investorem poskytuje jednotná kritéria pro určení toho, které hospodářské činnosti lze považovat za environmentálně udržitelné. Investoři mohou nadále investovat podle vlastního uvážení. Přímá vazba taxonomie na mezinárodní investiční režim tak zatím není dána, ale její dopad na potenciální vymezení „zelených investic“ v mezinárodních obchodních a investičních dohodách se dá očekávat.⁶³⁸

Klimatickou krizi nelze řešit izolovaně a objevují se **dobrovolné iniciativy nestátních aktérů**. Například členové skupiny velkých institucionálních investorů svolané v rámci Pařížské dohody (*Net-Zero Asset Owner Alliance*), jež spravují aktiva v řádu bilionů dolarů, se samostatně zavázali, že do roku 2050 přemění svá investiční portfolia na portfolia s nulovými emisemi skleníkových plynů, a to i stanovením průběžných cílů každých pět let.⁶³⁹ Dobrovolné iniciativy jsou přínosné, nicméně vládní politiky zůstávají pro realizaci přechodu na nízkoemisní energetiku a snižování emisí zásadní.⁶⁴⁰ Mezinárodní investiční smlouvy jsou důležitým rámcem veřejné politiky, který určuje podmínky, podle nichž se realizují zahraniční investice, a cílem států by do budoucna mělo být upřednostňování investic, jež budou přispívat k plnění cílů Pařížské dohody.

⁶³⁵ Zelená dohoda pro Evropu, s. 2 a 6.

⁶³⁶ *Ibid.*, s. 4. Evropský právní rámec pro klima, odst. 30.

⁶³⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

⁶³⁸ Např. návrh na využití taxonomií pro vytvoření univerzální definice zelených investic pro účely usnadnění jejich přístupu na trh v mezinárodních obchodních a investičních dohodách. Cambridge Research Group on Foreign Investment and the Environment. *OECD Public Consultation on Investment Treaties and Climate Change* [online]. Response Paper, březen 2022. Dostupné z: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/OECD-investment-treaties-climate-change-consultation-responses.pdf>, s. 44 a násl.

⁶³⁹ UN Environmental Programme Finance Initiative (UNEP FI), United Nations Convened Net-Zero Asset Owner Alliance. <https://www.unepfi.org/net-zero-alliance/>.

⁶⁴⁰ Jak předestírá Evropský právní rámec pro klima, změny se budou týkat celého spektra politik. Srov. Evropský právní rámec pro klima, odst. 25.

12.1.3 Kolize a synergie mezi ochranou fosilních i nízkoemisních investic a klimatickým režimem

Mezinárodní ochrana investic

Mezinárodní dohody o ochraně zahraničních investic (IIAs, *International Investment Agreements*) stanoví řadu povinností smluvních států chránit na svém území investice investorů z druhého smluvního státu. Typicky obsahují tzv. **hmotněprávní standardy ochrany**, mezi které patří doložka nejvyšších výhod, úprava náhrady škody způsobené přímým a nepřímým vyvlastněním, nespravedlivým a nerovným zacházením, standard národního zacházení, zákaz svévolných a diskriminačních opatření či úprava převodů plateb spojených s investicemi a převodů výnosů z investic.

Klíčovými **procesními ustanoveními** jsou klauzule umožňující zahraničním investorům uplatnit nároky týkající se investic proti hostitelskému státu před rozhodčím tribunálem zřízeným v režimu Washingtonské úmluvy,⁶⁴¹ ustanoveným dle Rozhodčích pravidel UNCITRAL nebo pravidel jiných stálých rozhodčích soudů (jako např. ICC, SCC), a to namísto vedení sporu před vnitrostátním soudem. **Rozhodčí tribunál** je složen z nestranných a nezávislých rozhodců a rozhodne spor dle příslušné dohody a mezinárodního práva. Podle většiny rozhodčích pravidel samy strany sporu jmenují tříčlenný rozhodčí tribunál, přičemž každá strana jmenuje jednoho rozhodce a předsedu jmenují obě strany společně nebo rozhodci jmenovaní stranami.⁶⁴² Investoři zde mohou žádat kompenzace za vzniklé škody a rozhodčí nálezy lze přímo vymáhat po hostitelských státech. Tento mechanismus **řešení sporů mezi investorem a státem** (*Investor-State Dispute Settlement, ISDS*) je velmi mocným elementem celého systému investičního práva a v posledním desetiletí se stal terčem výrazné kritiky.

Tradičně **mezinárodní dohody o ochraně investic nereflektují klimatickou změnu** a jsou „uhlíkově neutrální“, tj. nerozlišují mezi kategoriemi nízkoemisních a fosilních investic. V současnosti stále převládají **smlouvy tzv. staré generace** se široce formulovanými standardy ochrany. Do konce roku 2020 dosáhl celkový počet sporů z dohod o ochraně investic 1104.⁶⁴³ Na základě investičních žalob nelze žádat zrušení nebo pozastavení vnitrostátního pravidla nebo opatření, ale **náhradu újmy za porušení dohody** o ochraně zahraničních investic způsobené zahraničnímu investorovi takovou národní úpravou. Požadovaná výše odškodnění bývá poměrně vysoká.

⁶⁴¹ Washingtonská úmluva o řešení sporů z investic mezi státy a občany druhých států z roku 1965, na jejímž základě bylo zřízeno Mezinárodní středisko pro řešení sporů z investic (sdělení č. 420/1992 Sb.).

⁶⁴² Rozhodci jmenovaní stranami sporu jsou většinou významné osoby z akademické sféry, právníci ze soukromé praxe, bývalí soudci či členové mezinárodních rozhodovacích orgánů.

⁶⁴³ Přibližně 17 % případů se k lednu 2020 týkalo investic do odvětví fosilních paliv. UNCTAD. *World Investment Report 2021*. United Nations, 2021 [online]. 21. června 2021, s. 129. Dostupné z: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2021>.

Možné konflikty mezi klimatickými opatřeními a investičními standardy ochrany

Klimatická opatření

Regulatorní opatření místních a ústředních orgánů hostitelského státu motivovaná klimatickou změnou mohou mít nejrůznější podobu a mohou zasáhnout do práv investorů jak k fosilním, tak nefosilním investicím. **Mitigační opatření** namířená na snížení emisí CO₂ budou typově omezovat či zakazovat určité aktivity, zvyšovat standardy nebo povedou k odejmutí práv. Konkrétně se může jednat o předčasné ukončení smluv, zrušení licencí, povolení nebo koncesí, zpřísnění povolených emisních limitů, moratoria a zákazy těžby, legislativní reformy týkající se změn v pobídkách, daňová opatření či zákazy dovozu nebo vývozu určitých výrobků. Z hlediska **adaptačních opatření** se může například jednat o změny územních plánů omezujících výstavbu z důvodu ohrožení záplavami nebo stoupajících hladin toků. Nastavení klimatických politik a státních podpor bude současně doprovázet značná nejistota.⁶⁴⁴ To může vyvolat negativní dopad na stabilitu a předvídatelnost investičního prostředí obecně.

Ukončování uhelných provozů je jedno z nejviditelnějších opatření z poslední doby. Uhlí je největším zdrojem výroby elektřiny a zároveň největším zdrojem emisí CO₂ na světě.⁶⁴⁵ Mezinárodní společenství uznalo potřebu se fosilních paliv zbavit a v již zmíněném *Glasgowském paktu o klimatu (Glasgow Climate Act)* potvrdilo snahu o postupné snižování výroby energie z uhlí a postupné ukončení neúčinných dotací fosilních paliv.⁶⁴⁶

Několik vlád již přijalo individuální závazky k postupnému ukončení uhelné energetiky. Energetický mix států a míra využívání uhlí se velmi liší a tím i míra nutné transformace. S ohledem na rozdělení kompetencí mezi členskými státy a EU evropský právní rámec pro klima přímo neupravuje tzv. dekarbonizační *phase-outs*, ale s odkazem na mezinárodní závazky vyplývající z Pařížské dohody uvádí, že je třeba usilovat o postupné ukončování dotací na fosilní paliva.⁶⁴⁷

Infografika níže zobrazuje stav uhelného phase-outu v členských státech EU ke konci ledna 2022.⁶⁴⁸ V Česku tzv. Uhelná komise doporučila ukončit využívání uhlí

⁶⁴⁴ Mapping of current practices around net zero targets [online]. *University of Oxford*, květen 2022, s. 4, 5. Dostupné z: <https://netzeroclimate.org/wp-content/uploads/2020/12/Net-Zero-Target-Map.pdf>.

⁶⁴⁵ Informace Mezinárodní energetické agentury. Dostupné z: <https://www.iea.org/fuels-and-technologies/coal>.

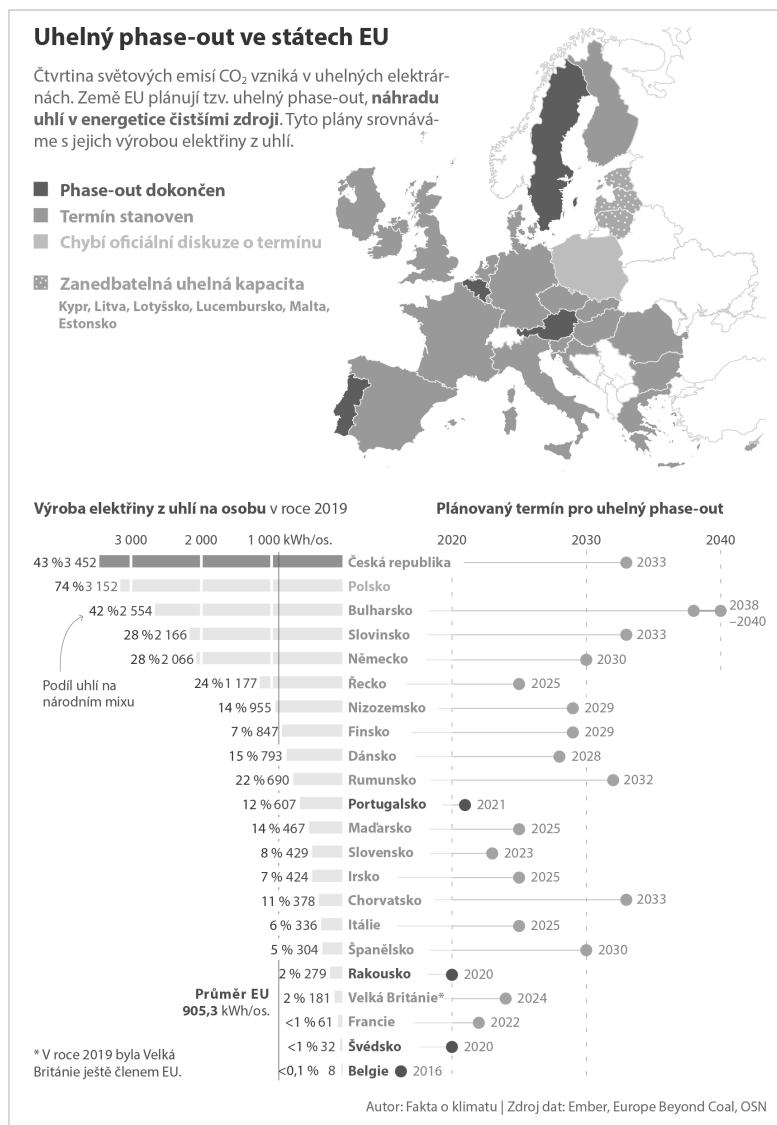
⁶⁴⁶ 'Glasgow Climate Pact. Decision 1/CP.26, advance unedited version' [online]. *Konference smluvních stran UNFCCC*, 13. listopadu 2021, odst. 20. Dostupné z: <https://unfccc.int/documents/310475>. Finální text nakonec užívá mírnější spojení postupného omezování (*phase-down*) a nikoliv ukončování výroby energie z uhlí, ale jedná se o bezprecedentní závazek a připojení států s množstvím nových uhelných elektráren.

⁶⁴⁷ Evropský právní rámec pro klima, odst. 29.

⁶⁴⁸ V Belgii, Rakousku, Švédsku a Portugalsku již byl uhelný phase-out dokončen. Ostatní země EU kromě Polska mají stanovený konkrétní termín odchodu od uhlí. Grafika nerozlišuje povahu a závaznost termínů, tj. zda se jedná o datum stanovení v právním předpisu nebo příslib určitého představitel daného státu. Dostupné z: <https://faktaoklimatu.cz/infografiky/uhelny-phaseout-eu>.

pro účely výroby elektřiny a tepla do roku 2038.⁶⁴⁹ V programovém prohlášení z ledna 2022 se vláda přihlásila k roku 2033, nejedná se nicméně o závazné datum.⁶⁵⁰

Obr. 18 Uhelný phase-out ve státech EU. Fakta o klimatu.



⁶⁴⁹ Průběžné výstupy a doporučení Uhelné komise [online]. *Uhelná komise*, 4. prosince 2020. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/uhelna-komise/uhelna-komise--248771/>

⁶⁵⁰ Programové prohlášení vlády České republiky [online]. *Vláda ČR*, leden 2022. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

Postupné vyřazení fosilních paliv a přechod na nízkouhlíkovou společnost představuje komplexní socioekonomickou transformaci. Tato transformace bude vyžadovat opatření vlád, které tuto transformaci povedou a urychlí. To je potenciálně neslučitelné s úlohou státu, jak ji předpokládá mezinárodní investiční právo a řešení sporů mezi investorem a státem (ISDS). Analýza Mezinárodního institutu pro životní prostředí a rozvoj uvádí, že z 257 uhelných elektráren vlastněných zahraničními investory, jimž by hrozilo předčasné ukončení životnosti, je asi 72 % pod ochranou některé z platných mezinárodních dohod o ochraně investic. Nejvíce se jich nachází v Evropě a jihovýchodní Asii a 51 provozů je kryto tzv. Dohodou k energetické chartě, o které bude pojednáno níže.⁶⁵¹

Dohoda k energetické chartě

Dohoda k energetické chartě (*Energy Charter Treaty, ECT*) z roku 1994⁶⁵² je multilaterální dohodou specificky zaměřenou na energetický sektor a je nejčastěji používanou mezinárodní investiční dohodou v arbitrážích mezi investorem a státem.⁶⁵³ Její porušení bylo shledáno a odškodnění poskytnuto ve 44 % zahájených případů.⁶⁵⁴ Dohoda je poplatná své době a jejím hlavním cílem bylo podpořit spolupráci mezi státy západního a východního bloku a přechod k tržní ekonomice. V současné době je signatářem více než 50 zemí v Evropě, na Blízkém východě a Asii.⁶⁵⁵ I když *raison d'être* dohody bývá vzhledem k datu jejího přijetí zpochybňován, více než třicet států z Afriky a Asie zvažuje připojení se k ECT.⁶⁵⁶

Tradičně byla dohoda využívána fosilními investory,⁶⁵⁷ v poslední dekádě se stala primárním instrumentem v investičních sporech týkajících se obnovitelných zdrojů.⁶⁵⁸

⁶⁵¹ COTULA, Lorenzo a TIENHAARA, Kyla. *Raising the cost of climate action? Investor-state dispute settlement and compensation for stranded fossil-fuel assets*. Londýn: International Institute for Environment and Development. 2020, s. 3 a 27.

⁶⁵² Smluvní stranou ECT je i Česká republika (s platností od 16. dubna 1998) – sdělení č. 372/1999 Sb.

⁶⁵³ K 1. prosinci 2021 bylo registrováno 145 známých případů. Informace Sekretariátu ECT dostupná z: <https://www.energychartertreaty.org/cases/list-of-cases/>.

⁶⁵⁴ Ibid.

⁶⁵⁵ V souvislosti s nárůstem investičních sporů Itálie od dohody v roce 2006 odstoupila a Ruská federace, jež dohodu podepsala, ale nikdy neratifikovala, od záměru stát se smluvní stranou v roce 2009 upustila.

⁶⁵⁶ BERNASCONI-OSTERWALDER, Nathalie. *Expansion of the Energy Charter to Africa and Asia: Undoing Reform in International Investment Law?* [online]. *International Institute for Sustainable Development*, 12. června 2017. Dostupné z: <https://www.iisd.org/itm/en/2017/06/12/expansion-energy-charter-ect-africa-asia-undoing-reform-international-investment-law-nathalie-bernasconi-osterwalder/>.

⁶⁵⁷ Analýzu využívání ECT ze strany investorů ve fosilním průmyslu předkládá např. DI SALVATORE, Lea. *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry* [online]. *International Institute for Sustainable Development*, prosinec 2021. Dostupné z: <https://www.iisd.org/publications/report/investor-state-disputes-fossil-fuel-industry>.

⁶⁵⁸ Z celkového počtu 145 známých případů se více než polovina týká odvětví obnovitelných zdrojů energie. Informace Sekretariátu ECT dostupná z: <https://www.energychartertreaty.org/cases/list-of-cases/>.

Dohoda k energetické chartě je považována za smlouvu starší generace a obsahuje **široké standardy ochrany investic**.⁶⁵⁹ Jejím účelem je vytvořit právní rámec pro podporu dlouhodobé spolupráce v oblasti energetiky na základě principů komplementarity a vzájemných výhod.⁶⁶⁰ Akcent na vytvoření právního rámce pro dlouhodobou spolupráci zmíněný v účelu dohody vedl některé tribunály rozhodující spory o změnách pobídek do obnovitelných zdrojů energie k závěru, že ECT je koncipována jako nástroj pro zajištění právní stability a transparentnosti.⁶⁶¹

Preambule ECT výslovně zmiňuje Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu. Jedná se nicméně o pouhý odkaz na existenci tohoto instrumentu, jenž zatím nenašel velké uplatnění v rozhodovací praxi. Dohoda k energetické chartě rovněž obsahuje ustanovení o ochraně životního prostředí a energetické účinnosti, které ale nespádají pod mechanismus řešení sporů ISDS.⁶⁶²

Zásadní je Část třetí ECT (čl. 10 až 17), která je zaměřena na **podporu a ochranu investic**. Klimatická opatření mohou kolidovat hned s několika standardy zacházení. Jelikož jsou podobná ustanovení obsažena ve většině dvoustranných i mnohostranných dohod o ochraně zahraničních investic, bude o nejdůležitějších standardech pojednáno níže v obecné rovině, a to s ohledem na jejich relevanci pro klimatická opatření. **Standardy zacházení** jsou typicky obecně formulované, což často vede k nedostatku konzistentnosti v rozhodování.

Nepřímé vyvlastnění bez náhrady

Většina IIAs obsahuje ustanovení chránící investory nejen proti přímému zabránění majetku hostitelským státem, nýbrž i proti nejrůznějším vyvlastňovacím opatřením státu majícím podobný dopad na investora (*measures tantamount to expropriation or measures having the same effect*), pokud se nejedná o opatření přijaté ve veřejném zájmu, na základě řádného procesu, není svévolné a diskriminační a je doprovázeno okamžitou, přiměřenou a účinnou kompenzací.⁶⁶³ V případě **klimatických opatření** často nepůjde o přímé vyvlastnění, ale o **vyvlastnění nepřímé** (*indirect expropriation*), které podstatně zbavuje investici ekonomické hodnoty nebo které vede k faktické ztrátě možnosti investora užívat svůj majetek nebo nad ním mít kontrolu.⁶⁶⁴ Na

⁶⁵⁹ UNCTAD obecně označuje za dohody staré generace dohody uzavřené mezi lety 1959 a 2011, tj. před spuštěním rámce investiční politiky udržitelného rozvoje v roce 2012 (*UNCTAD's Investment Policy Framework for Sustainable Development*).

⁶⁶⁰ Čl. 2 Dohody k energetické chartě.

⁶⁶¹ Srov. např. *Infrastructure Services Luxembourg S.à.r.l. and Energia Termosolar B.V. (formerly Antin Infrastructure Services Luxembourg S.à.r.l. and Antin Energia Termosolar B.V.) v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No. ARB/13/31, Award (15.6.2018) odst. 518–23.

⁶⁶² Preambule a čl. 19 a čl. 24 odst. 2 Dohody k energetické chartě a Protokol o energetické účinnosti a souvisejících environmentálních aspektech.

⁶⁶³ Srov. DOLZER, R., SCHREURER, C. *Principles of International Investment Law*. Op. cit., s. 92, 93.

⁶⁶⁴ Historicky se přímé vyvlastnění týkalo investic do nerostných surovin v rozvojových zemích, kde bývalé koloniální mocnosti získávaly koncese za výhodných podmínek a se změnou režimu jim byly odebírány a majetek převáděn na stát. Baetens v kontextu přímého vyvlastnění a mezinárodního klimatického režimu zmiňuje projekty realizované v rozvojových zemích v rámci mechanismu čistého

rozdíl od přímého vyvlastnění zde není investor zbaven práva k majetku tvořícímu jeho investici, ale **hodnota investice** je zmařena nebo významně snížena.⁶⁶⁵ Existuje obava, že pokud se investorům podaří prokázat, že jejich investice byla závažným způsobem zbavena ekonomické hodnoty kvůli klimatickému opatření státu, např. ve formě uhelného *phase-outu*, zrušení licence či vydání zákazu těžby, může jim investiční tribunál přiřknout **odškodnění** v souladu s pravidly IIA upravujícími vyvlastnění.⁶⁶⁶ Rozhodovací praxe mezinárodních rozhodčích tribunálů v minulosti přinesla rozdílné výsledky v případech nepřímého vyvlastnění,⁶⁶⁷ nicméně se vyvíjí směrem k většímu zohledňování environmentálních zájmů států.⁶⁶⁸

Doktrína „police powers“ (*doctrine of police powers*) podle mezinárodního obyčejového práva umožňuje státům regulovat nebo přijímat opatření významně ovlivňující investici bez vyvolání odpovědnosti státu a povinnosti kompenzace, pokud opatření sleduje **legitimní cíl veřejného blaha**. Klimatická opatření by typicky měla do této kategorie spadat. Opatření nesmí být diskriminační, musí být přijato v souladu s pravidly řádného procesu a sledovat veřejný zájem. Výjimku z této doktríny pak může představovat situace, kdy stát poskytne investorovi určitá ujištění, že nebude do dané problematiky zasahovat a následně toto ujištění poruší. **Legitimní očekávání investora** tak omezí právo státu regulovat, nicméně musí splňovat řadu

rozvoje dle Kjótského protokolu (*Clean Development Mechanism, CDM*) a upozorňuje na rizika vyvlastnění, pokud zahraniční investoři získali práva k rozsáhlým oblastem na velmi dlouhou dobu a za nízké ceny. BEATENS, Freya. Combating Climate Change through the Promotion of Green Investment: from Kyoto to Paris without regime-specific dispute settlement. In: MILES, Kate. *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 115.

⁶⁶⁵ Srov. NEWCOMBE, Andrew P., PARADELL, Lluís. *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*. Kluwer Law International, 2009, s. 344.

⁶⁶⁶ Např. COTULA, L., TIENHAARA, K. *Raising the cost of climate action: ISDS and compensation for stranded fossil-fuel assets*. Op. cit., s. 13, 14. Tento názor naopak nesdílí VanDuzer, který se domnívá, že klimatická mitigační opatření budou mít jen zřídka tak závažný dopad, že by zcela nebo téměř zcela zbavily investice hodnoty a učinily práva investora bezcennými a tím splnily podmínky nepřímého vyvlastnění. VAN DUZER, Anthony J. The complex relationship between international investment law and climate change initiatives: exploring the tension. In DELIMATSIS, Panagiotis. *Research Handbook on Climate Change and Trade Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 439, 440.

⁶⁶⁷ Ve starší věci *Metalclad v. Mexiko* byla environmentální opatření, která fakticky a protiprávně bránila investorovi v provozování skládky, považována za nepřímé vyvlastnění podle dohody NAFTA, zatímco ve věci *Feldman v. Mexiko* rozhodčí tribunál dle stejné dohody dospěl k závěru, že vlády musí mít možnost jednat v širším veřejném zájmu za účelem ochrany životního prostředí. Viz *Metalclad Corporation v. The United Mexican States* (ICSID Case No. ARB(AF)/97/1), Award (30. 8. 2000), odst. 107 a *Marvin Roy Feldman Karpa v. United Mexican States* (ICSID Case No. ARB(AF)/99/1), Award (16. 12. 2002), odst. 103.

⁶⁶⁸ J. Viñuales popisuje posun od tradičního přístupu rozhodčích tribunálů v nezohledňování a marginalizování environmentálních otázek k stále častějším rozhodnutím reflektujícím modernizovaný přístup, v němž jsou standardy ochrany zahraničních investic interpretovány ve světle ochrany životního prostředí. Rovněž poukazuje na objevující se případy protinároků států vůči investorům z titulu poškození životního prostředí v důsledku např. ropné těžební činnosti [*Perenco Ecuador Ltd. v. Republic of Ecuador and Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (Petroecuador)* (ICSID Case No. ARB/08/6), Award (27. 9. 2029)]. VIÑUALES, J. E. *Foreign investment and the environment in international law: current trends*. Op. cit., s. 37.

kritérií, o kterých bude pojednáno níže u standardu spravedlivého a rovnoprávného zacházení, kde má tento koncept zásadní uplatnění. Investiční smlouvy však historicky neposkytovaly žádné vodítko, kdy se opatření bude rovnat nepřímému vyvlastnění nebo bude výkonem „*police powers*“, a mezinárodní obyčejové právo je v tomto ohledu rovněž nejasné. Rozhodčí tribunály tak zaujímají různé přístupy, nicméně současně je nutné si uvědomit riziko zobecňování a rozdílnost skutkové stránky věci, jež může hrát v konkrétním případě zásadní roli.

Spravedlivé a rovnoprávné zacházení

Spravedlivé a rovnoprávné zacházení (*fair and equitable treatment*, FET) je nejčastěji používaným standardem ochrany investic. Ustanovení o standardu FET jsou obvykle stručná. Mnoho dohod pouze stanoví, že státy musí „poskytnout spravedlivé a rovnoprávné zacházení“ bez dalšího upřesnění. Jiné stanoví, že státy musí poskytnout spravedlivé a rovnoprávné zacházení v souladu s mezinárodním právem, mezinárodním obyčejovým právem nebo minimálním standardem zacházení s cizinci podle mezinárodního obyčejového práva.⁶⁶⁹ Pro jeho obecnost je normativní obsah FET předmětem diskuse a rozhodovací praxe vykazuje širší či užší pojetí FET. **Základní prvky FET** lze spatřovat v ochraně legitimních očekávání investora, v zákazu svévolného a diskriminačního jednání, transparentnosti a stabilitě a zajištění řádného procesu.⁶⁷⁰

Zda mají investoři **právo legitimně očekávat regulatorní stabilitu**, bude pravděpodobně nejčastější otázkou v budoucích investičních sporech týkajících se boje s klimatickou změnou. Např. zda příslušné klimatické opatření investor (ne)mohl předvídat v době uskutečnění investice přes určité prohlášení či ujištění poskytnuté hostitelským státem (ať již obsažené v obecné legislativě nebo speciálně určené danému investorovi nebo skupině investorů), zda investor mohl rozumně spoléhat na udělené licence nebo jiná ujištění státu, že režim investice nebude dotčen po dobu její životnosti. Neexistuje shoda v tom, zda ujištění státu musí být adresné a konkrétní nebo zda i širší okruh chování státu může založit legitimní očekávání investora, že se právní a ekonomické prostředí nebude výrazně měnit.⁶⁷¹ Není jednota ani v tom, zda investor musí prokázat provedení dostatečné prověrky o právním

⁶⁶⁹ Pro analýzu vlivu těchto odkazů na normativní obsah standardu FET srov. např. JACOB, Marc, SCHILL, Stephan W. *Fair and Equitable Treatment: Content, Practice, Method* [online]. *Amsterdam Law School Research Papers*, No. 2017–24, 22. dubna 2017. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2933425, s. 6 a násl.

⁶⁷⁰ Srov. DOLZER, R., SCHREURER, C. *Principles of International Investment Law*. Op. cit., s. 133.

⁶⁷¹ Dokladem rozdílného přístupu jsou nálezy vydané z tzv. solárních arbitráží proti Česku, Španělsku a Itálii, v nichž se tribunály neshodly na tom, zda obecné právo může být zdrojem legitimních očekávání investora, že se slíbená výkupní cena elektřiny nezmění (*feed-in-tariff*). Pro široké pojetí legitimního očekávání, jež může vyplývat ze zákonů, důvodové zprávy či dokumentů nezávazné povahy od regulátora, srov. např. nález *Antaris Solar GmbH and Dr. Michael Göde v. Czech Republic*, PCA Case No 2014–01, UNCITRAL, Award (2. května 2018) odst. 366. Naopak názor, že legitimní očekávání může být opřeno jen o ujištění, které je adresné vůči danému investorovi, konkrétní a nemůže tak vyplývat z obecné legislativy aplikovatelné na všechny, srov. např. *Blusun*

řádu hostitelského státu (*due diligence*) před učiněním investice.⁶⁷² Některé tribunály zaujaly pozici, že i opatření přijatá státem v dobré víře nesmí být disproportorní ke sledovanému cíli a zásahu do práv investora.⁶⁷³ Širší výklad požadavků na předvídatelnost a stabilitu v kontextu legitimních očekávání investora může omezit státy v přijímání ambiciózních klimatických opatření. Naopak celosvětová pozornost zaměřená na klimatickou krizi a závazky států plynoucí z Pařížské dohody nutně evokují očekávatelnost klimatických opatření.

FET se částečně překrývá se standardem **zákazu svévolných a diskriminačních opatření** (*arbitrary and discriminatory measures*) a závazku zajištění stabilního prostředí, jež jsou v některých dohodách upraveny samostatně.⁶⁷⁴ Svévolná a diskriminační opatření jsou v rozhodčích nálezech interpretována jako taková, která nejsou podložena rozumným rozhodovacím procesem nebo určitou faktickou skutečností či jsou nevhodná vzhledem k zamýšlenému cíli opatření, přičemž újma způsobená opatřením musí být pro založení porušení povinnosti významná.⁶⁷⁵

Národní zacházení a zacházení podle doložky nejvyšších výhod

Investiční dohody obvykle zavazují státy, aby zahraničním investorům a investicím poskytovaly **zacházení, které není méně příznivé** než zacházení poskytované domácím investorům a investicím za podobných okolností (*national treatment*).⁶⁷⁶ Některé IIAs upravují povinnosti i v před-investiční fázi při zřizování investic (*making of investment*).

S.A., *Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italian Republic*, ICSID Case No ARB/14/3, Award (27. prosince 2016) odst. 371.

⁶⁷² Pokud chce investor opírat své legitimní očekávání o obecnou právní úpravu, musí prokázat, že provedl pečlivou prověrku předmětné úpravy před učiněním investice [srov. např. *Stadtwerke München GmbH, RWE Innogy GmbH, and others v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No ARB/15/1, Award (2. prosince 2019) odst. 264]. Naopak tribunál v případě *Novenergia II* shledal text právní úpravy natolik zřejmý, že na něj investor mohl spoléhat, aniž by obstarával sofistikovanou právní analýzu [srov. *Novenergia II – Energy & Environment (SCA) (Grand Duchy of Luxembourg), SICAR v. The Kingdom of Spain*, SCC Case No 2015/063, Final Award (15. února 2018) odst. 679].

⁶⁷³ Tribunál v případě *RWE Innogy* zkoumal, zda změny v režimu výkupních cen energií byly vhodné a nezbytné pro dosažení sledovaného cíle a zda jimi nedošlo k přesunu nadměrné finanční zátěže na investory, kteří investovali nemalé prostředky na základě původního rámce podpory [srov. *RWE Innogy GmbH and RWE Innogy Aersa S.A.U. v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No ARB/14/34, Award (18. prosince 2020) odst. 551]. Naopak jiný tribunál měl zato, že není v jeho pravomoci hodnotit, zda stát měl či mohl přijmout lepší řešení, pokud mezi přijatým opatřením a sledovaným cílem existuje vhodná vazba [srov. *Antaris Solar GmbH and Dr. Michael Göde v. Czech Republic*, PCA Case No 2014–01, UNCITRAL, Award (2. května 2018) odst. 443, 444].

⁶⁷⁴ Např. čl. 10 odst. 1 Dohody k energetické chartě.

⁶⁷⁵ Např. *Antaris Solar GmbH and Dr. Michael Göde v. Czech Republic*, PCA Case No 2014–01, UNCITRAL, Award (2. května 2018) odst. 444.

⁶⁷⁶ Obecně ke standardu národního zacházení např. REINISCH, August, SCHREUER, Christoph. *International protection of investments: the substantive standards*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 587–679. V kontextu environmentálních investičních sporů např. BROWN, Chester, CUCINOTTA, Domenico. Treatment standards in environment-related investor-state disputes. In: MILES, Kate. *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 175–208.

Doložka nejvyšších výhod (*most-favored-nation treatment*, MFN) zajišťuje investorovi poskytnutí stejného, resp. nikoliv horšího zacházení, než jaké stát poskytuje příslušníkům jiných států vyplývajících ze smluvních ustanovení. Obecně se doložka MFN vztahuje na zacházení v podobných případech či za stejných okolností (*eiusdem generis* princip) s tradičním vyloučením daní a benefitů vyplývajících z členství v hospodářských uskupeních.⁶⁷⁷

Tato ustanovení mají za cíl zajistit **nediskriminování zahraničních investorů**, ať již na základě národnosti nebo jiných zjevně protiprávních důvodů, a zajistit rovné podmínky uplatňované v podobných okolnostech (*in like circumstances*) u investic domácích investorů. Nalezení srovnatelné domácí situace (v rámci standardu národního zacházení) nebo srovnatelné situace investora třetí země (v rámci doložky nejvyšších výhod) je pro uplatnění těchto standardů a jejich rozsahu zásadní a rovněž závisí na komplexním skutkovém posouzení věci. Pokud rozhodčí tribunál přijme užší pojetí srovnatelných okolností mezi zahraničním investorem a domácím byznysem a zohlední účel přijatého opatření, hostitelský stát bude mít větší prostor pro zacházení se zahraničními investory odlišně od těch domácích za účelem dosažení veřejných zájmů, včetně řešení klimatické krize.⁶⁷⁸

Uvažujeme-li o klimatických opatřeních, typově může dojít k porušení standardu národního zacházení v situacích, kdy příslušné investice jsou chráněny mezinárodní dohodou o ochraně zahraničních investic, a vláda rozhodne o **ukončení poskytování dotací**, přičemž některým provozům nebo hospodářským sektorům je bude nadále poskytovat. Dále pokud vláda rozhodne o **zákazu těžby fosilních paliv** a některé provozy, které se nacházejí ve stejné situaci jako provozy vlastněné zahraničními investory, budou z takového moratoria vyňaty nebo jim budou poskytnuty vyšší kompenzace. Dle některých autorů projekty na snižování emisí v rámci Kjótského protokolu, jež záměrně rozlišují vysoce-emisní a nízko-emisní investice, mohou rovněž vyvolat kolizi s investičními standardy národního zacházení a doložky MFN u investorů mimo Kjótský režim.⁶⁷⁹

Plná ochrana a bezpečnost

Standard plné ochrany a bezpečnosti (*full security and protection*) cílí na povinnost hostitelského státu chránit zahraniční investory před fyzickými zásahy ze

⁶⁷⁷ Obecně k doložce nejvyšších výhod a v kontextu environmentálních investičních sporů. Ibid.

⁶⁷⁸ Příkladem může být často citované rozhodnutí ve věci *Parkerings v. Litva*, ve kterém tribunál zamítl investiční žalobu na porušení doložky nejvyšších výhod z toho důvodu, že projekt investora měl nepříznivý dopad na lokalitu chráněnou UNESCO, a proto nebyl „v podobné situaci“ jako projekt mimo chráněnou lokalitu jiného investora, který byl žalobcem označen jako srovnatelný. *Srov. Parkerings-Compagniet AS v. Republic of Lithuania* (ICSID Case No. ARB/05/8), Award (11. září 2007), odst. 392.

⁶⁷⁹ Beatens upozorňuje až na čtyři oblasti možných kolizí založených na národnosti. Např. diskriminace v počáteční alokaci emisních povolenek. BEATENS, F. *Combating Climate Change through the Promotion of Green Investment: from Kyoto to Paris without regime-specific dispute settlement*. Op. cit., 117, 118.

strany nestátních aktérů.⁶⁸⁰ V kontextu změny klimatu lze teoreticky uvažovat o porušení ochrany fyzické integrity investic (např. infrastruktury pro fosilní paliva či fosilní provozy) před obsazením, blokadami a formálními či neformálními protesty NGOs a občanské společnosti tím, že stát nezasáhne vůbec nebo zasáhne neadekvátně a nezabrání škodám.

Klimatické investiční spory

V přechozích podkapitolách byly představeny možné střety klimatických politik se standardy ochrany investic v obecné rovině. Tato podkapitola se zaměří na již **existující klimatické investiční spory** s tím, že většina z nich je v počáteční fázi řízení a s minimem veřejně dostupných informací. Nelze tak ani předjímat úspěšnost takových žalob.

Databáze klimatických litigací Sabin Centra referuje o **13 investičních případech** vyvolaných po roce 2012.⁶⁸¹ Podle typů opatření států, jež k žalobám vedly, lze spory řadit do tří skupin: (1) spory týkající se regulatorních opatření na zmírnění klimatické změny, jež mají dopad na stávající investice, (2) spory ohledně regulatorních opatření, kterými byl změněn režim nebo podpora nízkoemisních investic, a (3) spory z povolovacích řízení se zohledněním environmentálních dopadů.⁶⁸²

Do **první skupiny** patří **spory o odškodnění** poté, co stát zavedl klimaticky motivovaná opatření, jež mají negativní dopad na hodnotu stávajících investic (tzv. „uvízlá aktiva“, *stranded assets*). Lze je rovněž nazvat jako spory z energetické tranzice, v nichž energetická společnost žaluje hostitelský stát v souvislosti s dekarbonizační politikou:

- a) *Uniper v. Nizozemí*,⁶⁸³ ve kterém německá energetická společnost namítá porušení Dohody k energetické chartě a domáhá se odškodnění v souvislosti s uheľným *phase-outem*. Nizozemský zákon o zákazu uhlí z roku 2019 požaduje ukončení používání uhlí pro výrobu elektřiny u novějších elektráren k 1. lednu 2030, což pro investora znamená nucené ukončení provozu elektrárny Maavlake otevřené teprve v roce 2016. Podle žalujícího investora je zákon nevyvážený, jelikož omezuje výkon jeho vlastnických práv bez přiměřené kompenzace.⁶⁸⁴

⁶⁸⁰ Obecně ke standardu plné ochrany a bezpečnosti např. REINISCH, A., SCHREUER, C. *International protection of investments: the substantive standards*. Op. cit., s. 536–586.

⁶⁸¹ Databáze klimatických litigací Sabin Centra. Dostupné z: <https://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case-category/investor-state-dispute-settlement/>. Stav k 1. květnu 2022.

⁶⁸² FERMEGLIA, M., HIGHAM, C., SILVERMAN/ROATI, K., SETZER, J. 'Investor-State Dispute Settlement' as a New Avenue for Climate Change Litigation. Op. cit. Spory lze členit i podle jiných kritérií, např. typových porušení mezinárodních investičních dohod.

⁶⁸³ *Uniper SE, Uniper Benelux Holding B.V. and Uniper Benelux N.V. v. Kingdom of the Netherlands* (ICSID Case No. ARB/21/22), řízení bylo zahájeno dne 30. dubna 2021.

⁶⁸⁴ *Uniper. Press Release* [online]. 16. dubna 2021. Dostupné z: <https://www.uniper.energy/news/uniper-seeks-judgement-for-the-future-of-maavlake>.

- b) *RWE v. Nizozemí*,⁶⁸⁵ ve kterém německá energetická společnost podobně jako v případě výše namítá v kontextu nizozemské legislativy o ukončení uhlí porušení Dohody k energetické chartě. Dle žalujícího investora opatření nizozemské vlády, přijaté částečně v reakci na rozhodnutí ve věci *Urgenda*, představuje vyvlastnění bez přiměřené kompenzace jeho investice do uhelných elektráren, které investor otevřel v roce 2015 v souladu s požadavkem vlády na výstavbu účinnějších uhelných elektráren jako přechodových zdrojů. Zákon dle investora nedává dostatečný časový prostor proto, aby byly elektrárny převedeny z uhlí na biomasu.⁶⁸⁶
- c) *Westmoreland v. Kanada*,⁶⁸⁷ ve kterém americká společnost podala žalobu na základě Severoamerické dohody o volném obchodu (NAFTA) v souvislosti s několika opatřeními kanadské vlády přijatými za účelem postupného odstranění emisí skleníkových plynů a látek znečišťujících ovzduší produkovaných při výrobě elektřiny z uhlí do roku 2030. Nový plán urychloval ukončení až o dvacet let ve srovnání s původním federálním nařízením. Žalující investor namítal jeho vyloučení z kompenzačních programů určených na ochranu investorů v uhelném průmyslu a porušení standardu národního zacházení a standardu FET. Rozhodčí tribunál začátkem roku 2022 žalobu zamítl pro nedostatek jurisdikce z důvodu nesplnění podmínek investora a investice dle NAFTA, aniž by se zabýval meritem věci.⁶⁸⁸
- d) *Lone Pine v. Kanada*,⁶⁸⁹ ve kterém společnost registrovaná v USA namítá porušení dohody NAFTA poté, co quebecká vláda zrušila všechna povolení k těžbě ropy a zemního plynu v povodí řeky svatého Vavřince v souvislosti s moratorium na frakování. Těmito opatřeními se dle žalobce Kanada dopustila vyvlastnění bez náležité náhrady, porušení povinnosti poskytnout minimální standard zacházení dle mezinárodního práva, včetně spravedlivého a rovnoprávného zacházení a plné ochrany a bezpečnosti.⁶⁹⁰
- e) *Prairie Mining v. Polsko*,⁶⁹¹ ve kterém se australská společnost dovolává porušení Dohody k energetické chartě a bilaterální dohody o ochraně investic uzavřené mezi Austrálií a Polskem. Nároky mají vyplývat z opatření polské vlády, které vedly k zablokování rozvoje uhelných dolů a licencí držených investorem.

⁶⁸⁵ *RWE AG and RWE Eemshaven Holding II BV v. Kingdom of the Netherlands* (ICSID Case No. ARB/21/4), řízení zahájené dne 2. února 2021.

⁶⁸⁶ PUTTER, Stan. *The Netherlands Coal Phase-Out and the Resulting (RWE and Uniper) ICSID Arbitrations* [online]. *Kluwer Arbitration Blog*, 24. srpna 2021. Dostupné z: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2021/08/24/the-netherlands-coal-phase-out-and-the-resulting-rwe-and-uniper-icsid-arbitrations/>.

⁶⁸⁷ *Westmoreland Mining Holdings, LLC v. Canada* (ICSID Case No. UNCT/20/3), řízení zahájené 12. září 2019.

⁶⁸⁸ *Westmoreland Mining Holdings, LLC v. Canada* (ICSID Case No. UNCT/20/3), Award (31. ledna 2022).

⁶⁸⁹ *Lone Pine Resources Inc. v. Canada* (ICSID Case No. UNCT/15/2), řízení zahájené 6. září 2013.

⁶⁹⁰ *Lone Pine Resources Inc. v. Canada* (ICSID Case No. UNCT/15/2), Notice of Arbitration (6. září 2013).

⁶⁹¹ *Prairie Mining Limited v. Republic of Poland*, řízení zahájené v roce 2020.

Žádný spor, vyjma *Westmoreland*, zatím nedosáhl rozhodnutí ve věci a na konečné posouzení tribunálů bude nutné vyčkat. Ani případ *Vattenfall*,⁶⁹² týkající se ukončení provozu jaderných elektráren v Německu k roku 2022, jež by mohl poskytnout určitý podklad pro analýzu, nevyústil po devíti letech řízení v rozhodnutí ve věci samé a stranami byl ukončen v roce 2021 smírem. Případ se netýkal výslovně klimatických opatření, rozhodnutí německé vlády o ukončení jádra (*nuclear phase-out*) bylo motivováno havárií ve Fukušimě a strategií zaměřenou na obnovitelné zdroje energie, nicméně se jednalo o typově podobné opatření o vyřazení určité části průmyslu a kolizi se stejnými investičními standardy.

Druhá skupina sporů je momentálně nejpočetnější a patří sem **žaloby týkající se změn nebo zrušení režimu původně zavedeného na podporu klimatické politiky**. Tato skupina paradoxně zahrnuje spory z nízkoemisioních investic ze strany investorů pomáhajících plnit klimatické cíle daných států. Řada zemí se v posledním desetiletí potýkala s žalobami vyvolanými změnami v **podporách výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů (OZE)**.

Specifickou podskupinu představují **tzv. solární arbitráže**, které celkově čítají přes 80 sporů vznesených proti České republice, Španělsku a Itálii v návaznosti na snížení nebo úplné zrušení slíbených podpor, ve většině případů ve formě výkupních cen elektřiny (*feed-in tariffs*) nebo daňových úlev.⁶⁹³ V důsledku ekonomické krize, výrazného poklesu nákladů fotovoltaických technologií a exponenciálního růstu OZE operátorů byly státy nuceny snižovat úroveň pobídek. Změny v režimech OZE v řadě případů vedly k porušení legitimního očekávání investorů a standardu spravedlivého a rovnoprávného zacházení.⁶⁹⁴

Až na pár českých výjimek se investiční žaloby opírají o Dohodu k energetické chartě. Zatímco nároky proti České republice ohledně uložení solárního odvodu byly ve většině případů zamítnuty,⁶⁹⁵ Itálie a zejména Španělsko jsou povinny v řadě případů poskytnout investorům kompenzaci.⁶⁹⁶ Veškerá řízení ještě nebyla skončena. Rozhodnutí rozhodčích tribunálů vykazují **rozdílný výklad některých klíčových otázek** spravedlivého a rovnoprávného zacházení, otázek stability právního prostředí a jejich aplikaci na snížení ekonomických incentív. V mnoha sporech

⁶⁹² *Vattenfall AB and others v. Federal Republic of Germany* (ICSID Case No. ARB/12/12), řízení zahájené 31. května 2012 a ukončené narovnáním 9. listopadu 2021.

⁶⁹³ Informace dostupné z: UNCTAD Investment Dispute Settlement Navigator: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/advanced-search>.

⁶⁹⁴ Výkupní ceny, kterými státy garantují pevné ceny za výkup elektřiny ze zdrojů OZE po určitou dobu, mohou u investorů vyvolat očekávání jejich stability vzhledem k pevně stanovené délce jejich platby a odhadované míře návratnosti investice.

⁶⁹⁵ Šest ze sedmi řízení bylo úspěšně ukončeno ve prospěch státu. Informace dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/ochrana-financnich-zajmu/arbitrazne/prehled-arbitraznich-sporu-ve-denyh-prot>.

⁶⁹⁶ Pro bližší informace např. BIGGS, Jack. The Scope of Investors' Legitimate Expectations under the FET Standard in the European Renewable Energy Cases. *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*. 2021, č. 1, (36), s. 99–128; SELIVANOVA, Yulia S. Changes in Renewables Support Policy and Investment Protection under the Energy Charter Treaty: Analysis of Jurisprudence and Outlook for the Current Arbitration Cases. *ICSID Review*. 2018, č. (33), s. 433–455.

rozhodovaly rozdělené tribunály a nálezy byly doprovázeny nesouhlasnými stanovisky. Tato ne zcela uspokojivá situace **vnáší nejistotu** ohledně rozsahu ochrany, kterou investorům do OZE poskytují stávající mezinárodní dohody o ochraně zahraničních investic. Tato nejistota vyvolává obavy jak u hostitelských států, tak u investorů. V České republice došlo po roce 2013 ke stagnaci výrobců energie ze solárních zdrojů.⁶⁹⁷ Nakolik je možné ochlazení přičítat i vlně investičních sporů, je obtížně měřitelné.⁶⁹⁸

V solárních rozhodcích řízeních se výslovně nehovoří o závazcích zemí v boji proti změně klimatu, ale jádrem řízení byla opatření, která vlády přijaly k dosažení svých cílů v oblasti čisté energie. Tato skupina sporů bude ještě narůstat. Dle veřejně dostupných informací investoři stále podávají žaloby kvůli reformám pobídek na OZE v Evropě i jinde.⁶⁹⁹ S ohledem na zvyšování klimatických ambicí nelze v budoucnu vyloučit ani spory z odnětí nebo neobnovení fosilních podpor.

Třetí skupina sporů souvisí s povolovacími řízeními a posuzováním vlivů na životní prostředí. Typicky se jedná o odnětí nebo zrušení různých koncesí z důvodů na straně hostitelského státu či veřejného zájmu, včetně ochrany životního prostředí:

- a) *Rockhopper v. Itálie*,⁷⁰⁰ ve kterém britská těžební společnost tvrdí porušení Dohody k energetické chartě v souvislosti s rozhodnutím italské vlády o znovuzavedení všeobecného zákazu průzkumu a těžby ropy a zemního plynu v pásmu 12 mil od italského pobřeží. Důvodem zákazu mělo být riziko zemětřesení a poškození životního prostředí. Zákaz měl dopad na neudělení licence žalobci na těžbu a investor požaduje po Itálii vynaložené náklady a ušlý zisk.
- b) *TransCanada v. USA*,⁷⁰¹ ve kterém kanadská společnost oživila nárok proti USA v návaznosti na zamítnutí stavby ropovodu Keystone XL Obamovou administrativou v roce 2016, jejím následným povolením Trumpovou administrativou a opětovným zrušením projektu Bidenovou administrativou. Opětovná žaloba je podávána na základě dohody NAFTA a nové dohody USMCA.

⁶⁹⁷ Jen 3 % na celkové výrobě elektřiny připadaly na fotovoltaické elektrárny dle údajů z roku 2020. Energetický regulační úřad. *Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy České republiky za rok 2020*, s. 11.

⁶⁹⁸ Některé studie uvádějí, že státy, jež jsou předmětem investičních žalob, pocítují negativní dopad na příliv přímých zahraničních investic, a to bez ohledu na to, zda ve sporu zvítězí, či nikoli. POHL, Joachim. Societal benefits and costs of International Investment Agreements: A critical review of aspects and available empirical evidence [online]. *OECD Working Papers on International Investment*, 2018. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e5f85c3d-en.pdf?expires=1653136981&id=id&accname=guest&checksum=CD80336B6B972655B393639BD633225>.

⁶⁹⁹ See *KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft and others v. Romania*, ICSID Case No ARB/21/54, řízení zahájené 1. listopadu 2021, nebo *SREW N.V. v. Ukraine*, ICSID Case No ARB/21/52, řízení zahájené 28. října 2021. První investiční žaloba týkající se reformy podpory OZE měla být podána rovněž proti Japonsku. Global Arbitration News. *Japan faces first treaty claim* [online]. 3. března 2021. Dostupné z: <https://globalarbitrationreview.com/japan-faces-first-treaty-claim>.

⁷⁰⁰ *Rockhopper Italia S.p.A., Rockhopper Mediterranean Ltd, and Rockhopper Exploration Plc v. Italian Republic* (ICSID Case No. ARB/17/14), řízení zahájené dne 26. září 2017.

⁷⁰¹ *TC Energy Corporation and TransCanada Pipelines Limited v. United States of America* (ICSID Case No. ARB/21/63), řízení znovuzahájené 22. prosince 2021.

c) *Aura Energy v. Švédsko*,⁷⁰² ve kterém australský investor, jenž držel několik licencí na těžbu uranu ve Švédsku, požaduje odškodnění v důsledku zákazu průzkumu a těžby uranu přijatého švédským parlamentem v roce 2018. Investor tvrdí, že daná opatření jsou v rozporu s Dohodou k energetické chartě, mimo jiné že jsou diskriminační, svévolná, porušila legitimní očekávání investora, jsou v rozporu s veřejným zájmem a nebyla přijata v souladu s řádným procesem. Dále namítá nepřímé vyvlastnění a porušení standardu FET.

Výše uvedený výčet reflektuje veřejně nejznámější spory a není úplný.⁷⁰³

Mezinárodní ochrana investic jako podpora klimatické neutrality, nebo její brzda?

Jakým způsobem mezinárodní dohody o ochraně investic zapadají do kontextu Pařížské dohody a tranzice ekonomiky, je stále předmětem debat. Na jedné straně se lze setkat s názory, že IIAs, včetně Dohody k energetické chartě, podporují přechod na novou energetiku tím, že podporují a chrání investice, včetně investic do obnovitelných zdrojů energie, a činí státy odpovědnými za regulační změny, i ve vztahu k nízkoemisním investicím.⁷⁰⁴

Na druhé straně se objevují kritické hlasy, že **IIAs brání energetické tranzici** nebo ji zásadně zpomalují tím, že **poskytují ochranu stávajícím investicím do fosilních paliv** a přesouvají náklady spojené s tranzicí na daňové poplatníky a že jejich přínos v podpoře nízkoemisních investic je spíše chabý.⁷⁰⁵ Nejnověji se k dohodám o ochraně zahraničních investic negativně staví i Šestá hodnotící zpráva IPCC.⁷⁰⁶ Hrozba investičních sporů může vést k tzv. „regulačnímu chladu“ (*regulatory chill*), který „omezuje schopnost nebo ochotu států včas přijímat zákony a politiky na řešení klimatické změny a přechodu na čistou energii“.⁷⁰⁷

⁷⁰² *Aura Energy Limited v. Sweden*, žaloba ze dne 7. listopadu 2019. Žádné další informace, že je v řízení pokračováno, nejsou k dispozici.

⁷⁰³ Lze např. zmínit žaloby proti Německu podané na základě Dohody o energetické chartě v souvislosti se zrušením projektů na rozvoj větrné energie v Severním moři, o kterých je známo jen to, že byly podány. *Strabag and others v. Germany ICSID Case No. ARB/19/29, Mainstream Renewable Power Ltd and others v. Federal Republic of Germany*. ICSID Case No. ARB/21/26.

⁷⁰⁴ Např. VanDUZER, J. A. *The complex relationship between international investment law and climate change initiatives: exploring the tension*. Op. cit., s. 457.

⁷⁰⁵ Srov. např. TIENHAARA, Kyla. Does the Green Economy Need Investor-State Dispute Settlement? In MILES, Kate. *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 292 a násl.

⁷⁰⁶ IPCC AR6 WG3 TS, 2022, s. 120.

⁷⁰⁷ Tienhaara a Cotula uvádí tři typy regulačního chladu na tvůrce politik: (i) internalizační chlad (*internalisation chill*) spočívající v systematickém vetování legislativních návrhů, administrativních a jiných opatření s cílem vyhnout se investičním žalobám, (ii) výhružný chlad (*threat chill*) vedoucí k upuštění nebo odložení konkrétně navrženého opatření v důsledku výslovné nebo implicitní hrozby investičním sporem a (iii) přeshraniční chlad (*cross-border chill*), který vede k upuštění nebo odložení plánovaného opatření poté, co byla podána žaloba na jiný stát, který přijal podobné opatření. COTULA, L., TIENHAARA, K. *Raising the cost of climate action? Investor-state dispute settlement and compensation for stranded fossil-fuel assets*. Op. cit., s. 20.

Střední proud pak zastává názor, že mezinárodní dohody o ochraně investic nejsou vhodným nástrojem pro implementaci globálních klimatických cílů a že by tyto dohody měly i do budoucna zůstat technologicky neutrální a ponechat energetické a klimatické politiky na vnitrostátní úpravě.

Energetická tranzice může být ovlivněna mezinárodními závazky států ke stávajícím investicím. Rozsah rizika porušení IIAs opatřeními ke zmírnění změny klimatu představuje komplexní posouzení řady otázek, které závisí na textu konkrétní IIA, na znění a výkladu hmotněprávních standardů ochrany, možných výjimkách a na zásadách, jimiž se řídí vyčíslení škod. V tomto ohledu bude pro státy důležité **prověřit své uzavřené dohody o ochraně zahraničních investic**, zmapovat jejich aspekty, které kolidují s klimatickou politikou, a **přistoupit k jejich reformě** re-negociacemi, ukončením či přijetím společných interpretačních stanovisek. V roce 2020 takto byla na základě plurilaterální dohody ukončena více než stovka bilaterálních investičních smluv mezi členskými státy EU.⁷⁰⁸ Ačkoliv motivací pro ukončení byla tvrzená neslučitelnost s právem EU, a nikoliv klimatické důvody, povede toto ukončení ke snížení investičních sporů uvnitř EU.

12.1.4 Ustanovení o klimatické změně v nových mezinárodních dohodách o ochraně investic

Nové investiční dohody se snaží lépe vyvážit práva a povinnosti investorů a států a teoreticky nabízejí hostitelským zemím **větší prostor pro regulaci, včetně oblastí klimatických politik**, i když zatím není zřejmé, do jaké míry se to projeví v praxi. Oproti původním smlouvám obsahují nové dvoustranné i mnohostranné dohody podrobná environmentální ustanovení,⁷⁰⁹ odkazy na klimatickou změnu a závazky plynoucí z Pařížské dohody.⁷¹⁰

Vazba mezi klimatickou změnou a ochranou investic je stále předmětem hledání adekvátního a vyváženého přístupu. Iniciativy, **jak zohlednit klimatickou změnu v investičních dohodách**, nejsou koordinované a lze sem řadit úsilí o reformu řešení sporů mezi investorem a státem (ISDS) projednávanou v rámci Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo,⁷¹¹ jednání o modernizaci Dohody k energetické chartě, ukončení stávajících dohod, renegotiaci dohod staré generace dle doporučení

⁷⁰⁸ Dohoda o ukončení platnosti dvoustranných dohod o investicích mezi členskými státy Evropské unie (29. 5května 2020) OJ L 169, 1–41.

⁷⁰⁹ Např. Dohoda USMCA (*United States-Mexico-Canada Agreement*), jež nahradila dohodu NAFTA.

⁷¹⁰ Např. Komplexní hospodářská a obchodní dohoda (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropskou unií a jejími členskými státy na straně druhé, Dohoda o volném obchodu mezi EU a Japonskem či Dohoda o volném obchodu mezi Austrálií a Velkou Británií.

⁷¹¹ UNCITRAL Working Group III se zabývá reformou ISDS a posunem od tradičních *ad hoc* rozhodčích tribunálů ke stálým investičním soudům. Dostupné z: https://uncitral.un.org/en/working_group/3/investor-state.

UNCTAD⁷¹² či OECD,⁷¹³ konsolidaci sítě IIAs nebo akademický návrh na přijetí zvláštní smlouvy na podporu investic do klimatických opatření.⁷¹⁴

Ukončování stávajících dohod, ať již formou bilaterálních jednání nebo pomocí multilaterálního instrumentu,⁷¹⁵ a proces přejednání stávajících dohod nepřinese okamžité výsledky. Dopad takových změn může být oddálen i existencí doložek nejvyšších výhod a tzv. *sunset clauses* (ustanovení o pokračující časově omezené ochraně investic po ukončení dohody).⁷¹⁶

Níže bude krátce zmíněna reforma Dohody k energetické chartě a vybraná ustanovení moderních dohod zohledňující environmentální a klimatické závazky.⁷¹⁷

Modernizace Dohody k energetické chartě

Snahy o **modernizaci Dohody k energetické chartě** jsou příkladem reformních snah investičního práva obecně. U ECT je dalším důležitým aspektem skutečnost, že všechny smluvní strany ECT jsou rovněž smluvními stranami Pařížské dohody. Evropská komise se obává, že ECT není vhodná pro realizaci zelené tranzice.

Smluvní strany ECT započaly s diskusemi o modernizaci již v roce 2018, negociační jednání stále probíhají bez výraznějšího pokroku a zatím bez signálů, zda změna ECT získá požadovanou jednomyslnou shodu hlasů.⁷¹⁸ Kromě vyjasnění tradičních institutů (definice investora a investice, standardu FET či oceňování ztrát a škod) se mezi projednávané body dostaly z iniciativy EU otázky důležité z hlediska klimatu. Jedním ze tří hlavních cílů návrhu EU je **zajistit, aby ECT lépe odrážela změny klimatu**, přechod na čistou energii a přispívala k cílům Pařížské dohody a dekarbonizačním ambicím Evropské komise.⁷¹⁹

Návrh EU počítá s tím, že **do budoucna by ECT měla chránit pouze ty investice, které podporují přechod na klimaticky neutrální energetický systém**, a předvídá

⁷¹² UNCTAD. International Investment Agreements Reform Accelerator. United Nations. 2020, UNCTAD's Reform Package for the International Investment Regime. UNCTAD, 2018 a UNCTAD's Investment Policy Framework for Sustainable Development. UNCTAD, 2015.

⁷¹³ OECD. FDI Qualities Policy Toolkit Policies for improving the sustainable development impacts of investment [online]. *OECD Consultation Paper*, 16. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/FDI-Qualities-Policy-Toolkit-Consultation-Paper-2021.pdf>.

⁷¹⁴ BRAUCH, Martin D. et al. Treaty on Sustainable Investment for Climate Change Mitigation and Adaptation: Aligning International Investment Law with the Urgent Need for Climate Change Action. *Journal of International Arbitration*. 2019, č. 1 (36), s. 7–35.

⁷¹⁵ Návrh takové multilaterální dohody o ukončení připravil např. UNCTAD, Dostupné z: https://unctral.un.org/sites/unctral.un.org/files/media-documents/unctral/en/wgiii_withdrawalconsent_0.pdf

⁷¹⁶ Např. čl. 47 Dohody k energetické chartě zakotvuje 20 let ochrany pro existující investice od odstoupení daného státu od Dohody k energetické chartě.

⁷¹⁷ Přehled se zaměří na dohody, které jsou alespoň ve fázi podpisu. Některé modelové investiční dohody (např. Nizozemí) jdou v návrzích na prosazování klimatických závazků či ukládání povinností investorům ještě dál.

⁷¹⁸ Informace o vyjednávajících kolech jsou dostupné z: <https://www.energychartertreaty.org/modernisation-of-the-treaty/>.

⁷¹⁹ Evropská Komise. *Commission presents EU proposal for modernising Energy Charter Treaty* [Online]. 27. května 2020. Dostupné z: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2148>.

phase-out fosilních paliv do roku 2030, nejdéle 2040.⁷²⁰ V rámci modernizace je dále například diskutováno výslovné zakotvení „práva státu regulovat“ za účelem dosažení legitimních politických cílů v oblasti klimatu, omezení legitimních očekávání investora, ustanovení o udržitelném rozvoji a společenské odpovědnosti firem, důraz na urychlení přechodu na nízkoemisní hospodářství s čistou energií a účinným využíváním zdrojů, jakož i na rozvoj odolný vůči změně klimatu (*climate-resilient development*). Nejasný zůstává osud mechanismu řešení sporů mezi investorem a státem (ISDS), který byl ponechán k řešení mimo modernizační mandát ECT.

Stávající Dohoda k energetické chartě má stále význam pro rozhodování smluvních států o klimatických politikách, a to jak v souvislosti s fosilními investicemi a jejich opuštěním, tak s nízkoemisními investicemi a jejich očekávaným růstem. Dohoda by nicméně měla ztrácet na významu mezi členskými státy EU vzhledem k rozhodnutím Soudního dvora EU o nepoužitelnosti ustanovení o řešení sporů mezi investorem a státem v intraunijních sporech.⁷²¹

Vybraná ustanovení nových dohod na podporu klimatických politik

Právo regulovat ve veřejném zájmu a zpřísnění standardu spravedlivého a rovnoprávného zacházení

Jedním z hlavních cílů nových dohod, nejen v kontextu změny klimatu, je poskytnout státům dostatečný prostor pro provádění politik ve veřejném zájmu. Několik států v nových dohodách zakotvilo výslovné **ustanovení o právu státu regulovat**, a to za účelem poskytnutí větší jistoty a zdůraznění práva státu regulovat pro legitimní politické cíle, aniž by přitom stát porušil své mezinárodněprávní závazky.⁷²² Právo státu regulovat již nicméně uznalo mnoho investičních rozhodčích tribunálů, i bez výslovného zakotvení, a přesto shledalo porušení dohody o ochraně investic. Z tohoto pohledu jsou významnější změny v samotných standardech ochrany investic.

Řada států modifikovala ustanovení o spravedlivém a rovnoprávném zacházení (FET) a omezila ho na taxativní výčet povinností státu, jejichž porušení má za následek porušení FET (např. odepření spravedlnosti v trestním, občanskoprávním nebo správním řízení, zásadní porušení spravedlivého procesu a zjevně svévolné jednání, nátlakové a zneužívající chování vůči investorům atd.).⁷²³ Toto pojetí stanoví vyšší standard pro konstatování porušení FET a upřesňuje jeho normativní obsah. Dalším způsobem omezení je výslovné ujednání, že změna právních předpisů nezasahuje do legitimního očekávání investora a nemůže být vykládána jako porušení

⁷²⁰ EU text proposal for the modernisation of the Energy Charter Treaty (EU Proposal) dostupný z: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158754.pdf a EU additional submission to its text proposal for the modernisation of the Energy Charter Treaty (EU Additional Submission) dostupný z: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159436.pdf.

⁷²¹ C-284/16, *Slowakische Republik v. Achmea BV* (2018) a C-741/19, *République de Moldavie v. Komstroy LLC*.

⁷²² Např. CETA, Bilaterální dohoda o spolupráci a investicích mezi Brazílií a Indií (2020) nebo Dohoda mezi EU a Vietnamem o ochraně investic (podepsaná 2019, zatím nevstoupila v platnost).

⁷²³ Např. čl. 8.10(2) CETA nebo čl. 2.5.2 Dohody mezi EU a Vietnamem o ochraně investic.

standardu FET.⁷²⁴ Některé dohody zcela upouštějí od standardu FET⁷²⁵ nebo od konceptu legitimního očekávání investora.⁷²⁶ Jiné návrhy omezují zdroj legitimního očekávání pouze na konkrétní prohlášení hostitelského státu.⁷²⁷

Všechna výše uvedená upřesnění vnášejí do rozsahu ochrany větší určitost a jistotu. Na druhé straně se tím výrazně omezují práva investorů. Je důležité si uvědomit, že nastavení správné rovnováhy mezi právem investora očekávat regulační stabilitu a právem státu regulovat v otázkách veřejného zájmu bude mít dopad i na pro-klimatická opatření.

Omezení ISDS

Kromě hmotněprávních ustanovení se reformní aktivity zaměřují i na **mechanismus řešení sporů mezi investorem a státem** (*investor-state dispute settlement*, ISDS). Ve vztahu k ISDS existuje stále opatrnější přístup států, přičemž některé megaregionální dohody ISDS zcela vylučují a soustředí se pouze na mechanismy řešení sporů mezi státy (*state-to-state dispute settlement*, SSDS),⁷²⁸ zatímco jiné ISDS zachovávají s určitými výjimkami nebo modifikacemi.⁷²⁹ V dohodách, ve kterých se objevuje pouze mezistátní povaha mechanismu řešení sporů (SSDS), investoři již nebudou mít možnost se se svými nároky obracet přímo na hostitelský stát, ale budou muset spoléhat na vnitrostátní soud nebo diplomatickou ochranu.

EU ve svých posledních dohodách nahrazuje mechanismus ISDS dvoustrannými systémy **investičních soudů** (ICS)⁷³⁰ a obecně se přiklání k návrhům na zřízení mnohostranného investičního soudu nebo možnosti odvolacího mechanismu projednávaného na půdě UNCITRAL. Zastánci těchto reforem ISDS si slibují větší konzistentnost v rozhodování.

Výjimky a vynětí klimatických mitigačních a adaptačních opatření z rozsahu aplikace IIA

Ustanovení o výjimkách (*exceptions*) a o vynětí (*carve-out*) určitých investic nebo opatření z dosahu dohod o ochraně investic používají státy k tomu, aby umožnily vládám volně prosazovat různé veřejnoprávní cíle bez rizika nároků ze strany

⁷²⁴ Např. čl. 8.9(2) CETA.

⁷²⁵ Např. Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií.

⁷²⁶ Např. čl. 4.3 Intra-MERCOSUR Cooperation and Facilitation Investment Protocol.

⁷²⁷ Např. čl. 8.10(4) CETA. V důsledku toho legitimní očekávání podle FET nebude vyplývat z obecných právních předpisů, což byl jeden z hlavních elementů nároků ve sporech z obnovitelných zdrojů energie.

⁷²⁸ Např. investiční kapitola Dohody o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií či Regionální ekonomické partnerství (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP).

⁷²⁹ Např. revidovaná ustanovení ISDS v Dohodě mezi USA, Mexikem a Kanadou (USMCA), která omezují ISDS pouze na spory mezi Spojenými státy a Mexikem a zužují potenciální nároky, které mohou investoři podle tohoto ustanovení vznášet oproti původní dohodě NAFTA. Dále Komplexní a progresivní dohoda pro transpacifické partnerství (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP) ponechává řešení sporů k dalšímu vyjednávání stran.

⁷³⁰ Např. CETA nebo dohody EU s Mexikem, Singapurem či Vietnamem.

dotčených investorů. Možnost vyjmout z působnosti úmluv určitá hospodářská odvětví nebo opatření však vede k izolaci příslušného odvětví, např. obnovitelných zdrojů energie, od záruk ochrany investic. Další možností je vyloučení uplatňování jen některých standardů ochrany investic, např. národní zacházení a zacházení podle doložky nejvyšších výhod a vyloučení standardů nepřímého vyvlastnění a FET či vynětí takových opatření z mechanismu řešení sporů ISDS.⁷³¹

Obecná ustanovení o **výjimkách pro účely regulace otázek životního prostředí nebo změny klimatu** v mezinárodních dohodách o ochraně investic mohou napomoci při výkladu práva hostitelské země přijímat politiky podporující investice do nízkoemisních projektů. Praxe těchto ustanovení je zatím velmi omezená, a ne vždy přináší kýžené výsledky.⁷³²

Preambulární ustanovení a účel úpravy akcentující změnu klimatu

Primární funkcí mezinárodních dohod o ochraně zahraničních investic byla ochrana investorů a účel dohod byl v preambulích vyjádřen tak, že má přinést ekonomické výhody pro uzavírající státy. V nedávných smlouvách se často objevuje **podpora i neinvestičních hodnot**, jako je udržitelný rozvoj nebo zájmy životního prostředí. Nejnověji Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Spojeným královstvím odkazuje na závazek smluvních stran „ke změně klimatu“ a uznává „přínosy udržitelné energie, obnovitelné energie, zejména výroby energie na moři v Severním moři“. Další dohody obsahují např. „závazek zvýšit využívání obnovitelných zdrojů energie“.⁷³³

Dohody, které podporují neinvestiční hodnoty, se snaží podtrhnout další zájmy, které mají být vzaty v potaz při výkladu dohod rozhodčími tribunály. Dopad preambulí je však omezený, protože nevytvářejí povinnosti ve smlouvě. Vyjadřují však úvahy a cíle, které smluvní státy při uzavírání smluv sledují, a poskytují tak kontext pro výklad dohody ve smyslu čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Rozhodčí tribunál by měl vzít preambuli a ustanovení o účelu dohody v potaz při řešení sporných otázek výkladu.⁷³⁴

Odkazy v preambuli na význam udržitelného rozvoje, zmírňování změny klimatu či důležitost obnovitelných zdrojů energie by měly podpořit takový výklad

⁷³¹ Pro bližší analýzu obecných a specifických výjimek srov. např. VanDUZER, J. A. *The complex relationship between international investment law and climate change initiatives: exploring the tension*. Op. cit., s. 450–453.

⁷³² Ve věci *Eco Oro proti Kolumbii* dospěla většina tribunálu při interpretaci takové výjimky k překvapivému závěru, že státy jsou nadále povinny poskytnout investorovi náhradu za legitimní nediskriminační opatření spadající do oblasti působnosti obecné výjimky smlouvy týkající se životního prostředí. *Eco Oro Minerals Corp. v. Republic of Colombia*, ICSID Case No. ARB/16/41, Decision on Jurisdiction, Liability and Directions on Quantum (9. září 2021).

⁷³³ Strategické partnerství o obchodu a spolupráci mezi Moldavskem a Spojeným královstvím z roku 2020 (zatím není v platnosti).

⁷³⁴ V minulosti rozhodčí tribunály v několika případech již preambule při výkladu úspěšně využily. V kontextu snahy o rekongraci ochrany investic a environmentální politiky hostitelského státu tribunál tyto dvě hodnoty považoval za vzájemně se podporující s odkazem na znění preambule zmiňující jak ekonomický, tak udržitelný rozvoj. Srov. *Bilcon of Delaware et al v. Government of Canada*, PCA Case No. 2009–04, Award on Jurisdiction and Liability (17. března 2017), odst. 596.

ustanovení, který respektuje úsilí států o řešení dekarbonizace, energetické tranzice a změny klimatu. Bude záležet na použitém jazyku a textaci. Preambule, která pouze uznává důležitost zmírňování změny klimatu nebo čisté energie, by mohla poskytnout méně výkladových vodítek než například text, který stanoví, že cíle ochrany investic podle dohody musí být dosaženo způsobem, který je v souladu se zmírňováním změny klimatu, nebo způsobem, který vede k udržitelnému rozvoji.⁷³⁵

Povinnost přijetí klimatických závazků, zákaz snižování úrovně ochrany a povinnosti investorů

Aktivity zaměřené na spolupráci, konzultace nebo „*best endeavor*“ bez přímo stanovených povinností jsou dalšími obecnými ustanoveními, které státy do smluv vkládají. Například dohoda o volném obchodu mezi EU a Singapurem zavazuje obě smluvní strany ke spolupráci na obchodních aspektech současného a budoucího mezinárodního klimatického režimu, včetně způsobů řešení. Závazky ke konkrétní aktivitě chybí, nicméně **boj proti změně klimatu se stává rovnocenným bodem k tradičním otázkám**, jako jsou demokracie, lidská práva a právní stát. Investiční kapitola dohody o volném obchodu mezi Velkou Británií a Austrálií se výslovně zabývá závazkem podporovat přechod na nízkouhlíkové hospodářství odolné vůči změně klimatu (*climate resilient economies*).⁷³⁶

Všechny nejnovější dohody EU obsahují závazek smluvních stran ratifikovat a účinně **provádět Pařížskou dohodu**.⁷³⁷ Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií z roku 2020 je první obchodní a investiční dohodou, která výslovně stanoví, že porušení Pařížské dohody jednou stranou umožní druhé straně pozastavit nebo ukončit platnost obchodní dohody nebo její části.⁷³⁸ Zajímavé je, že návrh EU o Dohodě k energetické chartě jde ještě dál a stanoví povinnost stranám ECT účinně plnit také své „závazky s ohledem na jejich vnitrostátně stanovené příspěvky“, které obvykle zahrnují plány na zvýšení podílu obnovitelných zdrojů v energetickém mixu. Dodržování této nové povinnosti by bylo vymahatelné prostřednictvím mechanismu řešení sporů mezi státy (SSDS) obsaženého v návrhu modernizace ECT. Vzhledem k tomu, že Pařížská dohoda sama o sobě žádný mechanismus vymáhání nemá, mohla by tato navrhovaná změna být důležitým krokem k prosazení energetické transformace.

Dalšími vlastnostmi jsou ustanovení týkající se již fáze zřizování investic s důrazem na podporu nízkoemisních projektů.⁷³⁹ Nové dohody také používají

⁷³⁵ Např. Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií.

⁷³⁶ Článek 13.8 dohody o volném obchodu mezi Velkou Británií a Austrálií podepsané v roce 2021 (zatím nevstoupila v platnost).

⁷³⁷ Zelená dohoda pro Evropu, s. 22.

⁷³⁸ Evropská komise, *Questions & Answers: EU-UK Trade and Cooperation Agreement*. 24. prosince 2020, s. 14. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2532.

⁷³⁹ Například návrh komplexní dohody o investicích mezi EU a Čínou požaduje, aby strany „*podporovaly a usnadňovaly investice ... pro zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně... včetně investic týkajících se zboží a služeb šetrných ke klimatu, jako jsou obnovitelné zdroje energie,*

mechanismus rovného podnikatelského prostředí a upravují **zákaz regrese** (*race-to-the-bottom*) v kapitolách týkajících se pracovních a sociálních norem a životního prostředí a klimatu, čímž se zajišťuje, že současná úroveň ochrany bude i nadále zachována.⁷⁴⁰ Také lze zaznamenat posun směrem ke **stanovení povinností pro investory**, kdy tradiční IIAs se výhradně zaměřovaly na povinnosti hostitelských států. Například bilaterální dohoda o ochraně investic mezi Marokem a Nigérií z roku 2016 nebo nizozemská modelová investiční dohoda z roku 2019 vyžadují, aby investoři prováděli posouzení dopadů na životní prostředí. Snaha o vyvážení povinností směrem k investorům se promítá i do začleňování ustanovení o společenské odpovědnosti podniků, jež zmiňují potřebu, aby investoři při své činnosti sledovali cíle zmírňování změny klimatu.⁷⁴¹

Ustanovení upravující dotace a podpory

Zvláštní ustanovení, která stanoví, že rozhodnutí státu nevydat, neobnovit nebo nezachovat subvenci, pokud neexistuje žádný konkrétní závazek podle zákona nebo smlouvy vydat, obnovit nebo zachovat tuto subvenci, nepředstavuje porušení mezinárodní dohody o ochraně investic, jsou obsažena v návrhu EU o modernizaci Dohody k energetické chartě.⁷⁴² Jedná se o zřejmou reakci na vlnu arbitráží, jež zasáhly některé členské státy EU v souvislosti se snížením podpor pro obnovitelné zdroje energie.

Některé IIAs vylučují dotace ze standardu národního zacházení a jiných závazků IIAs. Takové výjimky byly v praxi investičních arbitráží testovány jen zřídka, ale mohly by být užitečné pro omezení sporů při poskytnutí finanční podpory místním podnikům v odvětvích obnovitelných zdrojů energie (*specific performance requirements*).⁷⁴³

Udržitelný rozvoj

Urychlená a spravedlivá opatření pro zmírnění dopadů změny klimatu a přizpůsobení se těmto dopadům mají zásadní význam pro udržitelný rozvoj.⁷⁴⁴ Zahraniční

nízkouhlikové technologie a energeticky účinné výrobky a služby“. Podobně dohoda o volném obchodu mezi EU a Kolumbií a Peru stanoví, že strany „budou podporovat obchodní a investiční opatření, která podporují a usnadňují přístup k nejlepším dostupným technologiím pro výrobu a využívání čisté energie a pro zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně“. Komplexní investiční dohoda mezi EU a Čínou (*Comprehensive Agreement on Investment*), čl. 6 (oddíl IV, pododdíl 2). Podobně CETA, čl. 24.9.

⁷⁴⁰ Např. Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií, bilaterální dohoda o ochraně investic mezi Brazílií a Indií z roku 2020 (čl. 22.2) či Dohoda mezi Maďarskem a Kyrgyzstánem z roku 2020 (č. 2.7), Dohoda mezi Japonskem a Marokem z roku 2020 (č. 19).

⁷⁴¹ K. Duggal upozorňuje, že většina těchto ustanovení má zatím charakter dobrovolnosti plnění ze strany investorů. Srov. DUGGAL, Kabir at al. *Consequences of crisis and the great re-think: COVID-19's impact on energy investment, sustainability and the future of international investment agreements. The Journal of World Energy Law & Business*. 2021, č. 14 (3), s. 10, 11.

⁷⁴² Např. Návrh EU k modernizaci Dohody k energetické chartě, Část III.

⁷⁴³ VanDUZER, J. A. *The complex relationship between international investment law and climate change initiatives: exploring the tension*. Op. cit., s. 452.

⁷⁴⁴ IPCC AR6 WG 3 SPM, 2022, s. 52.

investice a udržitelný rozvoj se vzájemně ovlivňují.⁷⁴⁵ **Odkazy na udržitelný rozvoj** v IIAs mohou mít podobu preambulárních prohlášení, ale mohou být také navrženy jako samostatná ustanovení či přímo začleněny do rozsahu ochrany.⁷⁴⁶ Například na základě marocko-nigerijské dvoustranné investiční dohody jsou chráněny pouze investice přispívající k udržitelnému rozvoji hostitelského státu.⁷⁴⁷

12.1.5 Závěrem: Výzvy pro budoucí vývoj

Mezinárodní investiční právo prochází dynamickým vývojem, ve kterém lze zaznamenat **dvě protichůdné tendence**.⁷⁴⁸ V první řadě lze pozorovat snahu o ochranu investorů v rozhodovací praxi investičních tribunálů *versus* požadavek na zajištění práva států regulovat ve veřejném zájmu, začlenit do systému povinnosti investorů (responsibilizace investic) a reformovat systém řešení investičních sporů mezi investory a státy. Účelem těchto dohod přestává být pouhá podpora investování a rozšíření ekonomických vztahů mezi smluvními státy, ale jsou od nich požadovány přínosy širšího sociálního charakteru. Druhou tendencí je opouštění bilaterálních IIAs směrem k multilateralismu a začleňování ochrany investic do komplexních dohod o volném obchodu.⁷⁴⁹

V minulosti nehrály otázky klimatické změny v mezinárodním investičním právu žádnou roli. Klimatická změna se před rozhodčí tribunály donedávna příliš nedostávala a většina současných mezinárodních dohod o ochraně investic byla sjednána v době, kdy státy neměly potřebu reagovat na klimatickou krizi mitigačními a adaptačními opatřeními. Obojí se mění.

Klimatická změna se začíná propisovat do nově uzavíraných mezinárodních dohod o ochraně investic, i když se zatím jedná o skromný počet. **Začlenění otázek klimatu** však není jednotné. Spíše lze identifikovat několik možností, které se liší z hlediska adresátů (investor nebo stát) a z hlediska jejich podstaty („soft“ pobídky nebo „hard law“ výjimky a povinnosti). Snahou je poskytnout státům větší jistoty v tom, že přijímaná klimatická opatření budou kompatibilní se závazky států plynoucích z uzavřených IIAs. Odkazy na environmentální závazky v obchodních a investičních smlouvách jsou také často nezávazné a nevztahují se na ně stejná

⁷⁴⁵ Tato interakce může být pozitivní i negativní. Johnson poukazuje na dosud málo zkoumanou roli mezinárodních investičních dohod jako nástroje pro využití přímých zahraničních investic k plnění cílů udržitelného rozvoje (SDGs). Srov. JOHNSON, Lise. FDI, international investment agreements and the sustainable development goals. In KRAJEWSKI, M., HOFFMANN, R., T. *Research Handbook on Foreign Direct Investment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 148.

⁷⁴⁶ Např. EU návrh modernizace ECT, Část 4.

⁷⁴⁷ Vzájemná dohoda o podpoře a ochraně investice mezi Marokem a Nigérií (podepsaná v roce 2016, zatím není v platnosti), čl. 1 (3).

⁷⁴⁸ ŠTURMA, Pavel, BALAŠ, Vladimír. *Nové mezinárodní dohody na ochranu investic*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021.

⁷⁴⁹ UNCTAD. World Investment Report 2021 [online]. *United Nations*, 21. června 2021, s. 123. Dostupné z: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2021>.

ustanovení o řešení sporů jako na jiná ustanovení smlouvy. Jedná se o nový fenomén a dopad v praxi se ukáže až v následujících letech.

Klimatické spory v rámci mezinárodní investiční arbitráže (ISDS) budou v nadcházejících letech pravděpodobně narůstat. Potřeba akcelerace snížení emisí skleníkových plynů povede k dalšímu ukončování určitých aktivit v rozvinutých i rozvojových zemích, které budou mít dopad na již učiněné investice. Zatím nebyla rozhodnuta žádná z podaných žalob týkajících se uhelných *phase-outů*. Mezinárodní dohody o ochraně zahraničních investic se dostaly do hledáčku IPCC, což může být dalším signálem pro státy zrychlit reformní snahy investičního režimu. Pravděpodobně nejvýznamnějším nebezpečím investičních smluv je snížení ambicí v oblasti zmírňování emisí skleníkových plynů z obavy států z nákladných a zdoluhavých investičních žalob. Toto riziko je obzvláště závažné u sporů vedených proti rozvojovým zemím, kde ekonomický dopad pro stát v případě neúspěchu by mohl být závažný.

Mezivládní panel pro změnu klimatu dlouhodobě upozorňuje, že zvládnutí teplotního cíle Pařížské dohody je možné pouze, pokud státy začnou bezodkladně a dostatečně konat.⁷⁵⁰ S každým dalším zlomkem stupně oteplení se snižuje schopnost reagovat.⁷⁵¹ Taková naléhavost klimatické krize jde proti časové náročnosti reformovat IIAs a ISDS. Zejména v oblasti fosilních paliv a jejich eliminace se mohou hostitelské státy dostat do obtížné kolize povinností vyplývajících z Pařížské dohody a z ochrany již učiněných fosilních investic ujednaných v IIA. Lepší pochopení investičních sporů týkajících se klimatu je zásadní pro zajištění efektivního navrhování konzistentní a dlouhodobé klimatické politiky. Mezinárodní investiční dohody mohou napomoci přilákat zelené investice a kapitál nutný pro realizaci tranzice. Důkazem toho jsou dle některých autorů rozhodčí nálezy poskytující investorům kompenzace za snížení podpor do obnovitelných zdrojů energie.⁷⁵²

V souvislosti s integrací klimatické agendy do zahraniční obchodní a investiční politiky lze do budoucna předpokládat větší přesahy mezi klimatickým právním režimem a mezinárodními obchodními a investičními dohodami.

⁷⁵⁰ Současné globální oteplení o 1,09 °C již způsobuje vážné a trvalé ztráty a škody přírodních ekosystémů a lidstva a překročení oteplení o 1,5 °C, i přechodného rázu způsobí další nevrátelné škody. IPCC AR6 WG 2, 2022.

⁷⁵¹ Ibid., SPM-20.

⁷⁵² Srov. např. VanDUZER, J. A. *The complex relationship between international investment law and climate change initiatives: exploring the tension*. Op. cit., s. 435.

12.2 Mezinárodní obchodní právo a klimatická změna

12.2.1 Základní východiska

Podobně jako souvislost mezi mezinárodním investičním právem a životním prostředím, potažmo změnou klimatu, je dopad liberalizace obchodu na ochranu životního prostředí a změnu klimatu nejednoznačný, neboť může vést k efektivnějšímu využívání nerostných zdrojů a většímu oběhu zboží a technologií šetrných k životnímu prostředí, ale může také naopak omezovat legitimní environmentální regulaci nebo přispívat k většímu oběhu znečišťujících látek.⁷⁵³ Stejně tak mohou obchodní pravidla bránit mitigačním opatřením tím, že omezují volnost zemí při přijímání klimatických politik souvisejících s obchodem, ale zároveň mají obchodní pravidla potenciál stimulovat globální rozšíření klimatických mitigačních technologií a politik.⁷⁵⁴ Mnohá domácí opatření přijatá za účelem boje s klimatickou změnou nějakým způsobem vždy ovlivňují mezinárodní obchod a vyvstávají tak možné tenze v rámci mezinárodního obchodního práva. Vztah mezi změnou klimatu a mezinárodním obchodním právem vyvolává dle Bodanského nejkontroverznější a nejobtížnější okruhy otázek.⁷⁵⁵

Jednou ze zásad Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, již se státy při jejím provádění musí řídit, je zákaz skrytých omezení v mezinárodním obchodě. Opatření přijatá v boji proti změně klimatu, včetně jednostranných opatření, by se neměla stát nástrojem svévolné či nespravedlivé diskriminace či skrytým omezením v mezinárodním obchodě.⁷⁵⁶ Tato textace je velmi podobná ustanovení čl. XX dohody GATT.⁷⁵⁷ Rámcová úmluva OSN o změně klimatu v podstatě ani nezakazuje, ani nenavrhuje použití obchodních politik k dosažení klimatických cílů. Pařížská dohoda mezinárodní obchod výslovně nezmiňuje vůbec, jelikož ve vyjednáváních nedošlo ke shodě mezi vyspělými a rozvojovými zeměmi na tom, jaká vazba by mezi změnou klimatu a obchodní politikou měla být.⁷⁵⁸ Častým požadavkem rozvojových zemí je výslovné zakotvení zákazu použití unilaterálních opatření, což je nerealistické.

Kromě práva WTO (Světové obchodní organizace) je důležitým těžištěm interakcí mezi obchodem a klimatickou změnou integrace klimatické agendy do

⁷⁵³ DUPUY, P. M., VIÑUALES, J. E. *International Environmental Law*. Op. cit., s. 472.

⁷⁵⁴ DROEGE, Susanne, VAN ASSELT, Haro, DAS, Kastri, MEHLING, Michael. *The Trade System and Climate Action: Ways Forward under the Paris Agreement*. *South Carolina Journal of International Law and Business*. 2017, č. 13 (2), 195–276.

⁷⁵⁵ BODANSKÝ, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 327.

⁷⁵⁶ Čl. 3 odst. 5 UNFCCC.

⁷⁵⁷ Všeobecná dohoda o clech a obchodu ve verzi inkorporované do Dodatku 1 WTO v roce 1994.

⁷⁵⁸ DROEGE, S., VAN ASSELT, H., DAS, K., MEHLING, M. *The Trade System and Climate Action: Ways Forward under the Paris Agreement*. Op. cit., s. 200.

zahraniční obchodní politiky států. Základní pilíř nové evropské obchodní politiky tvoří princip udržitelnosti. Pokud jde konkrétně o změnu klimatu, všechny nejnovější obchodní dohody EU obsahují závazek smluvních stran ratifikovat a účinně provádět Pařížskou dohodu.

Tato subkapitola se nejprve zaměří na vztah mezi změnou klimatu a mezinárodním obchodem. Na příkladu některých klimatických opatření bude ilustrovat tenzi mezi klimatickým režimem a právem mezinárodního obchodu. V další části se bude věnovat posouzení, zda moderní dvoustranné a regionální dohody o volném obchodu nastavují nový trend směrem k podpoře klimatických cílů Pařížské dohody.

12.2.2 Role obchodu v přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku

Historicky existuje bohatý diskurs o vlivu práva mezinárodního obchodu na prosazování zájmů ochrany životního prostředí.⁷⁵⁹ Pravidla mezinárodního obchodu se snažila najít vhodná řešení pro environmentální opatření a význam vazby obchodu a životního prostředí získal na důležitosti v rámci WTO od jeho založení. Analogicky lze vycházet z této interakce v kontextu klimatu a lze zkráceně uvést, že klimatická změna není součástí hlavní činnosti WTO.⁷⁶⁰

Obchodní politika může usnadnit nebo naopak ztížit dosahování klimatických cílů. Například odstranění cel a harmonizace standardů může vést k větší nabídce na trhu komponent a výrobků důležitých pro rozvoj obnovitelných zdrojů energie. Spotřebitelé mohou těžit z nižších cen solárních panelů či elektroaut. To samé nicméně platí u snížení cel u uhlíkově náročných produktů a jejich rozšíření na trzích.

Smluvní strany Pařížské dohody ve svých vnitrostátně stanovených příspěvcích (NDCs) uvádějí různá klimatická mitigační opatření, jež mohou mít vliv na obchod.⁷⁶¹ Mohou představovat přímé obchodní opatření nebo obecné environmentální normy, včetně např. zákazu dovozu, norem a systémů označování, uhlíková cla či mechanismy uhlíkového vyrovnání na hranici, subvence a jiná opatření na podporu energie z obnovitelných zdrojů, reformy dotací na fosilní paliva a využití mezinárodních tržních mechanismů. Některá z těchto opatření v závislosti na jejich účelu a podobě mohou vyvolávat otázky souladu s dohodami v rámci WTO. Vzhledem k významnému ekonomickému dopadu takových opatření se konflikt s pravidly mezinárodního obchodu jeví jako nevyhnutelný a tvůrci klimatických politik berou

⁷⁵⁹ DUPUY, P. M., VIÑUALES, J. E. *International Environmental Law*. Op. cit., s. 472–498.

⁷⁶⁰ COTTIER, Thomas, PAYOSOVA, Tetyana. Common Concern and the Legitimacy of the WTO in dealing with climate change. In DELIMATSIS, Panagiotis. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change and Trade Law*. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 22.

⁷⁶¹ *Nationally determined contributions under the Paris Agreement - Synthesis Report by the Secretariat*. UN Document FCCC/PA/CMA/2021/8, 2021.

při jejich tvorbě omezení daná právem WTO v potaz.⁷⁶² Například zákaz dovozu výrobků, jež poškozují životní prostředí, nebo uvalení uhlíkových cel na takové výrobky může být považováno za diskriminační bez legitimního důvodu nebo skryté omezení mezinárodního obchodu.

12.2.3 Pravidla práva WTO

Světová obchodní organizace (WTO) je společným institucionálním rámcem pro řízení obchodních vztahů mezi svými členy.⁷⁶³ Funkcí WTO je usnadňovat provádění, správu a působení dohody o zřízení WTO a mnohostranných obchodních dohod, podporovat uskutečňování jejich cílů a sloužit jako rámec pro provádění, správu a působení vícestranných obchodních dohod.⁷⁶⁴ Balík smluv, jež tvoří hmotněprávní smluvní ustanovení, byl připojen ve formě dodatků ke Smlouvě o zřízení WTO a zahrnuje zejména dohodu GATT (Všeobecná dohoda o clech a obchodu),⁷⁶⁵ GATS (Všeobecná dohoda o obchodu službami), TRIPS (Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví), DSU (Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů) a TPM (Mechanismus přezkoumávání obchodní politiky).

Evropská unie má od přijetí Lisabonské smlouvy v roce 2007 výlučné kompetence v oblastech krytých WTO a zastupuje zájmy členských států v rámci WTO. Rovněž se EU podílí na vyjednávání a uzavírání mezinárodních dohod o volném obchodu se třetími zeměmi.⁷⁶⁶

Úkolem práva WTO je nalézt **rovnováhu mezi liberalizací obchodu a jinými oprávněnými zájmy** svých členů. Boj s klimatickou změnou netvoří hlavní činnost WTO a iniciativy mapující vztah mezi WTO a klimatickou změnou sice existují, ale jejich progres je pomalý. Již v roce 2009 WTO a Program OSN pro životní prostředí (UNEP) zpracovaly společnou zprávu o obchodu a klimatické změně.⁷⁶⁷ V posledních dvou desetiletích se objevily snahy o vytvoření plurilaterální dohody mezi různými členy WTO, jejímž cílem bylo snížit cla na zboží vztahující se k dosažení klimatických cílů a ochrany životního prostředí (např. energie z obnovitelných

⁷⁶² BODANSKY, D., BRUNNÉE, J. a RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 328.

⁷⁶³ Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace, čl. II.

⁷⁶⁴ Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace, čl. III. Obecně k právu mezinárodního obchodu srov. např. ŠTURMA, Pavel, BALAŠ, Vladimír. *Mezinárodní ekonomické právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 155–284. PAUWELYN, Joost, GUZMAN, Andrew T., HILLMAN, Jennifer A. *International Trade Law*. Wolters Kluwer, 2016.

⁷⁶⁵ Příloha 1 tvořící Dohodu GATT je dále doplněna o další mnohostranné dohody, jako dohoda o zemědělství, dohoda o uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatření, dohoda o textilu a ošacení, dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních atd.

⁷⁶⁶ Čl. 3, čl. 207 a čl. 216 SFEU.

⁷⁶⁷ Trade and Climate Change. A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization [online]. *WTO a UNEP*, 2009. Dostupné z: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_climate_change_e.pdf.

zdrojů). Debaty na návrhu dohody o environmentálních výrobcích (*Environmental Goods Agreement*) uvízly v roce 2016 kvůli nedostatku shody na definici environmentálních výrobků. Není zřejmé, zda se negocie podaří obnovit.⁷⁶⁸

Nediskriminace je jedním ze základních pravidel WTO. To mimo jiné znamená, že „stejně“ dovážené a domácí výrobky (*like products*) nejsou posuzovány rozdílně (národní zacházení) a že člen WTO by neměl diskriminovat navzájem ostatní členy (zacházení podle doložky nejvyšších výhod).⁷⁶⁹ Podle zásady všeobecné **doložky nejvyšších výhod** každý člen WTO poskytne výrobku jiné členské země zacházení, jež nebude méně příznivé, než jaké poskytuje podobným výrobkům ostatních členských zemí. **Zásada národního zacházení** v oblasti vnitřních daní a úprav vyžaduje, aby každý člen WTO poskytl výrobkům jiného člena právní a daňové zacházení, jež nebude méně příznivé, než jaké poskytuje domácím výrobkům. Tyto zásady jsou rozpracovány v příslušných dohodách tvořících právo WTO.⁷⁷⁰

Princip národního zacházení se týká vnitřních daní a úprav. Např. státy nemohou přijmout klimatickou politiku, která by diskriminovala výrobky domácího původu oproti dováženým prostřednictvím uvalení vyšších daní nebo přísnější regulace. To vytváří problémy pro klimatické politiky, které rozlišují mezi produkty podle faktorů, jako jsou vtělené emise CO₂.⁷⁷¹ Cílem GATT je regulovat jakoukoliv hraniční ochranu (*border protection*) proti dovozům. Mimo cla GATT zakazuje kvantitativní omezování dovozu i vývozu. Žádná ze smluvních stran nesmí při dovozu překročit celní limity zakotvené pro dané výrobky v Listině celních ústupků (*schedule of concessions*). Nicméně GATT umožňuje smluvním stranám vybírat při dovozu výrobku dávku rovnající se vnitřní dani ukládané v souladu s pravidly GATT na stejný domácí výrobek nebo na zboží, z kterého byl dovážený výrobek úplně nebo částečně vyroben (*border tax adjustment*).⁷⁷² Mezinárodní obchodní režim tedy předvídá daňové vyrovnání na hranici na rozdíl od výběru daní na hranici (*border taxes*). Příkladem je mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranici plánovaný Evropskou komisí (více informací dále v textu). Specifickou oblastí jsou pak subvence a vyrovnávací opatření, např. podpory pro obnovitelné zdroje energie. GATT zakazuje exportní subvence. Pravidla jsou dále specifikována prostřednictvím ostatních dohod, jež jsou součástí systému WTO.

⁷⁶⁸ Podrobnější informace na stránkách WTO: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm.

⁷⁶⁹ Dle rozhodovací praxe je stejnost výrobků nutně posuzovat v každém individuálním případě. Srov. EC-Asbestos (DS135).

⁷⁷⁰ Srov. čl. I a II dohody GATT. Pro podrobnější popis např. BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 330–333.

⁷⁷¹ Navazující a složitější otázkou je, zda státy mohou regulovat nebo danit výrobky na základě uhlíkové intenzity jejich výrobního procesu. Tzv. PPM (*process and production methods*) rozhodovací praxe vylučuje z rozlišování mezi výrobky. Otázka posouzení PPM v rámci určování „stejnosti“ výrobků dosud nebyla zcela vyřešena. PPM lze nicméně zohledňovat v rámci všeobecných výjimek článku XX GATT a státy by tak měly mít možnost zohlednit v obchodních politikách emise skleníkových plynů při výrobě elektřiny či výrobním procesu. Srov. BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 339.

⁷⁷² Srov. čl. II odst. 2 písm. a) GATT.

GATT poskytuje státům určitou flexibilitu a obsahuje **všeobecné výjimky z pravidel GATT**, které členům WTO umožňují uplatnit omezení mezinárodního obchodu, aniž by za to byli sankciovaní. Článek XX stanoví, že každá smluvní strana může přijmout určitá opatření odchylná od ustanovení GATT za podmínky, že tato opatření nepředstavují prostředek libovolné nebo neoprávněné diskriminace mezi zeměmi, v nichž převládají tytéž podmínky, nebo není zastřeným omezením mezinárodního obchodu (tzv. *chapeau* čl. XX). V kontextu environmentální problematiky jsou zásadní výjimky pod písmenem b), tj. ochrana života nebo zdraví lidí, zvířat nebo rostlin, a pod písmenem d), tj. zachování vyčerpatelných přírodních zdrojů. Aby mohlo být opatření ospravedlnitelné dle článku XX, musí splnit jak podmínky „*chapeau*“, tak spadat pod jednu z vyjmenovaných výjimek. Opatření motivovaná zmírňováním změny klimatu by měla splňovat cíle sledované pod písm. b) (ochrana života nebo zdraví lidí, zvířat nebo rostlin). Dále lze argumentovat, že klimatický systém představuje vyčerpatelný přírodní zdroj ve smyslu písm. d).⁷⁷³ Nicméně v rozhodovací praxi obchodních sporů s environmentálním kontextem dle DSU je zásadní splnění podmínek *chapeau* pro splnění výjimky.

Nejedná se o pouhé teoretické otázky. V rámci WTO se již objevují **spory** týkající se podpor do odvětví výroby energie z obnovitelných zdrojů.⁷⁷⁴ Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (DSU) vytváří unikátní a silný quasi-judiciální systém řešení obchodních sporů, jenž je závazný mezi členy WTO a je společný pro všechny smluvní texty systému WTO, včetně odvolací procedury. Orgán řešení sporů (*Dispute settlement body*, DSB) dohlíží a řídí proces řešení sporů, který podléhá formálním a časově striktním lhůtám pro posouzení případů a vydání příslušných zpráv a rozhodnutí. Na rozdíl od předchozího systému GATT založeného na pozitivním konsensu je proces dle DSU ovládán negativním konsenzem, tj. zpráva panelů a odvolacího orgánu jsou přijaty, neexistuje-li mezi smluvními stranami konsensus proti přijetí.⁷⁷⁵

V kontextu klimatických politik státy v praxi buď přijímají opatření na podporu obchodu s čistými technologiemi a výrobky, nebo naopak omezují obchod s uhlíkově náročnými technologiemi a výrobky. V tomto ohledu státy mohou buď vyjednávat o příslušném klimatickém opatření s ostatními členy WTO (např. výše uvedená snaha o vyjednání dohody o environmentálních výrobcích), nebo mohou přijmout unilaterální opatření, které je nicméně může následně vystavit stížnostem jiných členů WTO a přezkumu souladu s pravidly WTO v rámci DSU.⁷⁷⁶

⁷⁷³ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 333.

⁷⁷⁴ Např. spory u WTO *Canada – Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector* (DS412) a *China – Measures Concerning Wind Power Equipment* (DS419).

⁷⁷⁵ Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů, čl. 16.4. a 17.14.

⁷⁷⁶ Některé oblasti jsou vhodnější pro multilaterální přístup řešení (např. zemědělské subvence a subvence do ropy a plynu). COTTIER, T., PAYOSOVA, T. *Common Concern and the Legitimacy of the WTO in dealing with climate change*. Op. cit., s. 25.

Vybraná klimatická opatření z pohledu práva WTO

Obchodní opatření mohou být použita ve snaze ovlivnit chování smluvních partnerů nebo naopak zabránit konkurenci „levnějších“ výrobků ze zemí s nižšími environmentálními standardy. Následující text se zaměří na dvě klimatická opatření, jež jsou nejčastěji zmiňována.

Subvence do obnovitelných zdrojů energie

Dotace týkající se energetiky původně vůbec nespadały do režimu GATT. Od vzniku WTO subvence definuje Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (Dohoda SMC) a na rozdíl od GATT nedisponuje žádnou environmentální výjimkou.

Národní vlády využívají subvencí hojně a tisíce jich bylo notifikováno členy WTO. Určitým paradoxem zůstává, že ani jediný spor u WTO se netýkal subvencí pro fosilní průmysl,⁷⁷⁷ ale v poslední dekádě se terčem obchodních sporů staly podpory pro obnovitelné zdroje energií (OZE), zejména tzv. fixní výkupní ceny elektřiny (*feed-in-tariffs*).⁷⁷⁸ Předmětem stížností nebyly ani tak podpory OZE samotné, ale **požadavek na tzv. vázané domácí plnění** (*local content requirement*).⁷⁷⁹ Jinými slovy příjemci této podpory museli určité procento výrobků použitých v OZE projektech zajistit z domácí produkce. V prvním WTO případě Kanada uváděla, že vázané domácí plnění bylo vyžadováno, aby výše podpory byla lépe akceptovatelná ze strany veřejnosti.⁷⁸⁰ Odvolací orgán WTO dospěl k závěru, že trhu OZE nicméně nebyla žádná výhoda poskytnuta. V pozdějších sporech bylo porušení pravidel WTO (zásady národního zacházení) z důvodu požadavků na místní plnění shledáno.⁷⁸¹ Žádné rozhodnutí WTO zatím nestanovilo, zda výkupní ceny elektřiny splňují definici subvence ve smyslu dohody SMC a podléhají tak podmínkám dohody SMC. Odvolací orgán WTO konstatoval, že v daném případě Kanady nebyl schopen stanovit, zda příjemce FIT obdržel výhodu.⁷⁸² Indie se pokusila zvrátit konstatování porušení pravidel WTO uplatněním výjimky dle článku XX GATT. Opřela se nicméně o jiné výjimky než environmentální, a to konkrétně písm. d) opatření nezbytné k tomu, aby se zajistilo zachování zákonů a jiných předpisů, a písm. j) opatření podstatné

⁷⁷⁷ BENJAMIN, Lisa. *Companies and Climate Change. Theory and Law in the United Kingdom*. Cambridge University Press, 2021, s. 178. Canada — Measures Relating to the Feed-in Tariff Program (DS426).

⁷⁷⁸ Např. India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules (DS456), China — Measures concerning wind power equipment (DS419), nebo Canada — Measures Relating to the Feed-in Tariff Program (DS426).

⁷⁷⁹ Srov. CHAISSE, Julien. Rules and Disputes on Foreign Investment in Renewable Energies – Exploring the nexus of trade and investment treaties. In DELIMATSIS, Panagiotis (Ed.). *Research Handbook on Climate Change and Trade Law*. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 462–505.

⁷⁸⁰ BENJAMIN, L. *Companies and Climate Change. Theory and Law in the United Kingdom*. Op. cit., s. 178.

⁷⁸¹ Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS412), India — Certain Measures Relating to Solar Cells and Solar Modules (DS456).

⁷⁸² Ibid. Srov. také BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 344.

pro opatřování nebo distribuci výrobků, jichž je všeobecný nebo místní nedostatek. Indie tvrdila, že vázané domácí plnění bylo nezbytné s ohledem na národní právní úpravu a na nedostatek solárních modulů a rizika přerušení jejich dovozu. Odvolací orgán WTO odmítl oba argumenty. Ani v tomto případě rozhodnutí neobjasnilo, zda z pohledu práva WTO státy mohou používat fixní výkupní ceny energií po časově stanovenou dobu za účelem podpory OZE. Rozhodnutí sklídila kritiku, nicméně v rozhodnutí ve věci *Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector* odvolací orgán dal určitou indikaci v tom smyslu, že elektřina vyrobená z OZE není stejným výrobkem jako elektřina vyrobená z fosilních zdrojů.⁷⁸³

Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranici (CBAM)

Daňová vyrovnání na hranici (*border tax Adjustment*, BTA) jsou za splnění určitých podmínek v GATT povolena.⁷⁸⁴ V kontextu vyrovnání uhlíkových daní se někdy hovoří o eko-clu či v rámci návrhu projednávaného EU o mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranici (*carbon border adjustment mechanism*, CBAM).

Hlavním cílem **mechanismu CBAM** je zabránit úniku uhlíku (*carbon leakage*) a odstranit obavu ze ztráty konkurenceschopnosti. Jelikož neexistuje globální uhlíková daň nebo jednotné politiky stanovení cen uhlíku, benefity z národních environmentálních opatření by vznikaly celosvětově, nicméně náklady by byly nesený na národní úrovni.⁷⁸⁵ Mechanismus CBAM se tak zaměřuje na dovoz výrobků s vysokými emisemi uhlíku, aby se zabránilo tomu, že úsilí příslušné země o snížení emisí skleníkových plynů bude zmařeno dovozem levnějších výrobků vyrobených ve třetích zemích, kde jsou politiky v oblasti změny klimatu méně ambiciózní, nebo přemístěním výroby domácích výrobků s vysokými emisemi uhlíku do zahraničí.

V případě výrobků s vysokou uhlíkovou stopou se BTA rovná zdanění stejných domácích výrobků se stejným množstvím CO₂ vypouštěným při jejich výrobě. Cílem BTA je vyrovnat podmínky pro domácí a zahraniční výrobky. Takové daňové režimy, pokud nejsou správně navrženy, mohou být shledány jako porušení mezinárodních závazků státu u WTO.

Evropská unie předvídá zavedení mechanismu CBAM, někdy označovaného jako uhlíkové clo, v balíčku **Fit for 55**.⁷⁸⁶ Cílem má být zajištění ekologické vyváženosti politik EU a zabránění úniku uhlíku způsobem slučitelným s pravidly WTO. Dle EU má tato úprava rovněž podnítit partnerské země k tomu, aby v zájmu boje proti změně klimatu zavedly politiky stanovování cen uhlíku. Mechanismus je alternativou k opatřením, která řeší riziko úniku uhlíku v rámci systému EU pro obchodování s emisemi (*EU ETS*), a má zabránit tomu, aby úsilí EU o snížení emisí bylo zmařeno nárůstem emisí mimo EU v důsledku přesunu výroby nebo zvýšeného

⁷⁸³ *Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector*.

⁷⁸⁴ BTA bylo použito již v jiných souvislostech (např. vnitřní zdanění tabáku, alkoholu a fosilních paliv).

⁷⁸⁵ BENJAMIN, L. *Companies and Climate Change. Theory and Law in the United Kingdom*. Op. cit., s. 185.

⁷⁸⁶ Dokument ST 10849/21.

dovozu výrobků s nižšími emisemi uhlíku. Jedná se o komplexní technickou záležitost a v kontextu národních systémů pro obchodování s emisemi zatím nebyl mechanismus BTA použit.⁷⁸⁷

Obtížným je stanovení uhlíku obsaženého v dovážených výrobcích a stanovení ceny uhlíku, která není stabilní. Z pohledu WTO je nutné dodržet parametry čl. II.2 odst. 2 GATT, jež stanoví, že lze požadovat jen vyrovnání ve výši, která odpovídá dávkám uplatněným na stejný domácí výrobek. Vyhodnocení, které výrobky jsou „stejně“, budou prvním krokem v analýze.

Dle návrhu by se CBAM měl vztahovat na produkty z odvětví cementu, hliníku, hnojiv a výroby elektrické energie, železářského a ocelářského průmyslu.⁷⁸⁸ Indexace ceny dovozní kvóty za tunu podle domácí ceny za tunu v systému EU ETS den před vstupem výrobku na území Evropské unie by měla poskytnout záruky nediskriminace vůči domácí produkci podle čl. III GATT. EU uvádí, že její návrh je principiálně v souladu s pravidly WTO.⁷⁸⁹ Nový registr deklarantů (dovozců) v rámci mechanismu CBAM má být centralizován na úrovni EU.

12.2.4 Regionální uskupení a mezinárodní dohody o volném obchodu

V rámci výjimek předvídaných GATT země uzavírají **oblastní obchodní dohody** (*regional trade agreements*, RTA) na bilaterální nebo regionální úrovni.⁷⁹⁰ V současné době je v platnosti přes 300 takových dohod a jejich význam pro odstranění obchodních bariér významně roste.⁷⁹¹

Poslední Zpráva IPCC o zmírňování změny klimatu nahlíží na mezinárodní obchodní dohody negativně a uvádí, že tyto **dohody mohou bránit vnitrostátním snahám o mitigaci**.⁷⁹² Současně ale uvádí, že dopady obchodních dohod na mitigaci je obtížné zjistit a omezené důkazy jsou rozporuplné. Mezinárodní dohody o volném obchodu mezi rozvinutými a rozvojovými zeměmi mohou v dlouhodobém horizontu emise skleníkových plynů zvyšovat. Studie však také naznačují, že dohody o volném obchodu zahrnující specifické environmentální ustanovení nebo ustanovení týkající se změny klimatu mohou pomoci snížit emise skleníkových plynů.⁷⁹³ Historicky

⁷⁸⁷ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 341.

⁷⁸⁸ Návrh Nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích ze dne 14. července 2021, dokument 10871/21.

⁷⁸⁹ *Ibid.*, s. 4.

⁷⁹⁰ Nediskriminace mezi obchodními partnery je jednou ze základních zásad WTO, nicméně reciproční preferenční obchodní dohody mezi dvěma nebo více partnery představují jednu z výjimek a jsou v rámci WTO povoleny, přičemž podléhají určitým pravidlům. Pro složitost jejich zařazení v systému WTO srov. např. ŠTURMA, P., BALAŠ, V. *Mezinárodní ekonomické právo*. Op. cit., s. 226–230.

⁷⁹¹ Data dostupná z: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

⁷⁹² IPCC AR6 WG3 SPM, 2022, s. TS-120.

⁷⁹³ *Ibid.*, s. 14–71.

byly mezinárodní obchodní dohody vůči klimatické změně ambivalentní. Nejnovější dohody z poslední dekády naznačují změnu směru a zahrnují ustanovení týkající se klimatických cílů. Klíčovým lídrem v tomto směru se stala Evropská unie.

EU vnímá zahraniční obchodní politiku jako důležitý nástroj pro ekologickou transformaci samotné EU a jako způsob prosazování klimatických ambicí vůči smluvním partnerům.⁷⁹⁴ EU si například stanovila za cíl odrazovat od dalších investic do infrastrukturních projektů ve třetích zemích založených na využívání fosilních paliv, nejsou-li plně v souladu s ambiciózním postupem k dosažení klimatické neutrality.⁷⁹⁵ **Nová obchodní politika EU** zveřejněná v únoru 2021 činí **udržitelnost** výslovným a ústředním pilířem své obchodní politiky. Závazky týkající se udržitelnosti jsou v obchodních dohodách EU neustále posilovány a zvyšuje se úsilí při jejich prosazování vůči smluvním partnerům.

Jelikož donedávna klimatická změna nebyla vůbec součástí mezinárodních dohod o volném obchodu, a to ani dohod uzavřených po podpisu Pařížské dohody, je postupné zařazování klimatických ustanovení pozitivním vývojem.⁷⁹⁶

V mezinárodních obchodních dohodách se začínají objevovat různé formulace a způsoby začleňování **doložek o klimatu**, které vyžadují nebo podněcují smluvní strany k provádění obchodu způsobem, který podporuje udržitelný rozvoj, není na úkor životního prostředí, je v souladu s Pařížskou dohodou a vnitrostátně stanovenými příspěvky (NDCs). Například v **dohodě o volném obchodu mezi EU a Mercosurem**⁷⁹⁷ podepsané v roce 2019 je obsažena samostatná kapitola o obchodu a udržitelném rozvoji, v rámci níž se strany zavázaly, že budou účinně provádět Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu a Pařížskou dohodou, a dohodly se na spolupráci v klimatických aspektech obchodu mezi oběma stranami.⁷⁹⁸ Zahrnutí ustanovení zavazující respektovat Pařížskou dohodu s sebou nese hrozbu, že jednostranné odstoupení od Pařížské dohody by znamenalo porušení závazků daných v rámci obchodní dohody. Ačkoliv je celkově kapitola o obchodu a udržitelném rozvoji poměrně ambiciózní, environmentální dopady dohody vyvolávají obavy.⁷⁹⁹

⁷⁹⁴ Zelená dohoda pro Evropu, s. 22.

⁷⁹⁵ Závěry o diplomatické činnosti v oblasti klimatu a energetiky – realizace vnějšího rozměru Zelené dohody pro Evropu [online]. *Rada EU*, 2021. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>.

⁷⁹⁶ Například Dohoda USMCA (*United States-Mexico-Canada Agreement*) z roku 2018, jež nahradila dohodu NAFTA, sice již obsahuje robustní environmentální ustanovení, ale výslovně klimatickou změnu a omezování emisí skleníkových plynů nezmiňuje. Podobně megaregionální Komplexní a progresivní dohoda pro transpacifické partnerství (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*), taktéž z roku 2018.

⁷⁹⁷ Argentina, Brazílie, Paraguay a Uruguay.

⁷⁹⁸ Obchodní část dohody mezi EU a Mercosurem o přidružení, kapitola Obchod a udržitelný rozvoj, čl. 6 Obchod a klimatická změna. Text z roku 2019 dostupný z: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_cs.

⁷⁹⁹ Kapitola obsahuje závazky v podobě efektivní implementace mezinárodních environmentálních standardů, závazky k ochraně biodiverzity, divoké fauny a flóry, ustanovení zavazující k ochraně lesů, omezování odlesňování, potírání nelegální těžby dřeva a důraz je kladen v neposlední řadě na udržitelnost dodavatelských řetězců.

Celková struktura dohody dle některých členských států, akademiků a NGOs nevede k plnění klimatických cílů ani nechrání biodiverzitu.⁸⁰⁰ Evropská komise vyjednává dodatečné ujednání, které by poskytlo dostatečné záruky zejména v řešení problému odlesňování amazonského pralesu, jež brzdí posun k ratifikaci dohody, a to s vědomím hrozby orientace zemí Mercosuru na Čínu, která má nižší environmentální standardy než země EU.⁸⁰¹ Dohoda mezi EU a Mercosurem je jednou z největších obchodních dohod na světě a její finální klimatická ustanovení tak budou významným indikátorem stavu současné obchodní politiky ve vztahu ke klimatické změně, závazkům plynoucím z Pařížské dohody a ochraně životního prostředí obecně.⁸⁰²

Mezinárodní klimatický režim se stává jedním z aspektů při vyjednávání nových dohod o volném obchodu. Kromě dohod uzavíraných EU⁸⁰³ lze zmínit dohodu mezi Velkou Británií a Austrálií, jež potvrzuje roli globálního obchodu a investic pro dosažení klimatických závazků.⁸⁰⁴ Typově příklad dobré praxe představují ustanovení, jimiž se zavádí nejruznější výjimky z obchodních pravidel, které by jinak mohly omezit přijetí a provádění domácích nebo mezinárodních opatření k řešení změny klimatu, zakotvení nových mechanismů pro spolupráci v oblasti dopadů změny klimatu a obchodních příležitostí, včetně přenosu technologií, a posílení obchodu s environmentálními výrobky a službami, včetně využití obchodního a investičního práva k přímé podpoře rozvoje čisté energie.⁸⁰⁵

Zcela nestandardní a velmi inovativní ustanovení obsahuje **Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií**. V preambuli staví boj s klimatickou změnou na úroveň demokratických principů, vlády práva či lidská práva. Každá strana

⁸⁰⁰ L. Krämer dochází na základě detailní analýzy jednotlivých ustanovení k závěru, že dohoda nevede k udržitelnému rozvoji v části týkající se ochrany životního prostředí. KRÄMER, Ludwig. A Lost Opportunity? The Environment and the EU – Mercosur Trade Agreement. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2021, č. 1 (18), s. 143–163. ISSN: 1876-0104.

⁸⁰¹ State of play: Asociační dohoda EU-Mercosur po zveřejnění finální dopadové studie [online]. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2021. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/zahranicni-obchod/mezinarodni-obchod-dle-teritoriiv/severni-a-jizni-amerika-a-karibik/state-of-play-asociazni-dohoda-eu-merc-s-sur-po-zverejneni-finalni-dopadove-studie--260061/>.

⁸⁰² Jedná se rovněž o největší dohodu v EU s ohledem na počet obyvatel (dotýkající se 780 milionů lidí) a z hlediska objemu obchodu, který zahrnuje dovoz a vývoz v hodnotě více než 40 miliard €.

⁸⁰³ Např. kapitolu o obchodu a udržitelném rozvoji obsahují Komplexní hospodářská a obchodní dohoda (CETA) mezi Kanadou na jedné straně a Evropskou Unií a jejími členskými státy na straně druhé (čl. 24.4) či Dohoda o volném obchodu mezi EU a Japonskem (čl. 12.6). Poslední výslovně zmiňuje závazky plynoucí z Pařížské dohody, zatímco CETA, jež byla vyjednávána před uzavřením Pařížské dohody, obsahuje obecný odkaz na multilaterální environmentální smlouvy (MEA). Dle doporučení společné rady zřízení na základě CETA mezinárodní environmentální smlouvy zahrnují Pařížskou dohodu (viz CETA Joint Committee: Recommendation on Trade, Climate Action and the Paris Agreement, 2018).

⁸⁰⁴ Článek 22.5 odst. 2 dohody o volném obchodu mezi Velkou Británií a Austrálií podepsané v roce 2021 (zatím nevstoupila v platnost).

⁸⁰⁵ Pro příklady dobré praxe ohledně ustanovení v mezinárodních obchodních dohodách, jak obchod může podpořit udržitelný rozvoj a dosažení klimatických cílů, srov. GEHRING, Markus W., SEGENER, Marie-Claire Cordonier, DE ANDRADE CORREA, Fabiano et al. Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs). An Overview [online]. *International Centre for Trade and Sustainable Development*, 2013. Dostupné z: <https://www.files.ethz.ch/isn/168816/climate-change-and-sustainable-energy-measures-in-regional-trade-agreements-rtas.pdf>.

musí respektovat Pařížskou dohodu a proces stanovený UNFCCC a musí se zdržet jednání nebo opomenutí, které by podstatně zmařily předmět a účel Pařížské dohody. Strany se rovněž zavazují, že budou na mezinárodních fórech obhajovat boj proti změně klimatu. Dohoda výslovně uvádí, že změna klimatu představuje existenční hrozbu pro lidstvo a boj s klimatickou změnou je koncipován jako nezbytný základ samotné dohody a souvisejících dohod. Porušení závazků týkajících se nezbytných základů dohody může vést k úplnému nebo částečnému ukončení dohody. Jedná se o jednu z nejsilnějších formulací, která se v obchodní dohodě vyskytuje.⁸⁰⁶

Dalším zajímavým počinem je **návrh Dohody o změně klimatu, obchodu a udržitelnosti** (*Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability*, ACCTS), kterým se Nový Zéland snaží ukázat, že obchodní pravidla lze efektivně využít k podpoře opatření v oblasti klimatu a odstranění cel pro environmentální výrobky a služby.⁸⁰⁷ Vzhledem k malému počtu jednajících stran má text omezený ekonomický dosah, mohl by však posloužit jako budoucí model pro stimulaci environmentálních a klimatických opatření prostřednictvím obchodu, včetně prvků zaměřených na odstranění dotací pro fosilní paliva a vypracování dobrovolných norem a mechanismů pro ekoznačení.⁸⁰⁸

12.2.5 Závěr

Obchodní politika může usnadnit obchod a investice do environmentálního zboží a služeb. Navzdory pozitivním signálům nejnovějších bilaterálních a regionálních dohod o volném obchodu zůstává otázkou, zda podporují konkrétní klimatická opatření. Dle nedávné zprávy, jež mapovala praxi starších a moderních dohod, nové dohody, jako je CETA nebo CPTPP, sice věnují pozornost otázkám klimatu a ochrany životního prostředí, ale nevyužívají plně potenciální obchodní politiky pro řešení změny klimatu.⁸⁰⁹ Většina ustanovení zůstává na bázi spolupráce, konzultací a vyvinutí maximálního úsilí (*best efforts*). Chybí konkrétní nebo okamžitá opatření. Transformační politiky, jako je daňové vyrovnání na hranicích, jsou z velké části ignorovány. Pokud klimatické politiky států zahrnují opatření omezující obchod, není také zcela jasné, kde a jak se budou takové spory řešit. Pařížská dohoda není v současné době vybavena k tomu, aby spory řešila, a rozhodujícím orgánům v rámci WTO zatím chybí jasný návod, jak určit, zda je daná politika vhodným opatřením reagujícím na klimatickou krizi.

⁸⁰⁶ Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií, preambule, čl. 764, čl. 771 a čl. 772.

⁸⁰⁷ STEENBLIK, Ronald, DROEGE, Susanne. *Time to ACCTS? Five countries announce new initiative on trade and climate change* [online]. International Institute for Sustainable Development, 2019. Dostupné z: <https://www.iisd.org/articles/insights/time-accts-five-countries-announce-new-initiative-trade-and-climate-change>.

⁸⁰⁸ Iniciativy se účastní Kostarika, Fidži, Island, Nový Zéland a Norsko.

⁸⁰⁹ Climate change and trade agreements: Friends or foes? [online]. *Economist Intelligence Unit*, 2019. Dostupné z: https://pages.eiu.com/March-19-ICC-Public-Policy-webinar-USEMEA-MKT_.html.

13 KLIMATICKÁ MIGRACE Z HLEDISKA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Hana Müllerová

Klimatická změna již nyní přispívá a v budoucnosti bude ještě výrazněji přispívat k lidské migraci.⁸¹⁰ Pohyb osob či přesídlování z důvodů změn životního prostředí rozhodně není žádným novým fenoménem, naopak z důvodu zhoršení dostupnosti zdrojů opouštěl člověk svá sídliště od pravěku, ale v souvislosti s globální změnou klimatu nabývají tyto jevy zcela nových rozměrů.⁸¹¹ Šestá hodnotící zpráva IPCC hovoří o tom, že extrémní jevy počasí a klimatu v rostoucí míře podněcují migraci obyvatel, a to ve všech regionech světa, s vyšším dosavadním zasažením malých ostrovních států. Zvláště patrný je vliv povodní a sucha, které způsobují problémy s potravinovou bezpečností a podvýživu. Podle zprávy žije v současné době v podmínkách vysoce citlivých na změnu klimatu kolem 3,5 miliardy lidí.⁸¹² Zároveň je však velmi obtížné do budoucna blíže kvantifikovat, kolik lidí bude z důvodu klimatické změny nuceno se stěhovat – tyto odhady se liší až řádově.⁸¹³

Vynucený pohyb obyvatel kvůli klimatické změně je již realitou na několika místech světa. Například cca 20 % území Bangladéše se nachází méně než metr nad hladinou moře, což kvůli povodním způsobilo již v polovině 90. let nutnost přesídlení půl milionu lidí a do r. 2050 je třeba počítat s nutností relokace nejméně 35 milionů lidí. Situace malých ostrovních států je ještě dramatičtější: dva ostrovy souostroví Kiribati již zmizely pod vodou a další ostrovy jako Tuvalu nebo Maledivy budou pravděpodobně do poloviny století zcela zatopeny.⁸¹⁴ Další příklady

⁸¹⁰ Děkujeme JUDr. Věře Honuskové, Ph.D., z Právnické fakulty UK za podnětné myšlenky k této kapitole v podobě interní přednášky a diskuse.

⁸¹¹ ŽÁKOVSKÁ, Karolina, LIPOVSKÝ, Milan. Ochrana lidských práv v kontextu nedobrovolné environmentální migrace. In CHOCHOLÁČKOVÁ, K., LIPOVSKÝ, M., HÁJČKOVÁ, K. et al. (Eds.). *Nová lidská práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 26.

⁸¹² IPCC AR6 WG2 SPM, 2022, s. 11.

⁸¹³ Odhady se pohybují mezi 25 miliony a 1 miliardou do roku 2050. Viz AR6 WG2 FR, 2022, s. 1142. Odhady různých autorů viz Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities. Final Project Report [online]. *Foresight, Government Office for Science*, 2011. s. 28. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287717/11-1116-migration-and-global-environmental-change.pdf. SCIACCALUGA, Giovanni. *International Law and the Protection of Climate Refugees*. Cham: Springer International Publishing, 2020, s. 39 a násl.

⁸¹⁴ GROMILOVA, Mariya, JÄGERS, Nicola. Climate change induced displacement and international law. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 70.

již nastalého přesídlování obyvatel z důvodu klimatické změny poskytují zprávy Mezinárodní organizace pro migraci⁸¹⁵ nebo databáze *CliMig*.⁸¹⁶

Projevy klimatické změny ovšem většinou nejsou jediným spouštěčem migrace, ale pouze **jedním z více faktorů**, které ve vzájemné kombinaci spustí pohyb obyvatel. Další faktory mohou být ekonomické, politické či sociální.⁸¹⁷ Mohou mezi ně patřit například předchozí neudržitelné využívání území, vysoký stupeň nerovnosti, marginalizace určitých skupin obyvatel, historické vzorce založené na nerovnosti, jako je předchozí kolonizace, nebo probíhající násilné konflikty v území. Je ovšem možné, že v budoucnosti se budou projevy klimatické změny natolik zintenzivňovat, že se pro určitá území mohou stát i hlavním či jediným důvodem pro odchod. Evidentní je to například v případě potápějících se ostrovních států.

Vynucené přesídlování obyvatel znamená pro ně samotné ohrožení jejich životních potřeb i lidských práv a zároveň ho jako hrozbu pro ekonomickou i sociální stabilitu vnímají státy, do nichž uprchlíci směřují. Představuje proto problém pro společnost, právo i politiku. Je třeba, aby právo poskytovalo určité nástroje ochrany, jakož i nástroje, které by na úrovni států zajistily proaktivní přístup a prevenci porušování práv v takových případech. Mezinárodní právo řeší jev migrace až od 20. století pomocí **institutů uprchlického a azylového práva**, přičemž ale jeho zaměření se omezuje pouze na **následky** tohoto jevu (v podstatě na potřebu zajistit adekvátní životní podmínky pro velké skupiny osob v přijímajícím státě), ale neřeší **příčiny** migrace – války, perzekuci, znečištění životního prostředí apod. Navíc nástroje mezinárodního práva zde mají subsidiární povahu – nastupují až v případech, že problém nezvládá řešit stát původu (který je za situaci svých vlastních obyvatel primárně odpovědný). Předmětem této kapitoly je rozbor existujících právních nástrojů napomáhajících řešení oněch následků, tedy již nastalé klimatické migrace, a to jak uvnitř státního území, tak i přeshraniční, jejich zhodnocení a úvahy nad možným budoucím směřováním této úpravy.

13.1 Pojmy

Prvním právním problémem, na který v oblasti klimatické migrace narazíme, je již samotné označování migrujících osob a jejich pohybu. V literatuře se setkáváme s pojmy migrace, mobilita, přesídlování či vysídlování (*displacement*), u osob

⁸¹⁵ McAULIFFE, Marie, TRIANDAFYLLIDOU, Anna (Eds.). *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2022. Dostupné z: https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN_3.pdf, s. 237 a násl.

⁸¹⁶ Projekt Migration, Climate change and the Environment. Dostupné z: <https://climig.com/>.

⁸¹⁷ Přehled různých faktorů, které vedou k lidské mobilitě a jejich vzájemných vazeb, viz například grafické znázornění in McAULIFFE, M., TRIANDAFYLLIDOU, A. (Eds.). *World Migration Report 2022*. Op. cit., s. 235. WYMAN, Katrina, M. Human mobility and climate change. In FARBER, D., A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate change law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 638. GROMILOVA, M., JÄGERS, N. *Climate change induced displacement and international law*. Op. cit., s. 72.

s pojmy klimatičtí migranti či uprchlíci, nepraví uprchlíci, vysídlené osoby. Je důležité vyjasnit, jak obsah těchto pojmů chápou zdroje popisující jev klimatické migrace a jak je pojímá právo.

Zpráva o migraci a globální environmentální změně britského Vládního úřadu pro vědu **definuje migraci** jako změnu pobytu jednotlivců, kteří zůstávají mimo své původní bydliště déle než 3 měsíce, a dělí ji na mezinárodní a vnitřní (pokud jde o přesídlení pouze uvnitř daného státu) a na dobrovolnou a nucenou (byť hranice mezi těmito dvěma kategoriemi je velmi neostrá).⁸¹⁸ Pro označení dobrovolného přesídlení převažuje mezi experty spíše pojem migrace, zatímco pro vynucený pohyb pojem **vysídlení**.⁸¹⁹ Nicméně například zprávy IPCC používají pojmy migrace a vysídlování jako synonyma. Situaci v pojmoslovném kontextu pak může komplikovat i to, že za určitých okolností lze migraci chápat jako nástroj klimatické adaptace, zejména pokud je dobrovolná nebo plánovaná.⁸²⁰

Mezinárodní právo pracuje s pojmem **uprchlík**, ale jeho vztahování na klimatické migranty je problematické. Definici uprchlíka podává čl. 1 **Mezinárodní úmluvy o právním postavení uprchlíků** z roku 1951⁸²¹ (tzv. Úmluva o uprchlících): uprchlíkem je kterákoli osoba, jež „*se nachází mimo svou vlast a má oprávněné obavy před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, je neschopna přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám, odmítá ochranu své vlasti; totéž platí pro osobu bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého dosavadního pobytu následkem shora zmíněných událostí, a která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit.*“ Z této definice a jejího dosavadního výkladu⁸²² vyplývá zaprvé, že projevy klimatické změny lze stěží považovat za „pronásledování“, které by mohlo být důvodem pro obavy a odchod ze země; zadruhé klimatická změna nesouvisí s žádným z vyjmenovaných důvodů pronásledování, a zatřetí státy často činí různá, i zásadní opatření proti klimatické změně, a tak nelze hovořit o absenci ochrany z jejich strany.

To, že definici uprchlíka, jak jí v současné době rozumí mezinárodní uprchlické právo, nelze aplikovat na klimatickou migraci, také znamená, že je zavádějící používat pojem „klimatičtí uprchlíci“, který nesprávně navozuje představu aplikace Úmluvy o uprchlících.⁸²³ Řešením může být využití pojmu **klimatičtí migranti**, nebo, jak navrhuje V. Honusková, pojmu **nepraví uprchlíci**. Těmi rozumí

⁸¹⁸ SCIACCALUGA, G. *International Law and the Protection of Climate Refugees*. Op. cit., s. 31.

⁸¹⁹ WYMAN, K. M. *Human mobility and climate change*. Op. cit., s. 637. *Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities. Final Project Report*. Op. cit., s. 35.

⁸²⁰ IPCC AR6 WGII FR, 2022, s. 1142.

⁸²¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 208/1993 Sb.

⁸²² Detailní rozbor česky viz HONUSKOVÁ, Věra. Kdo jsou „nepraví“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu? In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 17 a násl.

⁸²³ Srov. ŽÁKOVSKÁ, K., LIPOVSKÝ, M. *Ochrana lidských práv v kontextu nedobrovolné environmentální migrace*. Op. cit., s. 30.

jednotlivce, kteří nejsou uprchlíky ve smyslu uvedené definice, ale zároveň potřebují ochranu a naplňují tři znaky: jsou součástí určitého proudu (kritérium hromadnosti), hrozí jim újma určitého stupně závažnosti kvůli okolnostem, které nemohou ovlivnit (kritérium újmy) a existuje společenská shoda na tom, že potřebují ochranu.⁸²⁴ Definice nepravých uprchlíků zatím není obsažena v žádném nástroji mezinárodního práva. Navíc je třeba vzít v potaz, že ne každý klimatický či environmentální migrant se nachází v situaci obdobné situaci „pravého“ uprchlíka, a tedy vyžadující obdobné postavení v právu.⁸²⁵

13.2 Vnitřní migrace

Primární odpovědnost za pohyb osob uvnitř státního území, a to včetně pohybu motivovaného projevy klimatické změny, nese daný stát. Pro právní úpravu vnitřní migrace je proto rozhodující vnitrostátní právo. Některé povinnosti, zejména lidskoprávní, v této souvislosti ovšem mohou vyplývat z mezinárodního práva.

Jediným závazným nástrojem mezinárodního práva, který se váže k této problematice, je tzv. **Kampalská úmluva** uzavřená v rámci Africké unie, která se výslovně vztahuje i na ochranu a pomoc osobám vnitřně přesídleným kvůli klimatickým změnám.⁸²⁶

Zčásti aplikovatelným nástrojem *soft law* jsou pak tzv. **Řídící principy OSN pro vnitřní přesídlování**.⁸²⁷ Tyto principy jsou obecné, nebyly zacíleny specificky na environmentální ani klimatickou migraci. Mezi principy nalezneme například princip stejných práv a svobod pro vysídlené osoby jako pro ostatní osoby na území státu (včetně zákazu diskriminace migrujících osob), princip ochrany migrujících osob (povinnost ochrany a humanitární pomoci a odpovědnost za ně nesou orgány státu), princip zvýšené ochrany pro určité skupiny vysídlených osob, jako jsou děti, matky s dětmi či senioři, princip zachovávání lidských práv vůči vysídleným osobám (od základního práva na život až po sociální práva, jako je právo na minimální životní standard či práva na potravu, pitnou vodu, přístřeší, vzdělání), svobodu pohybu vysídlených osob a jejich právo zvolit si svobodně své místo pobytu či zákaz svévolného vyvlastnění majetku.

⁸²⁴ HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou „nepraví“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* Op. cit., s. 12.

⁸²⁵ ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu. In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 49, 50.

⁸²⁶ Úmluva Africké unie o ochraně a pomoci vnitřně přesídleným osobám z r. 2009. Blíže viz ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 58–60.

⁸²⁷ UN Guiding Principles on Internal Displacement. UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2 z 11. února 1998. Dostupné z: <https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>.

Ve vztahu k vysídlení z důvodu klimatické změny je možno zdůraznit určitou, byť omezenou relevancí principu 6, který zakazuje svévolné vysídlení (ve smyslu vyhnání) obyvatel mimo jiné z důvodu přírodní nebo jiné katastrofy (s výjimkou případů, kdy z důvodu bezpečnosti a zdraví je vyžadována evakuace). Dále jsou tu principy 28 a 29, podle nichž příslušné orgány mají povinnost zajišťovat na území takové podmínky, které umožní vysídleným osobám se dobrovolně, bezpečně a se zachováním důstojnosti vrátit do svých původních domovů a k původnímu vlastnictví, nebo přesídlit do jiné části země, a to bez jakékoliv diskriminace a se zajištěním práva účastnit se procesů plánování jejich návratu či přesídlení, reintegrace a podílení se na správě veřejných věcí v původním či novém domově. Je patrné, že uvedené principy budou využitelné zejména v případech extrémních projevů klimatické změny (povodně, vlny sucha), po nichž se podmínky mohou v nějaké míře vrátit do předchozího stavu, avšak nebudou až tak relevantní pro dlouhodobé projevy klimatické krize, jako je rostoucí teplota (spojená se změnami v podmínkách obživy) nebo rostoucí hladina oceánu, které spíše povedou k trvalému přesídlení obyvatel.⁸²⁸

V roce 2013 byly zformulovány tzv. **Peninsulské principy o klimatickém vysídlování uvnitř států**,⁸²⁹ což je dokument sestavený právními experty z 11 států, navazující na výše komentované Řídící principy OSN pro vnitřní přesídlování, ale vztahený přímo na problém klimatické migrace. Dokument počítá s institutem plánovaného (a státem řízeného) přesídlování obyvatel z důvodu klimatické změny jako primární možností, která má být upřednostňována. Základní povinností státu je předcházet okolnostem, které by mohly vést k vysídlování z důvodu klimatické změny, tj. zejména plnit povinnosti vyplývající z mezinárodního klimatického režimu, plánovat a provádět mitigaci a adaptaci. Pokud už jsou okolnosti takové, že se nelze vyhnout přesídlování, pak státy mají k problému přistupovat s pomocí managementu rizik, monitorování, scénářů a plánování, za účasti obyvatel, kterých se to týká, plného informování a co nejvyšší možné podpory a asistence. Dále mají státy zavést mechanismy, které zajistí spravedlivé řešení ztrát a škod utrpěných v souvislosti s přesídlováním. Druhá část dokumentu řeší vysídlení v případech, kdy nedošlo k řízené relokaci obyvatel. Takovým osobám má stát poskytnout veškerou potřebnou právní, ekonomickou a sociální ochranu a pomoc, včetně zejména humanitární pomoci, evakuace a dočasné a následní trvalé relokace, zdravotní pomoci, přístřeší, potravin a pitné vody, hygienických podmínek či opatření proti chudobě. Má jim též zajistit přístup k procesům, v nichž se mohou domáhat kompenzací a odškodnění, zvláště pokud byla porušena jejich práva.

⁸²⁸ Blíže k obsahu a hodnocení Principů viz též FERRIS, Elizabeth. The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus. In MAYER, B., CRÉPEAU, F. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 108 a násl. nebo česky ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 56–58.

⁸²⁹ Peninsula Principles on Climate Displacement Within States, Dostupné z: <http://displacementolutions.org/wp-content/uploads/2014/12/Peninsula-Principles.pdf>.

13.3 Mezinárodní migrace

Zatím neexistuje žádná mezinárodní úmluva, která by se přímo zaměřovala na přeshraniční migraci motivovanou projevy klimatické změny. Stávající mezinárodní úmluvy lze většinou na právní postavení klimatických migrantů aplikovat jen velmi omezeně. Literatura identifikovala řadu právních mezer, které situaci takových osob ztěžují.⁸³⁰ V této souvislosti je možné se zaměřit na mezinárodní právo určující znaky státnosti, mezinárodní uprchlické právo, upřesněné pro evropský region evropským azylovým právem, mezinárodní klimatické právo a mezinárodní právo lidských práv.

13.3.1 Mezinárodní právo týkající se suverenity států

Specifický právní problém s klimatickou migrací představuje status osob, území jejichž státu z důvodu klimatické změny zaniká, což se týká zejména malých ostrovních států kvůli zvyšující se hladině oceánu. **Montevidejská úmluva** z r. 1933⁸³¹ stanoví na podkladě nauky mezinárodního práva o konstitutivních prvcích státu tzv. definiční znaky státu. Byť jde pouze o mimoevropskou regionální úmluvu, lze na jejích člancích ukázat, jaké čtyři prvky jsou považovány za definující stát. Jsou to trvalé obyvatelstvo, vymezené území, vláda a schopnost vstupovat do vztahů s jinými státy. Otázka zní, zda stát zaniká, pokud ztratí některý z těchto čtyř znaků, v případě klimatické změny jmenovitě své území. Z historie jsou známy příklady, kdy existující stát byl nedobrovolně zbaven některého prvku státu (příklad: vláda v exilu). V takových případech stát nezaniká. Nikdy se však tato otázka neřešila pro případ, že by zmizelo celé státní území nebo se odstěhovalo veškeré obyvatelstvo. V tomto kontextu by byla problematická i otázka nástupnictví takového státu a státní občanství jeho obyvatel. Klimatická změna tak přináší do mezinárodního práva úplně novou situaci a staví před něj nové výzvy.⁸³²

⁸³⁰ Viz například COURNIL, Christel. The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration. In MAYER, B., CRÉPEAU, F. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 85 a násl. HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou „nepravi“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* Op. cit., s. 9–33. ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 47–66.

⁸³¹ Montevidejská konvence o právech a povinnostech států podepsaná v Montevideu (Uruguay) 26. prosince 1933. ČR není její smluvní stranou.

⁸³² Viz ŽÁKOVSKÁ, K., LIPOVSKÝ, M. *Ochrana lidských práv v kontextu nedobrovolné environmentální migrace*. Op. cit., s. 31, 32. a LIPOVSKÝ, Milan. *Zánik státu jako důvod pro migraci a jeho právní následky*. In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 72–76. HONUSKOVÁ, Věra. *Význam státního území pro právní postavení nucených migrantů*. In ŠTURMA, P. (Ed.) *Mezinárodní právo a státní území*.

Teoreticky si lze představit scénáře, kdy obyvatelstvo potápějícího se ostrovního státu je přesídleno na území jiného státu, kde se buď integruje mezi jeho obyvatele, případně je mu vyhrazeno určité území a dán určitý stupeň kontroly nad ním. Nemyslitelné za dnešního stavu technologií není ani budování umělých ostrovů, tedy vytvoření nového státního území. Samostatnou právní otázkou by pak ještě představovala práva k pobřežním vodám nových ostrovů a dále fakt, že podle čl. 121 odst. 1 UNCLOS je ostrov definován jako „přírodou vytvořená oblast země obklopená vodou, která je při přílivu nad vodou“, neboli uměle vytvořený ostrov by podle této úpravy nebyl ostrovem.

Právě naznačenými problémy klimatické migrace ve vztahu k zániku území státu se již zabývá **Komise pro mezinárodní právo (ILC)**. Snaží se nalézt řešení pomocí právní fikce, podle níž by ostrovní stát zachoval svou státnost vůči územím, která byla pod jeho jurisdikcí, než byl kompletně překryt vodou nebo se stal zcela neobyvatelným. Dále posuzuje možnost zachování státnosti nebo její přesun na část území třetího státu, a možnost sloučení takového státu s třetím státem nebo vytvoření federace. Snahou ILC je nalézt shodu na právním řešení pokud možno dříve, než se dotčená území zcela potopí. V r. 2019 založila ILC pro tuto tematiku samostatnou studijní skupinu *Sea-level rise in relation to international law*⁸³³ a její první výsledky byly již představeny.⁸³⁴

13.3.2 Mezinárodní uprchlické právo

Již citovaná Úmluva o uprchlících z roku 1951 je základním dokumentem OSN pro ochranu obětí uprchlických krizí. Úmluva vymezuje pojem uprchlíka (viz výše) a druh právní ochrany, která má být uprchlíkům smluvními stranami poskytována. Uprchlíci například nesmějí být navraceni do země, kde jim hrozí pronásledování (tzv. princip *non-refoulement*), nesmějí být diskriminováni v souvislosti se svou rasou, náboženstvím nebo zemí původu, musí mít zaručen přístup k soudům, má jim být zaručeno stejné zacházení jako všem cizincům, resp. v některých věcech jako občanům apod. Zároveň Úmluva zakotvuje povinnosti uprchlíků vůči jejich hostitelské vládě (zejména podrobit se zákonům dané země včetně veřejného pořádku) a stanoví, že určité kategorie lidí, jako například váleční zločinci, nemohou získat status uprchlíka.

Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 100–102. Viz též BÍLKOVÁ, V. Území státu v mezinárodním právu. Op. cit., s. 21, 22 a 25–26.

⁸³³ Viz dokument A/73/10, dostupné z: https://legal.un.org/ilc/reports/2018/english/annex_B.pdf.

⁸³⁴ First issues paper Sea-level rise in relation to international law, A/CN.4/740. Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/053/91/PDF/N2005391.pdf?OpenElement>. Bližší informace o práci ICL v této oblasti lze nalézt v sérii veřejně dostupných webinářů BIICL Rising Sea Levels: Promoting Climate Justice through International Law, březen 2021. Dostupné z: <https://www.biicl.org/events/11468/webinar-series-rising-sea-levels-promoting-climate-justice-through-international-law>.

Jak již bylo vysvětleno, definici uprchlíka zavedenou v této Úmluvě nelze vztáhnout na osoby migrující z důvodu změny klimatu. Proto mezinárodní uprchlické právo zatím těmto osobám neposkytuje žádnou zvláštní ochranu. To lze doložit i výsledkem případu *Teitiota*, který byl rozhodován Výborem OSN pro lidská práva v lednu 2020.⁸³⁵ V něm Výbor sice potvrdil, že zhoršování životního prostředí, změna klimatu a neudržitelný rozvoj představují jedno z nejvážnějších ohrožení práva na život, ale zároveň v daném případě neshledal důvod stěžovatele pro ohrožení jeho práva na život a nepřímo tak potvrdil, že mezinárodněprávní definici uprchlíka na klimatické migranty rozšířit nehodlá. Blíže k případu viz kapitola 28 o klimatické litigaci.

Mezinárodní právo dále poskytuje ochranu dalším migrantům v rámci tzv. **principu non-refoulement**, který je zakotven kromě Úmluvy o uprchlících i v několika dalších nástrojích mezinárodního práva.⁸³⁶ Pro tyto osoby (pokud nejde o režim uprchlíků) nemá právo zvláštní označení. Jedná se o osoby, kterým by v případě navrácení hrozila určitá újma, především mučení, a stát je proto nesmí navrátit do nebezpečí.⁸³⁷ Velkou roli v oblasti uplatnění *non-refoulement* principu hraje soudní interpretace.⁸³⁸ To je ostatně určitou nadějí do budoucna i pro klimatickou migraci – pokud by se podařilo interpretaci rozšířit dosah ochrany poskytované na základě principu *non-refoulement*, nebylo by nutné měnit znění mezinárodních úmluv, k čemuž zatím ani není patrná vůle.

Další větví mezinárodní úrovně, kterou lze pro ochranu uprchlíků zmínit, je *soft law*. Z roku 2016 pochází tzv. **Newyorská deklarace OSN o uprchlících a migraitech**, která vyzývá k dodržování lidských práv všech uprchlíků a migrantů, bez ohledu na jejich status, k podporování zemí, které zachraňují, přijímají a hostí velké počty migrantů, k zabraňování xenofobii zaměřené proti migrantům, k rozvíjení humanitární a rozvojové pomoci atp.⁸³⁹ Deklarace byla zároveň východiskem pro vyjednávání dvou paktů (tzv. **kompaktů**), které předpokládala. Jeden se věnuje migraci a druhý uprchlictví. Ačkoli byly oba pakty původně zamýšleny jako závazné, státy nebyly ochotny závazky přijmout a přijaly je opět pouze v podobě doporučujícího *soft law*.

Pro klimatickou migraci je z obou kompaktů relevantní **Globální pakt pro bezpečnou, organizovanou a regulérní migraci** (GCM), který byl přijat Valným shromážděním OSN v r. 2018.⁸⁴⁰ Jde o první mezivládně vyjednanou dohodu, která

⁸³⁵ Výbor OSN pro lidská práva, rozhodnutí *Ioane Teitiota v New Zealand*, UN Doc CCPR/C/127/D/2728/2016. Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/237/12/PDF/G2023712.pdf?OpenElement>.

⁸³⁶ Například v Úmluvě proti mučení, Mezinárodním paktu o občanských a politických právech, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

⁸³⁷ Blíže viz HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, č. 2, s. 9.

⁸³⁸ Například pro oblast Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je princip *non-refoulement* dovozován pouze výkladem, a to na základě znění čl. 2 (právo na život) a čl. 3 (zákaz mučení).

⁸³⁹ Dokument GA Res. 71/1, Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/291/97/PDF/N1629197.pdf?OpenElement>.

⁸⁴⁰ Dokument A/RES/73/195, Dostupné z: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/451/99/PDF/N1845199.pdf?OpenElement>.

pokrývá všechny dimenze mezinárodní migrace a snaží se zlepšit pozici migrantů a posílit mezinárodní spolupráci. Pakt konstatuje, že migranti i uprchlíci mohou čelit stejným výzvám a podobné zranitelnosti, ale jde o odlišné skupiny regulované odlišnými právními rámci, s tím, že „pouze uprchlíci jsou oprávněni požívat zvláštní mezinárodní ochranu definovanou mezinárodním uprchlickým právem“.⁸⁴¹ Pakt podporuje mezinárodní spolupráci v této oblasti, dává škálu možností pro státy v oblasti opatření a řešení mezinárodní migrace, a zároveň jim poskytuje dostatečnou flexibilitu podle jejich vlastní migrační reality a kapacit. Je to však, jak bylo již zdůrazněno, nezávazný dokument, který respektuje suverénní právo států rozhodnout, kdo smí vstoupit a zůstat na jejich území. Česká republika je jedním z pěti států, které hlasovaly proti přijetí paktu (152 států hlasovalo pro).

13.3.3 Evropské azylové právo

Součástí mezinárodní ochrany migrujících osob jsou i regionální systémy této ochrany. Právo EU upravující ochranu osob přicházejících ze třetích zemí se skládá ze tří základních částí: evropského azylového systému, doplňkové ochrany a dočasné ochrany.

Jádro **evropského azylového systému** spočívá v zakotvení práva na azyl a principu *non-refoulement* v Listině základních práv EU.⁸⁴² Provedení pak spočívá v sekundárním právu.⁸⁴³ Tato úprava navazuje na odstranění kontrol na vnitřních hranicích zemí schengenského prostoru; území EU je pro osoby z jiných než členských států *de facto* jedním souvislým územím. Podstatou této části evropské úpravy je, že řízení o žádostech o azyl jsou vedena v jednotlivých členských státech EU jako **individuální řízení**, kde se zjišťuje, zda daný žadatel má důvody pro poskytnutí ochrany. Individuální přístup k ochraně uprchlíků jako jednotlivců je pro evropský prostor tradičně typický. Důvody pro poskytnutí ochrany vycházejí z Úmluvy o uprchlících.⁸⁴⁴ Cílem evropské harmonizované úpravy bylo dosáhnout

⁸⁴¹ Viz preambule, odst. 3 a 4.

⁸⁴² Ve smyslu práva hledat a požívat ochranu, nikoli ji obdržet. Viz čl. 18 a čl. 19 Listiny.

⁸⁴³ Jde o trojici směrnic: **tzv. kvalifikační směrnice, procedurální směrnice a přijímací směrnice**. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmínání statusu mezinárodní ochrany. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Úpravu dále doplňuje tzv. **nařízení Dublin III** – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

⁸⁴⁴ Čl. 2 písm. d) kvalifikační směrnice.

toho, aby výsledek řízení o žádosti o ochranu nebyl závislý na tom, v jaké zemi byla žádost podána, tedy aby byl v rámci celé EU podobný. Poskytnutá ochrana je z podstaty věci **dlouhodobá až trvalá** (upraveny jsou i podmínky integrace osoby, přístup na trh práce, přístup ke vzdělání, ke zdravotní a sociální péči atd.). Z charakteru tohoto institutu vyplývá, že je časově i finančně náročný, a tím i nevhodný pro případy hromadného příchodu většího počtu osob. Na environmentální a klimatické důvody migrace se ostatně ani nevztahuje.⁸⁴⁵

Doplňková ochrana je určena pro osoby, které nespĺňují podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u nichž existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátili do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byly by vystaveny reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu (např. trest smrti, mučení, nelidské či ponižující zacházení).⁸⁴⁶ Doplnková ochrana je tedy vlastně provedením principu *non-refoulement* a slouží především k ochraně osob prchajících z ozbrojených konfliktů. Spočívá opět na **individuálním posuzování** každé jednotlivé žádosti, ovšem na rozdíl od azylu se předpokládá její **dočasnost** po dobu, dokud trvají její důvody, jinak je ale status doplňkové ochrany srovnatelný s ochranou azylou.⁸⁴⁷ Doplnková ochrana, jak je nyní v Evropě nastavena, nepokrývá důvody vyplývající z klimatické změny, nicméně lze dovozovat, že právě mechanismy založené na principu *non-refoulement* by se mohly stát otvírací branou pro budoucí pokrytí ochrany klimatických migrantů, a to z důvodu, že v této oblasti náleží tradičně velká role interpretaci a soudům.⁸⁴⁸

Dočasná ochrana je jedinou formou ze tří uvedených, která cílí na **hromadný příliv osob** v případech migračních vln, s nimiž by se azylový systém založený na individuálním posuzování každé jednotlivé žádosti nebyl schopen vypořádat.⁸⁴⁹ Směrnice o poskytování dočasné ochrany obsahuje předpokládané důvody odchodu osob ze své země, mezi nimiž je ozbrojený konflikt, endemické násilí, systematické porušování lidských práv nebo jeho vážná hrozba; ani zde se tedy jako důvod výslovně nepředpokládá klimatická změna nebo poškození životního prostředí.⁸⁵⁰ **Aktivizace** směrnice je v rukou Rady – ta má pravomoc na návrh Komise rozhodnout, zda nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, a tedy se podmínky směrnice začnou naplňovat, včetně opatření předpokládaných k provedení členskými státy.⁸⁵¹

⁸⁴⁵ Blíže viz HONUSKOVÁ, V. *Evropské azylové právo na rozcestí*. Op. cit., s. 10 a násl.

⁸⁴⁶ Čl. 2 písm. f) a čl. 15 kvalifikační směrnice.

⁸⁴⁷ Blíže viz HONUSKOVÁ, V. *Evropské azylové právo na rozcestí*. Op. cit., s. 10 a násl.

⁸⁴⁸ Je to patrné i na vývoji interpretace otázky individuálního ohrožení ve smyslu čl. 15 kvalifikační směrnice Soudním dvorem EU, srov. Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 17. února 2009, *Meki Elgafaji a Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justiti*, C-465/07, cit. in HONUSKOVÁ, V. *Evropské azylové právo na rozcestí*. Op. cit., s. 12.

⁸⁴⁹ Srov. čl. 2 písm. a) směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.

⁸⁵⁰ Čl. 2 písm. c) směrnice Rady 2001/55/ES.

⁸⁵¹ Čl. 5 a násl. směrnice Rady 2001/55/ES.

K aktivizaci směrnice došlo vůbec poprvé za její existenci v době finalizace tohoto rukopisu, a to v souvislosti s hromadným přílivem válečných uprchlíků z Ukrajiny napadené Ruskem.⁸⁵² Jde tedy o zajímavý právně-historický moment, který by se případně mohl stát určitým mezníkem ve vývoji evropského paradigmatu soustředěného doposud na individuální charakter ochrany; to může mít význam právě i pro budoucí vývoj právního přístupu k ochraně klimatických migrantů.

Z roku 2015 pochází **Evropský program pro migraci**, který byl přijat jako reakce na velkou migrační vlnu do Evropy na jaře uvedeného roku a krizi, která postihla Středozemí v souvislosti s přílivem osob příjíždějících živelně po moři.⁸⁵³ Program kromě předložení okamžitých opatření (záchrana osob na moři, postihování převaděčů, přerozdělování osob v rámci Evropy) stanoví i určité směry a cíle migrační politiky do budoucna. Mezi těmito cíli najdeme snižování motivace k nelegální migraci včetně pomoci při řešení příčin vysídlování ve třetích zemích, boj proti převaděčům a obchodníkům s lidmi, navrácení osob zpět, a případně, kdy je to možné, lepší zabezpečení vnějších hranic EU, nebo účinnou integraci osob, jimž byla poskytnuta ochrana. Dokument se netýká možné budoucí migrace z environmentálních důvodů a zjevně spatřuje hlavní pilíř evropské politiky v této oblasti i nadále v azylovém (tedy individuálním) přístupu. Nicméně svým obecným zaměřením a zacílením na hromadnou migraci může být do budoucna určitým vstupem do debaty o přístupu k migraci klimatické.

13.3.4 Mezinárodní klimatické právo

V centru pozornosti mezinárodního klimatického práva je klimatická mitigace a adaptace, a problém klimatické migrace řeší toto odvětví pouze okrajově. První formulace v rámci právního režimu UNFCCC, která zdůrazňuje závažnost klimatické migrace a potřebu jejího řešení, byla obsažena v tzv. **Cancúnském adaptačním rámci**, přijatém v rámci COP16 z roku 2010.⁸⁵⁴ Ten v bodě 14 písm. f) vyzývá státy, aby v rámci budování adaptačního rámce usilovaly mimo jiné o zvyšování porozumění, koordinace a spolupráce v oblasti vynuceného vysídlování, migrace i plánovaných relokací z důvodu klimatické změny, a to na úrovni národní, regionální i mezinárodní. Tato formulace, byť nezakládá státům žádné povinnosti, je chápána jako

⁸⁵² Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu čl. 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana.

⁸⁵³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Evropský program pro migraci“, COM/2015/0240 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52015DC0240>.

⁸⁵⁴ *Cancun Adaptation Framework*. Web UNFCCC, dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/cancun-climate-change-conference-november-2010/cancun-climate-change-conference-november-2010-0>.

důležitý mezník proto, že poprvé uznává roli, kterou může hrát migrace v adaptaci na klimatickou změnu.⁸⁵⁵

Téma potřeby spolupráce v oblasti klimatické migrace se znovu výslovně dostalo do pracovního plánu výkonného výboru **Varšavského mezinárodního mechanismu pro ztráty a škody spojené s dopady klimatické změny**⁸⁵⁶ přijatého následně na COP19 v roce 2013 a do rozhodnutí COP21, jímž byla přijata **Pařížská dohoda** v roce 2015,⁸⁵⁷ avšak jde o zmínky spíše charakteru vyjádření důležitosti a cíle pro další snažení.

13.3.5 Mezinárodní právo lidských práv

Klimatická změna může vést k ohrožení celé řady lidských práv, jak bylo vysvětleno v kapitole 11. V případě migrujících nebo vysídlených osob jsou tato rizika o to větší. Takové osoby jsou ještě zranitelnější vůči porušení či zneužití svých práv, včetně porušení práva na přístup k pitné vodě, potravě, přístřeší, zdravotní péči nebo vzdělání. Často je ale motivací k přesídlení ohrožení samotného práva na život, v situaci, kdy tyto osoby nemohou pro svou ochranu v místě bydliště již nic dalšího dělat.⁸⁵⁸ Uvádí se, že přesun do bezpečnější lokace (ať už plánovaný státem nebo spontánní) sice poskytne dočasnou ochranu před bezprostřední hrozbou, avšak jeho delší trvání zranitelnost takových osob spíše zvyšuje a vede k vyšší pravděpodobnosti dalšího porušování lidských práv.⁸⁵⁹ Proto právo lidských práv může (a vlastně musí) sloužit jako nástroj obecné či podpůrné ochrany, za situace, kdy nástroje specificky zaměřené přímo na migraci chybí.

Z obecných lidskoprávních dokumentů lze uvést zejména Všeobecnou deklaraci lidských práv z roku 1948 a z Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966. Dále z mezinárodních lidskoprávních úmluv vyplývá řada povinností souvisejících s kvalitou životního prostředí, které mají státy plnit (jak ukázala kapitola 11), a některé lze vztáhnout na situaci osob, jímž klimatická změna znemožňuje zůstat v dosavadním bydlišti a nutí je přesídlit se.

Právo lidských práv teoreticky poskytuje svou ochranu všem osobám bez rozdílu, tedy i migrujícím osobám, a pro hledání ochrany pro migranty skýtá řadu výhod.⁸⁶⁰ Týká se to obou Paktů, úmluv, které se týkají práv pracovníků, v evropském regionu pak Evropské úmluvy. Rovněž je dobré připomenout, že Pařížská dohoda

⁸⁵⁵ WYMAN, K., M. *Human mobility and climate change*. Op. cit., s. 643.

⁸⁵⁶ Dostupné z: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2013/cop19/eng/10.pdf>.

⁸⁵⁷ Bod 49. Dostupné z: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.

⁸⁵⁸ HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou „nepraví“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* Op. cit., s. 29.

⁸⁵⁹ THOMAS, A. *Human rights and climate displacement and migration*. Op. cit., s. 114.

⁸⁶⁰ McINERNEY-LANKFORD, Siobhán. Climate change, human rights and migration: a legal analysis of challenges and opportunities. In MAYER, B. a CRÉPEAU, F. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Op. cit., s. 132 a 140 a násl.

v preambuli zakotvuje, že smluvní strany mají při plnění závazků v oblasti klimatické změny respektovat, podporovat a zohledňovat své lidskoprávní povinnosti, včetně těch, které se týkají migrantů.

Co se týče záštity nad právy klimatických migrantů, až donedávna neexistovala žádná mezinárodní instituce, která by měla mandát takové osoby chránit (existuje nicméně funkce Zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva migrantů).⁸⁶¹ V roce 2021 vznikl nový úřad **Zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva a klimatickou změnu**, který v době finalizace této knihy ještě nebyl personálně obsazen, avšak lze předpokládat, že do jeho agendy bude patřit také ochrana lidských práv klimatických migrantů.

Do oblasti ochrany lidských práv lze řadit i **Návrh článků Komise pro mezinárodní právo o ochraně osob v případě katastrof**.⁸⁶² Mají široký záběr a ochrany osob vysídlených v důsledku katastrofy se týkají spíše nepřímou. Podle čl. 3 písm. a) se vztahují na pomoc osobám na územích, kde došlo k události nebo sérii událostí, které vyústily v masové ztráty na životech, způsobily velké utrpení obyvatel, masové vysídlení nebo materiální či environmentální škody velkého rozsahu a tím závažně narušily fungování společnosti. Přitom pojem událost je podle komentáře k článkům interpretován široce: zahrnuje události bez ohledu na jejich původ (čiště přírodní i způsobené lidskou činností) a zahrnuje události nečekané a jednorázové (např. zemětřesení), stejně jako události s pomalým průběhem (jako je sucho nebo vzestup hladiny moře). To znamená, že projevy klimatické změny mohou být událostí ve smyslu tohoto dokumentu, pokud splňují uvedenou bližší kvalifikaci čl. 3. Základními vodítky v případě takové události je ochrana lidských práv postižených osob a zachování principů humanity, neutrality, nestrannosti a nediskriminace při současném zohlednění potřeb osob zvláště zranitelných. Články předpokládají poskytování humanitární pomoci, koordinaci mezinárodních akcí a komunikace, poskytnutí osobní, materiální, zdravotní a technické pomoci. Státům je přitom příkázáno spolupracovat mezi sebou, s OSN i Červeným křížem a dalšími aktéry pomoci.

13.4 Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě

V této kapitole jsme bohužel museli dospět k závěru, že klimatická migrace je jednou z oblastí, v nichž právo výrazně zaostává za dynamicky se rozvíjející realitou. Stávající právní nástroje nedostačují a shoda v mezinárodním společenství na znění nových je v nedohlednu. V literatuře byla již popsána řada návrhů *de lege ferenda*. Hlavním trendem je u nich zaměření se specificky na pohyb osob z důvodu klimatické změny.

⁸⁶¹ Viz například UNOHCHR, Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, UN Doc. A/67/299 (13 August 2012).

⁸⁶² Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters, with Commentaries. *International Law Commission*, 2016, dostupné z: <https://www.refworld.org/docid/5f64dc3e4.html>.

Hlavní směřování snah o konstrukci budoucích nástrojů lze rozdělit do několika skupin. **Vyjednání zcela nového mezinárodněprávního rámce**, který by řešil specificky pohyb populací z důvodu klimatické změny, by bylo optimální řešení, avšak v podobě **univerzální úmluvy** se nyní jeví jako krajně nepravděpodobné.⁸⁶³ Například úřad Vysokého komisaře pro uprchlíky se již před r. 2012 pokusil získat podporu mezi státy pro řešení právních mezer v případě osob vysídlených z důvodu klimatické změny a přírodních katastrof. Na to navázala iniciativa Norska a Švýcarska v r. 2012, tzv. *Nansen Initiative*,⁸⁶⁴ která se snažila zformulovat klíčové principy a prvky řešení, na kterých by se státy shodly. Nicméně iniciativě se nepodařilo vyústit do přípravy závazné mezinárodní úmluvy, ale pouze do série doporučení, a v současnosti se již nedá pokračovat. Navázala na ni iniciativa *Platform on Disaster Displacement*, která se snaží přinést konkrétní opatření a strategické plány v oblastech, předpokládaných iniciativou Nansen.⁸⁶⁵ Jiným příkladem je návrh nové konvence k ochraně environmentálních migrantů připravené na Univerzitě Limoges⁸⁶⁶ nebo již zmiňovaná Newyorská deklarace OSN o uprchlících a migrantech a na ni navazující dva kompakty. Alternativou s vyšší pravděpodobností úspěchu tak mohou být **regionální úmluvy** zaměřené na solidaritu vždy pouze v určité geografické oblasti. Zmiňovaná Kampalská úmluva by mohla být pro ně určitým vzorem.⁸⁶⁷ Podobně jsou navrhovány dobrovolné, regionální nebo bilaterální dohody v lidskoprávní oblasti, které by předcházely porušování lidských práv v souvislosti s klimatickou migrací nebo je aspoň minimalizovaly, spíše než že by mohly uspět snahy o přijetí nových univerzálních lidskoprávních závazků.⁸⁶⁸

Rozšíření působnosti Úmluvy o uprchlících je druhým uvažovaným směrem řešení: mohlo by jít o takovou její úpravu, kdy by se za uprchlíka považovala i osoba nacházející se mimo svou vlast z důvodu ohrožující změny životního prostředí, pokud jí její vlast nemůže poskytnout ochranu. Práva vyplývající z tohoto statusu by pak byla upravena zvláštním protokolem k Úmluvě o uprchlících.⁸⁶⁹ Někteří však upozorňují na to, že úprava stávající definice uprchlíka nemusí být dostačujícím

⁸⁶³ MANOU, Dimitra a MIHR, Anja. Climate Change, Migration and Human Rights. In MANOU, D., BALDWIN, A., CUBIE, D. et al. *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*. Op. cit., s. 5.

⁸⁶⁴ Informace viz např. <https://www.unhcr.org/5448c7939.pdf>. Původní stránka platformy již není dostupná. Komentář k této iniciativě viz též THOMAS, A. *Human rights and climate displacement and migration*. Op. cit., s. 118 a násl.

⁸⁶⁵ Viz webové stránky platformy na <https://disasterdisplacement.org/>.

⁸⁶⁶ Viz ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 63,64.

⁸⁶⁷ ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 64.

⁸⁶⁸ THOMAS, A. *Human rights and climate displacement and migration*. Op. cit., s. 111.

⁸⁶⁹ ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 62, 63. HONUSKOVÁ, V. *Kdo jsou „neprávní“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu?* Op. cit., s. 32, 33.

řešením, neboť k uspokojivému řešení právní situace klimatických migrantů bude třeba doplnit ještě další instituty, jako je vyřešení otázky státního občanství.⁸⁷⁰

Třetí možností je vyjít ze zakotvení **principu non-refoulement** a interpretací se ho snažit rozšířit i na důvody v oblasti poškozeného životního prostředí a dopadů klimatické změny.

Některým autorům se zdá jako nejvhodnější právní prostředí pro rozvíjení budoucí právní ochrany klimatických migrantů přímo **klimatický režim UNFCCC**.⁸⁷¹

Jako řešení situace potápějících se ostrovních států lze vidět **ad hoc dohody** mezi státem postiženým a státem či státy přijímajícími jeho obyvatele, které by za stanovených podmínek souhlasily s přijetím obyvatel na své území a poskytnutím jim pomoci.⁸⁷²

⁸⁷⁰ ŽÁKOVSKÁ, K., LIPOVSKÝ, M. *Ochrana lidských práv v kontextu nedobrovolné environmentální migrace*. Op. cit., s. 36.

⁸⁷¹ COURNIL, C. *The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration*. Op. cit., s. 107.

⁸⁷² ŽÁKOVSKÁ, K. *Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu*. Op. cit., s. 64, 65.

14 KLIMATICKÉ INŽENÝRSTVÍ Z HLEDISKA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Hana Müllerová

14.1 Pojmy

Klimatické inženýrství (též geoinženýrství či geoinženýring, z angl. *geoengineering*) je souhrnný pojem pro metody, které se snaží zabránit některým negativním dopadům klimatické změny nikoli snižováním emisí skleníkových plynů, nýbrž ochlazováním planety, odebíráním skleníkových plynů z atmosféry a dalšími způsoby, které předpokládají využití existujících nebo nových technologií. Tyto metody přitom podle jejich proponentů nemají nahradit, ale spíše doplnit stávající hlavní přístup k řešení klimatické změny, kterým je snaha o snižování emisí (mitigace).⁸⁷³ Klimatické inženýrství dosud **právem téměř není upraveno a zároveň je spojeno se značnými riziky**, zejména s rizikem možnosti vzniku nepředvídatelných důsledků pro životní prostředí planety či regionů, biodiverzitu i lidskou společnost, zejména vzhledem k nedostatečné vědecké znalosti možných efektů využití takových technik i etickým pochybnostem ohledně zasahování do planetárního ekosystému. Proto je namísto velká obezřetnost a maximální snaha o uplatnění principu předběžné opatrnosti (viz kapitola 7.4), jakož i usilování o budoucí právní úpravu těchto technik, a to i prostředky mezinárodního práva, neboť důsledky možných technologických zásahů do atmosféry apod. jistě nebudou respektovat státní hranice.

Klimatické inženýrství není možno vidět jako jedinou velkou kategorii. Jednotlivé skupiny metod, které jsou v rámci geoinženýrství vyvíjeny, se od sebe značně odlišují co do stupně vědecké probádanosti, výše rizika či vztahu k dosavadním přístupům k řešení klimatické krize a komplementaritě s nimi. Proto tato kapitola nejprve podá přehled základních kategorií geoinženýringu a poté se bude věnovat vysvětlení dosavadní právní úpravy a potřebě řešení *de lege ferenda*.

Dvěma hlavními kategoriemi klimatického inženýrství jsou **solární geoinženýrství** (též management slunečního záření – *solar radiation management*, SRM) a **uhlíkové geoinženýrství**, jehož nejvýznamnější součástí se soustředí na odstraňování skleníkových plynů, zejména CO₂, z atmosféry (též pohlcování či zachycování CO₂ – *carbon dioxide removal*, CDR).

⁸⁷³ BODLE, Ralph. Climate Law and Geoengineering. In HOLLO, E., J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 447, 448.

Do **solárního geoinženýrství** patří metody záměrné modifikace množství sluneční energie, která dopadne na povrch Země, nebo množství tepla, které unikne zpět do vesmíru. Tyto metody tedy neřeší emise skleníkových plynů ani jejich koncentrace v atmosféře. Jde například o metody:

- vypouštění sulfátových částic do stratosféry (oxid siřičitý reaguje v atmosféře s kyslíkem a vodou a tvoří síranové kapénky, které rozptylují sluneční světlo a snižují teplotu povrchu Země; jde o uměle vyvolanou obdobu efektu, který v přirozené podobě nastává po výbuchu sopky),
- rozprašování solných částic za účelem bělení mraků a tím odražení více slunečního záření zpět do kosmu (metoda se zakládá na rozprašování mikroskopických kapiček mořské vody do vzduchu a zdá se být méně nebezpečná než ostatní popsané metody),
- umístění sluneční clony do vesmíru (umístění do vesmíru velkého množství kosmických mikrolodí tvořících obrovské clonu, která by stínila Zemi bez nutnosti využívat chemické metody).⁸⁷⁴

IPCC upozorňuje, že metody SRM nelze podřadit pod užívané definice mitigace a adaptace.⁸⁷⁵

Metody CDR jsou zacíleny na záměrné odstraňování CO₂ z atmosféry a tím na pomoc při řešení dopadů klimatické změny. Tyto metody mají dvě fáze, z nichž pro každou je diskutována řada různých technik: (1) odebírání CO₂ z atmosféry; (2) ukládání zachyceného CO₂ tak, aby na dostatečně dlouhou dobu přestal být součástí uhlíkového cyklu.⁸⁷⁶ Na rozdíl od metod SRM minimálně některé metody uhlíkového inženýrství lze považovat za kompatibilní nebo překrývající se s mitigací.⁸⁷⁷ Některé se dokonce pomalu stávají běžnou součástí klimatické debaty a začíná na ně ve svých neoptimističtějších scénářích odkazovat panel IPCC.⁸⁷⁸ Nejčastěji uváděnými příklady CDR jsou:

- Zachycování a ukládání uhlíku (*carbon capture and storage, CCS*) je metodou, která je někdy z kategorie geoinženýringu vylučována. Znamená mechanické zachycování emisí CO₂ přímo u zdroje, který je vypouští (např. elektrárny, železářny, cementárny, úprava zemního plynu), a následně uložení v tekutém stavu například do podzemních geologicky stabilních úložišť.

⁸⁷⁴ Přehled a popis metod SRM v češtině viz například VANĚK, Václav. Geoinženýrství – záměrné ochlazování atmosféry [online]. *Trípól* (e-zin popularizující vědu a techniku). 9. března 2011, Dostupné z: <https://www.3pol.cz/cz/rubriky/fyzika-a-klasicka-energetika/681-geoinzenyrstvi-zamerne-ochlazovani-atmosferu>; v angličtině viz například ibid., s. 450 a násl.; Climate change, smoke and mirrors – A civil society briefing on Geoengineering [online]. *Heinrich Böll Stiftung*, 2017. Dostupné z: https://etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc_geoeng_briefing_usletter_sept2017_v2.pdf.

⁸⁷⁵ IPCC Expert Meeting on Geoengineering: Meeting Report [online]. *IPCC, Edenhofer, Ottmar et al. (Ed.)*, 2011, s. 2. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/publication/ipcc-expert-meeting-on-geoengineering/>.

⁸⁷⁶ BODLE, R. *Climate Law and Geoengineering*. Op. cit., s. 452.

⁸⁷⁷ *IPCC Expert Meeting on Geoengineering: Meeting Report*. Op. cit., s. 2.

⁸⁷⁸ REYNOLDS, Jesse, L. Climate engineering and international law. In FARBER, D. A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 179.

- Výroba bioenergie s využitím CCS (*bioenergy with carbon capture and storage*, BECCS) v sobě spojuje zpracování biomasy a metod CCS. Tyto metody se zdají výhodné tím, že zajišťují hned dvojí sekvestraci uhlíku: rostliny v sobě při růstu zachycují a ukládají CO₂ z ovzduší, a při jejich spalování pak dochází k sekvestraci geologické – k zachycení CO₂ uvolňovaného při spalování a jeho uložení pod zem.
- Hnojení (fertilizace) oceánů železem znamená záměrné vypouštění síranu železa do moře jakožto hnojiva k podpoře růstu fytoplanktonu, který by následně ze vzduchu sbíral CO₂, ten by byl uložen v těle těchto řas i po jejich uhynutí a klesl by s nimi na mořské dno.
- Přímé pohlcování (absorpce) CO₂ z atmosféry a jeho ukládání na mořském dně v podobě uhličitanu vápenatého předpokládá speciální zařízení na úpravu mořské vody, které by štěpilo chlorid sodný na hydroxid sodný a kyselinu chlorovodíkovou, přičemž kyselina by zůstávala na pevnině a pouze hydroxid sodný by se vypouštěl do oceánu, čímž by se zvyšovala zásaditost mořské vody bez dalšího oxyselování oceánu.⁸⁷⁹

Metody CDR, které jsou součástí geoinženýringu, se též označují jako tzv. **negativní emisní technologie** (*negative emission technologies*, NETs). Zároveň však pojem NETs je někdy chápán jako širší, neboť do něj lze zahrnout i přírodní způsoby odstraňování CO₂ z atmosféry, jako je např. vysazování stromů (reforestace, aforestace) nebo sekvestrace uhlíku v půdě. Z hlediska modelování a směřování globální klimatické akce je podstatné to, jak vidí úlohu NETs **panel IPCC**: Z historického vývoje zpráv IPCC vyplývá, že zhruba do Čtvrté hodnotící zprávy panel IPCC za jedinou cestu k řešení klimatické krize považoval (prostě) snižování vypouštění emisí, avšak poté začal do mitigačních scénářů (v tzv. IAMs – *Integrated Assessment Models*) zařazovat možnosti spoléhající se na odbourávání CO₂ z atmosféry, a tedy na tzv. negativní emise, převážně v podobě BECCS a zalesňování. Tento přístup spoléhání se na NETs, který je z mnoha stran včetně Poradního výboru evropských akademií věd kritizován,⁸⁸⁰ vedl sice na jedné straně k dojmu, že dosažení teplotních cílů Pařížské dohody je díky zařazení těchto metod možné, avšak zároveň má minimálně tři negativní stránky:

1. dochází k zakládání mitigačních scénářů na technologiích, které ještě nejsou v praxi široce ozkoušeny, teprve se vyvíjejí nebo testují, a jejich budoucí účinnost předpokládána ve scénářích tedy vůbec není jistá;
2. víra v budoucí technologie zároveň slouží jako brzda nynějšího snižování emisí a řešení se odkládá na budoucí generace;

⁸⁷⁹ Tyto i další metody CDR viz zdroj cit v pozn. X (zde 2), bližší vysvětlení k CCS a BECCS česky viz též Informační portál České geologické služby pro technologie zachytávání a ukládání CO₂, Dostupné z: <http://www.geology.cz/ccs/>.

⁸⁸⁰ Negative emission technologies: What role in meeting Paris Agreement targets? EASAC policy report 35 [online]. *EASAC (European Academies' Science Advisory Council)*, 2018. Dostupné z: https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Negative_Carbon/EASAC_Report_on_Negative_Emission_Technologies.pdf.

3. větší váha při snižování emisí se přikládá ekonomickým kritériím, například kritériu zachování ekonomických benefitů z produkce fosilních paliv v nejvyšší možné míře nebo kritériu ekonomické výhodnosti co nejmírnější křivky mitigační.⁸⁸¹

Je tedy zřejmé, že oblast klimatického inženýrství je oblastí plnou kontroverzí, s dosud vysokou mírou nejasnosti i v samotných pojmech, a zároveň oblastí velmi dynamicky se vyvíjející. Geoinženýring je některými považován za cestu potřebnou až nezbytnou k vyřešení klimatické krize, jinými za vysoce riskantní a nežádoucí k využití vůbec. Mezi hlavní rizika, na něž různé studie upozorňují, patří zejména:

- velký územní rozsah, vysoký stupeň a nepředvídatelnost rizika: aby metody klimatického inženýrství byly účinné pro řešení globálních dopadů klimatické změny, musely by být aplikovány v obrovském měřítku a zároveň zatím nemáme znalosti komplexních důsledků takových globálních zásahů do planetárních ekosystémů a jejich případných synergií s jinými, třeba i přírodními ději (výbuchy sopek, mořské proudění, zemětřesení, tsunami, zásadní změny v počasí regionů);
- nevratnost: možné ekologické nebo společenské škody způsobené geoinženýringem mohou být nevratné;
- zpomalení klimatické akce v podobě snižování emisí: klimatické inženýrství slibované do budoucna jako jisté řešení může sloužit jako ospravedlnění pro pomalejší a menší snažení o snížení emisí v současnosti;
- udržování globální nerovnosti: tytéž korporace z bohatých států, které jsou největšími emitenty skleníkových plynů, se zdají rovněž držet největší kontrolu nad vyvíjenými technologiemi klimatického inženýrství, což znamená riziko dalšího přehlížení zájmů rozvojových zemí a rovněž riziko, že případné negativní dopady geoinženýrství či jeho experimentů se projeví intenzivněji právě v nich.⁸⁸²

Další pozornost bude věnována shrnutí dosavadní podoby právního zakotvení těchto technologií.

⁸⁸¹ CARTON, Wim. Carbon Unicorns and Fossil Futures. Whose Emission Reduction Pathways is the IPCC Performing? In SAPINSKI, J. P., BUCK, H., MALM, A. (Eds.). *Has it Come to This? The Promises and Perils of Geoengineering on the Bring*. New Brunswick NJ: Rutgers University Press, 2020. Tento autor upozorňuje, že IPCC jakožto těleso s nejvyšší autoritou v oblasti klimatické změny tímto přístupem paradoxně poskytuje vědeckou podporu právě pro taktiky zdržování mitigační, které jsou vítány velkými fosilními korporacemi. Například Shell ve své zprávě Energy Transition Report předpokládá využití *všech* svých rezerv fosilních paliv (tj. že se jich nebude muset vzdát) v souladu s Pařížskou dohodou (!). *Ibid.*, s. 35, 36.

⁸⁸² Podle Climate change, smoke and mirrors – A civil society briefing on Geoengineering [online]. *Heinrich Böll Stiftung*, 2017. Dostupné z: https://etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc_geo_eng_briefing_usletter_sept2017_v2.pdf, s. 2, 3. Pro přehled rizik jednotlivých metod SRM a CDR viz *Negative emission technologies: What role in meeting Paris Agreement targets? EASAC policy report 35*. Op. cit., s. 7 a násled.

14.2 Právní regulace geoinženýrství v mezinárodním právu

Klimatické inženýrství jako celek není předmětem žádné mezinárodní úmluvy přímo na ně zaměřené. Je to velmi nové odvětví, na které ještě právo nestačilo adekvátně reagovat. Z hlediska možností využití existujících právních nástrojů je proto rozhodující jejich interpretace. Za situace, kdy metody klimatického inženýrství nejsou mezinárodním právem specificky regulovány, znamená to, že jsou obecně dovoleny (na základě principu státní suverenity a svobodného nakládání se svým územím a se svými přírodními zdroji), za předpokladu, že jsou splněna obecná pravidla mezinárodního práva (*due diligence*, pravidla pro škodu přesahující státní hranice atd., viz níže) a že nenalezneme ani rozpor s některou existující mezinárodní úmluvou (například k ochraně životního prostředí). To je důvodem, proč se řada autorů již zabývala otázkou, zda z některých ustanovení platných mezinárodních úmluv nelze dovodit zákaz nebo omezení provádění těchto technologií, nicméně závěry nejsou jednoznačné – někteří autoři dovodili z týchž ustanovení zákaz, zatímco jiní dovolení.⁸⁸³

Při hledání alespoň nějakých mezinárodněprávních vodítek se můžeme zabývat třemi oblastmi:

1. obecnými pravidly mezinárodního práva;
2. dílčí úpravou obsaženou v některých mezinárodních úmluvách;
3. pravidly a doporučeními mezinárodních institucí s vysokou autoritou, jako je např. panel IPCC (byť nejde o prameny mezinárodního práva).

14.2.1 Obecná pravidla mezinárodního práva

Podle obecných pravidel mezinárodního práva platí, že v případě rizika přeshraniční škody se uplatní *ex ante* prevenční povinnost *due diligence* a *ex post* pak pravidla odpovědnosti za škodu. První kategorie povinností je vedena snahou škodě předejít nebo ji zmírnit a zahrnuje opatření k prevenci nebo zmírnění škody, zhodnocení ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, předchozí posouzení vlivů na životní prostředí, notifikaci nebo konzultaci s veřejností a se zeměmi, které mohou být dotčeny, vytváření a implementaci krizových plánů a monitoring. Druhá kategorie pak

⁸⁸³ Nejkontroverznější je z tohoto pohledu problematika právní dovolenosti metod SRM. Srov. například BRENT, Kerry Anne. Solar Geoengineering Is Prohibited under International Law. In ZAHAR, A., MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. WINTER, Gerd. Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity? In RUPPEL, O. C., ROSCHMANN, C., RUPPEL-SCHLICHTING, K. (Eds.). *Climate Change: International Law and Global Governance*. Nomos, 2013. vs. REYNOLDS, Jesse L. Solar Geoengineering Could Be Consistent with International Law. In ZAHAR, A. a MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

zahrnuje, pro případ, že stát porušil mezinárodní právo, požadavek zastavení protiprávního jednání, zajištění, že se protiprávní jednání nebude opakovat, kompenzaci a odškodnění, jakož i přístup obětí k právním nástrojům náhrad.⁸⁸⁴

14.2.2 Ustanovení mezinárodních úmluv

Na některé metody klimatického inženýrství lze vztáhnout některá ustanovení multilaterálních mezinárodních úmluv. Jde zčásti o úmluvy staršího data, z doby, kdy klimatické technologie nebyly předmětem debaty ani právní regulace, a uvažovat o jejich aplikovatelnosti tak můžeme jenom díky interpretaci jejich třeba širokých definic, pod něž lze SRM nebo CDR podřadit. Pouze zčásti jde o dílčí novější úpravy mezinárodního práva, které na nové technologie reagují již přímo.

Konference smluvních stran (COP) **Mezinárodní úmluva o biologické rozmanitosti (CBD)**⁸⁸⁵ diskutovala geoinženýring ve spojení s obavou z možných důsledků technologie fertilizace moří pro mořskou biodiverzitu a v roce 2010 v rozhodnutí COP o biodiverzitě a klimatické změně⁸⁸⁶ zakázala realizaci jakýchkoli geoinženýrských aktivit (kromě CCS), které mohou ovlivnit biodiverzitu, spolu s přísnými podmínkami, za nichž jsou možné výjimky. Mezi tyto podmínky patří adekvátní vědecký základ pro danou aktivitu a důsledné zhodnocení všech relevantních rizik pro životní prostředí, biodiverzitu i související společenské, ekonomické a kulturní dopady. Vědecké studie malého rozsahu, vedené v kontrolovaném prostředí, jsou rovněž dovoleny. Z toho vyplývá, že v režimu Úmluvy o biodiverzitě je klimatické inženýrství až na odůvodněné výjimky zakázáno, včetně BECCS, ovšem kromě CCS technik, které ponechává jako dovolené. Problém ovšem je, že rozhodnutí COP nemá právní závaznost jako samo ustanovení úmluvy, proto tento zákaz nemusí mít ve skutečnosti velký dopad.⁸⁸⁷

Mezinárodní úmluva o předcházení znečišťování z lodí (MARPOL, 1973) a její **Londýnský protokol (1978)**,⁸⁸⁸ organizačně zaštitěné Mezinárodní námořní organizací (IMO), tvoří právní základ pro ochranu životního prostředí v lodní dopravě a minimalizaci znečištění mořského prostředí. Zakazují znečišťování moří odpady z lodí nebo ze spalování odpadů na moři. Z hlediska klimatického inženýrství obsahuje tato mezinárodní úprava dvojí relevantní regulaci: regulaci související s CCS a regulaci fertilizace moří. Ve věci CCS byla postupně od roku 2006

⁸⁸⁴ REYNOLDS, J., L. *Climate engineering and international law*. Op. cit., s. 181, 182. Detailněji s odkazy na příslušná rozhodnutí mezinárodních tribunálů WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 994–998.

⁸⁸⁵ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb.

⁸⁸⁶ Viz rozhodnutí COP 10, č. X/33 Biodiversity and climate change, Dostupné z: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=12299>.

⁸⁸⁷ Viz WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 989.

⁸⁸⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 52/2015 Sb. m. s.

uvolňována pravidla pro hlubinné podmořské ukládání CO₂. Protokol nejprve od roku 2006 umožnil za splnění určitých podmínek hlubinné ukládání jako takové, včetně provádění injektáže, ale jeho článek 6 nedovoluje transport nebo přeshraniční export CO₂ ze strany států, které chtějí hlubinné ukládání provádět, ale nemají možnost tak činit na svém území na pevnině. V roce 2009 byla odhlasována novelizace tohoto článku tak, aby tuto právní překážku odstranil,⁸⁸⁹ nicméně tento dodatek zatím nenabyl účinnosti kvůli extrémně pomalému postupu ratifikací.⁸⁹⁰ Proto bylo v roce 2019 z iniciativy Norska a Nizozemí přistoupeno k přijetí rozhodnutí o předčasné aplikaci zmíněné novelizace článku 6.⁸⁹¹ Nyní tedy tento právní režim umožňuje, aby se dvě nebo více smluvních stran dohodlo na exportu CO₂ do geologického úložiště; dále se ovšem čeká na dokončení ratifikačního procesu. Fertilizace moří je v rámci těchto úmluv zakázána od roku 2013, s výjimkou odůvodněných vědeckých výzkumů.⁸⁹² Rozhodnutí novelizující Londýnský protokol nově definuje mořský geoinženýring, a to jako záměrný zásah do mořského prostředí s cílem upravit přírodní procesy, a to i v rámci boje proti antropogenní klimatické změně a jejím dopadům, který má potenciál vyústit ve škodlivé dopady, zvláště pokud takové dopady mohou být rozsáhlé, dlouhodobé nebo závažné.⁸⁹³

Úmluva OSN o mořském právu (UNCLOS, 1982)⁸⁹⁴ požaduje po státech, aby chránily mořské prostředí, včetně jeho ochrany před znečištěním, ať už z mořských, atmosférických nebo pevninských zdrojů. Přitom definice znečištění podle čl. 1 Úmluvy je široká a zahrnuje i skleníkové plyny a aktivity klimatického inženýrství, které by mohly mít škodlivé dopady pro mořské prostředí. Na regulaci klimatického inženýrství by teoreticky bylo možno vztáhnout čl. 92, čl. 194, čl. 196 a čl. 210 UNCLOS. Ty mimo jiné stanoví, že státy musí minimalizovat vypouštění toxických, škodlivých nebo zhoubných látek, zvláště perzistentních, ze zdrojů umístěných na souši, z ovzduší nebo přes ovzduší anebo shazováním do moře. Státy mají rovněž učinit veškerá nezbytná opatření k zabraňování, snížení a kontrole znečištění mořského prostředí podléhajícího jejich jurisdikci anebo kontrole, které by bylo důsledkem použití technologií anebo úmyslného nebo nehodného zanesení cizorodých nebo nových druhů do určité části mořského prostředí a které by mohlo

⁸⁸⁹ Rezoluce LP.3(4) o změně čl. 6 Londýnského protokolu přijatá 30. října 2009, Dostupné z: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/LCLPDocuments/LP.3\(4\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/LCLPDocuments/LP.3(4).pdf).

⁸⁹⁰ Ke vstupu v účinnost se vyžaduje ratifikace alespoň 2/3 smluvních stran, avšak v roce 2019 byla ratifikace ukončena pouze v 6 z 53 smluvních stran. Viz DIXON, Tim, BIRCHENOUGH, Andrew. Exporting CO₂ for Offshore Storage – The London Protocol's Export Amendment (April 6, 2021). Proceedings of the 15th Greenhouse Gas Control Technologies Conference 15–18 March 2021. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3820609>.

⁸⁹¹ Rezoluce LP.5(14) o předčasně aplikaci novelizace čl. 6 Londýnského protokolu z roku 2009 ze dne 11. října 2019. Text je dostupný *ibid.*, s. 8 a násled.

⁸⁹² Rezoluce LP.4(8) o změně Londýnského protokolu, zavádějící regulaci fertilizace moří a dalších mořských geoinženýrských aktivit z 18. října 2013, Dostupné z: https://www.gc.noaa.gov/documents/resolution_lp_48.pdf.

⁸⁹³ Nový čl. 5bis Protokolu.

⁸⁹⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 240/1996 Sb.

přivodit jeho podstatnou a škodlivou změnu. Tato úmluva by tedy mohla být aplikovatelná na metody fertilizace moří. Některé studie však upozorňují, že úmluvou předpokládaný mechanismus řešení sporů mezi státy nedává vůbec záruku, že by účinně zabránil realizaci takových metod, navíc v situaci, kdy UNCLOS pro svou interpretaci výslovně neobsahuje jako kritérium princip předběžné opatrnosti.⁸⁹⁵

Mezinárodní smlouvy, které tvoří mezinárodní klimatický režim, zjevně počítají metody negativních emisí, tedy CDR, mezi možné nástroje řešení negativních dopadů klimatické změny. UNFCCC hovoří o „propadech skleníkových plynů“, Kjótským protokolem založený *Clean Development Mechanism* (CDM) počítal i se zařazením CCS metod mezi ty podporované.

Pařížská dohoda opět výslovně zmiňuje roli propadů skleníkových plynů pro dosažení dlouhodobého teplotního cíle, neboť je zjevné, že dosažení tohoto cíle by bylo bez nich velmi obtížné.⁸⁹⁶ V preambuli vyjadřuje uznání důležitosti zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů, v čl. 4 odst. 1 požaduje po státech, aby usilovaly o urychlené snižování emisí tak, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století. Čl. 4 odst. 13 Pařížské dohody pak počítá s tím, že propady skleníkových plynů budou státy započítávat do svých vnitrostátně stanovených příspěvků vedle započítávání emisí. Podle čl. 5 Pařížské dohody by státy měly přijmout opatření k ochraně a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů včetně lesů. Právě toto ustanovení patrně může vzbuzovat nejvíce očekávání ve věci klimatického inženýrství, protože právě metody CDR jsou to, co je zacíleno na zvyšování propadů (tj. odčerpávání či úbytků) skleníkových plynů, a příklad lesů je zjevně využit pouze jako jeden příklad z mnoha; metody CDR zároveň Úmluva nevylučuje.

Lze zaznamenat, že Pařížská úmluva sice uznává potřebu snižovat emise, ale neříká nic o tom, jakými metodami by se tak mělo dít. Komentátoři uvádějí, že tato absence ustanovení o doporučených způsobech klimatické akce je v souladu s principem státní suverenity: je na vůli každého státu, jaký způsob plnění svých mezinárodních závazků zvolí.⁸⁹⁷ Proto rozhodně nelze říci, že by uvedená ustanovení dávala jasná vodítka pro regulaci metod klimatického inženýrství – nezakazují ho, nepodporují ani ho blíže nespecifikují jako nástroj.

Můžeme-li metody CDR počítat mezi přípustné či potřebné, pak právní postavení metod SRM v těchto mechanismech je mnohem méně jasné. Vyzývání států

⁸⁹⁵ Viz DOELLE, Meinhard. *Geoengineering and Dispute Settlement Under UNCLOS and the UNFCCC: Stormy Seas Ahead*. In ABATE, Randall, S. (Ed.). *Climate Change Impacts on Ocean and Coastal Law: U.S. and International Perspectives*. Oxford Scholarship online, 2018. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/265770547_Geoengineering_and_Dispute_Settlement_Under UNCLOS_and_the_UNFCCC_Stormy_Seas_Ahead.

⁸⁹⁶ REYNOLDS, J., L. *Climate engineering and international law*. Op. cit., s. 182. Pařížská úmluva čl. 4 odst. 1.

⁸⁹⁷ MAYER, Benoit. Article 4: Mitigation. In VAN CALSTER, G., REINS, L. *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 112.

v UNFCCC, aby činily pozitivní opatření v oblasti propadů a rezervoárů uhlíků, se někdy vykládá tak, že UNFCCC minimálně nepřímo podporuje metody klimatického inženýrství včetně SRM. G. Winter naopak dovozuje, že takový výklad je nesprávný: čl. 3 odst. 3 UNFCCC se totiž výslovně vztahuje na příčiny klimatické změny a sluneční záření je sice součástí našeho klimatického systému, avšak není příčinou (antropogenní) klimatické změny. Podobně si lze všimnout, že čl. 4 odst. 1 písm. b) a d) UNFCCC se týká pouze zachycování skleníkových plynů, nikoli snižování slunečního záření.⁸⁹⁸

Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států (LR-TAP, 1979)⁸⁹⁹ je jedním ze základních nástrojů prevence přeshraničního znečišťování ovzduší; její protokoly se věnují regulaci jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich skupin (např. protokoly týkající se síry, těkavých organických látek, těžkých kovů, perzistentních organických polutantů ad.). Co se týče klimatického inženýrství, úmluva zatím neobsahuje dostatečně určitá ustanovení, která by znamenala zákaz nebo regulaci například vypouštění sulfátů do stratosféry, které je jedním z typů SRM. Její protokoly týkající se síry obsahují ohlašovací povinnosti, avšak samotné vypouštění určitým státem by bylo v rozporu s Úmluvou, pouze pokud by daný stát přesáhl emisní strop určený mu pro síru. Navíc protokoly zahrnují pouze vypouštění emisí síry při spalování fosilních paliv v energetice, průmyslu a dopravě.⁹⁰⁰

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy (1985)⁹⁰¹ a její prováděcí **Montrealský protokol** o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu,⁹⁰² regulují vypouštění látek poškozujících ozonovou vrstvu – halonů, freonů, metylbromidu či tetrachlorometanu. Ani tato mezinárodní úprava není podle komentátorů způsobilá regulovat či zakázat vypouštění látek, které je podstatou technik SRM. Například Montrealský protokol nezahrnuje sloučeniny síry, které plánují metody SRM vypouštět do stratosféry, a i kdyby je zahrnoval, reguloval by jejich výrobu, dovoz, vývoz a spotřebu, ale nikoli jejich vypouštění nebo injektáž.⁹⁰³

Úmluvy, které tvoří mezinárodní kosmické právo,⁹⁰⁴ by se teoreticky aplikovaly na instalování kosmických mikrolodí, které je předpokládáno jako jedna

⁸⁹⁸ Blíže WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 987.

⁸⁹⁹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 5/1985 Sb.

⁹⁰⁰ BODLE, R. *Climate Law and Geoengineering*. Op. cit., s. 450. WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 991.

⁹⁰¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2003 Sb. m. s.

⁹⁰² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 109/2003 Sb. m. s.

⁹⁰³ BODLE, R. *Climate Law and Geoengineering*. Op. cit., s. 451. WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 992.

⁹⁰⁴ Konkrétně jde o následující úmluvy: Smlouva o zásadách řídicích činností států ve výzkumu a využívání kosmického prostoru, včetně Měsíce a jiných nebeských těles (č. 40/1968 Sb. m. s.); Smlouva o záchraně astronautů, návratu astronautů a navrácení objektů vypouštěných do kosmického prostoru (č. 114/1970 Sb. m. s.); Úmluva o mezinárodní odpovědnosti za škodu způsobenou (umělými) kosmickými objekty (č. 58/1977 Sb. m. s.); Úmluva o registraci objektů vypuštěných do kosmického prostoru (č. 42/2016 Sb. m. s.); Dohoda řídicí činnosti států na Měsíci a jiných nebeských tělesech.

z metod SRM, avšak úmluvy, které jsou jeho součástí, výslovně neregulují ani nezakazují uplatňování technik klimatického inženýrství ve vesmíru.⁹⁰⁵

Úmluva o zákazu vojenského nebo jakéhokoliv jiného nepřátelského použití prostředků měnících životní prostředí (1976)⁹⁰⁶ zakazuje uchýlovat se k vojenskému nebo jakémukoliv jinému nepřátelskému použití prostředků měnících životní prostředí, které mají rozsáhlé, dlouhodobé nebo vážné následky jako prostředky ničení, způsobení škody nebo újmy kterémukoliv jinému smluvnímu státu. Přitom pojem „prostředky měnící životní prostředí“ se vztahuje na všechny prostředky vyvolávání změn – pomocí záměrného řízení přírodních procesů – dynamiky, složení nebo struktury Země, včetně její bioty, litosféry, hydrosféry, atmosféry nebo kosmického prostoru. Využití této úmluvy jako ochrany proti zneužití klimatického inženýrství však brání ustanovení, podle něhož je dovoleno využívat prostředky měnící životní prostředí pro mírové účely.⁹⁰⁷

Tzv. Espoo konvence, tj. úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států,⁹⁰⁸ požaduje procesy spojené s posuzováním vlivů na životní prostředí u aktivit zahrnutých v příloze č. I citované úmluvy, kde aktivity spadající pod klimatické inženýrství nejsou obsaženy. Nicméně řada těchto technologií může splňovat kritéria přílohy č. III této úmluvy (rozsah, účinky) a pro takové aktivity platí, že u nich má být postupováno, jako kdyby byly uvedeny v příloze č. I, pokud některá ze stran podá podnět v tomto směru a takový závěr vyplýne i z jednání stran (čl. 2 odst. 5 uvedené úmluvy). Tato UNECE úmluva váže pouze evropský prostor.

14.2.3 Doporučení mezinárodních těles

Některé mezinárodní i národní expertní instituce mají tak vysoký kredit, že jimi vydávané studie, stanoviska či doporučení mohou mít velkou váhu a ovlivňovat řadu aktérů včetně států i veřejné mínění. Nicméně jak je vidět na třech příkladech takových těles, jejich závěry v tak obtížných a komplexních záležitostech, jako je využití nových technologií pro řešení klimatické změny, se mohou odlišovat. Představené přístupy tří těles popisují pouze poznatky a z nich vyvozené závěry klimatické vědy, nikoli práva. V té souvislosti je třeba zdůraznit, že otázky technické proveditelnosti a účinnosti řešení zařazených do klimatického inženýrství jsou odlišné od právní otázky, zda jsou takové metody v souladu s právem.

Panel IPCC se otázce geoinženýringu poprvé podrobněji věnoval ve zvláštní zprávě Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change Expert Meeting on Geoengineering⁹⁰⁹ z roku 2012, v rámci procesů přípravy Páté hodnotící zprávy.

⁹⁰⁵ BODLE, R. *Climate Law and Geoengineering*. Op. cit., s. 451, 452.

⁹⁰⁶ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 77/1980 Sb.

⁹⁰⁷ Viz například WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 986.

⁹⁰⁸ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s.

⁹⁰⁹ *IPCC Expert Meeting on Geoengineering: Meeting Report*. Op. cit.

V reportu vysvětluje základní pojmy z oblasti klimatického inženýrství a upozorňuje na problémy a rizika, které jsou s těmito technologiemi spojeny. Sama Pátá hodnotící zpráva, vydaná v letech 2013–2014,⁹¹⁰ rozlišuje technologie CDR a SRM. Část jí nastíněných mitigačních scénářů přímo počítá se zapojením určitých metod CDR, konkrétně BECCS a zalesňování. Argumentuje, že pomalejší mitigace před rokem 2030 znamená vyšší potřebu spoléhat se v dalším období na metody CDR. Nicméně s CDR metodami počítá zvláště v sektorech, kde náklady na mitigaci jsou vysoké.⁹¹¹ Ohledně metod SRM pak AR5 uvádí, že jsou dosud neověřené a nejsou zahrnuty v žádných mitigačních scénářích IPCC. Pokud by byly užívány, obsahovaly by řadu nejistot, vedlejších efektů, rizik, nedostatků a rovněž důsledků v oblasti etiky a řízení. Pokud by pak byla jejich realizace ukončena, s vysokou mírou pravděpodobnosti by následně teplota zemského povrchu velmi rychle stoupla, s dopady na ekosystémy citlivé na rychlé změny.⁹¹²

Další zprávou IPCC, která se vyjadřuje ke geoinženýringu, je Zvláštní zpráva ke globálnímu oteplení o 1,5 °C z roku 2018.⁹¹³ Protože celkově ubývá pravděpodobnosti, že by svět mohl ještě teplotního cíle 1,5 °C dosáhnout, *všechny scénáře* podle této zprávy již počítají s uplatněním CDR metod, s různým poměrem využití metod BECCS a propadů ze zemědělství, lesnictví a dalších způsobů využití půdy (zkr. AFOLU).⁹¹⁴ Budoucí nutnosti využívat metody CDR ve velkém rozsahu se můžeme vyhnout jedině, pokud globální emise začnou klesat dostatečně před rokem 2030. Naopak s metodami SRM nepočítá tato zpráva IPCC v žádném zvažovaném emisním scénáři, vzhledem k velké nejistotě, mezerám v poznání a závažným rizikům.⁹¹⁵

Šestá hodnotící zpráva IPCC, jejíž první část byla vydána v srpnu 2021, se vyjadřuje opět o něco detailněji k metodám CDR, na něž již s jistotou spoléhá ve svých scénářích. Kupodivu se však opět vrací i ke zvažování metod SRM, které se zdály být v předchozích zprávách zcela vyloučeny. CDR metody podle této zprávy mají potenciál kompenzovat zbytkové emise CO₂, resp. ve značném rozsahu zajišťovat negativní emise k dosažení uhlíkové neutrality. Zároveň zpráva považuje za výhodu, že případné ukončení realizace těchto metod nemá velké očekávané následky.⁹¹⁶ O SRM metodách Zpráva uvádí, že byly od vydání AR5 dále zkoumány se zjištěním, že by mohly vykompenzovat některé dopady zvyšování koncentrací skleníkových plynů na globální a regionální klima. Ochlazení působené SRM by zvýšilo propady uhlíku na zemi i v oceánech, ale nezastavilo by zvyšování výskytu CO₂ v atmosféře ani okyselování oceánu způsobené pokračujícími antropogenními emisemi CO₂. Dále, náhlé zavedení SRM technik ve větším měřítku může způsobit silné změny ve vodním cyklu, a náhlé ukončení SRM technik naopak může

⁹¹⁰ Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>.

⁹¹¹ IPCC AR5 Synthesis Report, SPM, 2014, s. 23.

⁹¹² Ibid., s. 25, 26.

⁹¹³ Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

⁹¹⁴ Viz Zvláštní zpráva 1,5 °C, SPM, 2018, s. 14.

⁹¹⁵ Ibid., s. 12, 18.

⁹¹⁶ IPCC AR6 WG1 TS, 2021, s. 64, 65.

klimatickou změnu zrychlit; tomu lze zabránit postupným vysazováním SRM kombinované se snižováním emisí.⁹¹⁷ Z právě uvedeného se zdá, že IPCC nevylučuje, že metody SRM nebo uvažování o nich se mohou vrátit do expertní klimatické debaty a mohou být do budoucna reálně zvažovány.

Druhým příkladem instituce vysoké expertní úrovně je **Poradní výbor evropských akademií věd (EASAC)**. Ten ve své zprávě⁹¹⁸ upozorňuje, že klimatické scénáře, které modelují mitigaci tak, aby byly dodrženy cíle Pařížské dohody, spoléhají ve velké míře na technologie zachycování uhlíku z atmosféry, což je nezbytné pro kompenzaci nedostatečnosti doposud plánovaných mitigačních opatření. Důvěryhodnost takových přístupů je ovšem nutno prověřovat, protože spoléhání se na budoucí užití technologií ke kompenzování současných nedostatků v mitigaci má vážné dopady na budoucí generace. Zpráva argumentuje, že NETs technologie založené na zachytávání uhlíku mohou hrát užitečnou roli, ale podle současných informací ne v míře, která by byla potřebná ke kompenzování nedostatečných mitigačních opatření, neboť scénáře IPCC pro splnění cílů Pařížské dohody se započítanými příspěvky NETs jsou příliš optimistické. Kromě toho provázejí pokusy aplikovat NETs ve větší míře významné nejistoty, vysoké ekonomické náklady a rizika dopadů na pevninské i mořské ekosystémy. Základ klimatické akce by podle tohoto výboru mělo tvořit urychlené a intenzivní snažení o snižování emisí skleníkových plynů.⁹¹⁹ Právě shrnuté závěry evropských akademií věd tak reprezentují velmi opatrný přístup k nejistým technologiím, a to dokonce i technologiím CDR, které se považují za méně rizikové (metodám SRM se tato zpráva nevěnuje). Do určité míry jsou tak vlastně i kritikou přístupu IPCC, který v rostoucí míře využití CDR už přímo předpokládá, a využití SRM přestal vylučovat.

Třetí ukáзка přístupu expertní autority pochází od britské **Královské společnosti**. Ta v roce 2009 vydala shrnující zprávu o geoinženýringu v klimatické vědě.⁹²⁰ Podle této zprávy musí být nadále jako nejbezpečnější a hlavní metoda zmírňování klimatické změny vnímáno přijímání včasných a účinných opatření ke snižování emisí skleníkových plynů. Žádná z metod klimatického inženýrství není schopna poskytnout jednoduché nebo snadno akceptovatelné řešení klimatické krize a nic, co je v současné době známo o metodách klimatického inženýrství, se nesmí stát důvodem pro snížení nebo zpomalení tohoto snažení. Metody geoinženýringu budou pravděpodobně v budoucnu technicky proveditelné, avšak zatím jsou tu příliš velké nejistoty ohledně jejich účinnosti, nákladnosti a environmentálních dopadů. Proto by měly být chápány do budoucna jako pouze potenciálně doplňkové k mitigaci snižováním emisí, a měly by být nadále předmětem zkoumání. Zvláště zpráva považuje za nepřijatelné, aby jakékoli geoinženýrské metody s přeshraničními

⁹¹⁷ Ibid., s. 69.

⁹¹⁸ *Negative emission technologies: What role in meeting Paris Agreement targets? EASAC policy report 35*. Op. cit.

⁹¹⁹ Ibid., s. 1, 2.

⁹²⁰ *Geoengineering the Climate: Science, Governance and Uncertainty* [online]. *Royal Society*, 2009. Dostupné z: https://royalsociety.org/-/media/Royal_Society_Content/policy/publications/2009/8693.pdf.

účinky (s výjimkou metod pouhého zachycování uhlíku z atmosféry) byly zaváděny před přijetím jejich regulace.⁹²¹ Ty CDR technologie, které budou ověřeny jako bezpečné, účinné, udržitelné a cenově dostupné, by měly být zavedeny vedle tradičních způsobů mitigace, jakmile to bude možné. Naopak SRM metody by měly být vzhledem k nejistotám je provázejícím považovány pouze za záložní řešení pro případ, že by bylo v budoucnu nezbytné rychlé snížení globální teploty, a i v takovém případě by měly být aplikovány pouze krátkodobě a s paralelním co nejintenzivnějším využitím tradičních metod snižování emisí tak, aby mohly být brzy opět zastaveny.⁹²²

14.3 Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě

Vzhledem ke komplexnosti, dynamickému rozvoji, politické povaze a zároveň i kontroverznosti celé problematiky je jasné, že její budoucí mezinárodněprávní zakotvení nebude jednoduché, byť by rozhodně bylo žádoucí.

Na prvním místě je možno si všimnout čím dál větší snahy rozlišovat mezi dvěma velkými kategoriemi původně řešenými v rámci geoinženýringu pohromadě, CDR a SRM, které by možná měly mít i odlišnou právní regulaci. Věc se jeví tak, že metody CDR by nemusely pro mezinárodní právo představovat velkou novou výzvu, a také jejich dopady jsou převážně lokální, což by vedlo k těžišti právní úpravy ve vnitrostátním právu. Výjimku z právě uvedeného by patrně tvořila metoda fertilizace moří, případně další techniky s takto rozsáhlými účinky. Pro ně by správnou cestou byla pravděpodobně úprava ustanovení v rámci UNCLOS a MARPOL.⁹²³

Ohledně budoucí úpravy SRM je situace složitější a jednotliví autoři pochopitelně navrhují řešení, která odpovídají jejich pohledu na přijatelnost těchto metod. Někteří proto hledají cesty, jak SRM vzhledem k rizikům mezinárodním právem zakázat nebo přísně regulovat,⁹²⁴ jiní hledají naopak cesty, jak SRM jako potenciální dodatečný nástroj k řešení změny klimatu vhodnými právními nástroji podpořit.⁹²⁵

Pro budoucí **výhled právní úpravy klimatického inženýrství**, resp. spíše specificky jeho části SRM, jsou popisovány tři možné cesty:

1. cesta menších úprav stávajících nástrojů mezinárodního práva (zejména těch uvedených výše), které by zavázaly státy novými dodatečnými závazky; tato cesta se sice jeví jako realističtější, zároveň však jako zdlouhavá a náročná při

⁹²¹ Ibid., s. ix–xii.

⁹²² Ibid.

⁹²³ REYNOLDS, J. L. *Climate engineering and international law*. Op. cit., s. 183.

⁹²⁴ Například viz WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit. G. Winter hájí názor, že metody SRM by měly být právem zcela zakázány, protože ohledně jejich účinků je nevyhnutelná a naprostá nejistota.

⁹²⁵ REYNOLDS, J., L. *Climate engineering and international law*. Op. cit., s. 184. Pozn.: J. Reynolds patří právě k těm autorům, kteří právní přijatelnost SRM hájí.

potřebě upravit větší počet ustanovení různých mezinárodních úmluv s různými okruhy smluvních stran;⁹²⁶

2. inovativní přístup spočívající ve vytvoření zcela nového mezinárodního právního režimu klimatického inženýrství; tento režim by mohl vycházet ze zásad již zformulovaných pod názvem **Oxfordské principy pro regulaci geoinženýringu**; jak však sami jeho autoři přiznávají, vznik takového nového režimu a souhlas států s ním jsou v blízké budoucnosti nepravděpodobné;⁹²⁷
3. cesta úplného zákazu SRM od samého začátku, a to za pomoci prostředků mezinárodního obyčejového práva, kde základem by byla všeobecně uznávaná povinnost států „využívat všech prostředků, které jsou k dispozici, k vyhnutí se činností, působícím vážnou škodu na životním prostředí jiného státu“,⁹²⁸ která by musela být podrobena detailnímu výkladu co do důsledku pro oblasti klimatického inženýrství.

Vodítky pro budoucí tvorbu i interpretaci pravidel pro klimatické inženýrství mohou být výstupy **Komise pro mezinárodní právo** (*International Law Commission*, ILC). Například podle návrhu článků o prevenci přeshraničních škod z nebezpečných činností z roku 2001 „činnosti, které mohou být považovány za zvláště nebezpečné, vyžadují mnohem vyšší standard opatrnosti při vytváření politik a mnohem vyšší stupeň uvědomělosti na straně státu, který je prosazuje.“⁹²⁹ Dále, jedno z pravidel zařazených do návrhu směrnice o ochraně atmosféry⁹³⁰ zní: „Činnosti zaměřené na záměrné modifikace atmosféry velkého rozsahu by měly být prováděny jedině s velkou obezřetností a opatrností, a v souladu s veškerými aplikovatelnými pravidly mezinárodního práva včetně těch, které se vztahují na posuzování vlivů na životní prostředí.“

Specifickou otázkou budoucí právní úpravy klimatického inženýrství je **uplatnění principu předběžné opatrnosti**. Tato otázka není v literatuře zatím jednoznačně vyřešena. Lze totiž argumentovat, že riziko nevratných škod na životním prostředí a prvky vědecké nejistoty představuje jak klimatická změna, tak klimatické inženýrství. Různí autoři se i zde přiklání k oběma směrům řešení – totiž že vyhovět principu předběžné opatrnosti znamená odmítnout další pokračování metod SRM, jakož i – ze strany druhého tábora – znamená právě tyto metody dále

⁹²⁶ Blíže viz WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 1000–1002.

⁹²⁷ RAYNER, Steve, REDGWELL, Catherine, SAVULESCU, Julian et al. Memorandum on Draft Principles for the Conduct of Geoengineering Research [online]. *Memorandum to the House of Commons Science and Technology Committee, Enquiry into the Regulation of Geoengineering*. 2009. Dostupné z: <http://www.geoengineering.ox.ac.uk/www.geoengineering.ox.ac.uk/oxford-principles/principles/index.html>.

⁹²⁸ ICJ 20 April 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentina v Uruguay), Number 204.

⁹²⁹ ILC Commentary (11) to Article 3 of Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities (ILC 2001), cit. in WINTER, G. *Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity?* Op. cit., s. 1007.

⁹³⁰ Draft guidelines on the protection of the atmosphere, 2021. Dostupné z: https://unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/Air/EB/PoAt_Attachment_e_.pdf.

podporovat.⁹³¹ Jinými slovy, princip předběžné opatrnosti může být jedněmi vykládán jako vyžadující opatrnost při zvažování metod klimatického inženýrství (resp. vyžadující přímo zákaz určitých metod), neboť představují neznámá rizika pro životní prostředí a lidské zdraví. Druhými může být vykládán tak, že rozvíjení metod klimatického inženýrství je správnou odpovědí předběžné opatrnosti vůči (známému) riziku klimatické změny. Způsob aplikace pak závisí na tom, jaký zvolíme výklad principu předběžné opatrnosti, jak přesně ho vztáhneme na klimatické inženýrství, nebo spíše na určitou jeho část, a také jaká fáze dané činnosti je relevantní (zejména zda jde o výzkum nebo již o zavedení do praxe).⁹³² Například podle striktní verze principu předběžné opatrnosti by potenciálně nebezpečné aktivity klimatického inženýrství neměly být prováděny, dokud nebude prokázáno, že nepředstavují žádné riziko, nebo že nesou riziko, které je akceptovatelné (zde se otvírá další otázka, jak posoudit akceptovatelnost rizika).⁹³³

Celkově lze shrnout, že **mezinárodněprávní úprava klimatického inženýrství zatím neexistuje**. Stávající právní úprava nebyla vytvořena jako zacílená na metody klimatického inženýrství a interpretace jejích různých částí a ustanovení vede k různým výsledkům ohledně právní dovolenosti těchto metod a poskytuje pouze částečná vodítka pro výzkum a případné uplatnění těchto metod. Pouze malá část existující právní úpravy je nesporná a všeobecně akceptovaná (například povinnost provádět předchozí posuzování vlivů na životní prostředí). To, zda budou státy podporovat výzkum těchto nových technologií, je do značné míry také politická otázka. Jednoznačný je požadavek, aby právní regulace i institucionální zajištění pro oblast klimatického inženýrství byly zajištěny předtím, než se tyto metody začnou v praxi provádět. Zda se však podaří vyjednat pro takovou regulaci nějaká univerzální mezinárodněprávní pravidla, je však otázkou. Zdá se spíše, že tlak na výzkum a rozvoj těchto technologií ze strany některých států a korporací je rychlejší než možnost mezinárodního společenství vyjednat rámec právní úpravy.

Mezinárodněprávní úprava by zároveň byla potřebná pro stanovení základního rámce a mantinelů vnitrostátních úprav, byť **v případě ČR** lze zatím hovořit pouze o rozvíjení metod CCS a plánování jejich budoucího uplatnění a o zákoně č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur, který je transpozicí evropské směrnice.⁹³⁴ Smyslem směrnice, a tedy i zákona je založit právní rámec pro geologické ukládání CO₂, a to pomocí technologie spočívající v zachytávání CO₂ z průmyslových zařízení, jeho přepravě a následném vtlačení (injektáži) do vhodné podzemní horninové struktury (úložiště) za účelem jeho trvalého zadržení. Jde tedy o technologii CCS. Základem této právní úpravy je povolovací režim

⁹³¹ REYNOLDS, J., L. *Climate engineering and international law*. Op. cit., s. 185.

⁹³² TEDSEN, Elizabeth, HOMANN, Gesa. Implementing the Precautionary Principle for Climate Engineering. *Carbon & Climate Law Review*. 2013, č. 2, s. 95.

⁹³³ *Ibid.*, s. 98.

⁹³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006.

pro úložiště CO₂ zajišťovaný báňským úřadem a stanovení povinností pro provoz úložiště, pro jeho uzavírání a pro dobu po jeho uzavření. Česká geologická služba uvádí, že v ČR se vyskytují lokality vhodné ke geologickému ukládání CO₂, a to zčásti v místech po vytěžených ložiscích ropy a plynu. Tato instituce spolupracuje s norskými partnery na projektech zaměřených na ověření, zda je ukládání CO₂ v ČR možné.⁹³⁵ Od roku 2021 je navíc pod hlavičkou Technologické agentury ČR rozvíjen projekt zacílený na vznik úložiště CO₂ v Česku do roku 2024.⁹³⁶

⁹³⁵ Viz web ČGS a web projektu na <http://www.geology.cz/repp-co2/o-projektu>.

⁹³⁶ Viz web TAČR: <https://vedavyzkum.cz/z-domova/technologicka-agentura-cr/cesko-norsky-pilotni-projekt-ukladani-co2-pod-zem-pomuze-s-bojem-proti-klimaticke-zmene>.

IV

**ZÁKLADY KLIMATICKÉHO
PRÁVA EVROPSKÉ UNIE
A ČESKÉ REPUBLIKY**

15 KLIMATICKÉ PRÁVO EU

Eva Balounová

15.1 Počátky klimatického práva v EU

V roce 2014 byla Evropská unie třetím největším producentem emisí oxidu uhličitého na světě se svým 10% podílem. Následovala tak Čína, která se podílela přibližně 30 %, a Spojené státy americké s podílem přibližně 15 %.⁹³⁷ Emise skleníkových plynů v EU již dosáhly svého vrcholu v roce 1979.⁹³⁸ Evropské unii se od té doby daří snižovat emise skleníkových plynů – celkový objem emisí se snížil o 31 % mezi lety 1990 a 2020.⁹³⁹

Ačkoliv se změna klimatu dostala v EU do povědomí veřejnosti již v 80. letech minulého století, trvalo určitou dobu, než se Unie **pasovala do role lídra** ve snaze o její zmírnění.⁹⁴⁰ To bylo dáno jednak tím, že mezinárodní společenství očekávalo, že globálním lídrem v ochraně životního prostředí budou Spojené státy americké, a za druhé tím, že Evropská unie získala formální pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí (dovnitř – vůči svým členským státům) až Jednotným evropským aktem (JEA), který nabyl účinnosti v roce 1987. Změna přišla na konci minulého století, kdy se EU zavázala, že její emise v roce 2000 nepřekročí úroveň z roku 1990. Tím se EU stala zastáncem závazných cílů snižování emisí na rozdíl právě od USA, které od začátku prosazovaly méně centralizovaný a flexibilnější přístup ke snižování emisí skleníkových plynů.⁹⁴¹

Od začátku devadesátých let tak lze o Evropské unii mluvit jako o hráči, který se rozhodl jít cestou „vedení příkladem“.⁹⁴² To znamená, že prostřednictvím

⁹³⁷ LANGLET, David, MAHMOUDI, Said. *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 253. Obdobně hovoří i data z následujících let.

⁹³⁸ Z navrženého zamýšleného vnitrostátně stanoveného příspěvku EU.

⁹³⁹ Zpráva o stavu energetické unie 2021 – příspěvky k realizaci Zelené dohody pro Evropu a oživení Unie, KOM (2021) 950 v konečném znění.

⁹⁴⁰ Jedním z prvních dokumentů, který se věnoval na úrovni EU klimatu, bylo sdělení Evropské komise Radě Skleníkový efekt a Společenství z roku 1988. Toto sdělení ale bylo vydáno až po usnesení Evropského parlamentu z roku 1986, ve kterém se Evropský parlament zaměřil na skleníkový efekt a koncentraci CO₂ v atmosféře. K tématu skleníkového efektu se následně vyjádřila i Rada v roce 1989, která požadovala mimo jiné zlepšit energetickou účinnost, a nadcházející rok i Evropská rada.

⁹⁴¹ LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit., s. 262, 263.

⁹⁴² KINGSTON, Suzanne, HEYVAERT, Veerle, ČAVOŠKI, Aleksandra. *European Environmental Law*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 266. Ovšem to, zda je Evropská unie skutečně lídr v oblasti mitigace změny klimatu, jak se sama mnohdy označuje a chápe, je diskutabilní – někteří se domnívají, že Evropská unie momentálně lídr není, ale bylo by pro ni prospěšné se do této role vrátit zejména z důvodu konkurenceschopnosti. Srov. BALS, Christoph et al. The End

jednostranně stanovených ambiciózních cílů se EU snaží inspirovat další země.⁹⁴³ To ovšem do jisté míry závisí na tom, jak EU dokáže nastavit a dodržet své cíle. V případě EU to znamená přesvědčit všechny své členské státy, které čelí rozdílným ekonomickým poměrům. To stojí dle S. Kingstonové na dvou hlavních pilířích – sdílení úsilí⁹⁴⁴ a předcházení riziku úniku uhlíku; jako třetí pilíř označuje snahu EU představovat a chápat svoji politiku změny klimatu jako „příležitost“ a cestu k inovacím, trvale udržitelnému růstu a celosvětovému vedení v zelených technologiích.⁹⁴⁵ R. Sedláčková se domnívá, že ačkoliv jsou klimatické snahy Evropské unie motivovány i ekonomickými zájmy, možnost být lídrem je limitována nejen mezinárodní situací, ale i institucionální strukturou Evropské unie. Za tyto institucionální limity považuje nejen principy subsidiarity a proporcionality, ale i požadavek jednomyslnosti při hlasování v Radě o finančních (např. daňových) záležitostech nebo právo členských států na výběr energetického mixu. Navíc, Evropská unie tím, že má 27 členských států, může vysílat rozporuplné signály a nedostatečná implementace na úrovni členských států je dalším faktorem. Nicméně na druhé straně musí EU také konat v souladu s principem prevence a předběžné opatrnosti.⁹⁴⁶

Evropská unie se stala v devadesátých letech stranou Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a poté se připojila i ke Kjótskému protokolu. Tehdy také přišla s prvními nápady, jak se změnou klimatu bojovat. Primárním návrhem bylo **zavedení uhlíkové daně**, což se však z mnoha důvodů nepodařilo. Uhlíkovou daň navrhl Komise v roce 1992, nicméně v Radě nebylo dosaženo souhlasu.⁹⁴⁷ Po neúspěchu uhlíkové daně bylo přistoupeno k jinému nástroji jako k hlavnímu nástroji pro mitigaci změny klimatu – k systému **obchodování s emisními povolenkami**.

Větší úspěch než uhlíková daň měla v počátcích opatření směřující k lepší **energetické účinnosti**, jako byly požadavky na různé výrobky – např. na teplovodní kotle nebo na chladničky a mrazničky.⁹⁴⁸ V roce 1993 byla přijata směrnice

of EU Climate Leadership. Briefing Paper [online]. *Germanwatch*. 2013. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/8591.pdf>.

⁹⁴³ Jako příklad je uváděna např. i směrnice o zachytávání uhlíku (viz dále). *Ibid.*, s. 266.

⁹⁴⁴ Nařízení o sdílení úsilí stanoví vnitrostátní cíle v souladu se snížením emisí v rámci celé EU v odvětvích mimo systém EU ETS do roku 2030 o 30 % v porovnání s rokem 2005, a to podle Evropské komise spravedlivým způsobem – v rozmezí od 0 % do 40 % podle hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele, jak schválila Evropská rada.

⁹⁴⁵ KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Op. cit., s. 267, 268.

⁹⁴⁶ SEDLÁČKOVÁ, Radka. Legal Obstacles to EU Leadership on Climate Change. *Eastern and Central European Journal on Environmental Law*. 2013, č. 2.

⁹⁴⁷ Commission Proposal for a Council directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy, KOM (92) 226 v konečném znění. K dosažení souhlasu ohledně uhlíkové daně bylo potřeba jednomyslnosti v Radě (jako v případě daňových otázek).

⁹⁴⁸ Směrnice Rady 92/42/EHS ze dne 21. května 1992 o požadavcích na účinnost nových teplovodních kotlů na kapalná nebo plynná paliva a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/57/ES ze dne 3. září 1996 o požadavcích na energetickou účinnost elektrických chladniček, mrazniček a jejich kombinací, které jsou určeny pro domácnost; právní základ pro přijetí těchto směrnic byl čl. 114 SFEU.

SAVE.⁹⁴⁹ V roce 1993 byly přijaty další nástroje, které podporovaly **obnovitelné zdroje energie**.⁹⁵⁰ Nicméně bylo to zejména přijetí Kjótského protokolu v roce 1997, které nastartovalo přijímání legislativních opatření v oblasti mitigace změny klimatu v Evropské unii. EU začala být aktivní ve všech třech hlavních oblastech opatření v mitigaci se změnou klimatu – omezování emisí skleníkových plynů, zvyšování energetické účinnosti a podpoře energie z obnovitelných zdrojů (zkráceně OZE).

15.2 Předmět právní úpravy

Na úrovni Evropské unie je právní úprava v oblasti **adaptace** na změnu klimatu mnohem skromnější než právní regulace vztahující se k mitigaci změny klimatu. S. Kingstonová vysvětluje tento fakt tím, že jak politika ochrany životního prostředí, tak energetická politika spadají do sdílených kompetencí, legislativa proto musí projít tzv. testem subsidiarity (viz dále). Potřeby adaptace mohou být v zemích EU značně odlišné – členskými státy jsou jak státy jižní Evropy, tak státy severní Evropy, státy vnitrozemské i státy s mnoha kilometry mořského pobřeží.⁹⁵¹ V oblasti adaptace na změnu klimatu byl zatím hlavním dokumentem Evropské unie **koncepční dokument** – Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu z roku 2013,⁹⁵² která byla v roce 2021 nahrazena novou strategií EU pro přizpůsobení se změně klimatu s názvem Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu.⁹⁵³ Požadavky na vypracování adaptační strategie jsou dány také Evropským právním rámcem pro klima (v souladu s Pařížskou dohodou).⁹⁵⁴

Předpisy zaměřující se na mitigaci změny klimatu v EU lze dělit do několika kategorií. Jednak jsou to předpisy regulující emisní obchodování (EU ETS). Druhou velkou skupinu tvoří předpisy upravující odvětví, která stojí mimo EU ETS (označované jako nařízení o sdílení úsilí a nařízení LULUCF). Třetí skupinu tvoří předpisy upravující podporu energie z obnovitelných zdrojů. Čtvrtá skupina předpisů se vztahuje k energetické účinnosti, zde se jedná nejen o směrnici o energetické účinnosti, ale i o právní úpravu energetické náročnosti budov nebo o označování

⁹⁴⁹ Směrnice Rady 93/76/EHS ze dne 13. září 1993 o omezování emisí oxidu uhličitého prostřednictvím zvyšování energetické účinnosti (SAVE).

⁹⁵⁰ WOERDMAN, E., ROGGENKAMP, M. M., HOLWERDA, M. *Essential EU climate law*. Op. cit., s. 22.

⁹⁵¹ KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Op. cit., s. 259, 260.

⁹⁵² KOM (2013) 216 v konečném znění.

⁹⁵³ KOM (2021) 82 v konečném znění.

⁹⁵⁴ Kromě celounijní strategie členské státy přijímají a provádějí také vnitrostátní strategie, které jsou pravidelně aktualizovány. Podle Evropského právního rámce pro klima členské státy také zajistí, aby byla politika v oblasti přizpůsobení se změně klimatu v Unii a v členských státech provázaná, vzájemně se podporovala a měla vedlejší přínos pro odvětvové politiky. Zaměřují se zejména na nejvíce ohrožené a zasažené populace a odvětví a v rámci konzultací s občanskou společností zjišťují nedostatky v tomto ohledu (čl. 5 odst. 3).

energetické účinnosti štítky. Další skupinu tvoří předpisy týkající se zachycování a ukládání uhlíku. Samozřejmě, mitigace změny klimatu se v evropském právu dotýkají mnohé další oblasti a předpisy. Například mimo systém EU ETS stojí zatím úprava emisí z automobilů nebo regulace fluorovaných skleníkových plynů. Ke snižování emisí skleníkových plynů přispívá i oběhové hospodářství apod.

15.3 Institucionální zajištění

Na utváření ekologické politiky a přijímání právních předpisů v Evropské unii se v různé míře podílejí všechny její vrcholné orgány, řada specializovaných institucí, orgány a instituce členských států, ale také zájmové organizace či jednotlivci.⁹⁵⁵

Evropská komise bývala v oblasti klimatu vnímána jako lídr, nicméně ve vztahu k relativně málo ambicióznímu návrhu rámce v oblasti klimatu do roku 2030 se ozývají hlasy, že takto EU nesměruje k cíli udržení nárůstu globální teploty na 1,5 °C a nereflktuje volání vědců po radikální transformaci.⁹⁵⁶ Například podle J. Skjærsetha Evropská komise již není lídrem, ale zaujala více strategický přístup, který reflektuje názory členských států (zastoupené v legislativním procesu v Radě Evropské unie).⁹⁵⁷ A. Bürgin se v kontextu nenavržení závazných národních cílů pro podíl obnovitelné energie pro rok 2030 domnívá, že tento posun od závazných vnitrostátních cílů je výsledkem vyjednávací strategie Evropské komise.⁹⁵⁸ **Evropský parlament** hraje v oblasti utváření ekologické politiky EU od samého počátku významnou úlohu. Jak uvádí M. Smolek, „pro činnost Evropského parlamentu na poli životního prostředí je charakteristická jeho snaha stanovovat přísnější podmínky ochrany, než jak je navrhuje Komise.“⁹⁵⁹ Toto platí i v nastavování klimatických politik.⁹⁶⁰

⁹⁵⁵ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Op. cit., s. 166.

⁹⁵⁶ KULOVESI, Kati, OBERTHÜR, Sebastian. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2020, č. 2.

⁹⁵⁷ SKJÆRSETH, Jon. The European Commission's Shifting Climate Leadership. *Global Environmental Politics*. 2017, č. 17 (2).

⁹⁵⁸ BÜRGIN, Alexander. National binding renewable energy targets for 2020, but not for 2030 anymore: why the European Commission developed from a supporter to a brakeman. *Journal of European Public Policy*. 2015, č. 5.

⁹⁵⁹ DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin. Právo životního prostředí v Evropské unii. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Op. cit., s. 169. Tato teorie se potvrzuje i při nastavování klimatických politik. U rámce pro rok 2030 to je právě Evropský parlament, který opakovaně požaduje navýšení úsilí Evropské unie.

⁹⁶⁰ Např. pro rok 2030 Evropský parlament požaduje snížení emisí o 60 %.

15.4 Prameny práva

Právním základem pro politiku v oblasti klimatu EU je v první řadě **čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)**, který v odst. 1 stanoví, že politika Unie v oblasti životního prostředí přispívá k sledování následujících cílů: zachování, ochraně a zlepšování kvality životního prostředí, ochraně lidského zdraví, uvážlivému a racionálnímu využívání přírodních zdrojů, podpoře opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boji proti změně klimatu. Článek 191 je obsažen v Hlavě XX. s názvem Životní prostředí (čl. 191 až 193). Jak uvádí J. Syllová, Unie byla v oblasti boje proti změně klimatu aktivní již před explicitním zařazením tohoto pojmu do hlavy dvacáté: „*Výslovné zmínění boje proti změně klimatu proto spíše zdůrazňuje palčivost tohoto problému a posiluje mandát EU pro vyjednávání na mezinárodní úrovni s ohledem na explicitní svěřeni této pravomoci členskými státy.*“⁹⁶¹ Článku 191 SFEU předcházela čl. 174 Smlouvy o založení Evropského společenství, který boj se změnou klimatu explicitně neobsahoval.

Kromě kapitoly Životní prostředí ve SFEU lze nalézt základ rovněž ve Smlouvě o Evropské unii (SEU). **Článek 3** odst. 3 SEU uvádí, že Evropská unie usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenčním sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. V čl. 3 odst. 5 Smlouvy o Evropské unii je navíc stanoveno, že Unie přispívá k udržitelnému rozvoji této planety i ve svých vztazích s okolním světem.

Důležitý je rovněž **čl. 194 SFEU „Energetika“**, který je základem pro budování energetické unie a pro mnoho návrhů týkajících se změny klimatu. Mnoho iniciativ v rámci mitigace změny klimatu má přímý dopad na energetickou politiku. V odst. 1 písm. c) je přímo stanoven cíl podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie. Článek 194 SFEU stojí za povšimnutí zejména proto, že jej přinesla Lisabonská smlouva jako nový článek a jde tak o první úpravu energetické politiky v primárním právu Evropské unie. P. Thieffry upozorňuje na to, že čl. 194 SFEU má silný vztah k politice životního prostředí: některé jeho cíle, jako podpora energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie, přímo vedou k ochraně životního prostředí; politika EU v oblasti energetiky má přihlížet k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí; a konečně, podle čl. 194 SFEU nelze omezit práva členského státu při volbě jeho energetického mixu, ale lze tak učinit na základě čl. 192 SFEU, tedy na základě politiky životního prostředí.⁹⁶²

⁹⁶¹ SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 691.

⁹⁶² Rada může na základě čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU přijmout zvláštním legislativním postupem a za vymezených podmínek opatření týkající se energetického mixu. Viz THIEFFRY, Patrick.

Politika životního prostředí i energetická politika patří mezi sdílené pravomoci Unie, Unie tedy musí postupovat podle **zásady subsidiarity**. Zásada subsidiarity se v unijním právu objevila nejprve v roce 1987 v rámci Jednotného evropského aktu (JEA) a týkala se pouze oblasti životního prostředí.⁹⁶³ Dnes je tato zásada upravena v čl. 5 Smlouvy o Evropské unii a v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, připojenému k zakládacím Smlouvám. Tento princip se vztahuje kromě jiných politik i na politiku životního prostředí a energetickou politiku. V. Vomáčka upozorňuje na judikaturu Soudního dvora ve věci C-6/03, kde Soudní dvůr vyjádřil myšlenku, že právní úprava v oblasti životního prostředí nemá za cíl úplnou harmonizaci a členské státy mají možnost přijetí přísnějších ochranných opatření.⁹⁶⁴ Ta musí být pouze slučitelná s primárním právem a oznámena Komisi. Unijní právo životního prostředí a energetické právo by mělo koncepčně navazovat na unijní ekopolitiku.⁹⁶⁵

Kromě primárního práva a pramenů sekundárního práva je evropská právní úprava v oblasti klimatu významně ovlivněna také mezinárodními smlouvami a jejím základem jsou **mezinárodněprávní závazky EU**. Evropská unie je smluvní stranou UNFCCC, Kjótského protokolu i Pařížské dohody. Evropská unie tyto mezinárodní úmluvy přijímá rozhodnutím. Evropská unie ratifikovala Pařížskou dohodu o změně klimatu 5. října 2016. Svůj **zamýšlený vnitrostátně stanovený příspěvek** (INDC) odevzdala 6. března 2015.⁹⁶⁶ Závazek představuje absolutní snížení emisí oproti referenčnímu roku a pokrývá celé hospodářství. Zahnuje všechny skleníkové plyny, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, tedy jmenovitě oxid uhličitý, metan, oxid dusný, částečně fluorované uhlovodíky, zcela fluorované uhlovodíky, fluorid sírový a fluorid dusitý. Referenčním rokem je rok 1990 a období snížení je 2021 až 2030 včetně. Původním cílem bylo dosažení alespoň 40 % snížení domácích emisí v roce 2030. V prosinci 2020 Rada postoupila podání vnitrostátně stanoveného příspěvku jménem EU a členských států, které obsahuje **aktualizovaný cíl** čistého snížení domácích emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o **55 %** oproti úrovni roku 1990.⁹⁶⁷ V březnu 2020 byla Radou přijata dlouhodobá strategie EU v oblasti klimatu v souladu s čl. 4 odst. 19 Pařížské dohody.⁹⁶⁸

Environmental protection and European Union energy policy: Energy transition after the Paris Agreement. *ERA Forum*. 2017, č. 4, s. 452, 453.

⁹⁶³ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 161.

⁹⁶⁴ VOMÁČKA, Vojtěch, JANČÁŘOVÁ, Ilona. Sedmý akční program pro životní prostředí – obr na nejistých nohách. *České právo životního prostředí*. č. 1.

⁹⁶⁵ *Ibid.*, s. 62. Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. dubna 2005 ve věci C-6/03 *Deponiezweckverband Eiterköpf v. Land Rheinland-Pfalz*.

⁹⁶⁶ Příspěvek je podáván státem, který předsedá Radě EU, a Evropskou komisí jménem Evropské unie a jejích členských států. **Jednotlivé členské státy EU tedy nemají své vlastní (státní) příspěvky (NDCs)**. Otázkou je, zda je takto oznámený příspěvek v souladu s čl. 4 odst. 16 Pařížské dohody. SCHWARTE, Christoph. EU climate policy under the Paris Agreement. *Climate Law*. 2021, č. 2.

⁹⁶⁷ Aktualizace vnitrostátně stanoveného příspěvku Evropské unie a jejích členských států – podání jménem Evropské unie a jejích členských států, určené sekretariátu UNFCCC. Dostupné zde: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14222-2020-REV-1/cs/pdf>.

⁹⁶⁸ Submission by Croatia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States, Zagreb, 6 March 2020, Subject: Long-term low greenhouse gas emission development

Důležitými prameny práva jsou i **rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie a akční programy pro životní prostředí**, které jsou přijímány prostřednictvím rozhodnutí. V květnu 2022 vstoupil v platnost 8. akční program pro období do roku 2030.⁹⁶⁹ Akční programy nejsou právně závazné a poskytují pouze rámec pro vytváření a implementaci.⁹⁷⁰

Sekundární legislativa klimatického práva EU zahrnuje všechny známé formy sekundárního unijního práva, tedy zejména tzv. typické právní akty, kterými jsou závazné právní akty – nařízení, směrnice a rozhodnutí, a nezávazné právní akty – doporučení a stanoviska. Podle čl. 192 a čl. 194 SFEU se obecně pro záležitosti ochrany životního prostředí a energetiky kromě taxativně vyčtených případů využije řádný legislativní postup. Článek 192 odst. 1 a čl. 194 odst. 2 SFEU stanoví povinnou konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů. Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.⁹⁷¹

Již před rokem 2009, kdy začal platit tzv. energeticko-klimatický balíček (viz dále), se původní sekundární legislativa vztahovala na regulaci skleníkových plynů,⁹⁷² podporu energie z obnovitelných zdrojů⁹⁷³ a energetické účinnosti.⁹⁷⁴ Tyto

strategy of the European Union and its Member States. Dostupné z: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/HR-03-06-2020%20EU%20Submission%20on%20Long%20term%20strategy.pdf>.

⁹⁶⁹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030. Šestý akční program pro životní prostředí z roku 2001 označuje změnu klimatu jako prioritní oblast, které je potřeba se věnovat. Sedmý akční program pro životní prostředí pro roky 2013–2020 řadí mezi prioritní cíle změnit Unii v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství. Osmý akční program již pracuje s pojmem klimatická neutralita, která je jedním z prioritních cílů Unie.

⁹⁷⁰ VOMÁČKA, V., JANČÁŘOVÁ, I. *Sedmý akční program pro životní prostředí – obr na nejistých nohách*. Op. cit., viz rozsudek Soudního dvora ve věci C-142/95 Associazione agricoltori della provincia di Rovigo, Associazione polesana coltivatori diretti di Rovigo, Consorzio cooperative pescatori del Polesine and Cirillo Brena v Commission of the European Communities, Mauro Girello and Greguoldo Daniele, body 32–34.

⁹⁷¹ Zvláštní legislativní postup se využije v těchto dvou oblastech v případě předpisů především fiskální povahy, opatřeních týkajících se územního plánování, hospodaření s vodními zdroji nebo týkajících se přímo nebo nepřímo dostupnosti vodních zdrojů, využívání půdy, s výjimkou hospodaření s odpady, a v případě opatření významně ovlivňujících volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií. V těchto záležitostech rozhoduje Rada jednomyslně po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů.

⁹⁷² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ze dne 17. května 2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/40/ES ze dne 17. května 2006 o emisích z klimatizačních systémů motorových vozidel a o změně směrnice Rady 70/156/EHS.

⁹⁷³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě.

⁹⁷⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/91/ES ze dne 16. prosince 2002 o energetické náročnosti budov, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS

právní předpisy byly již zrušeny nebo změněny, a to zejména tzv. energeticko-klimatickým balíčkem z roku 2009 a směrnicí o energetické účinnosti z roku 2012, které reagovaly na cíle pro rok 2020. Dále byly tyto dokumenty změněny v návaznosti na cíle pro rok 2030.

15.4.1 Sekundární legislativa v oblasti klimatu do roku 2020

Pro rok 2020 si EU vytyčila cíle 20-20-20, tedy 20% snížení emisí skleníkových plynů oproti roku 1990, 20% podíl energie z obnovitelných zdrojů a 20% zlepšení energetické účinnosti.⁹⁷⁵ Předpisy provádějící tyto cíle byly navrženy již v roce 2007. Evropská rada v roce 2007 očekávala, že v roce 2009 dojde k přijetí tzv. Kodaňské úmluvy v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu.⁹⁷⁶ Podmíněně se tedy zavázala ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 30 % ve srovnání s rokem 1990, za předpokladu, že další rozvinuté země se zaváží ke srovnatelnému snížení emisí a že hospodářsky vyspělejší rozvojové země přispějí úměrně svým povinnostem a příslušným schopnostem. Dále Evropská rada přijala nepodmíněný „pevný nezávislý závazek dosáhnout do roku 2020 snížení emisí skleníkových plynů přinejmenším o 20 % ve srovnání s rokem 1990.“⁹⁷⁷ Na základě těchto závěrů Evropské rady z března 2007 byl v témže roce představen tzv. energeticko-klimatický balíček, který byl nakonec schválen v prosinci 2008.

Energeticko-klimatický balíček obsahoval čtyři hlavní legislativní předpisy: směrnici novelizující obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů;⁹⁷⁸ rozhodnutí o rozdělení úsilí k dosažení redukčních cílů;⁹⁷⁹ směrnici o zachytávání a ukládání CO₂ do geologického podloží⁹⁸⁰ a směrnici o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.⁹⁸¹ Cíl energetické účinnosti byl poté zpracován v Plánu

a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/8/ES ze dne 11. února 2004 o podpoře kombinované výroby tepla a elektřiny založené na poptávce po užitečném teple na vnitřním trhu s energií a o změně směrnice 92/42/EHS.

⁹⁷⁵ Tyto cíle byly pravděpodobně splněny. Viz Trends and projections in Europe 2021, EEA Report No 13/2021, dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.

⁹⁷⁶ Závěry předsednictví Evropské rady, Brusel 8.–9. března 2007.

⁹⁷⁷ Ibid.

⁹⁷⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

⁹⁷⁹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

⁹⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení(ES) č. 1013/2006.

⁹⁸¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

energetické účinnosti z roku 2011 a navazující směrnici o energetické účinnosti.⁹⁸² Tyto předpisy tvořily základ právního rámce pro boj se změnou klimatu na úrovni EU do roku 2020.

Základní cíl, tedy snížit o 20 % emise skleníkových plynů do roku 2020 s referenčním rokem 1990, byl rozdělen do dvou celků: **na sektory zahrnuté pod EU ETS a na sektory mimo EU ETS**. Pro sektory spadající do EU ETS platil dílčí cíl 21% snížení emisí do roku 2020 s referenčním rokem 2005, pro druhou skupinu platil cíl 10% redukce ve srovnání s rokem 2005. To dohromady představovalo snížení emisí o 14 % ve srovnání s rokem 2005, což byl ekvivalent 20 % oproti roku 1990. Větší zátěž kladená na sektory EU ETS vycházela z předpokladu, že omezit emise v produkci elektřiny je levnější než v jiných sektorech.⁹⁸³

15.4.2 Sekundární legislativa v oblasti klimatu do roku 2030

V červnu 2021 bylo schváleno nařízení o evropském právním rámci pro klima, též nazývané evropský klimatický zákon,⁹⁸⁴ které stanoví závazný cíl pro Evropskou unii jako celek dosáhnout **klimatické neutrality do roku 2050**⁹⁸⁵ a to, že členské státy přijmou nezbytná opatření ke společnému dosažení tohoto cíle. Toto nařízení také stanoví prozatímní **závazný cíl pro rok 2030 snížit emise skleníkových plynů alespoň o 55 % oproti roku 1990**.⁹⁸⁶

Sekundární legislativa schválená v roce 2018, tvořící rámec pro mitigaci změny klimatu do roku 2030, v současnosti provádí **cíl snížení emisí do roku 2030 o 40 %**.

⁹⁸² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

⁹⁸³ ČERNOCH, Filip, ZAPLETALOVÁ, Veronika. *Energetická politika Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 98.

⁹⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

⁹⁸⁵ Celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, jež jsou upraveny právem Unie, musí být v Unii nejpozději do roku 2050 vyrovnané, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu, přičemž po tomto datu bude Unie usilovat o dosažení negativních emisí (čl. 2. odst. 1 Evropského právního rámce pro klima). O dlouhodobém cíli pro rok 2050 na úrovni Evropské unie můžeme nalézt zmínky již od roku 2007, kdy byl uvažován cíl snížit emise skleníkových plynů do roku 2050 o 60–80 %. K tématu se Evropská rada vrátila v roce 2009 krátce před Kodaňskou konferencí, kdy ve svých závěrech předsednictví ze dne 29.–30. října 2009 vyzvala všechny strany, aby „přijaly cíl 2 °C a souhlasily s celosvětovým snížením emisí o alespoň 50 % a souhrnným snížením emisí rozvinutých zemí o alespoň 80 až 95 % ve srovnání s hodnotami z roku 1990, jakožto součástí celosvětového snížení emisí do roku 2050.“ Tento cíl 80–95 % byl zopakován ve sdělení Plán přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050 z roku 2011.

⁹⁸⁶ Za účelem dosažení cíle klimatické neutrality stanoveného v čl. 2 odst. 1 je závazným cílem Unie v oblasti klimatu pro rok 2030 čisté domácí snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) do roku 2030 alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990 (čl. 4. odst. 1 Evropského právního rámce pro klima).

Ten je doplněn cíli pro podíl obnovitelných zdrojů energie a energetickou účinnost.⁹⁸⁷ Cíl 40% snížení emisí do roku 2030 byl dokonce napaden u Soudního dvora Evropské unie jako příliš nízký.⁹⁸⁸ Návrhy na změnu těchto předpisů tak, aby reflektovaly **současné navýšení cíle na 55 %** (provedené v návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu), byly již představeny v polovině roku 2021 v rámci **balíčku Fit for 55** (viz dále).

V Evropské unii jsou nyní emise snižovány jednak **v rámci systému EU ETS**, který je upraven novelizovanou směrnicí o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů,⁹⁸⁹ kterou se provádí cíl, aby odvětví, na která se vztahuje systém EU ETS, snížila své emise do roku 2030 o 43 % ve srovnání s rokem 2005.

Mimo systém EU ETS jsou emise snižovány prostřednictvím nařízení o sdílení úsilí⁹⁹⁰ a prostřednictvím nařízení o LULUCF.⁹⁹¹ **Nařízení o sdílení úsilí** stanoví vnitrostátní cíle v odvětvích mimo systém EU ETS (například emise z dopravy, stavebnictví, zemědělství a odpadů) do roku 2030, a to tak, aby do roku 2030 došlo k celounijnímu snížení emisí v těchto odvětvích o 30 % v porovnání s rokem 2005.

⁹⁸⁷ Prvotním dokumentem, který již v roce 2013 vytyčil pro rok 2030 cíl snížení emisí skleníkových plynů o 40 %, byla zelená kniha Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030. V lednu 2014 Evropská komise představila sdělení Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020 až 2030, z kterého vyplývá, že v analýze obsažené v posouzení dopadů, které bylo zveřejněno spolu s tímto rámcem, se posuzovaly jednotlivé cíle snížení emisí skleníkových plynů (35 %, 40 % a 45 %). Komise ve sdělení uvádí, že na základě poznatků a zkušeností ze stávajících politik navrhuje stanovit coby jádro politiky EU v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030 nový cíl snížení vlastních emisí skleníkových plynů o 40 % ve srovnání s rokem 1990. Komise také vyzvala, aby se EU počátkem roku 2015 zavázala ke snížení skleníkových plynů ve výši 40 % jako součást jednání v Paříži v prosinci 2015. Rámec pro období do roku 2030 byl projednán jak na úrovni Evropské rady, tak na úrovni Rady.

Návrhy příslušných legislativních předpisů provádějících cíle do roku 2030 byly představeny Evropskou komisí v roce 2016, tedy po sjednání Pařížské dohody o změně klimatu. Cíl pro snížení emisí skleníkových plynů byl navržen ve výši 40 %, cíl pro podíl obnovitelných zdrojů energie 27 % a pro energetickou účinnost rovněž 30 %. V legislativním procesu byla nakonec nalezena shoda na hlavních cílech 40 % snížení emisí skleníkových plynů, 32 % podílu energie z obnovitelných zdrojů a 32,5 % energetické účinnosti. Evropský parlament během schvalování předpisů opakovaně vyzýval k vyšším cílům, což bylo nakonec reflektováno u cíle pro OZE a energetickou účinnost.

⁹⁸⁸ *Případ Carvalho a další v. Parlament a Rada*, známý také jako „The People’s Climate Case“. Soudní dvůr Evropské unie ovšem žalobu na jaře roku 2021 odmítl pro nepřipustnost. (Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. března 2021 ve věci C-565/19 Armando Carvalho and Others v European Parliament and Council of the European Union). Viz též kapitolu 28.

⁹⁸⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

⁹⁹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013.

⁹⁹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU.

Cíle pro jednotlivé členské státy jsou stanoveny podle Evropské komise spravedlivým způsobem – v rozmezí od 0 % do –40 % podle hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele, jak schválila Evropská rada.⁹⁹² Podle tohoto nařízení každý členský stát zajistí, aby jeho emise nepřekročily v žádném roce v období 2021–2029 mezní hodnotu stanovenou prostřednictvím lineární trajektorie, roční emisní přiděly pro jednotlivé roky Komise stanoví prováděcím aktem. Nařízení o sdílení úsilí rovněž zachovává určité možnosti flexibility (vypůjčení, započtení a převod) a zavádí dvě nové – flexibilitu pro některé členské státy po snížení počtu povolenek EU ETS a flexibilitu související se sektorem LULUCF.⁹⁹³

Nařízení o LULUCF⁹⁹⁴ začleňuje do klimatického a energetického rámce emise a pohlcování emisí z půdy a pokrývá tento sektor rozsáhleji než předchozí právní úprava na základě Kjótského protokolu.⁹⁹⁵ Podle tohoto nařízení každý členský stát zajistí, aby jeho emise z tohoto sektoru nepřekračovaly pohlcení, a to ve dvou obdobích: v letech 2021–2025 a v letech 2026–2030. Oblast působnosti nařízení zahrnuje zalesněnou půdu, odlesněnou půdu, obhospodařovanou ornou půdu, obhospodařované pastviny, obhospodařovanou lesní půdu a od roku 2026 i obhospodařované mokřady.

Snížování emisí skleníkových plynů je doplněno **podporou obnovitelných zdrojů energie**, upravenou směrnicí o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (RED II),⁹⁹⁶ která stanoví cíl 32 % podílu energie z obnovitelných zdrojů do roku 2030. Druhým podpurným cílem je dosažení 32,5 % **energetické účinnosti**, který je stanoven směrnicí o energetické účinnosti (EED).⁹⁹⁷ V oblasti energetické účinnosti dále platí směrnice o energetické náročnosti budov⁹⁹⁸ a legislativa vztahující se na energetické štítky a ekodesign.

Tyto předpisy jsou doplněny **nařízením o správě energetické unie**,⁹⁹⁹ které je největší změnou oproti právní úpravě do roku 2020. Nařízení o správě energetické unie v souladu s Pařížskou dohodou sjednocuje plánování, podávání zpráv

⁹⁹² Pro ČR v roce 2018 schválený cíl – 14 %.

⁹⁹³ Zejména tato flexibilita způsobila kontroverze, její rozsah je však omezený. I původní flexibility bývají kritizovány. Více viz KULOVESI, K., OBERTHÜR, S. *Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation?* Op. cit., s. 158.

⁹⁹⁴ Z angl. *Land Use, Land-Use Change and Forestry*.

⁹⁹⁵ KULOVESI, K., OBERTHÜR, S. *Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation?* Op. cit., s. 159.

⁹⁹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

⁹⁹⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

⁹⁹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

⁹⁹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

a hodnocení v oblasti klimatu a energetiky. Podle nařízení o správě energetické unie členské státy připravují každých deset let integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu pro desetiletá období (první pro roky 2021–2030 do konce roku 2019)¹⁰⁰⁰ a také dlouhodobé strategie na období nejméně 30 let počínaje rokem 2020. Návrh dlouhodobé strategie Evropské unie v souladu s Pařížskou dohodou zpracovává i Evropská komise.¹⁰⁰¹

Podle nařízení o správě energetické unie budou členské státy každé dva roky počínaje rokem 2023 podávat integrovanou vnitrostátní zprávu o pokroku dosaženém při provádění svých integrovaných plánů v oblasti energetiky a klimatu,¹⁰⁰² zatímco Komise bude sledovat pokrok EU jako celku i pokrok dosažený jednotlivými členskými státy. Komisi bude umožněno vydávat na základě posouzení doporučení členskými státy k zajištění dosažení cílů energetické unie, která bude zveřejňovat.

Kromě toho musí Komise každý rok vypracovat Zprávu o stavu energetické unie, která je předkládána Evropskému parlamentu a Radě. Komise může vydávat nezávazná doporučení pro členské státy, jejichž příspěvky považuje za nedostatečné. Tato doporučení má dotčený členský stát řádně zohlednit a rovněž má zdůvodnit, jak jej zohlednil, popřípadě odůvodnit, proč jej nezohlednil.

Kromě výše zmíněných předpisů se mitigace změny klimatu dotýkají i předpisy regulující **emise F-plynu**¹⁰⁰³ a na evropské úrovni je rovněž regulováno zachytávání a ukládání uhlíku (*carbon capture and storage, CCS*). Cílem směrnice o CCS¹⁰⁰⁴ je stanovit pevný právní rámec pro bezpečné geologické ukládání CO₂, a to tím, že jsou zavedeny standardy určené pro zajištění bezpečnosti s cílem minimalizovat rizika a možné negativní účinky zejména na lidské zdraví a životní prostředí. Směrnice CCS je zaměřena na fázi ukládání, přičemž fázi zachytávání a přepravy se zabývají další předpisy, např. směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění (IPPC) upravuje vliv zařízení na životní prostředí a lidské zdraví. Konečně ochrany klimatu se úzce dotýká i společná zemědělská politika, úprava oběhového hospodářství atd.

¹⁰⁰⁰ Plány obsahují kromě jiného popis situace v pěti rozměrech energetické unie (snižování emisí uhlíku, energie z obnovitelných zdrojů, energetická účinnost, energetická bezpečnost a vnitřní trh s energií) a cíle v těchto oblastech.

¹⁰⁰¹ Evropská komise navrhla v roce 2018 cíl klimatické neutrality pro EU do roku 2050, který schválila Evropská rada v roce 2019. Následně 5. března 2020 byla Radou přijata dlouhodobá strategie EU v oblasti klimatu v souladu s čl. 4 odst. 19 4 Pařížské dohody.

¹⁰⁰² Některé informace budou členské státy předkládat každoročně (př. národní inventury skleníkových plynů).

¹⁰⁰³ Jedná se o částečně fluorované uhlovodíky (látky HFC), zcela fluorované uhlovodíky (látky PFC), fluorid sírový (SF₆) a další fluorované skleníkové plyny. [Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 517/2014 ze dne 16. dubna 2014 o fluorovaných skleníkových plynech a o zrušení nařízení (ES) č. 842/2006 a směrnice 2006/40/ES o emisích z klimatizačních systémů motorových vozidel.]

¹⁰⁰⁴ V roce 2009 byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006.

15.4.3 Podpůrná finanční opatření

Evropská komise uvádí, že víceletý finanční rámec EU (pro roky 2021–2027) bude společně s plánem hospodářské obnovy po pandemii covid-19 (*Next Generation EU*), jejichž souhrnná výše přesahuje 1,8 bilionu €, věnovat **nejméně 30 % svých kapacit na výdaje související s klimatem** a veškeré výdaje mají být v souladu s Pařížskou dohodou.¹⁰⁰⁵ Národní plány obnovy mají přispívat k ekologické a digitální transformaci.¹⁰⁰⁶ Investice do inovativních a nízkouhlíkových technologií mají být podpořeny taxonomií EU, standardem EU pro zelené dluhopisy, referenčními hodnotami EU v oblasti klimatu. Evropská rada v červenci 2020 uznala, že je potřeba pracovat na reformě systému vlastních zdrojů a zavést pro EU nové vlastní zdroje – v této souvislosti se plánuje revize systému EU ETS. Investice mají být zaměřeny na regiony a odvětví, které budou transformací nejvíce zasaženy.

Z důvodu procesu transformace na klimaticky neutrální ekonomiku se potýkají se závažnými socioekonomickými problémy zejména tzv. **uhelné regiony**. V zájmu řešení sociálních a hospodářských důsledků byl vytvořen tzv. **mechanismus pro spravedlivou transformaci**, který se zaměřuje na uhelné a uhlíkově intenzivní regiony v EU, mezi něž se řadí také Ústecký, Moravskoslezský a Karlovarský kraj. Podpora uhelných regionů má být zaměřena na vytváření nových pracovních míst, pomoc pracovníkům při přechodu do jiných odvětví a obnovu území po těžbě či v návazném průmyslu.

Mechanismus pro spravedlivou transformaci¹⁰⁰⁷ je součástí širšího investičního plánu pro udržitelnou Evropu a skládá se ze tří pilířů:

| Mechanismus pro spravedlivou transformaci – 3 pilíře | | |
|--|--|--|
| Nový Fond pro spravedlivou transformaci | Zvláštní režim pro spravedlivou transformaci v rámci programu InvestEU | Úvěrový nástroj pro veřejný sektor (Úvěry EIB s dotačním prvkem) |

Podle **nařízení o Fondu pro spravedlivou transformaci**¹⁰⁰⁸ činí nakonec prostředky Fondu pro spravedlivou transformaci 17,5 mld. € a pocházejí jak z víceletého finančního rámce na období 2021–2027 (7,5 mld. €), tak z nástroje EU na podporu oživení (10 mld. €). Fond bude podporovat projekty zaměřené na hospodářskou přeměnu a diverzifikaci, vytváření pracovních míst či přechod na udržitelné a klimaticky neutrální oběhové hospodářství. Hlavním cílem je pomoc při samotné requalifikaci, ale dotace budou poskytovány i mikropodnikům, inovátorům, vysokým

¹⁰⁰⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030 – Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů, KOM(2020) 562 v konečném znění.

¹⁰⁰⁶ Z celkových finančních prostředků má alespoň 37 % přispívat k dosahování klimatického cíle.

¹⁰⁰⁷ Návrh mechanismu pro spravedlivou transformaci, včetně Fondu pro spravedlivou transformaci, a investiční plán pro udržitelnou Evropu byly zveřejněny již v lednu 2020.

¹⁰⁰⁸ Nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) 2021/1056 ze dne 24. června 2021, kterým se zřizuje Fond pro spravedlivou transformaci.

školám či k investicím do nových energetických technologií, energetické účinnosti a udržitelné místní mobility. Z dotací jsou vyloučeny projekty na výstavbu či demontáž jaderných elektráren, činnosti související s tabákovými výrobky a investice do fosilních paliv.

Členské státy budou muset vypracovat tzv. **plány spravedlivé územní transformace**, v nichž určí nejvíce postižené oblasti, které by měly obdržet podporu. Evropská komise již dříve vytipovala relevantní dotčená území odpovídající regionům úrovně NUTS 3.¹⁰⁰⁹ Česko má být čtvrtým největším příjemcem pomoci (po Polsku, Německu a Rumunsku), rovněž při přepočtu na obyvatele je ve skupině nejvíce podpořených zemí.¹⁰¹⁰ Bude mu přiděleno 1 493 milionů €, tj. 8,53 % celkové částky. Prostředky jsou členským státům přidělovány na základě pěti socioekonomických kritérií: emise skleníkových plynů; produkce rašeliny; ropných břidlic a ropných písků; zaměstnanost v průmyslu v uhlíkově náročných regionech a zaměstnanost v těžbě uhlí. Prostředky z nástroje EU na podporu oživení mají být čerpány do konce roku 2023, zdroje z rozpočtu jsou dispozici až do roku 2027. Členské státy opatření spolufinancují (15 % v případě méně rozvinutých regionů, 30 % u přechodových regionů a 50 % u rozvinutějších regionů). Pokud však nějaký členský stát nepřijme závazek spočívající v dosažení klimaticky neutrální EU do roku 2050, bude pro něj k dispozici pouze 50 % finančních prostředků.

15.4.4 Zelená dohoda pro Evropu a balíček Fit for 55

Po volbách do Evropského parlamentu v květnu 2019 byla předsedkyní Evropské komise zvolena Ursula von der Leyen, která již v rámci své nominace na tento post představila tzv. Zelenou dohodu pro Evropu jako první prioritu nové Evropské komise, kde deklarovala, že by se Evropa měla stát prvním klimaticky neutrálním kontinentem na světě. **Sdělení Komise Zelená dohoda pro Evropu (*The European Green Deal – EGD*)**¹⁰¹¹ bylo Evropskou komisí představeno v prosinci 2019. Zelená dohoda deklarovala dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality a navýšit cíle pro rok 2030 na 50–55 % oproti roku 1990. V prosinci 2019 se na cíli klimaticky neutrální EU do roku 2050 dohodla i Evropská rada (kromě Polska).¹⁰¹² Za tímto účelem Komise představila v roce 2020 návrh Evropského právního rámce pro klima a komplexní plán na odpovědné zvýšení cíle EU v oblasti klimatu na 50 %

¹⁰⁰⁹ Overview of Investment Guidance on the Just Transition Fund 2021–2027 per Member State (Annex D), European Semester 2020, Evropská komise. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/annex_d_crs_2020_en.pdf.

¹⁰¹⁰ A Just Transition Fund for Climate-neutral EU regions. Evropský parlament. Briefing, Infographic. October 2020. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652015/EPRS_BRI\(2020\)652015_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/652015/EPRS_BRI(2020)652015_EN.pdf).

¹⁰¹¹ Sdělení Komise Zelená dohoda pro Evropu (European Green Deal), COM(2019) 640. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>.

¹⁰¹² Závěry Evropské rady ze dne 12. prosince 2019.

a směrem k 55 %, a dále též návrhy na revizi příslušných legislativních předpisů umožňujících relevantní snížení emisí.

Nařízení o evropském právním rámci pro klima bylo schváleno v červnu roku 2021.¹⁰¹³ Ve schváleném znění je kromě cíle klimatické neutrality v EU do roku 2050 a cíle snížit čisté emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % také určen proces pro stanovení průběžného cíle snížení emisí pro rok 2040, dále je stanoveno, že členské státy přijmou nezbytná opatření k společnému dosažení cíle klimatické neutrality, a rovněž došlo ke zřízení Evropského vědeckého poradního výboru pro změnu klimatu (*European Scientific Advisory Board on Climate Change*). Nařízení také adresuje adaptaci na změnu klimatu (čl. 5 Evropského právního rámce pro klima).

S cílem dosáhnout aktualizovaného cíle pro rok 2030 představila Evropská komise v červenci 2021 soubor legislativních návrhů v oblasti energetiky a klimatu (také nazývaný jako **balíček Fit for 55**).¹⁰¹⁴ Balíček Fit for 55 se skládá z návrhů změn stávajících legislativních předpisů (které jsou nyní nastaveny na dosažení cíle snížení emisí o 40 % do roku 2030) i z návrhů úplně nových legislativních předpisů a několika doprovodných sdělení. Celý balíček byl doplněn novou strategií EU v oblasti lesnictví. Evropská komise balíček **Fit for 55** prezentovala jako vyvážený mix finančních nástrojů, ambicióznějších cílů, zpřísněných standardů a podpůrných opatření.¹⁰¹⁵

Mezi navržené finanční nástroje patří **novela směrnice o zdanění energie** zavádějící novou strukturu daňových sazeb založených na energetickém obsahu paliv a elektřiny a jejich vlivu na životní prostředí, rozšiřující základ daně a úpravu minimálních sazeb (dojde např. k postupnému zdanění leteckého paliva a těžkého oleje v námořním průmyslu).¹⁰¹⁶ Dalším finančním nástrojem je **úprava systému pro obchodování s emisemi skleníkových plynů** (EU ETS)¹⁰¹⁷ zvýšením lineárního redukčního koeficientu pro celkové množství povolenek v systému (roční snížení o 4,2 % namísto 2,2 %), jednorázovým snížením celkového emisního stropu (o 117 milionů povolenek) a posílením rezervy tržní stability. V oblasti letectví má dojít podle návrhů k postupnému rušení bezplatných povolenek (a úplně dražbě povolenek od roku 2027). Dále má být systém EU ETS rozšířen na námořní dopravu a má být zaveden nový **paralelní systém pro silniční dopravu a budovy** (od roku 2025,

¹⁰¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“). Původní návrh Evropského právního rámce pro klima stanovil, že do září 2020 musí Komise předložit posouzení dopadů snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2030 nejméně o 50 % a směrem k 55 % ve srovnání s rokem 1990 a navrhnout odpovídající změny Evropského právního rámce pro klima. Cíl 55 % snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 potvrdila Evropská rada v prosinci 2020.

¹⁰¹⁴ Návrhy jsou dostupné např. na Delivering the European Green Deal, Evropská komise, 2021, dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en.

¹⁰¹⁵ V lednu 2022 jde stále ještě o návrhy, u kterých je očekáván poměrně dlouhý a komplikovaný proces legislativního schvalování.

¹⁰¹⁶ Zároveň mají být zachovány některé snížené sazby či mají být více podpořeny zranitelné domácnosti.

¹⁰¹⁷ Nový cíl je snížení emisí v rámci EU ETS o 61 % do roku 2030 oproti roku 2005 namísto původních 43 %.

má dojít k redukci o 43 % do roku 2030 oproti roku 2005). Posledním finančním nástrojem je zavedení tzv. **mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích**,¹⁰¹⁸ kterému se přezdívá uhlíkové clo a které by se mělo od roku 2026 plně vztahovat na uhlíkově náročné produkty dovážené do EU (cement, železo, ocel, hliník, hnojiva, elektřina).

Unijní cíle je navrženo navýšit ve čtyřech oblastech: podíl obnovitelných zdrojů energie se má zvýšit na nejméně 40 % do roku 2030, energetická účinnost se má do stejného roku navýšit na 36 % konečné spotřeby energie (resp. 39 % primární spotřeby energie). To je doprovázeno zvýšením cíle v oblasti sdíleného úsilí, tedy sektoru momentálně mimo EU ETS, zde má dojít k snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 40 % oproti roku 2005 (namísto původních 30 %).¹⁰¹⁹ Je revidováno rovněž nařízení o LULUCF s ambicióznějším cílem pro obnovení přirozených propadů uhlíku – cíl pro pohlcení uhlíku byl navržen ve výši 310 milionů tun ekvivalentu CO₂ do roku 2030. Komise se v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie zaměřuje zejména na budovy – jsou stanoveny cíle pro minimální renovace veřejných budov (každoročně 3 % plochy), či cíl pro zvyšování podílu obnovitelných zdrojů energie při vytápění a chlazení. V oblasti podpory obnovitelných paliv také přichází novelizace ohledně udržitelnějších podmínek pro biomasu – má být zamezeno např. získávat biomasu pro výrobu energie z primárních lesů, rašeliníšť a mokřadů.

Nové standardy jsou plánovány v **oblasti dopravy**. V oblasti silniční dopravy je navrženo zpřísnění stávajících pravidel pro průměrné emise z nových vozidel – emise z osobních automobilů mají klesnout o 55 % do roku 2030 a od roku 2035 mají mít nová vozidla průměrně nulové emise. Podobně jsou standardy zpřísněny i pro lehká užitková vozidla (dodávky – zde pokles o 50 % do roku 2030 a o 100 % do roku 2035). To je logicky doplněno novými pravidly pro infrastrukturu pro alternativní paliva. Návrh nařízení stanoví minimální vzdálenosti dobíjecích stanic (každých 60 kilometrů v případě elektrického nabíjení a každých 150 km v případě vodíkových paliv). Kromě toho jsou navržena nová pravidla pro udržitelná paliva v letectví a v námořní dopravě, včetně požadavků na udržitelnou infrastrukturu pro tyto dopravní prostředky.

Poslední skupinu návrhů tvoří tzv. **podpůrná opatření**. Konkrétně má vzniknout nový sociální klimatický fond (Sociální fond pro klimatická opatření), do kterého mají plynout prostředky právě z nově vzniklého paralelního ETS pro budovy a silniční dopravu a mají pokrýt náklady těm, kteří jsou zvýšením cen fosilních paliv nejvíce ohroženi (nizkopříjmoví spotřebitelé).¹⁰²⁰ Rozpočet je navržen ve výši 72,2 miliardy € pro roky 2025–2032. Kromě toho má být posílen Inovační a Modernizační fond, do kterých by nově mělo z obchodu s emisními povolenkami plynout více prostředků.

¹⁰¹⁸ *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*.

¹⁰¹⁹ Pro ČR je navrženo –26 % oproti původním –14 %.

¹⁰²⁰ Financování z příjmů z nového systému obchodování s emisemi z paliv v budovách a silniční dopravě, primárně pomoc občanům s investicemi do energetické účinnosti, nových systémů vytápění a chlazení a čistší mobility na základě vnitrostátních plánů.

Architektura balíčku Fit for 55 a hlavní body:

Obr. 19 Architektura balíčku Fit for 55.

| Finanční nástroje – stanovení cen | Cíle | Standards – předpisy |
|--|---|---|
| Silnější systém obchodování s emisemi (ETS) – zvýšení lineárního redukčního koeficientu, jednorázové snížení celkového emisního stropu, posílení rezervy tržní stability; v oblasti letectví postupné rušení bezplatných povolenek | Revize nařízení o sdílení úsilí – cíl 40 % snížení emisí do roku 2030 (oproti 2005) – namísto 30 % | Přísnější pravidla pro emise z osobních automobilů a dodávek – průměrné nulové emise u nově registrovaných vozidel k roku 2035 (a průběžný cíl snížení emisí o 55 % a 50 % do roku 2030 pro osobní automobily a dodávky) |
| Rozšíření ETS na námořní dopravu Zavedení paralelního systému pro silniční dopravu a budovy od roku 2025 | Revize nařízení LULUCF – cíl pro pohlcení uhlíku ve výši 310 milionů tun ekvivalentu CO ₂ do roku 2030 | Infrastruktura pro alternativní paliva (každých 60 kilometrů v případě elektrického nabíjení a každých 150 km v případě vodíkových paliv) |
| Revize směrnice o zdanění energie | Cíl 40 % podílu obnovitelných zdrojů energie roku 2030 – namísto 32 % ¹⁰²¹ | ReFuelEU pro letectví |
| Nový mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (tzv. uhlíkové clo) – plně použitelné od roku 2026 na uhlíkově náročné produkty dovážené do EU (cement, železo, ocel, hliník, hnojiva, elektřina) | Nový cíl pro energetickou účinnost (36–39 %)¹⁰²² + povinnost pro veřejný sektor každoročně renovovat alespoň 3 % celkové podlahové plochy | ReFuelEU pro námořní dopravu |
| Podpůrná opatření | | |
| Nový Sociální fond pro klimatická opatření (financování z příjmů z nového systému obchodování s emisemi z paliv v budovách a silniční dopravě, primárně pomoc občanům s investicemi do energetické účinnosti, nových systémů vytápění a chlazení a čistší mobility na základě vnitrostátních plánů) Posílení Inovačního a Modernizačního fondu | | |

Zdroj: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM(2021) 550 v konečném znění¹⁰²³, a vlastní úprava.

¹⁰²¹ Případně až 45 % jak bylo navrženo v rámci REPowerEU.

¹⁰²² Oproti roku 2007.

¹⁰²³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM(2021) 550 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550&from=cs>.

V prosinci 2021 doplnila Evropská komise balíček Fit for 55 návrhy dalších legislativních aktů v oblasti energetiky a klimatu (také jako **balíček Fit for 55 II**),¹⁰²⁴ které se týkají zejména renovace a dekarbonizace budov, dekarbonizace trhů se zemním plynem, podpory využívání vodíku a snížení emisí metanu.¹⁰²⁵

V květnu 2022 Evropská komise představila plán REPowerEU, který se v návaznosti na ruskou agresi na Ukrajině snaží ukončit závislost EU na ruských fosilních palivech a urychlit řešení klimatické krize.¹⁰²⁶ Hlavními pilíři těchto snah mají být úspory energie, diverzifikace dodávek energie (např. společnými nákupy zemního plynu, LNG a vodíku) a podpora energie z obnovitelných zdrojů. Tento plán ještě navyšuje cíle balíčku Fit for 55, konkrétně je navrženo navýšit cíl EU pro OZE do roku 2030 na 45 % a navýšit dodatečné snížení spotřeby energie do roku 2030 (z 9 % plánovaného v balíčku Fit for 55 na 13 %).

¹⁰²⁴ Více info např. na stránkách Evropské komise zde: Commission proposes new EU framework to decarbonise gas markets, promote hydrogen and reduce methane emissions, Press release, Evropská komise, Brusel, 15. prosince 2021: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6682 a zde: European Green Deal: Commission proposes to boost renovation and decarbonisation of buildings, Press release, Evropská komise, Brusel, 15. prosince 2021: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6683.

¹⁰²⁵ Návrh nařízení o snížení emisí metanu v odvětví energetiky klade požadavky na měření emisí metanu a adresuje také zjišťování a nápravu úniků metanu a reguluje odvětrávání a spalování.

¹⁰²⁶ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské Radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Plán REPowerEU, COM (2022) 230 v konečném znění.

16 KLIMATICKÉ PRÁVO ČR

Tereza Snopková

16.1 Východiska klimatického práva ČR

Klimatické právo v ČR nelze prozatím vymezit jako propracovaný systém ani stabilizovaný obor práva. Jedním z důvodů je to, že ochrana klimatu je dynamickou oblastí, kterou lze velmi těžko ohraničit, a to jak na úrovni věcného vymezení dotčených oblastí, tak na úrovni působnosti orgánů veřejné správy. Dalším důvodem obtížného uchopení klimatického práva je to, že v českém právním prostředí dosud neexistuje rámcový zákon, který by se komplexně zabýval dopady klimatické změny a dlouhodobými cíli v ochraně klimatu.

16.1.1 Předmět

Právní úpravu ochrany klimatu v ČR v současné době tvoří předpisy z různých právních oblastí od energetiky přes právo životního prostředí k zemědělskému právu, ale i dalším oborům. Společným definičním znakem je zajištění ochrany před dopady antropogenního globálního oteplování pomocí snižování emisí skleníkových plynů (mitigace) a přizpůsobování se změně klimatu (adaptace). Ve smyslu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu jde o dosažení stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, přičemž *„Této úrovni by mělo být dosaženo v takovém časovém období, které umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem.“* (čl. 2 Rámcové úmluvy o změně klimatu), v kontextu Pařížské dohody pak konkrétněji o udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, jakož i zvyšování schopnosti přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu a posilování odolnosti vůči změně klimatu a nízkoemisního rozvoje způsobem, který neohroží produkci potravin [čl. 2 odst. 1 písm. a) a b) Pařížské dohody].

Pokud jde o **pojmy** „klima“ nebo „změna klimatu“, je třeba vyjít z terminologie UNFCCC. „Klimatickým systémem“ se podle jejího čl. 1 odst. 3 rozumí veškerá atmosféra, hydrosféra, biosféra a geosféra a jejich vzájemné ovlivňování. Změnou

klimatu je „*taková změna, která je vázána přímo nebo nepřímo na lidskou činnost měnící složení globální atmosféry a která je vedle přirozené variability klimatu pozorována za srovnatelný časový úsek*“ (čl. 1 odst. 2 UNFCCC).

Předmět klimatického práva ČR lze tedy vymezit jako ochranu klimatického systému Země prostřednictvím opatření, jimiž se zajišťuje snižování emisí skleníkových plynů spojených přímo nebo nepřímo s lidskou činností, opatření, která směřují k přizpůsobení se změně klimatu a/nebo posílení odolnosti a snižování zranitelnosti společnosti (ekosystémů) na dopady změny klimatu, a opatření k dosažení nízkemisního rozvoje.

Mezi právní předpisy klimatického práva jsou zařazována legislativní řešení zaměřená na snížení emisí skleníkových plynů v jednom nebo více odvětvích (mitigace). Legislativa věnovaná adaptaci zahrnuje ustanovení, která zohledňují požadavky na přizpůsobení změně klimatu a zvýšení odolnosti prostředí. Vedle klíčového zaměření na mitigaci a adaptaci lze zvlášť vymezit podoblast legislativy zaměřené na řešení přírodních rizik nebo právní úpravu související s řešením ztrát a škod.¹⁰²⁷ Výlučné zařazení do některé z uvedených skupin však není vždy možné a prakticky může docházet ke značnému překryvu.

Jelikož klimatické právo zahrnuje velmi široký záběr otázek dotýkajících se řady lidských činností, je jeho klíčovým principem komplexnost, integrace a vzájemná koordinace nástrojů a opatření ve všech dotčených sektorech, aby se předešlo tomu, že sice v jedné oblasti dojde ke zmírnění dopadů na klima, ale zároveň v jiné oblasti k zásadnímu zhoršení odolnosti prostředí nebo k ohrožení jiného celospolečenského zájmu. Chápání změny klimatu vyžaduje nové multifunkční a multioborové přístupy, které jsou výzvou k transformaci a kde řešený problém může sloužit jako impuls ke spolupráci na novém řešení.¹⁰²⁸

16.1.2 Prameny

Prameny klimatického práva ČR lze nahlížet z hlediska tradičního členění na prameny práva mezinárodního, evropského a národního. Česká republika je signatářem všech zásadních mezinárodních úmluv v ochraně klimatu, tj. UNFCCC, Kjótského protokolu i Pařížské dohody, které byly vyloženy v kapitole 10.

ČR je jako člen EU vázána reflektovat vývoj v ochraně klimatu na úrovni unijní legislativy. EU prezentuje své odhodlání stát v přední linii celosvětového boje proti změně klimatu. Současný ambiciózní cíl je postaven na tom, že do roku 2050 by měla EU být klimaticky neutrální, což se promítá do politických koncepčních dokumentů i do unijní právní úpravy (blíže k pramenům práva EU viz kapitola 15).

¹⁰²⁷ Blíže k metodologii členění klimatické legislativy viz například: <https://climate-laws.org/methodology-legislation>.

¹⁰²⁸ Blíže viz HOFFMANN, Matthew J. Global Climate Change. In FALKNER, R. (Ed.). *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. John Wiley & Sons, 2013, s. 15.

Pokud jde o prameny klimatického práva na národní úrovni, s ohledem na neexistenci rámcového zákona k ochraně klimatu je východiskem primárně sektorový přístup zohledňující též nástroje právní úpravy ochrany životního prostředí.

V rámci **obecného rámce pro klimatické právo** (resp. toho, co bychom mohli označit za obecnou část klimatického práva) se dále zabýváme:

- zakotvením ochrany klimatu na ústavní úrovni včetně otázek dělby moci a pojetí ochrany klimatu jako veřejného zájmu,
- institucionálním zajištěním ochrany klimatu v ČR,
- klimatickou politikou ČR zohledněnou v koncepčních dokumentech.

S cílem pokusit se vymežit **tzv. zvláštní část klimatického práva** podáváme v této kapitole přehledový výčet existující právní regulace přímo či nepřímo určené k plnění cílů v ochraně klimatu v hlavních sektorech, kterými jsou:

- obchodování s emisními povolenkami,
- energetika,
- doprava,
- zemědělství,
- lesnictví,
- biodiverzita,
- voda,
- ovzduší,
- stavebnictví, urbanismus a památky,
- oběhové hospodářství,
- spotřebitelský sektor.

16.2 Ústavní základy ochrany klimatu v ČR

Ochrana klimatu není v současné době výslovně v ústavní rovině českého práva zakotvena. Na potřebu řešení změny klimatu však lze nahlížet jako na **nepsaný státní cíl** (míněno nepsaný v rovině ústavního práva), k jehož ochraně jsou orgány státu povinny aktivně konat, a to v návaznosti na ústavní rámec ochrany životního prostředí. Regulace změny klimatu jako státní cíl navazující na ochranu životního prostředí zavazuje moc zákonodárnou, výkonnou i soudní.¹⁰²⁹ Zákonodárci je státními cíli určován směr normotvorby a musí se náležitě věnovat nové legislativě, která bude reagovat na vědecké poznatky či změnu životních podmínek. Pokud jde o orgány moci výkonné, těm přísluší reflektovat státní cíle při výkonu veřejné správy i samosprávy, a to též při naplňování neurčitých právních pojmů nebo veřejného zájmu. Soudům přísluší úloha v přezkumu v rovině kontroly ústavnosti, ale

¹⁰²⁹ TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 35 Životní prostředí. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 985.

těž v rovině kontroly zákonnosti postupu veřejné správy pod zorným úhlem plnění státních cílů.¹⁰³⁰

Preambule Ústavy ČR se odvolává na hodnoty lidské důstojnosti a svobody, na úctu k lidským právům a na zásady občanské společnosti, vyjadřuje též odhodlání občanů společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství. Nezabývá se tedy výslovně řešením ochrany klimatu. Nicméně projevy změny klimatu ovlivňují životní podmínky jednotlivců i stabilitu složek životního prostředí a neplnění klimatických závazků státu přispívá ke stavu nedostačujícímu k zajištění (důstojných) životních podmínek. Požadavek řešení změny klimatu tak na preambuli úzce navazuje. Přestože preambuli nebývá přiznáván normativní význam, významný je její politicko-výchovný aspekt.¹⁰³¹ Obsah preambule také nabývá na významu v okamžiku, kdy je třeba hledat nové nástroje a chránit občany, jakož i stát před hrozícím katastrofickým scénářem, což je právě případ nedostatečné reflexe klimatické změny v právní úpravě.

Konkrétní **závazek státu** je na ústavní úrovni upraven ve vztahu k ochraně životního prostředí. Podle **čl. 7 Ústavy** „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“¹⁰³² Stát je tak činěn odpovědným za ochranu přírodního bohatství, které je v tomto spojení vykládáno shodně jako pojem životní prostředí, který je dále vymezen v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Podle něho je životním prostředím „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ Ochrana klimatu se s tímto vymezením bezpochyby překrývá.

Článek 7 Ústavy představuje zcela konkrétní vymezení tzv. státního cíle, kterým se udává ústavně-právní rámec hodnotové orientace státu. Zásadní dopad uvedeného ustanovení spočívá v tom, že státu jsou jím uloženy pozitivní závazky.¹⁰³³ Jedná

¹⁰³⁰ Ibid. Na tomto místě lze poukázat na to, že v rámci linie správního soudnictví může docházet k upřesňování a určité stabilizaci závěrů nad dostatečností a efektivitou přijatých opatření k ochraně klimatu a vyjasnění mantinelů dalšího postupu v rámci dělby moci. Viz např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2018, č. j. 1 As 49/2018-62, kde Nejvyšší správní soud posuzoval rozsah závazků plynoucích z Pařížské dohody a dospěl k závěru, že zde jsou stanoveny pouze cíle, nikoliv konkrétní povinnosti. V řízení o žalobě podané proti opatření Ministerstva zdravotnictví, kterým byl zakázán pohyb a pobyt uvnitř veřejných staveb, v hromadné dopravě a dalších místech bez respirátoru (příp. roušky), zase konstatoval, že rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jako nástroje k ochraně před bezprostředním dotčením práv osob nelze využít k záchraně planety ani k ochraně navrhovatelů před klimatickou změnou nebo jinými environmentálními problémy, viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. června 2021, č. j. 5 Ao 23/2021-23.

¹⁰³¹ K pojetí preambule blíže viz SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Preambule. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 2–3.

¹⁰³² Viz např. PRŮCHOVÁ, Ivana. Institucionální zajištění ochrany životního prostředí. In JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J., HANÁK, J., PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., VOMÁČKA, V. a ŽIDEK, D. *Právo životního prostředí: Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 196.

¹⁰³³ TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., VOMÁČKA, V. *Čl. 35 Životní prostředí*. Op. cit., s. 984, 985.

se zejména o povinnost zajistit právní úpravu směřující k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k ochraně přírodního bohatství a dále její realizace veřejnoprávními prostředky správního práva.¹⁰³⁴

Ve spojení s řešením dopadu klimatické změny je možné na jedné straně zvažovat potřebu výslovného zakotvení (nových) státních cílů, které umožňuje vyzdvihnout a stabilizovat hodnoty, jež mají pro další fungování státu a společnosti zásadní význam.¹⁰³⁵ Je však také možné přiřadit řešení změny klimatu k povinnostem státu v rámci pozitivního závazku chránit životní prostředí, což však nemusí být s ohledem na šíři záběru klimatického práva dostačující.

Ve vztahu k **ústavnímu zakotvení ochrany klimatu** lze zmínit, že v ČR se od roku 2019 v tomto směru objevilo několik návrhů. Nejednalo se však o komplexní řešení ochrany klimatu, ale především o reakci navázanou na obavu ze sucha a nedostatku vody, tj. spojenou se zvláštní ochranou vody.¹⁰³⁶ Pro srovnání lze doplnit, že ochrana vody v ústavní rovině, resp. právo na vodu byly v nedávné době doplněny do ústavně-právního rámce Slovenska a Slovinska.¹⁰³⁷

Pozitivní závazky státu dále plynou z ochrany konkrétních **ústavně zaručených práv a svobod**. V Listině základních práv a svobod se v preambuli objevuje zakotvení odpovědnosti vůči budoucím generacím: „*připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi*“. K ochraně před změnou klimatu mohou sloužit nejen ustanovení zakotvující jednotlivá lidská práva, ale též interpretační rámec zaštitěný právě preambulí Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud v tomto duchu označil životní prostředí za veřejný statek *ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy*.¹⁰³⁸

Základním právem určujícím rozsah ochrany životního prostředí, potažmo ochrany klimatu z hlediska lidských práv, je **právo na příznivé životní prostředí** zakotvené v čl. 35 Listiny. Právo na příznivé životní prostředí je však nahlíženo

¹⁰³⁴ Jak uvádí J. Šeba, „[p]rincip odpovědnosti státu za stav životního prostředí obecně chápeme jako veřejnoprávní povinnost realizovanou předpisy správního práva.“ Viz ŠEBA, Jan. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 3(45), s. 132.

¹⁰³⁵ Vzhledem k tomu, že moderní ústavy se v podmínkách globalizovaného světa v průběhu času rozvíjejí, jsou i státní hodnotové cíle dynamickou kategorií. Viz BALOG, Boris. Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo. In VEČEŘA, M. a HAPLA, M. (Eds.). *Weyrovy dny právní teorie 2016*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2016, s. 103, 104. Prof. Damohorský v obecné rovině vyžaduje „*akvatizaci a klimatizaci práva*“, viz DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana půdy v právu. *České právo životního prostředí*. 2016, č. 4/2016 (42), s. 16.

¹⁰³⁶ Blíže viz SNOPOKOVÁ, T. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavně-právní rovině českého práva. *Op. cit.*, s. 569, 570.

¹⁰³⁷ Blíže viz např. BALOG, B. *Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo*. *Op. cit.*, s. 103, 104. Dále viz EMAN, Katja a MEŠKO, Gorazd. Access to Safe and Affordable Drinking Water as a Fundamental Human Right: The Case of the Republic of Slovenia. In JARRETT, B., KATE, F.-G., NATHAN, W. P. et al. (Eds.). *The Emerald Handbook of Crime, Justice and Sustainable Development*. Emerald Publishing Limited, 2020, s. 479.

¹⁰³⁸ Viz nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 70/97 ze dne 10. 7. 1997.

z hlediska dopadu do práv konkrétní osoby, a to v míře, v jaké se poškození životního prostředí projevilo ve snížení kvality jejího života, tj. v jaké se dotýká jejich veřejných subjektivních práv. Neslouží tedy primárně k prosazování veřejného zájmu na ochraně samotných složek životního prostředí, což může být limitující pro širší uplatnění klimatických nároků prostřednictvím žalob.¹⁰³⁹ Prozatím také neexistuje jednoznačná odpověď na to, zda dopady změny klimatu, jako je sucho, eroze půdy, extrémní teploty nebo extrémní srážky, které se v jednotlivých případech dotýkají konkrétních jednotlivců, ale v širších souvislostech všech osob (ať již jako osob potenciálně ohrožených jednotlivou událostí nebo dlouhodobě ovlivněných změnami v uspořádání krajiny nebo změnami v dostupnosti vody), jsou řešitelné v rámci ochrany poskytované právu na příznivé životní prostředí.

Východiskem pro ochranu klimatu na úrovni prosazování ústavně zakotvených práv může být též **právo na život, právo na ochranu zdraví nebo právo na soukromý a rodinný život či lidskou důstojnost**. K úvaze jsou též lidská práva, jako je právo na vodu nebo právo na potraviny, která však nejsou v českém právním řádu výslovně upravena.¹⁰⁴⁰

Z hlediska ekosystémových služeb a závazku státu o ně pečovat je třeba poskytovat ochranu před zásahy do životního prostředí, které ve svých konkrétních projevech ohrožují život člověka. Podle Ústavního soudu „*Pozitivní závazek státu tedy mimo jiné spočívá v ochraně proti zásahu do životního prostředí v takové míře, která by znemožňovala realizaci základních životních potřeb člověka.*“¹⁰⁴¹ Sucho či nedostatek vody a extrémní srážkové jevy jsou projevy spojené se změnou klimatu, které do základních předpokladů života člověka intenzivně zasahují. Vědecké podklady IPCC současně prokazují, že změna klimatu je spojena s lidskou činností, čímž je dána potřeba promítnout v rámci pozitivních závazků státu požadavky na ochranu klimatu do konkrétních regulačních postupů, jimiž bude umožněno naplňování ekosystémových služeb. Limitujícím faktorem prosazení požadavku, aby stát ve věci ochrany klimatu aktivně konal, je to, že řešení nového společenského problému – změny klimatu – vyžaduje primárně politickou vůli se jím zabývat. Společnost je tak odkázána na konkrétní politická rozhodnutí a na to navazující

¹⁰³⁹ Blíže k interpretačním přístupům např. FRANKOVÁ, Martina. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 71, 72 a 77. K tomu též ŠEBA, J. *Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku*. Op. cit., s. 123. K aktivní žalobní legitimaci viz MÜLLEROVÁ, Hana. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Op. cit., s. 81 a násl.

¹⁰⁴⁰ Nicméně, jak uvádí Průchová: „*Právo na vodu je v současném systému právní regulace spojeno s konkrétními instituty, prostřednictvím nichž mají subjekty (fyzické či právnické osoby) zajištěnu možnost užívat vodu.*“ PRŮCHOVÁ, Ivana. *Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody*. In MASLEN, M. – MASÁROVÁ, L. (Eds.) *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov, Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 105.

¹⁰⁴¹ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 17. července 2019, sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 48.

legislativní a jiná opatření státu. Aktuální vývoj klimatické litigace na celosvětové úrovni (viz kapitola 28) však vyvolává otázku, zda je řešení klimatické krize nutně jen odpovědností vlád jako politických orgánů, popř. zákonodárců, nebo také soudů, které mohou s ohledem na určitou rigidnost, nevěli či zdlouhavost legislativních procesů vyjít vstříc naplnění požadavku mezigenerační spravedlnosti, ochraně lidského života a lidské důstojnosti ve spojení s důrazem na princip předběžné opatrnosti a prevence.¹⁰⁴²

16.3 Vázanost mezinárodními závazky

Dalším východiskem pro klimatické právo ČR je zakotvení vztahu ČR k mezinárodním závazkům. Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ Podle **čl. 10 Ústavy** jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu. Pokud mezinárodní smlouva stanoví něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Odlišnost čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy spočívá v tom, že „*závazky vyplývající z mezinárodního práva*“ představují širší okruh otázek, než pokrývá čl. 10 Ústavy. Pojem mezinárodní závazky zahrnuje „*všechna smluvní ujednání České republiky se subjekty mezinárodního práva, která ji zavazují, tedy nejenom smlouvy schválené Parlamentem, ale i smlouvy vládní či resortní*“, jejichž sjednávání prezident republiky přenesl na vládu, popř. její jednotlivé členy, také však „*jednostranné právní akty České republiky, akty některých mezinárodních institucí (např. rozsudky mezinárodního soudu či rezoluce Rady bezpečnosti OSN) a jiné, nikoli však politické závazky, které nemají právně závaznou povahu*“.¹⁰⁴³ Ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy je současně vykládáno pouze jako deklaratorní (nenahrazuje samotné působení ČR při sjednávání mezinárodních závazků), tj. má mít účinek primárně dovnitř jako „*pokyn adresovaný státním orgánům, zejména Parlamentu*“.¹⁰⁴⁴

ČR je zejména vázána mezinárodními klimatickými úmluvami (UNFCCC, Kjótský protokol, Pařížská dohoda). Ty jsou pro ČR závazné a jsou součástí

¹⁰⁴² V ČR je možné přístup soudu sledovat na projednávání „první české klimatické žaloby“ podané u Městského soudu v Praze dne 21. dubna 2021 skupinou žalobců zahrnující spolek Klimatická žaloba ČR, obec Svatý Jan pod Skalou a dále jednotlivé občany reprezentující skupiny obyvatel různým způsobem dotčené klimatickou změnou: zemědělce, lesníky, obyvatele velkoměsta. Městský soud v Praze dne 15. června 2022 z větší části žalobě vyhověl (zejména v otázce povinnosti státu přijímat opatření k mitigaci klimatické změny), zároveň vyloučil vládu jako pasivně legitimovaný subjekt. Žalovaná ministerstva (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy) nicméně podala kasační stížnost. O věci tak dále bude rozhodovat Nejvyšší správní soud.

¹⁰⁴³ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 1 [Základní principy]. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R. et al. (Eds.). *Ústava České republiky*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 16.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, s. 16–17.

právního řádu ČR. Limitovaná je však jejich přímá aplikace (přednostní uplatnění), a to s ohledem na absenci bezprostředně aplikovatelných práv a povinností.¹⁰⁴⁵ Pokud jsou závazky stanoveny, tak jde především o požadavky procesního charakteru (blíže viz kapitola 10). Pařížská dohoda, byť je konkrétnější ve formulaci žádoucích opatření, neobsahuje ani sankce či jiný následek porušení vnitrostátně stanoveného příspěvku. K povaze Pařížské dohody se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, když řešil právo na provoz malé vodní elektrárny z titulu obecné podpory využívání alternativních zdrojů energie státem. Podle Nejvyššího správního soudu „*Pařížská dohoda sama o sobě totiž nestanoví smluvním státům konkrétní povinnosti, ale pouze cíl, kterého se státy zavázaly dosáhnout. K jeho dosažení se pak smluvní státy dohodly přijmout určitá opatření.*“¹⁰⁴⁶

Bez existence konkrétních přímo aplikovatelných povinností je obtížné mezinárodními úmluvami korigovat přímo činnost veřejné správy. Přistoupením k Pařížské dohodě se však ČR zavázala k ambicióznímu úsilí ke globální reakci na změnu klimatu (čl. 3 Pařížské dohody), po dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů emise urychleně snižovat, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů (čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody), k provádění vnitrostátních mitigačních opatření tak, aby bylo dosaženo stanovených cílů (čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody), a k tomu, že její vnitrostátně stanovené příspěvky budou odrážet její nejvyšší možné ambice s přihlédnutím k její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky (čl. 4 odst. 3 Pařížské dohody).¹⁰⁴⁷ Nelze tedy uzavřít, že ČR splňuje Pařížskou dohodu jen na základě toho, že splňuje plán, který si sama zvolila, pokud tento plán není dostatečný (dostatečně ambiciózní) pro naplnění podstaty – cílů Pařížské dohody. Jak již bylo naznačeno výše, reálné naplňování mezinárodních klimatických závazků vyžaduje především politickou vůli se jimi komplexně a účinně zabývat, což může být podpořeno aktivním přístupem veřejnosti a judikatorními výstupy.

16.4 Klima jako veřejný zájem

S postupujícími dopady klimatické krize se zvyrazňuje otázka **pojetí ochrany klimatu jako veřejného zájmu**. Vymezení veřejného zájmu má zásadní význam, když dochází k poměřování různých hodnot, a to jak veřejných zájmů mezi sebou navzájem, tak zájmů veřejných a soukromých. Je-li určité hodnotě přiřazen charakter

¹⁰⁴⁵ K tomu J. Šeba uvádí, že ujednání v mezinárodních klimatických smlouvách, stejně jako zásada mezinárodního práva znečišťovateli platí a „*no-harm principle*“, nezakládají právní nárok fyzických nebo právnických osob. ŠEBA, J. *Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku*. Op. cit., s. 122.

¹⁰⁴⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. července 2018, č. j. 1 As 49/2018-62.

¹⁰⁴⁷ Blíže viz BALOUNOVÁ, Eva. Pařížská dohoda: rok účinnosti se blíží. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 3/2019 (53), s. 43, 44.

veřejného zájmu, je jí tím v případě kolizí dána vyšší důležitost a je tak legitimizováno její upřednostnění před ostatními zájmy.¹⁰⁴⁸

16.4.1 Pojetí veřejného zájmu

Veřejný zájem je neurčitý právní pojem, který nemá přesnou právní definici. Jeho obsah v zásadě musí odpovídat tomu, že jde o zájem, který je obecný, celospolečenský, veřejně prospěšný, jehož nositelem je pouze rámcově určený okruh osob. Nejvyšší správní soud dovodil, že *se jedná o takový zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku*.¹⁰⁴⁹ Veřejný zájem je nutně odlišit od zájmu kolektivního (např. zájem obce na určité podobě územního plánu s ohledem na zájmy občanů obce) nebo soukromého (individuálního). Typickým znakem pojmu veřejný zájem je jeho obecnost.¹⁰⁵⁰

Veřejný zájem se vyskytuje v celé řadě právních předpisů ČR. Přípustné je však pouze takové vymezení, které je dostatečně obecné. Zásadně platí, že veřejný zájem na realizaci konkrétního záměru nemůže být přímo zákonem stanoven. **Zjišťování a konkretizace veřejného zájmu spadá do pravomoci moci výkonné** a je na správním orgánu, aby správně vymežil společensky významné chráněné hodnoty, zvážil různé protichůdné zájmy a řádně odůvodnil všechny relevantní okolnosti konečného rozhodnutí.¹⁰⁵¹ U veřejného zájmu se jedná o kategorii, „*kteřá má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu*“.¹⁰⁵²

Jako nepřípustné zásahy do dělby moci byly v minulosti vyhodnoceny případy zákonné úpravy konkretizující záměry ve veřejném zájmu. Ústavní soud se ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/04 zabýval posouzením ustanovení § 3a zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, které uvádělo, že rozvoj a modernizace konkrétní vodní cesty je ve veřejném zájmu. Předmětné ustanovení bylo Ústavním soudem zrušeno jako protiústavní, neslučitelné s principy právního státu s tím, že veřejný zájem je nutno nalézt v procesu rozhodování o určité otázce. Stejný přístup Ústavní soud zvolil v případě zákona č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně. Nálezem ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, z důvodu protiústavnosti citovaný zákon zrušil.

¹⁰⁴⁸ MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana přírody a veřejný zájem. In JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (Eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 9.

¹⁰⁴⁹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2003, č. j. 2 As 11/2003-164 nebo ze dne 19. listopadu 2009, č. j. 7 As 67/2009-219. Rovněž srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. března 1996, sp. zn. I.ÚS 198/95.

¹⁰⁵⁰ PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, č. 2, s. 98.

¹⁰⁵¹ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 23. října 2002, č. j. 2 As 11/2003-164.

¹⁰⁵² Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2020, č. j. 8 As 63/2018-112.

Naopak jako ústavně konformní posoudil Ústavní soud napadená ustanovení v liniovém zákoně (zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů),¹⁰⁵³ a to včetně přílohy liniového zákona, která obsahuje konkrétní výčet záměrů, na které se vztahují jím upravené postupy. Ve věci obsahu přílohy zdůraznil právo zákonodárného sboru rozhodnout o tom, co bude podle zákona stavbou dopravní, vodní nebo energetické infrastruktury z hlediska jejího významu pro plánování územního rozvoje státu a transevropské dopravní či energetické sítě. Argumentace použitá Ústavním soudem v otázce zásahu do vlastnického práva pak vycházela mimo jiné z toho, že existuje obecný celospolečenský zájem na zvyšování adaptability hospodářství České republiky a jeho připravenosti na dopady klimatické změny.

Na ústavní úrovni s pojmem veřejný zájem výslovně pracuje čl. 11 odst. 2 Listiny ve vztahu k vlastnictví majetku nezbytného k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu. V čl. 11 odst. 4 Listiny je s veřejným zájmem spojena možnost vyvlastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva. Ve spojení s tímto ustanovením se hovoří o tzv. **limitační klauzuli**, která se dále promítá do rozhodovací činnosti. Limitační klauzule se specifikovaným veřejným zájmem na ochraně přírody je reflektována v čl. 14 odst. 3 Listiny.¹⁰⁵⁴ Svoboda pohybu a pobytu může být podle tohoto ustanovení omezena zákonem, jestliže je to nevyhnutelné mimo jiné na vymezených územích z důvodu ochrany přírody.

Veřejný zájem nemusí být deklarován výslovně. Ochrana životního prostředí je obecně považována za veřejný zájem, a to zakotvením její ochrany na ústavní úrovni, konkrétně v čl. 7 Ústavy.¹⁰⁵⁵ Jedná se o „výslovně deklarovanou ústavní hodnotu“.¹⁰⁵⁶ Zdravé životní prostředí představuje veřejný statek, tj. statek, jehož užitky jsou dále nedělitelné a nikdo nemůže být vyloučen z jeho užívání, stejně tak nelze užitky rozdělit na dílčí podíly a tyto přiřadit konkrétním jednotlivcům (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96). Ochranu životního prostředí považuje Ústavní soud v nálezu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08 za „legitimní, ústavně konformní cíl, veřejný zájem“. To považují autoři komentáře k čl. 35 Listiny za podstatné především z hlediska vyvažování veřejných zájmů, které je zakotveno jak v obecném rámci správního řízení (viz § 2 odst. 4 spr. řádu), tak v řadě předpisů práva životního prostředí, ale i v jiných oblastech veřejné správy.¹⁰⁵⁷ Výslovně je za veřejný zájem označena ochrana přírody a krajiny (viz § 58 odst. 1 zák. o ochraně přírody). Vyjádření veřejného zájmu je dále

¹⁰⁵³ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. března 2022, sp. zn. Pl. ÚS 39/18.

¹⁰⁵⁴ MÜLLEROVÁ, H. *Ochrana přírody a veřejný zájem*. Op. cit., s. 14, 15.

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*, s. 16.

¹⁰⁵⁶ HORÁČEK, Zdeněk. *Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí*. 2012, č. 1 (31), s. 9. Viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 8. července 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/08. Též MÜLLEROVÁ, H. *Ochrana přírody a veřejný zájem*. Op. cit., s. 16.

¹⁰⁵⁷ TOMOSZEK, M., TOMOSZKOVÁ, V., VOMÁČKA, V. *Čl. 35 Životní prostředí*. Op. cit., s. 980.

typicky využíváno v oblastech, jako je energetika, dopravní stavby nebo vodní hospodářství.¹⁰⁵⁸ Řada předpisů, aniž by veřejné zájmy specifikovala, vyžaduje jejich zohlednění, resp. je vymezuje jako určující prvek pro konkrétní plánovací nebo rozhodovací postupy. Veřejné zájmy se promítají např. do úkolů a cílů územního plánování. Některé právní předpisy pak používají spojení **nadřazený nebo převažující veřejný zájem**. Pojem nadřazeného veřejného zájmu však neznamená, že by existovala jakási hierarchie veřejných zájmů. Prakticky půjde o veřejný zájem, který v individuálním případě převáží nad jiným veřejným zájmem na řešeném úseku, což musí být řádně odůvodněno. I v těchto případech tedy musí dojít ke konkretizaci převažujícího veřejného zájmu při posuzování konkrétního záměru.

16.4.2 Je ochrana klimatu v ČR veřejný zájem?

V návaznosti na právě popsané pojetí veřejného zájmu a způsob, jakým s tímto konceptem pracuje česká legislativa a soudy, lze následně uvažovat o tom, **zda je ochrana klimatu v českém právním řádu veřejným zájmem**. V obecné rovině lze ochranu klimatu vnímat jako veřejný zájem podobně jako ochranu životního prostředí, a to jednak s ohledem na naplnění obecných požadovaných znaků veřejného zájmu a dále s ohledem na překryv ochrany klimatu s ochranou životního prostředí. Nicméně nejde o totožnou oblast ochrany. V úvahu je třeba vzít také to, že **mezi opatřeními k ochraně klimatu a ochranou životního prostředí potenciálně existuje řada kolizních a třecích ploch**. Jedním z příkladů je umístování větrných elektráren (tedy z hlediska ochrany klimatu žádoucích obnovitelných zdrojů energie) při zvažování zásahu do krajinného rázu.

K náhledu na ochranu klimatu jako veřejného zájmu lze připomenout, že veřejný zájem je třeba *vyvodit z právní úpravy a jejich cílů, jakož i z právní politiky*.¹⁰⁵⁹ S ohledem na to, že ČR je součástí systému mezinárodní i unijní ochrany klimatu a ochranu klimatu promítá do průřezových a sektorových politik, jeví se náhled na ochranu klimatu jako veřejného zájmu již nyní jako relevantní.

Současně platí, že je to primárně zákonodárce, kdo v různých předpisech obecně označuje určité zájmy za zájmy veřejné, přitom ale konkretizace veřejného zájmu přísluší orgánům moci výkonné.¹⁰⁶⁰ V tomto směru je podnětným příspěvkem k výslovnému zákonnému označení ochrany klimatu jako veřejného zájmu zkušenosť z případu povolování rozšíření letiště ve Schwechatu.¹⁰⁶¹ Zatímco rakouský

¹⁰⁵⁸ Např. zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

¹⁰⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

¹⁰⁶⁰ Viz např. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

¹⁰⁶¹ ŠEBA, J. *Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku*. Op. cit., s. 137.

Spolkový správní soud dospěl k závěru, že zájem na ochraně před negativními následky klimatické změny (především před nadměrnou zátěží emisemi CO₂) převažuje nad veřejným zájmem rozšíření vídeňského letiště, Ústavní soud shledal tento postup jako svévolný. Jak potvrzuje J. Šeba, důležitý byl závěr Ústavního soudu k tomu, že „*ostatní veřejné zájmy, které je třeba vážit při vydání povolení dle spolkového zákona o letectví, musí být z tohoto zákona odvoditelné – ochrana klimatu nicméně takový veřejný zájem nepředstavuje*“.¹⁰⁶²

V **judikatuře českých soudů** se již spojení ochrany klimatu a veřejného zájmu přímo nebo nepřímo objevuje, viz např. výše uvedený náleží Ústavního soudu ze dne 22. března 2022 sp. zn. Pl. ÚS 39/18 k liniovému zákonu. Případně též náleží Ústavního soudu ze dne 21. prosince 2018 sp. zn. Pl. ÚS 27/16, který se týkal posouzení povinnosti poskytovat bezplatně potraviny humanitárním nebo charitativním organizacím v zákoně č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů. Ústavní soud v tomto nálezu poukázal na veřejný zájem ve spojení s ochranou životního prostředí, konkrétně pak darování potravin spojil s předcházením vzniku odpadu a omezením plýtvání. Vláda pak snahu o omezení plýtvání na úseku potravin spojila ve vyjádření v řízení před Ústavním soudem s klimatickými úmluvami a emisemi CO₂.

Závěrem lze shrnout, že ochrana klimatu zatím není výslovně jako veřejný zájem v právním řádu ČR definována, což může mít prakticky negativní dopad na včasnou realizaci konkrétních adaptačních a mitigačních opatření. **Formulace veřejného zájmu na ochraně klimatu** (resp. výslovná formulace státního cíle v ústavní rovině nebo zakotvení potřeby ochrany klimatu v rovině rámcového zákona) ve spojení s výslovným promítnutím klimatických závazků do konkrétních práv a povinností a zákonných postupů veřejné správy by však byla vhodná z důvodu potřeby zajistit plnohodnotné a funkční vyvažování různých aspektů lidských činností a vytvořit pro správní orgány prostor pro to, aby mohly v konkrétním případě řádně posoudit veškeré relevantní okolnosti a souvislosti. Není však žádoucí *a priori* označit určité konkrétní klimatické opatření jako opatření ve veřejném zájmu. Různé kolidující zájmy budou posouzeny ve správním řízení, v němž teprve dojde ke konkretizaci veřejného zájmu, tedy i určení, zda skutečně jde o veřejný zájem, a poté případně k poměrování dvou či více vzájemně konkurujících veřejných zájmů.

16.5 Institucionální zajištění ochrany klimatu

Ochrana životního prostředí záramovaná povinností státu v čl. 7 Ústavy se promítá také do celistvé organizační struktury na tomto úseku. Povinnost institucionálního zajištění ochrany životního prostředí vyplývá právě z principu odpovědnosti státu

¹⁰⁶² Ibid. Mimo to Ústavní soud argumentoval, že došlo k nesprávnému započítávání emisí a také nesprávnému použití Kjótského protokolu a Pařížské dohody, které podle něj nejsou obecně použitelné ve vnitrostátním právním kontextu.

v uvedeném ustanovení.¹⁰⁶³ Zásadní roli v organizaci ochrany životního prostředí hrají orgány moci výkonné (orgány veřejné správy), jejichž úkolem je prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí jak v rovině povolovacích procesů, tak v rovině činnosti kontrolní a dozorové.¹⁰⁶⁴

Ochrana klimatu však v této organizační struktuře v komplexní podobě chybí. **Samostatné institucionální zajištění ochrany klimatu** napříč různými úrovněmi veřejné správy prozatím **neexistuje**. Nicméně požadavek na užší koordinaci řešení klimatické změny a s tím související organizační zajištění je součástí hlavních strategických dokumentů. Adaptační strategie 2021 zmiňuje výslovně požadavek na speciální proškolení úředníků na úrovni samospráv, jakož i vznik nových pozic, jako je energetický manažer, hlavní architekt, ekologický poradce apod. Příslušní pracovníci by měli sehrát koordinační roli při tvorbě strategií. Na úrovni státní správy včetně úrovně ústřední je pro oblast adaptace vyžadováno posílení personální kapacity, a to v rovině koordinátorů i gestorů jednotlivých úkolů. V úkolech stanovených v Politice ochrany klimatu se předpokládá vytvoření platformy pro politiky a opatření, které by mělo přispět mj. ke zlepšení spolupráce, informovanosti a koordinace při provádění specifických opatření a politik na úrovni jednotlivých resortů, jež je nutné vykazovat v rámci reportingových povinností.

16.5.1 Celostátní úroveň veřejné správy

V českém institucionálním rámci tvoří základ pro fungování veřejné správy zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky („kompetenční zákon“), který stanoví okruh působnosti ústředních orgánů státní správy. Nicméně tento zákon problematiku ochrany klimatu komplexně neřeší.

S ohledem na šíři otázek zahrnutých v klimatickém právu je správa jednotlivých záležitostí prozatím řešena **pouze sektorově**. Za přípravu a implementaci konkrétních sektorových politik a opatření na snižování emisí skleníkových plynů, jakož i adaptačních opatření odpovídají příslušné resorty podle povahy řešeného sektoru.

Ministerstvo životního prostředí podle § 19 odst. 3 kompetenčního zákona koordinuje postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy ve věcech životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí vykonává též působnost ústředního správního úřadu na úseku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (viz § 26 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů). Ministerstvo životního prostředí je gestorem plnění Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Agenda změny klimatu je řešena v rámci sekce klimatu, ve které je vedle odboru ochrany ovzduší, odboru mezinárodních

¹⁰⁶³ DAMOHORSKÝ, Milan. Organizace ochrany životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 61.

¹⁰⁶⁴ Viz např. PRŮCHOVÁ, I. *Institucionální zajištění ochrany životního prostředí*. Op. cit., s. 196, 197.

vztahů a odboru politiky životního prostředí a udržitelného rozvoje začleněn odbor energetiky a ochrany klimatu. V rámci sekce ochrany přírody resortu životního prostředí vznikl odbor adaptace krajiny na klimatickou změnu, v sekci ekonomiky životního prostředí vznikl odbor podpory transformace na nízkouhlíkovou ekonomiku.

Důležitou součástí agendy Ministerstva životního prostředí je zajištění fungování Národního inventarizačního systému zajišťujícího plnění inventarizačních a reportingových povinností České republiky podle mezinárodních klimatických úmluv. Tímto úkolem byl pověřen Český hydrometeorologický ústav, v jehož organizační struktuře bylo zřízeno např. oddělení klimatické změny a oddělení Národního inventarizačního systému.

Oblast energetiky a statní průmyslová politika přísluší **Ministerstvu průmyslu a obchodu** (§ 13 kompetenčního zákona), stavební zákon a bydlení jsou v gesci **Ministerstva pro místní rozvoj** (§ 14 kompetenčního zákona), zemědělství má na starost Ministerstvo zemědělství (§ 15 kompetenčního zákona). **Ministerstvo dopravy** je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování (§ 17 kompetenčního zákona). Důležité jsou také další úseky, např. vzdělávání, ochrana veřejného zdraví nebo památkové péče.

Podle kompetenčního zákona činnost ministerstev řídí, kontroluje a sjednocuje **vláda ČR** a ministerstva se při své činnosti řídí ústavními a ostatními zákony, ale též usneseními vlády. Závaznost plnění úkolů v usnesení vlády je však dána pouze v rovněž politické. Ministerstva dále plní v okruhu své působnosti úkoly stanovené v zákonech a v jiných obecně závazných právních předpisech a úkoly vyplývající z členství ČR v Evropské unii a v ostatních integračních seskupeních a mezinárodních organizacích, pokud jsou pro Českou republiku závazné (§ 20 kompetenčního zákona).

Koordinaci a komplexní hodnocení dopadů změny klimatu, jakož i promítnutí závěrů do právní úpravy, by jako klíčový úkol měla řešit samotná vláda. Ke dni zpracování této publikace však **vláda nemá zřízen koordinační poradní orgán**, který by reflektoval komplexní požadavky na ochranu klimatu. Jako poradní orgán vlády, jehož činnost však nezajišťuje Úřad vlády ČR, funguje Uhelná komise složená ze zástupců uhelných regionů, energetických společností a neziskových organizací (resp. profesního sdružení zabývajících se obnovitelnými zdroji energie a moderní energetikou), která byla zřízena usnesením vlády č. 565 ze dne 30. července 2019. Její úkol je však poměrně úzce zaměřený, tj. určit harmonogram a způsob odklonu od spalování uhlí. Mezi poradní a pracovní orgány vlády, jejichž činnost nezajišťuje Úřad vlády ČR, je řazen také Stálý výbor pro výstavbu nových jaderných zdrojů a Rada vlády pro energetickou a surovinovou strategii.

Při Ministerstvu životního prostředí pak funguje **meziresortní pracovní skupina pro ochranu klimatu**, resp. adaptační platforma jako poradní orgán pro koordinaci adaptace na změnu klimatu na území ČR.¹⁰⁶⁵

¹⁰⁶⁵ Viz prezentace z jednání v listopadu 2021, dostupná z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/adaptaceni_platforma_zmena_klimatu/\\$FILE/OEOK-Adaptacni_platforma-20211221.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/adaptaceni_platforma_zmena_klimatu/$FILE/OEOK-Adaptacni_platforma-20211221.pdf).

Z hlediska budoucí organizační struktury je třeba zvažovat posílení kompetencí jednotlivých resortů a vyjasnění rozsahu jejich působnosti v otázce řešení změny klimatu. Současně lze zvážit potřebu zřízení zcela nového resortu nebo odpovědného člena vlády, který by prosazoval veřejný zájem na ochraně klimatu a tento promítal na koncepční úrovni do vládních strategických dokumentů nebo do konkrétních legislativních procesů. V rámci své role by byl garantem potřebné průřezové legislativy a z titulu svého zaměření by hodnotil přiměřenost a udržitelnost řešení navrhovaných sektorovými resorty.

Zřizování zvláštního resortu pro řešení změny klimatu je podle zahraničních zkušeností určitým trendem zdůrazňujícím potřebu aktivního přístupu v této oblasti.¹⁰⁶⁶ K úvaze je též svěřeni koordinační role některému z již existujících resortů. Toto řešení však může narážet na nedostatečnou vládní podporu, ale také na mnohost veřejných zájmů, které nelze v působnosti jednoho resortu s ohledem na odborné zaměření dostatečně reflektovat.

V programovém prohlášení vlády Petra Fialy jmenované v prosinci 2021 sice není nastíněna nová organizační struktura pro ochranu klimatu, nicméně koaliční vláda se v návaznosti na snahy směřující k ochraně klimatu alespoň hlásí k potřebě úzké spolupráce mezi ministerstvy životního prostředí, zemědělství a průmyslu a obchodu a také k zajištění lepší koherence všech národních politik směrem k plnění národních závazků a Cílů udržitelného rozvoje z Agendy 2030 OSN.¹⁰⁶⁷

16.5.2 Regionální a místní úroveň veřejné správy

Pokud jde o regionální a místní úroveň veřejné správy, **kraje ani obce nedisponují přímými kompetencemi v ochraně klimatu.** Krajské a obecní úřady jsou však zapojeny do plnění konkrétních úkolů na úseku práva životního prostředí a v tomto směru mohou přispívat k plnění adaptačních i mitigačních opatření navázaných na působnost v této oblasti. Dále se zapojují do přípravy sektorových koncepčních dokumentů, což dále zvyšuje jejich přínos, ale také odpovědnost. Obce a kraje jsou odpovědné za péči o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a mohou přispívat k optimalizaci vhodných řešení (např. na úseku nakládání s odpady, využití obnovitelných zdrojů energie nebo dopravní koncepce daného místa, ale také např. v protipovodňové ochraně nebo infrastruktuře veřejných vodovodů

¹⁰⁶⁶ M. Vrba ve svém on-line příspěvku zmiňuje Dánsko, Švédsko, Skotsko, Wales, Kanadu, Austrálie, Belgie, Finsko, Francii, Norsko, Nizozemí, Maltu, Nový Zéland, Španělsko, Rakousko, Polsko, Pákistán, Indii. VRBA, Martin. Příští vláda by měla zřídit ministerstvo pro změnu klimatu [online]. *A2Alarm*, 22. září 2021. Dostupné z: <https://a2alarm.cz/2021/09/pristi-vlada-by-mela-zridit-ministerstvo-pro-zmenu-klimatu/>. Německo např. propojuje hospodářství a klima do jediného „superresortu“ s hlavním úkolem zajištění přechodu k nízkouhlíkové ekonomice.

¹⁰⁶⁷ Blíže viz Programové prohlášení vlády České republiky z ledna 2022, dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

a kanalizací).¹⁰⁶⁸ Nezastupitelná je jejich role v územně plánovacích procesech, které zaštiťují komplexní řešení území. Krajská i obecní zřízení mimo jiné používají pojem veřejný zájem, když stanovují, že obce při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)], resp. kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem [§ 2 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)], čímž lze zohlednit též veřejný zájem na ochraně klimatu. Pro výkon činnosti obcí a krajů směrem k ochraně klimatu lze apelovat na kvalitní legislativní a metodický základ umožňující reflektovat potřebná opatření a dostatečné odborné zázemí.¹⁰⁶⁹

16.6 Koncepční dokumenty

Jak již bylo uvedeno v kapitole věnované nástrojům klimatického práva, důležitou roli mohou hrát nástroje koncepčního charakteru, a to např. v oblasti prokazování veřejného zájmu, tj. v aplikační praxi.¹⁰⁷⁰ Limitem koncepcí klimatické politiky z hlediska praktického dosažení cílů klimatického práva je však to, že obsahují pouze **politické závazky**, a síla a právní závaznost strategických dokumentů nedosahuje úrovně zákonných předpisů ani úrovně rozhodování ve veřejné správě. Obecnějším problémem je to, že strategické závazky jsou v řadě případů formulovány jako požadavek předložit analytické podklady, nikoliv zavést reálná funkční opatření v praxi, popř. nízká míra reálného převedení cílů a opatření z koncepcí do konkrétní legislativy nebo slabé nastavení cílových hodnot. Problematický je také vysoký počet sektorových koncepcí zaměřených bez dostatečné vzájemné provázanosti na jednotlivé dílčí problematiky a s tím související potenciální kolize mezi jednotlivými koncepcemi.

V aktuální struktuře strategických dokumentů v ČR podává obecný strategický rámec ochrany životního prostředí včetně ochrany klimatu a oběhového hospodářství Státní politika ŽP 2030. Problematiku udržitelnosti zaštiťuje Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky. Jádrou strategii pro změnu klimatu, pokud jde zejména o mitigaci, představuje Politika ochrany klimatu, a pokud jde o adaptaci, tak Adaptační strategie 2021, o nichž pojednávají následující podkapitoly. Klimatickou transformací se dále zabývají sektorové strategie na úseku energetiky, průmyslu, dopravy, zemědělství a lesnictví, oběhového hospodářství, biodiverzity

¹⁰⁶⁸ Viz zejm. § 1 a § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); § 2 odst. 2 a § 35 zákona č. 129/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁰⁶⁹ K roli regionálních orgánů viz Šesté národní sdělení České republiky k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu včetně doplňujících informací podle čl. 7.2 Kjótského protokolu, s. 85. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/oficialni_dokumenty_o_zmene_klimatu/\\$FILE/OEOK-6NS_final_CJ-20140228.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/oficialni_dokumenty_o_zmene_klimatu/$FILE/OEOK-6NS_final_CJ-20140228.pdf).

¹⁰⁷⁰ Viz např. Drobniák: „Avšak i v případech, kdy koncepce nemají charakter právně závazného dokumentu, jsou důležitým nástrojem ochrany při aplikaci právních předpisů, jako je např. prokazování veřejného zájmu.“ Viz DROBNÍK, J. *Nástroje ochrany*. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Op. cit., s. 40.

apod. Další skupina strategických podkladů, které spoluvytvářejí komplexní rámec reakce na změnu klimatu, pokrývá oblast vzdělávání, výzkumu a vývoje a oblast místního rozvoje, které jsou spolu se sektorovými koncepcemi dále zohledněny v páté části této knihy.

Výzvou pro další období je aktualizace nastavených strategických cílů s ohledem na evropský i mezinárodní vývoj a také s ohledem na stabilizaci vědeckého poznání promítnutého do *Šesté hodnotící zprávy* panelu IPCC.

Státní politika životního prostředí

Státní politika ŽP 2030 schválená v roce 2020¹⁰⁷¹ nahradila Státní politiku životního prostředí ČR pro období 2012–2020 („Státní politika ŽP 2020“).¹⁰⁷² Principy, na kterých je Státní politika ŽP 2030 založena, se odrážejí od principů práva životního prostředí a zahrnují princip holistického přístupu a integrace politik, který vychází z nutnosti spolupráce na všech úrovních veřejné správy. Dále jde o princip prevence, předběžné opatrnosti, princip znečišťovatel platí a řešení u zdroje, princip nákladové efektivnosti z pohledu účelnosti a hospodárnosti, princip participace a zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí a princip mezinárodní odpovědnosti. Poukazuje se na to, že na stávající stav složek životního prostředí má významný vliv struktura národního hospodářství s vysokým podílem průmyslu (32 % HDP), a dále též složení energetického mixu s dominantním podílem pevných paliv (40 % primární spotřeby). Specifické je též územní rozložení ekonomických aktivit, kdy největší zátěž těžebního a těžkého průmyslu a energetiky je v severozápadní a severovýchodní části státu.

Státní politika ŽP 2030 je členěna na tři oblasti: Životní prostředí a zdraví, Nízkouhlikové a oběhové hospodářství, Příroda a krajina, a dále 10 témat – strategických cílů (1.1 Voda, 1.2 Ovzduší, 1.3 Rizikové látky, 1.4 Hluk a světelné znečištění, 1.5 Mimořádné události, 1.6 Sídla, 2.1 Přejchod ke klimatické neutralitě, 2.2 Přejchod

¹⁰⁷¹ Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050, schválená usnesením vlády č. 1026 ze dne 23. listopadu 2020, dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/mzp/strategie/statni-politika-zivotniho-prostredi-2030-vyhled-do-2050>.

¹⁰⁷² Ta již ochranu klimatu řadila mezi hlavní tematické oblasti. Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020 upozorňovala na to, že: „Z důvodu změn ve využívání krajiny i klimatických změn klesá odolnost ekosystémů, což se projevuje nepříznivým stavem řady planě rostoucích druhů rostlin a volně žijících živočichů (včetně evropsky významných druhů rostlin a živočichů) i snižováním schopnosti eliminace či absorpce vnějších vlivů včetně šíření nepůvodních druhů a škodlivých organismů. Hlavním důvodem (poklesu odolnosti ekosystémů) jsou přetrvávající důsledky intenzifikace zemědělského hospodaření ve 2. polovině 20. století doprovázené unifikací takto využívané krajiny, přetrvávající významný podíl lesních monokultur, resp. porostů s nevyváženou druhovou, věkovou a prostorovou skladbou, přetrvávající degradace lesních půd zatížených imisemi, regulace a fragmentace vodních toků a stále rychleji pokračující fragmentace krajiny (dopravou i výstavbou). Tyto důvody zapříčiňují úbytek vzácných druhů a snižování početnosti a vitality populací běžných druhů, dochází k narušení migračních tras a zvýšení stresu rostlin i živočichů, a naopak k šíření nežádoucích (nepůvodních a invazních) druhů.“ (viz s. 10). Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/\\$FILE/OPZPUR-Aktualizace_SPZP_2012_2020-20210112.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/$FILE/OPZPUR-Aktualizace_SPZP_2012_2020-20210112.pdf).

na oběhové hospodářství, 3.1 Ekologicky funkční krajina, 3.2 Zachování biodiverzity a přírodních a krajinných hodnot) a 32 cílů specifických.

V tematické oblasti Nízkouhlíkové a oběhové hospodářství se předpokládá snížení emisí skleníkových plynů, zvýšení energetické účinnosti a využívání obnovitelných zdrojů energie, snížení materiálové náročnosti ekonomiky, maximální předcházení vzniku odpadu, jakož i dodržování hierarchie způsobů nakládání s odpady.

V oblasti přechodu ke klimatické neutralitě je pojmenován **cíl České republiky směřovat ke klimaticky neutrální ekonomice**. Pro oblast snížení emisí skleníkových plynů Státní politika ŽP 2030 počítá s aplikací EU ETS. Zdůrazňuje vývoj a aplikaci nových nízkouhlíkových technologií, podporu vozidel na alternativní paliva včetně infrastrukturního zázemí. V rámci dopravních řešení dále předpokládá podporu osobní nemotorové dopravy a nízkoe emisní hromadné dopravy. Na úseku nakládání s odpady předpokládá využívání odpadů pro výrobu energie. Na všechny oblasti by měla dopadat revize veřejné podpory jak ve formě dotací, tak ve formě (daňových) výjimek z pohledu produkce emisí skleníkových plynů. Další opatření jsou formulována pro oblast energetické účinnosti a zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie.

Adaptační požadavky jsou promítnuty např. v následujících strategických cílech: 1.1 Dostupnost vody je zajištěna a její jakost se zlepšuje; 1.5 Přípravenost a resilience společnosti vůči mimořádným událostem a krizovým situacím se zvyšuje; 1.6 Adaptovaná sídla umožňují kvalitní a bezpečný život obyvatel; 3.1 Ekologická stabilita krajiny je obnovena, hospodaření v krajině je dlouhodobě udržitelné a reaguje na změnu klimatu; 3.2 Biologická rozmanitost je zachovávána v mezích tlaku změny klimatu.

Státní politika životního prostředí 2030 celkově počítá spíše s reaktivním postupem ve smyslu přizpůsobení strategických dokumentů evropským požadavkům, nereflakuje však potřebu reagovat přímo na Pařížskou dohodu. Cílem České republiky je pak „pouze“ směřování ke klimaticky neutrální ekonomice, nikoliv vytyčení jasně deklarovaného cíle dosažení klimatické neutrality v roce 2050.

Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky

Strategie udržitelného rozvoje ČR byla zpracována již v roce 2004. V roce 2010 na ni navázal Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky¹⁰⁷³ stanovující dlouhodobé cíle pro tři základní oblasti rozvoje moderní společnosti – ekonomickou, sociální a environmentální. Průběžné hodnocení strategií bylo svěřeno Radě vlády pro udržitelný rozvoj, která v letech 2005–2016 připravovala situační zprávu vývoje české společnosti a významných ukazatelů trendů ekonomického, sociálního i environmentálního pilíře udržitelného rozvoje ČR.

V roce 2017 byl schválen Strategický rámec Česká republika 2030,¹⁰⁷⁴ který reflektuje **17 cílů udržitelného rozvoje** (*Sustainable Development Goals*, SDGs)

¹⁰⁷³ Viz usnesení vlády č. 37 ze dne 11. ledna 2010.

¹⁰⁷⁴ Schválený usnesením vlády č. 292 ze dne 19. dubna 2017.

schválených Valným shromážděním na Summitu Organizace spojených národů o udržitelném rozvoji v New Yorku v roce 2015 v dokumentu Přeměna našeho světa: Agenda 2030 pro udržitelný rozvoj.¹⁰⁷⁵

Cílem Strategického rámce Česká republika 2030 je realizovat strategická i specifická opatření v šesti oblastech: Lidé a společnost, Hospodářský model, Odolné ekosystémy, Obce a regiony, Globální rozvoj a Dobré vládnutí. Součástí řešení v oblasti Hospodářský model má být zrušení závislosti ekonomického růstu na růstu materiálové a energetické spotřeby (tzv. *decoupling*).

Politika ochrany klimatu

Politika v oblasti ochrany klimatu byla do českého právního rámce promítnuta již v roce 1999 v souvislosti s přijetím Kjótského protokolu, a to prostřednictvím Strategie ochrany klimatického systému Země v České republice. Po vstupu do EU byla ochrana klimatu v ČR reprezentována **Národním programem na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice**, který byl schválen v březnu 2004¹⁰⁷⁶ („Národní program 2004“) a který reflektoval komplexnost změny klimatu¹⁰⁷⁷ a pojmenoval základní cíle a opatření v oblasti změny klimatu na národní úrovni. Současně mělo být zajištěno splnění závazků z mezinárodních dohod a měla být zohledněna sociálně-ekonomická situace ČR. Východiskem Národního programu 2004 byl mimo jiné Evropský program ke změně klimatu.¹⁰⁷⁸ Národní program 2004 prošel v roce 2007 hodnocením z hlediska účinků a ekonomických možností přijatých opatření včetně srovnání výchozího stavu a redukce emisí dosažené od jeho přijetí. Výhodnocení ukázalo, že v jednotlivých sektorech došlo *k významnému pokroku v oblasti snižování emisí skleníkových plynů*. Současně bylo zjištěno, že nepříznivé hodnoty emisí skleníkových plynů jsou v oblasti energetické účinnosti, dále z hlediska produkce skleníkových plynů na obyvatele, resp. jednotku HDP, a v oblasti dopravy.¹⁰⁷⁹

Česká republika dále reagovala na mezinárodní a evropský vývoj a po hodnocení Národního programu 2004 bylo Ministerstvu životního prostředí uloženo připravit

¹⁰⁷⁵ Blíže viz: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>. Cíl udržitelného rozvoje č. 13 je výslovně věnován ochraně klimatu.

¹⁰⁷⁶ Schválen v březnu 2004 usnesením vlády č. 187.

¹⁰⁷⁷ „Změna klimatu zároveň představuje komplexní problém, neboť souvisí v podstatě se všemi sektory ekonomiky, a to jak z hlediska emisí skleníkových plynů, tak i z pohledu dopadů změn klimatu, resp. adaptačních opatření. Proto je třeba postup státu v této oblasti koncipovat strategicky a zároveň s dostatečným dlouhodobým výhledem, protože jak změna klimatu, tak i opatření k zabránění či zmírnění jejích dopadů mají v řadě případů dlouhodobý charakter.“ Viz Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice, s. 10. Dostupný z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_zmirneni_dopadu/\\$FILE/OZK-Narodni_program-20040303.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_zmirneni_dopadu/$FILE/OZK-Narodni_program-20040303.pdf).

¹⁰⁷⁸ Dostupný z: https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_en. Viz též BRŤKOVÁ, Adéla. Koncepční nástroje v oblasti adaptace na klimatické změny. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBŮTKA, M. (Ed.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 11.

¹⁰⁷⁹ Blíže viz: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_narodniho_programu/\\$FILE/OZK-Vyhodnocen%C3%AD_NP_20080327.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_narodniho_programu/$FILE/OZK-Vyhodnocen%C3%AD_NP_20080327.pdf).

strategii k řešení redukce emisí skleníkových plynů. Nová klimatická politika byla předložena vládě v červnu 2016 jako Politika ochrany klimatu v České republice. Po proběhlém procesu strategického posouzení vlivů na životní prostředí byla **Politika ochrany klimatu** v březnu 2017 schválena.¹⁰⁸⁰ Vláda uložila členům vlády a vedoucím ostatních správních úřadů a) řídit se Politikou a jejími cíli při zpracovávání koncepčních dokumentů v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů, b) realizovat opatření v souladu s Politikou, c) spolupracovat s Ministerstvem životního prostředí v rámci vyhodnocování a aktualizace Politiky. V září 2021 bylo vypracováno hodnocení Politiky ochrany klimatu v České republice,¹⁰⁸¹ na něž by měla do konce roku 2023 navázat aktualizace dokumentu.

Politika ochrany klimatu představuje koncepci, která určuje základní a indikativní cíle ČR v oblasti ochrany klimatu v horizontu do roku 2050. Na úrovni ČR tato strategie zohlednila v té době existující závazky Evropské unie a snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 40 % do roku 2030 oproti základnímu roku 1990.

ČR patří mezi největší emitenty skleníkových plynů, v evropském kontextu má nadprůměrné emise skleníkových plynů na obyvatele a na jednotku HDP. V přepočtu na jednoho obyvatele činila v roce 2014 roční emise 11,6 t CO₂ ekv./obyv., šlo o čtvrtou nejvyšší hodnotu v EU-28.¹⁰⁸² V roce 2019 byly emise skleníkových plynů na obyvatele v ČR ve stejné výši, tj. 11,6 t CO₂ ekv./obyv., jednalo se o třetí nejvyšší hodnotu v EU27, o 46,2 % nad průměrem zemí EU27 + UK.¹⁰⁸³

Celkové agregované emise skleníkových plynů v ČR (bez sektoru LULUCF, včetně nepřímých emisí CO₂) poklesly v období 1990–2019 o 38,0 % (75,7 Mt CO₂ ekv.). Při započtení bilance emisí a propadů ze sektoru LULUCF však pokles emisí v hodnoceném období činil pouze 28,7 %. Vývoj ovlivnil dramatický růst emisí ze sektoru LULUCF spojený se špatným zdravotním stavem lesů, který zhoršují projevy změny klimatu a s tím související kůrovcová kalamita.¹⁰⁸⁴ Zjednodušeně řečeno, české lesy přestaly v souvislosti s kůrovcovou kalamitou skleníkové plyny pohlcovat, ale začaly je produkovat.

Politika ochrany klimatu měla stanovený **cíl snížení emisí ČR do roku 2020 alespoň o 32 mt CO₂ ekv. v porovnání s rokem 2005, resp. do roku 2030 alespoň o 44 mt CO₂ ekv. v porovnání s rokem 2005.** Emisní redukční cíl 2020 by měl být dle hodnocení splněn.¹⁰⁸⁵ Toto plnění však fakticky značně oslabují výše naznačené výsledky v sektoru LULUCF.

¹⁰⁸⁰ Usnesení vlády č. 207 ze dne 22. března 2017.

¹⁰⁸¹ Dostupné z: https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/11/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf.

¹⁰⁸² Celoevropský průměr činil 8,5 t CO₂ ekv./obyv. Viz Politika ochrany klimatu, s. 8. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK-POK-20170329.pdf).

¹⁰⁸³ Viz Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu, s. 21.

¹⁰⁸⁴ Ibid.

¹⁰⁸⁵ Ibid., s. 34.

Aktuální a očekávané tempo poklesu emisí skleníkových plynů v ČR je hodnoceno jako nedostatečné ve vztahu k dosažení cíle klimatické neutrality v roce 2050. Přestože implementace Politiky ochrany klimatu vykazuje v roce 2021 splnění 71 % navržených opatření a úkolů, nelze říci, že se jedná o efektivní a dostačující politická, popř. právní opatření. Podle studie kvantifikující dopady Pařížské dohody pro Českou republiku, kterou si nechal zpracovat Spolek Klimatická žaloba ČR, z. s., musí snižování emisí po roce 2020 ročně dosahovat alespoň 11,4 %, jinak bude v letech 2025–2030 nezbytné výrazně prudší snižování k dodržení uhlíkového rozpočtu ČR.¹⁰⁸⁶

Politika ochrany klimatu pracuje s **několika scénáři**, které mají zejména ilustrativně poukázat na to, že stanovených cílů nelze dosáhnout bez kombinace řady opatření napříč sektory. K největším emisním poklesům by mělo dojít v energetice, a to v důsledku snížení závislosti na fosilních palivech a nárůstu obnovitelných nízkemisních zdrojů. Současně by mělo dojít ke zvýšení energetické účinnosti v domácnostech, službách a průmyslu. Pro oblast strojírenství a stavebnictví se předpokládá snižování emisí též v souvislosti se změnou palivového mixu.¹⁰⁸⁷

V rámci vymezení dotčených oblastí definuje Politika ochrany klimatu **tzv. průřezové politiky**. Mezi ně řadí obchodování s emisními povolenkami, legislativu z oblasti zachycování a ukládání oxidu uhličitého a dále agendu integrované prevence a omezování znečištění. Dále se zabývá vymezením konkrétních opatření a nástrojů pro postupné snižování emisí skleníkových plynů (s ohledem na ekonomický potenciál) v sektorových oblastech, tj. v energetice, konečné spotřebě energie, průmyslu, dopravě, zemědělství a lesnictví, odpadech, ale také v oblasti vědy a výzkumu a dobrovolných nástrojích. Zvláštní pozornost je věnována implementaci a monitoringu. Zdůrazněny jsou reportingové povinnosti a nutnost zlepšení koordinace, řízení a vykazování mitigačních politik. Průběžně je uložena povinnost vyhodnocovat a vykazovat efekt jednotlivých sektorových strategií, politik a programů včetně jednotlivých navržených opatření s vlivem na emise skleníkových plynů: viz úkol J2 „*Všechny sektorové strategie, politiky a programy předkládané k projednání ve vládě, kde je předpokládán primární nebo sekundární vliv na emise skleníkových plynů, musí povinně obsahovat vyhodnocení a kvantifikaci dopadů na emise skleníkových plynů.*“ Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu k tomuto úkolu uvádí, že je plněn částečně. Dále se požaduje opatření ponechat a zavést nástroje, resp. opatření k zajištění plnění povinnosti napříč resorty, vyhodnocovat a vykazovat dopady sektorových strategií na emise skleníkových plynů.

¹⁰⁸⁶ Viz Kvantifikace dopadů Pařížské dohody pro Českou republiku (K. Anderson, D. Calverley, Tyndall Center – University of Manchester). Dostupné z: https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2021/03/UoM-overeny-preklad-m0136_Quantifying-the-Implications-of-the-Paris-Agreement-for-the-Czech-Republic_fin.pdf.

¹⁰⁸⁷ Politika ochrany klimatu, s. 25.

Adaptační strategie

Pro oblast adaptace na změny klimatu byla v říjnu 2015 schválena **Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR**.¹⁰⁸⁸ Tomuto strategickému dokumentu předcházela Strategie ochrany klimatického systému Země v České republice přijatá v roce 1999, jakož i Národní program 2004, který se však adaptačních opatření týkal spíše okrajově.¹⁰⁸⁹ Nicméně již v tomto dokumentu byl analyzován dopad změny klimatu na sektor vodního hospodářství, zemědělství, lesnictví a zdravotnictví. Současně byl kladen důraz na uplatňování adaptačních opatření a jejich příspěvek ke zmírňování dopadů změny klimatu byl postaven na podobnou úroveň důležitosti jako opatření spojená se snižováním úrovně koncentrací skleníkových plynů v atmosféře. Přínosy adaptačních opatření byly ve srovnání s globálním působením opatření na snižování emisí skleníkových plynů spojeny primárně s lokálním či regionálním charakterem působení, nicméně i v této podobě byly považovány za důležitý příspěvek k řešení dopadů změny klimatu.

Adaptační strategie z roku 2015 byla dále provedena Národním akčním plánem adaptace na změnu klimatu (2017). Podle jeho hodnocení provedeného v roce 2019 bylo plněno či splněno 70 % ze všech úkolů, resp. 21 % ze všech 34 specifických úkolů. Podle manažerského shrnutí byly z prioritních sektorů či oblastí zájmu řešeny zejména mimořádné události, výchova, vzdělávání a osvěta a lesní hospodářství. Naopak největší rezervy byly zaznamenány v oblasti biodiverzity, ekosystémových služeb a urbanizované krajiny.¹⁰⁹⁰

V září 2021 byla schválena první aktualizace adaptační strategie reflektující hodnocení z roku 2019 (Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, 1. aktualizace pro období 2021–2030, **Adaptační strategie 2021**) včetně aktualizovaného implementačního dokumentu.

Adaptační strategie vychází z Bílé knihy Evropské Komise „Přizpůsobení se změně klimatu: směřování k evropskému akčnímu rámci“ (2009),¹⁰⁹¹ závazků přijatých v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a Pařížské dohody¹⁰⁹² a ze

¹⁰⁸⁸ Schválena usnesením vlády ČR č. 861 ze dne 26. října 2015. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK_Narodni_adaptacni_strategie-aktualizace_20212610.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK_Narodni_adaptacni_strategie-aktualizace_20212610.pdf).

¹⁰⁸⁹ Jeho hlavním úkolem bylo stanovení cílů a opatření v oblasti změny klimatu na národní úrovni s ohledem na zajištění splnění redukčních emisních cílů z mezinárodních dohod. Viz též BRŤKOVÁ, A. *Koncepční nástroje v oblasti adaptace na klimatické změny*. Op. cit., s. 11, 12.

¹⁰⁹⁰ Viz manažerské shrnutí hodnocení Národního akčního plánu adaptace, s. 5. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima/\\$FILE/OEOK-vyhodnoceni_NAP_AZK-20200221.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima/$FILE/OEOK-vyhodnoceni_NAP_AZK-20200221.pdf).

¹⁰⁹¹ Viz White paper, Adapting to climate change: Towards a European framework for action, COM (2009) 147. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:EN:PDF>.

¹⁰⁹² Adaptační strategie 2021 výslovně odkazuje na povinnost smluvních stran Pařížské dohody přispívat ke zmírnění změny klimatu a globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování resilience a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem.

strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu v její aktualizované podobě z roku 2021.¹⁰⁹³ Podkladem pro zpracování Adaptační strategie 2021 byly nejnovější poznatky o dopadech změny klimatu v ČR: aktualizovaná Komplexní studie dopadů, zranitelnosti a zdrojů rizik souvisejících se změnou klimatu v ČR (2019, zpracovatel ČHMÚ), Hodnocení zranitelnosti ČR ve vztahu ke změně klimatu (2019, zpracovatel CENIA).

Vize ČR na úseku adaptace pro rok 2050 je formulována následujícím způsobem:

- disponuje kvalitním a bezpečným prostředím, ve kterém jsou rizika dopadů změny klimatu a s ní souvisejících hrozeb přírodního původu snížena a udržována na přijatelné úrovni a je zabezpečena účinná reakce na vznik mimořádných událostí vzniklých v důsledku změny klimatu;
- udržuje obnovenou komplexní a funkční krajinnou strukturu včetně intravilánu lidských sídel, díky čemuž se zvýšila její ekologická stabilita a rozsah i kvalita poskytovaných ekosystémových služeb;
- využívá krajinu a ekosystémy udržitelným způsobem, který umožňuje dostatečně pružně reagovat na probíhající změnu klimatu a tlumit její nepříznivé dopady na hospodářství a ekosystémy;
- náklady a přínosy spojené s realizací adaptačních opatření jsou spravedlivě sdíleny celou společností;
- je státem, kde je veřejná správa, podnikatelé a ostatní subjekty včetně odborné i laické veřejnosti dostatečně informována o změně klimatu a jejích dopadech, aktéři na všech úrovních přijímají svoji odpovědnost v posílení adaptační kapacity sociálního, hospodářského a ekologického systému a zvyšují jeho resilienci nákladově efektivním způsobem.¹⁰⁹⁴

V analytické části Adaptační strategie 2021 jsou promítnuty tzv. RCP scénáře (*Representative Concentration Pathways*), které mapují situace spojené s různým nárůstem teplot a množstvím emisí skleníkových plynů, resp. mírou použitých klimatických opatření.

Adaptační strategie 2021 vychází z výčtu hlavních projevů změny klimatu v ČR: Dlouhodobé sucho, Povodně a přívalové povodně, Vydátné srážky, Zvyšování teplot, Extrémně vysoké teploty, Extrémní vítr, Požáry vegetace. V těchto projevech pak sleduje a hodnotí hlavní oblasti dopadů změny klimatu v ČR: Lesní hospodářství, Zemědělství, Vodní režim v krajině a vodní hospodářství, Biodiverzita a ekosystémové služby, Zdraví a hygiena, Urbanizovaná krajina, Cestovní ruch, Průmysl a energetika, Doprava, Kulturní dědictví, Bezpečné prostředí.

¹⁰⁹³ Viz Forging a climate-resilient Europe – the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change, COM/2021/82 final. Cílem Evropské adaptační strategie je vytvoření detailnějších modelů dopadů změny klimatu a možností přizpůsobení, zintenzivnění plánování adaptace a posuzování klimatických rizik, rychlejší provedení systémových adaptačních opatření a na míru připravená pomoc a poradenství nejvíce postiženým oblastem.

¹⁰⁹⁴ Adaptační strategie 2021, s. 159, 160.

Dále jsou popsány průřezové oblasti adaptace na změnu klimatu, ekonomické nástroje adaptace na změnu klimatu, finanční náklady související s adaptací na změnu klimatu, legislativní, jakož i institucionální a personální zajištění adaptace ČR na změnu klimatu, požadavky na úseku výchovy, vzdělávání a výzkumu, vývoje a inovací pro adaptaci na změnu klimatu. V rovině institucionální je zdůrazněna úloha orgánů na úseku ochrany složek životního prostředí a dále role samospráv. Jako nedostatečné je hodnoceno zajištění plnění adaptace na ústřední úrovni. Dosaďadní personální stav zdaleka neodpovídá potřebám koordinace a plnění úkolů, což je příčinou toho, že adaptace zůstává v rovině deklarace, nikoliv funkční koordinace a realizace.¹⁰⁹⁵

Určujícím principem pro přístup k adaptaci na změnu klimatu v ČR má být princip integrace, který má být aplikován jak při posuzování synergie adaptačních a mitigačních opatření, tak také při posuzování vhodnosti navrhovaných opatření v rámci pilířů udržitelného rozvoje (tj. s ohledem na životní prostředí, hospodářství, sociální oblast). Prioritně by měla být akceptována opatření s vícenásobnými vlivy na straně užiteků (tzv. *win-win* řešení) a současně s nízkými negativy na straně rizik či nákladů (tzv. *low-regret* volby). Dále by měly být identifikovány příležitosti spojené s procesem adaptace a zabráněno nevhodným adaptacím. Řešení jednoho klimatického projevu by nemělo vést ke zvýšení citlivosti na projevy klimatu v jiné oblasti. Cílem je celkové snížení zranitelnosti, tj. posílení vlastností, které zvyšují odolnost systému (rezistenci, tj. kapacitu nový tlak ustát) nebo se zaměřují na jeho pružnost (resilienci, tj. projevy přijímat, zmírňovat, obnovovat škodlivé následky).¹⁰⁹⁶ Důležitým opatřením je vytváření informační a vědomostní základny pro rozhodování na všech úrovních.¹⁰⁹⁷

Koncepce na úseku vzdělávání

Na tomto místě považujeme za důležité zmínit požadavek na vzdělávání, výchovu a osvětu v otázkách změny klimatu, a to s ohledem na potenciál vhodného působení na širokou veřejnost, pokud jde o další směřování ČR. Požadavek na „klimatické vzdělávání a osvětu“ je součástí základních strategických dokumentů v oblasti klimatické politiky. Např. Státní politika ŽP 2030 poukazuje na to, že „EVVO a vzdělávání pro udržitelný rozvoj mohou hrát důležitou roli v ovlivnění k odpovědnému proenvironmentálnímu jednání, zejména pak ve vazbě na řešení změny klimatu a dosažení klimatické neutrality do roku 2050“. Současně však požaduje aktualizaci obsahu konceptu environmentálního vzdělávání v kontextu Zelené dohody pro Evropu. V každém případě je žádoucí osvětovou činnost na všech úrovních výrazně posílit, podpořit ji pozitivními příklady z praxe a umožnit veřejnosti zapojení do veřejných plánovacích procesů.

¹⁰⁹⁵ Ibid., s. 144, 145.

¹⁰⁹⁶ Akční plán adaptace 2017, s. 8. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu/\\$FILE/OEOK-NAP_cely_20170127.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_akcni_plan_zmena_klimatu/$FILE/OEOK-NAP_cely_20170127.pdf).

¹⁰⁹⁷ Adaptační strategie 2021, s. 158.

Základním speciálním koncepčním dokumentem na úseku vzdělávání je **Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství** na léta 2016–2025 schválený usnesením vlády č. 652 ze dne 20. července 2016. Jeho cílem je rozvoj kompetencí potřebných pro environmentálně odpovědné jednání. Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství je rozdělen do sekcí Příroda, Místo, sídlo a krajina, Udržitelná spotřeba a Klima v souvislostech. Všeobecně je uznáváno, že je nezbytné sdílet problém změny klimatu s širokou veřejností a zvýšit povědomí o následcích změny klimatu na všech úrovních. Žádoucí je seznámit jednotlivce v roli spotřebitelů se všemi dopady konzumního způsobu života, zároveň však nabídnout racionální, zdůvodněné, čitelné a dostupné alternativní způsoby života, které by se postupně z alternativ měly stát běžnou denní praxí.

Téma vzdělávání v oblasti klimatu dále rozvíjí akční plány. **Akční plán na roky 2019–2021** požadoval např. realizaci pilotního projektu na vyškolení poradců k problematice předcházení a minimalizace negativních dopadů změny klimatu na jednotlivé oblasti (mitigační a adaptační opatření – biodiverzita, lesnictví, zemědělství, vodohospodářství, rekreace, energetika hospodaření se srážkovou vodou v sídlech a ve volné krajině, plánovací procesy apod.) včetně vzdělávání veřejnosti v oblasti územního plánování se zaměřením na aktivní účast veřejnosti v rámci procesů spojených s tvorbou územně plánovacích dokumentací. Pro školy pak požadoval realizovat vzdělávací projekty v oblasti adaptace a mitigace ve městech, sledovat fungování jednotlivých sektorů ve městě (doprava, energetika, vodní hospodářství, hospodaření se srážkovou vodou, veřejná prostranství, účast na plánovacích procesech, potravinu) a na základě toho navrhovat efektivnější opatření.

16.7 Česká klimatická legislativa

16.7.1 K rámování klimatického práva

Jak již bylo uvedeno výše, v českém právním prostředí v současné době **neexistuje rámcový klimatický zákon**, což je spojeno se spíše opatrným přístupem ČR k řešení klimatické změny závaznými právními nástroji a nízkými ambicemi na tomto úseku výrazně ovlivněnými obavou ze snížení konkurenceschopnosti ČR. Hlavní funkcí, kterou by měly rámcové zákony o klimatu plnit a kterou právní řád ČR zatím postrádá, je poskytnutí jasného závazného rámce pro organizaci vnitrostátních opatření napříč politickým spektrem směřujícího ke specifickému dlouhodobému cíli v ochraně klimatu. **Přínosem rámcového klimatického zákona** je vytvoření relativně stabilního prostředí oproti řešením skrze vládní usnesení. Stabilita je pak předpokladem právní jistoty a předvídatelnosti práva pro všechny dotčené subjekty. Přijetí rámcového zákona také poukazuje na shodu nad tím, že řešení klimatické krize nemůže spoléhat pouze na dobrovolně přijaté závazky (např. jednotlivců, firem, měst)

zodpovědného chování, ale je nutné stanovit závazné cíle a s nimi spojené povinnosti. Důležitým předpokladem legislativního rámování ochrany klimatu je to, že změny ve společenském systému musí být komplexní. Rámování ochrany klimatu na zákonné úrovni vede k posílení soudržnosti napříč politickými oblastmi a mělo by napomoci vyrovnávání různých veřejných zájmů, resp. vzájemných střetů mezi různými sektorovými oblastmi. Mělo by dále ukázat, že dosažení klimatické neutrality do roku 2050 je cílem, který nelze ignorovat, a že jde o vymahatelný limit. Přijetí zastřešujícího zákona o ochraně klimatu může mít za následek také profesionalizaci politických struktur a zvýšit pravděpodobnost dosažení dlouhodobého cíle. Výhradou proti přijetí klimatického zákona může být naopak potenciální obava z rozšíření prostoru pro žaloby směřující na nedostatečné plnění závazků. Žalobní procesy v každém případě přitahují pozornost veřejnosti a vyvolávají navazující aktivistické kroky. V konečném důsledku však mohou vést ke zvýšení národních ambicí v oblasti ochrany klimatu.¹⁰⁹⁸

Přijímání rámcových zákonů k ochraně klimatu je v současné době v podstatě **celosvětovým trendem**. Studie z února 2020 *Climate laws in Europe*¹⁰⁹⁹ uvádí, že klíčovým okamžikem pro celosvětové spuštění aktivit států ve směru schválení vlastní rámcové klimatické legislativy bylo přijetí Pařížské dohody. Právě Pařížská dohoda stanovila konkrétní dlouhodobé cíle, které bylo reálné promítnout do národních úprav. Důležitým prvkem byla také univerzální podpora Pařížské dohody samotné. Jako ukázkový příklad post-pařížského zákona o klimatu se uvádí novozélandský zákon o změně klimatu z listopadu 2019, který výslovně odkazuje na globální cíl Pařížské dohody udržet nárůst teploty pod 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí.¹¹⁰⁰ Z evropských zemí lze uvést *Climate Change Act* (UK),¹¹⁰¹ dánský *Climate Act* (2020),¹¹⁰² nizozemský *Climate Law* (2019),¹¹⁰³ německý *Bundes-Klimaschutzgesetz* (doplněný v roce 2021¹¹⁰⁴) nebo nový francouzský zákon o ochraně klimatu z roku 2021.¹¹⁰⁵ Klimatický zákon má také Irsko (*Climate Action and Low Carbon Development Act*¹¹⁰⁶) nebo Španělsko (2021, *Climate Change and Energy Transition Law*¹¹⁰⁷).¹¹⁰⁸ Šestá hodnotící zpráva IPCC uvádí, že k roku 2020 existovaly klimatické

¹⁰⁹⁸ Závěry zpracovány za využití zprávy *Climate laws in Europe, Good practices in net-zero management* [online]. NetZero 2050, 2020. Dostupné z: <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2020/02/04-02-2020-climate-laws-in-europe-full-report.pdf>.

¹⁰⁹⁹ Ibid.

¹¹⁰⁰ Viz <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2019/0061/latest/LMS183736.html>.

¹¹⁰¹ Viz <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>.

¹¹⁰² Viz https://en.kefm.dk/Media/1/B/Climate%20Act_Denmark%20-%20WEBTILG%C3%86NGELIG-A.pdf.

¹¹⁰³ Viz http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=108819&p_count=9&p_classification=01.

¹¹⁰⁴ Viz http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ksg/englisch_ksg.pdf.

¹¹⁰⁵ Viz <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/francouzsky-parlament-definitivne-schvalil-zakon-o-ochrane-klimatu>.

¹¹⁰⁶ Viz <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/act/32/section/15/enacted/en/html>.

¹¹⁰⁷ Viz <https://www.iea.org/policies/13323-climate-change-and-energy-transition-law>.

¹¹⁰⁸ Zpracováno za použití studie *Climate laws in Europe, Good practices in net-zero management* z února 2020, která pracovala konkrétně s právní úpravou Velké Británie, Dánska, Finska, Francie,

zákony přímo zaměřené především na snižování emisí skleníkových plynů v 56 zemích, které pokrývaly 53 % celosvětových emisí skleníkových plynů.¹¹⁰⁹

Základní prvky, které se v rámcových klimatických zákonech objevují, jsou:

- konkrétní měřitelné dlouhodobé cíle,
- pravidelné plánování v oblasti klimatu,
- pravidelný monitoring a kontrola plnění úkolů,
- reflexe nedostatečného plnění,
- institucionální opatření,
- zaštitění agendy nezávislým vědeckým orgánem,
- zajištění účasti veřejnosti.¹¹¹⁰

16.7.2 Příprava rámcového zákona o klimatu v ČR

V ČR měl být podle programového prohlášení vlády z roku 2014 připraven **návrh zákona o snižování závislosti České republiky na fosilních palivech** za podmínky, že tím neutrpí konkurenceschopnost České republiky.¹¹¹¹ Již samotné zadání úkolu tak vytvářelo v zásadě neřešitelný základ pro možnou formulaci konkrétních závazků v zákonné úpravě. Ministerstvo životního prostředí v původním plánu předpokládalo předložení návrhu zákona do vlády v termínu do konce září 2016. Oponenti tohoto záměru však varovali před přijetím antifosilní legislativy, konkrétně bylo požadováno odložení jednání o právně závazných, vymahatelných legislativních opatřeních, která by zavazovala ke snižování emisí skleníkových plynů.

Materiál, který zpracoval resort životního prostředí a který měl být předložen **na jednání vlády v roce 2016**, byl před samotnou schůzí vlády stažen z programu a následně již nebyla jeho potřeba iniciována. Úkol zpracování antifosilního zákona byl **zrušen** usnesením vlády č. 207 z 22. března 2017. Ve vyhodnocení Politiky ochrany klimatu z roku 2021 je původní úkol *5A Zákon o snižování závislosti na fosilních palivech* označen jako zrušený. Jako důvody zrušení jsou ve vyhodnocení uvedeny především náklady vycházející ze zpracované dopadové studie a možné dopady na konkurenceschopnost ČR. Z hlediska snižování závislosti na fosilních palivech má být dále rozhodující společný postup členských států na úrovni EU a využití jiných nástrojů neexistujících v době schvalování Politiky ochrany klimatu, zejména posun ve finančním sektoru a cena uhlí, resp. povolenek.¹¹¹²

Německa, Irsko, Nizozemí, Španělsko a Švédsko. V některých zemích mezitím došlo k úpravě legislativy nebo přijetí zcela nového zákona na ochranu klimatu.

¹¹⁰⁹ AR6 WG3 SPM, 2022, s. 17.

¹¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹¹ Viz Programové prohlášení vlády České republiky z února 2014, dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni_unor_2014.pdf. „Společně s opozicí navrhne zákon o snižování závislosti na fosilních palivech za podmínky, že tím neutrpí konkurenceschopnost české ekonomiky.“ (viz priority v kap. 4.1).

¹¹¹² Viz část 4.2 Tématická oblast: Průřezové politiky a opatření.

Pokud jde o **obsah zákona připravovaného v roce 2016**, jeho struktura zahrnovala vymezení předmětu úpravy, základní pojmy, dlouhodobé a dílčí cíle snižování závislosti na fosilních palivech, řešení postavení zvláštního odborného a poradního orgánu Ministerstva životního prostředí Rady pro ochranu klimatu, specifikaci politiky ochrany klimatu jako dlouhodobé strategie na období minimálně 30 let a účinnost.¹¹¹³ Diskuse kolem navrhované právní úpravy byla spojena s pochybnostmi o nezbytnosti rámcového zákona, a to s ohledem na jeho nenormativní obsah a s tím spojenou nevyjasněnou otázkou hodnocení plnění a případných sankcí. Dále byl řešen nevyjasněný vztah k sektorovým politikám. Třetí okruh výhrad byl zaměřen na to, že zákon poškodí konkurenceschopnost ČR, což by bylo v rozporu se zadáním vlády.¹¹¹⁴

Programové prohlášení vlády Petra Fialy záměr zastřešení řešení změny klimatu prostřednictvím rámcového zákona **neobsahuje**.

K dalšímu směřování legislativy měly pomoci **výstupy z jednání Uhelné komise**. Její role je však zaměřena na užší problematiku, konkrétně odklon od uhlí. Jako rok, ve kterém by mělo Česko uhlí definitivně opustit, stanovila Uhelná komise rok 2038. Termín byl však kritizován ze strany řady zejména nevládních organizací, neboť podle nich neumožní splnit mezinárodní závazky plynoucí z Pařížské dohody. Mimo to prodloužení těžby a spalování uhlí není podle odborníků výhodné ani z ekonomického hlediska, a to s ohledem na ceny povolenek na emise skleníkových plynů.¹¹¹⁵ Materiál s výstupem Uhelné komise byl následně předložen na jednání vlády ČR dne 24. května 2021. Část resortů požadovala dřívější termín ukončení využití uhlí, konkrétně rok 2033. V rámci dosažení konsensu vláda ČR vzala výstupy Uhelné komise „pouze“ na vědomí a doporučila podrobnější rozpracování a vyhodnocení podmínek, nástrojů a dopadů dřívějšího ukončení využití uhlí při výrobě elektřiny a tepla v ČR.¹¹¹⁶ Uhelná komise se následně sešla v červenci 2021. Na jednání bylo zohledněno, že od posledního jejího jednání došlo k řadě změn. Jednak byl v prosinci 2020 v rámci EU schválen ambicióznější cíl snížení emisí do roku 2030 na úrovni alespoň 55 %, ke kterému byla následně připravena prováděcí legislativa ve formě balíčku Fit for 55, dále došlo k relativně výraznému nárůstu

¹¹¹³ DVOŘÁK, Libor. Tzv. antifosilní zákon, aktuality ze složkových oblastí ochrany ŽP. *Kulatý stůl o implementaci klimatických závazků* [Videozáznam prezentace]. 9. prosince 2021. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=XqbVcnZWjC4>. Od času 2:10:00.

¹¹¹⁴ Ibid.

¹¹¹⁵ Blíže viz VRBOVÁ, Zuzana. Konec uhlí v roce 2038: co vlastně rozhodnutí Uhelné komise znamená? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost*, 17. prosince. 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>

¹¹¹⁶ Viz usnesení vlády č. 481 ze dne 24. května 2021: Vláda 1) bere na vědomí průběžné výstupy a doporučení Uhelné komise, 2) doporučuje, aby byly v rámci Uhelné komise dále podrobněji rozpracovány a vyhodnoceny podmínky, nástroje a dopady dřívějšího ukončení využití uhlí v energetice České republiky, a 3) ukládá předsedům Uhelné komise zpracovat podrobný harmonogram útlumu pro jednotlivé typy zdrojů s ohledem na jejich emisní intenzitu včetně okrajových podmínek její aplikace, návrh potřebných regulatorně legislativních nástrojů pro prosazování cílů vlády v této oblasti a detailní zhodnocení a řešení ekonomických a sociálních dopadů v útlumem postižených regionech.

ceny emisní povolenky (nad hodnotu 50 € za tunu CO₂) a byl také zveřejněn návrh taxonomie, která výrazně mění podmínky pro investice v jednotlivých sektorech včetně sektoru energetiky. Uhelná komise své jednání završila schválením čtyř úkolů, všech s termínem do 31. prosince 2021:

1. Zpracování citlivostní analýzy ve vztahu k růstu ceny povolenky, podrobného harmonogramu útlumu uhlí ve výrobě elektřiny a analýzy určitého „kritického“ scénáře s vysokou cenou emisní povolenky s vyčíslením případné alternativy dozdrojování a souvisejících nákladů;
2. Zpracování regulatorně legislativních nástrojů;
3. Detailní zhodnocení ekonomických a sociálních dopadů útlumu těžby a návrh řešení těchto dopadů;
4. Navržení mechanismu pro provádění periodického přezkumu.¹¹¹⁷

16.7.3 Právní úprava ochrany klimatu ČR podle sektorů

Právní úprava ochrany klimatu prakticky zahrnuje jak předpisy výslovně určené k tomuto účelu, tak předpisy využitelné pro řešení změny klimatu, aniž by tento cíl byl jejich hlavním účelem. V tomto směru lze do struktury klimatického práva zahrnout velmi široký právní rámec definovaný cíli tohoto oboru.

Mezi právní předpisy k ochraně klimatu lze řadit předpisy, které jsou přímo určeny **ke snižování emisí skleníkových plynů**. Do této skupiny zařazujeme předpisy regulující emisní obchodování (EU ETS) a předpisy upravující oblast energetiky. V oblasti energetiky je zahrnuta podpora energie z obnovitelných zdrojů, regulace energetické účinnosti včetně energetické náročnosti budov a energetických štítků. Jde o následující národní právní úpravu:

- Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů;
- Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon);
- Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií;
- Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů.¹¹¹⁸

¹¹¹⁷ Viz Zápis z 8. zasedání Uhelné komise (20. července 2021). Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/ministerstvo/kalendar-akci-vse/2021/8/Zapis-z-jednani-UK-20-7-2021_.pdf.

¹¹¹⁸ Zákon č. 367/2021 Sb., o opatřeních k přechodu České republiky k nízkouhlíkové energetice a o změně zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti od 1. ledna 2022, zavedl v zájmu ochrany klimatu podporu pro další nízkouhlíkové zdroje, konkrétně pro podporu jaderných zdrojů. Zákon definuje nízkouhlíkovou výrobu jako výrobu elektřiny na území České republiky s jaderným reaktorem s instalovanou kapacitou

Další skupinu tvoří předpisy týkající se **zachycování a ukládání uhlíku** a regulace F plynů:

- Zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů;
- Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.

Dále jde o regulaci odvětví mimo EU ETS, konkrétně o oblasti zohledněné v rámci odvětví **sdíleného úsilí** (zahrnující dopravu, budovy, odpady a zemědělství) a v sektoru **LULUCF** (využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví), která se v českém právním prostředí promítá zejména do předpisů zahrnutých do tzv. zvláštní části práva životního prostředí,¹¹¹⁹ do právní úpravy zemědělství, ale také do oblasti dopravy (na tomto úseku včetně návaznosti na legislativu na úseku ochrany ovzduší, řešení biopaliv, podpory obnvitelných zdrojů a snižování emisí skleníkových plynů z motorového benzínu nebo motorové nafty) a stavebních předpisů.

Specificky lze dále vyčlenit právní regulaci, která je zaštitěna principem **oběhového hospodářství**.

Další skupinu tvoří právní předpisy, které mají význam pro plnění zejména **adaptačních opatření**, které se současně prolínají s cíli v odvětví sdíleného úsilí a LULUCF. Do této skupiny patří ochrana biodiverzity, lesa, půdy nebo vody, zemědělství, urbanismus nebo památková péče. Zvláštní skupinu tvoří regulace sportřebitelského sektoru.

Uvedeným oblastem je věnována podrobnější pozornost v rámci výkladu sektorových opatření (část V).

Napříč uvedenými sektory se s ohledem na jejich **průřezový charakter** uplatní preventivní strategické a povolovací procesy:

- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí);
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon);
- Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon;

o minimálním elektrickém výkonu 100 MW připojenou po roce 2030 do elektrizační soustavy, stanoví pravidla pro financování výstavby nízkouhlíkové výroby a požadavky na smlouvu o výkupu. Důvodová zpráva poukazuje na to, že možnost nahradit dožívající energetickou základnu investicemi do obnovitelných zdrojů energie naráží na přírodní podmínky panující na území ČR (omezený potenciál větrné a sluneční energie). U zemního plynu dále reflektuje jeho omezenou dostupnost a plnou závislost na jeho dovozu. Jako přednost jaderné energetiky uvádí dlouhou životnost, nulové emise CO₂ při výrobě elektřiny, vysoký faktor využití instalovaného výkonu, spolehlivý, levný a předvídatelný provoz, vysokou koncentraci paliva, která umožňuje zajištění bezpečnosti dodávek po dobu několika let. Zákon má umožnit výstavbu nových jaderných zdrojů energie prostřednictvím uzavření smlouvy s oprávněným investorem za účelem výstavby a provozu nového jaderného zdroje, kdy investorovi bude zaručena návratnost investice skrze výkup elektřiny z nového zdroje za předem stanovenou realizační cenu po dobu 30 let s opakovanou možností jejího prodloužení o deset let.

¹¹¹⁹ Viz systém práva životního prostředí využitý v publikaci DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. Op. cit.

- Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění a integrovaném registru znečištění a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).

Zvláštní postavení má právní úprava **zadávání veřejných zakázek**:

- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Pokud bychom se chtěli věnovat všem aspektům řešení dopadu klimatické změny, je možné zahrnout např. také efekt lokálního působení na úrovni komunit (také z hlediska sociálních a vzdělávacích vazeb) v právní úpravě promítnutý do zahrádkářského zákona [zákon č. 221/2021 Sb., o podpoře zahrádkářské činnosti (zahrádkářský zákon)]. Podle § 2 uvedeného zákona se zahrádkářská činnost podílí na zachování a ochraně zemědělského půdního fondu, přispívá k zadržování vody, zmírnění dopadu klimatických změn a podporuje druhovou rozmanitost v krajině, má výchovný a estetický aspekt pro utváření vztahu k přírodě mladé generace.

Nutno tedy uvést, že podaný výčet pramenů existující právní úpravy klimatického práva není úplný, a to s ohledem na to, že dílčí adaptační a/nebo mitigační opatření či širší opatření k dosažení nízkoemisního rozvoje se mohou objevit přímo či nepřímo v podstatě ve všech oblastech lidské činnosti.

V

**HLAVNÍ OBLASTI PRÁVNÍ
REGULACE SOUVISEJÍCÍ
S OCHRANOU KLIMATU**

17 OBCHODOVÁNÍ S EMISNÍMI POVOLENKAMI

Eva Balounová a Zuzana Vrbová

17.1 Systémy obchodování s emisemi

Jelikož dopady změny klimatu se neomezují na oblasti ohraničené státními hranicemi, je třeba na ně reagovat na mezinárodní úrovni. V roce 1992 přijatá Rámcová úmluva OSN o změně klimatu dala mandát ke stanovení konkrétních povinností všem zúčastněným státům, co se týče snížení emisí, a zároveň i k přijetí nástroje, který by emise na mezinárodní úrovni efektivně reguloval. Mezinárodní systém obchodování s emisními jednotkami byl na základě tohoto mandátu zaveden v roce 1997 Kjótským protokolem. Obdobně fungující systémy pak začaly být přijímány na úrovních jednotlivých států, či nadstátních celků a později i na úrovních lokálních. V současnosti tak globálně funguje 33 systémů obchodování s emisemi pokrývajících 16 % veškerých emisí skleníkových plynů.¹¹²⁰

Jak bylo vyloženo již v kapitole 9 o nástrojích klimatického práva, obchodování s emisemi (ve formě emisních povolenek či emisních kreditů) patří mezi ekonomické regulatorní nástroje.¹¹²¹ Ty se liší od tradičnějšího typu regulace (zvaného také *command-and-control*) v tom, že nežádoucí chování, v tomto případě tedy vypouštění emisí skleníkových plynů, přímo nezakazuje pod hrozbou sankce, ale pouze je pro daný subjekt dělá ekonomicky méně výhodné. Dle mnoha autorů jsou ekonomické nástroje v oblasti klimatického práva efektivnější ke snižování emisí než jiné druhy regulace. Nabízejí větší nákladovou efektivitu, podporují technologické inovace a mohou být rovněž zavedeny na mezinárodní úrovni.¹¹²² Obchodování s emisemi ale může skýtat i některé nevýhody, mezi něž patří především nestabilita obchodovací hodnoty povolenek, a tedy nejasný cenový signál pro regulované subjekty. Ceny povolenek jsou určovány samotným trhem (s výjimkou toho, kdy stát zavede cenový strop nebo minimální cenu povolenky) a mohou tak být značně volatilní. Nejistota ohledně ceny znemožňuje efektivní plánování v rámci podniků i státního rozpočtu.¹¹²³

¹¹²⁰ Emissions Trading Worldwide: Status Report 2021 [online]. *International Carbon Action Partnership (ICAP)*, 2021. Dostupné z: https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=724.

¹¹²¹ Podobně jako například uhlíková daň či státní subvence.

¹¹²² Viz například: Benefits of Emissions Trading [online]. *IETA*, 2019. Dostupné z: <https://www.ieta.org/resources/Resources/101s/Benefits%20of%20Emissions%20Trading.pdf>.

¹¹²³ I největší systém obchodování, Evropský systém obchodování s emisemi EU ETS, může být značně ovlivňován například největšími hráči na trhu. V roce 2018 společnost RWE nakoupila velké

Pokud se stát (nebo uskupení států) rozhodne emise regulovat cestou **systému obchodování s emisemi**, prvním krokem je stanovení cíle pro snížení emisí ve formě nastavení stropu pro množství tun skleníkových plynů, které může být v daném období vypuštěno (tzv. *cap*). Následně je typicky na toto množství emisí vydáno odpovídající množství povolenek, či jiných kreditů, které jsou poté volně obchodovány mezi subjekty, které stát stanoví jako povinně se účastníci systému obchodování (tzv. *trade* – proto jsou tyto systémy nazývány *cap-and-trade*). Systému obchodování se mohou subjekty zúčastnit i dobrovolně, jelikož obecně platí, že čím více subjektů, tím větší likvidita na trhu. Nejstarším a v současnosti největším systémem obchodování s emisemi je **Evropský systém obchodování s emisemi** (tzv. EU ETS – *European Union Emissions Trading System*). EU ETS byl přijat směrnicí v roce 2003, reálně poté započal svoje fungování o dva roky později a slouží jako nejlepší příklad fungujícího systému obchodování s emisemi. Systém motivuje subjekty ke snižování emisí tím, že alokuje určité množství povolenek zdarma. Toto množství je nastaveno dle výkonnosti nejefektivnějších zařízení účastnících se systému v Evropské unii, které tak slouží jako určitý vzor pro další emitenty. Pokud se zařízení podaří snížit emise, například instalací nové technologie, nemusí povolenky na konci daného roku na svém účtu zrušit, ale může je prodat dalším provozovatelům zařízení, kteří emise nesnížili a jsou tak povinni povolenky odevzdávat (viz kapitola 17.3).

Evropský systém obchodování s povolenkami není již v současnosti jediný svého druhu na světě. Krom plánovaného zavedení samostatného evropského ETS na dopravu a budovy,¹¹²⁴ fungují dnes s různými obměnami podobné mechanismy jak na národních úrovních, tak i v rámci regionů či menších celků jednoho státu. Samostatný **národní systém obchodování** má vedle EU ETS v současnosti například zavedeno Německo (reguluje tak emise, které nespádají pod regulaci evropského systému), Velká Británie, Nový Zéland či Kazachstán. V rámci Spojených států a Kanady existuje několik **státních a provinciálních systémů**, stejně je tomu v Číně, kde již několik provincií i samostatných měst zavedlo vlastní systémy obchodování

množství povolenek (zajistila si jejich dostatek až do roku 2023), a to, vedle několika dalších událostí, zapříčinilo strmý růst cen povolenek. Viz TWIDALE, Susanna. What is driving a rally in EU carbon permit prices? [online]. *Reuters*. 2018. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-eu-carbon-rally-idUSKBN1L015Y>. Na evropské úrovni jsou rovněž v současnosti diskutovány možnosti omezení přístupu některých hráčů na trh s povolenkami, především těch, kteří s nimi spekulují. To má, dle některých, za následek přílišné výkyvy na trhu. Viz STEFANINI, Sars. Options to Reform the EU ETS: coping with price volatility and speculation (event summary) [online]. *EnergyPost*, 2022. Dostupné z: <https://energypost.eu/options-to-reform-the-eu-ets-coping-with-price-volatility-and-speculation-event-summary/>.

¹¹²⁴ V rámci revize uvedeného balíčkem Fit For 55 bude systém EU ETS pokrývat i další sektory. Nový systém, který bude fungovat vedle existujícího, bude regulovat emise dopravy a komerční budovy. Existující ETS bude také v budoucnu aplikován na námořní dopravu. Viz Poslanci hlasují pro reformu systému obchodování s emisemi v EU a zavedení uhlíkové daně [online]. *Euronews*, 22. 6. 2022. Dostupné z: https://www.euronews-com.translate.google/my-europe/2022/06/22/meps-vote-to-reform-the-eus-emissions-trading-system-and-impose-a-carbon-tax?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=cs&_x_tr_hl=cs&_x_tr_pt=sc.

s emisemi.¹¹²⁵ Různé systémy pokrývají emise z různých zdrojů. Zatímco v Evropě EU ETS reguluje emise skleníkových plynů pocházejících z energetiky, velkých průmyslových podniků a letectví, například na Novém Zélandě se s povolenkami obchoduje i v sektorech zemědělství či odpadového hospodářství. Kanadské provincie Nové Skotsko a Québec mají obchodování s emisemi zavedeno i v rámci dopravy a budov (vedle průmyslu a energetiky), stejně tak je tomu v americkém státě Kalifornii.¹¹²⁶ Evropská unie, která v současnosti pokrývá systémem EU ETS pouze energetiku a velký průmysl, navrhuje v rámci balíčku Fit for 55 rozšíření systému obchodování, a sice i na sektory budov a dopravy.

Existence individuálních systémů, které ale fungují na podobném základě, vedla k myšlence **propojování těchto mechanismů regulace**. Větší systém s vyšším množstvím hráčů na trhu má totiž, dle ekonomické teorie, zajistit lepší likviditu povolenek, sníženou hrozbu úniku uhlíku¹¹²⁷ a rovněž omezení vlivu velkých hráčů na fungování trhu.¹¹²⁸ Především prevence úniku uhlíku je často zdůrazňována. Platí totiž, že v případech, kdy v různých jurisdikcích existují jiné environmentální regulace, průmyslová výroba, a s ní i emise, se typicky začne přesouvat do států, kde je regulace méně přísná. Pokud je obdobný systém regulace s obdobným zpoplatněním znečištění aplikován v různých státech, riziko úniku uhlíku se tak snižuje. Propojování existujících systémů obchodování s emisemi rovněž posiluje mezinárodní spolupráci v boji proti změnám klimatu. V posledních letech množství propojení narůstá, což rovněž nasvědčuje výhodám spojeným s provazováním existujících systémů obchodování.¹¹²⁹ Propojování s sebou může ale nést i určité nevýhody, jako například snížení možnosti kontroly trhu ze strany států či snížení environmentální integrity obchodovaných povolenek vzhledem k nemožnosti efektivní kontroly skutečného snižování emisí u subjektů v rámci jiné jurisdikce.¹¹³⁰

¹¹²⁵ *Emissions Trading Worldwide: Status Report 2021*. Op. cit. ibid. s.11–14.

¹¹²⁶ Ibid.

¹¹²⁷ Dle Evropské komise je únik uhlíku definován následovně: „Carbon leakage refers to the situation that may occur if, for reasons of costs related to climate policies, businesses were to transfer production to other countries with laxer emission constraints. This could lead to an increase in their total emissions. The risk of carbon leakage may be higher in certain energy-intensive industries.“ Carbon Leakage [online]. European Commission. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en.

¹¹²⁸ Viz např. FLACHSLAND, Christian. To link or not to link: benefits and disadvantages of linking cap-and-trade systems. *Climate Policy*. 2009, č. 4. nebo BODANSKY, Daniel, HOEDL, Seth, METCALF, Gilbert E. et al. Facilitating Linkage of Heterogeneous Regional, National, and Sub-National Climate Policies Through a Future International Agreement [online]. *Discussion Paper; Harvard Project on Climate Agreements*, 2014. Dostupné z: <https://www.belfercenter.org/publication/facilitating-linkage-heterogeneous-regional-national-and-sub-national-climate-policies>.

¹¹²⁹ K výhodám a nevýhodám propojování viz například: MEHLING, Michael, METCALF, Gilbert a STAVINS, Robert. Linking climate policies to advance global mitigation. *Science*. 2018, č. 6379.

¹¹³⁰ RANSON, Matthew a STAVINS, Robert N. Linkage of greenhouse gas emissions trading systems: learning from experience. *Climate Policy*. 2015, č. 3.

Doposud poměrně neprozkoumanou možností je zavedení **obchodovacích systémů s adaptačními kredity**, které navrhují někteří autoři.¹¹³¹ Při nastavování tohoto mechanismu by stát nastavil cíle v oblasti adaptace (v podobě určitého kvantitativního cíle) a alokoval by povinnost nakoupit adaptační kredity specifikovaným povinným subjektům. Kredity či certifikáty jsou generované projekty v oblasti adaptace na změny klimatu (podobně jako je tomu například v systému tzv. bílých certifikátů). Zavedení podobného systému by vyžadovalo stanovení jednotné metodiky pro evaluaci adaptačních opatření (tj. kolik kreditů daná aktivita emituje), dále například stanovení, v jaké geografické oblasti mají být projekty realizovány, a případně i jiné kvalitativní požadavky. Povinné osoby by pak měly mít povinnost realizovat opatření buď samy, anebo by měly možnost pouze nakupovat adaptační kredity, které by v případě přebytku mohly i obchodovat. V mnohých ohledech by tak systém replikoval existující systémy obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.¹¹³²

17.2 Snížení emisí v rámci EU ETS

Systém EU pro obchodování s emisemi (EU ETS – *European Union Emission Trading System*) je systém „*cap and trade*“ a zahrnuje v současnosti přibližně 15 tisíc stacionárních zařízení a leteckou dopravu ve státech zapojených do systému a mezi těmito státy, jejichž emise odpovídají asi 40 % emisí skleníkových plynů v EU.¹¹³³ EU ETS je propojen se Švýcarským systémem. Systém emisního obchodování se stal po neúspěchu uhlíkové daně základním stavebním kamenem v boji se změnou klimatu na úrovni Evropské unie a začal fungovat v roce 2005. EU ETS vznikl souběžně s regulativními nástroji Kjótského protokolu a později na Kjótský protokol částečně navázal.¹¹³⁴

Směrnice ustavující EU ETS byla přijata v roce 2003.¹¹³⁵ Vztahovala se na tzv. první obchodovací období mezi lety 2005 a 2007. Druhá fáze obchodování se datuje do let 2008–2012. Třetí fáze byla nastavena tzv. energeticko-klimatickým balíčkem

¹¹³¹ BRÄUNINGER, Michael et al. Application of economic instruments for adaptation to climate change. Final Report (Contract CLIMA.C.3./ETU) [online]. *Perspectives Climate Change*, 2011. Dostupné z: <https://core.ac.uk/reader/33901180>.

¹¹³² Podobný systém navrhla pro Evropskou komisi studie M. Bräuningera (viz poznámky výše). Ten navrhuje vytvoření kreditů nazvaných „*saved wealth*“ a „*saved health*“, což reflektuje, že klimatická změna má dopad na zdraví (jak lidí, tak i fauny a flory) a majetek, a proto by mohly být generované kredity kategorizovány právě tímto způsobem.

¹¹³³ Kromě EU systém pokrývá také Island, Lichtenštejnsko a Norsko. *EU Emissions Trading System* (EU ETS), Evropská komise, dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_cs.

¹¹³⁴ ČERNOCH, F., ZAPLETALOVÁ, V. *Energetická politika Evropské unie*. Op. cit., s. 91.

¹¹³⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

z roku 2009, který kromě jiného stanovil celkový rámec pro snižování emisí v Evropské unii do roku 2020. Dne 1. ledna 2021 systém pro obchodování s emisemi v Evropské unii vstoupil do čtvrté fáze, která potrvá do roku 2030.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES byla několikrát podstatně novelizována. Poprvé již v roce 2004, kdy došlo k propojení směrnice se systémem Kjótského protokolu.¹¹³⁶ V roce 2008 došlo k novelizaci za účelem zahrnutí letectví,¹¹³⁷ v roce 2009 došlo k dalším změnám v rámci klimaticko-energetického balíčku.¹¹³⁸ V roce 2009 rovněž došlo k přijetí směrnice o geologickém ukládání oxidu uhličitého¹¹³⁹ a k jejímu propojení se směrnicí 2003/87 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (čl. 12 odst. 3a). K poslední zásadní novelizaci došlo v roce 2018,¹¹⁴⁰ v rámci reformy systému EU ETS, která měla zajistit jeho fungování do roku 2030 s cílem snížení emisí EU do roku 2030 o 40 %. Jako první krok této reformy přijala Evropská unie již v roce 2015 rozhodnutí o vytvoření rezervy tržní stability pro systém EU ETS. Cílem této rezervy bylo odstranit velký přebytek emisních povolenek, který se v systému EU ETS vytvořil, a učinit tento systém odolnější ve vztahu k nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou.¹¹⁴¹ Poslední zásadní novelizace směrnice má v souladu se závazným cílem snížit do roku 2030 celkové domácí emise skleníkových plynů EU o nejméně 40 % oproti hodnotám z roku 1990 a zajistit, že odvětví, na která se vztahuje systém EU ETS, sníží své emise o 43 % ve srovnání s rokem 2005. Odvětví mimo obchodování s emisemi budou muset snížit své emise

¹¹³⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004, kterou se s ohledem na projektové mechanismy Kjótského protokolu mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

¹¹³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

¹¹³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství.

¹¹³⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. dubna 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006 (tzv. CCS směrnice). Směrnice o CCS vytváří právní rámec pro geologické ukládání oxidu uhličitého a byla součástí klimaticko-energetického balíčku z roku 2009.

¹¹⁴⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814.

¹¹⁴¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES. Více info viz např. stránky Evropské rady: Emise skleníkových plynů: schváleno vytvoření rezervy tržní stability – Consilium. Home – Consilium [online]. 18. 9. 2015. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2015/09/18/greenhouse-gas-emissions-creation-of-market-stability-reserve-approved/>.

o 30 % ve srovnání s rokem 2005. Dochází tedy k převedení cíle 43 % snížení skleníkových plynů v roce 2030 v rámci EU ETS na emisní strop, který se od roku 2021 každoročně sníží o 2,2 %, což ve srovnání se současným ročním poklesem o 1,74 % odpovídá v období 2021–2030 dodatečnému snížení o zhruba 556 milionů tun CO₂.

Vzhledem k navýšení cíle pro snížení emisí skleníkových plynů v EU do roku 2030 na 55 % se očekává další reforma tohoto nástroje, konkrétně zvýšením lineárního redukčního koeficientu (roční snížení celkového množství povolenek v systému o 4,2 % namísto 2,2 %), jednorázovým snížením celkového emisního stropu (o 117 milionů povolenek) a posílením rezervy tržní stability. V oblasti letectví má dojít podle návrhů k postupnému rušení bezplatných povolenek (a úplné dražbě povolenek od roku 2027).¹¹⁴² Dále má být systém EU ETS rozšířen na námořní dopravu a má být zaveden nový paralelní systém pro silniční dopravu a budovy (od roku 2025, má dojít k redukci o 43 % do roku 2030 oproti roku 2005), blíže viz kapitola 15.¹¹⁴³

17.3 Snížování emisí a obchodování s povolenkami v ČR

Vzhledem k historicky průmyslovému zaměření české ekonomiky je pro regulaci emisí skleníkových plynů EU ETS velmi důležitým nástrojem. Ten je na unijní úrovni regulován směrnicí o EU ETS. Směrnice umožňuje státům určitou flexibilitu v nastavení systému na národní úrovni, většina pravidel je ale stanovena celounijně, proto lze z většiny odkázat na výklad o úpravě a fungování ETS v EU výše. V celé Unii obecně platí, že systém EU ETS umožňuje obchodování s povolenkami (EUA, tzv. *Emission Unit Allowances*), přičemž jedna povolenka odpovídá právu na vypuštění jedné tuny CO_{2eq}. Systému se musí účastnit zařízení vyjmenovaná v příloze směrnice. Některým zařízením (typicky průmyslovým podnikům a systémům kombinované výroby elektřiny a tepla) je přiřazováno určené množství **povolenek zdarma** (takzvanou alokací). Pokud zařízení na povolenky zdarma nemá nárok, musí veškerý objem potřebných povolenek nakupovat. Množství, které musí **nakoupit**, se odvíjí od množství emisí, které ročně vypustí do ovzduší. Pro monitorování, reportování a ověřování emisí jsou stanovena pravidla celounijně. Zařízení roční emise uvede do **roční emisní zprávy**, která musí být ověřena nezávislým ověřovatelem, a následně odevzdává státní autoritě (v ČR Ministerstvo životního prostředí, jinde ale často převedeno na nižší orgány státní správy nebo agentury).

¹¹⁴² V rámci EU ETS lze povolenky na pokrytí emisí skleníkových plynů buď nakoupit v dražbě, anebo mohou být přiděleny bezplatně (přechodná alokační metoda). Ve fázích 3 a 4 mají bezplatné povolenky zmírnit riziko úniku uhlíku – v zásadě jsou bezplatné povolenky přidělovány výrobním závodům a letecké dopravě, od roku 2013 nejsou přidělovány elektrárnám (s výjimkou některých států).

¹¹⁴³ Viz návrhy představené Evropskou komisí v létě 2021 v rámci balíčku Fit for 55.

Ta poté zařízení určí, kolik povolenek musí odevzdat. Odevzdávání povolenek se děje prostřednictvím elektronického systému, který v České republice provozuje Operátor trhu s elektřinou (OTE, a. s., vlastněná 100% Českou republikou). Obecně platí, že **množství povolenek v systému EU ETS** se neustále snižuje, ve čtvrtém obchodovacím období každoročně o 2,2 %. Tím systém zaručuje, že emise sektorů v EU ETS se v Evropské unii každoročně snižují. **Cena povolenky** závisí na nabídce a poptávce a její aktuální hodnotu lze sledovat například na webu Evropské energetické burzy (EEX).¹¹⁴⁴ Cena evropské povolenky byla do roku 2018 nízká, ale od té doby výrazně roste. Například v roce 2021 se téměř ztrojnásobila.

Na národní úrovni je systém EU ETS zakotven **zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů**. Ten implementuje evropská pravidla pro udělování povolení k emisím skleníkových plynů, pravidla pro alokaci povolenek zdarma (zde plně odkazuje na přímo závazné evropské nařízení),¹¹⁴⁵ systém pro zjišťování, vykazování a ověřování emisí a následné vyřazování emisí. Pravidla jsou stanovena obecně, většina zdrojů v ČR jsou totiž stacionární zdroje, některá speciální pravidla jsou poté stanovena pro provozovatele letadel. Obecně platí, že do systému EU ETS spadají zařízení uvedená v příloze k zákonu, který kopíruje přílohu evropské směrnice. Typicky jde o jakékoli zařízení s větší spalovací jednotkou (která slouží ať už pro účely výroby elektřiny, tepla, či tepla pro výrobu). Těmto je stanoveno množství povolenek udělených zdarma, a sice na základě takzvaných *benchmarků* stanovených na úrovni EU. Některá zařízení, pokud o to požádají, mohou získat výjimku z účasti na systému obchodování (zpravidla jde o menší zařízení).

Provozovatel zařízení má povinnost zpracovat **monitorovací plán emisí**, ve kterém stanoví a popíše veškeré zdroje emisí, použitá paliva a postupy pro výpočet emisí. Na základě monitorovacího plánu, který musí být schválen Ministerstvem životního prostředí, pak celoročně provozovatel zařízení sleduje svoje emise. Na konci sledovaného roku emise vykáže v roční zprávě o emisích, kterou zpracovává provozovatel zařízení a informace v ní uvedené ověřuje nezávislý institut. Tím je osoba, která je držitelem osvědčení o akreditaci pro ověřování množství emisí skleníkových plynů. Ministerstvo životního prostředí poté na základě odevzdané roční zprávy určí, kolik povolenek musí provozovatel za emise z předchozího roku vyřadit. O tomto informuje OTE jakožto národní provozovatele emisního rejstříku. Provozovatel zařízení je pak povinen určené množství povolenek vyřadit ze svého účtu u OTE a takto odevzdané povolenky *de facto* poté zanikají.

Pokud zařízení nestačí volně alokované povolenky,¹¹⁴⁶ musí tyto dokoupit, a to buď ve státní dražbě organizované OTE, anebo na sekundárním trhu (na burze anebo

¹¹⁴⁴ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/auction-market>.

¹¹⁴⁵ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.

¹¹⁴⁶ Kvůli stále se snižující alokaci již tento přiděl zařízení veskrze nevystačí a musí povolenky vždy dokupovat.

od jiných provozovatelů). Výnosy ze státní dražby jsou příjmem státního rozpočtu.¹¹⁴⁷ Výrobci elektřiny na povolenky zdarma nárok nemají, do roku 2020 ale mohli část povolenek získat zdarma výměnou za vykázané projekty snižující v zařízení emise.

EU ETS často motivuje diskuze ohledně zvyšování cen energií, a to jak pro občany, tak i podnikatelské osoby. Dle zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, platí, že velcí spotřebitelé elektřiny (energeticky náročné podniky)¹¹⁴⁸ mohou od státu získat kompenzace za zvýšené náklady na energie, které by jinak museli promítnout do svých cen.¹¹⁴⁹ Téma vlivu systému EU ETS na ceny energií se stalo palčivým tématem i v zimním období 2021 a 2022, kdy došlo ke skokovému nárůstu cen energií, a v důsledku toho krachu některých energetických společností. Obecně platí, že díky stále se zvyšující ceně povolenky a přetrvávající výrobě energií z fosilních zdrojů se cena energie zvyšuje.¹¹⁵⁰ Pravidlem je, že při prodeji komodity se totiž zároveň nakupuje i povolenka, což poté cenu komodity okamžitě navyšuje. Povolenka ale měla například na skokový nárůst energií na podzim 2021 jen minimální vliv, ačkoli byla její role na energetickou krizi mnohými zveličována.¹¹⁵¹ Situace vedla ke snaze omezit přístup některých subjektů na trh s povolenkami, především spekulantů. Možné scénáře omezení přístupu jsou v současnosti projednávány.¹¹⁵²

Dekarbonizace energetiky se tak stává palčivějším problémem, než tomu bylo při nižších cenách povolenek. Po úpravě systému emisního obchodování představené v rámci balíčku Fit for 55, kdy bude systém emisního obchodování navíc nově pokrývat i silniční dopravu a budovy, se očekává zdražení jak pohonných hmot, tak i vytápění. Proto EU na financování zvýšených nákladů domácností určila, že čtvrtina příjmů z emisních povolenek z dopravy a vytápění poputuje do nově založeného sociálně klimatického fondu.¹¹⁵³ O financování zelených investic mohou díky EU ETS žádat i samotné sektory v EU ETS zařazené, a to díky Modernizačnímu fondu. Ten byl založen pro čtvrté obchodovací období a jeho prostředky, které plynou z prodeje povolenek, se rozdělují na unijní úrovni.

¹¹⁴⁷ Platí přitom, že není-li (jakýmkoli) zákonem stanoveno jinak, je účelově vázán na financování činností v oblasti ochrany klimatu. Toto ustanovení je poměrně kontroverzní, jelikož jakýkoli národní zákon může stanovit, že příjmy z dražeb povolenek mohou být využity jinak. Evropské předpisy přitom stanovují, že určitý podíl musí být použit na opatření v oblasti ochrany klimatu.

¹¹⁴⁸ O kterých se předpokládá, že jim hrozí značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi do cen elektřiny.

¹¹⁴⁹ Ustanovení § 11 zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹¹⁵⁰ Velkoobchodní ceny elektřiny jsou dosud nejvyšší, padl rekord z roku 2008 [online]. *Irozhlás.cz*, 2021. Dostupné z: https://www.irozhlás.cz/ekonomika/ceny-elektřiny-2021-emisni-povolenky_2109071310_ako.

¹¹⁵¹ Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/ekonomika/3390740-vliv-povolenek-je-minimalni-elektrina-zdrazuje-kvuli-plynu-rika-analytik>.

¹¹⁵² STEFANINI, S. *Options to Reform the EU ETS: coping with price volatility and speculation (event summary)*. Op. cit.

¹¹⁵³ Komise představila klimatický balíček. Plánuje fond, který pomůže lidem vyrovnat se s náklady ozeelenění [online]. *Euractiv*, 2021. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/zivotni-prostredi/news/komise-predstavila-klimaticky-balicek-planuje-fond-ktery-pomuze-lidem-vyrovnat-se-s-naklady-ozeeleneni/>.

18 ENERGETIKA

Eva Balounová a Zuzana Vrbová

18.1 Energetická transformace

18.1.1 Základy

Energetika ve své podstatě označuje velmi komplexní ekonomický sektor zaměřený na výrobu, přeměnu, distribuci a poskytování všech forem energie. Zahrnuje nejen elektroenergetiku a teplárenství, ale také dopravu, ve svém širším slova smyslu i těžbu a využití primárních surovin jako je uhlí, ropa, zemní plyn, jaderné palivo, dřevo, a obnovitelné zdroje, jako je energie slunce, větru či vody. Energetika ovlivňuje téměř všechny sektory lidské činnosti a zajišťování energie patří mezi základní služby státu občanům. V Evropské unii platí, že každý občan má právo na dodávky elektřiny a připojení své domácnosti k místní elektrické síti.¹¹⁵⁴ Připojení má zajistit provozovatel elektrické sítě, který je pověřený provozováním energetické infrastruktury v dané oblasti.¹¹⁵⁵ Vzhledem k potřebnosti zajištění energie pro chod celé společnosti je tak energetika velmi regulovaným odvětvím.

18.1.2 Energetická transformace v EU: Energetická unie

Základem pro politiku Evropské unie v oblasti energetiky je čl. 194 SFEU. V červnu 2014 stanovila Evropská rada budování energetické unie s politikou v oblasti klimatu zaměřenou do budoucna jako jednu ze svých strategických priorit. Cíl vytvoření energetické unie znovu zopakovala Evropská rada i na zasedání v říjnu 2014 a v prosinci 2014. Balíček dokumentů představující tzv. energetickou unii zveřejnila Komise v únoru 2015. Motivací byl ne zcela funkční vnitřní trh s energií, roztržitost regulačního rámce, zastaralá energetická infrastruktura, závislost Unie na dovozu energií a rizika související s dovozem.¹¹⁵⁶ Komise zdůrazňuje potřebu solidarity, soudržnosti a vzájemné důvěry mezi členskými státy. Integrovaný „celokontinentální“ energetický

¹¹⁵⁴ V České republice tato práva najdeme především v energetickém zákoně, podle kterého má spotřebitel energie jako zákazník nejen právo na připojení k soustavě, ale také na nákup elektřiny a plynu ve stanovené kvalitě či na bezplatnou změnu dodavatele.

¹¹⁵⁵ Přístup k energetickým službám a jejich využívání [online]. *European Commission*, 2020. Dostupné z: https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/energy-supply/access-use-energy-services/index_cs.htm.

¹¹⁵⁶ Z informací Evropské komise zveřejněných s představením sdělení vyplývá, že EU dováží 53 % energie, 6 členských států je plně závislých na jednom externím dodavateli plynu, 94 % evropské

system, v němž by energie plynula volně přes hranice na základě hospodářské souměry, má představovat trvale udržitelné a k životnímu prostředí šetrné řešení. Třemi hlavními dlouhodobými cíli energetické politiky EU jsou zabezpečení dodávek, udržitelnost a konkurenceschopnost. Sdělení Komise Rámcová strategie k vytvoření odolné energetické unie s pomocí progresivní politiky v oblasti změny klimatu¹¹⁵⁷ popisuje vizi energetické unie a představuje akční plán obsahující 15 konkrétních kroků směřujících k jejímu naplnění. Strategie energetické unie je založena na pěti vzájemně propojených dimenzích: (1) bezpečnost dodávek, solidarita a důvěra; (2) plně integrovaný evropský trh s energií; (3) energetická účinnost přispívající ke zmírnění poptávky; (4) dekarbonizace hospodářství; (5) výzkum, inovace a konkurenceschopnost. Návrhy v oblasti energetické unie jsou představovány formou tzv. balíčků.

V květnu 2022 Evropská unie představila jakožto jednu z priorit dokument REPowerEU.¹¹⁵⁸ Tím reagovala na válku na Ukrajině, která výrazně narušila nejen světovou energetickou politiku. Dokument adresuje především zvýšenou cenu energií a energetickou bezpečnost. Jeho cílem je „rychlé snížení naší závislosti na ruských fosilních palivech uspišením přechodu na čistou energii a spojení sil s cílem dosáhnout odolnějšího energetického systému a skutečné energetické unie.“¹¹⁵⁹ REPowerEU je zásadním dokumentem, na základě něhož bude Evropa postupně diverzifikovat dodávky energií, podporovat biometan a vodík jako náhradu fosilního zemního plynu, podporovat energetické úspory a uvolňovat postupně prostředky, které energetickou transformaci budou napomáhat. V rámci programu budou vydávány další právní dokumenty.

18.1.3 Energetická transformace v ČR

Rámec

Rámec pro opatření, týkající se oblasti energetiky, stanovuje v ČR koncepční dokument Státní energetická koncepce (SEK),¹¹⁶⁰ strategický rámec pro obnovitelnou energetiku

dopravy je závislé na ropě, z níž se 90 % dováží, EU jako celek nakupuje elektřinu o 30 % dražší než USA, plyn přeplácí o 100 %.

¹¹⁵⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance Rámcová strategie k vytvoření odolné energetické unie s pomocí progresivní politiky v oblasti změny klimatu, COM (2015) 80, v konečném znění.

¹¹⁵⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Plán REPowerEU, SWD(2022) 230 final ze dne 18. května 2022.

¹¹⁵⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Plán REPowerEU, SWD(2022) 230 final ze dne 18. května 2022, s. 1.

¹¹⁶⁰ Povinnost tvořit Státní energetickou koncepci je stanovena v zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií. Naplňování její poslední verze z roku 2015 bylo vyhodnoceno v roce 2021. Státní energetická koncepce popisuje optimalizovaný scénář energetiky do roku 2040. V současné podobě se však jedná o dokument s ohledem na vývoj na úrovni EU zastaralý a konzervativní. V usnesení vlády č. 260 ze dne 8. března 2021 bylo místopředsedovi vlády, ministru průmyslu a obchodu a ministru dopravy uloženo předložit vládě ke schválení do 31. prosince 2023 návrh aktualizace Státní

Obr. 20 Přehled energetických předpisů na evropské a národní úrovni (s rozpadem na strategické dokumenty a právní předpisy).

| Evropské předpisy | EU ETS směrnice, nařízení o sdíleném úsilí | Směrnice o energetické účinnosti | Směrnice o obnovitelných zdrojích |
|-----------------------|--|----------------------------------|--------------------------------------|
| Strategické dokumenty | Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu | | |
| | Státní energetická koncepce | | |
| | Státní politika životního prostředí 2030 | | |
| | Politika ochrany klimatu | | |
| | Národní program snižování emisí | | |
| | Akční plán čisté mobility | Akční plán energetické účinnosti | Akční plán pro obnovitelné zdroje |
| | Akční plán pro chytré sítě | | |
| Legislativa | Zákon o obchodování s povolenkami | Zákon o hospodaření energií | Zákon o podpoře obnovitelných zdrojů |
| | Zákon o ochraně ovzduší | Stavební zákon | |
| | | | |
| | | | |

Zdroj: vlastní analýza autorky.

stanovuje Národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů.¹¹⁶¹ Komplexní plán pro dekarbonizaci energetiky a ochranu klimatu pak představuje Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu (NKEP), jehož zpracování a aktualizování předepisuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018.¹¹⁶² Pro

energetické koncepce, v této aktualizaci prodloužit horizont koncepce do roku 2050, zohlednit závazky přijaté zejména na úrovni EU, závěry Uhelné komise a trend rozvoje moderních technologií.

¹¹⁶¹ Národní akční plán pro energii z obnovitelných zdrojů v dnešní době částečně nahrazuje Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu (NKEP). Akční plán zpracovával výhled do roku 2020, kdy předpokládal, že Česko dosáhne cíle 15,3 % podílu na hrubé konečné spotřebě energie. Viz <https://www.mpo.cz/cz/energetika/elektoenergetika/obnovitelne-zdroje/narodni-akcni-plan-pro-obnovitelne-zdroje-energie--169894/>.

¹¹⁶² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES

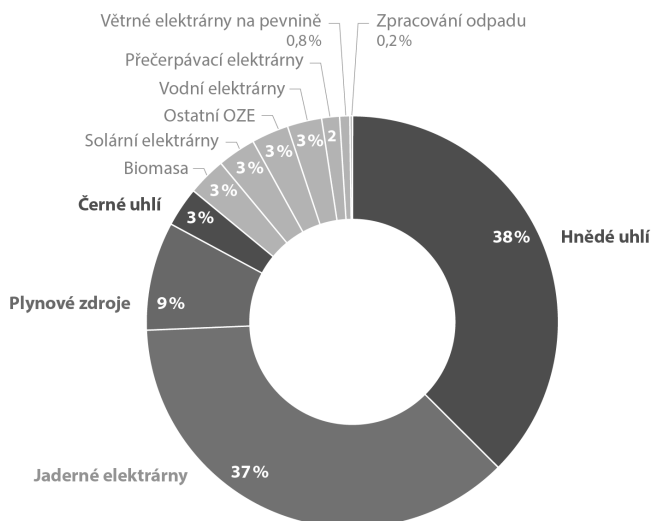
jednotlivé podsektory klimaticko-energetické politiky pak Česká republika přijala řadu strategických plánů a předpisů. Některé strategické dokumenty jsou díky přijetí plánu NKEP v současnosti do určité míry obsoletní, přesto je v přehledu uvádíme.

Česká energetika je tradičně založena na kombinaci jaderných a uhelných zdrojů a její dekarbonizace tak není jednoduchým úkolem. Některé sektory ekonomiky mají přitom dekarbonizační potenciál nižší než jiné a obecně, i přes poměrně robustní legislativní rámec, postupuje dekarbonizace v České republice spíše pomalejším tempem.

Energetický mix, emise skleníkových plynů a dekarbonizace energetiky

Česká energetika se, z velké části díky evropské regulaci a podpoře obnovitelných zdrojů, v posledních převážně deseti letech začala proměňovat. Především elektroenergetiku se daří postupně dekarbonizovat, přičemž více než jedna třetina elektrické energie je pak vyráběna z dvou nukleárních, tedy nízkouhlíkových zdrojů. I přesto ale pocházela i v roce 2021 třetina elektřiny z uhelných zdrojů.¹¹⁶³ Postupem času ale dochází k útlumu výroby energie z uhlí, stejně jako jeho samotné těžby.

Obr. 21 Podíl zdrojů na výrobě elektřiny v ČR 1. 7. 2021 – 31. 7. 2022. Fakta o klimatu.



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: oenergetice.cz, data za období 1. 7. 2021–1. 7. 2022

a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013. Toto nařízení předepisuje, že státy EU musí zpracovávat a pravidelně aktualizovat svoje vnitrostátní plány, kterými stanovují, jak budou dosahovat společných evropských cílů energeticko-klimatické politiky EU. Poslední verze NKEP byla publikována v lednu 2020: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>.

¹¹⁶³ Více než třetina elektřiny vyrobené v Česku pochází i v létě stále z uhlí [online]. *Oenergetice.cz*, 2021. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/energetika-v-cr/vice-nez-tretina-elektřiny-vyrobeno-v-cesku-pochazi-zi-i-v-lete-stale-z-uhli>.

Jaderná energetika má historicky velmi silnou pozici a často je zmiňována jako výhodný a efektivní zdroj energie vzhledem ke geografickým a klimatickým podmínkám České republiky. Nutno podotknout, že na tomto se názory odborníků opírajících se o různé studie hodnotící potenciál území pro výrobu z obnovitelných zdrojů rozcházejí.¹¹⁶⁴ V současnosti se počítá se stavbou nového jaderného bloku v Jaderné elektrárně Dukovany. Dle některých je toto důležitým krokem v dekarbonizaci české energetiky, jelikož jaderná energie je považována za nízkoemisní (ale nikoli obnovitelný) zdroj. V rámci takzvané taxonomie EU¹¹⁶⁵ byl jaderné energetice přiznán prioritní status zelené investice. Tím *de facto* Evropská unie uznává roli jaderné energetiky v energetické transformaci a nepřímou ji tak podporuje. Pozice jaderné energetiky (a zemního plynu) je však v současnosti nadále diskutována.¹¹⁶⁶ Jelikož trvalé odstavení elektrárny v Dukovanech je plánováno přibližně na rok 2037, s přípravou dostavby bloku nového je třeba postupovat velmi urychleně. Typicky se totiž stavba jaderných zdrojů kvůli bezpečnostním opatřením a vysokým nákladům prodlužuje. Otázka finanční výhodnosti jaderné energetiky je vzhledem k vysokým vstupním nákladům a nákladům na palivo ve srovnání se stále se snižující cenou obnovitelných zdrojů diskutabilní.¹¹⁶⁷

Horší pozici než elektroenergetika má obecně teplárenství, jelikož tepelná energie není klasicky produkována z jaderných a většiny obnovitelných zdrojů (s výjimkou případů, kdy je využíváno odpadní teplo). Přibližně 42 % tepelné energie bylo v roce 2019 vyrobeno z hnědého uhlí, 19 % ze zemního plynu, 12 % poté z biomasy.¹¹⁶⁸ Česká republika má poměrně dlouhou tradici centrálního vytápění – tepelnou energii si města a jejich čtvrti, obchodní nebo průmyslové zóny často nevyrobí samy, ale je jim dodávána z výroben takzvaného systému centrální výroby

¹¹⁶⁴ Viz např. CHALUPA, Štěpán, HANSLIAN, David. Analýza větrné energetiky v ČR [online]. *Komora OZE*, 2015. Dostupné z: https://www.csve.cz/pdf/cz/KomoraOZE_analyza-potencial-OZE_dilci-VTE_log.pdf. Studie zmiňuje, že „*Větrná energetika dokáže výhledově vyrábět třetinu elektřiny potřebné v České republice. Přibližně tolik jako dva nové jaderné bloky, akorát za šestkrát nižší dotace.*“ Na druhou stranu například studie ČEZ potenciál OZE značně podceňuje. Viz Česká energetika ve 21. století [online]. *ČEZ*, 2021. Dostupné z: <https://www.cez.cz/cs/o-cez/vyrobní-zdroje/jaderna-energetika/jaderna-energetika-v-ceske-republice/nove-jaderna-zdroje/proc-nova-jaderna-elektrarna/ceska-energetika-ve-21.-století>.

¹¹⁶⁵ Taxonomie stanovuje, které investice lze označit jako udržitelné a které tak přispívají k plnění Evropské zelené dohody. Tato opatření mají k jejímu plnění přispět tím, že podnětují soukromý sektor, aby investoval do ekologických a udržitelných projektů. Taxonomie byla zavedena nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. Blíže viz kap. 29.

¹¹⁶⁶ Taxonomy: MEPs object to Commission's plan to include gas and nuclear activities [online]. *European Parliament*, 2022. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20220613IPR32812/taxonomy-meps-object-to-commission-s-plan-to-include-gas-and-nuclear-activities>.

¹¹⁶⁷ K těmto otázkám viz např. SKLENÁŘ, Oldřich. K otázce výstavby nového jaderného bloku v Dukovanech [online]. *Oenergetice.cz*, 2020. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/nazory/k-otazce-vystavby-noveho-jaderneho-bloku-dukovanech>.

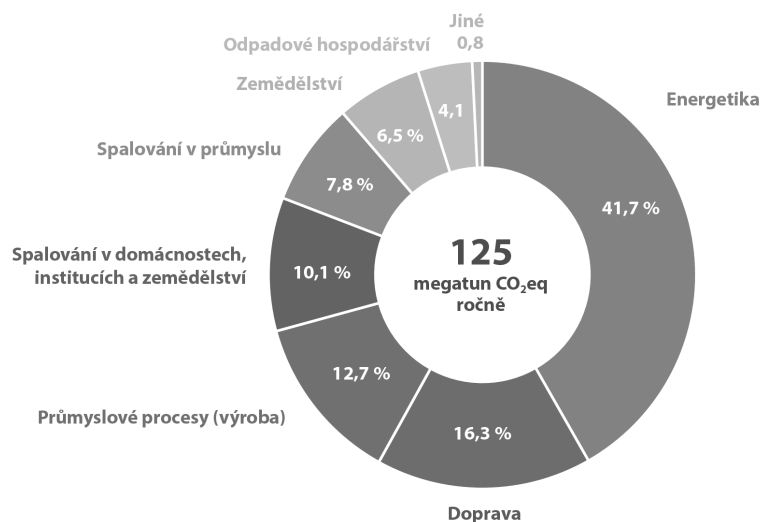
¹¹⁶⁸ Roční zpráva o provozu teplárenských soustav ČR [online]. *Energetický regulační úřad (ERÚ)*, 2019. s. 7. Dostupné z: https://www.eru.cz/documents/10540/5391332/Rocni_zprava_provoz_TS_2019.pdf/44d8e72d-4f7b-4d02-b464-201bf1648479.

tepla.¹¹⁶⁹ Stát podporuje výroby využívající technologii kombinované výroby elektřiny a tepla (tzv. KVET), jelikož KVET produkuje oba druhy energie a zužitkovává tak teplo, které by jinak využito nebylo.¹¹⁷⁰

Obecně produkuje emise skleníkových plynů v České republice z největší části energetika (tedy výroba elektřiny a tepla). V roce 2018 to bylo celých 39,5 %. S 15,7 % poté následovala doprava.¹¹⁷¹

Obr. 22 Emise skleníkových plynů v ČR podle sektorů v roce 2018. Fakta o klimatu.

Celkové emise ČR za rok 2019



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: Evropská agentura pro životní prostředí

Česká republika si ve svém Vnitrostátním plánu v oblasti energetiky a klimatu stanovila dosažení cíle 22 % obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie do roku 2030, což znamená navýšení o 9 procentních bodů oproti roku 2020.¹¹⁷² To si bude ve své podstatě žádat poměrně podstatné změny, co se týče proměny palivové základny výroben energií a podstatné změny v rámci celé ekonomiky.

¹¹⁶⁹ BUDÍN, Jan. Jak funguje soustava centrálního zásobování teplem v ČR? [online]. *Oenergetice.cz*, 2015. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/teplarenstvi/jak-funguje-soustava-centralniho-zasobovani-teplem-v-cr>.

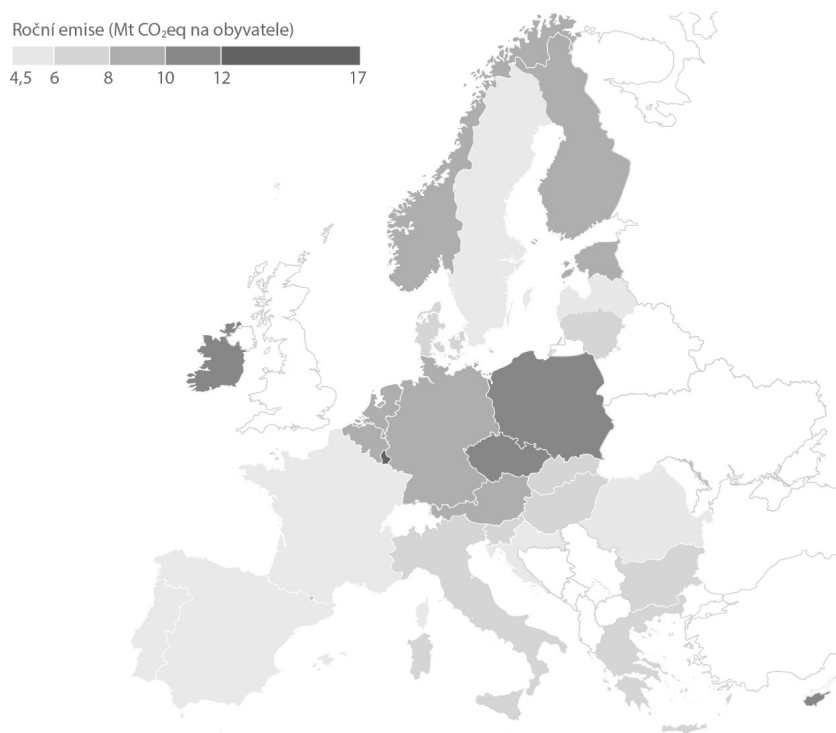
¹¹⁷⁰ Výroba v zařízeních KVET je podporována i v rámci novelizovaného zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

¹¹⁷¹ Data převzata z webu Fakta o klimatu, který zpracovává informace poskytované Eurostatem. Metodika k výpočtům a reportingu je stanovena programem inventarizace emisí (NGGIP – National Greenhouse Gas Inventory Programme) a je závazná pro všechny státy UNFCCC. Viz <https://faktaoklimatu.cz/infografiky/emise-cr>.

¹¹⁷² NKEP, s. 12.

Vzhledem k tradiční palivové základně české energetiky a ekonomice částečně stále závislé na emisně náročném průmyslu¹¹⁷³ spalujícím tuhé fosilní zdroje je redukce těchto emisí jedním z nejpodstatnějších problémů české klimatické politiky. Dekarbonizace v České republice ale postupuje relativně pomalu. V Evropské unii je na čtvrtém místě v emisích na obyvatele¹¹⁷⁴ (emise ze všech sektorů) a pohybuje se kolem třetího místa, co se týče energetické náročnosti ekonomiky.¹¹⁷⁵

Obr. 23 Emise skleníkových plynů v EU na obyvatele v Evropě. Fakta o klimatu.



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: Evropská agentura pro životní prostředí (data za rok 2020)

I díky své tradičně založené energetice a průmyslu je problematika dekarbonizace energetiky často v České republice vnímána jako ohrožující národní ekonomiku,

¹¹⁷³ Česká ekonomika je druhou nejprůmyslovější zemí EU. V roce 2019 se průmysl podílel na hrubé přidané hodnotě českého hospodářství z 29 %. Viz: Zdroje pro průmysl: Českou energetiku čeká rychlý přechod k ekologii [online]. *Businessinfo.cz*, 2020. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/clanky/zdroje-pro-prumysl-ceskou-energetiku-ceka-rychly-prechod-k-ekologii/>.

¹¹⁷⁴ Přehled o emisích v členských státech EU zpracovává Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rd300/default/table?lang=en.

¹¹⁷⁵ Energetická náročnost se vypočítává jako podíl hrubé spotřeby energie na vyprodukovanou jednotku HDP. V roce 2018 byla ČR za Bulharskem a Estonskem zemí s největší energetickou náročností ekonomiky. Viz *Zdroje pro průmysl: Českou energetiku čeká rychlý přechod k ekologii*. Op. cit.

není tak vnímána jako příležitost. Například obnovitelná energetika je pak zatížena některými skandály, kupříkladu takzvaným solárním boomem, který se udál mezi roky 2008 a 2011.¹¹⁷⁶ Historicky se také například prodej a využívání biopaliv netěšily v České republice velké oblibě kvůli napojení na politickou scénu.¹¹⁷⁷ Tyto aspekty pak dekarbonizaci energetiky prodlužují vzhledem k částečně negativnímu vnímání mezi českou populací. V posledních letech se tak v Česku téměř zastavila stavba větších elektráren vyrábějících z obnovitelných zdrojů,¹¹⁷⁸ a to i přes stále se zpřísňující evropské klimatické cíle a závazek České republiky dosáhnout 22% podílu obnovitelných zdrojů energie na hrubé konečné spotřebě do roku 2030.¹¹⁷⁹ Česká republika si zvolila poměrně nízký cíl¹¹⁸⁰ pro obnovitelné zdroje. Častým argumentem, proč se nestaví větší zdroje, je například akceptibilita ze strany místních komunit (často u větrné energetiky) či nevhodné geografické podmínky ČR.¹¹⁸¹ Dle dostupných studií je ale potenciál obnovitelné energetiky v Česku vyšší, než se kterým autority počítají.¹¹⁸² Navíc, pro dosažení navýšeného cíle EU vyrábět v roce 2030 40 % energie z obnovitelných zdrojů by Česko mělo svůj národní cíl navýšit, a to až na 29 % do roku 2030.¹¹⁸³

Obecně je pak třeba také konstatovat, že některé sektory ekonomiky se daří dekarbonizovat hůře než jiné. Typicky teplárenství má horší pozici než elektroenergetika, která může snadněji využívat energii větru, slunce či vody. Dále obory hospodářství, jako je výroba cementu či oceli (tzv. *hard-to-abate* sektory), jsou obecně hůře dekarbonizovatelné, přitom celosvětově jsou zodpovědné za 22 % všech emisí

¹¹⁷⁶ S následky kauzy týkající se nevhodně nastavených dotací pro solární zdroje se česká obnovitelná energetika potýká dodnes. Dodnes jsou díky solárnímu boomu především fotovoltaické zdroje vnímány do určité míry negativně. Více např. VOBOŘIL, David. Příčiny solárního boomu v České republice [online]. *Oenergetice.cz*, 2015. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/obnovitelne-zdroje/pri-ciny-solarniho-boomu>.

¹¹⁷⁷ Viz např. PŠENIČKA, Jiří. Za deset let králem biopaliv. Cesta Babišova Agrofertu z nuly až na vrchol [online]. *Seznam zprávy*, 2020. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/za-deset-let-kralem-biopaliv-cesta-babisova-agrofertu-z-nuly-az-na-vrchol-105639>.

¹¹⁷⁸ LUKÁČ, Petr. Zelené elektrárny se v Česku prakticky nestaví. Pokud má stát splnit své cíle, musí ukázat, že je opravdu chce [online]. *Hospodářské noviny*, 2021. Dostupné z: <https://byznys.ln.cz/c1-66977140-zelene-elektrarny-se-v-cesku-prakticky-destavi-pokud-ma-stat-splnit-sve-cile-musi-ukazat-ze-je-opravdu-chce>.

¹¹⁷⁹ NKEP, s. 29.

¹¹⁸⁰ V původní verzi NKEP navrhovala příspěvek k unijnímu cíli ve výši 20,8 %. Po doporučení Evropské komise navýšit cíl na 23 % poté plán upravila, a sice na 22 %.

¹¹⁸¹ LUKÁČ, P. Zelené elektrárny se v Česku prakticky nestaví. Pokud má stát splnit své cíle, musí ukázat, že je opravdu chce. Op. cit.

¹¹⁸² Například dle studie společnosti Deloitte je realistické a ekonomicky únosné cíl navýšit z 22 na 23,8 %. Dosažení tohoto cíle je pak realistické v poměrně krátkém časovém horizontu. Zdroj: Rozvoj obnovitelných zdrojů do roku 2030. Analýza zpracovaná pro Svaz moderní energetiky [online]. *Deloitte*, 2019. Dostupné z: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/energy-resources/rozvoj-obnovitelnych-zdroju-do-roku-2030_3.pdf.

¹¹⁸³ ZACHOVÁ, Aneta. Obnovitelné zdroje energie se v Česku vrací na výsluní, na jejich výstavbu přispěje EU [online]. *Euractiv*, 2021. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/energetika/news/obnovitelne-zdroje-energie-se-v-cesku-vraci-na-vysluni-na-jejich-vystavbu-prispeje-eu/>.

skleníkových plynů.¹¹⁸⁴ Ve spojení s opatřeními na dekarbonizaci ekonomiky je často skloňován pojem úniku uhlíku. Ten implikuje nebezpečí přenosu emisí za hranice státu v případě, kdy se průmysl přesouvá z důvodu náročné environmentální regulace do států, kde právní rámec není tak přísný. Doposud se však existenci tohoto jevu nepodařilo s jistotou prokázat¹¹⁸⁵ a Evropská komise tento problém adresuje návrhem zavedení uhlíkového cla na hranicích EU.¹¹⁸⁶

Odklon od fosilních zdrojů a transformace ekonomiky

Odklon od tradičních sektorů ekonomiky s sebou přirozeně nese řadu výzev. Dekarbonizace není jednoduchým procesem a nejde o černobílou problematiku. Často je zmiňována například problematika získávání materiálů pro výrobu technologií obnovitelných zdrojů, kdy dle některých zdrojů mohou být následné environmentální (tedy nejenom klimatické – například devastace krajiny v rozvojových zemích nebo problematika recyklace) a sociální dopady dalekosáhlejší než následky emisí, které jsou danou technologií ušetřeny. Problematika odstavování uhelných, případně i nukleárních bloků také není jednosečná. Například česká uhelná elektrárna Ledvice využívající poměrně kvalitní uhlí a moderní technologie se, dle provozovatele, s přihlédnutím k vysoké efektivitě a environmentálním dopadům v současnosti nevyplatí odstavovat.¹¹⁸⁷ Obecně ale platí, že v současnosti již kvůli ceně uhlíku v rámci EU ETS systému a trendům v investování stavba nových uhelných zdrojů není návratná.¹¹⁸⁸ Samostatnou kapitolou problematiky dekarbonizace a konkrétněji uzavírání uhelných elektráren je otázka **kompenzací** za nucené odstavování uhelných zdrojů z důvodu narušení legitimního očekávání zisku. Například v Německu, kde jsou uhelné zdroje odstavovány rychleji, platí, že za dřívější nucené vyřazení elektráren z provozu mají jejich vlastníci nárok na odškodnění kompenzující ušlý zisk.¹¹⁸⁹

Plán dekarbonizace české ekonomiky je stanoven především ve **Vnitrostátním plánu v oblasti energetiky a klimatu**. Ten shrnuje cíle a politiky České republiky

¹¹⁸⁴ AHMAN, Max. Perspective: Unlocking the „Hard to Abate“ Sectors [online]. *WRI*, 2020. Dostupné z: <https://files.wri.org/expert-perspective-ahman.pdf>.

¹¹⁸⁵ Viz např. ZACHMANN, Georg a McWILLIAMS, Ben. A European carbon border tax: much pain, little gain. Policy Contribution [online]. *Bruegel publications*. 2020. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>.

¹¹⁸⁶ Euronews. Poslanci hlasují pro reformu systému obchodování s emisemi v EU a zavedení uhlíkové daně [online]. Op. cit.

¹¹⁸⁷ Viz např. Elektrárna Ledvice [online]. ČEZ. Dostupné z: <https://www.cez.cz/cs/o-cez/vyrobní-zdroje/uhelne-elektrarny-a-teplarny/uhelne-elektrarny-a-teplarny-cez-v-cr/elektrarna-ledvice-58177>.

¹¹⁸⁸ Stavba nové uhelné elektrárny v Česku už není rentabilní, říká šéf ČEZu [online]. ČEZ, 2017. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/stavba-nove-uhelne-elektrarny-v-cesku-uz-neni-rentabilni-rik-aa9578ccf9b111e698c20025900fea04/>.

¹¹⁸⁹ BŘEŠŤAN, Robert. Křetinského prozíravost s německou energetikou? Odklon od uhlí může EPH přinést desítky miliard ze státních kompenzací [online]. *Peak.cz*, 2021. Dostupné z: <https://www.peak.cz/kretinskeho-proziravost-s-nemeckou-energetikou-odklon-od-uhli-muze-eph-prinest-desitky-miliard-ze-statnich-kompenzací/27636/>.

v pěti rozměrech¹¹⁹⁰ energetické unie, a sice na období let 2021–2030 s výhledem do roku 2050. Plán stanovuje, jakým způsobem se česká energetika má vyvíjet, a to s ohledem na ekonomické i sociální aspekty. Plán po svém zveřejnění sklidil mnoho kritiky. Krom nedostatečně vysokého cíle pro obnovitelné zdroje jsou plánu vyčítány i neambicióznosti v jiných sektorech dekarbonizace či například přílišná orientace na jednodušší nesystémová řešení, jako je spalování biomasy.¹¹⁹¹ Přitom náklady na jiné druhy obnovitelných zdrojů, jako jsou solární a větrné technologie, se v průběhu let podstatně snížily, v mnoha případech je možné je již realizovat bez státní podpory¹¹⁹² a jsou méně náročné na plochu či zavlažování.

Odklon od fosilních zdrojů v České republice neznamena jen přechod na obnovitelné zdroje energie, ale také regulaci získávání primárních zdrojů energie. Pro účely vytvoření vhodného plánu pro útlum využívání uhlí v ČR byla vládním usnesením vytvořena takzvaná **Uhelná komise**. Ta je poradním orgánem vlády, který jí v květnu doporučil jako nejvhodnější „rok 2038, jako realistický rok útlumu využití uhlí pro účely výroby elektřiny a tepla v ČR“. Tento rok vychází z takzvaného koncepčního scénáře, který stanovil rok 2038 jako realistický pro útlum uhlí z technického, bezpečnostního a ekonomického hlediska a také z hlediska dopadu na produkci emisí.¹¹⁹³ Vláda ale nakonec Komisi doporučila, aby detailněji rozpracovala podmínky, nástroje a dopady dřívějšího ukončení uhlí v ČR. Práci Uhelné komise bylo často vyčítáno, že nepracuje s analýzami, které by se více zabývaly ekonomickými a sociálními dopady především v podstatněji postižených regionech.¹¹⁹⁴

Dekarbonizace energetiky spočívá především na následujících pilířích: navyšování obnovitelných zdrojů v energetice (tedy včetně dopravy), zvyšování energetické účinnosti a investice do dalších doprovodných opatření snižujících emise skleníkových plynů. Modernizace energetiky přirozeně vyžaduje velké množství financí. Potřeby české energetiky a její dekarbonizace dobře ilustruje nastavení tzv. **Modernizačního fondu**.¹¹⁹⁵ Ten poskytuje finance pro opatření a projekty, na základě kterých dekarbonizace energetiky v České republice postupuje. Největ-

¹¹⁹⁰ Tj. energetická bezpečnost, vnitřní trh s energií, energetická účinnost, dekarbonizace a výzkum, inovace a konkurenceschopnost. Více: http://publications.europa.eu/resource/cellar/e3d6bda8-4fef-11e9-a8ed-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1.

¹¹⁹¹ Např. přílišné zaměření obnovitelné energetiky na biomasu. Nabídka této komodity je v současnosti poměrně vysoká, především kvůli kůrovcové kalamitě. V budoucnu ovšem může být nabídka omezená, a navíc přílišné soustředění se na lesnické a zemědělské produkty pro účely energetiky není systémovým řešením problémů kvůli náročnosti na plochu, půdu či vodu v krajině.

¹¹⁹² Toto lze konstatovat například z výsledků aukcí německých fotovoltaik – od roku 2015 se výše podpory přidělovně prostřednictvím aukcí podstatně snížila. Viz *Rozvoj obnovitelných zdrojů do roku 2030. Analýza zpracovaná pro Svaz moderní energetiky*. Op. cit., s. 29.

¹¹⁹³ Průběžné výstupy a doporučení Uhelné komise lze nalézt na stránkách Vlády ČR: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vysledky-jednani-vlady-24--kvetna-2021-188532/>.

¹¹⁹⁴ Ibid.

¹¹⁹⁵ Modernizační fond je unijní fond založený čl. 10d směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES, jehož účelem je financovat transformaci ekonomik 10 nízkopříjmových států EU. Prostředky Fondu jsou získávány prodejem emisních povolenek a pro českou energetiku představuje příjem ve výši kolem 160 miliard korun na období 2021–2030. Modernizační fond je tak jedním

ší část prostředků, a tedy i největší pozornost v rámci dekarbonizace energetiky, je věnována novým nepalivovým (přeměna energie tedy probíhá jinak než spalováním paliva; jde například o výrobu energie ve fotovoltaických nebo větrných elektrárnách) obnovitelným zdrojům a teplárenství.¹¹⁹⁶ Pro oblast teplárenství platí, že Fond podporuje jejich modernizaci a zvyšování účinnosti (nikoli ale u zdrojů spalujících pevné fosilní zdroje) a přechod na obnovitelné zdroje. Menší část Modernizačního fondu je pak určena projektům zaměřeným na zlepšování energetické účinnosti a snižování emisí skleníkových plynů v průmyslových zařízeních v EU ETS, na zlepšení energetické účinnosti v podnikání, modernizaci veřejné a podnikatelské dopravy, energetickou účinností ve veřejných budovách a infrastruktuře, veřejné osvětlení a v neposlední řadě na projekty komunitní energetiky.¹¹⁹⁷ Důležitým aspektem v přerozdělování prostředků z Modernizačního fondu je lokalizace projektů. V tomto je reflektován sociální rozměr energetické transformace, jelikož vyšší míra podpory je přislíbena problematickým, tedy typicky uhelným, regionům.¹¹⁹⁸

Regulace české energetiky v kontextu EU

Energetika je silně regulovaným odvětvím, a to jak na evropské, tak i národní úrovni. Na unijní úrovni byla od roku 1995 za účelem liberalizace a harmonizace vnitřního trhu s energií přijímána opatření, jejichž účelem je zajistit transparentnost, ochranu spotřebitele, propojení sítí a dostatečné dodávky energie všem občanům. Důležitým aspektem evropské energetické politiky je i boj s energetickou chudobou a velmi podstatně také navyšování podílu obnovitelných zdrojů.¹¹⁹⁹ Pro tyto účely Unie přijímá tzv. **energetické legislativní balíčky**. Poslední z nich, balíček Čistá energie pro všechny Evropany,¹²⁰⁰ si klade za cíl prohloubit evropskou energetickou unii a zavést pravidla její správy a zaměřuje se na navyšování energetické účinnosti, energie z obnovitelných zdrojů, zavádí nová pravidla pro uspořádání trhu s elektřinou a rovněž také bezpečnost dodávek. Jako legislativní pilíře evropského energetického práva lze uvést například směrnici o pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou,¹²⁰¹ směrnici

z nejdůležitějších finančních nástrojů pro dekarbonizaci české energetiky, potažmo ekonomiky. Typy projektů, které z něj mohou být financovány, dobře ilustrují trendy dekarbonizace v ČR.

¹¹⁹⁶ Jde o 38,7 a 26 % prostředků Fondu. Viz Programy podpory [online]. Státní fond životního prostředí (SFŽP). Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/modernizacni-fond/programy/>.

¹¹⁹⁷ Komunitní energetika je institut zakotvený čl. 22 směrnice RED II. Jde o komunity, které si mohou samy vyrábět, spotřebovávat a prodávat energii z obnovitelných zdrojů, přičemž státy mají vytvářet tyto komunity podporovat.

¹¹⁹⁸ Mezi takzvaně uhelné a uhlíkově intenzivní regiony se v Česku řadí Ústecký, Moravskoslezský a Karlovarský kraj.

¹¹⁹⁹ Vnitřní trh s energií. Fakta a čísla o Evropské unii [online]. EU Parliament. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/45/vnitni-trh-s-energi>.

¹²⁰⁰ Communication from the Commission: Clean Energy For All Europeans COM(2016)0860.

¹²⁰¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU, na kterou navazuje nařízení o vnitřním trhu s elektřinou (2019/943/EU).

o obnovitelných zdrojích energie,¹²⁰² směrnici o energetické účinnosti,¹²⁰³ směrnici o právech spotřebitelů¹²⁰⁴ či nařízení o Agentuře pro spolupráci energetických regulačních orgánů (ACER).¹²⁰⁵ Jelikož energetická a klimatická politika je v současnosti chápána již více méně jako jednotné téma, Evropská komise rovněž přijímá balíčky zaměřené na dekarbonizaci, které revidují existující energetické předpisy. Posledním z nich byl balíček Fit for 55.¹²⁰⁶ Co se týče oblasti plynárenství, Evropská komise představila v rámci revize i nový plynárenský legislativní balíček.¹²⁰⁷ Ten zahrnuje změny ve směrnici o vnitřním trhu s plynem¹²⁰⁸ a nařízení o podmínkách přístupu k plynárenským soustavám¹²⁰⁹ a nově se týká také pravidel pro vodík a vodíkové technologie.

Základním strategickým dokumentem regulujícím transformaci české energetiky je **Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu (NKEP)**, jehož zpracování je vyžadováno nařízením o správě energetické unie. Strategický charakter mají dále i jednotlivé akční plány věnující se zvláště problematikám energetické transformace.

Evropskou legislativu v oblasti energetiky implementuje řada zákonů na úrovni národní regulace. Stěžejním energetickým předpisem věnujícím se jak elektroenergetice, teplárenství, tak i plynu je **zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)**. Ten stanovuje základní pravidla pro podnikání v oblasti energetiky, práva a povinnosti jejích aktérů a státní správy, základní pravidla pro cenotvorbu (jelikož ceny energií jsou regulovány Energetickým regulačním úřadem) či pravidla pro provoz přenosových či distribučních soustav. Na energetický zákon navazuje řada vyhlášek Energetického regulačního úřadu (ERÚ), které dále upravují pravidla pro trh s elektřinou a ceny energií. Pro oblast obnovitelných zdrojů

¹²⁰² Již výše uvedená RED II: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

¹²⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

¹²⁰⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES.

¹²⁰⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/942 ze dne 5. června 2019, kterým se zřizuje Agentura Evropské unie pro spolupráci energetických regulačních orgánů – ACER se sídlem ve slovenské Lublani je orgánem zajišťujícím spolupráci energetických úřadů v Evropě (například v ČR Energetický regulační úřad – ERÚ). Jeho hlavním úkolem je asistovat s implementací energetické politiky, nabízet expertízy národním úřadům, působí také jako poradní orgán Komise.

¹²⁰⁶ Ten mění pravidla za účelem dosažení 55% cíle snížení emisí do roku 2030. Revize jsou navrhovány u směrnice 2003/87/ES, nařízení o sdílení úsilí, nařízení LULUCF, směrnice RED II, směrnice o energetické účinnosti, předpisů týkajících se standardů pro emise v dopravě či směrnice o energetickém zdanění. Viz https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541.

¹²⁰⁷ Balíček opatření pro trhy s vodíkem a dekarbonizovaným plynem [online]. Evropská komise, 15. prosince 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/QANDA_21_6685.

¹²⁰⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/73/ES ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES.

¹²⁰⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu k plynárenským přepravním soustavám a o zrušení nařízení (ES) č. 1775/2005.

je stěžejním předpisem zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, pro energetickou účinnost poté zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (blíže viz následující podkapitoly). Rovněž k zákonu o podporovaných zdrojích vydává ERÚ vyhlášky a dle schválené novely zákona bude vláda nařízením nově stanovovat i typy podporovaných obnovitelných zdrojů a výši podpory.¹²¹⁰

Hlavním správním orgánem pro oblast energetiky je **Ministerstvo průmyslu a obchodu**,¹²¹¹ kterému podléhá **Energetický regulační úřad (ERÚ)** zřízený energetickým zákonem. Do jeho kompetence spadá stanovování regulované složky cen energií (formou cenových rozhodnutí), udílení licencí pro obchodování v energetice a v současnosti stanovuje také podporu pro obnovitelné zdroje energie. Posledně jmenovaná agenda se v budoucnu bude, dle novelizovaného zákona o podporovaných zdrojích, opírat o nařízení vlády. Důležitým hráčem v oblasti elektroenergetiky i plynárenství je také Operátor trhu s elektřinou (OTE). Ten organizuje krátkodobý trh s elektřinou a s plynem, spolupracuje s provozovateli přenosové (u elektřiny) a přepravní (u plynu) soustavy ohledně statistik a plateb v oblasti energetiky, vede rejstřík obchodování s povolenkami na emise a mimo jiné také administruje systém pro vydávání a správu záruk původu na elektřinu (a v budoucnu i na obnovitelné plyny).

18.2 Obnovitelné zdroje energie

18.2.1 Základní otázky

Obnovitelné zdroje energie hrají důležitou roli v dekarbonizaci světové ekonomiky. Světově je totiž energetika (v širším slova smyslu, tedy zahrnující nejen výrobu elektřiny a tepla, ale i dopravu a průmyslovou energetiku) zodpovědná za více než 70 % emisí skleníkových plynů.¹²¹² Existuje několik druhů nástrojů na podporu obnovitelné energetiky, tedy na výrobu elektřiny a tepla ze zdrojů jako je sluneční energie, energie větru, biomasy, vody či přílivu a odlivu. Mezi obnovitelné zdroje energie dále počítáme také biopaliva využívaná především v dopravě. Pro různé sektory obnovitelné energetiky je pak typické užití jiných ekonomicko-právních nástrojů.

Pro výrobu elektřiny a tepla jsou tradičně vyžívány **finanční nástroje** – státní podpora či subvence (ať už přímé či nepřímé). Typicky jde buď o podporu investiční

¹²¹⁰ Novela byla přijata v září 2021. Nařízení bylo projednáno v Parlamentu v červnu 2022: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCANFFJKE>.

¹²¹¹ Některé jiné agendy jsou poté svěřeny jiným ministerstvům – například obchodování s emisemi Ministerstvu životního prostředí, oblast energetických daní poté Ministerstvu financí.

¹²¹² RITCHIE, Hannah, ROSER, Max. CO₂ and Greenhouse Gas Emissions [online]. *Our world in data*, 2020. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector#energy-electricity-heat-and-transport-73-2>.

anebo provozní. U investiční podpory má budoucí výrobce energie nárok na určité procento částky investované do nového projektu. U podpory provozní jde pak o kompenzování nákladů na vybudování nové výroby energie, které bývají větší než u tradičních technologií, a to v době, kdy už výroba generuje energii. I provozní podpora může mít různé podoby. V případě, kdy výrobce energie z obnovitelných zdrojů tuto energii dodává do veřejné sítě a jinak se kvalifikuje jako způsobilý k podpoře, může mít nárok na pevně stanovenou výkupní cenu elektřiny či tepla (tzv. *feed-in-tariff*).¹²¹³ Tuto cenu typicky vyplácí stát či stanovený povinný výkupce. Další možností je vyplácení bonusu k velkoobchodní ceně na trhu (*feed-in-premium*).¹²¹⁴ V tomto případě výrobce energii prodává na volném trhu a ke každé jednotce energie je mu státem vyplácen pevně stanovený bonus. Investiční a provozní podpora by, dle novější evropské legislativy, neměla být kombinována.

Státní podpora může mít negativní vliv na spotřebitelské ceny a státní rozpočet. Směrnice RED II proto stanovuje, že by „členské státy měly usilovat o minimalizování celkových systémových nákladů“ při zavádění obnovitelných zdrojů.¹²¹⁵ Podpora by tak měla být přerozdělována v rámci aukcí. V těchto výrobcích energie předkládají nabídky na požadovanou výši podpory a typicky ten, kdo je schopen dodat největší výkon s požadovanou technologií za co nejnižší míru podpory, v aukci zvítězí.

Obnovitelné zdroje energie, především elektřina a bioplyn, mohou ale být podporovány i některými **soukromoprávními nástroji**. Mezi tyto patří smlouvy o dodávkách energie a záruky původu. Smlouvy o dodávkách energie (také zvané *PPA – power purchase agreement*, nebo *GPA – gas purchase agreement*) jsou uzavírány mezi producentem (v našem případě obnovitelné) elektřiny, případně plynu, které dodává do rozvodné sítě, případně plynové přepravní soustavy. Jelikož původ jednotky spotřebované elektřiny i plynu, která se nachází ve veřejných sítích, nelze vystopovat, zákazník má možnost si s vybraným výrobcem uzavřít PPA a následně od něj veskrze „virtuálně“ danou energii nakupovat. PPA bývá často doprovázena a prodávána společně se zárukou původu. Záruky mohou být ale i volně obchodovatelné na trhu, kde jsou od dodávky komodity zajištěné PPA odděleny. Záruka původu tak představuje přidanou hodnotu, tzv. *green premium*, tedy hodnotu toho, o kolik je obnovitelná energie dražší než ta konvenční. Záruky původu jsou na evropské úrovni upraveny v čl. 19 směrnice RED II. Ten stanovuje, že záruky výrobcům energie vydává státem nominovaná autorita, která je vede na jejich účtech. Záruka může být převedena, aby tak splnila svůj účel, kterým je „poskytnutí dokladu konečnému spotřebiteli o podílu nebo množství energie z obnovitelných zdrojů“.¹²¹⁶ V tomto okamžiku musí být záruka zrušena, aby nemohla být k prokázání původu

¹²¹³ Feed-in-tariff [online]. *Emissions-EUETS.com*, 2017. Dostupné z: <https://www.emissions-euets.com/internal-electricity-market-glossary/1812-feed-in-tariff>.

¹²¹⁴ Feed-in-premium [online]. *Emissions-EUETS.com*, 2018. Dostupné z: <https://www.emissions-euets.com/internal-electricity-market-glossary/1811-feed-in-premium>.

¹²¹⁵ Bod 19 preambule k směrnici RED II.

¹²¹⁶ Čl. 19 odst. 1 směrnice RED II.

použita jinde a nemohlo tak dojít k takzvanému *double countingu* dané jednotky energie. Záruky původu mohou být vydávány na elektřinu, plyn (včetně vodíku), vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů.¹²¹⁷

Výše uvedené formy státní podpory a soukromoprávních podpůrných instrumentů jsou využívány především pro podporu elektřiny a plynu z obnovitelných zdrojů. Pro oblast **biopaliv**, které směrnice RED II definuje jako „*kapalné palivo používané pro dopravu vyráběné z biomasy*“,¹²¹⁸ jsou typické podpůrné mechanismy v podobě osvobození od spotřebních daní či jiná daňová zvýhodnění, nebo nástroje vzbuzující umělou poptávku po těchto palivech. Příkladem podpůrného mechanismu na straně poptávky jsou povinné kvóty pro biopaliva pro dodavatele paliv.¹²¹⁹ Dodavatelům paliv na trh je stanovena povinnost zajistit určité množství biosložky v palivech, která na trh uvádí.

Poměrně novým mechanismem podpory obnovitelných zdrojů jsou **uhlíkové rozdílové smlouvy** (CCfD – *carbon contracts for difference*). Ty jsou často uváděny jako budoucí možná podpora výroby vodíku z obnovitelných zdrojů. CCfD je soukromoprávní smlouvou uzavřenou mezi podnikem a státem. Veřejnoprávní protistrana se zavazuje uhradit rozdíl mezi částkou smluvně stanovené základní ceny (realizační cena) a referenční cenou (v Evropě typicky cena povolenky na emise), kde základní cena je vyšší než referenční cena. Soukromoprávní osoba na druhé straně převezme závazek investovat do výroby vodíku.¹²²⁰

18.2.2 Podpora obnovitelných zdrojů energie v EU

Základ pro podporu energie z obnovitelných zdrojů je dán v čl. 194 odst. 1 písm. c) SFEU, kde je stanoveno, že v rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl podporovat energetickou účinnost a úspory energie, jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie. Evropská unie potřebuje snížit emise skleníkových plynů, a to zejména těch spojených se spotřebou energie. Výroba elektřiny, vzhledem ke své stávající závislosti na fosilních palivech, je nejvýznamnějším sektorem v produkci emisí skleníkových plynů v Evropské unii. Následuje odvětví dopravy a průmysl.¹²²¹ Důvodem pro podporu energie z obnovitelných zdrojů je nejen snížení emisí skleníkových plynů, ale i snížení znečištění ovzduší. Podpora obnovitelných zdrojů energie je rovněž často

¹²¹⁷ Čl. 19 odst. 7 směrnice RED II.

¹²¹⁸ Čl. 2 odst. 33 směrnice RED II.

¹²¹⁹ V ČR zavedeny zákonem č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

¹²²⁰ SARTOR, Oliver, BATAILLE, Chris. Decarbonising basic materials in Europe: How Carbon Contracts-for-Difference could help bring breakthrough technologies to market. *IDDRI*. 2019, s. 9.

¹²²¹ Total greenhouse gas emission trends and projections. Eea.europa.eu [online]. 19. prosince 2018. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-2>.

obhajována potřebou snižování importní závislosti EU.¹²²² Evropská unie je závislá na dovozu fosilních paliv.¹²²³ Evropská unie tedy chápe podporu obnovitelných zdrojů energie také jako cestu k energetické bezpečnosti a ekonomickému růstu.¹²²⁴ Z údajů Komise vyplývá, že Evropa si stále drží světové prvenství v odvětví větrné energie, přišla o své vedoucí postavení ve výrobě solárních panelů ve prospěch dovozu.¹²²⁵

Směrnice o podpoře obnovitelných zdrojů energie z prosince 2018 **energií z obnovitelných zdrojů** rozumí energii z obnovitelných nefosilních zdrojů, jmenovitě energii větrnou, energii slunečního záření (termální i fotovoltaickou), geotermální, energii okolního prostředí, energii z přílivu nebo vln a jinou energii z oceánů, energii vody, energii biomasy, energii skládkového plynu, energii kalového plynu z čistíren odpadních vod a energii bioplynu.¹²²⁶ Společným jmenovatelem energie z obnovitelných zdrojů je to, že během výroby energie z nich není vypouštěn oxid uhličitý. Výjimku z toho tvoří biomasa, která je někdy také charakterizována jako uhlíkově neutrální, protože během jejího spalování je vypouštěn oxid uhličitý, který se v ní uložil. V praxi je potřeba si uvědomit, že i energie z obnovitelných zdrojů je spojena s určitými emisemi skleníkových plynů, co se týče celého jejich životního cyklu, např. v průběhu výroby určitých komponentů apod.¹²²⁷ Jak uvádí i IPCC, je důležité porovnat celý životní cyklus každého zdroje energie.¹²²⁸ Mezivládní panel pro změnu klimatu však uvádí, že hodnocení životního cyklu u výroby elektřiny ukazuje, že emise skleníkových plynů z obnovitelných zdrojů jsou obecně významně nižší než emise spojené s využitím fosilních paliv.

V roce 2016 dosahoval v Evropské unii **podíl obnovitelných zdrojů** na hrubé konečné spotřebě energie 17 %.¹²²⁹ V roce 2018 činil 18 %. To znamená velký pokrok oproti roku 2004, kdy se uvádí podíl 8,5 %.¹²³⁰ Udává se rovněž, že Evropská unie splnila svůj cíl 20 % podílu obnovitelných zdrojů pro rok 2020.¹²³¹

¹²²² ČERNOCH, F., ZAPLETALOVÁ, V. *Energetická politika Evropské unie*. Op. cit., s. 102.

¹²²³ Energy production and imports – Statistics Explained. European Commission [online]. 18. září 2018. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Energy_production_and_imports#The_EU_and_its_Member_States_are_all_net_importers_of_energy.

¹²²⁴ WOERDMAN, E., ROGGENKAMP, M., M., HOLWERDA, M. *Essential EU climate law*. Op. cit., s. 125.

¹²²⁵ Sdělení Čistá energie pro všechny Evropany, COM (2016) 860 v konečném znění.

¹²²⁶ Čl. 2 směrnice RED II.

¹²²⁷ WOERDMAN, E., ROGGENKAMP, M., M., HOLWERDA, M. *Essential EU climate law*. Op. cit., s. 128.

¹²²⁸ IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation, 2011.

¹²²⁹ Statistika obnovitelných zdrojů energie – Statistics Explained. European Commission [online]. Led 2018. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics/cs&oldid=401177.

¹²³⁰ Ibid.

¹²³¹ Trends and projections in Europe 2021. European Environment Agency, EEA Report, 13/2021. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.

Rámec právní úpravy podpory OZE

Jako jeden z prvních dokumentů, který se na úrovni Evropské unie věnoval problematice energie z obnovitelných zdrojů, je uváděno sdělení Komise Energie pro budoucnost: **Obnovitelné zdroje energie – Bílá kniha** pro strategii společenství a akční plán z roku 1997.¹²³² Toto sdělení udává, že obnovitelné zdroje energie jsou využívány neefektivně a že navzdory jejich ekonomickému potenciálu tvoří neuspokojivě malý podíl s méně než 6 % unijní celkové hrubé domácí spotřeby. Sdělení je důležité z toho důvodu, že požaduje nastavení indikativního cíle 12 % pro podíl obnovitelných zdrojů energie na hrubé domácí spotřebě elektřiny Evropské unie do roku 2010. V návaznosti na tuto Bílou knihu si EU stanovila cíl dosažení do roku 2010 podílu OZE 12 % na hrubé domácí spotřebě elektřiny a 22, 1 % podílu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na celkové spotřebě s orientačními cíli pro každý členský stát uvedenými ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/77/ES ze dne 27. září 2001 o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou. Cíle stanovené v roce 2001 a později v roce 2003 pro biopaliva¹²³³ nebyly pro jednotlivé členské státy závazné. Nedosta- tečný pokrok v dosažení cílů z roku 2010 vedl k přijetí komplexnějšího právního rámce.¹²³⁴ Zatímco tedy zpočátku jasně převažovala snaha využívat pouze měkkí, indikativní cíle, po jejich selhání se Evropská unie vydala cestou cílů striktnějších a závazných.¹²³⁵

Následně byla podpora obnovitelných zdrojů energie na úrovni Evropské unie upravena tzv. **směrnicí RED I** z r. 2009.¹²³⁶ Směrnice stanovila závazný cíl nejmé- ně 20% podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v EU do roku 2020 a 10% podíl OZE na konečné spotřebě energie v dopravě do roku 2020. Celkový 20% cíl směrnice převedla na jednotlivé cíle pro každý členský stát vzhledem k odlišným výchozím pozicím jednotlivých států a jejich možnostem, včetně stávajícího podílu energie z obnovitelných zdrojů a skladby zdrojů energie. Tyto závazné národní cíle byly uvedeny v příloze I části A a byly vyjádřeny jako podíl energie z obnovitelných zdrojů v % na hrubé konečné spotřebě energie v roce 2020.¹²³⁷ Konkrétní cíle pro členské státy se pohybují v rozmezí od 10 % pro Maltu

¹²³² Communication from the Commission ENERGY FOR THE FUTURE: RENEWABLE SOURCES OF ENERGY White Paper for a Community Strategy and Action Plan, KOM (97) 599 v konečném znění.

¹²³³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/30/ES ze dne 8. května 2003 o podpoře užívání biopaliv nebo jiných obnovitelných pohonných hmot v dopravě.

¹²³⁴ Energie z obnovitelných zdrojů | Fakta a čísla o Evropské unii | Evropský parlament [online]. Říjen 2018. Dostupné z: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/70/renewable-energygy>.

¹²³⁵ ČERNOCH, F., ZAPLETALOVÁ, V. *Energetická politika Evropské unie*. Op. cit., s. 102.

¹²³⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (*Renewable Energy Sources Directive – RES Directive, takzvaná RED I*). Tato směrnice byla součástí energeticko-klimatického balíčku, který určil cíle pro rok 2020.

¹²³⁷ Samozřejmě, lze měřit dále i jiné údaje, například podíl na hrubé domácí spotřebě energie (v roce 2016 se obnovitelné zdroje energie podílely 13,2 %). Hrubá domácí spotřeba energie představuje

až po 49 % pro Švédsko.¹²³⁸ Směrnice navrhla různé mechanismy, jež mohly státy k dosažení cílů využít. Státy si stanovovaly ve vnitrostátních akčních plánech pro energii z obnovitelných zdrojů, jak plánovaly dosáhnout cíle. Pokrok se měřil každé dva roky, kdy byla zpracovávána každým členským státem zpráva o pokroku při podporování a využívání energie z obnovitelných zdrojů.

Další ustanovení, která směrnice o obnovitelných zdrojích energie obsahovala, byla ustanovení týkající se výpočtu podílu energie z obnovitelných zdrojů, ustanovení týkající se záruk původu elektřiny a energie pro vytápění a chlazení z obnovitelných zdrojů (čl. 15 směrnice RED I), přednostní nebo zaručený přístup elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů k distribuční soustavě (čl. 16 směrnice RED I), ustanovení týkající se udržitelnosti pro biopaliva a biokapaliny (čl. 17 směrnice RED I).¹²³⁹ V neposlední řadě směrnice v čl. 3 odst. 4 směrnice RED I uložila členským státům povinnost, aby zajistily, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy v roce 2020 činil alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě v uvedeném členském státě. Směrnice byla novelizována dvakrát – v roce 2013¹²⁴⁰ a v roce 2015.¹²⁴¹

Cíl pro OZE do roku 2030

V rámci legislativního balíčku „Čistá energie pro všechny Evropany“ v listopadu 2016 Evropská komise představila i návrh přepracovaného znění směrnice o obnovitelných zdrojích energie.¹²⁴² Ten navrhoval, aby členské státy společně zajistily, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie dosáhl v roce 2030 nejméně 27 % s tím, že příspěvky jednotlivých členských států k tomuto celkovému cíli pro rok 2030 se stanoví a oznámí Komisi (čl. 3

celkové množství zdrojů energie použité pro všechny účely. Hrubá konečná spotřeba energie je vymezena ve směrnici RED I jako energetické komodity dodané k energetickým účelům pro průmysl, dopravu, domácnosti, služby (včetně veřejných služeb), zemědělství, lesnictví a rybolov, včetně elektřiny a tepla spotřebovaných odvětvím energetiky při výrobě elektřiny a tepla a včetně ztrát elektřiny a tepla v distribuci a přenosu. Dále lze sledovat například primární produkci energie z obnovitelných zdrojů atp.

¹²³⁸ Pro ČR 13 %.

¹²³⁹ Kritéria udržitelnosti pro biopaliva a biokapaliny patří mezi nejdiskutovanější ustanovení této směrnice, více viz LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit., s. 269. Zajímavé je rovněž to, že ačkoliv směrnice jako celek měla jako právní základ čl. 192 SFEU, ustanovení týkající se udržitelnosti pro biopaliva a biokapaliny mají jako právní základ čl. 114 SFEU. To vysvětluje Langlet tím, že směrnice má za cíl harmonizovat způsob, jakým členské státy upravují obchod s těmito komoditami.

¹²⁴⁰ Směrnice Rady 2013/18/EU ze dne 13. května 2013, kterou se v důsledku přistoupení Chorvatské republiky upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

¹²⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1513 ze dne 9. září 2015, kterou se mění směrnice 98/70/ES o jakosti benzínu a motorové nafty, a směrnice 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

¹²⁴² Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (přepracované znění), KOM (2016) 767 v konečném znění.

návrhu).¹²⁴³ Nakonec byla v legislativním procesu nalezena shoda na závazném celounijním cíli pro podíl obnovitelné energie v EU do roku 2030 ve výši 32 %.¹²⁴⁴

Dle finálního znění čl. 3 odst. 1 směrnice o obnovitelných zdrojích energie, **tzv. RED II**,¹²⁴⁵ členské státy „společně zajistí, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie dosáhl v roce 2030 nejméně 32 %. Komise tento cíl posoudí s cílem předložit do roku 2023 legislativní návrh na jeho zvýšení, pokud budou náklady na výrobu energie z obnovitelných zdrojů dále významně sníženy, bude-li třeba splnit mezinárodní závazky Unie ohledně dekarbonizace nebo bude-li toto zvýšení odůvodněno významným snížením spotřeby energie v Unii“. Tento cíl je tedy závazný na celounijní úrovni a je předpokládáno jeho případné navýšení. Podle čl. 3 odst. 2 směrnice RED II členské státy stanoví své příspěvky ke společnému splnění závazného celkového cíle Unie v rámci svých integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu. Pokud Komise na základě posouzení návrhů těchto plánů dojde k závěru, že příspěvky členských států nestačí ke společnému splnění závazného celkového cíle Unie, použije postup dle nařízení o správě energetické unie.¹²⁴⁶

Směrnice RED II v zájmu dosažení cíle EU upravuje uplatňování režimu podpory členskými státy. Režimy podpory mají být koncipovány tak, aby maximalizovaly začlenění elektřiny z obnovitelných zdrojů do trhu s elektřinou a zajistily, aby výrobci reagovali na tržní cenové signály a maximalizovali své tržní příjmy. Za tímto účelem se podpora v rámci režimů přímé podpory cen poskytuje ve formě tržní prémie, která může být mimo jiné klouzavá nebo pevná. Směrnice rovněž upravuje výběrová řízení i podmínky, za jakých se mohou omezit na konkrétní technologie. Směrnice také podporuje stabilitu finanční podpory. Směrnice rovněž reguluje mechanismy spolupráce mezi zeměmi EU a mezi zeměmi EU a mimo EU, rovněž je věnována pozornost administrativním postupům v případě projektů. Jsou upraveny také záruky původu energie z obnovitelných zdrojů a pozornost je věnována i možnosti vyrábět vlastní elektřinu. V neposlední řadě směrnice stanoví cíl v odvětví dopravy (minimální podíl OZE 14 % do roku 2030) a v odvětví vytápění

¹²⁴³ Návrh se opíral o dohodnutý cíl pro rok 2030 ve výši 27 % schválený Evropskou radou na podzim roku 2014 a pouze konstatoval, že Evropský parlament Komisi vyzval, aby stanovila ambicióznější cíl alespoň 30 %. Cíl byl navržen jako závazný pro EU, ale nezávazný pro jednotlivé členské státy. Důvod k tomuto můžeme hledat ve veřejné konzultaci ohledně předcházející zelené knihy. Z členských států (v té době) se Spojené království Velké Británie a Severního Irsku a Česká republika vyjádřily výslovně proti stanovení cíle pro obnovitelnou energii, dále například Francie požadovala stanovení cíle až později apod.

¹²⁴⁴ Zejména z toho důvodu, že Evropský parlament požadoval navýšení cíle na 35 %. EP také opakovaně požadoval, aby tento cíl byl proveden prostřednictvím individuálních vnitrostátních cílů, které by zohlednily osobitou situaci a potenciál každého členského státu.

¹²⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (RED II), která nahradila směrnici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnice 2001/77/ES a 2003/30/ES (RED I).

¹²⁴⁶ K tomuto více např. KULOVESI, K., OBERTHÜR, S. *Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation?* Op. cit.

a chlazení.¹²⁴⁷ Ve vztahu k udržitelnosti biopaliv směrnice RED II obsahuje dvě ustanovení: jedná se o cíl minimálního podílu pokročilých biopaliv v dopravě (3,5 % do roku 2030) a dále o maximální podíl tzv. biopaliv první generace.

Zelená dohoda pro Evropu deklarovala, že již v polovině roku 2020 dojde k přezkumu cíle pro podíl obnovitelných zdrojů energie a bude představen návrh na revizi směrnice RED II, který tento navýšený cíl vedoucí k dosažení cílů Zelené dohody pro Evropu provede. Tento návrh byl nakonec představen v rámci balíčku Fit for 55 v polovině roku 2021 – podíl obnovitelných zdrojů energie se má zvýšit na nejméně 40 % do roku 2030.¹²⁴⁸

18.2.3 Obnovitelné zdroje energie v ČR

Strategický rámec pro rozvoj obnovitelných zdrojů v České republice je stanoven v rámci NKEP. **Česká republika si dává za cíl do roku 2030 dosáhnout cíle 22 % obnovitelných zdrojů** v hrubé konečné spotřebě. V sektoru elektřiny pak NKEP očekává největší podíl fotovoltaických zdrojů (přes 15 tisíc TJ) následovanými zdroji na bázi biomasy (tedy spalovací zdroje využívající biologický materiál, téměř 9 tisíc TJ), zdroji větrnými (přibližně 6,5 tisíc TJ), bioplynovými (6 tisíc TJ) a vodními (7 tisíc TJ).¹²⁴⁹ V oblasti dopravy bude hlavní podíl tvořen biopalivy první generace (20 tisíc TJ), následně biopalivy dle přílohy IX části A směrnice RED II (12 tisíc TJ) a dle části B (téměř 5 tisíc TJ).¹²⁵⁰ Elektřina má mít nejmenší roli v obnovitelné dopravě (2,3 tisíc TJ). V oblasti vytápění a chlazení má mít zdaleka největší podíl biomasa (129 tisíc TJ), bioplyn (13 tisíc TJ) následované tepelnými čerpadly (pouhých 12 tisíc TJ). Současné verzi NKEP je vyčítána přílišná orientace na biomasu a absence hlubších ekonomicko-environmentálních analýz, které by plán podporovaly (viz kapitola Odklon od fosilních zdrojů a transformace ekonomiky). Tradičně vyvstává otázka, zda a jaké zdroje se v prostředí České republiky vyplatí, česká energetika se tak soustředí převážně na nukleární a spalovací zdroje na biomasu.

Obnovitelné zdroje v energetice jsou, stejně jako ostatní zdroje, regulovány především **energetickým zákonem**. Jelikož jde ale o zdroje podporované kvůli jejich

¹²⁴⁷ Kromě ročního zvýšení podílu OZE v tomto odvětví o 1,3 procentního bodu jsou rovněž upravena práva spotřebitele.

¹²⁴⁸ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652, COM (2021) 557 v konečném znění.

¹²⁴⁹ NKEP, s. 31.

¹²⁵⁰ Příloha IX směrnice RED II stanovuje, ze kterých surovin jsou vyráběna takzvaná pokročilá biopaliva (či biometan). Část A přílohy vyjmenovává suroviny, které by měly být podporovány primárně (například biomasa v komunálním odpadu, biologický odpad z domácností, chlévská mrva, čistírenské kaly či zbytky z lesnictví), část B poté ty, jejichž podíl je do určité míry ze strany EU limitován (použitý kuchyňský olej a některé živočišné tuky).

obnovitelnému charakteru, věnován je jim i specializovaný **zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů**. Ten zavádí rámec pro podporu elektřiny a tepla z podporovaných zdrojů a KVET (v podobě zeleného bonusu nebo výkupních cen),¹²⁵¹ pravidla pro záruky původu na elektřinu, biometan a vodík.

Pro oblast dopravy je stěžejním zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, který stanovuje kritéria udržitelnosti a úspor skleníkových plynů¹²⁵² či povinnosti dodavatelů paliv pro dopravní účely (povinnost dodávat biopaliva, přimíchávat je, dodávat elektřinu a pokročilý biometan a navyšovat obnovitelné zdroje v dopravě obecně). Právě v oblasti obnovitelných zdrojů v dopravě Česká republika do současnosti poměrně zaostávala. Většinu povinností vyplývajících z evropských směrnic plnila biopalivy produkovanými ze zdrojů, které již unijní legislativa nepodporuje, například elektrifikace dopravy pak probíhá pomalu. Dodavatelé paliv a provozovatelé nabíjecích stanic tak mají nyní povinnost dodávat určité množství obnovitelných zdrojů do dopravy (v roce 2030 má 9,5 % energie pocházet z obnovitelného zdroje). Speciální povinnost je stanovena pro dodávky pokročilých biopaliv a biometanu (tedy vyráběných ze surovin uvedených v příloze IX směrnice RED II), jelikož tyto se mohou na národní cíl započítávat po aplikaci multiplikátoru.

Na financování obnovitelných zdrojů získává Česká republika množství finančních prostředků z unijních zdrojů. Jedním z nich je již zmiňovaný Modernizační fond či finance získané z Nástroje pro oživení a odolnost,¹²⁵³ ze kterého může stát čerpat po předložení Národního plánu obnovy.¹²⁵⁴ Ministerstvo průmyslu a obchodu v rámci něj navrhuje financování, díky kterému by, dle ministerstva, mohla Česká republika překročit svůj původní cíl na navýšení podílu obnovitelných zdrojů stanovený v NKEP.¹²⁵⁵

¹²⁵¹ Pokud stát zvolí pro určitý obnovitelný zdroj podporu výkupními cenami (tzv. *feed-in tariff*), stanoví pro určitou jednotku energie pevnou částku, za kterou ji musí určený subjekt vykupovat. Pokud je stanoven zelený bonus (*feed-in premium*), tak stát pouze připlácí stanovenou částku k tržní ceně, kterou výrobce energie z OZE získá na trhu.

¹²⁵² Podle evropské legislativy platí, že pokud vstupní suroviny biogenického původu tato kritéria nesplňují, nelze energii považovat za obnovitelnou.

¹²⁵³ Recovery and Resilience Facility [online]. *European Commission*, 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.

¹²⁵⁴ Plán obnovy je popsán na <https://www.planobnovy.cz/>.

¹²⁵⁵ Dle MPO až na 22,09 %. Viz ZACHOVÁ, A. *Obnovitelné zdroje energie se v Česku vrací na výsluní, na jejich výstavbu přispěje EU*. Op. cit.

18.3 Energetická účinnost

18.3.1 Základní otázky

Vedle snižování emisí a navyšování podílu obnovitelných zdrojů je zlepšování energetické účinnosti dalším pilířem klimatické politiky. Oblast energetické účinnosti se soustředí na **snižování spotřeby** (a tedy snižování plýtvání energiemi) při vykonávání určitých činností. Zahrnuje tak tvorbu energetických úspor pomocí projektů zaměřujících se na úspory v budovách, průmyslu či například při rozvodech energie. Evropská unie stanovuje kolektivní cíl pro členské státy k dosažení určitého procenta energetických úspor, a především pak motivuje k úsporám v rámci státních budov. Pro výpočty úspor a následnou kontrolu toho, zda realizovaná opatření, například v podobě zateplování či přestavby rozvodů energie, přináší potřebnou úsporu, jsou stanoveny technické požadavky a pravidla pro kompetence a audit.¹²⁵⁶

Pravidla pro dosahování cílů energetické účinnosti jsou v různých státech poměrně rozličná, v prostředí Evropské unie ale, jak stanovuje evropská **směrnice o energetické účinnosti (směrnice EED)**,¹²⁵⁷ existují dva hlavní typy regulace. Stanovených cílů mohou státy dosáhnout zavedením systémů povinného zvyšování energetické účinnosti (tzv. povinné schéma) nebo alternativních politických opatření.¹²⁵⁸ Případně může stát využít i schémat kombinovaných, kdy využívá prvky obou výše uvedených.

V rámci povinného schématu mají státy možnost stanovit povinnost dosáhnout **kumulovaných úspor**¹²⁵⁹ v konečném využití energie, a sice distributorům energie nebo maloobchodním prodejcům energie, případně distributorům a prodejcům pohonných hmot. V praxi tak tyto subjekty mají povinnost realizovat projekty zvyšující energetickou účinnost a počítat a zaznamenávat dosažené úspory. Stát má k tomuto povinnost zavést systémy měření, kontroly a ověřování.¹²⁶⁰ Alternativně mohou státy také stanovit, že povinné strany mohou dosáhnout stanovených povinností zcela nebo zčásti formou příspěvku do státem vedeného fondu, ze kterého jsou následně realizována úsporná opatření.¹²⁶¹

¹²⁵⁶ Energetická účinnost je veskrze nejsložitěji monitorovaným cílem evropské klimaticko-energetické politiky. Pravidla pro sledování a reportování úspor stanovuje několik evropských předpisů, viz https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en.

¹²⁵⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

¹²⁵⁸ Čl. 7a a čl. 7b směrnice EED.

¹²⁵⁹ Směrnice EED stanovuje tzv. roční, celkové a kumulované úspory. Roční je hodnota úspory energie, která je generována každý rok nově nad rámec již historicky dosažených. Celkové úspory jsou vztaženy ke konkrétnímu roku, kdy jsou sečteny všechny úspory dosažené v daném roce. Kumulované úspory pak představují součet všech úspor v daném časovém období.

¹²⁶⁰ Čl. 7a odst. 5 směrnice EED.

¹²⁶¹ Ibid.

Některé státy pro účely plnění cílů v oblasti energetické účinnosti zavedly systém obchodování s certifikáty, které se v oblasti účinnosti nazývají „*bílé certifikáty*“. Systém bílých certifikátů má zavedena například Itálie, Polsko nebo Francie.¹²⁶² V tomto systému stát zprvu stanoví, které jsou povinné osoby v rámci schématu. Ty mají povinnost buď realizovat, monitorovat a nahlašovat projekty v oblasti energetické účinnosti, anebo nakupovat odpovídající množství bílých certifikátů. Schématu se ale mohou účastnit i jiné subjekty (nemající povinnosti ze schématu), které provádí projekty v oblasti energetické účinnosti. Těmito projekty generují certifikáty, které pak prodávají povinným osobám v rámci schématu. V rámci Evropy existující systémy obchodování s bílými certifikáty nejsou propojené, fungují tak pouze na státní úrovni. Tím se liší například od systému EU ETS.

Pokud se stát rozhodne jít cestou **alternativních opatření**, nestanovuje subjektům konkrétní obligace. I pro tyto ale musí stát zavést spolehlivé systémy měření, kontroly a ověřování.¹²⁶³ Například Česká republika se rozhodla zavést alternativní opatření, konkrétně institut takzvaných dobrovolných dohod. Forma tohoto *kva-zikontraktu* může být označena jako dohoda či společné prohlášení. Obecně jde o smluvní závazek soukromoprávního subjektu a státu: Hlavní motivací státu pro uzavírání těchto dohod v oblasti energetické účinnosti s podniky je zajištění sdílení informací o provedených úsporách, o kterých by se stát jinak nedozvěděl. Díky dostupnosti těchto informací si pak tyto úspory může členský stát vykázat na plnění cílů směrnice o energetické účinnosti. Podnik se přistoupením k dobrovolné dohodě zavazuje k provádění činnosti a realizaci projektů, které cílí na zvyšování energetické účinnosti výměnou například za sdílení informací či zpřístupnění *know-how* ze strany státu. Povinnosti takto soukromoprávnímu subjektu stanovené jdou nad rámec obecné zákonné úpravy (proto jsou dohody nazývány jako dobrovolné). V Evropě jsou užívány v rámci alternativních schémat, jak uvedeno výše. Mohou ale být i součástí takzvaných schémat kombinovaných, kdy stát užívá některá alternativní opatření, a i prvky povinného schématu (v rámci kterého zákonem pevně stanoví některým subjektům povinnosti v oblasti energetické účinnosti).¹²⁶⁴

18.3.2 Úprava energetické účinnosti v EU

Právním základem pro opatření v oblasti energetické účinnosti v Evropské unii je již citovaný čl. 194 odst. 1 písm. c) SFEU: „*V rámci vytváření a fungování vnitřního trhu a s přihlédnutím k potřebě chránit a zlepšovat životní prostředí má politika Unie v oblasti energetiky v duchu solidarity mezi členskými státy za cíl podporovat energetickou účinnost a úspory energie jakož i rozvoj nových a obnovitelných zdrojů energie.*“ Evropská unie chápe úspory energie jako součást boje se změnou

¹²⁶² What is a white certificate? [online]. KYOS. Dostupné z: <https://www.kyos.com/faq/white-certificate/>.

¹²⁶³ Čl. 7b odst. 2 směrnice EED.

¹²⁶⁴ Umožněno čl. 7 odst. 10 směrnice EED.

klimatu, ale také jako cestu k energetické bezpečnosti. Podle sdělení Energie 2020 Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii z roku 2010 je energetická účinnost „z hlediska nákladů nejefektivnější způsob, jak snížit emise, zlepšit zabezpečení dodávek energie a konkurenceschopnost, zajistit, že energie bude pro spotřebitele cenově dostupnější, a také přispět k tvorbě pracovních míst, např. ve vývozních odvětvích.“¹²⁶⁵

Energetická účinnost, nebo také úspory energie, se týkají **mnoha oblastí** – například energetické náročnosti budov,¹²⁶⁶ ekodesignu energetických spotřebičů¹²⁶⁷ nebo energeticky účinnějšího osvětlení (žárovky). Směrnice o energetické účinnosti¹²⁶⁸ definuje energetickou účinnost jako „poměr výstupu ve formě výkonu, služby, zboží nebo energie k množství vstupní energie.“ Úsporami energie pak rozumí „množství ušetřené energie určené měřením nebo odhadem spotřeby před provedením jednoho nebo více opatření ke zvýšení energetické účinnosti a po něm, při zajištění normalizace vnějších podmínek, které spotřebu energie ovlivňují.“ Jako zvýšení energetické účinnosti je chápán „nárůst energetické účinnosti v důsledku technologických či ekonomických změn nebo v důsledku změn v lidském chování.“

Jako jedna z prvních iniciativ týkajících se energetické účinnosti v Evropské unii je označován **program SAVE** z roku 1991 – *Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency*.¹²⁶⁹ Požadavky na různé výrobky směřující k lepší energetické účinnosti – např. na teplovodní kotle nebo na chladničky a mrazničky – stály v počátcích evropské legislativy v boji se změnou klimatu. V roce 1993 byla přijata tzv. směrnice SAVE o omezování emisí oxidu uhličitého prostřednictvím zvyšování energetické účinnosti.¹²⁷⁰

V roce 2006 byla přijata **směrnice o energetické účinnosti** u konečného uživatele a o energetických službách.¹²⁷¹ Ta v čl. 4 obsahovala obecný cíl pro členské státy přijmout pro devátý rok uplatňování této směrnice celkový národní orientační cíl úspor energie ve výši 9 %, dosažitelný díky energetickým službám a jiným opatřením ke zvýšení energetické účinnosti. Podle směrnice z roku 2006 měly členské státy předložit Komisi akční plány energetické účinnosti – první z nich již do

¹²⁶⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Energie 2020 Strategie pro konkurenceschopnou, udržitelnou a bezpečnou energii, COM (2010) 639 v konečném znění.

¹²⁶⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

¹²⁶⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. července 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU.

¹²⁶⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

¹²⁶⁹ WOERDMAN, E., ROGGENKAMP, M. M., HOLWERDA, M. *Essential EU climate law*. Op. cit., s. 158.

¹²⁷⁰ Směrnice Rady 93/76/EHS ze dne 13. září 1993 o omezování emisí oxidu uhličitého prostřednictvím zvyšování energetické účinnosti (SAVE).

¹²⁷¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a o zrušení směrnice Rady 93/76/EHS.

30. června 2007. D. Langlet uvádí, že Komise tyto plány vyhodnotila jako zklamání.¹²⁷²

Následně byl plán úspor energie ve výši 9 % nahrazen celounijním cílem ve výši 20 % energetické účinnosti do roku 2020: v roce 2012 byla přijata **nová směrnice o energetické účinnosti (směrnice EED)**.¹²⁷³ Tato směrnice v čl. 1. odst. 1 „*zavádí společný rámec opatření na podporu energetické účinnosti v Unii s cílem zajistit do roku 2020 splnění hlavního 20 % cíle Unie pro energetickou účinnost a vytvořit podmínky pro další zvyšování energetické účinnosti i po tomto datu. Směrnice stanoví pravidla zaměřená na odstranění překážek na trhu s energií a překonání některých nedokonalostí trhu, jež brání účinnosti při dodávkách a využívání energie, a stanoví zavedení orientačních vnitrostátních cílů energetické účinnosti do roku 2020.*“. Podle čl. 3 směrnice EED měl každý členský stát stanovit orientační (a tedy ne právně závazný) vnitrostátní cíl energetické účinnosti na základě spotřeby primární energie nebo konečné spotřeby energie, úspor primární energie nebo úspor v konečné spotřebě energie nebo energetické náročnosti a oznámit jej Komisi.¹²⁷⁴ Současně měl být tento cíl vyjádřen jako absolutní úroveň spotřeby primární energie a konečné spotřeby energie v roce 2020. Při stanovování těchto cílů měly členské státy vzít v úvahu skutečnost, že v roce 2020 nesmí být spotřeba primární energie Unie vyšší než určitá hodnota nebo konečná spotřeba energie vyšší než určitá hodnota. Členské státy měly závaznou povinnost předkládat vnitrostátní akční plány energetické účinnosti a podávat zprávu o pokroku dosaženém při plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti.

V Plánu energetické účinnosti 2011 Evropská komise navrhla dvoufázový přístup ke stanovování cílů.¹²⁷⁵ V první fázi měly členské státy samy stanovit vnitrostátní cíle a programy. V roce 2013 měla Komise předložit posouzení výsledků, a pokud by dospěla k závěru, že celkového cíle EU pravděpodobně dosaženo nebude, pak Komise měla v druhé fázi navrhnout právně závazné vnitrostátní cíle do roku 2020. K tomu však nakonec nebylo přistoupeno. Přesto je udáváno, že Evropská unie svůj cíl pro rok 2020 splnila.¹²⁷⁶

Směrnice o energetické účinnosti (EED) obsahovala kapitolu II, která se týkala účinnosti při využívání energie. Zde byla uvedena různá opatření, například příkladná úloha budov veřejných subjektů, ustanovení týkající se nakupování veřejnými subjekty, systémů povinného zvyšování energetické účinnosti pro distributory

¹²⁷² LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit., s. 274.

¹²⁷³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

¹²⁷⁴ Spotřebou primární energie směrnice rozumí „hrubou domácí spotřebu, vyjma neenergetických účelů.“ Konečnou spotřebou energie se rozumí „veškerá energie dodávaná odvětvím průmyslu, dopravy, služeb, zemědělství a domácnostem. Tato spotřeba nezahrnuje dodávky do odvětví přeměny energie a odvětví energetiky.“

¹²⁷⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Plán energetické účinnosti 2011, COM (2011) 109 v konečném znění.

¹²⁷⁶ Trends and projections in Europe 2021. European Environment Agency, EEA Report, 13/2021. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.

energie a maloobchodní prodejce energie, ustanovení týkající se energetických auditů a systémů hospodaření s energií. Směrnice také obsahovala určitá ustanovení na podporu spotřebitelů (týkající se např. měřičů, měření, informací o vyúčtování apod.). Členské státy mohou zavést přísnější opatření, než stanoví směrnice EED. Směrnice byla novelizována několikrát, kromě zásadní novely z roku 2018 byla novelizována také v důsledku přistoupení Chorvatské republiky a vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku.

V rámci balíčku „Čistá energie pro všechny Evropany“ z listopadu 2016 byl představen i návrh směrnice, kterou se mění směrnice EED.¹²⁷⁷ Tento návrh navrhl cíl energetické účinnosti na úrovni EU pro rok 2030 ve výši 30 %. Nakonec byla v legislativním procesu nalezena shoda na cíli pro energetickou účinnost ve výši 32,5 % s tím, že Komise tento cíl přezkoumá s ohledem na případné zvýšení.¹²⁷⁸ Ve směrnici nejsou stanoveny vnitrostátní závazné cíle pro členské státy, ale orientační příspěvky členských států k energetické účinnosti pro rok 2030 budou oznámeny v integrovaných vnitrostátních energetických a klimatických plánech členských států. Při stanovení svých příspěvků musí vzít členské státy v potaz, že v roce 2030 nesmí být v Unii spotřeba primární energie vyšší než 1 321 Mtoe nebo konečná spotřeba energie vyšší než 987 Mtoe.

I pro energetickou účinnost bylo v rámci legislativních návrhů balíčku **Fit for 55** navrženo navýšení pro rok 2030 (na 36 % konečné spotřeby energie, resp. 39 % primární spotřeby energie). Kromě toho byl navržen cíl pro minimální renovace veřejných budov (každoročně 3 % plochy).¹²⁷⁹

Dále se Evropská komise zaměřuje na **energetickou náročnost budov**, která je regulována samostatnou směrnicí.¹²⁸⁰ Novela této směrnice z r. 2018¹²⁸¹ přinesla dvě zásadní změny. Jednak je zavedena nová povinnost pro členské státy vytvořit dlouhodobou strategii renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, a to tak, aby nejpozději v roce 2050 disponovaly energeticky vysoce účinným fondem budov bez emisí uhlíku, a jednak jde o požadavky na instalaci elektrických stanic pro dobíjení vozidel.¹²⁸²

¹²⁷⁷ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti, COM (2016) 761 v konečném znění.

¹²⁷⁸ Evropský parlament požadoval alespoň 35 %. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

¹²⁷⁹ Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o energetické účinnosti, COM (2021) 558 v konečném znění.

¹²⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (EPBD).

¹²⁸¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

¹²⁸² Pokud jde o nové jiné než obytné budovy a jiné než obytné budovy procházející větší renovací, které mají více než deset parkovacích míst, zajistí členské státy instalaci nejméně jedné dobíjecí stanice ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU (1) a kabelovodů, tedy vedení elektrických kabelů, nejméně pro každé páté parkovací místo, aby byla v pozdější fázi umožněna instalace dobíjecích stanic pro elektrická vozidla, pokud:

Návrh na revizi směrnice o energetické náročnosti budov byl zveřejněn v rámci tzv. balíčku **Fit for 55 II** v prosinci 2021 a navrhuje, aby do roku 2030 měly všechny nové budovy nulové emise (veřejné budovy dokonce do roku 2027) a aby každý členský stát zmodernizoval 15 % energeticky nejnáročnějšího fondu budov. Součástí vnitrostátních plánů renovace budov má být i program ukončování využívání fosilních paliv při vytápění a chlazení nejpozději do roku 2040 a způsob přeměny vnitrostátního fondu budov na budovy s nulovými emisemi do roku 2050. S tím souvisí i konec dotací na nové kotle na fosilní paliva. Dále se mají upravit certifikáty energetické náročnosti budov či podpořit zavádění dobíjecí infrastruktury pro elektrická vozidla.¹²⁸³

I nadále mají v Evropské unii hrát důležitou úlohu **ekodesign a energetické štítky**. Označování výrobků spojených se spotřebou energie energetickými štítky je upraveno v rámcovém nařízení pro označování energetickými štítky¹²⁸⁴ a dále dílčími nařízeními pro jednotlivé kategorie výrobků. Energetický štítek od března 2021 využívá stupnici A až G, prostřednictvím které hodnotí, kolik energie spotřebič spotřebuje.¹²⁸⁵ Systém hodnocení se vztahuje zejména na chladničky, myčky nádobí, pračky, televize a žárovky a svítidla. Naopak na použité výrobky či dopravní prostředky určené k přepravě osob a zboží se požadavky nevztahují.

Naproti tomu ekodesign je začlenění environmentálních aspektů do návrhu výrobku s cílem zlepšit vliv výrobku na životní prostředí během celého životního cyklu. Podle směrnice o ekodesignu¹²⁸⁶ členské státy zajistí, aby předmětné výrobky mohly být uvedeny na trh nebo do provozu, pouze pokud vyhovují těmto opatřením a nesou označení CE.

18.3.3 Úprava energetické účinnosti v ČR

Pod cílem pro energetickou účinnost se rozumí jak snižování spotřeby energií, tak i zvyšování účinnosti při jejich spotřebování. Cíl stanovený pro rok 2020 (na období 2012–2020) se České republice nepodařilo splnit, zejména v oblasti cílů ročních úspor energie a kumulovaných úspor.¹²⁸⁷ Dle evropské legislativy má Česká

a) parkoviště je umístěno uvnitř budovy a u větších renovací se renovační opatření týkají i parkoviště či elektrických rozvodů budovy nebo

b) parkoviště s budovou fyzicky sousedí a u větších renovací se renovační opatření týkají i parkoviště či elektrických rozvodů parkoviště.

¹²⁸³ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast), COM (2021) 802 v konečném znění.

¹²⁸⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. července 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU.

¹²⁸⁵ A, tedy zelená třída, značí nejnižší spotřebu energie a nejvyšší energetickou účinnost. Tato stupnice nahradila předchozí stupnici A+++ až D.

¹²⁸⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

¹²⁸⁷ Blíže viz Zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v České republice [online]. MPO, 2021. Dostupné z <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/energeticka-ucinnos>

republika v letech 2021–2030 dosáhnout 462 PJ kumulovaných úspor, což je 8,4 PJ nových ročních úspor každý rok.¹²⁸⁸ Dle evropské legislativy navíc musí započítatelná úspora jednotky energie být uznatelná, což ne všechny úspory generované projekty v oblasti účinnosti splňují. To znamená, že „*pro uznání úspor musí být prokázáno, že se jedná o úspory nad rámec úspor, kterých by bylo dosaženo i bez účasti povinných, zúčastněných nebo pověřených stran nebo prováděcích orgánů.*“¹²⁸⁹ Pro splnění cílů pro oblast energetické účinnosti Česká republika přijala především **zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií**. Ten stanovuje některé povinnosti vlastníků budov a pravidla aplikovaná na nově postavené budovy, co se týče jejich energetické náročnosti. Povinné schéma pro distributory energie nebo maloobchodníky tak, jak jeho zavedení umožňuje směrnice o energetické účinnosti,¹²⁹⁰ ale v České republice chybí. Stát v rámci aplikace alternativního schématu plnění cílů energetické účinnosti v současnosti postupuje formou dobrovolné spolupráce (tzv. dobrovolné dohody).¹²⁹¹ Tyto motivují soukromoprávní subjekty k realizaci opatření a k tomu, aby je monitorovaly a nahlašovaly státu (který si je poté může započítat na plnění cíle) tím, že získá určité výhody od státu, například v podobě přístupu k *know-how*. Stát se také může zavázat k podpoře určitých druhů činností či přijímání politik. Obecně jsou ale povinnosti na straně státu stanoveny jen vágně. Praxe dobrovolného schématu se může reformovat na povinnost (tzv. povinné schéma), kdy by poté plnění cílů nadále nebylo dobrovolné, ale závazné. Tento scénář se jeví jako pravděpodobný v případě, kdy se Česku nebude dařit průběžně cíl pro energetickou účinnost plnit. Dalšími nástroji pro dosahování cílů jsou pak především nástroje finanční (investiční a neinvestiční dotace).¹²⁹²

st/strategie-dokumenty/2021/5/9--zprava-o-pokroku-plneni-cilu-energeticke-ucinnosti-v-CR-_2021_-.pdf.

¹²⁸⁸ Dle balíčku Fit for 55 platí, že cíl pro energetickou účinnost byl navýšen z 32,5 na 39 % (redukce primární spotřeby) a 36 % (konečné energetické spotřeby). Nová směrnice také stanovuje pravidlo, že veřejné budovy musí snižovat spotřebu o 1,7 % ročně a renovované státní budovy musí plnit standard budovy s téměř nulovou spotřebou energie (dle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov jde o „*budovou, jejíž energetická náročnost určená podle přílohy I je velmi nízká. Téměř nulová či nízká spotřeba požadované energie by měla být ve značném rozsahu pokryta z obnovitelných zdrojů, včetně energie z obnovitelných zdrojů vyráběné v místě či v jeho okolí*“).

¹²⁸⁹ Příloha V směrnice EED.

¹²⁹⁰ Článek 7a směrnice EED stanovuje, že jako povinné strany pro zvyšování energetické účinnosti stát určí „*mezi distributory energie nebo maloobchodními prodejci energie a distributory pohonných hmot nebo maloobchodními prodejci pohonných hmot působícími na jejich území*“.

¹²⁹¹ Dobrovolné dohody v oblasti energetické účinnosti [online]. *Ministerstvo průmyslu a obchodu*, 2021. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/energeticka-ucinnost/dobrovolne-dohody-v-oblasti-energeticke-ucinnosti--257513/>.

¹²⁹² Různé operační programy (například Nová zelená úsporám), podpora projektů pomocí metody *Energy Performance Contracting* (EPC).

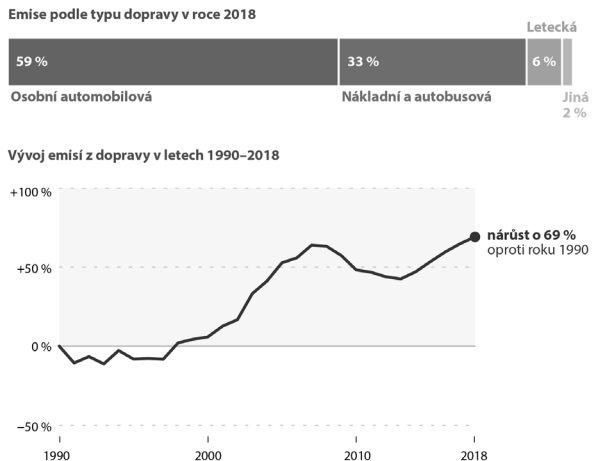
19 DOPRAVA

Rita Simon a Eva Balounová (podkapitola Letecká doprava)

19.1 Doprava a klimatická změna

Mobilita osob a zboží je nezbytnou podmínkou fungování ekonomiky a jejího růstu.¹²⁹³ Zatímco přeprava zboží propojuje různé úrovně výroby až po konečnou spotřebu, bez osobní dopravy by bylo obtížné dostat se na pracoviště a do škol. V Evropě se doprava podílí na hrubém domácím produktu EU přibližně 5 % a zaměstnává více než 10 milionů občanů.¹²⁹⁴ Dopravní systém má tedy zásadní význam pro podniky a globální dodavatelské řetězce; je však také nezbytný pro občany, aby mohli vykonávat soukromé i společenské aktivity. Na druhou stranu vyprodukovalo v roce 2020 celosvětové odvětví dopravy přibližně 7,3 miliardy tun emisí oxidu uhličitého (CO₂),¹²⁹⁵ a to spalováním fosilních paliv a plynů v motorech vozidel. Toto odvětví je jedním z hlavních zdrojů emisí skleníkových plynů a vytváří přibližně 15 % celosvětových emisí CO₂.

Obr. 24 Emise skleníkových plynů z dopravy v ČR: rozdělení podle typu dopravy a vývoj. Fakta o klimatu.



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: Evropská agentura pro životní prostředí

¹²⁹³ KUNERT, Uwe, LINK, Heike. Verkehr und Nachhaltigkeit: Editorial. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. DIW Berlin, 2010, č. 2 (79), s. 5–12.

¹²⁹⁴ Tisková zpráva EU z 9. 12. 2020. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2329.

¹²⁹⁵ Greenhouse gas emissions from the transportation sector worldwide from 1990 to 2018 [online]. Statista, 29. 4. 2021. Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/1084096/ghg-emissions-transportation-sector-globally/>.

Jak je patrné z **obr. 24**, největší množství emisí v rámci dopravy produkuje v ČR silniční doprava (osobní i nákladní) a tento segment také neustále narůstá. Podobná je i situace evropská a celosvětová. Výrazný nárůst je patrný i v mezinárodní letecké a lodní dopravě, jejichž segmenty se řídí mezinárodními předpisy. Zdá se, že podíl emisí skleníkových plynů v železniční a vnitrostátní vodní dopravě je konstantní v čase; tyto dva druhy dopravy jsou však – v závislosti na uhlíkové náročnosti jejich paliva – považovány z hlediska emisí CO₂ za nejméně výhodnější.¹²⁹⁶

Z klimatického hlediska emituje odvětví dopravy jako miniaturní mobilní spalovací zařízení nejen CO₂, **ale i další skleníkové plyny**, například metan a fluorované skleníkové plyny (F-plyny), a také další znečišťující látky, například černý uhlík a aerosoly z motorů, které vykazují významné radiační působení tím, že blokují únik tepla ze zemské atmosféry. Tyto látky mohou silně znečišťovat ovzduší v regionálním měřítku a současně mají vliv na klima. Metan bývá spojován s loděmi a letadly, ale také s úniky z výroby zemního plynu a s plněním vozidel stlačeným zemním plynem. F-plyny vznikají v klimatizacích vozidel a černý uhlík a aerosoly jsou emitovány zejména při provozu dieselových motorů. Na troposféru a mořskou mezní vrstvu mají vliv také kondenzační stopy z letadel a emise z lodí. Emise z letectví ovlivňují tvorbu oblačnosti, a nepřímo se tak podílejí na klimatickém působení. Naopak některé aerosoly (např. emise SO₂ a NO ze všech typů vozidel) mohou mít silný vliv na lokální ochlazování, což lze považovat za pozitivní vedlejší účinek znečištění.¹²⁹⁷ O souvislostech mezi znečištěním ovzduší a klimatickou změnou viz blíže kapitola 24.

Kromě vlivu na klima **doprava negativně zatěžuje** také životní prostředí, veřejné zdraví (znečištění ovzduší, hluk, nehody) a ekonomiku (náklady na dopravní zácpy). Zajímavé je, že jen velmi málo z těchto negativních účinků se započítává do skutečných nákladů na dopravu, jedná se tedy o externalitu.¹²⁹⁸ Zda a jak se s těmito externalitami vypořádají legislativy států (např. zda budou tyto náklady internalizovány prostřednictvím cenových mechanismů nebo daní, nebo zda budou regulovány jako selhání trhu), závisí na vládách jednotlivých zemí.

V Evropě je celá **čtvrtina všech skleníkových plynů emitována odvětvím dopravy**.¹²⁹⁹ V rámci odvětví je tak doprava – po energetických odvětvích a spalování paliv ve výrobě a stavebnictví – **třetím největším zdrojem skleníkových plynů**. Zatímco však podíl většiny odvětví, která přispívají ke vzniku skleníkových plynů, pomalu klesá, **v dopravě emise skleníkových plynů neustále rostou**.¹³⁰⁰ Podíl dopravy na emisích skleníkových plynů se od roku 1990 zvýšil o 10 %. V tomto údaji

¹²⁹⁶ IPCC AR5 WG3 FR, 2014, kap. 8 Transport, s. 645.

¹²⁹⁷ Ibid, s. 611.

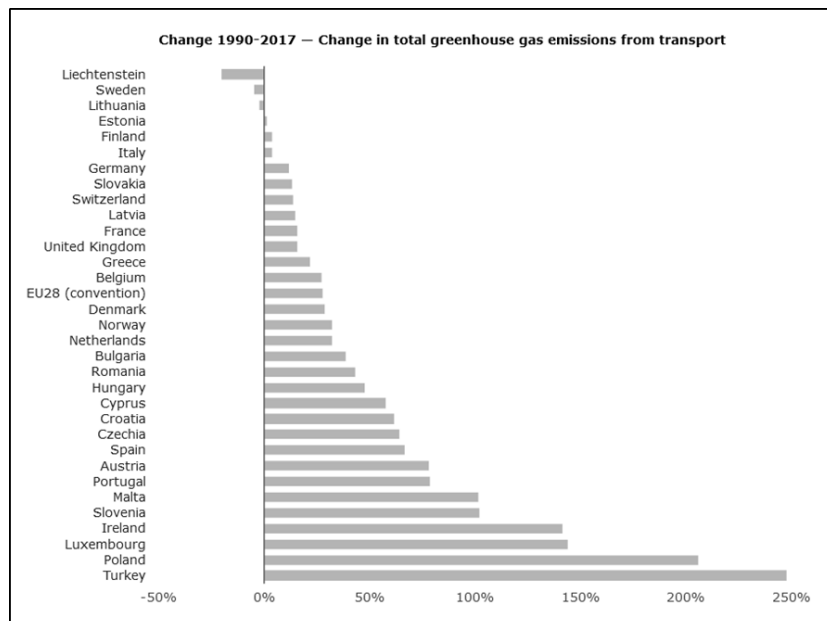
¹²⁹⁸ NASH, Chris, SHIRES, Jeremy, LINK, Heike. Quantifizierung der sozialen Grenzkosten des Strassenverkehrs: Welches sind die wichtigsten Komponenten? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. 2010, č. 2 (79), s. 13–16.

¹²⁹⁹ Greenhouse Gas Emissions from Transport in Europe [online]. *EEA*, 18. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>.

¹³⁰⁰ How are emissions of greenhouse gases in the EU evolving? [online] *Eurostat*. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-4a.html>.

nejdou zahrnuté odhady nepřímých emisí skleníkových plynů, které vznikají při budování infrastruktury, výrobě vozidel a dodávkách pohonných hmot. Míra změny celkových emisí skleníkových plynů z dopravy v EU se v jednotlivých zemích výrazně liší. Například Švédsku a Litvě se podařilo emise z dopravy za posledních 27 let snížit, naopak v Lucembursku a Polsku se emise z dopravy zvýšily o více než 150 %. I **Česká republika** bohužel patří mezi členské státy EU, kde se zvyšování emisí z dopravy zdá být nezastavitelné.

Obr. 25 Změna v emisích z dopravy v evropských zemích mezi lety 1990–2017.



Zdroj: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-12>.

Navzdory enormnímu a neustálému růstu motorizace doprava dlouho nefigurovala v debatě o změně klimatu coby klíčové odvětví, a teprve nedávná setkání COP26 v Glasgow vyzvalo státy k přechodu na dopravu z čisté energie.¹³⁰¹ Nicméně Panel IPCC již delší dobu zdůrazňuje, že je nezbytné zavést účinné strategie zmírňování dopadů změny klimatu právě i v tomto odvětví. Pátá hodnotící zpráva IPCC z roku 2014 prohlásila dopravu za jeden z pěti analyzovaných sektorů,¹³⁰² kde jsou účinné strategie zmírňování změny klimatu nutné, a varovala, že „bez provádění

¹³⁰¹ FISHER, Rebeca et al. COP26 energizes the shift to clean electric transport [online]. *Climate Champions*. 22. listopadu 2021. Dostupné z: <https://climatechampions.unfccc.int/cop26-energizes-the-shift-to-clean-electric-transport/>.

¹³⁰² Vedle energetiky, stavebnictví, průmyslu a zemědělství.

důrazných a trvalých strategií mitigace změny klimatu“ by emise v tomto sektoru mohly do roku 2050 vzrůst až na 12 gt CO₂/rok.¹³⁰³ To by vedlo nejen k 70% nárůstu emisí ve srovnání s rokem 2020, ale vůbec by to neodpovídalo ambiciózním klimatickým cílům, jichž by státy měly dosáhnout. Od roku 2014 se na mnoha světových fórech vážně diskutovalo také o nárůstu emisí CO₂ z letecké a lodní dopravy.¹³⁰⁴

Pátá hodnotící zpráva IPCC doporučila **pět hlavních strategií**, které by měly pomoci urychlit snižování emisí skleníkových plynů v dopravě: (1) omezit cestování, pokud je to možné; (2) přejít na nízkouhlíkové systémy dopravy; (3) snížit energetickou náročnost zvýšením výkonu vozidel a motorů; (4) snížit uhlíkové náročnosti paliv; a (5) zlepšit infrastrukturu a územní plánování.¹³⁰⁵ Tyto strategie jsou dostatečně obecné a představují spravedlivá kritéria pro uplatňování dopravních strategií v rámci jednotlivých zemí, proto je v této kapitole použijeme jako základ pro zkoumání.

V této kapitole se po krátkém úvodu do evropských dopravních strategií zaměřených na mitigaci změny klimatu, které jsou závazné i pro strategii českého státu, budeme zabývat tím, jak účinné jsou evropské a české strategie mitigace změny klimatu v těchto pěti oblastech, jak je navrhuje Mezivládní panel pro změnu klimatu. Na základě statistických údajů prozkoumáme, zda se evropské a české strategie řídí doporučeními tohoto panelu a zda se zdají být úspěšné. Nakonec zmíníme některá doporučení pro legislativu, která by měla zajistit, aby měla doprava na klima menší dopad.

Letecká doprava je vyčleněna do samostatné podkapitoly.

19.2 Evropské dopravní strategie a změna klimatu

Právní základ pro **společnou dopravní politiku** poskytuje Hlava VI SFEU (čl. 90 až 100); přičemž ustanovení této hlavy se vztahují na dopravu železniční, silniční a na vnitrozemských vodních cestách. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijmout vhodná ustanovení pro námořní a leteckou dopravu. Doprava se řadí do sdílených pravomocí Evropské unie a členských států (tak jako ochrana životního prostředí a energetika), což znamená, že v této oblasti se jedná v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality podle čl. 5 SFEU, a to pouze a do té míry, pokud cílů nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států.

Dopravní strategie byla zdůrazněna již v Římské smlouvě a je jednou z prvních společných strategií vůbec. Jejím původním cílem bylo zejména vytvoření společného dopravního trhu, který by umožnil volný pohyb služeb a otevřel dopravní trhy jednotlivých členských zemí. Nyní se dopravní strategie zabývá zejména otázkami její udržitelnosti, neboť doprava je, jak bylo již uvedeno, zodpovědná za čtvrtinu všech emisí skleníkových plynů v EU a je také hlavním zdrojem znečištění ovzduší

¹³⁰³ IPCC AR5 WG3 FR, 2014, kap. 8 Transport, s. 603.

¹³⁰⁴ HICKMAN, Robin, BANISTER, David. *Transport, Climate Change and the City*. London: Taylor & Francis Group, 2014, s. 15.

¹³⁰⁵ IPCC AR5 WG3 FR, 2014, kap. 8 Transport, s. 603.

v evropských městech. Evropská komise v roce 2011 zveřejnila **Bílou knihu o dopravě** – plán jednotného evropského dopravního prostoru pro vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje, v níž stanovila cíl snížit do roku 2050 emise skleníkových plynů z dopravy nejméně o 60 % oproti úrovni z roku 1990 a do roku 2030 nejméně o 20 % oproti úrovni roku z 2008. Bílá kniha rovněž obsahuje cíl snížit do roku 2050 emise v mezinárodní námořní dopravě o 40 % oproti roku 2005 a do roku 2050 dosáhnout 40% podílu udržitelných nízkouhlíkových paliv v letecké dopravě. Tyto cíle byly stanoveny ještě před přijetím Pařížské dohody a Zelené dohody pro Evropu. V roce 2016 Evropská komise tyto cíle zopakovala v **Evropské strategii pro nízkoemisní mobilitu**,¹³⁰⁶ přičemž jako klíčové prostředky k jejich dosažení uvedla: vyšší účinnost dopravního systému, využívání nízkoemisních alternativních zdrojů energie v odvětví dopravy a dopravní prostředky s nulovými emisemi.

Pro usnadnění přechodu na nízkoemisní mobilitu vytvořila **evropská legislativa** velmi široký regulační rámec pro optimalizaci dopravního systému a zvýšení jeho účinnosti. V odvětví dopravy se mají využívat digitální řešení a spravedlivá a účinná cenotvorba: měla by být přijata vnitrostátní i obecná opatření týkající se poplatků za osobní dopravu – ty by měly být založeny na skutečně ujeté vzdálenosti, aby odrážely princip „platí znečišťovatel a uživatel“.¹³⁰⁷ Podporována by měla být rovněž multimodalita.¹³⁰⁸ Těchto cílů chtěla Evropská komise dosáhnout jednak zavedením povinnosti dodavatelů pohonných hmot poskytovat určitý podíl alternativní energie z obnovitelných zdrojů a jednak zlepšením výkonnostních emisních norem pro nová vozidla. Současný balíček **Fit for 55** je v oblasti dopravy ještě ambicióznější a kromě přísnějších emisních norem pro nová vozidla plánuje zavést systém obchodování s emisemi (EU ETS) i v těchto oblastech a zároveň vytvořit účinnější třetí pilíř regulace.

19.2.1 Podíl energie z obnovitelných zdrojů

Komise měla v úmyslu podpořit širší využívání nízkoemisních alternativních zdrojů energie v odvětví dopravy, postupně vyřadit biopaliva z potravinářských plodin

¹³⁰⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, radě, EHSV a VR. Evropská strategie pro nízkoemisní mobilitu. COM/2016/0501 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0501>.

¹³⁰⁷ Přezkum směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly a Přezkum směrnice 2004/52/ES o interoperabilitě elektronických systémů pro výběr mýtného ve Společenství a rozhodnutí Komise o definici evropské služby elektronického mýtného a jejich technických prvků (rozhodnutí Komise 2009/750/ES ze dne 6. října 2009).

¹³⁰⁸ Např. návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zjednodušení opatření pro rychlejší provádění projektů společného zájmu v rámci transevropské dopravní sítě; přezkum nařízení č. 913/2010 o evropské železniční síti pro konkurenceschopnou nákladní dopravu; návrh na změnu směrnice Rady 92/106/EHS o stanovení společných pravidel pro určité druhy kombinované dopravy zboží mezi členskými státy; přezkum nařízení (ES) č. 1073/2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy.

a nahradit je modernějšími biopalivy. Kromě toho očekávala zvýšení využívání zemního plynu, biometanu a syntetického metanu. Starší směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů¹³⁰⁹ zavedla pro rok 2020 cíl dosáhnout **podílu energie z obnovitelných zdrojů ve všech druzích dopravy** ve výši alespoň 10 % konečné spotřeby energie v dopravě, přestože měla být zachována technologická neutralita. Aktuální směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů¹³¹⁰ zavádí pro rok 2030 cíl 14 % podílu energie z obnovitelných zdrojů v dopravě. Aby se zajistilo, že zavádění nových technologií a inovací na podporu nízkouhlíkové dopravy bude prioritou pro rozvoj **transevropské dopravní sítě**, zdůraznilo nařízení o rozvoji transevropské dopravní sítě potřebu nových technologií a (nyní již nahrazené) nařízení, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, rámec pro postupy a finanční pomoc.¹³¹¹ Směrnice o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva¹³¹² stanoví v zájmu posilování nízkouhlíkové dopravy pravidla pro zavádění infrastruktury EU pro alternativní paliva (tj. dobíjecích stanic pro elektrická vozidla a čerpacích stanic pro vozidla na plynový pohon) v různých zemích EU. Podle ní by měl být do konce roku 2020 vybudován přiměřený počet dobíjecích stanic pro elektromobily a do konce roku 2025 plnicích stanic na CNG.

19.2.2 Emisní normy pro nová vozidla

Druhou oblastí evropské regulace, která podporuje nízkouhlíkovou dopravu, jsou výkonnostní normy emisí CO₂ pro nová vozidla. Přestože se to týká pouze silničních vozidel, zejména lehkých, vytvořil evropský zákonodárce po třech méně účinných dobrovolných dohodách s obchodními sdruženími výrobců automobilů¹³¹³ závazné limity. První norma, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009 ze dne 23. dubna 2009,¹³¹⁴ stanovila **emisní normy pro nové automobily** na 130 g/km pro období 2012–2015. V každém roce tohoto období se procento automobilů

¹³⁰⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

¹³¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

¹³¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010.

¹³¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU ze dne 22. října 2014 o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva.

¹³¹³ HOFFMANN, Zgolak-Nafalska. Klimaschutz im Verkehrssektor: Die Umsetzung der Richtlinie 1999/94/EG in Deutschland und Polen im Vergleich. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*. 2011, č. 12, s. 360–362.

¹³¹⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 443/2009 ze dne 23. dubna 2009, kterým se stanoví výkonnostní emisní normy pro nové osobní automobily v rámci integrovaného přístupu Společenství ke snižování emisí CO₂ z lehkých užitkových vozidel.

daného výrobce, které musely splňovat tento limit, zvyšovalo a od roku 2015 musely tyto limity splňovat všechny nové automobily (oproti 75 % v roce 2013 a 80 % v roce 2014). Pokud průměrné emise CO₂ u určitého počtu automobilů výrobce překročily emisní limit, musel výrobce za každý automobil zaplatit 5 € za první g/km nad limit, 15 € za druhý, 25 € za třetí a 95 € za každý další g/km. Po skandálu se systémovým měřením emisí (*Dieselgate*) evropská legislativa změnila metodu měření a místo dřívější metody „nového evropského jízdního cyklu“ (NEDC) příkazem 2017/1151 začala uplatňovat tzv. „skutečné jízdní emise“ (RDE) v rámci celosvětově harmonizovaného zkušební postupu pro lehká užitková vozidla (WLTP), který vypracovala Evropská hospodářská komise OSN (EHK). Nový systém měření ukázal, že vozidla, která splňují hodnoty NEDC, nemusí nutně dosahovat hodnot měřených podle WLTP, což jasně naznačilo, že výrobci musí zvýšit své emisní ambice, chtějí-li dodržovat evropské normy.

Kromě těchto zjištění se od roku 2020 zásadně změnilý průměrné emisní limity, protože nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019¹³¹⁵ stanovilo ještě **přísnější výkonnostní normy CO₂**. V současné době musí evropský vozový park zajistit průměrné emise 95 g CO₂ u nových osobních automobilů a nových lehkých užitkových vozidel. Tento cíl pak bude pro roky 2025 a 2030 snížen o 15 % a následně o 37,5 %, tj. o 31 % oproti roku 2021. Součástí nařízení je také cíl pro specifické emise, který ukládá výrobcům vozidel povinnost zajistit, aby průměrné specifické emise CO₂ z jejich nových vozidel nepřekročily jejich roční cíl pro specifické emise. Tyto cílové limity jsou výsledkem evropského kompromisu, neboť severské státy a Irsko požadovaly výraznější snížení, a naopak Německo a státy Visegrádské čtyřky další snížení blokovaly.¹³¹⁶ Podobně jsou poprvé, nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1242 ze dne 20. června 2019,¹³¹⁷ upraveny redukce emisí pro nová těžká vozidla. U těchto vozidel má dojít ke snížení emisí o 15 % do roku 2025 a o 30 % do roku 2030.

V praxi to znamená, že výrobci byli a jsou povinni snižovat emise u nových vozidel, neboť na problematice snižování emisí skleníkových plynů je celospolečenský zájem.¹³¹⁸ Pokud průměrné specifické emise CO₂ výrobce překročí cíl stanovený pro daný kalendářní rok, Evropská komise mu uloží **pokutu**. Výrobci jsou zároveň **motivováni k výrobě vozidel s nulovými a nízkými emisemi**, jako jsou elektromobily nebo *plug-in* hybridy, neboť jsou za tyto výrobky odměňováni na základě

¹³¹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla a kterým se zrušují nařízení (ES) č. 443/2009 a (EU) č. 510/2011.

¹³¹⁶ VODÍČKA, Jiří. *Automobily jako zdroje znečišťujících látek a skleníkových plynů ve světě právní úpravy*. Disertační práce. Vedoucí práce I. Jančářová. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2021, s. 70. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/hwodb/>.

¹³¹⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1242 ze dne 20. června 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nová těžká vozidla a kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 a (EU) 2018/956 a směrnice Rady 96/53/ES.

¹³¹⁸ VODÍČKA, J. *Automobily jako zdroje znečišťujících látek a skleníkových plynů ve světě právní úpravy*. Op. cit., s. 62.

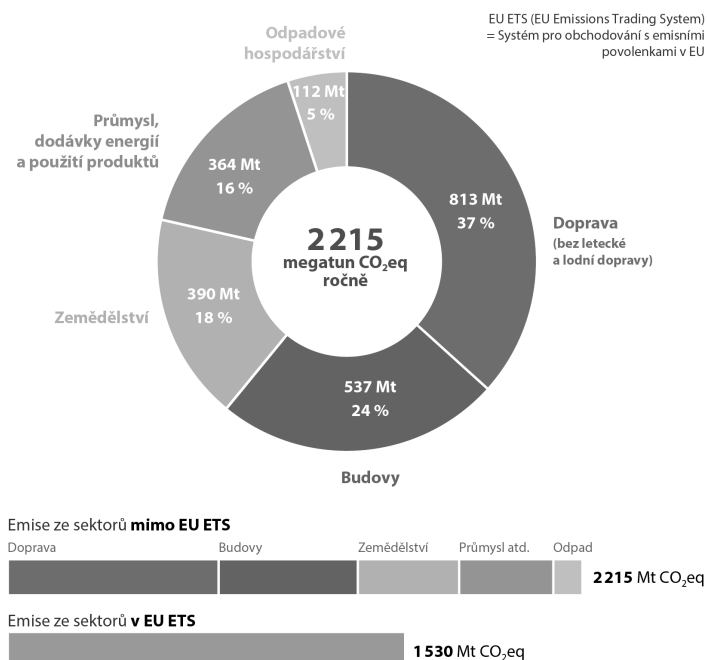
dodržování předpisů (tzv. **superkredity**).¹³¹⁹ Dalšími nástroji jsou ekologické inovace a možnost společného využívání vozidel.

19.2.3 Emise z dopravy v systému sdíleného úsilí

V odvětvích, kde nebyl v roce 2005 zaveden systém obchodování s emisemi (EU ETS), tedy v dopravě, stavebnictví, zemědělství, průmyslu mimo ETS a v odpadovém hospodářství, mají členské státy závazné roční cíle emisí skleníkových plynů (tzv. **systém sdíleného úsilí**). Tento systém sdíleného úsilí je odpovědný za téměř 60 % celkových domácích emisí EU, z nichž více než třetina připadá na dopravu.

Obr. 26 Emise skleníkových plynů ze zdrojů mimo systém EU ETS podle sektorů. Fakta o klimatu.

Snižování těchto emisí podléhá Nařízení o sdílení úsilí (EU) 2018/842



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: Evropská agentura pro životní prostředí (data za rok 2019 pro EU-27)

¹³¹⁹ Evropská unie dosáhla kompromisu v tom, že v případě osobních automobilů bude nutné snížit emise do roku 2030 o 37,5 %, v případě užitkových automobilů o 31 %. K této dohodě došlo v druhé polovině prosince 2018 poté, co Evropská komise původně navrhovala snížení o 30 %, což bylo podpořeno např. Německem nebo státy V4, ale jiné státy požadovaly snížení až o 50 % (např. severské státy a Irsko). Výbor pro životní prostředí EP požadoval snížení o 45 % a požadoval i stanovení cíle pro rok 2040. V dubnu 2019 byl dokončen legislativní postup schvalování návrhu. Viz VODIČKA, J. *Automobily jako zdroje znečišťujících látek a skleníkových plynů ve světle právní úpravy*. Op. cit., s. 60, 61.

Legislativa EU vychází z předpokladu, že společné limity pro emise ze všech těchto odvětví budou dostačující pro snížení emisí v jednotlivých oblastech, a proto ponechala na členských státech rozhodnutí, jakým způsobem chtějí cílů snížení emisí dosáhnout. Vzhledem k rozdílným schopnostem jednotlivých členských států očekávalo rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009¹³²⁰ od jednotlivých členských států **rozdílné úsilí**. Zatímco nejbohatší členské státy, jako je Dánsko a Lucembursko, musely do roku 2020 snížit své emise CO₂ o 20 % ve srovnání s úrovní roku 2005, nejméně bohaté státy, jako je Bulharsko a Lotyšsko, mohly své emise naopak zvýšit o 20 a 17 %, a stejně tak Česká republika – o 9 %. V systému sdíleného úsilí měly členské státy značnou volnost, pokud jde o opatření, kterých chtěly k dosažení těchto cílů použít. V případě nesplnění emisních cílů existovala povinnost **odkoupit roční emisní přídělí** od ostatních členských států, které překročily své redukční cíle. Jak ukáže následující kapitola, tento třetí pilíř evropské dopravní strategie zmírňující důsledky změny klimatu je zřejmě nejméně úspěšný. Zároveň ta hospodářská odvětví, která patřila do systému EU pro obchodování s emisemi (ETS), dosáhla skutečného a výrazného snížení emisí, zatímco v odvětvích se sdíleným úsilím byly úrovně emisí po několik let stabilní. Pokud jde o emise z domácí dopravy v EU, je třeba zdůraznit jejich neustálý nárůst, což je ještě neuspokojivější. Drastický pokles dopravní aktivity během pandemie covidu-19 vedl sice k výraznému snížení emisí skleníkových plynů, v roce 2020 o 12,7 %, nicméně se předpokládá, že emise v tomto odvětví po roce 2020 opět porostou.¹³²¹

19.3 Dopravní strategie EU a ČR ve světle doporučení IPCC

Pátá hodnotící zpráva IPCC uvedla pět klíčových oblastí, kde je nutné uplatňovat důraznou a trvalou strategii vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů, a proto budeme zkoumat vývoj evropské a české strategie v těchto oblastech. Nejprve prověříme omezení jízd a změny v podílech druhů dopravy v souvislosti s přechodem na nízkouhlíkový dopravní systém, poté snížení energetické náročnosti zvýšením výkonu vozidel a motorů, dále se zaměříme na snížení uhlíkové náročnosti paliv, a nakonec se krátce dotkneme zlepšení infrastruktury a městského plánování.

Na tomto místě lze poznamenat, že pokud jde o zaštitění dopravní politiky v ČR, to aktuálně představuje Dopravní politika České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050 schválená vládou v březnu 2021. Na této koncepční úrovni se v oblasti dopravy předpokládají úspory intramodální (v rámci jednoho druhu dopravy), tak extramodální (přechod na energeticky a emisně úspornější druh

¹³²⁰ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020.

¹³²¹ *Greenhouse Gas Emissions from Transport in Europe*. Op. cit.

dopravy). Dopravní politika považuje za hlavní téma dekarbonizaci dopravy ve smyslu odstranění závislosti dopravy na spotřebě uhlovodíkových paliv, její převedení na bezemisní a nízkemisní. Uznává propojení globálních změn klimatu s chemismem planety, hydrologií a produkcí potravin a zdůrazňuje provázanost řešení základních otázek v oblasti energie, dodávek pitné vody a potravin s modernizací řešení v oblasti dopravy, a to jak v rovině mitigační, tak adaptační. Za výchozí opatření jsou považována 1) řešení optimalizující přepravní potřeby, 2) založení dopravního systému na multimodálním přístupu využívajícím mezioborovou spolupráci a výhody jednotlivých druhů dopravy a 3) rozvoj jednotlivých druhů dopravy s ohledem na potřeby regionů a s ohledem na přepravní potřeby, a to též v provázanosti se sektorem energetiky a minimalizací využívání fosilních paliv. Také má dojít ke zvýšení odolnosti dopravních sítí vůči dopadům extrémních klimatických jevů při ochraně stávající a nové dopravní infrastruktury.

19.3.1 Omezení jízdy

Evropská strategie udržitelné a inteligentní mobility obsahuje několik prvků vztahujících se ke zmíněnému doporučení IPCC, nicméně omezení jízdy mezi uvedené strategické otázky nepatří.¹³²² V Zelené dohodě si Evropská komise stanovila za cíl dosáhnout do roku 2050 snížení emisí v tomto odvětví o 90 %, což je ještě výraznější snížení emisí skleníkových plynů, než bylo oznámeno v dřívějších strategiích; tento cíl by však neměl omezit hospodářský růst odvětví, protože růst zůstává pro ekonomiku klíčový.¹³²³ Z tohoto důvodu se evropská strategie nezmiňuje o omezení jízdy, ale zdůrazňuje nutnost přechodu na udržitelnější způsoby dopravy a na ekologizaci mobility. Zhušťování městské krajiny a podpora nákupu místních produktů zůstává v kompetenci strategií jednotlivých zemí jako cíl, kterého mají členské státy vhodně dosáhnout, ale mimo rámec požadavků EU.

Státní a regionální vlády řeší změny počtu jízdy a městskou krajinu velmi odlišně. Některá města, například Hamburk, Oslo, Lisabon, Kodaň, Lublaň a nejnověji Tallinn, získala titul Evropské zelené hlavní město¹³²⁴ a plně se zapojila do řešení otázek uhlíkové neutrality, adaptace na změnu klimatu, udržitelnější mobility a energetiky. Tallinn například od roku 2013 poskytuje svým občanům bezplatnou veřejnou dopravu, Lisabon spustil systém sdílení jízdních kol a Lublaň výrazně změnila dopravní režim na hlavní dopravní tepně s cílem omezit automobilovou dopravu. Iniciativy snažící se o omezení neudržitelné dopravy však mají velmi rozdílné výsledky v závislosti na regionálních aktérech. Pravděpodobně kvůli obavám

¹³²² Sdělení Evropské komise Strategie pro inteligentní a udržitelnou mobilitu – nasměrování evropské dopravy do budoucnosti. COM(2020)789 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789&from=EN>.

¹³²³ Ibid, s. 2.

¹³²⁴ European Green Capital Award: Winning cities [online]. *European Commission*. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/winning-cities/>.

ze ztráty voličů jsou regionální politici velmi opatrní při ovlivňování dopravního chování občanů. Zatímco vláda Spojeného království většinou využívá behaviorální pobízení coby vědecky podloženou metodu ovlivňování vedoucí k dosažení udržitelnějšího spotřebitelského chování, některé politické strany v České republice stále bojují za záchranu parkovacích míst ve veřejném prostoru,¹³²⁵ a nikoli budování bezpečných cyklostezek nebo nových zelených pěších stezek pro chodce. Podpora omezení jízd autem v České republice neodpovídá ani neoliberálnímu ekonomickému systému, ani pojetí demokracie v této zemi. Jeden z posledních pokusů o omezení automobilové dopravy v Praze, na Smetanově nábřeží od Národního divadla ke Karlovým lázním (cca 25 m), byl po tříměsíčním zkušebním období zrušen. Některá města nařídila omezení, ale pouze týkající se vjezdu nákladních vozidel od 8.00 do 18.00, není nám však známa žádná celostátní strategie ani osvětová kampaň týkající se omezení počtu jízd motorovými vozidly v České republice.

19.3.2 Přechod na nízkouhlíkovou dopravu a tzv. *modal split*

Vzhledem k tomu, že silniční doprava je v Evropě zodpovědná za téměř 72 % celkových emisí skleníkových plynů v odvětví dopravy a osobní a nákladní automobily mají podíl více než 85 % na veškeré evropské osobní a nákladní dopravě,¹³²⁶ mohl by být **přechod na udržitelnější formy dopravy** skvělou strategií pro snížení emisí v tomto odvětví. Pokud jde o emisní náklady různých druhů dopravy, zdá se, že létání nemusí být nutně nejkodlivější volbou, pokud jsou letadla plně obsazena. Podle zprávy EEA z roku 2020¹³²⁷ tuto roli přebírá osobní automobil v případě, že je obsazen jedním cestujícím.

Studie však zdůrazňují, že cíle a chování osob v dopravě by měly být podrobněji zkoumány, aby bylo možné pochopit potenciál přechodu na udržitelnější druhy dopravy.¹³²⁸ Strategie jednotlivých zemí i evropské strategie, jako je evropská strategie pro nízkoemisní mobilitu,¹³²⁹ se od roku 2011 snaží přikládat větší význam otázce **tzv. modal split**, tj. podílů jednotlivých druhů dopravy na celkovém dopravním výkonu včetně rozložení druhů dopravy mezi více a méně udržitelné

¹³²⁵ Srov. např. diskuse o rekonstrukci Holešovické tržnice v Praze.

¹³²⁶ *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*. Op. cit.

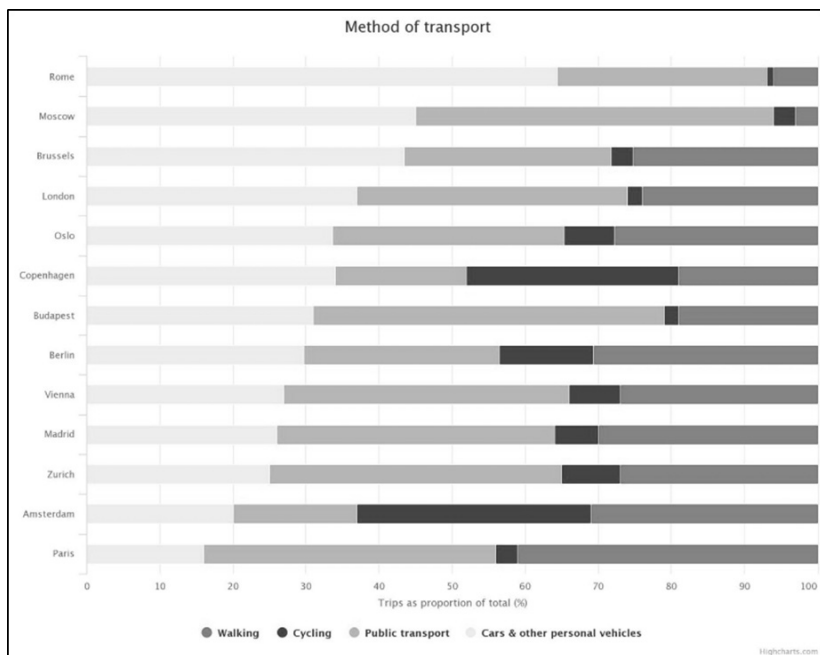
¹³²⁷ Transport and environment report 2020: Train or plane? [Online]. *EEA Report*. 2020, č. 19. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-and-environment-report-2020/download>.

¹³²⁸ HICKMAN, R., BANISTER, D. *Transport, Climate Change and the City*. Op. cit., s. 49. SOBRINO VAZQUEZ, Natalia, MONZÓN CACERÉS, Andrés. Management of Urban Mobility to Control Climate Change in Cities in Spain, Transportation Research Record. *Journal of the Transportation Research Board*. 2013, č. 2375, s. 60.

¹³²⁹ Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Radě Evropy, Evropskému výboru pro hospodářské a společenské otázky a Výboru pro regiony: Evropská strategie pro nízkoemisní mobilitu, COM/2016/0501 final.

formy.¹³³⁰ Přesun vnitrozemské nákladní silniční dopravy na železnici a vodní cesty je považován za prioritu pro snížení emisí skleníkových plynů v tomto odvětví, ale chybí specifikace, jak by tohoto cíle mohlo být dosaženo.¹³³¹ Pravděpodobně kvůli tomuto nedostatku se modální přechod v osobní dopravě v EU-28 v letech 2010–2019 příliš nedařil. Pouze lockdown za pandemie na chvíli změnil dopravní návyky občanů, ale nevedl k pozitivnímu vývoji, protože občané dávali před veřejnou dopravu přednost individuální automobilové dopravě jakožto v dané situaci nejbezpečnějším řešení. **Obrázek 27** ukazuje některé hlavní rozdíly ve způsobech dopravy v největších evropských městech, avšak – vzhledem k nedostatku dalších statistických údajů – není možné předložit komplexní hodnocení pro celou Evropu. Graf je z roku 2018, ale rozdíly mezi větším počtem cest pěšky nebo autem jsou dobře patrné. Ačkoli v Paříži chůze a veřejná doprava převažují nad jízdami autem, v Římě, Bruselu a Moskvě jsou nejoblíbenějším způsobem dopravy individuální jízdy vozidly.

Obr. 27 Způsoby dopravy v některých evropských městech.



Zdroj: <https://unearthed.greenpeace.org/2018/05/22/green-transport-european-cities-five-charts/>.

¹³³⁰ Anglický termín *modal split* se v oficiálních dokumentech překládá jako „dělba přepravní práce“; jde o popis poměru využívání jednotlivých druhů dopravy v určité oblasti a čase. Viz např. Dopravní chování – modal split [online]. *Akademie městské mobility*. Dostupné z: <https://www.akademiomobility.cz/modal-split>.

¹³³¹ HAUNOLD, Veronika. Railways and the European Green Deal. *Network Industries Quarterly*. 2020, sv. 22, č. 2, s. 8.

Zaměříme-li se na **podíl železnice** na přepravě obecně, zůstává nízký jak v osobní, tak v nákladní dopravě. Podle evropských statistik se vlakem uskuteční pouze 8–9 % všech cest, a pokud jde o nákladní dopravu, je tento objem o něco vyšší, avšak stále zanedbatelný – 11 %.¹³³² Dalších 10 % cest se uskutečňuje autobusy a dalších 10 % letecky. Shrnutí je jasné: v Evropě převažují v rámci **rozložení druhů dopravy** v osobní dopravě osobní automobily, které jsou využívány pro přibližně 73 % všech cest po Evropě. Vedle automobilové dopravy se však díky levnějším letenkám výrazně rozšířila letecká doprava. V roce 2018 bylo v EU-27 naměřeno o 140 % více osobokilometrů než v roce 1995. Celkově se jedná v EU-27 o cca 569 miliard leteckých osobokilometrů, což je výrazně více než všechny osobokilometry ujeté vlakem, které ve stejném roce činily pouze 407 miliard železničních kilometrů.¹³³³

Stabilita rozložení druhů dopravy může být překvapivá i přes rostoucí počet pilotních projektů v několika městech a zapojení železničních společností některých zemí, jako jsou SBB, ÖBB a DB, do osvědčených postupů. V zájmu vytvoření ekologičtější dopravy v EU jsou investice do železničních projektů dlouhodobou prioritou EU. Jen z Fondu soudržnosti bylo v letech 2014–2020 do železničních projektů v celé EU investováno přibližně 18 miliard €, především do projektů v Polsku, České republice a Španělsku, ale podíl železnice na trhu se od roku 2005 výrazně nezměnil ani v těchto třech zemích, které byly hlavními příjemci. Důvodem může být síla zvyku nebo praktické důvody, jako jsou málo časté spoje nebo nevyhovující jízdní řády, relativně dlouhá doba jízdy (zejména pokud se jedná o přejezdy zemí), umístění železničních stanic často mimo centra měst nebo špatná dostupnost veřejné dopravy od železnice do cíle cesty.

Evropská Zelená dohoda se proto vážněji zaměřuje na řešení zdánlivě neměnných dopravních návyků Evropanů a zdůrazňuje udržitelnou a inteligentní mobilitu. V nové strategii od roku 2020 se **přechod od silniční a letecké dopravy k železniční a veřejné dopravě** stal ústředním pilířem všech evropských strategií, který by se měl objevit na úrovni všech politik.¹³³⁴ Tentokrát se uvažované milníky inteligentní a udržitelné budoucnosti staly konkrétnějšími: současná vysokorychlostní železniční doprava v Evropě by se měla do roku 2030 zdvojnásobit a do roku 2050 ztrojnásobit. Celkově by měly být cesty kratší než 500 km uhlíkově neutrální, což znamená, že letecká a silniční doprava by se měla přeorientovat na udržitelnější provoz. Železniční nákladní doprava by se měla do roku 2030 zvýšit o 50 % a do roku 2050 zdvojnásobit; podobně doprava po vnitrozemských vodních cestách a pobřežní lodní doprava by se měla do roku 2030 zvýšit o 25 % a do roku 2050 o 50 %.¹³³⁵ Počet bezpečných cyklostezek by se měl do roku 2030 zdvojnásobit na 5000 km a Evropská komise považuje za strategickou prioritu rozvoj klimaticky neutrálních

¹³³² *Transport and environment report 2020: Train or plane?* Op. cit.

¹³³³ *Ibid.*

¹³³⁴ *Sdělení Evropské komise Strategie pro inteligentní a udržitelnou mobilitu – nasměrování evropské dopravy do budoucnosti.* Op. cit.

¹³³⁵ *Ibid.*, s. 11.

a inteligentních měst. Multimodální transevropská síť **TEN-T**, která spojuje 424 velkých měst s přístavy, letišti a železničními terminály, by měla zůstat prioritou těchto změn. Až bude TEN-T dokončena, zkrátí dobu cestování mezi těmito 424 městy. Všechna tato města by měla vypracovat plány udržitelné městské mobility na podporu mobility s nulovými emisemi a na zvýšení a zlepšení veřejné dopravy a infrastruktury pro pěší a cyklistickou dopravu.

Tato změna v návrhu evropské strategie ukazuje, že doposud dosažený pokrok v oblasti přechodu na udržitelnější druhy dopravy na úrovni jednotlivých států nebyl uspokojivý; nelze ani nalézt žádný pozitivní vztah mezi finanční injekcí z Fondu soudržnosti do odvětví železniční dopravy a modálním přechodem v dopravě. Zdá se, že bodové, jen částečně právně závazné, zacílení je nedostatečné, a proto je možné předpokládat, že evropská legislativa bude v budoucnu ohledně dopravy častěji využívat své sdílené kompetence. Zda modálnímu přechodu pomůže pouze vytvoření jasnějších cílů prostřednictvím Zelené dohody, se teprve uvidí, nicméně lze předpokládat, že bez konkrétní povinnosti pro města nebo cílů pro vlády jednotlivých zemí nebudou zúčastněné strany dostatečně zapojeny.

Co se týče **přechodu na udržitelnější druhy dopravy v ČR**, v porovnání s obecnými evropskými trendy patříme k zemím, kde **přeprava po železnici dosahuje vyššího podílu** v osobní i nákladní dopravě. Podobně jako ve všech evropských zemích je však zároveň nejpreferovanějším druhem dopravy osobní automobil. V Evropě je průměrně 74 % všech cest osob uskutečněno osobním autem, 14 % autobusem a 8 % vlakem,¹³³⁶ přičemž tyto podíly se od roku 2000 v podstatě nezměnily. V Česku se v letech 2011–2019 výrazně zvýšil objem osobní železniční dopravy, a to o pozoruhodných 60 %.¹³³⁷ Ovšem žádný výrazný posun v podílech jednotlivých druhů dopravy není patrný, což znamená, že počet cest jakýmkoli druhem dopravy neustále roste, tedy i těch v silniční dopravě. Pokud jde o nákladní dopravu, významnější roli hraje v ČR opět železnice, která v rámci *modálního splitu* dosahuje 27 %, což je nad evropským průměrem; v delším časovém horizontu však není patrný žádný nárůst podílu na přepravě.¹³³⁸ Než ovšem začneme jásat nad objemem železniční dopravy v rozložení dopravy u nás, je třeba poznamenat, že **ČR má jeden z nejnižších podílů elektrifikovaných tratí v Evropě**. V roce 2019 bylo v ČR elektrifikováno pouze cca 35 % železničních tratí, přičemž zejména v severní části republiky je elektrifikovaných tratí obrovský nedostatek. Pro zajištění ekologičtější železnice se v rámci Národního akčního plánu čisté mobility počítá

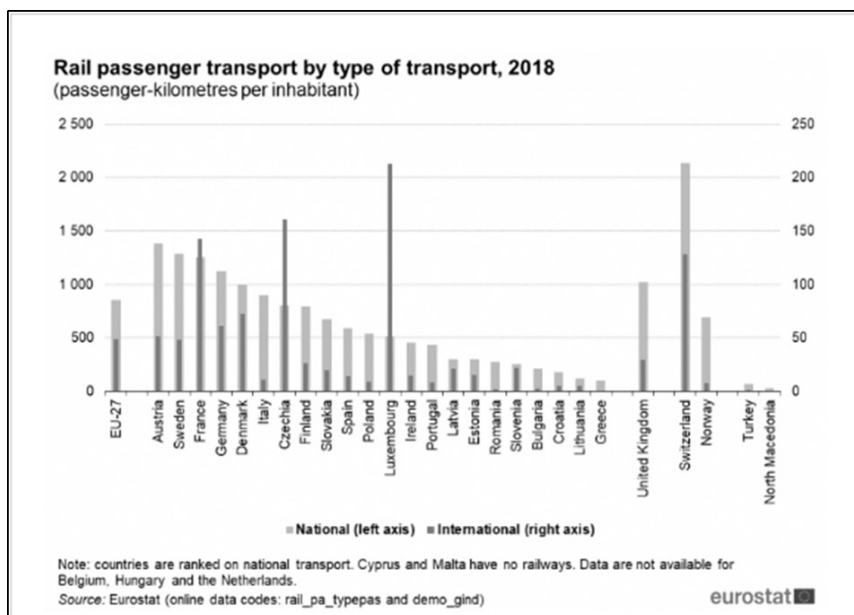
¹³³⁶ Passenger transport statistics [online]. *Eurostat*, 28. listopadu 2011. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_transport_statistics&oldid=72127. Passenger transport modal split [online]. *EEA*, 24. září 2014, dostupné z: https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/passenger-transport-modal-split-2#tab-chart_1%20s

¹³³⁷ Volume of passenger rail transport in Czechia from 2006 to 2019 [online]. *Statista*, 14. dubna 2022. Dostupné z: <https://www.statista.com/statistics/436992/passengers-transported-by-rail-in-czech-republic-in-million-passenger-kilometres/>.

¹³³⁸ Freight transport statistics [online]. *Eurostat*, 2018. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Freight_transport_statistics.

s vývojem tzv. dvouzdrojových železničních vozidel s kombinovaným napájením z trolejového vedení a baterií, což by mělo být rychlé a technicky dostupné řešení.¹³³⁹ Zajímavé je, že nejvýznamnějšími uživateli osobní železniční dopravy v České republice jsou cizinci, kterých je zřejmě dvakrát více než domácích cestujících. Podle evropského srovnání zahraniční cestující nejčastěji projíždějí vlakem přes Lucembursko a Česko, následuje Francie.

Obr. 28 Železniční osobní doprava v evropských zemích v r. 2018.



Zdroj: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Passenger_transport_statistics#Modal_split_of_inland_passengers.

Novější verze **Národního akčního plánu čisté mobility**¹³⁴⁰ má mezi svými cíli dlouhodobou klimatickou strategii EU, dekarbonizaci systému mobility u všech druhů dopravy a posílení zastoupení nízkoemisních způsobů dopravy; zmiňuje, že financování čisté mobility je zcela klíčové, a počítá s finanční podporou z prostředků EU. Z Národního akčního plánu čisté mobility se dá dosud předvídat pouze podpora čistší silniční mobility, avšak jednoznačný posun, co se týče změny v rozložení způsobů dopravy, zřejmě zatím není strategickým cílem. Strategie se zabývá spíše budováním nových tras a obchvatů silniční dopravy, což zabírá 95 % dokumentu.

¹³³⁹ Aktualizace Národního akčního plánu čisté mobility (NAP CM), s. 41. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/prumysl/zpracovatelsky-prumysl/automobilovy-prumysl/aktualizace-narodniho-akcni-ho-planu-ciste-mobility--254445/>.

¹³⁴⁰ Ibid, s. 5.

Jenom pět ze zhruba 60 opatření se dotýká podpory nízkoemisních způsobů dopravy, a to pouze v bodech: E9 – Analýza existujícího legislativního rámce pro provoz trolejbusů, S9 – Podpora pořízení vozidel na alternativní paliva do flotil dopravních podniků, E12 – Podpora pořízení trolejbusů a tramvají s bateriovým pojezdem do flotil dopravních podniků a S29 – Nastartování podpory železniční dopravy na alternativní paliva. Zdráhavá tematizace nízkoemisní kolejové dopravy překvapuje, protože aktualizace Národního akčního plánu čisté mobility chce naplňovat cíle v oblasti snižování spotřeby energie i cíle v oblasti snižování emisí oxidu uhličitého v dopravě do roku 2030 s extramodálními úsporami, tedy převodem části přeprav z energeticky a emisně velmi náročné automobilové dopravy na energeticky méně náročnou dopravu kolejovou. Programová řešení jak v oblasti železniční dopravy, tak i v oblasti městské hromadné dopravy jsou ponechána jiným strategiím, takže musíme konstatovat nedostatek komplexního uvažování o budoucích způsobech dopravy, což může vést k fragmentaci, překrývajícím se řešením a vynechání některých oblastí.

Ohledně **městské hromadné dopravy (MHD)**, jež by mohla nabídnout nenahraditelný příspěvek k plnění klimatických a energetických cílů sektoru dopravy, dokument doporučuje samosprávám, aby systémy MHD rozvíjely zaváděním nízkoemisních a bezemisních forem dopravy, například udržovaly, rozvíjely a modernizovaly systémy drážní MHD. Vedle maximálního využití potenciálu tramvajových a trolejbusových systémů a systémového upřednostňování vozidel MHD je navrhováno i snížení podílu automobilové dopravy ve městech. Dokument doporučuje regulace individuální automobilové dopravy organizačními opatřeními nebo zpoplatněním a také zaváděním sdílených vozidel, jakož i multimodální systémy s využitím elektromobility, ale bez jakékoli konkretizace.¹³⁴¹

Pokud jde o budoucí čistou mobilitu, zdá se, že hlavními aktéry jsou **obce**. Ministerstvo dopravy ČR pouze připravilo metodiku, jak mají obce nad 40 000 obyvatel vytvářet plány,¹³⁴² ale kontrola těchto plánů už je úkolem místní samosprávy. Uvolnění kompetencí regionálních státních úřadů je logickým přenesením pravomocí, lze však předpokládat roztržičnost a nekoordinované plánování, což by mohlo snížit celostátní úspěch Strategie čisté mobility a vést k nedostatku smysluplných opatření. Tuto tezi bohužel potvrzují i minulé zkušenosti s regulací regionální dopravy; stačí připomenout problémy se zaváděním **nízkoemisních zón**, které měly vést k přechodu na udržitelnější dopravu ve městech. Pokud jde o § 14 zák. o ochraně ovzduší, mohly obce od roku 2012 vyhlásit nízkoemisní zónu tam, kde byly překročeny limity znečištění ovzduší, zejména na chráněných územích nebo v lázeňských městech. V případě smogové situace mohla obec stanovit zvláštní podmínky provozu. Přesto v několika krajích docházelo a často stále dochází k překračování

¹³⁴¹ Ibid, s. 23.

¹³⁴² Ministerstvo dopravy ČR: *Metodika pro zpracování strategických plánů udržitelné městské mobility (SUMP) a strategických rámců udržitelné městské mobility (SUMF)*. Dostupné z: [https://www.mdcrcz/Dokumenty/Strategie/Mobilita/Udrzitelna-mestska-mobilita-\(SUMP\)](https://www.mdcrcz/Dokumenty/Strategie/Mobilita/Udrzitelna-mestska-mobilita-(SUMP)).

limitních hodnot; do roku 2016 nebyla zavedena žádná nízkoemisní zóna, a proto legislativa upravila zákon tak, aby se zóny daly zavádět snáze.¹³⁴³ S ohledem na tyto změny již není překročení limitů znečištění ovzduší podmínkou pro zřízení nízkoemisní zóny. Na druhou stranu novelizace umožnily dostatečnou flexibilitu pro individuální výjimky, např. pro osoby se zdravotním postižením, aby bylo zajištěno více regionálních řešení šitých na míru. Přes všechny tyto legislativní snahy **nebyly v České republice dosud zřízeny žádné nízkoemisní zóny**, což může výrazně zpochybnit dosažitelnost cílů v oblasti rozložení druhů dopravy, pokud bude široká škála samoregulace přenesena na místní samosprávy. Navíc lze očekávat nejednotnou praxi s výraznými rozdíly mezi strategiemi jednotlivých měst.








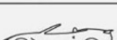


19.3.3 Snížení energetické náročnosti vozidel

Ačkoli hodnocení IPCC doporučilo snižovat energetickou náročnost výhradně prostřednictvím **zdokonalených vozidel**, evropská legislativa dala přednost dosažení klimatických cílů pomocí **dekarbonizace**. Zvolený přístup pravděpodobně věřil v samoregulační sílu trhu, který měl reagovat na rostoucí cenu pohonných hmot a obavy o životní prostředí v souvislosti s vozidly a sám vytvořit účinnější spalovací motory. Neregulovaný tržní přístup po určitou dobu fungoval, průmysl investoval do dieselových automobilů s menší spotřebou a spotřebitelé je ve zvýšené míře využívali; skandál *Dieseltgate* však tento tržní trend ovlivnil velmi negativně. Proti snižování energetické náročnosti automobilů navíc působil pravděpodobně nepředvídatelný vývoj na trhu; prudce vzrostla obliba sportovně-užitkových vozů (SUV), které výrazně převládly nad lehčími, menšími a méně náročnými městskými automobily. Jak ukazuje další obrázek, v loňském roce v Evropě vítězil prodej těžkých SUV s mnohem vyšší spotřebou paliva.

Pokud jde o doporučení IPCC, je třeba poznamenat, že cíl snížit energetickou náročnost automobilů v Evropě pomocí tržního přístupu zřejmě selhal. Proto by mělo být prověřeno, zda je dekarbonizační přístup účinný. Tento přístup je založen na dvou pilířích: a) na **emisních normách pro vozidla**, b) na **emisní normě celého odvětví**. Po období dobrovolného pokroku, kdy mohl automobilový průmysl sám vytvářet energeticky výkonnější vozidla, začala evropská legislativa vyžadovat emisní normy pro vozidla a souběžně vytvořila emisní normy pro celé odvětví v rámci závazků systému sdíleného úsilí. Nicméně intenzita nařízení týkajících se jednotlivých druhů dopravy byla velmi různorodá. Zatímco letecké a námořní dopravy se regulace týkala jen zřídka (většinou opatrná mezinárodní nařízení ze strany Mezinárodní organizace pro civilní letectví a Mezinárodní námořní organizace), silniční doprava je předmětem přísných nařízení. Budeme ji proto analyzovat hlouběji.

¹³⁴³ Zákon č. 369/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Obr. 29 Prodej osobních automobilů v Evropě 2021 podle typů vozidel.

| Europe February 2021 Registrations by Segment | | Top 3 | Units | vs 2020 |
|---|---|------------------------|--------|---------|
| City-car 7.5% |  | Fiat Panda | 15,400 | -13% |
| | | Fiat/Abarth 500 | 11,036 | -17% |
| | | Toyota Aygo | 6,007 | -18% |
| Subcompact 18.9% |  | Peugeot 208 | 18,375 | -12% |
| | | Toyota Yaris | 15,467 | +7% |
| | | Renault Clio | 15,349 | -38% |
| Compact 15.5% |  | Volkswagen Golf | 16,185 | -34% |
| | | Skoda Octavia | 14,554 | -2% |
| | | Toyota Corolla | 10,301 | -24% |
| Midsize 6.0% |  | BMW 3-Series | 8,623 | -19% |
| | | Volkswagen Passat | 7,654 | -27% |
| | | Tesla Model 3 | 5,468 | +55% |
| Executive 2.1% |  | Audi A6 | 5,300 | +22% |
| | | Mercedes E-Class | 5,189 | -10% |
| | | BMW 5-Series | 4,248 | -32% |
| Luxury 0.3% |  | Mercedes S-Class | 1,114 | +95% |
| | | Porsche Panamera | 332 | +16% |
| | | BMW 7-Series | 316 | -46% |
| MPV 2.1% |  | Volkswagen Touran | 2,571 | -39% |
| | | Citroen C4 Spacetourer | 1,494 | -59% |
| | | BMW 2-Series Tourer | 1,417 | -51% |
| Sport 0.5% |  | Porsche 911 | 953 | +2% |
| | | BMW Z4 | 503 | -27% |
| | | Porsche 718 | 447 | +4% |
| SUV 49.6% |  | Peugeot 2008 | 17,120 | +51% |
| | | Volkswagen T-Roc | 13,829 | 0% |
| | | Volkswagen Tiguan | 12,795 | -3% |
| Van 3.3% |  | Fiat Ducato | 2,889 | +2% |
| | | Citroen Berlingo | 2,722 | -49% |
| | | Volkswagen Caddy | 2,438 | -48% |

Zdroj: <https://www.best-selling-cars.com/europe/2021-february-europe-car-sales-and-market-analysis/>

a) Emisní normy pro silniční vozidla

Jak uvádí Evropské strategie, od roku 2015 by nově registrovaná vozidla neměla emitovat více než 130 g CO₂ na km, ale od nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019¹³⁴⁴ je limit ve skutečnosti pouze 95 g/km. V souladu s přísnějším nařízením o emisích CO₂ se průměrné emise nově registrovaných osobních automobilů v Evropě v letech 2010–2016 snižovaly; později se však zvýšily a v roce 2018 dosáhly 120,4 g CO₂/km, což je nad limitem. Hlavním faktorem, který přispěl k tomuto nárůstu, byl **rostoucí podíl nově registrovaných automobilů** na benzin, zejména sportovně-užitkových vozů (SUV). V roce 2021 se pravděpodobně poprvé dočkáme výrazného poklesu vzhledem k registraci mnoha **elektromobilů**, i když zatím není jasné, zda se v roce 2021 podařilo u nového

¹³⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla a kterým se zrušují nařízení (ES) č. 443/2009 a (EU) č. 510/2011.

vozového parku dosáhnout nižších cílů u emisí CO₂ (95 g CO₂/km). Pozitivním výsledkem této evropské strategie je, že řada automobilových značek přistoupila k **ukončení výroby některých modelů**, které se významně podílely na průměrných emisích CO₂. Termín splnění cílů ohledně emisí CO₂ vedl také k **urychlení plánů výrobců na elektrifikaci. Systém tzv. superkreditů** (viz výše) představuje pro výrobce dodatečnou pobídku k uvádění vozidel s nulovými a nízkými emisemi na trh – konkrétně těch, které mají emise nižší než 50 g/km. Podle JATO byla strategie superkreditů hnací silou **mimořádného nárůstu registrací elektrických vozidel v roce 2021**.¹³⁴⁵ Registrace nízkoemisních vozů se oproti roku 2020 zvýšily o 113 %. Podíl nízkoemisních vozů na trhu se zvýšil během jednoho roku z 3,2 % na 9,3 % (2021), což lze považovat za výsledek zprísňení evropských nařízení. Podle statistik jezdilo na konci roku 2021 po evropských silnicích, včetně Spojeného království, více než 6,5 milionu elektromobilů,¹³⁴⁶ což je polovina cesty k cíli 13 milionů elektromobilů, který byl stanoven Zelenou dohodou pro rok 2025.

V ČR byly průměrné emise CO₂ nově registrovaných osobních automobilů v roce 2020 o 15 g CO₂ na kilometr vyšší než evropský průměr a oproti předchozím letům vykázaly další nárůst.¹³⁴⁷ Důvody tohoto neuspokojivého vývoje jsou mnohé: méně nízkouhlíkových dieselových motorů v novém vozovém parku, trvalý nárůst registrací vozů SUV a také aplikace nových metod měření, tzv. metody RDE založené na skutečných emisích z jízdy, v rámci testovacích měření WLTP (*Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure*). V počtu **nově registrovaných elektromobilů** je Česká republika na 18. místě evropského žebříčku. Do poloviny roku 2021 bylo v zemi registrováno pouze 12 520 elektromobilů kategorie M1, z toho 8 533 vozidel BEV a 3 987 vozidel PHEV.¹³⁴⁸ Tato vozidla vlastní převážně podnikatelé, nikoliv fyzické osoby. Elektrická vozidla provozují také podniky veřejné dopravy, například po českých městech jezdí 747 trolejbusů a několik měst uvedlo, že změní svůj vozový park, aby zajistila ekologičtější dopravu. Přestože tato čísla odpovídají plánům stanoveným státem, k evropským cílům příliš nepřispívají.

J. Vodička kritizuje ambice české legislativy v oblasti **emisních daní**, která osvobozuje od daně všechna vozidla, která splňují alespoň emisní limity EURO 3: „*V době, kdy se EU snaží legislativou a politikou bojovat proti špatnému ovzduší a změnám klimatu, je Česká republika stále v pozici, kdy odmítá přijmout drastičtější opatření na pomoc životnímu prostředí.*“¹³⁴⁹

¹³⁴⁵ JATO Dynamic's analysis of EU CO₂ emissions in 2020 – JATO [online]. *Automotive Market Research – JATO*, 2020. Dostupné z: <https://www.jato.com/jato-dynamics-analysis-of-eu-co2-emissions-in-2020/>.

¹³⁴⁶ Součet dat do konce roku 2020 a nových prodejů v roce 2021 [online]. *European Alternative Fuels Observatory (EAFO)*, březen 2021. Dostupné z: <https://alternative-fuels-observatory.ec.europa.eu/>.

¹³⁴⁷ Analýza složení vozidlového parku v návaznosti na Národní akční plán čisté mobility, s. 5. Dostupné z: <https://www.mdcz.cz/getattachment/Dokumenty/Strategie/Mobilita/Analýza-slozeni-vozidlo-veho-parku/2021-06-30-NAP-CM-Analyza-slozeni-vozidlovehoparku-CR.pdf.aspx>.

¹³⁴⁸ Ibid.

¹³⁴⁹ VODIČKA, J. *Automobily jako zdroje znečišťujících látek a skleníkových plynů ve světle právní úpravy*. Op. cit., s. 70.

Vedle daňových otázek brání motivování spotřebitelů k dekarbonizaci jejich vozidel další **legislativní nečinnost**. Přestože evropské nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007¹³⁵⁰ poskytlo členským státům pravomoc ve třech různých oblastech – k vytváření finančních pobídek k dekarbonizaci pro spotřebitele, k nákupu nových vozidel splňujících limity a k převstavbě ojetých vozidel na vozidla splňující nové normy CO₂ a také k vyřazování vozidel, jsou tyto pobídky v České republice dostupné jen velmi zřídka. Například již zrušený zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, v § 37d vytvořil určité možnosti pro sešrotování vozidel, ale toto ustanovení nebylo od počátku své existence využíváno, protože chyběly prováděcí předpisy, které by definovaly podmínky tohoto procesu. Později vytvořilo Ministerstvo životního prostředí ČR roční fond na ekologické zpracování autovraků ve výši cca 30–40 milionů Kč. Nová dotační výzva se týká vraků sešrotovaných v letech 2022 a 2023, ale průměrné stáří automobilu v ČR je stále více než 13 let. Co se týče finančních pobídek pro elektromobily a nabíjecí infrastrukturu, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR rychle vyhlásilo několik výzev pro podnikatele na rok 2020, jak na nákup automobilů, tak i na rozšíření nabíjecí infrastruktury ve výši 150 milionů Kč (cca 6 mil. €), ale od té doby žádá další výzva zveřejněna nebyla.

Podle dostupných zpráv česká vláda **plánuje změnu finanční podpory udržitelné mobility**. Obrovské množství státních dotací z různých programů má být v blízké budoucnosti vloženo do různých projektů. Zaprvé to bude 940 milionů Kč (cca 37 milionů €) z nových operačních programů Ministerstva průmyslu a obchodu ČR na roky 2021–2027, zadruhé bude z Operačního programu Doprava vloženo cca 1,5 miliardy Kč do infrastruktury a na výstavbu dobíjecích stanic; a také Integrovaný regionální operační program Ministerstva pro místní rozvoj ČR plánuje rozdělit 8,2 miliardy Kč na veřejnou dopravu. Bližší podrobnosti nebyly v době finalizace rukopisu této knihy zveřejněny, nicméně koordinovaný přístup s jasnými cíli a hodnotícími kritérii pro monitorování jednotlivých programů také zatím není patrný.

b) Emisní normy v celém odvětví

Kromě emisních norem pro nová vozidla stanovila evropská legislativa také emisní normy pro odvětví mimo systém obchodování s emisemi. Doprava patří spolu s odvětvími zemědělství a budov do systému sdíleného úsilí, kde je potřeba kumulativně naplnit cíle sdíleného úsilí. Podle prognóz EEA bylo společných cílů pro Evropu dosaženo v roce 2020.¹³⁵¹ Přesněji řečeno svého cíle dosáhlo 21 členských států, výjimku tvoří Bulharsko, Kypr, Finsko, Německo, Irsko a Malta, které budou muset využít flexibilních opatření, jako je nákup emisních kvót od jiných zemí EU, aby

¹³⁵⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.

¹³⁵¹ Trends and projections in Europe 2021. *EEA Report*. 2021, č. 1 [online]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2021>.

splnily své zákonné cíle. Nebude to velký problém, protože ve sledovaném období došlo k velmi omezenému množství obchodů, a proto byly ceny emisních kvót díky značnému přebytku nízké.

Největší zásluhu na dosaženém snížení emisí v rámci sdíleného úsilí měly **technologické změny**.¹³⁵² Celkově lze říci, že strategie uplatňované v oblasti klimatu a energetiky významně přispěly k zavádění méně uhlíkově náročných technologií, včetně obnovitelných zdrojů energie; je však sporné, zda byl systém sdíleného úsilí jako celek úspěšný. Některé zúčastněné strany se domnívaly, že rozhodnutí o sdílení úsilí bylo v některých členských státech důležitým podnětem pro nové vnitrostátní strategie a opatření; jiné se domnívaly, že na vývoj vnitrostátních strategií mělo malý nebo žádný vliv. Pokud jde o skutečné snížení emisí, je třeba poznamenat, že zatímco hospodářská odvětví v rámci **systému EU ETS**, včetně výroby elektřiny a těžkého průmyslu, dosáhla **snížení emisí o téměř 43 %**, odvětví se sdíleným úsilím, včetně dopravy, dosáhla přibližně **pouze 10 %**. Mezi jednotlivými odvětvími je nejstabilnější doprava, která dosáhla mírného poklesu v důsledku omezení souvisejících s pandemií covidu-19.

Až do roku 2019 nemohla být rostoucí poptávka po dopravě vyvážena zvyšující se účinností vozidel, a proto se emise z dopravy v roce 2019 velmi podobaly hodnotám z roku 2005.¹³⁵³ Kromě toho došlo v letech 2017–2019 k nárůstu emisí CO₂ z nových osobních automobilů v důsledku nárůstu počtu vozidel SUV. V rámci shrnutí dosažených výsledků je třeba upozornit na celkově **omezené snížení emisí v tomto odvětví za posledních 15 let**. Toto odvětví nepřispívá dostatečně k celkovým evropským cílům v oblasti snižování emisí. Rozhodující bude vyvinutí patřičného úsilí; proto je třeba uvítat, že evropská legislativa **plánuje vyjmout dopravu ze systému sdílení úsilí a vytvořit samostatný ETS pro dopravu** (viz kapitola 15).

V literatuře se v kontextu představ o budoucí úpravě diskutuje o tom, **kdo by měl za emise z dopravy platit**, zda majitel, nebo výrobce vozidla, případně výrobce paliva, což je v současné době velmi důležité.¹³⁵⁴ Všechny přístupy zahrnují některé důležité, ale velmi odlišné pobídky. První přístup, tzv. „*downstream*“ přístup, kdy **platí majitel vozu**, využívá princip „platí znečišťovatel a uživatel“ a mohl by vést k okamžitým změnám v chování spotřebitelů, jako je přechod na jiný druh dopravy nebo nákup vozidel s nižšími emisemi. Druhý, tzv. střední – „*midstream*“ přístup, kdy **platí výrobce vozidla**; by vytvořil certifikát pro výrobce týkající se průměrné spotřeby energie vozidla, a vytvořil tak pobídky k výrobě menších, lehčích a emise CO₂ snižujících vozidel. U třetího, tzv. „*upstream*“ přístupu, kdy **platí výrobce paliva**, by certifikáty pro pohonné hmoty získával výrobce nebo dovozce paliva. Tento přístup by se nejvíce podobal stávajícímu systému ETS, ale mohl by však mít menší vliv na spotřebitele. Konkrétně v případě, že bude palivo na některé čerpací

¹³⁵² Ibid.

¹³⁵³ Ibid.

¹³⁵⁴ ENGEL, Gernot-Rüdiger, MAILÄNDER, Mathias, Einbeziehung des Automobilverkehrs in den Emissionshandel, *Neue Zeitschrift für Verwaltung*, 2016, č. 5, s. 272.

stanici dražší, by spotřebitelé mohli přejíždět k levnějším čerpacím stanicím, což by při větším počtu jízd způsobilo více emisí. Ačkoliv každý z těchto tří přístupů má své výhody a nevýhody, podle názoru autora by bylo nejužitečnější volit variantu, která by mohla přímo ovlivňovat chování majitelů/provozovatelů vozů.¹³⁵⁵ Výroba vozidel je již nyní přísně regulována a behaviorální ekonomické studie varují, že „*nová ekologická daň*“ by pravděpodobně měla jen malý vliv na rozhodování majitele. První, tzv. „*downstream*“ přístup, který by jednotlivým majitelům vozidel poskytoval roční podmíněné náklady na pohonné hmoty, by mohl lépe motivovat k přechodu na energeticky účinnější vozidla, k jejich méně častému používání nebo k jízdě s nižší spotřebou paliva. Tento přístup by mohl zajistit uplatnění zásady „*platí znečišťovatel a uživatel*“ a vést k okamžitým změnám v chování majitele vozu.

19.3.4 Snížení uhlíkové náročnosti paliv

Doprava je stále velmi závislá na ropě; 95 % spotřeby energie v dopravě tvoří **paliva získaná z ropy**. Od roku 2014 má spotřeba ropy v dopravě **narůstající tendenci**. Tato zvýšená spotřeba ropy a emise skleníkových plynů prostřednictvím dopravních odvětví významně brání pokroku EU při dosahování cílů v oblasti životního prostředí a klimatu. Největší podíl paliv odvozených od ropy využívá zejména silniční doprava. Evropská legislativa se s cílem snížit uhlíkovou náročnost spotřebovávaných paliv věnovala snižování energetické a uhlíkové náročnosti podporou alternativních a obnovitelných paliv a jejich infrastruktury. Směrnice o obnovitelných zdrojích energie¹³⁵⁶ nejprve stanovila cíl, že každý členský stát by měl do roku 2020 dosáhnout 10% podílu energie z obnovitelných zdrojů v konečné spotřebě energie v odvětví dopravy. Při plnění tohoto cíle byla zohledněna pouze biopaliva splňující kritéria udržitelnosti stanovená ve směrnici o jakosti paliv.¹³⁵⁷

Podle statistik se **podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě** v rámci EHP liší;¹³⁵⁸ nejlépe si vede Švédsko, kde pochází z obnovitelných zdrojů 32 % pohonných hmot, a za ním Finsko, kde se jedná o 18 %. Nejhoršího výsledku dosáhlo Estonsko, kde pochází z obnovitelných zdrojů méně než 1 % paliv. Spolehlivé statistiky z let 2019 a 2020 zatím nejsou k dispozici, ale odhaduje se, že podíl energie z obnovitelných zdrojů v celém evropském dopravním systému zůstává mírně pod úrovní potřebnou k dosažení cíle pro rok 2020. V České republice pochází z obnovitelných

¹³⁵⁵ Ibid, s. 273.

¹³⁵⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

¹³⁵⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/30/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 98/70/ES, pokud jde o specifikaci benzínu, motorové nafty a plynových olejů, zavedení mechanismu pro sledování a snížení emisí skleníkových plynů, a směrnice Rady 1999/32/ES, pokud jde o specifikaci paliva používaného plavidly vnitrozemské plavby, a kterou se ruší směrnice 93/12/EHS.

¹³⁵⁸ Use of renewable fuels in transport in Europe [online]. European Environmental Agency, 10. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/ims/use-of-renewable-energy-for>.

zdrojů **pouze cca 7 % pohonných hmot**, v drtivé většině z biopaliv (téměř 90 %); elektrina hraje stále omezenou roli.¹³⁵⁹ Tyto neuspokojivé výsledky naznačují, že ne všechny členské státy berou své závazky vážně, nebo je míra angažovanosti různá, pokud jde o účinné uplatňování na úrovni jednotlivých zemí. Evropská legislativa proto **zvýšila cílové limity pro obnovitelné zdroje energie** ve směrnici o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů,¹³⁶⁰ která ukládá každému vnitrostátnímu odvětví dopravy zajistit do roku 2030 **14% podíl obnovitelných zdrojů energie**.

Kromě využívání alternativních paliv stanoví Zelená dohoda také cíl, aby evropský vozový park **do roku 2025 čítal 13 milionů elektrických vozidel**, což bude vyžadovat vybudování jednoho milionu veřejných dobíjecích stanic. Nicméně do konce roku 2020 neposkytuje jistotu ohledně dosažitelnosti těchto cílů ani počet registrovaných elektrických vozidel (cca 2,7 milionu), ani počet dobíjecích stanic (cca 285 000 veřejných dobíjecích stanic). Po zvážení těchto nedostatků navrhla Evropská komise v roce 2021 revizi Směrnice o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva, která by stanovila řadu povinných vnitrostátních cílů pro **zavádění infrastruktury pro alternativní paliva** pro silniční vozidla, plavidla a letadla, protože stávající požadavky této směrnice¹³⁶¹ předepisovaly pouze „*přiměřený počet*“ dobíjecích nebo čerpacích stanic, což bylo málo definované a jako cíl zjevně nedostatečné. Současně v říjnu 2021 Evropská investiční banka (EIB) a Evropská komise podepsaly dohodu, která umožní kombinovat granty EU a dlouhodobé financování EIB u projektů infrastruktury pro alternativní paliva. EIB poskytne do konce roku 2023 více než 1,5 miliardy €na **financování infrastruktury pro alternativní paliva**, včetně rychlodobíjecích a vodíkových čerpacích stanic na silniční síti TEN-T. To znamená, že mezi obnovitelnými palivy bude Evropská komise významně podporovat elektrickou a vodíkovou mobilitu, které mají zásadní význam pro zvýšení počtu vozidel, plavidel a letadel s nulovými emisemi. Zda tato iniciativa povede k dostatečnému počtu nízkoemisních automobilů, závisí nejen na výrobcích automobilů, ale také na spotřebitelích a provozovatelích veřejné dopravy a jejich ochotě kupovat a používat čistší automobily s nižšími emisemi.

Kromě desetiprocentního podílu obnovitelných zdrojů energie v dopravě splnila Česká republika v roce 2020 všechny své evropské závazky týkající se alternativní infrastruktury, nové investory v této oblasti však zatěžuje právní nejistota. Největší kritika se týká obnovitelných paliv, což je v České republice kontroverzní téma. Je třeba zmínit nejen nedostatečnou ochotu zvyšovat podíl obnovitelných zdrojů, ale také důraz na podporu biopaliv první generace, která se zdá být nejdůležitějším

¹³⁵⁹ Transport: increasing oil consumption and greenhouse gas emissions hamper EU progress towards environment and climate objectives [online]. European Environmental Agency, 3. 2. 2020. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/transport-increasing-oil-consumption-and/increasing-oil-consumption-and-ghg>.

¹³⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

¹³⁶¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/94/EU ze dne 22. října 2014 o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva.

prvkem budoucích závazků do roku 2030.¹³⁶² Zajímavé je, že elektřina z obnovitelných zdrojů je podle statistiky ve skladbě paliv podhodnocená, což bylo označeno za nevhodnou strategii.¹³⁶³

Počet veřejných dobíjecích stanic v ČR na konci roku 2020 činil 744 a registrováno bylo 1 417 veřejných dobíjecích míst, která jsou v souladu s Národním akčním plánem čisté mobility. Právní nejistota zatěžovala výstavbu těchto stanic kvůli zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který definoval kryté dobíjecí stanice jako stavby, takže investoři museli žádat o stavební povolení. Takzvané wall-boxy a dobíjecí stanice nespádaly do působnosti stavebního zákona, takže jejich výstavba byla jednodušší a rychlejší.¹³⁶⁴ Povolovací řízení bylo poměrně zdouhavé a nejednotné, v závislosti na příslušném stavebním úřadu. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR sice vytvořilo společnou metodiku pro výstavbu alternativních infrastruktur, ale její uplatňování stavebními úřady bylo nejednotné.

19.3.5 Zlepšení infrastruktury a územní plánování

V průběhu 20. století se tempo urbanizace po celém světě stále zrychlovalo a očekává se, že k roku 2050 bude ve městech žít již přibližně 75 % obyvatelstva (srov. blíže kapitola 25). **Promyšlené plánování městských struktur** bude mít zásadní význam pro zajištění plynulého zásobování zbožím, mobility a sociálních a kulturních služeb. **Doprava** hraje v městských oblastech klíčovou roli a její optimalizace významně závisí na vlastnostech městské oblasti; zda je město monocentrické, polycentrické, s rozsáhlými periferiemi, nebo s vysokou hustotou zástavby.¹³⁶⁵ Pokud je hustota a kvalita místní vybavenosti vysoká, spíše to umožňuje efektivní cestování prostřednictvím veřejné a nemotorové dopravy. Na druhou stranu rozšíření periferií nejenže využívá cennou zemědělskou půdu, ale také zvyšuje vzdálenosti, které je třeba překonat, a ztěžuje zajištění veřejné dopravy. Satelitní města potřebují kvalitní spojení s centrem, jinak dochází k vysoké míře dojíždění mezi nimi, většinou pomocí osobních automobilů. V závislosti na soběstačnosti satelitů a na dostupnosti pracovních míst a bydlení v nich by se mnoho každodenních cest mohlo odehrávat lokálně.¹³⁶⁶

Odborníci upozorňují, že neustále rostoucí urbanizace a doprava, která ji podporuje, představuje obtížný strategický rozměr, který nelze vyřešit pouze na základě nových, méně uhlíkově náročných technologií; jednak kvůli problémům v oblasti životního prostředí a klimatu, jednak kvůli neustálému růstu poptávky.¹³⁶⁷ Proto je

¹³⁶² Aktualizace Národního akčního plánu čisté mobility. Op. cit., s. 6.

¹³⁶³ VODIČKA, Jiří. *Auta, emise a klima: Právní nástroje environmentální regulace*. Brno: Masarykovo Univerzita, 2021, s. 106.

¹³⁶⁴ Viz VODIČKA, J. *Auta, emise a klima: Právní nástroje environmentální regulace*. Op. cit., s. 93.

¹³⁶⁵ HICKMAN, R., BANISTER, D. *Transport, Climate Change and the City*. Op. cit., s. 339.

¹³⁶⁶ *Ibid.*, s. 340.

¹³⁶⁷ *Ibid.*, s. 31. Dále CREUTZIG, Felix, MÜHLHOFF, Rainer, RÖMER, Julia. Decarbonizing urban transport in European cities: four cases show possibly high co-benefits. *Environmental Research Letters*. 2012, č. 7, s. 2.

nutné komplexní plánování a regulace. Je třeba regulovat nejen dobu nakládky a vykládky u dodávek zboží, ale také omezit přístup vozidel na základě různých kritérií, jako je hmotnost, velikost nebo emise uhlíku u vozidla. Lze uplatnit zklidňování dopravy a omezení rychlosti, příslušné parkovací poplatky a poplatky za dopravní zácpy.¹³⁶⁸ Pomoci by mohlo i snížení míry vlastnictví automobilů v městských oblastech se současnou finanční podporou sdílení nízkoemisních automobilů, význam má z hlediska zvýšení nemotorové dopravy souběžná přeměna nových volných ploch na zelen. Studie zdůrazňují, že všechny obce by se měly zamyslet nad možnostmi změny rozložení jednotlivých druhů dopravy, omezit individuální automobilovou dopravu a přejít na veřejnou dopravu nebo nemotorové druhy dopravy.¹³⁶⁹ Některé městské pilotní projekty ukázaly, že potřebu dálkové nákladní dopravy lze snížit místním zásobováním a vytvořením městských konsolidačních center, kam bude doručována většina městských zásilek. Po doručení do konsolidačního centra lze zajistit tzv. doručení na poslední kilometr k zákazníkovi pomocí nízkouhlíkových vozidel. Dobré příklady příměstských dep lze nalézt například v Londýně¹³⁷⁰ a příklady tzv. zelené městské distribuce ve společné spolupráci různých dopravních společností například v nizozemském městě Nijmegen.

Všechny tyto strategické otázky spadají většinou do státní a regionální kompetence, a proto na ně má evropská legislativa jen malý vliv; prostřednictvím ocenění a metod spolupráce, jako je *Udržitelný rozvoj měst*, se však evropská strategická politika zaměřuje i na tuto oblast. K dalším souvislostem územního plánování a klimatické změny lze odkázat na kapitulu 25.

19.4 Doporučení pro snížení dopadu dopravy na klima

Máme-li shrnout analýzu evropských politik, je třeba konstatovat, že **převažující evropský přístup neodpovídá doporučením Páté hodnotící zprávy IPCC**. Evropská strategie se zaměřuje pouze na dvě z uvedených pěti klíčových oblastí, a to na snižování energetické náročnosti prostřednictvím zvyšování výkonu vozidel a motorů a na snižování uhlíkové náročnosti paliv. Další tři oblasti, omezení jízd, přechod na nízkouhlíkové druhy dopravy a zlepšení infrastruktury a městského plánování, jsou pouze druhotnou evropskou záležitostí, kterou je třeba řešit na státní a regionální úrovni.

Pokud jde o skutečné výsledky v evropském dopravním sektoru, je třeba zdůraznit, že toto odvětví samo o sobě k celkovým evropským cílům snižování emisí **dostatečně nepřispívá**. Ani přísné cíle v oblasti emisí CO₂ u nových vozidel, ani zvyšování účinnosti paliv nemůže vyvážit výši emisí uhlíku způsobených rostoucí poptávkou po dopravě, a ani systém sdíleného úsilí nedokázal v odvětví dopravy

¹³⁶⁸ Ibid, s. 4.

¹³⁶⁹ Ibid, s. 6.

¹³⁷⁰ Město Londýn otevřelo první pilotní městské konsolidační centrum v roce 2009.

dosáhnout snížení emisí uhlíku. Rozdělení jednotlivých druhů dopravy se nezměnilo; nelze pozorovat žádné významné změny v cestovním chování směrem k využívání méně uhlíkově náročných druhů dopravy a spotřebitelé při nákupu automobilů neupřednostňují lehčí, menší a méně náročné městské automobily, ačkoli je tato technologie k dispozici. Omezení jízd není v evropských strategiích zmíněno a zahušťování městské krajiny, podpora nákupu místních produktů a podpora přechodu od silniční dopravy k veřejné a nemotorové dopravě zůstává věcí přístupu jednotlivých států. Strategie je proto roztržštěná a bodová, závislá na dohodnutých politických kompromisech regionálních a místních aktérů pro příští čtyřletý – krátkodobý – horizont. Můžeme plně souhlasit s tvrzením R. Hickmana a D. Banistera, že „*reakce na změnu klimatu byla technokratická, formulovaná v ekonomických termínech a v konečném důsledku pravděpodobně nepřinese velké snížení emisí CO₂ v dopravě*“.¹³⁷¹ Má-li být dosaženo evropského cíle snížit do roku 2050 emise v tomto odvětví o 90 %, vyžaduje to **zásadní změnu v běžném chování v dopravě**. Budoucí „udržitelná dopravní politika“ musí být úzce spojena se životním stylem a chováním spotřebitelů; pouhá regulace nových vozidel snížením jejich emisí CO₂ nebude stačit. Internalizace negativních dopadů dopravy na klima, regulace místní osobní a nákladní dopravy a rychlé změny systému sdílení úsilí budou mít jen omezený vliv.

Pokud jde o stanovení cen dopravních produktů a služeb, je třeba posílit **zásadu „platí znečišťovatel“** a také **zásadu „platí uživatel“**. Zdá se, že je nutné zajistit, aby veřejná doprava a železniční společnosti měly větší šanci **konkurovat ostatním druhům dopravy**. Bezplatná veřejná doprava ve městech nebo bezplatné parkování na předměstích „zaparkuj a jed“ v kombinaci se zvýšením cen za parkování v centrech by však mohly výrazně změnit podíl jednotlivých druhů dopravy. Pro velká města mohou být užitečná také městská konsolidační centra, která využívají k zásobování zákazníků nízkouhlíkové vozy. Dopravu je možné zklidnit prostřednictvím omezení rychlosti, poplatků za dopravní zácpy nebo přísných časových omezení pro nákladní dopravu a také pro osobní automobily. Přísnější nízkoemisní zóny by mohly být pro podporu změny chování rovněž užitečné, nemluví o lepším městském plánování a zajištění bezpečného prostoru pro chůzi a jízdu na kole.

Ani zázračné řešení v podobě nových technologií nebude stačit; jednotlivé strategické kroky je třeba pečlivě naplánovat.

19.5 Letecká doprava

Udává se, že letecká doprava je odpovědná přibližně za 2–2,4 % emisí oxidu uhličitého vyprodukovaných člověkem ročně.¹³⁷² Kromě toho má letectví další en-

¹³⁷¹ HICKMAN, R., BANISTER, D. *Transport, Climate Change and the City*. Op. cit., s. 347.

¹³⁷² V letech 2017 a 2018. Zdroje: PRUSSI, Matteo et al. CORSIA: The first internationally adopted approach to calculate life-cycle GHG emissions for aviation fuels. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2021, č. 150 nebo také OVERTON, Jeff. Fact Sheet | The Growth in Greenhouse Gas Emissions from Commercial Aviation [online]. *Airlines and Climate Change, Environmental*

vironmentální dopady. Navzdory pandemii covidu-19 se očekává, že sektor letecké dopravy se asi zdvojnásobí do roku 2035.¹³⁷³ Do roku 2050 někteří dokonce předpovídají až ztrojnásobení emisí z letecké dopravy.¹³⁷⁴ Navíc, letecká doprava je energeticky náročná a odpovědnost za emise z ní plynoucí je nerovnoměrně rozdělena napříč populací. Data ukazují, že například v roce 2018 letělo jen asi 11 % z celé světové populace.¹³⁷⁵

Letecký sektor je regulován mezinárodním právem, včetně mezinárodních standardů, doporučení a postupů, právem Evropské unie a právem vnitrostátním. Co se týče emisí skleníkových plynů, relevantní je vyjmutí odvětví letectví z Kjótského protokolu a následné snahy Mezinárodní organizace pro civilní letectví, daňový režim a právo Evropské unie. Vnitrostátní právní úprava víceméně pouze provádí právní úpravu Evropské unie.¹³⁷⁶

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu leteckou dopravu výslovně nezmiňuje, nicméně čl. 4, odst. 1 písm. c) zavazuje všechny smluvní strany ve vzájemné spolupráci podporovat vývoj, využití a rozšiřování, včetně převodu technologií, postupů, procesů, které vedou ke kontrole, omezení či prevenci antropogenních emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, a to ve všech příslušných odvětvích včetně energetiky, dopravy, průmyslu, zemědělství, lesnictví a nakládání s odpady. Sektor dopravy je tedy explicitně zmíněn a není nijak omezen. Naproti tomu **Kjótský protokol** v čl. 2 odst. 2 uvádí, že smluvní strany přílohy I (tj. rozvinutých zemí) usilují o omezení nebo snížení emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, pocházejících ze spalování paliv v letecké a námořní dopravě, a to prostřednictvím práce Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) a Mezinárodní námořní organizace (IMO). To znamená, že Kjótský protokol odvětví mezinárodní letecké a námořní dopravy vyjmul ze své působnosti, jelikož emise z mezinárodní přepravy je těžké přiřadit určitému státu, a proto nebyly zahrnuty v cílech snižování emisí pro jednotlivé smluvní strany Kjótského protokolu, a svěřil regulaci těchto emisí těmto dvěma specializovaným organizacím, které jsou přidruženy k OSN. **Pařížská dohoda** zachovala tento režim.¹³⁷⁷ Emise

and Energy Study Institute, 2019. Dostupné z: <https://www.eesi.org/papers/view/fact-sheet-the-growth-in-greenhouse-gas-emissions-from-commercial-aviation>.

¹³⁷³ PRUSSI, M. et al. *CORSIA: The first internationally adopted approach to calculate life-cycle GHG emissions for aviation fuels*. Op. cit.

¹³⁷⁴ OVERTON, J. *Fact Sheet | The Growth in Greenhouse Gas Emissions from Commercial Aviation*. Op. cit.

¹³⁷⁵ GÖSSLING, Stefan, HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*. 2020, č. 65.

¹³⁷⁶ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, který v § 49 odst. 6 obsahuje osvobození od daně pro letecké pohonné hmoty benzinového typu nebo tryskové palivo používané jako pohonná hmota pro leteckou dopravu, letecké práce, zkoušení, opravu nebo údržbu letadel, s výjimkou minerálních olejů používaných pro soukromé rekreační létání. Případně také zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹³⁷⁷ MARTINEZ ROMERA, B. *The Paris Agreement and the Regulation of International Bunker Fuels Special Issue: The Paris Agreement*. Op. cit.

z vnitrostátní letecké dopravy jsou zahrnuty do vnitrostátně stanovených příspěvků, emise z mezinárodní letecké a námořní dopravy (také jako *international bunker fuels* – *IBFs*) mají být nadále řešeny zmíněnými mezinárodními organizacemi. Podle pokynů IPCC z roku 1996 tyto emise nemají být zahrnuty do celkových národních emisí, ale měly by být vykazovány samostatně.¹³⁷⁸

Mezinárodní organizace pro civilní letectví (*International Civil Aviation Organization*, ICAO) byla zřízena Chicagskou úmluvou o mezinárodním civilním letectví v roce 1944. Sídli v Montrealu. V roce 2016 ICAO nalezla dohodu na **programu CORSIA** (*Carbon Offset and Reduction Scheme for International Aviation*).¹³⁷⁹ Program CORSIA organizace ICAO je kompenzační mechanismus, v jehož rámci by měly země, v nichž mají letecké společnosti sídlo, kompenzovat emise CO₂, které překračují příslušnou referenční úroveň, prostřednictvím mezinárodních kreditů. Vzhledem k pandemii covid-19 Rada ICAO v červnu 2020 rozhodla, že v letech 2021–2023 by se jako základní úroveň měly používat emise z roku 2019 namísto průměru emisí z let 2019–2020. Přezkum programu CORSIA v roce 2022 bude zkoumat dopad covidu-19 na program CORSIA v různých otázkách.¹³⁸⁰

Zmíněná **Úmluva o mezinárodním civilním letectví (Chicagská úmluva)** vstoupila v platnost 4. dubna 1944 a jejím cílem je regulovat mezinárodní leteckou dopravu. Článek 24 písm. a) Chicagské úmluvy stanoví, že: „*Letadla, letící do území jiného smluvního státu, z něho nebo přes ně, budou dočasně osvobozena od cla, podrobí-li se celním předpisům tohoto státu. Pohonné hmoty, mazací oleje, náhradní součástky, pravidelná výstroj a letadlové zásoby, které jsou na palubě letadel smluvního státu při vstupu na území jiného smluvního státu a zůstanou na palubě při výstupu z území tohoto státu, budou osvobozeny od cla, kontrolních dávek nebo podobných státních neb místních dávek a poplatků. Toto osvobození se nebude vztahovati na složená množství nebo předměty, leč by to bylo v souhlase s předpisy tohoto státu, který může žádati, aby tato množství nebo předměty zůstaly pod celním dozorem.*“ Toto ustanovení je považováno za **právní základ osvobození pohonných hmot v nádržích letadel**. Nicméně, citované ustanovení znamená pouze to, že např. Česká republika nemůže zdanit palivo, které bylo natankováno v Německu a je na palubě letadla s mezipřistáním v Praze nebo které prolétá českým vzdušným

¹³⁷⁸ Viz ISSUES IN THE NEGOTIATING PROCESS Emissions resulting from fuel used for international transportation: Aviation and marine „bunker fuels“. Dostupné z: <https://unfccc.int/cop7/issues/emissions.html>.

¹³⁷⁹ Rada Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO) přijala na desáté schůzi svého 214. zasedání dne 27. června 2018 první vydání mezinárodních norem a doporučených postupů v oblasti ochrany životního prostředí – Program kompenzace a snižování emisí uhlíku v mezinárodní letecké dopravě (*CORSIA*) (příloha 16, svazek IV Chicagské úmluvy). Více k programu CORSIA např. Vrbová, Zuzana. Budoucnost letecké dopravy by měla být zelenější [online]. *Oenergetice.cz*, 18. února 2018. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/cista-mobilita/budoucnost-letecke-dopravy-by-mela-byt-zelenejsi>.

¹³⁸⁰ Viz návrh Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice 2003/87/ES, pokud jde o oznámení kompenzace v souvislosti s celosvětovým tržním opatřením pro provozovatele letadel se sídlem v Unii, COM (2021) 567 v konečném znění. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0567&from=en>.

prostorem bez mezipřistání v ČR a je na cestě do třetí země, a to ačkoliv toto palivo bylo spotřebováno v České republice, resp. v jejím leteckém prostoru a spadá tedy do režimu české daňové jurisdikce. Ustanovení čl. 24 písm. a) ale nezamezuje zdanění paliva natankovaného v Praze při letu např. mezi Prahou a Moskvou. Tyto výjimky jsou upraveny tzv. dohodami o leteckých službách.¹³⁸¹

V Evropské unii jsou emise oxidu uhličitého ze všech letů na letiště a z letišť v rámci Evropského hospodářského prostoru (EHP nebo EEA – *European Economic Area*) od roku 2012 **zahrnutý do systému EU ETS**.¹³⁸² Ačkoliv to zahrnuje také lety mezi letištěm v rámci EHP a letištěm mimo území EHP, uplatňování ETS na tyto lety bylo dočasně pozastaveno, a to až do konce roku 2016, aby bylo umožněno vypracovat opatření ke snižování emisí s globálním účinkem Mezinárodní organizací pro civilní letectví a aby se předešlo konfliktům s mezinárodními partnery. V únoru 2017 Evropská komise navrhla nařízení za účelem prodloužit výjimky pro lety mimo území EHP, postupně snižovat počet povolenek pro letectví od roku 2021 a připravit se na provádění systému CORSIA. Po přijetí Radou a Parlamentem vstoupilo nařízení v platnost 23. prosince 2017.¹³⁸³

V létě 2021 Evropská komise v rámci tzv. balíčku **Fit for 55** předložila také několik návrhů právních předpisů vztahující se na leteckou dopravu s cílem podpořit snižování emisí tohoto sektoru. Prvním z těchto návrhů je návrh novely směrnice o zdanění energie, která má kromě jiného vést k postupnému **zdanění leteckého paliva**, dále má dojít ke změně v rámci systému EU ETS – má dojít k postupnému **rušení bezplatných povolenek** a úplné dražbě povolenek pro letectví od roku 2027 tak, aby bylo dosaženo souladu s programem CORSIA. Kromě toho byly zveřejněny návrhy týkající se **udržitelných paliv** v letectví či požadavků na infrastrukturu na letištích.¹³⁸⁴ Je ovšem potřeba upozornit na to, že dané návrhy jsou zatím stále ještě ve fázi návrhů a jejich schválení je nejasné – zejména úprava zdanění by vyžadovala jednomyslný souhlas všech členských států.

Předmětná směrnice o zdanění energie v čl. 14 obsahuje **osvobození od daně** pro energetické produkty dodávané jako pohonné hmoty nebo paliva pro jiný druh létání než soukromé rekreační létání.¹³⁸⁵ Směrnice ovšem dává možnost členským

¹³⁸¹ Více např. Taxing aviation fuels in the EU [online]. *CE Delft*, 2018. Dostupné z: https://www.transp.ortenvironment.org/wp-content/uploads/2021/07/2019_02_CE_Delft_Taxing_Aviation_Fuels_EU.pdf.

¹³⁸² V roce 2008 byla schválena směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES ze dne 19. listopadu 2008, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem začlenění činností v oblasti letectví do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, na jejímž základě byl systém EU ETS od roku 2012 rozšířen o sektor civilního letectví.

¹³⁸³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 ze dne 13. prosince 2017, kterým se mění směrnice 2003/87/ES, aby nadále platila stávající omezení rozsahu činností v oblasti letectví a aby se připravilo provádění celosvětového tržního opatření od roku 2021.

¹³⁸⁴ Více např. zde: Zelená dohoda pro Evropu: Komise navrhuje transformaci hospodářství a společnosti EU s cílem splnit ambice v oblasti klimatu. Tisková zpráva. 14. července 2021. Evropská komise. Brusel. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_21_3541.

¹³⁸⁵ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

státům omezit působnost osvobození na mezinárodní přepravu nebo přepravu uvnitř EU. Na základě dvoustranné dohody s jiným členským státem může být upuštěno od osvobození. Jak ale uvádí M. Radvan, zdanění kerosinu je spíše představitelné pouze v rámci celé Evropské unie, stejně tak jako unifikace zdanění letenek.¹³⁸⁶

V souvislosti s pandemií covid-19 se v Evropské unii diskutovala problematika také **tzv. letů duchů**, tedy prázdných letů vypravených leteckými společnostmi v době pandemie z důvodu obavy o ztrátu vyhrazených letištních slotů. To bylo dáno pravidlem o ztrátě letištních slotů,¹³⁸⁷ které ovšem v době pandemie znamenalo zbytečné environmentální (a i ekonomické) náklady. Platnost pravidla tak byla v době pandemie pozastavena, tak jako v minulosti již např. po 11. září 2001 nebo během války v Iráku.¹³⁸⁸

V oblasti letectví bylo také již podáno několik **klimatických žalob**. Kromě žalob podaných proti plánovaným rozšířením letišť (viz kapitola 28 o klimatické litigaci) byla v Rakousku podána žaloba právě proti daňovému zvýhodnění letecké dopravy. V případě **Greenpeace v. Rakousko** žalobci tvrdili, že právě rakouské osvobození od daně z leteckého paliva pro vnitrostátní lety a osvobození od daně pro mezinárodní lety vede k zvýhodnění letecké dopravy oproti např. ekologičtější dopravě železniční a tím tedy přispívá ke změně klimatu a představuje ohrožení základních práv. Navrhovatelé namítali porušení práva na život a práva na respektování soukromého a rodinného života, jakož i zásady rovnosti před zákonem. V září 2020 rakouský ústavní soud žalobu zamítl jako nepřijatelnou s odůvodněním, že cestující v železniční dopravě nejsou oprávněni podat žalobu kvůli zvýhodněnému daňovému režimu poskytovanému letecké dopravě.¹³⁸⁹

Právní úpravy v Evropské unii se týkal případ řešený Soudním dvorem Evropské unie již v roce 2011, ve kterém se vyjádřil a posvětil zapojení leteckého sektoru do obchodování s emisními povolenkami (EU ETS).¹³⁹⁰

¹³⁸⁶ RADVAN, Michal. Veřejnoprávní dávky v letecké dopravě. In DÁVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (Eds.). *Dny práva 2010. Sborník příspěvků ze 4. ročníku konference*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010.

¹³⁸⁷ Pravidlo *use-it-lose-it* je upraveno v čl. 10 nařízení Rady (EHS) č. 95/93 ze dne 18. ledna 1993 o společných pravidlech pro přidělování letištních časů na letištích Společenství a letečtí dopravci podle něho musí využít alespoň 80 % svých přidělených letištních časů v daném období letového řádu (v letním nebo zimním), aby byla zachována jejich práva, pokud jde o stejnou sérii letištních časů v příslušném období letového řádu příštího roku (tzv. historická práva).

¹³⁸⁸ Více např. *Pomoc v boji proti COVID-19: Evropský parlament schválil klíčová opatření EU*, Tisková zpráva, 26. 3. 2020, Evropský parlament, dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/press-room/20200325IPR75811/pomoc-v-boji-proti-covid-19-evropsky-parlament-schvalil-klucova-opatreni-eu>, nebo *COVID-19 a lety duchů: Ukončení prázdných letů a pomoc leteckým společnostem*, Zpravodaj mimořádného plenárního zasedání EP, 26. březen 2020, Brusel, dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/agenda/briefing/2020-04-01/2/covid-19-a-lety-uchu-ukonceni-prazdnych-letu-a-pomoc-leteckym-spolecnostem>.

¹³⁸⁹ Rozhodnutí Rakouského ústavního soudu ze dne 30. září 2020 ve věci G 144-145/2020-13, V 332/2020-13.

¹³⁹⁰ Více k tomuto případu viz např. BOGOJEVIC, Sanja. *Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU'S Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*. *Journal of Environmental Law*. 2012, č.2, s. 345–356

20 ZEMĚDĚLSTVÍ

Alena Chaloupková a Hana Müllerová

20.1 Zemědělství a klimatická změna

Vzájemné vztahy mezi zemědělským hospodařením a změnou klimatu jsou zásadní. Rozlišit lze v zásadě dvě základní oblasti těchto vztahů: to, jak zemědělství přispívá ke klimatické změně, a to, jak klimatická změna ovlivňuje zemědělství.

Zprvė, **stav zemědělské půdy a způsob jejího obhospodařování ovlivňují bilanci skleníkových plynů v atmosféře**, čímž na jednu stranu přispívají ke změně klimatu a na druhou stranu mají potenciál přispět k jejímu zmírnění (oblast klimatické mitigace). Půda a rostliny na ní vzešlé mohou být především významným přírodním zásobníkem CO₂, proto lze zvážít aplikaci takových forem zemědělského hospodaření, které tuto její funkci podporují. Zároveň je zemědělství také jedním ze sektorů, které se podílí na antropogenních emisích skleníkových plynů. Jedná se zejména o emise metanu (především z živočišné produkce) a oxidu dusného (především z dusíkatého hnojení). Podíl zemědělství na celkových emisích skleníkových plynů v ČR činil v roce 2018 zhruba 6,7 % (vypuštěno bylo 8,6 mil. tun CO₂eq).¹³⁹¹ Dále zde existuje potenciál také pro snižování emisí z jiných sektorů – využití biomasy jako obnovitelného zdroje energie může částečně nahradit spalování fosilních paliv.

Zadruhé, **samo zemědělství je změnou klimatu ovlivňováno** a musí se jí vhodným způsobem přizpůsobit (oblast klimatické adaptace). Zemědělské hospodaření, jeho podoba a výnosy z něj jsou na klimatických podmínkách zcela závislé. Mezi nejvýznamnější změny, které lze s postupující změnou klimatu očekávat, patří:

- změny v rozložení a vydatnosti srážek a s tím související výskyt zemědělského sucha a zvýšené eroze půdy (při přívalových deštích);
- posun vegetačního období, s potenciálně pozitivními důsledky například pro pěstování teplomilných kultur i v dosud chladnějších oblastech, ale zároveň i vyšším rizikem jarních mrazíků v pozdějších fázích vegetace;
- změna podmínek pro výskyt chorob a škůdců.

To vše může mít do budoucna vliv na potravinovou bezpečnost, produkci nepotravinářských zemědělských komodit i na zajišťování ekosystémových služeb zemědělsky obhospodařovanou krajinou (např. regulace kvality půdy a vody, vázání uhlíku či podpora biodiverzity).¹³⁹²

¹³⁹¹ Emise skleníkových plynů v ČR podle sektorů detailně [online]. *Fakta o klimatu*, 2021. Dostupné z: <https://faktaoklimatu.cz/infografiky/emise-cr-detail>.

¹³⁹² ANGELO, Mary Jane. Untangling the climate-food web: Achieving food security and agricultural climate-resilience. In ANGELO, M. J., DU PLESI, A. *Research Handbook on Climate Change and*

Problém potravinové bezpečnosti je z celosvětového hlediska zvláště alarmující s ohledem na očekávaný růst světové populace, která dosahuje již přes 7 mld. a do roku 2050 se očekává její nárůst o třetinu.¹³⁹³ To spolu s rostoucí spotřebou může znamenat požadavek na až 60% nárůst produkce potravin do roku 2050, přičemž problém klimatické změny přináší, pokud mu nebudeme úspěšně čelit, naopak zhoršení podmínek pro zemědělskou produkci v řadě regionů světa.¹³⁹⁴

Cílem této kapitoly je především představit základní právní nástroje, které slouží k regulaci vztahů mezi zemědělstvím a klimatickou mitigací a adaptací. Její těžiště bude v evropských a českých dokumentech, neboť v nástrojích mezinárodního klimatického práva zatím sektor zemědělství hraje pouze marginální roli, což se týká i Pařížské dohody.¹³⁹⁵ S ohledem na značný rozsah problematiky se budeme věnovat pouze vybraným nástrojům – pro více informací lze srovnat navazující literaturu, na kterou je v textu této kapitoly dále odkazováno.¹³⁹⁶

20.2 Koncepční dokumenty

Politika ochrany klimatu řeší vazby mezi ochranou klimatu a zemědělstvím ve smyslu mitigace. Mezi opatření, která jsou v ní navržena, patří podpora bioplynových stanic (využití metanu zpracováním bioodpadu na výrobu elektrické energie a případně i tepla), důsledná kontrola dodržování pravidel podmíněnosti v rámci Společné zemědělské politiky EU, podpora zalesňování, podpora ekologického zemědělství, optimalizace hospodaření s hnojivý, využití obnovitelných zdrojů energie (zejména biomasy), snižování energetické náročnosti postupů v zemědělství a podpora vzdělávání pro zemědělce v oblasti ochrany půdy proti erozi, degradaci a nadměrnému vysychání.¹³⁹⁷

Agricultural Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 4, 5. Pro více informací český viz *Adaptace zemědělství na změny klimatu v podmínkách ČR, souhrn aktuálních informací* [online]. *Ministerstvo zemědělství*, 2017. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/552908/publikace_Adaptace_zemedelstvi_final.pdf. Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030 [online]. *Ministerstvo zemědělství*, 2016, s. 26. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/file/460683/_460659_683669_Strategie_resortu_ministerstva_zemedelstvi_s_vyhledem_do_2030.pdf.

¹³⁹³ Climate Change and Food Security: A Framework Document [online]. *United Nations Food and Agriculture Organization*, 2008, s. 42. Dostupné z: <http://www.fao.org/forestry/15538-079b31d45081fe9c3dbc6ff34de4807e4.pdf>.

¹³⁹⁴ ANGELO, M. J. *Untangling the climate-food web: Achieving food security and agricultural climate-resilience*. Op. cit., s. 5, 6.

¹³⁹⁵ VERSCHUUREN, Jonathan. Climate change nad agriculture under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents. In ANGELO, M. J., DU PLESI, A. *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 21, 22.

¹³⁹⁶ Z komplexních zpracování této problematiky viz například ibid.

¹³⁹⁷ Politika ochrany klimatu, s. 67–69.

Adaptační strategie 2021 se věnuje vztahům mezi zemědělstvím a dopady probíhající změny klimatu v oblasti klimatické adaptace. V návrhové části je ochrana zemědělské krajiny věnován jeden strategický cíl, podle kterého má být zajištěna ekologická stabilita a poskytování ekosystémových služeb v zemědělské krajině s důrazem na omezení degradace i záboru půdy a posílení přirozeného vodního režimu. Je zde navrženo 16 adaptačních opatření, která se týkají mimo jiné podpory realizací pozemkových úprav s ohledem na změnu klimatu, opatření k omezení eroze zemědělské půdy, udržování a zvyšování schopnosti půdy vázat vodu, modernizace zavlažovacích systémů, minimalizace vlivu nevhodně provedených odvodňovacích zařízení na zrychlený odtok vody z krajiny, diverzifikace zemědělských činností atd.¹³⁹⁸

Národní akční plán adaptace obsahuje podrobnou tabulku adaptačních opatření a úkolů včetně příslušných nástrojů, gestorů, termínů plnění a finančních potřeb. K výše zmíněnému strategickému cíli týkajícímu se zemědělské krajiny a 16 adaptačním opatřením navrhovaným v jeho rámci je v akčním plánu přiřazeno více než 50 dílčích úkolů různorodého charakteru. Příkladem lze zmínit úkol č. 1_9.1, týkající se realizace projektů umožňujících rekonstrukci či optimalizaci funkce vybraných závlahových a odvodňovacích systémů, nebo úkol č. 1_16.1, žádající zaměřit výzkum a rostlinolékařský monitoring na včasné zachycení průniku nových škodlivých organismů nebo změny škodlivosti původních druhů v souvislosti se změnou klimatu.¹³⁹⁹

Strategie resortu ministerstva zemědělství do roku 2030 řadí udržitelné hospodaření s přírodními zdroji a opatření v oblasti klimatu mezi své hlavní priority. Mezi její strategické cíle patří například zajištění potravinového zabezpečení při podstatném zlepšení dopadů zemědělství na přírodní zdroje, rozvoj využití zemědělské biomasy jako obnovitelného zdroje energie a také zvyšování ochrany půdy v době klimatické změny s ohledem na udržitelné hospodaření a na komplexní rozvoj a tvorbu krajiny. Každý z 8 strategických cílů strategie je rozdělen na podrobnější dílčí cíle a opatření, z nichž mnohé jsou v kontextu zde řešených otázek relevantní.¹⁴⁰⁰

Dalších koncepcí, které jsou v kontextu zde řešených otázek zcela či zčásti relevantní, je celá řada – některé z nich jsou zmíněny níže v textu této kapitoly či případně v jiných kapitolách této publikace (např. Státní politika ŽP 2030, Akční plán pro biomasu, Koncepce na ochranu před následky sucha pro území ČR či Plán

¹³⁹⁸ Adaptační strategie 2021, s. 168 a 189.

¹³⁹⁹ Národní akční plán adaptace, příloha č. 1, SC 1 (s. 1–8).

¹⁴⁰⁰ *Strategie resortu Ministerstva zemědělství České republiky s výhledem do roku 2030*. Op. cit. Z dílčích cílů lze zmínit například zmírnění negativních dopadů sucha a nedostatku vody, zejména obnovou a budováním krajinných prvků a malých vodních nádrží, důsledné využívání všech možností ochrany půdy v rámci resortní a meziresortní spolupráce, snížení tempa úbytků ZPF, zejména nejkvalitnějších půd, pro zemědělsky nenávratné developerské využití s negativními dopady do vodního režimu krajiny, zastavení degradace zemědělské půdy zejména nadměrnou erozí, utužením, úbytkem organické hmoty a kontaminací v exponovaných územích ČR a rozvoj forem využití zemědělské biomasy pro výrobu elektřiny a tepla (BPS, obecní bioteplárny apod.).

opatření pro řešení sucha prostřednictvím pozemkových úprav a adaptací hydromeliiorací v horizontu 2030).

Z **evropských koncepčních dokumentů** ovlivňujících tuto oblast je třeba uvést Zelenou dohodu pro Evropu a na ni navazující celou řadu dalších koncepcí, mimo jiné *Farm to fork strategy* (do češtiny překládaná jako strategie „Od zemědělce ke spotřebiteli“ nebo také „Z vidlí na vidličku“),¹⁴⁰¹ Strategii EU pro metan,¹⁴⁰² novou Strategii EU v oblasti půdy (*EU Soil Strategy* z roku 2021)¹⁴⁰³ nebo Strategii pro přizpůsobení se změně klimatu (v novém znění také z roku 2021).¹⁴⁰⁴

20.3 Vybrané oblasti právní regulace

Z výše uvedeného je zřejmé, že existuje rozsáhlá množina různých opatření týkajících se zemědělského hospodaření, která mohou přispět ke zmírňování změny klimatu nebo k adaptaci zemědělství na její projevy. Využívány jsou přitom všechny základní druhy právních nástrojů ochrany životního prostředí – koncepční (viz například výše zmiňované koncepce), administrativně-právní (zákazy, souhlasy), ekonomické (poplatky, dotace) i dobrovolné (např. ekologické zemědělství). Další nástroj stojící na pomezí nástrojů ekonomických a administrativně-právních, který má v oblasti zemědělství naprosto zásadní úlohu, je představován **podmínkami pro poskytování zemědělských dotací**. Tento způsob regulace poněkud vybočuje ze standardního rámce nástrojů ochrany životního prostředí v ČR, je zde proto nutné nastínit, jakým způsobem funguje. Tento krátký exkurz je zde „vytknut před závorku“ tak, aby bylo níže možné uvést související podmínky již jen přímo ve vazbě na konkrétní oblasti regulace.¹⁴⁰⁵

¹⁴⁰¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. Brusel, 20. května 2020, COM(2020) 381 final.

¹⁴⁰² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU ke snížení emisí metanu. Brusel, 14. října 2020, COM(2020) 663 final.

¹⁴⁰³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Strategie EU pro půdu do roku 2030, Využití přínosů zdravé půdy pro lidi, potraviny, přírodu a klima. Brusel, 17. listopadu 2021, COM(2021) 699 final.

¹⁴⁰⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu. Brusel, 24. února 2021, COM(2021) 82 final.

¹⁴⁰⁵ Systém poskytování zemědělských dotací je velice složitý, zde uvedené informace proto zdaleka nejsou vyčerpávající. V případě hlubšího zájmu o tuto problematiku lze vyjít např. z dokumentu Stručný přehled společné zemědělské politiky [online]. *Evropská komise*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_cs. Pro více informací týkajících se situace v ČR lze srovnat CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.

System poskytování zemědělských dotací je založen na **Společné zemědělské politice EU (SZP)**, v jejímž rámci bylo jen v roce 2019 rozděleno úctyhodných 58,82 miliard € (jedná se přibližně o třetinu rozpočtu EU).¹⁴⁰⁶ Základní složkou SZP jsou v současnosti **tzv. přímé (jednotné) platby**, které se platí na hektar zemědělské půdy (tj. výše podpory se odvíjí od rozlohy obhospodařované půdy).¹⁴⁰⁷ Tyto platby jsou poskytovány z Evropského zemědělského záručního fondu (**tj. první pilíř SZP**).¹⁴⁰⁸ Poskytování přímé podpory je vázáno na splnění podmínek označovaných jako systém kontrol podmíněnosti (*cross-compliance*), v jehož rámci jsou rozlišovány povinné požadavky na hospodaření (vycházející z právní úpravy, a tedy platné pro všechny zemědělce) a na standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu (které jdou nad rámec pravidel vycházejících z právní úpravy a platí pouze pro příjemce podpory, dále jen „DZES“).¹⁴⁰⁹ Mnohé z DZES se přímo či nepřímo vztahují k ochraně klimatu nebo k adaptaci zemědělství na klimatické změny.

Další složkou prvního pilíře SZP jsou **platby na ozelenění (greening)**, které jsou podmíněny splněním dalších podmínek týkajících se diverzifikace plodin, zachování trvalých travních porostů a vyčlenění půdy na plochy využívané v ekologickém zájmu (plochy s krajinnými prvky, úhory využívané v ekologickém zájmu apod.).¹⁴¹⁰ Tyto podmínky jsou společně označovány jako zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí. Jak tento název napovídá, i v jejich případě lze sledovat přímé či nepřímé vazby k ochraně klimatu nebo k adaptaci zemědělství na klimatické změny. Vedle přímých plateb a ozelenění jsou v rámci prvního pilíře SZP vypláceny také platby pro mladé zemědělce a zvláštní podpora vázaná na produkci určitých „citlivých“ komodit (např. brambor určených pro výrobu škrobu, chmele a také na chov telat masného typu či na chov krávy v systému chovu s tržní produkcí mléka).¹⁴¹¹

Druhý pilíř SZP je zaměřen na financování dalších opatření „*k provádění politiky podpory zemědělství v oblastech méně příznivých pro zemědělství, podpory rozvoje navazujících odvětví a podpory rozvoje venkova*.“¹⁴¹² Prostředky na něj ply-

¹⁴⁰⁶ *Stručný přehled společné zemědělské politiky*. Op. cit.

¹⁴⁰⁷ Článek 36 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky. V podmínkách ČR srov. blíže také podmínky stanovené nařízením č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům.

¹⁴⁰⁸ Článek 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky.

¹⁴⁰⁹ Článek 93 a příloha II nařízení (EU) č. 1306/2013. Op. cit. DZES jsou v ČR specifikovány v příloze nařízení vlády č. 48/2017 Sb., o stanovení požadavků podle aktů a standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu pro oblasti pravidel podmíněnosti a důsledků jejich porušení pro poskytování některých zemědělských podpor.

¹⁴¹⁰ Článek 43 a násl. nařízení (EU) č. 1307/2013. Op. cit. V podmínkách ČR srov. dále také podmínky uvedené v ustanovení § 9 a násl. nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

¹⁴¹¹ Článek 50 a čl. 52 nařízení (EU) č. 1307/2013. Op. cit., v podmínkách ČR blíže srov. ustanovení § 19 a násl. a § 33 a násl. nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

¹⁴¹² Ustanovení § 2c odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

nou z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova.¹⁴¹³ Také v rámci tohoto pilíře SZP mají mnohá z podporovaných opatření význam ve vztahu k ochraně klimatu nebo k adaptaci zemědělství na klimatické změny. Jednotlivá opatření musí být naplánována tak, aby přispívala ke splnění jedné či více priorit EU, mezi které patří i podpora přechodu na nízkouhlíkovou ekonomiku v odvětvích zemědělství, potravinářství a lesnictví, která je odolná vůči klimatu.¹⁴¹⁴ V rámci tohoto pilíře SZP jsou podporována agroenvironmentálně-klimatická opatření i ekologické zemědělství.¹⁴¹⁵

Na počátku roku 2023 by mělo začít **nové období SZP**, které se vyznačuje částečně změněnou strukturou „ekologických“ plateb.¹⁴¹⁶ Nová „zelená architektura“ budoucí SZP počítá s rozšířením podmínek DZES, resp. s přesunem některých podmínek ozelenění přímo mezi DZES (tzv. *enhanced conditionality*), a dále s vytvořením nové kategorie tzv. **ekoschémat**, která mají být financována rovněž v rámci prvního pilíře SZP. Na rozdíl od ozelenění bude využití ekoschémat pro zemědělce dobrovolné. Financování má probíhat na základě strategických plánů, které jsou nyní připravovány členskými státy tak, aby je po projednání s Evropskou komisí bylo možné uplatňovat od začátku roku 2023.¹⁴¹⁷ Také v případě nové SZP platí, že jedním z jejích specifických cílů je „*přispívat ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně, mimo jiné snižováním emisí skleníkových plynů a zvyšováním míry sekvestrace uhlíku, a prosazovat udržitelnou energii*“.¹⁴¹⁸

Problematika ochrany klimatu i adaptace zemědělství na klimatické změny se tedy promítá do podmínek pro poskytování zemědělských dotací i do struktury

¹⁴¹³ Článek 5 nařízení (EU) č. 1306/2013. Op. cit.

¹⁴¹⁴ Článek 5 odst. 5 a čl. 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

¹⁴¹⁵ Článek 28 a čl. 29 nařízení č. 1305/2013. Op. cit. V podmínkách ČR srov. podrobněji zejména nařízení vlády č. 75/2015 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a o změně nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství.

¹⁴¹⁶ Legislativní rámec nové SZP byl přijat koncem roku 2021. Tvoří jej zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracována členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky.

¹⁴¹⁷ Současný návrh českého strategického plánu lze nalézt na webu Ministerstva zemědělství: *Návrh Strategického plánu SZP 2021–2027, stav zpracování – říjen 2021* [online]. Dostupné z: <https://eagri.cz/public/web/mze/dotace/szp-pro-obdobi-2021-2027/zakladni-informace/strategicky-plan-spolecne-zemedelske.html>. Tento návrh však ještě může být podstatněji přepracován s ohledem na připomínky Evropské komise či případně i jiné priority nové vlády.

¹⁴¹⁸ Článek 6 odst. 1 písm. d) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV).

podporovaných opatření a v částečně změněné formě se s tím počítá i do budoucnosti. Relevantní podmínky pro poskytování zemědělských dotací i výše zmíněné „standardní“ nástroje ochrany životního prostředí budou nyní rozebrány konkrétněji v členění podle jednotlivých oblastí právní regulace. V první části kapitoly je pozornost věnována především oblastem regulace týkajících se mitigace a následně se obrací k některým otázkám týkajícím se adaptace zemědělství na klimatické změny.

20.3.1 Omezování emisí ze zemědělství

Jak již bylo uvedeno výše, oblast zemědělství přispívá k celkovým emisím skleníkových plynů v ČR podílem přibližně 6,7 % (v roce 2018 bylo v rámci tohoto sektoru vypuštěno 8,61 mil. tun CO₂eq).¹⁴¹⁹ Jedná se především o emise metanu a oxidu dusného, které jsou při výpočtu celkového množství emisí skleníkových plynů přepočítávány na ekvivalentní množství oxidu uhličitého se stejným potenciálem globálního oteplování (odtud jednotka CO₂eq).

Oblast zemědělství není součástí unijního systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Namísto toho je tato oblast zařazena mezi ostatní sektory, na které se vztahuje **nařízení o sdílení úsilí**. Oblast zemědělství by měla zůstat zahrnuta mezi oblasti regulované nařízením o sdílení úsilí i podle návrhu revize současné legislativy v rámci balíčku **Fit for 55**, který byl předložen Evropskou komisí v červenci 2021 (blíže srov. kapitolu 15). Zatím se tedy neuvažuje o zařazení této oblasti do EU ETS. Blíže k tomuto tématu srov. kapitolu 15.

Neznamená to však, že by se na tento sektor v poslední době nesoustředovala žádná pozornost. Především je třeba uvést, že v roce 2020 přijala Evropská komise **Strategii ke snížení emisí metanu**, jejímž cílem je usilovat o snížení těchto emisí ve všech relevantních odvětvích (zemědělství, energetika a odpadové hospodářství).¹⁴²⁰ V oblasti zemědělství vznikají emise metanu zejména z enterické fermentace¹⁴²¹ (80,7 %), z hospodaření s hnojem (17,4 %) a z pěstování rýže (1,2 %).¹⁴²² S ohledem na to Komise navrhuje mimo jiné založení expertní skupiny, která má analyzovat strukturu emisí metanu během celého životního cyklu, a vytvoření soupisu osvědčených postupů a dostupných technologií týkajících se především emisí z enterické fermentace.¹⁴²³

Současně se emise metanu začaly řešit i **na mezinárodní úrovni** – v září 2021 oznámily EU a USA svůj úmysl ke snížení globálních emisí metanu o 30 % mezi

¹⁴¹⁹ *Emise skleníkových plynů v ČR podle sektorů detailně*. Op. cit.

¹⁴²⁰ Strategie ke snížení emisí metanu: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU ke snížení emisí metanu. 14. října 2020, COM(2020) 663 final.

¹⁴²¹ Enterickou fermentací se rozumí trávicí proces u přežvýkavců, při kterém je uvolňován metan.

¹⁴²² *Strategie ke snížení emisí metanu*. Op. cit., s. 3.

¹⁴²³ *Ibid.*, s. 14. Expertní skupina se má zabývat chovem hospodářských zvířat, nakládáním se statkovými hnojivy a krmivy, vlastnostmi krmiv, novými technologiemi a postupy a dalšími problémy.

lety 2020 a 2030.¹⁴²⁴ K této iniciativě pod názvem *Global Methane Pledge* se následně při příležitosti zasedání COP26 v Glasgow v listopadu 2021 přidalo více než 100 států (ČR mezi nimi není).¹⁴²⁵ Jedná se však pouze o dobrovolný závazek, který navíc nestanoví žádné konkrétnější mechanismy pro jeho naplnění. Bude tedy záležet na jednotlivých státech (popř. na EU jako celku), jakým způsobem se budou snažit cíle dosáhnout i zda se jim to nakonec podaří. Je přitom třeba upozornit, že problematika snižování emisí metanu zasahuje i do jiných odvětví, než je zemědělství.

Na úrovni **českého práva** není snižování emisí skleníkových plynů ze zemědělství konkrétněji řešeno, snad jen s výjimkou obecné právní úpravy týkající se podmínek hnojení zemědělských pozemků.¹⁴²⁶ Obecně lze říct, že ke snížení metanu ze zemědělství by mohlo přispět především snížení počtu chovaného dobytka (a s tím související snížení spotřeby hovzího masa a mléčných výrobků), správné nakládání se statkovými hnojivy (například jejich stabilizací v bioplynových stanicích) a méně intenzivní hnojení průmyslovými hnojivy.¹⁴²⁷ Z již uvedené unijní Strategie však vyplývá, že zkoumány jsou spíše technologické postupy umožňující omezení emisí při zachování produkce.¹⁴²⁸ Komise také na konci roku 2021 předložila návrh nařízení o regulaci emisí metanu, ale to se bude týkat pouze energetického sektoru.¹⁴²⁹

20.3.2 Ukládání uhlíku v rostlinách a půdě a sektor LULUCF

Podstatnou výhodou sektoru zemědělství je, že při vhodném způsobu hospodaření může přispět k opačnému procesu, než je emitování skleníkových plynů – **rostliny mohou zachytávat oxid uhličitý z atmosféry a vázat jej do své biomasy**. Pokud má do roku 2050 EU skutečně dosáhnout klimatické neutrality, pak toho bude nutně plně využít – některé sektory nemohou dosáhnout nulových emisí (z technických

¹⁴²⁴ Společná tisková zpráva EU a USA o celosvětovém závazku týkajícím se metanu [online]. *Evropská komise*, tisková zpráva, 18. září 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_21_4785.

¹⁴²⁵ Launch by United States, the European Union, and Partners of the Global Methane Pledge to Keep 1.5C Within Reach [online]. *Evropská komise*, 2. listopadu 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5766.

¹⁴²⁶ Poměrně podrobná právní úprava se vztahuje na podmínky hnojení zemědělských pozemků dusíkatými hnojivy, tato úprava však cílí především na ochranu vod (jedná se o ochranu tzv. zranitelných oblastí). Obecnou právní úpravu týkající se hnojení obsahuje zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, rostlinných biostimulantech a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech).

¹⁴²⁷ *Emise skleníkových plynů v ČR podle sektorů detailně*. Op. cit.

¹⁴²⁸ Příklad mohou být aditiva do krmiv, která snižují produkci metanu u krav. Viz zpráva o schválení takového aditiva v EU z února 2022 [online]. Dostupné z: https://ireland.representation.ec.europa.eu/news-and-events/news/farm-fork-innovative-feed-additive-will-reduce-methane-emissions-dairy-cows-eu-2022-02-23_en.

¹⁴²⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on methane emissions reduction in the energy sector and amending regulation (eu) 2019/942, COM(2021) 805 final.

nebo přírodních důvodů, patří mezi ně i sektor zemědělství), proto bude nezbytná odpovídající kompenzace vypuštěných emisí.

Na to reaguje zvláštní oblast regulace označovaná zkratkou **LULUCF** (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*), tj. odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (podrobněji srov. kapitulu 15). Podle **nařízení LULUCF**¹⁴³⁰ mají členské státy zajistit, aby odvětví LULUCF celkově neprodukovalo čisté emise skleníkových plynů (tj. aby emise nepřekračovaly pohlcení).¹⁴³¹ Legislativní návrhy prezentované Komisí v rámci balíčku **Fit for 55** však předpokládají budoucí zpřísnění tohoto závazku – pro období 2026–2030 by měl být podle Komise stanoven celounijní cíl dosáhnout do roku 2030 čistého pohlcení ve výši 310 milionů tun CO₂eq, a to na základě inventury skleníkových plynů z let 2016, 2017 a 2018. Tento cíl by měl být rozdělen mezi členské státy.¹⁴³²

Na základě výzvy obsažené ve výše zmíněné strategii „Od zemědělece ke spotřebiteli“ je na unijní úrovni paralelně rozvíjen také nový koncept **tzv. uhlíkového zemědělství** (*carbon farming*, též se lze setkat s překladem nízkouhlíkové zemědělství). Počátkem roku 2021 vydala Evropská komise technickou příručku o tom, jak nastavit a zavést uhlíkové zemědělství v EU.¹⁴³³ V ní lze srovnat kromě jiného i některé mitigační aktivity, které mohou přispívat k nízkouhlíkovému zemědělství. Patří mezi ně například přeměna orné půdy na trvalý travní porost, agrolesnictví, obnova a ochrana mokřadů a rašeliníšť, ochrana stromů v zemědělské krajině, vhodné střídání plodin, omezená orba, ponechání rostlinných zbytků na půdě a zákaz jejich spalování, užívání meziplodin a krycích plodin atd.¹⁴³⁴

20.3.3 Využití zemědělské biomasy jako obnovitelného zdroje energie

Ve výše zmiňovaných koncepčních dokumentech byla pozornost věnována ještě jednomu potenciálnímu příspěvku zemědělství ke zmírňování změny klimatu, kterým je **využívání zemědělské biomasy jako jednoho z obnovitelných zdrojů**

¹⁴³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU.

¹⁴³¹ Článek 4 nařízení LULUCF.

¹⁴³² Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2018/841, pokud jde o oblast působnosti, zjednodušení pravidel souladu, stanovení cílů členských států pro rok 2030 a závazek ke společnému dosažení klimatické neutrality v odvětví využívání půdy, lesnictví a zemědělství do roku 2035, a nařízení (EU) 2018/1999, pokud jde o zlepšení monitorování, vykazování, sledování pokroku a přezkum. 14. července 2021, COM(2021) 554 final.

¹⁴³³ Setting up and implementing result-based carbon farming mechanisms in the EU: technical guidance handbook [online]. *Evropská komise, Generální ředitelství pro oblast klimatu*, 2021. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2834/056153>.

¹⁴³⁴ *Ibid.*, s. 21, 22.

energie. Zařazení druhů biomasy, jejichž využití pro výrobu elektřiny a tepla je podporováno, a jejich klasifikace do skupin vyplývá v českém právu z přílohy č. 1 vyhlášky č. 110/2022 Sb., o stanovení druhů a parametrů podporovaných obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny, tepla nebo biometanu a o stanovení a uchování dokumentů. Jedná se jak o cíleně pěstované plodiny a energetické dřeviny, tak také o různé odpadní suroviny (např. sláma, znehodnocené zrno potravinářských obilovin a semeno olejnin, travní hmota z údržby trvalých porostů, kaly z čistíren odpadních vod apod.).

Je však třeba uvést, že ačkoli se jedná o podporovaný obnovitelný zdroj energie, v případě biomasy přímo pěstované pro energetické účely je třeba počítat i s určitými omezeními. Zemědělská půda by jednak měla plnit v první řadě funkci produkční (produkce potravin, krmiv a steliv), a pak je také nutné brát ohled i na biodiverzitu a ekosystémy. Na to upozorňuje jak Státní politika ŽP 2030, tak také Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu. Státní politika ŽP spatřuje budoucí potenciál především v efektivnějším využívání biomasy (zvyšování energie získané na hektar zemědělské půdy), v efektivnějším využití energie z biomasy (rozvoj výroby biometanu v bioplynových stanicích) a v produkci dřevní biomasy.¹⁴³⁵ Problematice využití biomasy by se měl blíže věnovat Akční plán pro biomasu, který však byl přijat pro období 2012–2020 a v době dokončování rukopisu této knihy nebyl aktualizován.

20.3.4 Ochrana rozlohy zemědělského půdního fondu

Základním předpokladem pro to, aby zemědělství mohlo plnit jakékoli funkce ve smyslu zmírňování změny klimatu nebo i adaptace na její projevy, je existence zemědělské půdy jako takové. Zemědělská půda tvoří v současné době přes polovinu české krajiny.¹⁴³⁶ Pokud je zemědělská půda zastavěna, jsou zpravidla ztraceny všechny její funkce produkční i ekologické (např. infiltrace, akumulace a retence vody nebo již zmiňovaná sekvestrace uhlíku). **Využití zemědělské půdy pro nezemědělské účely** proto musí být vhodně regulováno.

Výchozím právním předpisem zajišťujícím v ČR ochranu rozlohy zemědělské půdy je zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. Ten výslovně zakazuje užívat zemědělskou půdu k nezemědělským účelům, pokud orgánem

¹⁴³⁵ Státní politika ŽP 2030, s. 62. K otázce budoucnosti energetického využití biomasy lze podrobněji srovnat také Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (zejm. s. 44).

¹⁴³⁶ Podle údajů z katastru nemovitostí tvořil souhrn zemědělských pozemků (orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalé travní porosty) k 31. prosinci 2020 celkem 53,25 % výměry všech evidovaných pozemků (zbytek tvoří lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy). Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky [online]. *Český úřad zeměměřičský a katastrální*, 2021, s. 16. Dostupné z: https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu/Rocenka_pudniho_fondu_2021.aspx.

ochrany ZPF nebyl udělen **souhlas s odnětím této půdy ze ZPF**.¹⁴³⁷ K odnětí by obecně mělo docházet jen v případech, kdy není možné využít nezemědělskou půdu, a je při něm nutné dodržet podmínky dané ustanovením § 4 odst. 1 zák. o ochraně zem. půd. fondu, mezi něž patří například přednostní odnímání zemědělské půdy na zastavitelných plochách, půdy méně kvalitní, s co nejmenším narušováním hydrologických a odtokových poměrů, nebo odnímání jen nejnужnější plochy ZPF.

Navzdory těmto zásadám dochází k odnímání půdy ze ZPF poměrně často. Z pohledu klimatické mitigace a adaptace však tato informace sama o sobě moc neznamená – v první řadě je nutné sledovat, jaký má být **nový způsob využití půdy**. Zatímco přeměna zemědělské půdy na zastavěnou plochu je v tomto kontextu velmi problematická, například její zalesnění či vytváření nových vodních ploch takový problémem nepředstavuje.¹⁴³⁸ Podle Statistické ročenky půdního fondu ubylo mezi lety 2019 a 2020 celkem 1 909 ha zemědělské půdy. Lesních pozemků naproti tomu přibýlo 1 659 ha, vodních ploch přibýlo 494 ha a zastavěných ploch přibýlo 409 ha. V rámci ZPF došlo k úbytku více než 9 213 ha orné půdy a na druhé straně 5 131 ha půdy bylo nově začleněno mezi trvalý travní porost.¹⁴³⁹ Od roku 1966, kdy byla tato evidence zahájena, celková výměra zemědělské půdy (a v rámci ní výměra orné půdy) setrvale klesá, zatímco výměra lesních pozemků mírně roste.¹⁴⁴⁰

Pokud je zemědělská půda **zastavěna**, je její potenciál pro mitigaci i adaptaci obvykle ztracen.¹⁴⁴¹ V případě plánovaného zastavění je stanovena zejména povinnost obstarat si jako podklad pro vydání územního rozhodnutí a/nebo stavebního povolení rovněž souhlas orgánu ochrany ZPF s odnětím půdy ze ZPF – neuplatní-li se ovšem některá z poměrně širokého spektra zákonných výjimek.¹⁴⁴² Za odnětí zemědělské půdy ze ZPF musí osoba, které svědčí oprávnění k záměru, zaplatit **odvody**, uplatní se zde tedy také ekonomická pobídka (ekonomický nástroj ochrany životního prostředí). I v tomto případě přitom zákon stanoví výjimky, ve kterých zaplacení odvodu vyžadováno není.¹⁴⁴³ **Výše odvodů** za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se nezměnily od roku 2011 a v této souvislosti jsou proto oprávně-

¹⁴³⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zák. o ochraně zem. půd. fondu. Zemědělská půda může být ze ZPF odňata trvale nebo dočasně. V případě dočasného odnětí se počítá s tím, že po ukončení účelu odnětí bude dotčená plocha rekultivována podle schváleného plánu rekultivace tak, aby mohla být vrácena zpět do ZPF. Viz ustanovení § 9 odst. 3 zák. o ochraně zem. půd. fondu.

¹⁴³⁸ Politika ochrany klimatu, s. 62.

¹⁴³⁹ *Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky*. Op. cit., s. 16.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*, graf vývoje orné půdy, zemědělských pozemků a lesních pozemků, s. 17. Blíže k dlouhodobému trendu úbytku zemědělské půdy v ČR viz HAK, Jan. (Ne)dostatečnost plošné ochrany zemědělského půdního fondu. In TKÁČIKOVÁ, J., VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kol. *Půda v právních vztazích: aktuální otázky* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, 690, s. 138–140. Dostupné z: <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/puda.pdf>.

¹⁴⁴¹ Podle Zprávy o životním prostředí bylo jen v roce 2020 zastavěno 315,4 ha orné půdy. Viz Zpráva o životním prostředí České republiky 2020 [online]. *Ministerstvo životního prostředí*, 2021, s. 215. Dostupné z: <https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2022/03/Zprava2020.pdf>.

¹⁴⁴² Srov. ustanovení § 21 zák. o ochraně zem. půd. fondu.

¹⁴⁴³ Ustanovení § 11a odst. 1 zák. o ochraně zem. půd. fondu.

něně kritizovány jako příliš nízké, nemotivující investory k hledání jiných řešení, která by odnětí zemědělské půdy nevyžadovala.¹⁴⁴⁴ Větší změny zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, včetně skokového navýšení částek za odvody plánovala poslanecká novela tohoto zákona, jejíž projednávání však bylo ukončeno s koncem volebního období.¹⁴⁴⁵ Změnu ve výši částek za odvody nepřinesla ani novelizace zákona o ochraně zemědělského půdního fondu provedená v souvislosti s přijetím nového stavebního zákona.

S účinností k 1. 8. 2021 bylo do zákona o ochraně zemědělského půdního fondu přidáno nové ustanovení, podle kterého musí být při odejmutí zemědělské půdy ze ZPF zohledněna a provedena vhodná opatření pro naplnění veřejného zájmu na **zadržení vody v krajině**.¹⁴⁴⁶ Plán vhodných opatření pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině musí být součástí žádosti o souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF a orgán ochrany ZPF stanoví tomu odpovídající podmínky ve svém souhlasu (rozhodne-li se jej v daném případě udělit).¹⁴⁴⁷ Výslovně je také uvedeno, že toto pravidlo se má použít i v případě ploch, které jsou již vymezeny jako zastavitelné v platné územně plánovací dokumentaci.¹⁴⁴⁸

Vedle toho je při odnímání půdy ze ZPF samozřejmě nutné **zohledňovat také kvalitu samotné půdy**. Zemědělská půda se podle své kvality člení do 5 kategorií. Nejvyšší zemědělská půda (tj. půda I. a II. třídy) může být odejmuta ze ZPF jen v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF (i z tohoto pravidla však zákon stanoví rozsáhlý katalog výjimek).¹⁴⁴⁹ Nelze ji také využívat jako plantáž dřevin.¹⁴⁵⁰

Přestože popsání právní úpravy je poměrně komplexní, přeměně zemědělské půdy na zastavěné plochy zcela nebrání – bez dalšího by to ostatně ani nebylo žádoucí. S ohledem na význam zemědělské půdy nejen pro produkci, ale také pro její (v kontextu změny klimatu stále významnější) ekologické funkce, se však lze ptát, zda by nebylo na místě podmínky pro odnímání zemědělské půdy ze ZPF **zprísnil**. To ostatně předpokládá i Adaptační strategie 2021, ve které je konkrétně uvedeno, že je potřeba „posílit právní ochranu zemědělské půdy, a to již ve fázi územního plánování.“¹⁴⁵¹

¹⁴⁴⁴ Blíže viz FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, roč. 65, č. 3, s. 43. ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Roztoková, 2017, s. 47–73.

¹⁴⁴⁵ Sněmovní tisk 515 [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=515>. Shrnutí hlavních změn, které chtěla přinést, viz HAK, J. (Ne)dostatečnost plošné ochrany zemědělského půdního fondu. Op. cit., s. 144, 145.

¹⁴⁴⁶ Ustanovení § 4 odst. 4 zák. o ochraně zem. půd. fondu.

¹⁴⁴⁷ Ustanovení § 9 odst. 6 písm. m) zák. o ochraně zem. půd. fondu.

¹⁴⁴⁸ Ustanovení § 4 odst. 5 zák. o ochraně zem. půd. fondu. Jedná se o jednu z několika dílčích pozitivních změn, které přineslo přijetí zákona č. 283/2021 Sb. (tj. nový stavební zákon).

¹⁴⁴⁹ Ustanovení § 4 odst. 3 a 4 a § 9 odst. 5 zák. o ochraně zem. půd. fondu.

¹⁴⁵⁰ Ustanovení § 3 odst. 5 zák. o ochraně zem. půd. fondu.

¹⁴⁵¹ Adaptační strategie 2021, s. 121.

Ještě je možno doplnit, že podle novelizace zákona o ochraně zemědělského půdního fondu provedené v souvislosti s přijetím **nového stavebního zákona** má být s účinností od 1. 7. 2023 v případech záměrů povolovaných podle stavebního zákona vyžadujících odnětí zemědělské půdy ze ZPF souhlas s odnětím nahrazen přímo povolením záměru podle stavebního zákona; v případě záměrů s odnětím do 1 ha včetně s výjimkou území národních parků rozhodne stavební úřad jakožto orgán ochrany ZPF, v případě větších záměrů a záměrů na území národních parků pak rozhodne stavební úřad na základě vyjádření k tomu příslušných orgánů ochrany ZPF.¹⁴⁵² Je nasnadě, že tato změna může přinést nežádoucí oslabení ochrany rozlohy ZPF, podobně jako novelizace provázející nový stavební zákon přinesly do řady jiných zákonů oslabení ochrany životního prostředí.¹⁴⁵³

20.3.5 Ochrana kvality zemědělské půdy

Na problematiku ochrany rozlohy zemědělské půdy navazuje problematika ochrany její kvality. Z pohledu adaptace zemědělství na projevy klimatické změny patří v ČR mezi dominantní problémy zejména **eroze zemědělské půdy** – ke zhoršení eroze může dojít v důsledku vlivů, jako jsou přívalové deště a vysoušení půdy, přičemž pokud je půda při prudkém dešti spláchnuta, může dojít k její nenávratné ztrátě. Právě eroze je v ČR zvláště problematickou formou degradace půdy. Vodní erozi je zde extrémně, velmi silně, silně nebo středně ohroženo 51,7 % ZPF. Pokud jde o větrnou erozi, za půdy nejohroženější, silně ohrožené a ohrožené je považováno 12,25 % ZPF.¹⁴⁵⁴ Relevantní jsou však i další formy degradace půdy, jako například její utužení, ztráta organické hmoty či kontaminace.

Pokud jde o právní ochranu zemědělské půdy před erozí, je třeba v první řadě uvést, že navzdory svému významu nebyla tato problematika českou právní úpravou dlouhodobě uspokojivě řešena. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, sice stanoví obecné pravidlo, podle kterého je zakázáno způsobilovat ohrožení zemědělské půdy erozí, nicméně trvalo řadu let, než byl přijat prováděcí právní předpis určující přípustné míry jejího erozního ohrožení, což je třeba považovat za základní předpoklad pro zajištění efektivní ochrany. Vyhláška č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí, **tzv. protierozní vyhláška**, byla přijata až v červnu 2021. Tato vyhláška se věnuje pouze ohrožení půdy vodní erozí, doplnění rovněž potřebné regulace ochrany před erozí větrnou je tedy nadále otázkou budoucnosti.

¹⁴⁵² Ustanovení § 9 odst. 10 a 11 zák. o ochraně zem. půd. fondu, ve znění od 1. července 2023.

¹⁴⁵³ Viz např. SVOBODA, Petr. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 4 (62), s. 17–52.

¹⁴⁵⁴ Ohrožení půdy erozí a svahovými nestabilitami [online]. *CENIA, Informační systém statistiky a reportingu v životním prostředí (ISSaR)*, 2020. Dostupné z: <https://issar.cenia.cz/cr/puda-a-zemedelstvi/ohrozeni-pudy-erozi-a-svahovymi-nestabilitami/>.

Alespoň ve vztahu k vodní erozi nicméně vyhláška konečně stanoví dosud chybějící hodnoty přípustné míry **erozního ohrožení**, způsob hodnocení erozního ohrožení (prostřednictvím protierozní kalkulačky) a plány opatření ke snížení erozního ohrožení (pro účely hodnocení erozního ohrožení a výběr vhodných opatření k jeho snížení). Jmenuje i konkrétní opatření ke snížení erozního ohrožení, která rozdělují na organizační (vhodné umístění pěstovaných plodin, včetně ochranného zatravnění, pásové střídání plodin), agrotechnická (vrstevnicové obdělávání, ochranné obdělávání, podrývání, hrázkování a důlkování) a technická (příkopy, průlehy, polní cesty s protierozní funkcí atd.). Výslovně stanoví, že „[p]okud zemědělský subjekt hospodář podle plánu opatření, má se za to, že nedochází k překročení přípustné míry erozního ohrožení.“¹⁴⁵⁵ To je významné, protože v opačném případě by připadalo v úvahu uplatnění správní odpovědnosti podle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (způsobování ohrožení zemědělské půdy erozí překračováním přípustné míry jejího erozního ohrožení je přestupkem). Kromě toho jsou v protierozní vyhlášce upřesněny také parametry půd, které jsou nevhodné pro přeměnu z trvalého travního porostu na ornou půdu. Tímto vyhláška navazuje na právní úpravu obsaženou v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu, která reguluje změny ve využití zemědělské půdy (tj. změny v rámci ZPF). Má-li podle ní dojít ke změně trvalého travního porostu na ornou půdu, je vyžadován souhlas orgánu ochrany ZPF, který nejdříve posoudí vlastnosti dotčené půdy a rizika jejího ohrožení erozí.¹⁴⁵⁶

Byť lze uvítat alespoň opožděné přijetí vyhlášky, zároveň nebylo možné přehlédnout její **kritiku** ihned po jejím vydání. Vyhláška je hodnocena jako bezzubá, je jí vytýkáno zejména, že řeší až opakovanou erozi, nikoli prevenci, či že chybí úprava větrné eroze.¹⁴⁵⁷ Schválení této vyhlášky až po řadě let je patrně výsledkem nemožnosti dosáhnout shody na účinnější podobě regulace mezi resorty životního prostředí a zemědělství. Z tohoto pohledu můžeme proto uvítat, že po nástupu nové vlády ohlásily tyto resorty záměr úžeji spolupracovat mimo jiné na dalším zvýšení ochrany půdy proti erozi.¹⁴⁵⁸

Bohužel ani přes rozsah uvedených pravidel a opatření **není ochrana kvality zemědělské půdy v ČR optimálně zajištěna** a problémy týkající se eroze i jiných

¹⁴⁵⁵ Ustanovení § 6 odst. 3 vyhlášky č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí.

¹⁴⁵⁶ Ustanovení § 2 zák. o ochraně zem. půd. fondu. Obecně pak také platí, že má-li dojít ke změně druhu pozemku nebo způsobu využití pozemku o výměře přesahující 300 m², je nezbytné obstarat si rozhodnutí o změně využití území podle stavebního zákona. Viz ustanovení § 80 odst. 2 písm. e) ve spojení s odst. 3 písm. c) stavebního zákona. Rozhodnutí o změně využití území není vyžadováno v případě, kdy jsou související podmínky stanoveny schválenými pozemkovými úpravami nebo jiným územním rozhodnutím.

¹⁴⁵⁷ Společná tisková zpráva Hnutí Duha, České společnosti ornitologické a Nadace Partnerství [online]. *Ekolist*, 25. června 2021. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/nova-protierozni-vyhlaska-je-bezzuba-resi-opakovanou-erozi-ne-prevenci-mini-ekologicke-organizace>.

¹⁴⁵⁸ Tisková zpráva „Ministerstva zemědělství a životního prostředí prohlubují spolupráci na dosažení lepší a udržitelnější budoucnosti“ [online]. *Ministerstvo zemědělství*, 8. března 2022. Dostupné z: https://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2022_ministerstva-zemedelstvi-a-zivotniho.html.

forem degradace zemědělské půdy nadále trvají. Na to reaguje také Národní akční plán adaptace, v jehož rámci lze sledovat celou řadu relevantních opatření rozdělených na mnoho dílčích úkolů. Jednotlivá opatření jsou věnována zejména omezení vodní a větrné eroze zemědělské půdy, udržování a zvyšování schopnosti půdy vázat vodu a podpoře systémů hospodaření a uspořádání krajiny přispívající ke zvyšování odolnosti ke změně klimatu. Další relevantní úkoly obsahuje i opatření zaměřené na zajištění ekonomické udržitelnosti zemědělského hospodaření v krajině a její produkční funkce.¹⁴⁵⁹

20.3.6 Komplexní pozemkové úpravy

Výše uvedené problémy přetrvávají mimo jiné i proto, že jsou v ČR podmíněny také specifiky souvisejícími se strukturou a velikostí subjektů hospodařících v zemědělství a s průměrnou velikostí obhospodařovaných půdních bloků. Mezi **specifické faktory** ovlivňující způsoby hospodaření na české zemědělské půdě patří zejména zvláště vysoká průměrná výměra zemědělské plochy obhospodařované jedním zemědělským subjektem (v roce 2020 čítala tato výměra v průměru 121 ha zemědělské plochy na jeden zemědělský subjekt) a stále ještě značně vysoká míra propachtovanosti zemědělských pozemků (v roce 2020 vlastnily zemědělské subjekty 27,3 % půdy, zbytek tvoří půda propachtovaná).¹⁴⁶⁰ Tyto skutečnosti mají významný vliv na přístup k hospodaření i na možnosti a meze právní regulace v této oblasti.¹⁴⁶¹

Tento stav má složité historické a společenské souvislosti, které není možné vyřešit ze dne na den. Existuje přitom jen relativně málo právních nástrojů, které mohou k jeho řešení efektivně přispět. Jedním z nich jsou **pozemkové úpravy** – ty řeší tento problém přímo „u zdroje“ tím, že zasahují do vlastnických vztahů k půdě a snaží se je uspořádat tak, aby bylo umožněno drobnější hospodaření na vlastní půdě. Vhodným upořádáním roztržštěné mozaiky pozemků lze dosáhnout toho, že pozemky jednoho vlastníka vytvoří celek vhodnějšího tvaru a velikosti a že k němu bude zajištěn efektivní přístup. Tím je eliminována praktická nutnost mnohých vlastníků propachtovat zemědělskou půdu jinému (většímu) zemědělskému subjektu.

Druhým významným přínosem pozemkových úprav je **realizace tzv. společných zařízení**, která v zemědělské krajině dosud chybí. Patří mezi ně zejména opatření sloužící ke zpřístupnění pozemků (polní nebo lesní cesty, mostky, propustky,

¹⁴⁵⁹ Národní akční plán adaptace, příloha 1, s. 2–4 a 6.

¹⁴⁶⁰ ČERMÁKOVÁ, Klára, MÁCOVÁ, Marcela. *Souhrnná informace o zemědělských subjektech v roce 2020* [online]. Český statistický úřad, Integrované šetření v zemědělství 2020. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/142813727/27015121k_cz.pdf/3715ffc3-2201-48a6-a912-3c9686fa946f?version=1.1. VODIČKOVÁ, Renata. *Agrocensus 2020* [online]. Český statistický úřad, Prezentace z tiskové konference, Praha, 21. září 2021. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/167466563/csu_agrocensus_2020_prezentace.pdf/41b5d7ea-508b-4b0a-acbd-7252116d3c47?version=1.0.

¹⁴⁶¹ Srov. např. Adaptační strategie 2021, s. 121.

brody, železniční přejezdy apod.), protierozní opatření pro ochranu půdního fondu (protierozní meze, průlehy, zasakovací pásy, záchytné příkopy, terasy, větrolamy, zatravnění, zalesnění apod.) nebo vodohospodářská opatření sloužící k odvedení povrchových vod, ochraně území před záplavami, suchem a k zadržení vody v krajině včetně podzemních vod (vodní nádrže, rybníky, úpravy koryt vodních toků, odvodnění, ochranné hráze, poldry apod.).¹⁴⁶²

Současná právní úprava pozemkových úprav je obsažena v zákoně č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴⁶³ Tento zákon rozlišuje **pozemkové úpravy komplexní a jednoduché**. Jednoduché pozemkové úpravy se uplatní v případě, kdy je řešena jen část určitého katastrálního území. V obou případech pozemkový úřad vede řízení o pozemkových úpravách. Jeho účastníky jsou vlastníci dotčených pozemků a dotčené obce (případně i stavebník, pokud jsou pozemkové úpravy vyvolány plánovanou stavební činností). Vypracovaný návrh pozemkových úprav je schválen za předpokladu, že s ním souhlasí vlastníci alespoň 60 % výměry řešených pozemků.

Koncem roku 2020 byla vydána nová **Koncepce pozemkových úprav pro roky 2021–2025**, která se zaměřuje intenzivněji přímo na řešení dopadů klimatické změny. Vychází z toho, že řešení v rámci pozemkových úprav by měla mj. umožnit lépe se vyrovnávat s klimatickými a hydrologickými extrémy, jako jsou sucho a povodně, a zamezit zrychlené erozi půdy.¹⁴⁶⁴ Od toho by se do budoucna měly odvíjet například i podporované druhy společných zařízení. Pozornost by měla být více soustředěna na opatření sloužící k retenci a akumulaci vody v krajině a na protipovodňová a protierozní opatření, současně mají být nadále naplňovány i tradiční požadavky na zpřístupnění pozemků a na zlepšování prostupnosti krajiny. Nově rozpracované komplexní pozemkové úpravy by měly být cíleny především do oblastí postižených suchem.¹⁴⁶⁵

Ačkoli se v případě pozemkových úprav jedná o nástroj bezpochyby velice prospěšný, v praxi jeho **účinnost naráží na určité limity**. Mezi jeho slabé stránky patří zejména časová náročnost procesu pozemkových úprav a také omezená výše finančních prostředků a omezené personální kapacity. Z těchto důvodů byly ke konci roku 2020 pozemkové úpravy rozpracovány nebo dokončeny pouze na 42 % ZPF.¹⁴⁶⁶ Potenciál, který pozemkové úpravy mají v oblasti adaptace zemědělské krajiny, je však i přesto velký. Lze proto očekávat, že jim bude nadále věnována

¹⁴⁶² Ustanovení § 9 odst. 8 zák. o pozemkových úpravách.

¹⁴⁶³ Podrobnosti týkající se postupu při provádění pozemkových úprav jsou upraveny ve vyhlášce č. 13/2014 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav.

¹⁴⁶⁴ Koncepce pozemkových úprav na období let 2021 – 2025. *Státní pozemkový úřad*, 2020, s. 6. Dostupné z https://www.spucr.cz/frontend/webroot/uploads/files/2021/01/koncepce_pozemkovych_uprav_2021_2025_lr10973.pdf.

¹⁴⁶⁵ *Ibid.*, s. 17, 18.

¹⁴⁶⁶ *Koncepce pozemkových úprav na období let 2021–2025*. *Op. cit.*, s. 10 a 17.

rostoucí pozornost. Počítá s tím i Národní akční plán adaptace, který obsahuje celou řadu úkolů týkajících se pozemkových úprav, týkajících se např. zvýšení ekostabilizačních prvků v rámci plánů společných zařízení nebo zajištění dostatečných finančních prostředků k výkupu pozemků pro realizaci společných zařízení s ekostabilizační a protierozní a funkcí a k obnově přirozeného vodního režimu krajiny.¹⁴⁶⁷

20.4 Závěry

Do budoucna se bude třeba v rámci celé EU zaměřit mnohem intenzivněji (zejména než dosud v ČR) na všechny tři pilíře vztahu mezi zemědělstvím a klimatickou změnou: na potravinovou bezpečnost, mitigaci a adaptaci, a lze očekávat, že bude zapotřebí radikálních změn v našich dosavadních systémech produkce potravin.¹⁴⁶⁸ Udržitelné zemědělství má potenciál rozvíjet synergie mezi cíli mitigace, adaptace, potravinové bezpečnosti i snižování chudoby, ovšem vyžaduje to do budoucna integrovaný přístup s mnohem užším provázáním mitigace a adaptace, které právě tento sektor unikátně umožňuje.¹⁴⁶⁹ Jak uvádí z pohledu ČR česká Adaptační strategie 2021, „[p]latná právní úprava stále (...) zůstává orientována primárně produkčně a zcela nezajišťuje dlouhodobou ochranu zemědělské půdy a plnění jejích mimoprodukčních funkcí. Do budoucna bude proto nezbytné legislativně zajistit vyšší stupeň ochrany zemědělské půdy a nastavit podmínky výkonu zemědělské činnosti tak, aby byla zachována její rentabilita a udržitelnost a zároveň bylo zajištěno dlouhodobé plnění jejích mimoprodukčních funkcí, resp. mimoprodukčních služeb dotčených ekosystémů.“¹⁴⁷⁰

¹⁴⁶⁷ Národní akční plán adaptace, příloha č. 1, s. 1, 2.

¹⁴⁶⁸ ANGELO, M. J. *Untangling the climate-food web: Achieving food security and agricultural climate-resilience*. Op. cit., s. 11.

¹⁴⁶⁹ O'SULLIVAN, Bob, STRECK, Charlotte. Forestry and Agriculture under the UNFCCC: A Jigsaw Waiting to be Assembled? In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 12, 20.

¹⁴⁷⁰ Adaptační strategie 2021, s. 120.

21 LESNICTVÍ

Tereza Snopková

21.1 Lesy a klimatická změna

Lesy představují jednu ze základních složek životního prostředí. Slouží jako prostředí pro řadu druhů rostlin a živočichů a jsou základním rezervoárem pro zachování biodiverzity (zejména tropické lesy). Lesy mají významnou roli v zadržování vody v krajině a celkově v koloběhu vody. Ovlivňují režim teploty vzduchu i půdy (vytváří místní klima) či proudění vzduchu, čímž pomáhají vyrovnávat extrémní projevy spojené se změnou klimatu. Lesy také brání sesuvům půdy, pádu skal a lavin, čímž pomáhají odolávat erozi a zanášení koryt vodních toků.¹⁴⁷¹ Slouží jako plíce planety a podporují ostatní život. Pro člověka slouží lesy jako ochranný prostor před dopady změny klimatu a ke zmírnění zranitelnosti vůči povodním nebo suchu a také jako prostředí pro rekreaci. Podstatné je také hospodářské využití lesů, které je zdrojem obživy a příjmů.¹⁴⁷² Lesy poskytují materiál pro energetiku i pro nízkoe emisní hospodářství, kde dřevo nahrazuje emisně náročné materiály. Z hlediska změny klimatu působí lesy jako významný činitel v globálním cyklu uhlíku, a to tím, že mají **schopnost vázat CO₂ z atmosféry** a ukládat ho ve své biomase a v půdě.

Změna klimatu však má značný **dopad na odolnost a životní podmínky lesů** a tím ohrožuje plnění jejich funkcí. Dlouhodobé sucho vede k tomu, že lesy se dostávají mimo své klimatické optimum, v důsledku toho dochází ke chřadnutí lesních porostů a zvyšuje se riziko šíření škodlivých organismů. Extrémní projevy jako povodně a přívalové povodně či extrémní vítr vedou k erozi, odnosu půdy, poškození lesních cest a lesního porostu. Zvyšování teplot vede k posunu lesních vegetačních stupňů, což má vliv na druhovou skladbu lesů. Změna podmínek přispívá k vyššímu výskytu lesních požárů, které kromě jiných škod přináší ztráty na produkci dříví.

Do **emisní bilance skleníkových plynů** negativně přispívá cílené odlesňování a změna lesní půdy na zemědělskou půdu nebo půdu určenou pro stavební činnosti. Při odlesňování či polomech se les stává čistým zdrojem uhlíku, odstranění starého lesa vede k uvolnění uhlíku vázaného zejména v půdě.¹⁴⁷³ Na odhalenou půdu působí slunce, sucho a další vlivy a na otevřených holosečích dochází k oxidaci

¹⁴⁷¹ VANČURA, Karel. Les a voda, Dva aspekty: smrčiny a hrazení bystřin. *Vesmír*. 2006, č. 8, s. 474.

¹⁴⁷² Které však musí být kompromisem mezi cílenou produkcí dřeva a širěji pojatou péčí o víceúčelové funkce lesních porostů, která reflektuje zachování ekosystému lesa. Viz POLENO, Zdeněk, VAČEK, Stanislav a kol. *Pěstování lesů I. Ekologické zásady pěstování lesů*. Kostelec nad Černými lesy: Lesnická práce 2011, s. 14.

¹⁴⁷³ OULEHLE, F., HRUŠKA, J. Lesy v globálním koloběhu uhlíku Jak dalece jsou významným hráčem? *Vesmír*. 2009, č. 7, s. 499.

humusu. Vytěžené dřevo může být dalším zdrojem emisí CO₂. V globálním měřítku má odlesňování negativní dopady také na biologickou rozmanitost a je spojeno i se sociálními problémy.

V konkrétních číslech představuje odlesňování asi 20 % celkových emisí CO₂. Každý rok je ztraceno asi 13 milionů hektarů lesů,¹⁴⁷⁴ přitom se odhaduje, že zastavení odlesňování může snížit emise CO₂ o více než 5 gigatun ročně.¹⁴⁷⁵

Pro uchování klimatické funkce lesa spočívající v pohlcování CO₂ a akumulaci uhlíku v biomase a lesní půdě je nezbytné **zajistit ochranu kvality i kvantity lesa**. Z dlouhodobého hlediska je nutností naplňování udržitelné strategie v oblasti lesního hospodářství, která se musí týkat celého životního cyklu lesů a zohlednit ekologické zásady příznivé pro biologickou rozmanitost.¹⁴⁷⁶ Klíčové je také přizpůsobení lesního hospodářství měnícím se podmínkám včetně přizpůsobení cílové dřevinné skladby. Součástí strategického zvažování přístupu k lesům je mimo jiné upevnění vztahu k půdě a podpora dlouhodobého vlastnického nebo užívacího práva, které upřednostňuje udržitelnou péči o les namísto krátkodobého zisku. Předpokladem pro navyšování mitigačního efektu lesů je kromě přírůstku dřevní hmoty rozšiřování lesní půdy, které musí být v souladu se zachováním dostatečné plochy zemědělské půdy po výrobu potravin a jiné nezbytné účely.

21.2 Mezinárodní právní rámec pro lesy

V mezinárodním prostředí neexistuje všeobecná (globální) úmluva k lesnímu hospodaření, resp. ochraně lesů, což je dáno historicky požadavkem států rozhodovat suverénně o využívání přírodních zdrojů na svém území.¹⁴⁷⁷ Z hlediska mezinárodních úmluv jsou využitelné zejména úmluvy vztahující se obecně k biodiverzitě, k obchodování s tropickým dřevem a dále prameny *soft law*.¹⁴⁷⁸ Lesy jsou

¹⁴⁷⁴ Viz např. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Řešení problémů spojených s odlesňováním a znehodnocováním lesů s cílem vypořádat se se změnou klimatu a ztrátou biologické rozmanitosti SEC(2008) 2618, SEC(2008) 2619, SEC(2008) 2620.

¹⁴⁷⁵ Viz úvodní informace UN REDD: <https://www.unredd.net/about/un-redd-programme-governance.html>.

¹⁴⁷⁶ Viz koncept udržitelného hospodaření v lese formulovaný na Ministerské konferenci na ochranu evropských lesů (Helsinky, 1993): „*správa a využívání lesů a lesní půdy takovým způsobem a v takovém rozsahu, které zachovávají jejich biodiverzitu, produkční schopnosti a regenerační kapacitu, vitalitu a schopnost plnit v současnosti a budoucnosti odpovídající ekologické, ekonomické a sociální funkce na místní, národní a mezinárodní úrovni a které nepoškozují ostatní ekosystémy*“.

¹⁴⁷⁷ Viz např. BAŠNÝ, Vojtěch. Protection of Forests in the Era of Climate Change from the Legal Point of View. In DAMOHORSKÝ, M., PROELB, A., STEJSKAL, V. (Eds.). *Adaptation to climate changes from the perspective of law*. Praha: Eva Rozkotová, 2019, s. 71, 72.

¹⁴⁷⁸ Např. Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests [Forest Principles, 1992, A/CONF.151/26, (Vol. III) Annex III], resp. United Nations forest instrument (Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015, A/RES/70/199).

předmětem ochrany v rámci cílů udržitelného rozvoje, a to společně s ochranou biodiverzity, bojem proti desertifikaci a degradaci půdy.¹⁴⁷⁹

V Evropě je ochrana a využívání lesů součástí **tzv. panevropského procesu** zahájeného ministerskou konferencí o ochraně lesů v Evropě ve Štrasburku v roce 1990.¹⁴⁸⁰ Základním cílem této platformy je **podpora trvale udržitelného obhospodařování lesů**, postupem času došlo k propojení s otázkami snížení emisí skleníkových plynů a důrazu na roli lesa v globálním cyklu uhlíku.¹⁴⁸¹

Pokud jde o **odvětví lesa v mezinárodním klimatickém právu**, obecně lze říci, že je spojeno jednak s rolí lesa v posílení odolnosti v ekosystémových souvislostech a vazbě na jiné složky životního prostředí a dále s jeho rolí v pohlcování CO₂.

Lesnictví úzce navazuje na hlavní cíl Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, kterým je stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a to v takovém časovém období, aby bylo ekosystémům umožněno přizpůsobit se změně klimatu přirozenou cestou, přičemž nesmí být ohrožena produkce potravin a hospodářský rozvoj má pokračovat udržitelným způsobem (čl. 2 UNFCCC). Z hlediska terminologie Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu je třeba na les nahlížet jako na **rezervoár k ukládání uhlíku**,¹⁴⁸² díky pohlcování CO₂ pomocí fotosyntetických procesů z atmosféry jako na propad¹⁴⁸³ a také jako na zdroj uhlíku,¹⁴⁸⁴ jímž se stává prostřednictvím respiračních procesů.¹⁴⁸⁵

Lesnictví je zohledněno v čl. 4 odst. 1 písm. a), b), d) a e) UNFCCC, kde se vyžaduje, aby smluvní strany věnovaly pozornost antropogenním emisím ze zdrojů a snížení pomocí propadů všech skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol. Smluvní strany mají provádět národní inventury emisí skleníkových plynů, realizovat národní a případně regionální programy obsahující opatření ke zmírnění změny klimatu se zaměřením na antropogenní emise podle zdrojů a jejich snížení v důsledku propadů u všech skleníkových plynů a podporovat udržitelné hospodaření s místy propadu a rezervoáry všech skleníkových plynů včetně biomasy, lesů, oceánů, stejně tak jako ostatních pevninských, pobřežních a mořských ekosystémů. Dále je podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu vyžadována

¹⁴⁷⁹ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015), A/RES/70/1.

¹⁴⁸⁰ Blíže viz Forest Europe, dostupné z: <http://www.foresteuropa.org>.

¹⁴⁸¹ Viz např. Zpráva o stavu evropských lesů, která byla projednávána na bratislavské ministerské konferenci FOREST EUROPE navazující na ministerské konferenci o ochraně lesů v Evropě (2021). Zpráva je dostupná zde: https://foresteuropa.org/wp-content/uploads/2016/08/SoEF_2020.pdf.

¹⁴⁸² Rezervoárem se rozumí ta část nebo ty části klimatického systému, kde jsou skleníkové plyny nebo jejich prekurzory ukládány (čl. 1 odst. 7 UNFCCC).

¹⁴⁸³ Propadem je proces, činnost nebo mechanismus, který odstraňuje skleníkový plyn, aerosol či prekurzor skleníkového plynu z atmosféry (čl. 1 odst. 8 UNFCCC).

¹⁴⁸⁴ Zdrojem se rozumí jakýkoli proces nebo činnost, při kterých se uvolňuje do atmosféry skleníkový plyn, aerosol či prekurzor skleníkového plynu (čl. 1 odst. 9 UNFCCC).

¹⁴⁸⁵ Viz též FERREIRA, Helene, Sivini, SERRAGLIO, Diogo, Andreola. REDD+ as a climate change mitigation mechanism. In FARBER, D., A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 252.

podpora rozvojových zemí vystavených nepříznivým účinkům změny klimatu (čl. 4 odst. 4 UNFCCC), spolupráce při rozvíjení podpůrného a otevřeného mezinárodního hospodářského systému směřujícího k udržitelnému hospodářskému růstu a tím k lepšímu vyrovnávání se s problémem změny klimatu (čl. 3 odst. 5 UNFCCC) a k podpoře transferu environmentálně vhodných technologií a *know-how* ostatním smluvním stranám (čl. 8 odst. 5 UNFCCC).¹⁴⁸⁶

Kjótský protokol přímo reflektoval možnost započítávání propadů v sektoru využívání půdy a lesnictví k dosažení plnění závazků smluvních stran,¹⁴⁸⁷ a to též uplatněním tzv. flexibilních mechanismů. Jelikož však plnění závazků prostřednictvím propadů mohlo být prakticky pro některé smluvní strany přijatelnější než redukce průmyslových emisí, došlo v roce 2001 na COP 7 v marockém Marrákeši k limitování odpočtu propadů.¹⁴⁸⁸ V projektech společné implementace podle čl. 6 Kjótského protokolu jde o podporu záměrů ke snížení emisí v přijímacích vyspělých zemích, která vychází z rozdílu nákladů na redukci emisí. Přijímací země, kde byly emise reálně sníženy, si snížení emisí nemohla započítat do svých závazků dle Kjótského protokolu, ale získává zahraniční investice a vyspělou technologii.¹⁴⁸⁹ V mechanismu čistého rozvoje podle čl. 12 Kjótského protokolu bylo smluvním stranám umožněno dobrovolně financovat projekty ke snižování emisí skleníkových plynů v rozvojových zemích včetně zahrnutí investic do propadů za kredity započitatelné do splnění závazků Kjótského protokolu.¹⁴⁹⁰

Zahrnutí lesa lze vnímat také v rámci čl. 10 písm. b) Kjótského protokolu věnovaného adaptačním opatřením. Aniž by požadavky byly dále specifikovány, smluvní strany byly zavázány k tomu, aby formulovaly, prováděly a aktualizovaly národní

¹⁴⁸⁶ ADLER, Robert, W. Climate change adaptation and agriculture and forestry law. In VERSCHUUR, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 231, 232.

¹⁴⁸⁷ Viz čl. 3 odst. 3 a 4. K tomu též zásady dobré praxe (Good Practice Guidance for Land Use Land-Use Change and Forestry), Decision 17/CMP.1 Good practice guidance for land use, land-use change and forestry activities under Article 3, paragraphs 3 and 4, of the Kyoto Protocol, FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3).

¹⁴⁸⁸ FERREIRA, H. S., SERRAGLIO, D. A. *REDD+ as a climate change mitigation mechanism*. Op. cit., s. 254, 255.

¹⁴⁸⁹ BALOUNOVÁ, E. *Pařížská dohoda: rok účinnosti se blíží*. Op. cit., s. 20. V ČR je v tomto režimu uváděn např. pilotní projekt obnovy lesních porostů v národních parcích Šumava a Krkonoše. Projekt byl schválen v roce 1997 a investorskou zemí je Nizozemsko. Jednalo se o zalesnění 14 000 ha území (9 000 ha v Krkonoších a 5 000 ha na Šumavě), celkové náklady byly 60,5 mil. USD. Viz Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice, s. 89. Dostupný zde: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_zmirneni_dopadu/\\$FILE/OZK-Narodni_program-20040303.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/narodni_program_zmirneni_dopadu/$FILE/OZK-Narodni_program-20040303.pdf).

¹⁴⁹⁰ Způsoby naplňování mechanismu se staly předmětem kritiky. Blíže viz *ibid.*, s. 20, 21. Též MAGUIRE, Rowena. *Global Forest Governance: Legal Concepts and Policy Trends*. Cheltenham Edwar Elgar Publishing Limited, 2013, s. 157. K hodnocení CDM viz také Březovská, R., Jungwirth, T. Článek 6 Pařížské dohody: chybějící díl do skládačky světové klimatické akce. Op. cit. K tomu dále též SAVARESI, Annalisa. A Glimpse into the Future of the Climate Regime: Lessons from the REDD+ Architecture. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 189, 190.

a případně regionální programy obsahující opatření ke zmírnění změny klimatu a opatření k usnadnění přiměřené adaptace na změnu klimatu.¹⁴⁹¹

Pařížská dohoda obecně stanovuje požadavek na dosažení rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů (čl. 4 odst. 1). Smluvní strany Pařížské dohody by měly přijmout opatření k ochraně a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů včetně lesů (viz čl. 5 odst. 1). Přímou problému odlesňování se v Pařížské dohodě věnuje čl. 5 odst. 2, kde se smluvní strany vyzývají, aby přijaly opatření k uplatňování a podpoře pro politické přístupy a pozitivní pobídky pro činnosti týkající se snižování emisí z odlesňování a znehodnocování lesů a roli zachování udržitelného obhospodařování lesů a zvýšení zásob uhlíku v lesích v rozvojových zemích; a alternativní politické přístupy, například společné přístupy k mitigaci a adaptaci pro integrované a udržitelné obhospodařování lesů, případně lze využít procesy v rámci mechanismu udržitelného rozvoje [čl. 6 odst. 4 písm. c) Pařížské dohody].¹⁴⁹²

Na jednání smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v roce 2021 **COP26 v Glasgow** byl sjednán mimo jiné dobrovolný závazek k finanční podpoře lesů. Participující smluvní strany přislíbily v rámci ujednání týkajících se finanční podpory pro ochranu a obnovu lesů asi 12 miliard dolarů na praktické projekty péče o tropické lesy v letech 2021–2025 s cílem ukončení odlesňování nejpozději do roku 2030 (*Global Forest Finance Pledge*).¹⁴⁹³ V Glasgow bylo mimo jiné přijato společné prohlášení týkající se lesů a využívání půdy (*Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*), v němž byla propojena odvětví lesů, biologické rozmanitosti a udržitelného využívání půdy, a jejich příspěvek k mitigaci, adaptaci a zachování ekosystémových služeb. Zdůrazněna byla nutnost přeměny k udržitelnému využívání půdy a její ochrana před degradací jako nezbytný požadavek k naplnění cílů Pařížské dohody.

Odlesňování a ochrana lesa se staly důležitým bodem řady dílčích jednání na úrovni Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu,¹⁴⁹⁴ což vedlo k vytvoření vlajkového programu ochrany lesa REDD+ (*Program for Reducing Emission from Deforestation and Forest Degradation*).¹⁴⁹⁵ Jeho ústředním cílem byla podpora rozvojových zemí v oceňování a snížení emisí spojených s deforestací a degradací lesů.

¹⁴⁹¹ ADLER, R. W. *Climate change adaptation and agriculture and forestry law*. Op. cit., s. 233, 234.

¹⁴⁹² V praxi je patrné, že komplexní dohoda smluvních stran není jednoduchá, na úseku lesů je nutno řešit efektivitu opatření a také jasně nastavit pravidla započítávání propadů. K mechanismům podle čl. 6 Pařížské dohody viz Březovská, R., Jungwirth, T. Článek 6 Pařížské dohody: chybějící díl do skládačky světové klimatické akce. Op. cit.

¹⁴⁹³ Dostupné z: <https://ukcop26.org/the-global-forest-finance-pledge/>.

¹⁴⁹⁴ VAN ASSELT, Harro. REDD+ and biodiversity In MORGERA, E., RAZZAQUE, J. (Eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 310. Viz též výčet rozhodnutí k REDD+ „Key decisions relevant for reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries (REDD+)“, dostupný zde: https://unfccc.int/files/land_use_and_climate_change/redd/application/pdf/compilation_redd_decision_booklet_v1.2.pdf.

¹⁴⁹⁵ SAVARESI, A. *A Glimpse into the Future of the Climate Regime: Lessons from the REDD+ Architecture*. Op. cit., s. 186.

V současné době je v rámci programu REDD+ zahrnutý cíl zachování a podpory lesů jako zásobárny uhlíku a podpora vhodných ochranných a nápravných opatření ve vztahu k lesům s cíli udržitelného hospodaření včetně úzké návaznosti na otázky ochrany biodiverzity (environmentální integrity¹⁴⁹⁶). Realizace aktivit REDD+ však závisí na národních podmínkách a kapacitách. Pro financování programu je zásadní role Zeleného klimatického fondu (*Green Climate Fund*). Mezinárodní implementace REDD+ je zajištěna primárně prostřednictvím *Forest Carbon Partnership Facility* ve spojení s uhlíkovým fondem a fondem připravenosti a UN-REDD Program.¹⁴⁹⁷

21.3 Evropský klimatický právní rámec pro lesy

Na úrovni EU se hospodaření v lesích věnuje právně nezávazný koncepční dokument **Strategie EU pro lesy do roku 2030** přijatý v červenci 2021.¹⁴⁹⁸ Příští desetiletí je podle něj pro reakci na stupňující se krizi v oblasti klimatu a biologické rozmanitosti klíčové a strategie proto předkládá konkrétní plán do roku 2030, který kombinuje regulační, finanční a dobrovolná opatření. Jedním z cílů je ochrana, obnova a zvěšování lesů EU za účelem boje proti změně klimatu, zastavení úbytku biologické rozmanitosti a zajištění odolných a multifunkčních lesních ekosystémů. **Odolné lesy** jsou předpokladem pro plnění funkce socioekonomické a environmentální a pro umožnění existence prosperující lesní bioekonomiky v nadcházejících desetiletích, k zabránění zvýšení socioekonomických nákladů v důsledku lesních katastrof, k ochraně lidí, půdy a domů před záplavami, požáry a sesuvy půdy, k zachování funkce zásoby uhlíku a propadu uhlíku a dalších ekosystémových služeb zajišťovaných lesy.

Strategie zdůrazňuje přirozenou spontánní obnovu lesů a také aktivní a udržitelné **zalesňování a výsadbu stromů**. Přihlašuje se k závazku výsadby alespoň 3 miliard dalších stromů do roku 2030 při plném respektování ekologických zásad, což by mělo postupem času přispět ke zvětšení lesního porostu EU a tím i ke zvýšení propadu uhlíku a zásob uhlíku v půdě.

Zvláštní opatření se mají týkat oblasti **využívání dřeva** (např. využití kaskádového principu, podle něhož se kvalitní dřevo má využívat přednostně na výrobky

¹⁴⁹⁶ FERREIRA, H. S., SERRAGLIO, D. A. *REDD+ as a climate change mitigation mechanism*. Op. cit., s. 258. Jedná se o zvlášť významný úhel pohledu, neboť zejména tropické lesy jsou domovem poloviny všech suchozemských druhů a mají ústřední roli ve fungování biosféry.

¹⁴⁹⁷ MAGUIRE, R. *Global Forest Governance: Legal Concepts and Policy Trends*. Op. cit., s. 174, 175. Též SAVARESI, A. *A Glimpse into the Future of the Climate Regime: Lessons from the REDD+ Architecture*. Op. cit., s. 195.

¹⁴⁹⁸ Nová Lesní strategie EU do roku 2030, COM(2021) 572 final. Kritické ohlasy však poukazují na to, že strategie je příliš úzce zaměřená na environmentální pilíř a přináší spíše řadu nejistot než vhodné řešení, blíže viz např. <https://www.silvarium.cz/lesnictvi/svol-lesnicka-strategie-eu-ignoruje-multi-funkcni-ulohu-lesu>.

s dlouhou životností; podpora dřeva ve stavebnictví a obecně podpora delšího hodnotového řetězce dřeva), oblasti ekonomické podpory vlastníků lesů (např. platby za ekosystémové služby, podpora bioekonomiky), oblasti ochrany lesů a lesních ekosystémů (mimo jiné ve spojení s revizí trestněprávní ochrany životního prostředí a monitoringem nelegální těžby) a v oblasti výzkumu lesů a vzdělávání (např. satelitní dálkový průzkum nebo vzdělávání k udržitelnému hospodaření).

S odvětvím ochrany lesa je na unijní úrovni propojena právní regulace na úseku Natura 2000. Ta však nestanovuje závazné cíle, pokud jde o emise skleníkových plynů z odvětví lesa.

Unijní klimatický rámec pro lesy zaštiťuje **nařízení LULUCF**,¹⁴⁹⁹ které je současně předmětem revize v rámci balíčku **Fit for 55**.¹⁵⁰⁰ Cílem revize je posílit příspěvek odvětví LULUCF k vyšším celkovým ambicím v oblasti klimatu pro rok 2030 a dále reagovat na tři hlavní problémy daného sektoru. Těmi jsou pokles objemu uloženého uhlíku v půdě kvůli vzrůstajícímu objemu těžby dřeva, nedostatečná integrace využívání půdy do klimatické legislativy a obtížně uchopitelná pravidla pro započítávání, monitoring a podávání zpráv.¹⁵⁰¹ Pro „přechodné“ období 2021–2025 má být zajištěno, aby emise skleníkových plynů v odvětví LULUCF nepřekročily pohlčení dané jako součet celkových emisí a celkových pohlčení (pravidlo nulového pasivního zůstatku). Pro následující období do roku 2030 je stanoven nový cíl čistého pohlčení ve výši 310 milionů tun ekvivalentu CO₂. Mezi členské státy bude rozdělen v podobě ročních vnitrostátních cílů na období 2026–2030 a bude vycházet z emisí a pohlčení vykázaných v inventurách skleníkových plynů a z výměru obhospodařované půdy.

Od roku 2031 bude oblast působnosti nařízení LULUCF rozšířena tak, aby zahrnovala i jiné emise než CO₂ ze zemědělství (např. metan z enterické fermentace), čímž bude poprvé celý rámec pro odvětví půdy obsažen v jediném nástroji politiky v oblasti klimatu. Cílem změn je **dosazení klimatické neutrality v tzv. kombinovaném odvětví půdy** nejpozději do roku 2035 a následně dosahovat **záporných emisí** a tím pomáhat k vyrovnání emisí v jiných odvětvích.

EU reaguje také na alarmující tempo odlesňování a degradace lesů a navrhuje novou právní úpravu,¹⁵⁰² jejímž cílem je snížit spotřebu výrobků pocházejících

¹⁴⁹⁹ K zařazení LULUCF v klimatickém právním rámci viz např. SAVARESI, Annalisa, PERUGINI, Lucia, CHIRIACÒ, Maria Vincenza. Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2020, č. 2, s. 214–215.

¹⁵⁰⁰ Blíže viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2018/841, pokud jde o oblast působnosti, zjednodušení pravidel souladu, stanovení cílů členských států pro rok 2030 a závazek ke společnému dosažení klimatické neutrality v odvětví využívání půdy, lesnictví a zemědělství do roku 2035, a nařízení (EU) 2018/1999, pokud jde o zlepšení monitorování, vykazování, sledování pokroku a přezkum. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0554&from=EN>.

¹⁵⁰¹ Blíže viz ŽÁKOVSKÁ, Karolina, RUFER, Daniel. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 3 (61), s. 25.

¹⁵⁰² V roce 2021 byl připraven návrh nového nařízení pro tuto oblast „regulation on deforestation-free products“ – Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain

z dodavatelských řetězců, které jsou spojeny s odlesňováním nebo znehodnocováním lesů a zvýšit poptávku EU po legálních a „**odlesňováním nezatížených**“ **produktech** a obchodu s nimi. Konkrétní opatření by měla upravit povinnost sběru relevantních informací, kontrol a hodnocení rizik v dodavatelském řetězci a zajistit adekvátní a přiměřená zmírňující opatření ke kontrole původu produktu. Nařízení by mělo pokrýt komodity soja, hovězí dobytek, palmový olej, dřevo, kakao, káva a některé produkty z nich vyrobené. Občanům EU by měla nová právní úprava zajistit, že vyjmenované výrobky, které kupují a používají, nepřispívají ke globálnímu odlesňování a zhoršování stavu lesů.¹⁵⁰³

21.4 Situace v ČR

Podle Zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky **plocha lesních pozemků v ČR trvale roste**. Důvodem toho je převaha plochy nově zalesněných původně nelesních pozemků nad plochou pozemků z lesa odnímaných a dále zpřesněné údaje v katastru nemovitostí. V roce 2020 plocha lesních pozemků činila 2 677 329 ha (tj. lesy zaujímaly cca 1/3 rozlohy ČR), přitom se meziročně zvýšila o 1 659 ha.¹⁵⁰⁴ Pozitivní je také nárůst plochy obnovených lesních porostů, a to včetně obnovy přirozené. Za rok 2020 šlo o plochu obnovených lesních porostů 40 286 ha, což představuje zvýšení oproti roku 2019 o 6 392 ha a souvisí s předpokládaným zalesňováním holin po rozsáhlých nahodilých těžbách. Nárůst plochy přirozené obnovy byl o 1 391 ha.¹⁵⁰⁵ Nadále převažují jehličnaté dřeviny, nicméně celková plocha jehličnatých dřevin se nadále snižuje a zvyšuje se podíl listnatých dřevin v umělé obnově, zejména buku a ostatních listnáčů.

Přes plošné navyšování rozlohy lesa **není situace v lesích optimální**. „*Rok 2020 byl pro lesní hospodářství nepříznivý. Negativní působení hmyzích škůdců generovalo výrazně vyšší objemy nahodilých těžeb, než tomu bylo v případě dalších činitelů, např. větru, námrazy či sucha. Nahodilé těžby dosáhly rekordní hodnoty 33,91 mil. m³, což je o 2,97 mil. m³ více než v roce předešlém. Nahodilá těžba představovala 95 % celkové těžby dřeva, která činila 35,75 mil. m³.*“¹⁵⁰⁶ Lesy v ČR ovlivňuje dlouhodobé sucho a extrémně vysoké teploty, ale také další extrémní jevy jako extrémní vítr nebo (přivalové) povodně.¹⁵⁰⁷ Zvýšená mortalita lesních dřevin je přímo spojována s nepříznivým vývojem klimatu během vegetačního období a s tím

commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010, COM(2021) 706 final, 2021/0366 (COD).

¹⁵⁰³ Blíže viz základní fakta k novému nařízení, dostupné zde: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_21_5989.

¹⁵⁰⁴ Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2020, https://eagri.cz/public/web/file/688968/Zprava_o_stavu_lesa_2020_web.pdf, s. 53.

¹⁵⁰⁵ Viz Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2020, s. 24.

¹⁵⁰⁶ Viz Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2020, úvodní slovo.

¹⁵⁰⁷ MÜLLEROVÁ, Hana. Právní úprava lesnictví a změny klimatu. *Lesnická práce*. 2018, roč. 96, č. 5.

spojeným šířením různých biotických škůdců a s negativním působením zvýšených početních stavů spárkaté zvěře.¹⁵⁰⁸ Stabilitu lesů ohrožují též lesní požáry. Ve stabilitě lesů hrají roli také dopady historického zatížení imisními látkami. U oxidu siřičitého, který byl v minulosti hlavní zátěží pro lesní porosty, jsou v současné době vykazovány příznivě nízké hodnoty,¹⁵⁰⁹ nicméně důsledkem dřívějšího imisního působení je vysoká míra defoliace.¹⁵¹⁰

Z hlediska emisní bilance se Česká republika v roce 2018 i v roce 2019 na úseku lesů dostala do pozice emitenta CO₂. V roce 2018 šlo o více než 4 tis. tun CO₂ ekv, v roce 2019 již o něco přes 13,5 tis. tun CO₂ ekv.¹⁵¹¹ Přitom dřívější roční propady se dostávaly až k úrovni –8 tis. tun CO₂ ekv.¹⁵¹² Již inventarizační zpráva k LULUCF z roku 2017 sice předpokládala, že propad uhlíku v lesích bude v nadcházejících letech klesat, ale přikládala to nepříznivé věkové struktuře lesů v ČR a plánovanému zvyšování zastoupení listnatých dřevin, jejichž příspěvek k akumulaci uhlíku nastupuje pomaleji. K tomu se však přidala **kalamitní situace s kůrovcem**, která přispěla k bezprecedentnímu velkoplošnému úbytku porostů s převahou smrku.¹⁵¹³

21.4.1 Vazba na koncepční dokumenty

V podstatě všechny koncepční dokumenty vztahující se k odvětví lesa poukazují na kalamitní stav lesů a vyžadují jeho nápravu. **Státní politika ŽP 2030** pozitivně

¹⁵⁰⁸ Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2019, s. 24 a 27. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/661268/Zprava_o_stavu_lesa_2019_WEB.pdf.

¹⁵⁰⁹ Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2019, s. 70. Též HRUŠKA, Jakub, OULEHLE, Filip, CHUMAN, Tomáš. Acidifikace lesních půd jako přetrvávající dědictví „špinavého“ 20. století *Fórum ochrany přírody*. 2020, č. 3, s. 28.

¹⁵¹⁰ Blíže k defoliaci viz např. <https://www.zemedelec.cz/monitorovani-zdravotniho-stavu-lesu-v-ceske-republice-icp-forests/>. Defoliace stromu je popisována jako relativní ztráta asimilačního aparátu v koruně stromu v porovnání se zdravým stromem.

¹⁵¹¹ „*Land Use, Land-Use Change and Forestry is contributing with 9.96% to the total GHG emissions (13 564.52 kt CO₂ eq.)*.“ Viz Inventarizační zpráva za rok 2019. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/oez/nis/NIR/CZE_NIR-2021-2019_UNFCCC_ISBN.pdf, s. 15. Viz též Souhrnná zpráva k vyhodnocení Politiky ochrany klimatu: „*Výsloveně nepříznivý je aktuální vývoj emisí z využití území, změn využití území a lesnictví (LULUCF), kdy se v důsledku kůrovcové kalamity a působení klimatických faktorů lesy stávají zdrojem dodatečných emisí skleníkových plynů. Bilance emisí a propadů v sektoru LULUCF v roce 2019 dosáhla +13,6 Mt CO₂ ekv. A celkové čisté emise skleníkových plynů včetně sektoru LULUCF v období 2015–2019 stouply o 12,7 %*.“ Dostupné z: <https://www.cenia.cz/2021/11/26/8470/>.

¹⁵¹² Viz např. Reporting Ministerstva životního prostředí k sektoru LULUCF z roku 2015 – Information on LULUCF Actions In The Czech Republic Report under LULUCF Decision 529/2013/EU Article 10, s. 8. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/opatreni_v_ramci_lulucf/\\$FILE/OEOK_LULUCF2015_29032017.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/opatreni_v_ramci_lulucf/$FILE/OEOK_LULUCF2015_29032017.pdf).

¹⁵¹³ Blíže viz reporting Ministerstva životního prostředí k sektoru LULUCF (2017). Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/opatreni_v_ramci_lulucf/\\$FILE/OEOK_LULUCF2017_29032017.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/opatreni_v_ramci_lulucf/$FILE/OEOK_LULUCF2017_29032017.pdf). Reporting Ministerstva životního prostředí k Rámcové úmluvě o změně klimatu (Fourth Biennial Report of the Czech Republic 2019), s. 85. Dostupné z: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BR4_CZE.pdf.

hodnotí sektor lesnictví z hlediska klimatu, a to díky schopnosti vázat uhlík do biomasy a také poskytovat alternativní zdroje energie, současně však konstatuje, že v důsledku kůrovcové kalamity je pohlcování uhlíku lesy dočasně omezeno a v celkové bilanci tak lesy naopak přispívají k produkci skleníkových plynů. Návrat podle ní bude záviset na vhodně zvolených způsobech obnovy kalamitních ploch dle místních podmínek (stanovištních podmínek a porostních poměrů) a odpovídající finanční motivaci vlastníků lesů. Potenciálem pro dlouhodobou fixaci uhlíku má být také širší využívání dřeva, např. pro výrobu stavebních dílů doplněné vhodným marketingem moderních dřevostaveb.¹⁵¹⁴

Politika ochrany klimatu uvádí, že „*Lesnictví je prakticky jediným odvětvím, které umožňuje zápornou bilanci CO₂, pokud ovšem budou trvale narůstat zásoby dřeva v lesních porostech, případně zásoby uhlíku v lesních půdách a ve výrobcích ze dřeva.*“¹⁵¹⁵ Politika ochrany klimatu předpokládala, že v celém období do roku 2020 bude s ohledem na věkové složení lesů docházet ke snižování propadů. Nicméně podle předpokladů se propady měly po roce 2020 opět zvyšovat.¹⁵¹⁶ V návaznosti na kalamitní situaci v lesích požaduje Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu z roku 2021 zásadně přehodnotit dosavadní přístupy v rámci druhové skladby lesa a při obnově lesních porostů respektovat jejich přirozenou druhovou skladbu a dále zajistit urychlenou obnovu lesních porostů a obnovení ukládání CO₂.¹⁵¹⁷ Hlavním nástrojem pro posílení mitigační role lesů má být zalesňování zemědělské půdy.¹⁵¹⁸ Kromě toho mají být realizována opatření na ochranu půdy proti erozi, degradaci a nadměrnému vysychání.¹⁵¹⁹

Adaptační strategie 2021 považuje sucho za nejvýznamnější rizikový faktor, který vede k ohrožení zdravotního stavu lesů. Za významně rizikové považuje také poškození dřevin zvěří. Spolupůsobení různých faktorů vede k destabilizaci lesního ekosystému. Adaptační strategie 2021 upozorňuje na ztrátu zřejmě nejvýznamnější ekosystémové služby s přímým vztahem k biodiverzitě a změnám klimatu, tj. ukládání uhlíku v ekosystémech.¹⁵²⁰ Hlavní doporučení jsou směřována do zajištění

¹⁵¹⁴ Státní politika ŽP 2030, s. 61.

¹⁵¹⁵ Politika ochrany klimatu, s. 61, 62.

¹⁵¹⁶ Blíže viz Politika ochrany klimatu, s. 25.

¹⁵¹⁷ Dále se uvádí, že nad rámec přímých nákladů na obnovu a adaptaci lesa hrozí, že ČR bude muset vynaložit řádově desítky mld. Kč na splnění svých závazků za období 2021–2025 vyplývajících z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030. Viz Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu České republiky, s. 70.

¹⁵¹⁸ Překážkou implementace zalesňování zemědělské půdy je podle vyhodnocení vysoká administrativní náročnost převodu zemědělského půdního fondu na pozemky určené k plnění funkcí lesa. Viz Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v České republice, dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf), s. 50.

¹⁵¹⁹ Politika ochrany klimatu, s. 68.

¹⁵²⁰ Adaptační strategie 2021, s. 32.

diferenciace forem hospodaření podle stanoviště a využití přírodě blízkých forem hospodaření.

Realizaci opatření specificky zaměřených na lesy předpokládá též **Strategický rámec Česká republika 2030**, zejm. v části *Odolné ekosystémy*.

Lesním hospodářstvím se dále zabývá **Strategie resortu Ministerstva zemědělství** České republiky s výhledem do roku 2030 z roku 2016 včetně implementačního plánu z roku 2017 na období 2017–2020. V rámci cíle D. 2 „*Konkurenceschopnost hodnotového řetězce založeného na lesním hospodářství*“ má uvedená strategie směřovat mimo jiné k: vytvoření podmínek pro vyšší domácí využívání a spotřebu dřeva a výrobků ze dřeva; vytvoření podmínek pro investice do sektoru lesního hospodářství a navazujícího hodnotového řetězce, které povedou k výrobě dřevařských výrobků s vyšší přidanou hodnotou; snižování vývozu dřevní hmoty z ČR; podpoře výzkumu a vývoje směřujícího k lepšímu využití dřevní hmoty a hledání nových produktových možností s uplatněním dřeva. To vše má vést k většímu využívání dřeva jako obnovitelné suroviny vázající uhlík a k substituci jiných materiálů, jejichž výroba je spojena s vysokými emisemi CO₂.

To, že se lesní hospodářství nachází v mimořádně závažné situaci, a to vlivem extrémních podmínek spojených s klimatickou změnou a stavem lesů vlivem zásahů člověka, potvrzuje také **Koncepce státní lesnické politiky do roku 2035** schválená vládou v roce 2020 provázená Aplikačním dokumentem ke Koncepci státní lesnické politiky do roku 2035. V koncepci jsou stanoveny čtyři hlavní dlouhodobé cíle: (1) plnohodnotné plnění všech funkcí lesa pro budoucí generace, (2) s ohledem na probíhající klimatickou změnu zvyšování biodiverzity a ekologické stability lesních ekosystémů při současném zachování produkční funkce, (3) zajištění konkurenceschopnosti lesního hospodářství a navazujících odvětví se zohledněním regionálního rozvoje, (4) posílení významu poradenství, vzdělávání, výzkumu a inovací v lesním hospodářství.

Doporučení pro sektor lesnictví obsahuje také **Vyhodnocení Národního lesnického programu II**¹⁵²¹ zpracované v únoru 2019 Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů Brandýs nad Labem. Zvláštní pozornost je věnována cíli „Snižit dopady očekávané globální klimatické změny a extrémních meteorologických jevů“, kde je navrhováno pěstování prostorově a druhově rozrůzněných porostů s co největším využitím přírodních procesů, využití pestré dřevinné skladby, přirozené obnovy a variability pěstebních postupů. Dále je podpořena ochrana před degradací půdy k maximalizaci množství uhlíku vázaného v půdě. Další podpora by měla směřovat k využití druhů a ekotypů lesních dřevin lépe snášejících klimatickou změnu, k optimalizaci uhlíkového cyklu v půdních horizontech, zásobách dřeva stojících porostů a výrobcích ze dřeva. Navrhuje se prodloužení zákonných lhůt k zalesnění a zajištění porostů ve vazbě na přirozenou obnovu lesa, podpora ekologicky vhodného

¹⁵²¹ Hodnocení odráží posun naplnění jednotlivých opatření od doby schválení Národního lesnického plánu vládou v roce 2008. Dostupné z: http://www.uhul.cz/images/NLP/VyhodnoceniNLP2/Vyhodnoceni%20NLP2_L.pdf.

zalesňování zemědělských půd, snížení obmýtí u dřevin nejvíce ohrožených klimatickou změnou aj. Hodnocení poukazuje také na to, že cesta ke snížení dopadů klimatické změny vede mimo jiné i přes zlepšení biologické rozmanitosti v lesích. V oblasti zlepšení zdravotního stavu a ochrany lesů by mělo dojít k omezení holosečí přednostně podporou a zaváděním přírodě blízkých způsobů hospodaření, využívání přirozené obnovy a omezení obnovy umělé. Lesy by měly hrát též úlohu při udržování a zlepšování kvality a množství vody a při zmírňování následků živelných nebezpečí, jako jsou záplavy, sucha, laviny, sesuvy půdy, jakož i při boji s půdní erozí. K tomu je nutná soudržnost mezi lesnickou a vodohospodářskou politikou a koordinace trvale udržitelného lesního hospodářství a integrovaného hospodaření s vodními zdroji. Nezbytné je také dosažení vyváženého vztahu mezi lesem a zvěří, výše odlovu by měla být stanovována výhradně podle míry negativního ovlivňování lesního ekosystému, a to především zabraňováním a poškozováním přirozené obnovy, škodami na výsadbách a loupáním porostů spárkatou zvěří.

Další koncepční dokument, **Národní program ochrany a reprodukce genofundu lesních dřevin na období 2019–2027**, vychází z § 2a zákona č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin), který zdůrazňuje, že kvalita zdrojů reprodukčního materiálu lesních dřevin, kontrola jeho identity a dodržování pravidel pro jeho přenos při obnově lesa a zalesňování mají zásadní vliv na budoucí výnos, adaptační schopnosti a ekologickou stabilitu lesních porostů (ekosystémů).¹⁵²²

Na klimatickou změnu reaguje též koncepční dokument státního podniku Lesy České republiky, s. p., („Lesy ČR“).¹⁵²³ Strategie rozvoje Lesů ČR na období od 1. 9. 2019 do 31. 12. 2024 aktualizovaná k 31. 12. 2020 uvádí, že probíhající klimatická změna je jedním z důvodů provozně i ekonomicky mimořádně složité situace, a to s ohledem na nutnost a soustředění se výhradně na zpracování nahodilých těžeb, ochranu i obnovu lesa a vodohospodářská opatření proti suchu a zastavení veškeré úmyslné těžby jehličnatého dříví.¹⁵²⁴

Využití lesů se dotýká také **Akční plán pro biomasu 2012–2020**, který analyzuje potenciál využití biomasy pro energetické účely v České republice do roku 2020. Potenciál pro energetické využití by se měl u lesní dendromasy navyšovat.¹⁵²⁵ Akční

¹⁵²² Viz Národní program ochrany a reprodukce genofundu lesních dřevin na období 2019–2027, s. 6. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/610711/Narodni_program_ochrany_a_reprodukce_genofundu_lesnich_drevin_2019_2027.pdf.

¹⁵²³ Lesy ČR obhospodařují cca 1,2 milionu ha lesů ve vlastnictví státu, což činí téměř 86 % rozlohy všech státních lesů a přibližně 45 % celkové výměry lesa v České republice. Blíže viz Strategie rozvoje Lesů ČR. Dostupné z: https://lesy.cz/wp-content/uploads/2021/01/Strategie-rozvoje_2020.pdf.

¹⁵²⁴ Těžba narostla z objemu cca 10,7 mil. m³ dříví v roce 2018 na 13,901 mil m³ dříví, přitom předchozí průměrný objem těžby byl mezi 7–8 mil m³ dříví ročně. Blíže viz Strategie rozvoje Lesů ČR, s. 5. Dostupné z: https://lesy.cz/wp-content/uploads/2021/01/Strategie-rozvoje_2020.pdf.

¹⁵²⁵ Viz Akční plán pro biomasu 2012–2020, s. 47. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/apb_final_web.pdf.

plán považuje disponibilní zemědělský a lesní potenciál pro produkci biomasy za důležitý předpoklad pro dosažení národního cíle podílu obnovitelných zdrojů energie, což má vazbu na Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (2019), který rovněž reflektuje nejistoty spojené s kalamitní situací v lesích,¹⁵²⁶ a dále je třeba navázat na předpokládané navýšení cílů na úrovni EU v balíčku Fit for 55, ale také na specifika dendromasy (upřednostnění kaskádového využití dřeva, zohlednění pomalého nárůstu dřevní hmoty v čase, zohlednění požadavků na legální těžbu).

21.4.2 Výzvy a příležitosti v právní úpravě ČR

Základní rámec národní právní úpravy v lesním hospodaření tvoří **zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)**. Lesní zákon jako účel vymezuje stanovení předpokladů pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm (§ 1). Neupravuje tedy specifický cíl, kterým je ochrana klimatu nebo realizace adaptačních a mitigačních opatření. Naplňování mimoprodukčních ekosystémových funkcí lesa, vhodná obnova lesa a udržitelné hospodaření v lese jsou však pro dosažení cílů v ochraně klimatu zásadní.

V odvětví lesa je nutné věnovat pozornost jak ploše lesních pozemků, tak kvalitě lesního porostu z hlediska plnění ekosystémových funkcí. K naplňování klimatických požadavků lze využít nástroje koncepční upravující celkový rámec činností a nástroje administrativní, které jsou založené na stanovení konkrétních povinností při správě a využití lesa. Nezbytné jsou funkční nástroje ekonomické, které upřednostňují ekosystémové funkce lesa (platby za ekosystémové služby) a podporují udržitelné způsoby hospodaření.

Kategorizace lesů

Jedním z využitelných nástrojů k ochraně klimatu je diferencované hospodaření v lesích, které umožňuje upřednostnit preferované funkce lesa a současně omezit hospodářské využití. Stávající diferenciaci je založena na **rozdělení lesů do tří základních kategorií**, které vychází z převažujících funkcí lesa (pozn.: mimo ponecháváme kategorizaci lesů pod vlivem imisí). Lesy hospodářské, jejichž převažující funkcí je produkce dřeva, tvoří 74,4 % lesů. Lesy zvláštního určení slouží primárně k jiným účelům, než je produkce dřeva. Patří sem lesy národních parků a národních přírodních rezervací, lesy v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně

¹⁵²⁶ Viz Národní energetický a klimatický plán, s. 36. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategie-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--252016/>.

a v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod. Do kategorie lesů zvláštního určení lze dále zařadit lesy, u kterých veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimo-produkčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním (jde např. o lesy lázeňské, lesy příměstské – rekreační, lesy se zvýšenou funkcí půdoochrannou, vodoochrannou, klimatickou nebo krajinnou, lesy potřebné pro zachování biologické různorodosti). Lesy zvláštního určení pokrývají 23,5 % lesů v ČR. Poslední kategorie, lesy ochranné, zahrnuje 2,1 % lesů v ČR,¹⁵²⁷ a patří sem lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích (jako jsou např. sutě, prudké svahy, strže, rašeliniště), dále vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy, lesy na exponovaných hřebenech a lesy v klečovém lesním vegetačním stupni.¹⁵²⁸

Z hlediska ochrany klimatu je žádoucí rozšíření lesů primárně nehopodářského charakteru na základě rozhodnutí orgánu ochrany lesa (to se může týkat např. lesů s výraznou vodoochrannou funkcí v chráněných oblastech přirozené akumulace vod vymezených na základě vodního zákona nebo také lesů ve vlastnictví ČR za účelem upřednostnění zájmu na ochraně klimatu), popř. přímo rozšířením zákonné úpravy.¹⁵²⁹ Kategorizace lesů a na ni navázané povinnosti (něco konat nebo se něčeho zdržet) by měla lépe zohlednit celospolečenský přínos lesů, podpořit přirozenou obnovu a druhově bohaté lesní celky.

Lesnické plánování

Koncepčním nástrojem pro správu lesa a lesní hospodaření jsou **lesní plány** (zde jimi souhrnně označujeme oblastní plán rozvoje lesů, lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy), které dále reflektují odlišné využití lesů. Oblastní plány rozvoje lesů (OPRL) slouží jako metodický nástroj státní lesnické politiky a obsahují doporučující zásady hospodaření v lesích a pro zpracování lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov. Základní hospodářská doporučení zahrnují mimo jiné cílovou druhovou porostní skladbu, minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu, hospodářský způsob, obmýtlí, obnovní dobu a hospodářský tvar, což jsou parametry významné z pohledu zajištění odolného lesa. Zpracování OPRL se řídí vyhláškou č. 298/2018 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů, která nahradila předchozí zastaralou právní úpravu. Kritizováno je však to, že umožňuje nevhodné vysazování smrků, a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin, byť navýšený, je hodnocen jako nedostatečný.¹⁵³⁰

¹⁵²⁷ Viz informace dostupné z: <https://www.mezistromy.cz/ekosystem-lesa/funkce-lesa/odborny>.

¹⁵²⁸ Viz též https://www.czso.cz/csu/czso/10n1-05-2005-lesnictvi__metodika.

¹⁵²⁹ Viz též podpora funkcí lesa ve spojení s ochranou vody v závěrech Posudku k otázce ústavněprávní ochrany vody Právnické fakulty UK, s. 23. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/640153/Posudek_k_otazce_ustavnepravni_ochrany_vody.pdf.

¹⁵³⁰ Viz Příspěvek Politika ochrany klimatu: slova ztracená ve větru, Klimatická koalice a Centrum pro dopravu a energetiku, 2020, s. 15. Dostupné z: <https://klimatickakoalice.cz/knihovna/materialy-z-akci/politika-ochrany-klimatu-v-cesku-slova-ztracena-ve-vetru>.

Lesnické plánování by přitom mělo sloužit jako klíčový podklad pro zajištění „klimatických“ funkcí při hospodářském využití lesa, a to nastavením žádoucího poměru činností v lese a jejich praktickým naplňování.

Z hlediska dopadů klimatické změny nabývá na významu také posouzení lesních plánů, pokud jde o využití nepůvodních druhů lesních dřevin, které se děje za účasti orgánů ochrany přírody. Např. schválení lesních hospodářských plánů a protokolární předání lesních hospodářských osnov hodnotí orgán ochrany přírody tak, aby nedošlo k poškození přírodních stanovišť v jejich přirozeném areálu rozšíření nebo původních druhů rostlin anebo živočichů (§ 4 odst. 3 a 4 zák. o ochraně přírody a krajiny). Výjimkou je využití modřínu opadavého a douglasky tisolisté (s výjimkou zvláště chráněných území a lokalit soustavy Natura 2000).

Řešení mimořádných situací

V roce 2019 došlo k novelizaci lesního zákona, která reagovala na řešení **mimořádné kalamitní situace v lesích**. Ministerstvo zemědělství je na základě provedených změn oprávněno za účelem minimalizace škod na lesích rozhodnout o nezbytných opatřeních, kterými stanoví odchylky od závazných zákonných ustanovení týkajících se reprodukčního materiálu lesních dřevin, prodloužení doby pro zajištění porostu, povinností v ochraně lesa, řešení nahodilé těžby.¹⁵³¹ Tato opatření může Ministerstvo zemědělství uložit též opatřením obecné povahy.

V roce 2019 a 2020 Ministerstvo zemědělství vydalo již několik opatření obecné povahy podle § 51a lesního zákona, a to jako „*mimořádná opatření pozitivního charakteru, kterými se cíleně uvolňují stávající pravidla tak, aby vlastníci lesů získali větší prostor k co nejefektivnějšímu využití omezených pracovních kapacit na zefektivnění boje s kůrovcem a postupnou obnovu lesních porostů na kalamitních holinách*“.¹⁵³² V rámci opatření došlo např. k úpravě doby pro zalesnění holin na 5 let, dále bylo umožněno při zalesňování v období do 31. prosince 2022 použít reprodukční materiál lesních dřevin z kterékoli přírodní lesní oblasti a nadmořské výšky.¹⁵³³

Právní úprava mimořádných situací je směřována k zajištění obnovy lesů po bezprecedentní kůrovcové kalamitě. Neměla by být využita na úkor dlouhodobého cíle zajištění odolnosti lesa vůči klimatické změně.

¹⁵³¹ Nově vložené ustanovení § 51a lesního zákona umožňuje mimořádné postupy Ministerstva zemědělství „v případech regionálních nebo celostátních mimořádných situací majících charakter kalamit, vyvolaných zejména biotickými nebo abiotickými činiteli, které nastaly na území dvou a více krajů, kdy plnění povinností ze strany vlastníků lesů není možné, nebo by nevedlo k naplnění účelu zákona“ (viz § 51a odst. 1 lesního zákona). Důvodová zpráva k zákonu č. 90/2019 Sb., kterým bylo doplněno ustanovení § 51a do lesního zákona, poukázala na to, že suchá období trvající již od roku 2014 mají zásadní dopady na zdravotní stav lesních porostů a ve spojení s přemnožením podkorního hmyzu vyžadují specifická řešení mimo běžný režim hospodaření v lesích, což se promítá právě do uvedených mimořádných postupů.

¹⁵³² Blíže k vydaným opatřením viz informace z webu Ministerstva zemědělství: <http://eagri.cz/public/web/mze/lesy/lesnictvi/pestovani-a-ochrana-lesu/kurovcova-kalamita/informace-k-ooop1a2.html>.

¹⁵³³ Viz např. opatření obecné povahy z dubna 2020, http://eagri.cz/public/web/file/648635/_17110_2020_MZE_16212.pdf.

Ochrana pozemků určených k plnění funkcí lesa

Jedním ze základních předpokladů pro dosažení požadovaného mitigačního efektu lesů, jakož i dalších ekosystémových funkcí, je zajištění dostatečné plochy pokryté (druhově bohatými a odolnými) lesními porosty. To lze zajistit jak ochranou existujících pozemků určených k plnění funkcí lesa, tak vytvářením nových ploch k zalesnění. *De lege lata* je plošná ochrana pozemků určených k plnění funkcí lesa lesním zákonem zajištěna. Veškeré pozemky určené k plnění funkcí lesa musí být účelně obhospodařovány podle lesního zákona a jejich využití k jiným účelům je zakázáno. O výjimce z tohoto zákazu může rozhodnout orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu (§ 13 odst. 1 lesního zákona). Mezi zásady pro **využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům** patří přednostní použití pozemků méně významných z hlediska plnění funkcí lesa, co nejmenší narušení hospodaření v lese a plnění jeho funkcí, požadavek, aby nedocházelo k nevhodnému dělení lesa z hlediska jeho ochrany a k ohrožení sousedních lesních porostů, nesmí být narušována síť lesních cest, meliorací a hrazení bystřin v lesích a jiná zařízení sloužící lesnímu hospodářství, zřizované pozemní komunikace a průseky v lese nesmí vést ke zvýšenému ohrožení lesa, zejména větrem a vodní erozí. Projektantům nebo pořizovatelům územně plánovací dokumentace, jakož i zpracovatelům dokumentací staveb je uložena povinnost dbát zachování lesa a navrhnout a zdůvodnit taková řešení, která jsou z hlediska zachování lesa, ochrany životního prostředí a ostatních celospolečenských zájmů nejvhodnější.

Prakticky je významná role **orgánů ochrany lesa**, které jako dotčené orgány státní správy vydávají souhlasy v řízení podle zvláštních předpisů, kde hájí zájmy na ochraně lesa, a rozhodují o odnětí pozemků k plnění funkcí lesa, tedy uvolnění pozemků pro jiné využití, resp. omezení využívání pozemků pro plnění funkcí lesa. Využitelný je též postup orgánu státní správy lesů, který může na návrh žadatele nebo vlastníka pozemku anebo z vlastního podnětu rozhodnutí o odnětí nebo o omezení změnit nebo zrušit, vyžaduje-li to veřejný zájem nebo přestane-li pozemek sloužit účelu, pro který bylo rozhodnutí vydáno (§ 16 odst. 4 lesního zákona).

Odnětí lesních pozemků je spojeno s ekonomickým nástrojem, **poplatkem za odnětí**. Z poplatku existují výjimky pro záměry související s hospodářskou činností v lese a dále vyjmenované záměry veřejně prospěšného charakteru: výstavba objektů a zařízení potřebných pro čištění odpadních vod, výstavba objektů a zařízení potřebných pro jímání a výrobu pitné vody. Výše poplatku za odnětí je proměnlivá, neboť závisí na průměrné ceně dřeva na trhu, kterou každým rokem vyhláší Ministerstvo zemědělství. Poplatek zohledňuje ekologickou váhu lesa, která vychází z kategorizace lesů, nicméně z hlediska dostatečného plnění motivační funkce z hlediska změny klimatu je žádoucí více zohlednit mimoprodukční funkce lesa včetně funkce adaptační a mitigační.

Důležitým nástrojem pro zajištění a ochranu lesních ploch a také pro koncepční vytváření nových ploch k zalesnění je územní plánování. Z hlediska zalesňování

je třeba dále reflektovat povolovací postupy, které jsou navázané na ochranu dalších složek životního prostředí. Pro změnu druhu pozemku nebo způsobu využití pozemků se stanovenou výměrou je vyžadováno územní rozhodnutí [§ 80 odst. 3 písm. c) stavebního zákona]. Lesní plánování, zalesňování a odlesňování a další zásahy v lese podléhají hodnocení z hlediska ochrany přírody a krajiny (viz § 4 zák. o ochraně přírody a krajiny). V případě, že má dojít k zalesnění pozemku, který je součástí zemědělského půdního fondu, je dále nutný souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí dle § 9 odst. 1 zák. o ochraně zem. půd. fondu. Rozsáhlé záměry spojené se zalesňováním a odlesňováním jsou kromě toho regulovány v rámci právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí [viz příloha č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životního prostředí)].

Povinnosti vlastníka lesa přispívající k mitigaci/adaptaci

Pro **vlastníky lesa** platí obecná povinnost obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa. Ve vhodných podmínkách je žádoucí využívat přirozené obnovy (§ 31 odst. 1 lesního zákona). Dále je regulována velikost holé seče při mýtní těžbě úmyslné (§ 31 odst. 2 lesního zákona), jakož i zakmenění a přiřazování holosečí k mladým porostům. Dále musí být respektovány limity těžby (§ 33 lesního zákona). Vlastník lesa je povinen v rámci ochrany lesa provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les, dbát, aby lesní porosty nebyly nepřiměřeně poškozovány zvěří, zvyšovat odolnost lesa a jeho stabilitu (zejména vhodnou druhovou skladbou dřevin a jejich rozmístěním v porostu, výchovou v mladých porostech, zakládáním zpevňovacích pásů na okraji i uvnitř lesních porostů, používáním vhodných způsobů a postupů obnovy a řazením sečí). Při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese (větrné a sněhové kalamity, přemnožení škůdců, nebezpečí vzniku požárů v období sucha apod.) je vlastník lesa povinen činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků. V rámci novelizace lesního zákona v roce 2019 přibylo ustanovení zohledňující podmínky plnění preventivních opatření. Podle § 32 odst. 2 lesního zákona se na likvidaci klesti a dalších těžebních zbytků prováděnou za účelem splnění preventivní povinnosti bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů nevztahují právní předpisy o ochraně ovzduší, přitom nejsou dotčeny právní předpisy o odpadech.

Vlastník lesa je povinen za účelem předcházení degradace lesní půdy a pro zachování mimoprodukčních funkcí lesa ponechávat v lese odpovídající množství těžebních zbytků a na dožití a k zetlení určených stromů či jejich částí.¹⁵³⁴ Vlastník

¹⁵³⁴ Viz § 33 odst. 3 lesního zákona, ve znění účinném od 29. listopadu 2021: „*Za účelem předcházení degradace lesní půdy a pro zachování mimoprodukčních funkcí lesa ponechává vlastník lesa v lese odpovídající množství těžebních zbytků a na dožití a k zetlení určených stromů či jejich částí.*“

lesa je dále povinen chránit les před znečišťujícími látkami unikajícími nebo vznikajícími při jeho hospodářské činnosti. V lese je povinen používat výhradně biologicky odbouratelné oleje k mazání řetězů motorových pil a biologicky odbouratelné hydraulické kapaliny. Při ochraně lesních porostů je povinen dát přednost účinným technologiím šetřícím životní prostředí.

Důležitou zásadou je to, že hospodaření v lesích musí vlastník lesa zajišťovat v součinnosti s **odborným lesním hospodářem**, jehož role je v podmínkách změn klimatu zvláště významná, ale také složitá v tom, že musí pracovat s určitou nejistotou. Kvalifikované plnění povinností vlastníka lesa a upřednostnění dlouhodobých ekosystémových funkcí (upřednostnění přirozené obnovy lesa a maximální diversity v obnově umělé, výběrové hospodaření, zvýšený podíl melioračních a stabilizačních dřevin) je důležitým nástrojem pro dosahování klimatických cílů, vyžaduje však aktivní a uvědomělý přístup, což platí také pro promítnutí nových ustanovení lesního zákona. Při zvažování dalších úprav je třeba v rámci povinností vlastníků a uživatelů lesa více zdůraznit přínosy lesa pro společnost a zodpovědnost za dosažení žádoucího stavu, zvláštní podmínky lze stanovit pro státní lesy. Tam, kde vlastník nechce či nemůže sám hospodařit, lze zvážit nucenou náhradní správu lesa.¹⁵³⁵

Dotační tituly

Stát podporuje hospodaření v lesích poskytováním služeb nebo finančních příspěvků vlastníkům lesů k ochraně lesů, zajištění mimoprodukčních funkcí a k využití ekologických a přírodě blízkých šetrných technologií. Na poskytnutí služeb nebo finančního příspěvku však není právní nárok. Finanční příspěvky poskytuje Ministerstvo zemědělství, případně Ministerstvo životního prostředí nebo Ministerstvo obrany.

Ministerstvo zemědělství poskytuje ze svého rozpočtu příspěvky v souladu s nařízením vlády č. 30/2014 Sb., o stanovení závazných pravidel poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích a na vybrané myslivecké činnosti (např. příspěvek na ekologické a k přírodě šetrné technologie při hospodaření v lese, jako je soustředování dříví lanovkou nebo koněm, příspěvek na štěpkování/drcení kleslého dříví s rozptýlením štěpky/drtě v porostu, příspěvek na obnovu, zajištění a výchovu lesních porostů do 40 let věku, příspěvek na ochranu lesa: asanace insekticidní sítí, odkorněním apod.).

Podle tiskové zprávy Ministerstva zemědělství ze dne 26. listopadu 2021¹⁵³⁶ budou finanční příspěvky na hospodaření v lesích navýšeny z 1,7 miliardy korun

*Ministerstvo stanoví právním předpisem podrobnosti o minimálním množství a způsobech ponechání těžebních zbytků a na dožití a k zetlení určených stromů či jejich částí.**

¹⁵³⁵ Viz rozbor návaznosti problematiky ochrany vody a péče o les: Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody Právnické fakulty UK, s. 23. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/640153/Posudek_k_otazce_ustavnepravni_ochrany_vody.pdf.

¹⁵³⁶ Viz tisková zpráva Ministerstva zemědělství ze dne 26. listopadu 2021: https://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2021_ministerstvo-zemedelstvi-bude-prubezne.html.

na 3,3 miliardy v roce 2022 a v roce 2023 se má příspěvek zvýšit na 4,6 miliardy. Podpora by měla směřovat zejména na výsadbu listnáčů k zajištění druho-
vě pestrých lesů. Nově je upraven příspěvek na mechanickou přípravu půdy na
sázení, konkrétně na odstranění drnu nebo hrabanky, dále na podporu instalace
feromonových odparníků do lapačů na kůrovce a stahování klestu (větví a vršku
z pokáceného stromu) na hromadu a ponechání k tlení na místě. V podporovaných
oplocenkách je navýšen požadavek na **zastoupení melioračních a zpevňujících
dřevin z 30 na 40 %**.

V únoru 2022 vyhlásilo Ministerstvo zemědělství výzvu k podávání ohlášení
a žádosti o finanční příspěvek na podporu adaptace lesních ekosystémů na klima-
tickou změnu vlastníkům státních i nestátních lesů za období let 2022–2026.¹⁵³⁷
Jedná se o nenáročný příspěvek určený podle plochy. Vychází z § 46 odst. 10 les-
ního zákona, který zahrnuje finanční příspěvky na zvládnutí následků mimořádných
okolností a nepředvídaných škod v lesích ve spojení s § 46 odst. 1 písm. l) lesního
zákona. Prakticky je možný souběh příspěvku poskytovaného na hospodaření v le-
sích uvedeného výše a příspěvku na podporu adaptace lesů. Žadatel o adaptační
příspěvek musí splnit parametry výzvy, kam patří např. požadavek menších holin
z mýtní úmyslné těžby, druhově pestřejší obnova a podpora potenciálu přirozené
obnovy, ponechání dřeva k zetlení či šetrné postupy při soustředování dřeva.

V rámci programu pro zalesňování je podporována péče o lesní porost a přechod
z ukončení zemědělské činnosti. Dotace na založení lesního porostu diferencují saz-
bu dotace podle druhu dřevin, zvýhodněna je přeměna pozemku s druhem země-
dělské kultury standardní orná půda, vinice, chmelnice, ovocný sad, školka nebo
jiná trvalá kultura. Podpora se řídí nařízením vlády č. 185/2015 Sb., o podmínkách
poskytování dotací v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy a o změně někte-
rých souvisejících nařízeních vlády, a přímo použitelnými předpisy EU.

Adaptační aktivity v lesích podporuje také Ministerstvo životního prostředí
v národním programu Podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, který je navázán
na opatření vyplývající z plánovacích a koncepčních dokumentů (např. plány péče
o zvláště chráněná území). V rámci podprogramu Adaptace lesních ekosystémů na
změnu klimatu je podporováno zlepšování druhové skladby lesů a bezpečné pone-
chání dřevní hmoty v lese.¹⁵³⁸

Rozvrstvení dotačních titulů v odvětví lesa v zásadě zahrnuje adaptační i miti-
gační cíle, vyžaduje však aktivní přístup vlastníků nebo uživatelů lesa k plnění po-
žadavků a zajištění potřebného financování. Výzvou pro další období je nastavení
zvláštní platby za ekosystémové služby, resp. zajištění ekosystémových služeb na-
stavením odpovídajících povinností vlastníků a uživatelů lesa, a celkově koncepční
nastavení dotačních titulů vycházejících z nutnosti reflexe klimatické změny nikoliv

¹⁵³⁷ Viz výzvy dostupné zde: <https://eagri.cz/public/web/mze/lesy/dotace-v-lesnim-hospodarstvi-a-my-slivosti/adaptace/vyzva-k-podavani-ohlaseni-a-zadosti-o-1.html>, <https://eagri.cz/public/web/mze/lesy/dotace-v-lesnim-hospodarstvi-a-myslivosti/adaptace/vyzva-k-podavani-ohlaseni-a-zadosti-o.html>.

¹⁵³⁸ Blíže viz: <https://www.dotace.nature.cz/115-176-programy.html>.

jako mimořádné události, ale dlouhodobého (běžného) jevu, na který je třeba preventivně a průběžně reagovat.

Návaznost na další oblasti právní úpravy

Plnění funkcí lesa je výrazně narušováno početním stavem lovné zvěře. V tomto směru je nutné prakticky přistoupit k zásadní redukci stavu a podpořit tak udržení a obnovu lesa, jakož i dalšího porostu ve volné krajině v návaznosti na udržení vody a zmírnění klimatické změny.¹⁵³⁹ K tomu by měly pomoci již provedené změny **zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti** a vyhlášky č. 245/2002 Sb., o době lovu jednotlivých druhů zvěře a o bližších podmínkách provádění lovu, spočívající zejména v rozšíření doby lovu u některých druhů spárkaté zvěře.

Důležitou mimoprodukční funkcí lesa je udržování vodního režimu, správa drobných vodních toků a bystrin. Cílem žádoucích opatření je zpomalení povrchového odtoku vody, vytváření a obnova vodních prvků v krajině.¹⁵⁴⁰ Pro lesy zahrnuté v chráněných oblastech přirozené akumulace vod podle § 28 vodního zákona je v rozsahu prováděcího nařízení vlády zakázáno zmenšovat rozsah lesních pozemků či je odvodňovat.

Do zalesňovacích a odlesňovacích projektů je nutno promítnout **otázky ochrany přírody**. To je zohledněno v řešení nepůvodních druhů, ale také při posuzování zásahu do lesů jako významných krajinných prvků. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (§ 4 odst. 2 zák. o ochraně přírody a krajiny). V rámci zvláštní ochrany přírody a krajiny jsou lesy součástí zvláště chráněných území a stanovišť v rámci systému Natura 2000, což dále koriguje jejich ochranu, resp. využití.

Orgány státní správy lesů vstupují jako dotčené orgány státní správy do **územně plánovacích procesů** a uplatňují závazná stanoviska k ochraně dotčených zájmů, což dále podporuje zohlednění ochrany lesů. Zvláštní pozornost vyžaduje nastavení cílů a úkolů územního plánování, a to s ohledem na potřebu zajištění dostatečných ploch pro naplňování klimatických opatření. Lesní biomasa se podílí na dosahování cílů na úseku **obnovitelných zdrojů energie**. Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, zahrnuje mezi obnovitelné zdroje energii biomasy a paliv z ní vyráběných.¹⁵⁴¹ Energetické využití však nesmí vést k ohrožení stabilního lesa.¹⁵⁴² Nabízí se např. využití lesního odpadu, jako jsou

¹⁵³⁹ Viz Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody Právnické fakulty UK, s. 23. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/640153/Posudek_k_otazce_ustavnepravni_ochrany_vody.pdf.

¹⁵⁴⁰ Viz též program Lesy ČR Vracíme vodu lesu.

¹⁵⁴¹ Biomasa je mimo jiné biologicky rozložitelná část produktů, odpadů a zbytků biologického původu z lesnictví a souvisejících odvětví. Jako lesní biomasa je označena biomasa vyrobená v lesnictví. Viz ustanovení § 2 písm. a) a b) zák. o podporovaných zdrojích energie.

¹⁵⁴² Adaptační strategie 2021, s. 117.

pařezy, kořeny, kůra, vršky stromů, větve, šišky a dendromasa z prvních probírek a prořezávek při současném vyvážení požadavku na ponechání zbytkového dřeva k zetlení přímo v lese. V souladu se zásadou kaskádového využití je možné přímé využití zbytkového dřeva pro zajištění tepla pro domácnosti, popř. využití štěpky, pelet nebo briket vyrobených z dřevní hmoty.

21.4.3 Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě

Pro dosažení efektivního příspěvku sektoru lesa k ochraně klimatu je žádoucí dále podpořit **nástroje zajišťující kvantitu i kvalitu lesa** a přizpůsobit je novým požadavkům. Adaptační kapacita v sektoru lesního hospodaření je obecně hodnocena negativně, a to kvůli stávající nevhodné (málo odolné) skladbě dřevin s převahou smrkových monokultur. Sektor lesního hospodářství je současně považován za jeden z nejzranitelnějších vůči všem projevům změny klimatu. Největší riziko představuje sucha a zvyšování teplot, jejichž dopady vedou k oslabení lesa a tím zvýšení jeho zranitelnosti. Rostoucí teploty přinášejí posun vegetačních stupňů a nutnost reagovat zavedením nových druhů. S tím je však spojen „ekologický konflikt“ definovaný potřebou chránit zejména v chráněných oblastech původní genetické zdroje.

Lesy přitom mají důležitou úlohu v **adaptační i mitigační rovině**. Proaktivní řešení ochrany lesa vyžaduje jak dlouhodobá strategická řešení zohledňující setrvalý efekt projevů klimatické změny, tak konkrétní aktivní opatření v reálném čase reagující na některé náhlé a destruktivní projevy spojené se změnou klimatu. Včasné vhodné aktivity na úseku využívání půdy a lesnictví přitom přinášejí relativně nízkonákladové možnosti pohlcování CO₂¹⁵⁴³ a přispívají k odolnosti společnosti.

V českém právním řádu sice došlo k několika změnám, ty však stále „*plně neodpovídají cílům Koncepce státní lesnické politiky do roku 2035 a potřebám efektivní adaptace těchto stěžejních ekosystémů na změnu klimatu*“.¹⁵⁴⁴ Prozatím chybí komplexní klimatická legislativa a mezioborová spolupráce na úrovni managementu krajiny ve vztahu k zemědělství a lesnictví či v ochraně vody se stále vyvíjí. Aktualizovaný koncepční a legislativní rámec celého sektoru by měl reagovat na požadavky balíčku Fit for 55, kdy je třeba celé území ČR připravit na plnění požadované míry propadů. Dlouhodobě se vede **diskuse o přijetí nového lesního zákona**, který by měl přinést komplexní změnu v kategorizaci lesů za účelem zdůraznění jejich mimoprodukčních funkcí a širokou podporu přírodě blízkým způsobům obhospodařování lesů a lesní biodiverzity. Dle všeho však nemusí nutně docházet k ostrému řezu mezi stávající a potenciální novou právní úpravou,¹⁵⁴⁵ spíše tedy k širšímu uplatnění závazných pravidel nutných k podpoře plnění klimatických

¹⁵⁴³ VOMÁČKA, Vojtěch, JANČÁŘOVÁ, Ilona. Climate Change Disputes in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 4, s. 412.

¹⁵⁴⁴ Adaptační strategie 2021, s. 117.

¹⁵⁴⁵ MÜLLEROVÁ, H. *Právní úprava lesnictví a změny klimatu*. Op. cit.

funkcí lesa. Do podzákoných předpisů by se měly promítnout alternativní metody hospodářské úpravy pro bohatě strukturované lesy a podpora a zároveň regulace odběru biomasy tak, aby nebyl ohrožen stav lesních ekosystémů. Přes dílčí změny v sektoru lesního hospodaření přetrvává požadavek na posílení adaptační kapacity především zvýšením zastoupení druhů dřevin odolnějších vůči suchu a upřednostněním podrostního a výběrného způsobu hospodaření, při kterém nevznikají holiny, na podporu přirozené obnovy lesa, přestavbu smrkových porostů a podporu obnovy přirozeného vodního režimu v lesích.¹⁵⁴⁶ V tomto směru jsou nezbytné **podpůrné ekonomické nástroje** (dotace, kompenzace) zvýhodňující preferované postupy a komplexní ekosystémový přístup v řešeném území ve spojení s vyhodnocením vlastního vkladu vlastníků a uživatelů lesů. K důležitým a přetrvávajícím úkolům patří péče o dostatek kvalitních zdrojů reprodukčního materiálu lesních dřevin pro budoucí generace.¹⁵⁴⁷ V souvislosti s rozšířením plochy pozemků určených k plnění funkcí lesa je možné zvážit korekci administrativní náročnosti zalesňování pozemků zemědělského půdního fondu, a to ve spojení s územním plánováním, současně však s ohledem na zachování a podporu mimolesní biodiverzity a produkční funkce zemědělské půdy.

Kromě dotační podpory a kompenzací v lesním hospodaření je žádoucí posílit funkci **poplatku za odnětí pozemků** k plnění funkcí lesa, aby byly více zohledněny ekologické, resp. klimatické funkce lesa a posílena jeho plošná ochrana.

Dalšími podpůrnými kroky může být **scelování lesních pozemků** umožňující účelné a kvalitnější lesní hospodaření a s tím spojené posílení odolnosti lesů vůči změně klimatu nebo sdružování drobných vlastníků lesů vedoucí ke komplexnímu hospodaření v lese podle závazných pravidel. Tyto postupy je ovšem třeba korigovat se zájmy na ochraně biodiverzity.¹⁵⁴⁸

Z hlediska oběhového a nízkouhlíkového hospodářství je vhodné upřednostnit jako **výrobní materiál dřevo** a omezit též vývoz dřeva z ČR. Širší využití dřeva se týká stavebnictví, kde je třeba vyhodnotit legislativní bariéry spojené s bezpečnostními předpisy.

Na úseku **myšlivosti** je nutné stabilizovat početní stav zvěře na hodnotách únosných pro zachování přirozené obnovy širokého spektra dřevin, tj. za účelem omezení škod způsobených zvěří.

V odvětví lesa je nezbytné zejména včasné provedení žádoucích opatření v praxi ve spojení s aktivním (povinným) přístupem vlastníků a uživatelů lesa. Příkladem dobré praxe a motivací pro jiné vlastníky by mohlo být upřednostnění mimoprodukčních funkcí lesa v lesích ve vlastnictví státu.

¹⁵⁴⁶ Viz Koncepce státní lesnické politiky do roku 2035, s. 10.

¹⁵⁴⁷ Viz Ibid.

¹⁵⁴⁸ Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016–2025 totiž poukazuje na rizika přidružování lesů, pokud v rámci toho dojde k zániku společenstev lemujících rozhraní mezi lesy.

22 BIODIVERZITA

Tereza Snopková

22.1 Vztah mezi biodiverzitou a změnou klimatu

„Příroda je pro existenci člověka a dobrou kvalitu života zásadní. Většinu přínosů, které příroda poskytuje lidem, lze nahradit jen zčásti a některé nelze nahradit vůbec.“¹⁵⁴⁹ „Změna klimatu je přímou příčinou, která čím dál více zhoršuje dopad dalších příčin na přírodu a blahobyt lidstva.“¹⁵⁵⁰ „Prognózy uvádějí, že změna klimatu bude v příštích desetiletích čím dál důležitější jakožto přímá příčina změn v přírodě a jejich přínosů, které poskytuje lidem. Scénáře ukazují, že k tomu, aby mohly být Cíle udržitelného rozvoje a Víze biologické rozmanitosti do roku 2050 splněny, je třeba při definování budoucích cílů zohlednit dopady změny klimatu.“¹⁵⁵¹

V návaznosti na citovanou Globální hodnotící zprávu Mezivládního vědecko-politického panelu pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách – Shrnutí pro tvůrce politik lze na biodiverzitu nahlížet z několika perspektiv, které by se měly dále promítat do strategických úvah.

Za prvé z toho hlediska, že ochrana biodiverzity a udržitelné využívání přírodních zdrojů je cílem sama o sobě, neboť na ní závisí přístup k potravinám, vodě, energii i surovým materiálům. Příroda a biodiverzita jsou základem pro zdraví a sociálně ekonomické benefity.

Za druhé je podstatné, že změna klimatu spolu se změnami ve využívání půdy a moří a přímým využíváním organismů patří mezi hlavní příčiny celosvětového úbytku biologické rozmanitosti.¹⁵⁵² Příroda se historicky přizpůsobovala změnám, klimatu, nyní však jde o změny extrémního rozsahu, pokud jde o jejich

¹⁵⁴⁹ Viz IPBES (2019): Globální hodnotící zpráva Mezivládního vědecko-politického panelu pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách – Shrnutí pro tvůrce politik. Sekretariát IPBES, Bonn, Německo, s. 10. (České znění Shrnutí pro tvůrce politik přeložilo z oficiální anglické verze dokumentu Summary for Policymakers Ministerstvo životního prostředí). Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20201008-MZP-prinasi-cesky-preklad-hlavnich-zaveru-Globalni-hodnotici-zpravy-o-biologicke-rozmanitosti/\\$FILE/IPBES_Globalni-hodnotici-zprava.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_20201008-MZP-prinasi-cesky-preklad-hlavnich-zaveru-Globalni-hodnotici-zpravy-o-biologicke-rozmanitosti/$FILE/IPBES_Globalni-hodnotici-zprava.pdf).

¹⁵⁵⁰ Ibid., s. 13.

¹⁵⁵¹ Ibid., s. 16.

¹⁵⁵² Ibid., s. 12. Biodiverzita je negativně dotčena řadou dalších činností, jako je intenzivní zemědělská činnost, rozšiřování měst do volné přírody, fragmentace krajiny, znečišťování nebo rozšiřování invazních druhů, což je třeba vzít v úvahu při komplexním řešení její ochrany.

rychlost a permanentní stres.¹⁵⁵³ Biodiverzita je ohrožena zvyšujícími se teplotami a dlouhodobým suchem. Z hlediska dopadů změny klimatu se očekává posun produkčních oblastí, šíření a rostoucí intenzita nových škůdců a chorob rostlin a s tím související tlak na vyšší využití přípravků na ochranu rostlin. **Geografická redistribuce biodiverzity v důsledku změny klimatu**¹⁵⁵⁴ může mít významné dopady na společenstva, ekosystémové služby, a tedy i na člověka. V oslabeném systému je ohrožena také potravinová bezpečnost. Klimatická změna zasahuje také památky, ohrožena je třetina přírodních lokalit světového dědictví, mimo jiné oblast Velkého bariérového útesu.¹⁵⁵⁵ Biodiverzitu neohrožuje pouze změna klimatu samotná, ale do konfliktu s ní se mohou dostat také konkrétní adaptační nebo mitigační opatření (např. stavby pro využití obnovitelných zdrojů energie).¹⁵⁵⁶

Za třetí platí, že **zdravé ekosystémy pomáhají vhodně reagovat na klimatickou změnu, a to jak v rovině mitigace, tak v rovině adaptace. Jednou ze zásadních ekosystémových služeb přírody ve vztahu ke změně klimatu je ukládání uhlíku v ekosystémech (zásadní roli zde hrají lesní ekosystémy). Ochrana lesů a zpomalení deforestace prospívají biodiverzitě i ochraně klimatu. Krajinné a přírodní prvky zvyšují odolnost proti povodním a přispívají ke snížení vlivů sucha (např. mokřadní mikroklima¹⁵⁵⁷).**

22.2 Ochrana biodiverzity a změna klimatu v mezinárodním a evropském právu

Ochranu biodiverzity zajišťuje bohatý mezinárodní právní rámec čítající **několik stěžejních mezinárodních úmluv**.¹⁵⁵⁸ Mezinárodní úmluvy upravující ochranu

¹⁵⁵³ TROUWBORST, Arie. Climate change adaptation and biodiversity law. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 299, 300.

¹⁵⁵⁴ S ohledem na výrazné změny geografického rozšíření organismů vlivem globálních projevů změny klimatu se hovoří o „*měníci se geografii života*“ na naší planetě. Předpokládaným trendem je šíření nepůvodních (invazních) druhů, kterým budou lépe vyhovovat změněné klimatické podmínky a hydrologický režim a které budou využívat stresu původních organismů spojeného se změněnými podmínkami prostředí.

¹⁵⁵⁵ Blíže viz Mezinárodní svaz ochrany přírody. Dostupné z: <https://whc.unesco.org/en/news/2219>.

¹⁵⁵⁶ K potenciálním konfliktům viz KRAVCHENKO, Svitlana. Climate change, biodiversity and human rights: Can synergy help? In MAES, F., CLIQUET, A., DU PLESSIS, W. et al. (Eds.). *Biodiversity and Climate Change Linkages at International, National and Local Levels*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 216.

¹⁵⁵⁷ MAZANCOVÁ, Eva. Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Ed.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 74–85.

¹⁵⁵⁸ Mezi hlavní mezinárodní prameny právní úpravy patří Úmluva o biologické rozmanitosti (Rio de Janeiro, 1992), Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin – CITES (Washington, 1973), Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (Ramsar, 1971), Úmluva o ochraně stěhovavých

biodiverzity vznikaly již před přijetím Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu. Nebyly tedy výslovně spojeny s řešením klimatické změny a realizací adaptačních či mitigačních potřeb ve vztahu ke změně klimatu.¹⁵⁵⁹ Ochrana biodiverzity a trvale udržitelné využívání jejích složek¹⁵⁶⁰ je však kompatibilní s cíli na úseku klimatického práva a zároveň je důležitým korektivem pro opatření přijímaná na tomto úseku. **Ve vztahu mezi cíli na úseku ochrany klimatu a ochrany biodiverzity** je třeba vidět a zdůraznit vzájemnou synergii a využít ji ke společnému řešení. Ústředním tématem tohoto synergického vztahu musí být jak bezprostřední reakce na projevy změny klimatu, tak zejména plánované posilování odolnosti (rezilience) ekosystémů a zohlednění dlouhodobého vývoje změny klimatu. Tradiční nástroje v ochraně biodiverzity cílené na podporu stanovišť, druhů a ochranu před lidskými antropogenními vlivy mohou být prospěšné i nadále, mění se však způsob jejich uplatnění.¹⁵⁶¹ Tradiční instituty by měly pracovat s tím, že stanoviště budou obsazena novými druhy a bude docházet k častějším změnám v ekosystémových souvislostech, což bude vyžadovat hledání optimálních klimatických podmínek pro další život dotčených druhů.

Pokud jde o vztah mezi Rámcovou úmluvou OSN o změně klimatu a Úmluvou o biologické rozmanitosti, je možné připomenout, že obě úmluvy byly výstupem jednání OSN v Rio De Janeiro v roce 1992. Úmluvy jsou na sobě nezávislé, nicméně se jedná o systémy, které zohledňují globální problémy (ztráta biodiverzity, změna klimatu) a cíle, které se navzájem prolínají a doplňují.¹⁵⁶²

V preambuli **Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu** je vyjádřeno znepokojení, že klimatická změna (další oteplování zemského povrchu a atmosféry v důsledku narůstající koncentrace skleníkových plynů) s sebou nese negativní efekt v podobě nepříznivého vlivu na přírodní ekosystémy a lidstvo jako takové. V čl. 2 UNFCCC se hovoří o tom, že potřebné stabilizace skleníkových plynů by mělo být dosaženo v takovém časovém období, aby bylo ekosystémům umožněno přirozenou cestou se přizpůsobit změně klimatu. V čl. 4 písm. d) UNFCCC je obecně formulovaný požadavek podporovat udržitelné hospodaření s místy propadu a rezervoáry všech skleníkových

druhů volně žijících živočichů (Bonn, 1979), Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví (Paříž 1979), Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť – UNESCO (Bern, 1979), Evropská úmluva o krajině (Florence, 2000), Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat (Kyjev, 2003). Podpůrný (lidskoprávní) rámec pro řešení ochrany biodiverzity v nových klimatických podmínkách poskytuje také Stockholmská deklarace, která již v roce 1972 uznala právo člověka na přiměřené životní podmínky a stanovila požadavek ochrany přírodních zdrojů ve prospěch současných i budoucích generací prostřednictvím pečlivého plánování nebo řízení. K tomu blíže viz KRAVCHENKO, S. Climate change, biodiversity and human rights: Can synergy help? Op. cit.

¹⁵⁵⁹ TROUWBORST, A. *Climate change adaptation and biodiversity law*. Op. cit., s. 303.

¹⁵⁶⁰ WILLMORE, Christine. Sovereignty, conservation and sustainable use. In MORGERA, E., RAZZAQUE, J. (Eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 35.

¹⁵⁶¹ TROUWBORST, A. *Climate change adaptation and biodiversity law*. Op. cit.

¹⁵⁶² MALJEAN-DUBOIS, Sandrine a WEMAËRE, Matthieu. Biodiversity and climate change. In MORGERA, E., RAZZAQUE, J. (Eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 296, 297.

plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, včetně biomasy, lesů, oceánů, stejně tak jako ostatních pevninských, pobřežních a mořských ekosystémů, a ve vzájemné spolupráci podporovat jejich ochranu a rozvoj.¹⁵⁶³ Přístup mezinárodního klimatického práva k ochraně biodiverzity je však považován spíše za opatrný.¹⁵⁶⁴

Kjótský protokol v čl. 2 požaduje, aniž by však závazky byly dále specifikovány, aby smluvní strany prováděly či dále rozpracovaly politiky týkající se mimo jiné ochrany a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů, a to s ohledem na jejich závazky podle příslušných mezinárodních dohod v oblasti životního prostředí.

Pařížská dohoda se v preambuli odvolává na důležitost zabezpečení integrity všech ekosystémů, včetně oceánů, a ochrany biologické rozmanitosti při uznání důležitosti přiměřené ochrany a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů uvedených v Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Konkrétně pak v čl. 5 reflektuje opatření k ochraně a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů včetně lesů a včetně zohlednění udržitelného obhospodařování lesů („*alternativní politické přístupy, například společné přístupy k mitigaci a adaptaci pro integrované a udržitelné obhospodařování lesů*“, viz čl. 5 odst. 2 Pařížské dohody).¹⁵⁶⁵ Místní ekosystémy musí být vzaty v úvahu v rámci realizace adaptačních opatření, viz čl. 7 odst. 5 Pařížské dohody: „*Smluvní strany uznávají, že adaptační opatření by se měla řídit přístupem, který vychází z dané země, je citlivý k otázkám rovnosti pohlaví, umožňuje účast všech a je plně transparentní a který zároveň bere v úvahu zranitelné skupiny, společenství a ekosystémy, a měla by vycházet z nejlepších dostupných vědeckých poznatků a, kde je to vhodné, z tradičních znalostí, znalostí původního obyvatelstva a místních znalostních systémů, s cílem začlenit adaptaci podle potřeby do příslušných socioekonomických a environmentálních politik a opatření.*“

Význam biologické rozmanitosti ve spojení s úlohou lesů a udržitelného využívání půdy a příspěvek těchto odvětví k dosažení rovnováhy mezi antropogenními emisemi skleníkových plynů a jejich odstraňováním pomocí propadů, k adaptaci a zachování ekosystémových služeb zdůraznila také konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v Glasgow v roce 2021 prostřednictvím *Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use*.¹⁵⁶⁶

Úmluva o biologické rozmanitosti v preambuli poukazuje na to, že je životně důležité předvídat, preventivně omezovat a odstraňovat příčiny významného snížení nebo ztráty biodiverzity přímo u jejich zdroje, a také že tam, kde existuje hrozba

¹⁵⁶³ Na úrovni pracovních orgánů Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu probíhá iniciativa zaměřená na vztah klimatické změny a biodiverzity. Blíže viz: <https://www4.unfccc.int/sites/NWPStaging/Pages/Biodiversity.aspx>.

¹⁵⁶⁴ Poukazuje se na mechanismus čistého rozvoje v Kjótském protokolu a program REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*). MALJEAN-DUBOIS, S., WEMAËRE, M. *Biodiversity and climate change*. Op. cit., s. 298–300. K vazbě mezi Úmluvou o biologické rozmanitosti a REDD+ viz závěry VAN ASSELT, H. *REDD+ and biodiversity*. Op. cit., s. 316, 317.

¹⁵⁶⁵ K tomu viz MALJEAN-DUBOIS, S., WEMAËRE, M. *Biodiversity and climate change*. Op. cit., s. 305.

¹⁵⁶⁶ Dostupné z: <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>.

významného snížení nebo ztráty biodiverzity, nesmí být nedostatek naprosté vědecké jistoty užíván jako důvod k odkladu opatření směřujících k zabránění této hrozbě nebo jejímu omezení na nejnižší možnou míru. Podle čl. 7 písm. c) Úmluvy o biologické rozmanitosti je třeba identifikovat procesy a kategorie činností, které mají nebo by mohly mít významně nepříznivý vliv na ochranu a trvale udržitelné využívání biodiverzity. Jak dodává S. Maljean-Dubois a M. Wemaëre, mezi takové procesy patří jistě i změna klimatu.¹⁵⁶⁷ V čl. 6 písm. a) Úmluvy o biologické rozmanitosti se požaduje, aby smluvní strany vytvořily národní strategie, plány či programy pro ochranu a udržitelné využívání biologické rozmanitosti, případně pro tento účel upravily stávající koncepce. Podle čl. 6 písm. b) Úmluvy o biologické rozmanitosti smluvní strany začlení, pokud to bude možné a vhodné, ochranu a udržitelné využívání biologické rozmanitosti do příslušných odvětvových nebo meziodvětvových plánů, programů a politik. Také v tomto směru je tedy prostor pro aktivní postupy smluvních stran, pokud jde o promítnutí ochrany biodiverzity do dalších sektorů.

Zasedání smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti se adaptaci a/nebo mitigaci a vzájemně prospěšnému propojení implementace s cíli Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu věnovala na několika jednáních.¹⁵⁶⁸ Problematické je však reálné naplňování stanovených cílů.

V září 2020 se v rámci 75. zasedání Valného shromáždění uskutečnil **Summit OSN o biologické rozmanitosti**, kde byly přijaty **závazky směřující k zastavení úbytku biologické rozmanitosti** do roku 2030. Ve společném prohlášení představitelů zúčastněných států je zohledněna provázanost s klimatickou změnou a zdůrazněna rychlost rizikových přeměn ve společnosti a v životním prostředí – ekosystémech, jakož i potřeba na tento stav reagovat, a to okamžitě, jinak dojde ke značným škodám na globální ekonomické, sociální a politické odolnosti a stabilitě a nebude možné dosáhnout cílů udržitelného rozvoje.¹⁵⁶⁹

Obecný evropský unijní rámec ochrany biodiverzity je zaštiťen regulací soustavy oblastí **Natura 2000** prostřednictvím směrnice o ochraně volně žijících ptáků¹⁵⁷⁰ a směrnice o ochraně přírodních stanovišť.¹⁵⁷¹ Evropská komise zpracovala v roce 2014 pokyny, v nichž zohlednila **vztah klimatické změny a soustavy Natura 2000** a zdůraznila mitigační i adaptační možnosti spojené s biodiverzitou a chráněnými oblastmi.¹⁵⁷² Důležitým prvkem těchto pokynů je požadavek na přechod ze sta-

¹⁵⁶⁷ MALJEAN-DUBOIS, S., WEMAËRE, M. *Biodiversity and climate change*. Op. cit., s. 297.

¹⁵⁶⁸ Viz např. COP Decision X/2, The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets. Blíže k propojení cílů viz *ibid.*, s. 299.

¹⁵⁶⁹ Blíže viz Leaders'pledge for nature. Dostupné z: https://www.leaderspledgefornature.org/wp-content/uploads/2021/06/Leaders_Pledge_for_Nature_27.09.20-ENGLISH.pdf.

¹⁵⁷⁰ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

¹⁵⁷¹ Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

¹⁵⁷² Guidelines on climate change and Natura 2000: dealing with the impact of climate change, on the management of the Natura 2000 network of areas of high biodiversity value, Publications Office, 2014. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/29715>.

tického způsobu ochrany přírody na způsob adaptivní, který zohledňuje prognózy spojené se změnou klimatu a tomu přizpůsobuje management ochrany. Rámec Natura 2000 je dále propojen také se strategií zaměřenou na zelenou infrastrukturu.¹⁵⁷³

Biologické rozmanitosti se dotýká také regulace **invazních druhů**¹⁵⁷⁴ a strategie v odvětví lesa.

Propojením ochrany biodiverzity a změny klimatu se zabývá **Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti** do roku 2030 – Navrácení přírody do našeho života.¹⁵⁷⁵ EU je podle ní připravena prokázat své ambice k zvrácení úbytku biologické rozmanitosti, udávat ve světě směr svým příkladem a opatřeními a pomoci dohodnout se na transformačním globálním rámci pro období po roce 2020 v rámci jednání smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti je dále propojena se **zemědělskou strategií Farm to Fork**¹⁵⁷⁶ a společnou zemědělskou politikou, a to též v kontextu bezpečnosti a udržitelnosti potravin.

Mezi konkrétní úkoly strategie patří rozšíření sítě chráněných oblastí s důrazem na ochranu oblastí zvláštního významu pro biodiverzitu a klima. Počítá se také s návratem přírody na zemědělskou půdu a s přijetím plánu obnovy degradovaných ekosystémů. Strategie předpokládá konkrétní opatření ke zlepšení ukládání uhlíku, zvýšení podílu ekologického zemědělství a krajinných prvků bohatých na biologickou rozmanitost, předcházení přírodním katastrofám, ozdravení půdy a podporu opylování, snížení využití pesticidů, podporu odolných lesů a řešení plánování zeleně ve městech, což by měla Komise zapracovat do návrhu konkrétních závazných cílů EU.¹⁵⁷⁷

V návaznosti na výše uvedené cíle a požadavky obsažené Green Deal připravila Evropská komise návrh nové právní úpravy zákona o obnově přírody (Nature Restoration Law), který zveřejnila dne 22. června 2022.¹⁵⁷⁸ Mělo by jít o přelomovou právní úpravu, která se přesune z reaktivní ochrany přírody k aktivní a právně závazné obnově narušených ekosystémů, jako jsou rašeliniště, mokřady, řeky nebo lesy. Návrh dopadá na přírodní a polopřírodní ekosystémy, lesní, městské, zemědělské i mořské ekosystémy, zohledňuje také potřebu odstranění překážek za účelem přirozeného propojení řek a podporu populací opylovačů. Každý členský stát by měl plnit právně závazné cíle pro obnovu přírody v různých ekosystémech a za tímto účelem také vytvořit národní plán obnovy přírody. Cílem je pokrýt novými

¹⁵⁷³ Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy, COM/2013/0249 final.

¹⁵⁷⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlečení či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů („nařízení o invazních nepůvodních druzích“), nařízení Rady (ES) č. 708/2007 ze dne 11. června 2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře.

¹⁵⁷⁵ COM/2020/380 final.

¹⁵⁷⁶ Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy, COM/2020/381 final.

¹⁵⁷⁷ Blíže viz infografika dostupná z: https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030/eu-nature-restoration-targets_en.

¹⁵⁷⁸ Dostupné z: https://environment.ec.europa.eu/publications/nature-restoration-law_en.

opatřením do roku 2030 alespoň 20 % pevninských a mořských oblastí EU a do roku 2050 všechny ekosystémy, které potřebují obnovu.

22.3 Biodiverzita a změna klimatu v ČR

V podmínkách ČR je **pokles odolnosti ekosystémů** kromě jiného důsledkem intenzifikace zemědělského hospodaření ve 2. polovině 20. století a s tím spojené unifikace krajiny nebo ztráty ornice erozí. Problematický je také přetrvávající významný podíl lesních porostů s nevyváženou druhovou, věkovou a prostorovou skladbou, degradace lesních půd, nevhodná regulace vodních toků a fragmentace krajiny a také šíření nepůvodních druhů a antropogenní zábory kvalitní půdy. Klimatické vlivy tak vstupují do území, které je již samo o sobě historicky oslabeno, což snižuje odolnost vůči klimatickým stresům a zvyšuje dopady působení biotických činitelů.

Významné změny se očekávají, pokud jde o **migrující druhy organismů a posun vegetačních stupňů**. Předpokládá se, že ČR do roku 2050 osídlí řádově desítky až stovky zcela nových rostlinných druhů, zatímco desítky jiných druhů vymizí, což bude mít za následek celkové ochuzení původní biologické rozmanitosti a její celkovou homogenizaci. Úbytek se dotkne zejména vzácných druhů, které mají specifické nároky na životní prostředí a které často slouží jako indikátory kvality životního prostředí.¹⁵⁷⁹ Podle regionálních biogeografických modelů se rozloha prvního vegetačního stupně rozšíří do roku 2050 z dnešních 3,98 % až na 12,8 % území ČR, v roce 2070 až na 38,41 % a ekosystémy rašelinišť a subalpínského bezlesí budou existenciálně ohroženy.¹⁵⁸⁰

22.3.1 Koncepční dokumenty

Téma ochrany biodiverzity se objevuje mezi strategickými cíli **Státní politiky ŽP 2030**. Specificky se k ochraně biodiverzity váže cíl „Ekologická stabilita krajiny je obnovena, hospodaření v krajině je dlouhodobě udržitelné a reaguje na změnu klimatu“ a cíl „Biologická rozmanitost je zachována v mezích tlaku změny klimatu“. Nelze však odhlédnout od již zmíněných návazností a synergií s cíli na úseku lesního hospodářství, zemědělství, vodního hospodářství, zdraví a hygieny, cestovního ruchu, památkové péče, dopravy, průmyslu a energetiky či urbanismu.

Strategický rámec Česká republika 2030 se v rámci kapitoly „Odolné ekosystémy“ soustředí na péči o krajinu, zachování biologické rozmanitosti, retenci vody v krajině a péči o půdu. Usiluje o nápravu krajiny ČR znehodnocené unifikací,

¹⁵⁷⁹ Viz Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR 2015, s. 50.

¹⁵⁸⁰ Vyhodnocení plnění Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu, s. 6. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima/\\$FILE/OEOK-vyhodnoceni_NAP_AZK-20200221.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima/$FILE/OEOK-vyhodnoceni_NAP_AZK-20200221.pdf).

masivním využíváním pesticidů a umělých hnojiv, erozním ohrožením či špatnou propustností a o obnovu přirozených prvků se zohledněním prvků vhodných k adaptaci na klimatickou změnu.

Biodiverzitou se zabývá též **Adaptační strategie 2021**. Přínosy, které poskytuje příroda v podobě potravin, surovin, čisté vody a čistého vzduchu, regulace klimatu, ochrany proti povodním, opylení rostlin a rekreace jsou podle ní pro lidskou společnost nepostradatelné.¹⁵⁸¹ Mnohé z těchto přínosů (ekosystémových služeb) jsou však nedostatečně zohledněny a přírodní kapitál nedostatečně chráněn. Adaptační opatření v oblasti biodiverzity a ekosystémových služeb jsou podle hodnocení Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu provedeného v roce 2019 plněny z pouze v 55 % z celkového množství úkolů v tomto sektoru.¹⁵⁸² Páteří strukturu pro ochranu biodiverzity by měla tvořit zelená infrastruktura, která by měla fungovat jako strategicky plánovaná spojitá síť oblastí s přírodními či přírodě blízkými a současně velmi rozmanitými podmínkami. Obecně je kladen důraz na diverzitu, jejíž součástí je též agrobiodiverzita, a to na všech úrovních (genetická, druhová, ekosystémová), jelikož zvyšuje odolnost pro měnící se podmínky prostředí.

Ochrana biodiverzity vyžaduje opatření k posílení ekologicko-stabilizační funkce a propustnosti krajiny (ve volné přírodě i v městském prostředí), zvýšení kapacity ekosystémových služeb, minimalizaci nenávratného záboru zemědělské půdy vlivem urbanizace, integraci hlediska ekosystémových služeb do opatření prováděných v zemědělských, lesních a vodních ekosystémech, opatření k prevenci a omezení šíření invazních druhů, opatření k ochraně a zlepšení stavu populací vzácných a ohrožených druhů a klíčových biotopů a zajištění souběžnosti adaptace na změnu klimatu a uplatnění nástrojů ochrany přírody.

Sektorovým koncepčním dokumentem pro oblast ochrany biodiverzity je Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016–2025 („**Strategie biodiverzity**“) schválená usnesením vlády č. 193 ze dne 9. března 2016. Na ni navazuje Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025, který je *de facto* akčním plánem pro plnění cílů a opatření vymezených ve Strategii biodiverzity. Strategie biodiverzity poukazuje na to, že v západoevropských zemích je ochrana biologické rozmanitosti v mnohem větší míře zohledněna napříč všemi sektory a prakticky na všech úrovních rozhodování. Dle všeho tomu přispívá vyšší znalost o ekonomických dopadech dlouhodobého úbytku biodiverzity. Čtyři základní cíle, k nimž Strategie biodiverzity směřuje, zahrnují: (1) uznání hodnoty přírodních zdrojů společnosti, (2) dlouhodobě prosperující biodiverzitu a ochranu přírodních procesů, (3) šetrné využívání přírodních zdrojů a (4) zajištění aktuálních a relevantních informací.

¹⁵⁸¹ Ekosystémové služby jsou dále členěny na zásobovací (produkce potravin či dřeva), regulační (pročišťování vody, ukládání uhlíku, omezení eroze či opylování), kulturní (rekreační, vzdělávací či estetické hodnoty) a podpůrné (fotosyntéza a primární produkce, koloběh živin a vody).

¹⁵⁸² Viz Vyhodnocení plnění Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu, s. 6. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima/\\$FILE/OEOK-vy-hodnoceni_NAP_AZK-20200221.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vyhodnoceni_plneni_planu_klima/$FILE/OEOK-vy-hodnoceni_NAP_AZK-20200221.pdf).

Tlaky a hrozby spojené přímo se změnou klimatu zahrnují zvýšené riziko záplav a povodní nebo úbytek vodních zdrojů. Strategie upozorňuje též na to, že snížení biodiverzity představuje arondace a vyrovnávání rozhraní mezi lesy a zemědělskou půdou či mezi jednotlivými lesními porosty, a to kvůli přetváření lemových či okrajových společenstev na čisté produkční půdu. Pokračující zhoršování stavu biodiverzity v zemědělské krajině, ať už se jedná o početnost druhů, nebo stav stanovišť, ukazuje, že je nutné vynaložit významně vyšší úsilí k tomu, aby mohla být biologická rozmanitost zachována a posílena. Strategie biodiverzity poukazuje na problém snižování počtu chovaných hospodářských zvířat (ve spojení s biodiverzitou na vypásaných stanovištích) a nízkou ochotu managementu zemědělských podniků zavádět nová inovativní opatření a postupy včetně opatření na podporu biodiverzity.

Biodiverzity se dotýká také **Politika ochrany klimatu**, a to pokud jde o využití energie biomasy, ale také v souvislosti se záměry spojenými se zásahem do chráněných prvků.

22.3.2 Právní úprava ochrany biodiverzity v ČR

Právní úprava ochrany biodiverzity v ČR navazuje na široký mezinárodní právní rámec a na unijní právní základ. Vnitrostátní rámec ochrany biodiverzity upravuje zejména **zákon ČNR č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny**. Podle ustanovení § 2 odst. 2 zák. o ochraně přírody a krajiny se ochrana přírody a krajiny zajišťuje činnostmi v bezprostředním vztahu k přírodě a krajině, ale také činnostmi souvisejícími, jako je účast na tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů, ovlivňování vodního hospodaření v krajině, spoluúčast v procesu územního plánování a stavebního řízení nebo účast na ochraně půdního fondu, zejména při pozemkových úpravách, což potvrzuje komplexnost řešené problematiky.¹⁵⁸³

Legislativní základ pro zachování biodiverzity promítnutý v zákoně ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, tvoří již v současné podobě základní kostru pro kvalitní ochranu přírody a krajiny. Limitem stávající právní úpravy je to, že **systém právních nástrojů ochrany přírody není primárně koncipován jako schéma určené k řešení změny klimatu a není korigován prognózami dalšího vývoje.**

Pro řešení dopadů klimatické změny je klíčové vytváření územních systémů ekologické stability a propojení s dalšími plánovacími procesy. Ekologicko-stabilizační prvky hrají zásadní roli také v sídlech, ve městech, kde žije většina obyvatel a kde se projevy změny klimatu, jako jsou extrémní teploty, velmi výrazně dotýkají každodenního života jednotlivců.¹⁵⁸⁴ Důležitou roli mají území s režimem zvláštní ochrany, kde jsou upřednostněny přírodní hodnoty. Do rozhodovacích procesů vstupuje také ochrana krajinného rázu, a to ve specifické pozici potenciálně kolizního

¹⁵⁸³ Viz též MAZANCOVÁ, E. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. Op. cit., s. 76.

¹⁵⁸⁴ K této otázce blíže viz též *ibid.*, s. 80, 81.

prvku ve vztahu k umístění nových zařízení obnovitelných zdrojů energie, ochrana významných krajinných prvků a dřevin rostoucích mimo les. Zvláštní pozornost patří s ohledem na nové podmínky prostředí ochraně druhů a také regulaci nepůvodních (invazních) druhů.¹⁵⁸⁵

Podpora ekologicko-stabilizačních prvků a plánování v území

Ochrana přírody vstupuje již do plánovacích procesů, a to zejména prostřednictvím **územního systému ekologické stability (ÚSES)**. Ten by měl spolu s dalšími zájmovými plochami ochrany přírody (jako jsou zejm. zvláště chráněná území a lokality soustavy Natura 2000) fungovat jako páteřní část kvalitního územního plánu.¹⁵⁸⁶ Vymezení ÚSES jako vzájemně propojeného souboru přirozených i pozmeněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu [§ 3 odst. 1 písm. a) zák. o ochraně přírody a krajiny] má vést k uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivému působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny (§ 4 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny). ÚSES jako síť vzájemně funkčně propojených ekologicky stabilních ploch v tomto směru představuje nejen nástroj ochrany přírody, ale také nástroj pro adaptaci na změnu klimatu.

Podle nového stavebního zákona¹⁵⁸⁷ je ÚSES součástí **zelené infrastruktury**, která je vymezena jako plánovaný, převážně spojitý systém ploch a jiných prvků vegetačních, vodních a pro hospodaření s vodou, přírodního a polopřírodního charakteru, které svým cílovým stavem umožňují nebo významně podporují plnění široké škály ekosystémových služeb a funkcí [viz § 10 odst. 1 písm. c) nového stavebního zákona].

V praxi vyžaduje realizace ÚSES zejména koordinaci mezi orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství, což představuje potenciálně problematický prvek pro dosažení optimálního stavu.¹⁵⁸⁸

Pokud jde o **proces vzniku ÚSES**, je třeba vzít v úvahu, že vymezení a vytváření systému ekologické stability probíhá v několika fázích. První fází je vymezení systému ekologické stability v plánu systému ekologické stability. Ten je následně schvalován v územně plánovací dokumentaci. Teprve územně plánovací dokumentace je konečným výstupem procesu vymezení systému ekologické stability.¹⁵⁸⁹

¹⁵⁸⁵ K vymezení okruhu relevantních oblastí viz *ibid.*, s. 74.

¹⁵⁸⁶ HÁTLE, Miroslav. ÚSES v územním plánování *Ochrana přírody*. 2012, zvláštní číslo, s. 27.

¹⁵⁸⁷ Jedná se o zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který má nahradit zákon č. 183/2006 Sb., nicméně zatím není plně účinný (dále též „nový stavební zákon“).

¹⁵⁸⁸ BIRKLEN, Petr, KŮSOVÁ, Pavla. Územní systém ekologické stability v politikách a strategiích. *Ochrana přírody*. 2012, zvláštní číslo, s. 20.

¹⁵⁸⁹ Blíže viz KNOTEK, Jaroslav. § 59 [Zajištění pozemků k tvorbě systému ekologické stability]. In VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 473, marg. č. 7.

a právně závazným opatřením.¹⁵⁹⁰ V textové části územního plánu je nezbytné vhodným způsobem určit (ve vztahu k plochám, na nichž jsou části ÚSES vymezeny) základní podmínky (regulativy) využívání ÚSES. Důležité je také dobře zpracované odůvodnění řešení ÚSES (které může být realizováno ve formě veřejně prospěšných opatření), a to s ohledem na střet veřejných a soukromých zájmů v území a možné dotčení vlastnického práva. Po zanesení ÚSES do územního plánu jsou přijímány projekty k vytváření systému ekologické stability schvalované zpravidla územním rozhodnutím a na ně navazuje samotná realizace konkrétních opatření (např. změna druhu pozemku, výsadba zeleně, založení remízu či vybudování protierozního opatření).¹⁵⁹¹

Základní skladebné prvky ÚSES tvoří **významné krajinné prvky**, které představují ve svých ekologicko-stabilizačních funkcích další klíčové prvky pro adaptaci na klimatické změny [podle § 3 odst. 1 písm. b) zák. o ochraně přírody a krajiny jde o ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotnou část krajiny, která utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability]. Důležitou roli hrají zejména mokřady jako biotop pro různé druhy rostlin a živočichů, ale také pro jejich funkci při vyrovnávání vodního a teplotního režimu v místě.¹⁵⁹² Ze zákona jsou významnými krajinnými prvky lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera, údolní nivy. Dále může jít o jiné části krajiny, které zaregistruje podle § 6 zák. o ochraně přírody a krajiny orgán ochrany přírody, zejména o mokřady, stepní travní plochy, meze, trvalé travní plochy. Kromě možnosti rozšíření skupiny chráněných významných krajinných prvků přímo ze zákona je třeba v rámci komplexního přístupu k diverzitě krajiny a v návaznosti na podporu udržování vody vhodné adaptační plochy, jako jsou remízy, meze, mokřady, tůňe, v krajině **aktivně plánovat a vytvářet**.

Pokud jde o ochranu významných krajinných prvků, ta je zajištěna prostřednictvím závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, kterým mohou být stanoveny podmínky, za kterých případné dotčení významného krajinného prvku nepovede k narušení jejich obnovy a k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce.¹⁵⁹³ Nicméně prozatím nebyla vydána vyhláška, která by upravila podrobnosti ochrany.¹⁵⁹⁴ Prováděcí předpis by však mohl definovat vzájemné vztahy mezi význam-

¹⁵⁹⁰ Jak uvádí V. Vomáčka „*Za právně závazné lze považovat pouze ÚSES, které jsou součástí územně plánovací dokumentace, součástí komplexních pozemkových úprav, přijatého lesního hospodářského plánu nebo takové, na které se vztahuje pravomocné územní rozhodnutí (viz § 2 odst. 3 vyhlášky č. 395/1992 Sb.)*.“ Viz VOMÁČKA, Vojtěch. § 4 [Základní povinnosti při obecné ochraně přírody]. In VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 44, marg. č. 7.

¹⁵⁹¹ K tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. října 2013, č. j. 7 Aos 3/2013-30.

¹⁵⁹² MAZANCOVÁ, E. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. Op. cit., s. 78.

¹⁵⁹³ Blíže k ekostabilizační funkci krajinných prvků viz PETŘÍČEK, Václav, PLESNÍK, Jan. Významné krajinné prvky a ekologická stabilita. *Ochrana přírody*. 2012, zvláštní číslo, s. 41–44.

¹⁵⁹⁴ Mazancová to přikládá složitosti a komplexnosti řešených jevů, jejichž jednotný popis může být velmi obtížný. MAZANCOVÁ, E. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. Op. cit., s. 79.

nými krajinnými prvky a adaptací na změnu klimatu a zdůraznit cílový stav krajiny a toto dále promítnout do územně plánovacích a rozhodovacích procesů.

Podkladem pro zohlednění požadavků ochrany přírody (biodiverzity) v územním plánování (pro územní plány, jakož i regulační plány) mohou být také **územní studie krajiny**. Ty by měly být jako nástroj krajinného plánování zpracovány v souladu s požadavky Evropské úmluvy o krajíně, dále reagovat na Strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu, národní Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR a na Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a zohlednit protipovodňovou ochranu a zelenou infrastrukturu.¹⁵⁹⁵ Kvalitní řešení územní studie krajiny vyžaduje podle resortní metodiky multidisciplinární přístup a spolupráci všech, kteří mají v krajíně své legitimní zájmy, což by mělo mimo jiné vést k akceptaci navrhovaného řešení, a v důsledku podporuje též potřebný rámcový záběr z hlediska dopadů změny klimatu.

Zvláštní ochrana území

Jak již bylo naznačeno, podpora biodiverzity je jedním z cílů při vymezování **zvláště chráněných území** jako území přírodovědecky či esteticky velmi významných nebo jedinečných (viz § 14 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny), a také oblastí Natura 2000 (viz § 45a a § 45e zák. o ochraně přírody a krajiny). Chráněná území ve své ochranné roli ve vztahu k cenným ekosystémům pozitivně přispívají k adaptaci na změnu klimatu. S ohledem na komplexní ochranu vybraných území jsou prospěšná také pro ochranu dalších složek životního prostředí, což zvyšuje jejich potenciál v řešení dopadů změny klimatu.

Zvláště chráněná území jsou doplněna o **ochranná pásma**, která vytvářejí určitou nárazníkovou zónu vůči rušivým vlivům. Tento komplex příznivě působí na okolní části krajiny, čímž zvyšuje jejich ekologickou stabilitu a tím i adaptační potenciál. Ve všech částech (zónách) zvláště chráněných území jsou v zásadě umožněny pouze takové zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany dané zóny. Vlastníci nebo nájemci pozemků jsou povinni hospodařit na nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich ekologické funkce a biologická rozmanitost. Limitováno je používání intenzivních technologií, zavádění intenzivních chovů zvířete, chemizace apod.

Zvláště chráněná území mohou být dále při splnění zákonných parametrů rozšiřována a jejich role v ochraně klimatu může být podpořena výslovným zakotvením a zdůrazněním jejich adaptačního a mitigačního potenciálu pomocí stanovení podmínek aktivní podpory těchto funkcí v praktické péči a správě těchto území. Dále je třeba systematicky sledovat vývoj těchto oblastí a hodnotit dopady rizikových činností, které oslabují odolnost a ohrožují nebo snižují jejich potenciál (např.

¹⁵⁹⁵ Metodický pokyn Zadání územní studie krajiny pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Dostupné z: https://www.mmr.cz/MMR/media/MMR_MediaLib/%c3%9azemn%c3%ad%20a%20bytov%c3%a1%20politika/%c3%9azemn%c3%ad%20pl%c3%a1nov%c3%a1n%c3%ad%20Stanoviska%20a%20metodiky/2016_II_23_Zadani_US_krajiny_ORP_2016-02-23.pdf.

zemědělství nebo turismus, které se podílejí na příčinách eroze půdy, ohrožení chráněných druhů, zvýšené prašnosti či hlukové a emisní zátěži a zároveň kladou nároky na infrastrukturní řešení, která dále ovlivňují vztahy v území). V případě potřeby je nutné reagovat doplňkovými opatřeními (poplatky, návštěvní řád, omezení vstupu).

Mimo pozornost samozřejmě nemůže zůstat ani zbývající plocha území ČR. Zvláště chráněná území, kde je upřednostněn ochranný přístup, tvoří zhruba pětinu území ČR. Nicméně zbývajících 80 % území také vyžaduje aktivní reakci na projevy změny klimatu, kterou je podpora přirozené odolnosti přírody a krajiny. Tento cíl reflektuje Program obnovy přirozených funkcí krajiny Ministerstva životního prostředí, který je zaměřen na vodní, lesní i mimolesní ekosystémy. Program je určený též Agentuře ochrany přírody a krajiny České republiky a správám národních parků s cílem realizovat opatření vyplývající ze sektorových koncepcí k ochraně biodiverzity.

Krajinný ráz

Z hlediska činností v území a opatření k řešení klimatické změny patří zvláštní pozornost krajinnému rázu. Ten sice sám o sobě není nástrojem pro realizaci adaptačních opatření, jeho ochrana však přispívá k zachování přirozených prvků krajiny, a to zejména při posuzování nové (potenciálně rušivé) činnosti vstupující do území.

Krajinný ráz je definován jako přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti (§ 12 zák. o ochraně přírody a krajiny). Prakticky je spoluurčován dalšími prvky ochrany přírody, jako jsou zejména významné krajinné prvky.

Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině (§ 12 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny). K činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný **souhlas orgánu ochrany přírody** vydávaný zpravidla formou závazného stanoviska do navazujícího řízení.

Role ochrany krajinného rázu je specifická v situaci, kdy mají být **poměřovány** různé veřejné, popř. soukromé zájmy. Tuto otázku bude třeba stále častěji řešit zejména s ohledem na požadavek zintenzivnění **využívání obnovitelných zdrojů energie**. Jak fotovoltaické, tak větrné elektrárny mohou do krajinného rázu výrazně zasáhnout. Pokud jde o větrné elektrárny, studie Aktualizace potenciálu větrné energie v České republice z perspektivy roku 2020 uvádí, že v ČR je potenciál pro 12 922 pozic větrných elektráren.¹⁵⁹⁶ Kolize s ochranou krajinného rázu je přitom jedním z uvažovaných kritických prvků mapování těchto pozic. Navýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů je jedním z cílů klimatického práva a z toho důvodu je také aktivně podporováno. Nicméně, jak uvádí H. Müllerová, podpora pro

¹⁵⁹⁶ Viz HANSLIAN, David. Aktualizace potenciálu větrné energie v České republice z perspektivy roku 2020 [online]. *Ústav fyziky atmosféry AV ČR*, 2020, s. 6. Dostupné z: <https://csve.cz/img/wysiwyg/file/Potencial-vetrne-energie-2020.pdf>.

tento druh obnovitelné energie (míněno větrné energie, pozn. autorů) je určena pro zařízení umístěná a provozovaná v souladu se všemi relevantními předpisy (včetně předpisů k ochraně přírody) a nejde na úrovni EU ani ČR tak daleko, že by *a priori* upřednostňovala takové záměry před jinými kolidujícími veřejnými zájmy nebo dokonce prolamovala jejich ochranu.¹⁵⁹⁷ Umístění větrných elektráren musí vždy vycházet z individuálního poměrování zájmu na ochraně přírody (krajinného rázu a dalších prvků) a na realizaci nového záměru. Umístování nových větrných elektráren do oblastí chráněných v rámci ochrany přírody není *a priori* znemožněno, ale je přípustné pouze při splnění vymezených podmínek.¹⁵⁹⁸ Z praxe jsou známé případy, kdy vztah větrné elektrárny a krajinného rázu byl vyřešen ve prospěch větrné energie s upřednostněním přínosu daného využitím obnovitelného zdroje, resp. udržitelného rozvoje. Využití obnovitelných zdrojů se odráží již v územním plánování (viz požadavek na vytváření a stanovování podmínek v území pro využívání obnovitelných zdrojů ve stavebním zákoně z roku 2021), což je třeba nahlížet v komplexu cílů a úkolů územního plánování a dotčených veřejných zájmů (§ 39 zákona č. 283/2021 Sb.), v kontextu přiměřenosti regulace v území, jakož i s ohledem na mezinárodní a unijní závazky v dané oblasti. Je však žádoucí, aby obce ve svých územních plánech s perspektivou využití obnovitelných zdrojů aktivně pracovaly.

Ochrana rostlin a živočichů

Odolnost ekosystémů a ekologická stabilita jsou spojeny také s **druhovou pestrosťou**. Změna klimatu spolu s **šířením nepůvodních invazních druhů a fragmentací krajiny** však výrazně zasahuje do přirozených podmínek prostředí. Ohrožení druhů **fragmentací krajiny** spočívá v tom, že kvůli ní vznikají izolované plochy, které, pokud jejich velikost klesne pod určitou kritickou hranici, znemožňují dlouhodobé přežití. Dochází ke ztrátě bohaté genetické výbavy a snížení schopnosti vyrovnat se s aktuálními hrozbami. Důsledkem vymizení některých druhů je změna charakteru ekosystémů a homogenizace prostředí (přežijí druhy adaptované, tolerantní a hojně),¹⁵⁹⁹ což dále zvyšuje zranitelnost vůči změně klimatu. V konečném důsledku klesá také podíl přírodních biotopů na nefragmentovaném území.¹⁶⁰⁰ Podle Státní politiky ŽP 2030 podíl nefragmentované krajiny v ČR od roku 1980 setrvale klesá. V období 2000–2016 klesla rozloha nefragmentované krajiny z 54,1 tis. km² (68,6 % celkové rozlohy ČR) na 47,8 tis. km². Předcházení uvedeným problémům vyžaduje začlenění těchto otázek do koncepčních plánovacích nástrojů.

¹⁵⁹⁷ MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana klimatu proti ochraně přírody? Hmotněprávní východiska pro řešení kolizí na příkladu větrných elektráren. 2021, č. 2, s. 21.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.*, s. 33.

¹⁵⁹⁹ MÜLLEROVÁ, Hana. Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo. In JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J. a kol. *Auta, auta, auta... a životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 150, 151.

¹⁶⁰⁰ Státní politika ŽP 2030, s. 12.

V souvislosti s novými podmínkami a riziky může dojít k poklesu účinnosti druhové ochrany založené na ochraně jedinců, což vyžaduje vyšší pozornost věnovanou ochraně biotopů druhů.¹⁶⁰¹ Zvláštní pozornost je třeba věnovat zemědělské krajině¹⁶⁰² a nastavení integrovaného přístupu druhové ochrany a společné zemědělské politiky. Pokud jde o zvláště chráněné druhy, s ohledem na měnící se klimatické podmínky a zastaralost seznamu ohrožených druhů by měla být provedena jeho systematická aktualizace. Ta by následně měla přispět k ochraně druhů vyžadujících zvýšenou péči, případně zrušit ochranu druhů, která již není potřebná.¹⁶⁰³

Pokud jde o nepůvodní druhy, mezi ně evropské nařízení o invazních nepůvodních druzích zahrnuje jakékoli živé jedince druhu, poddruhu nebo nižšího taxonu živočichů, rostlin, hub nebo mikroorganismů zavlečených nebo vysazených mimo svůj přirozený areál; patří sem všechny části, gamety, semena, vejce nebo propagule těchto druhů, jakož i kříženci, odrůdy či plemena, které mohou přežít a následně se rozmnožovat [viz čl. 3 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů]. Nepůvodní druhy invazní jsou jednou z hlavních hrozeb pro biologickou rozmanitost a související ekosystémové služby. Přináší riziko predace, konkurence, přenosu nákaz, vytlačení původních druhů ve značné části areálu a genetických účinků křížení. Jejich negativní působení je dále umocněno právě změnou klimatu.¹⁶⁰⁴

Právní regulace nepůvodních druhů na národní úrovni na úseku ochrany přírody je v zásadě trojí.¹⁶⁰⁵

V obecné regulaci podle § 5 odst. 4 zák. o ochraně přírody a krajiny je **záměrné rozšíření nepůvodního druhu** rostliny či živočicha do krajiny možné jen s povolením orgánu ochrany přírody (pro vybrané kategorie zvláště chráněných území platí navíc zákaz povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování nepůvodních druhů rostlin a živočichů). Výjimku tvoří nepůvodní druhy rostlin, s nimiž se hospodářší podle schváleného lesního hospodářského plánu nebo vlastníkem lesa převzaté

¹⁶⁰¹ Viz Strategie biodiverzity, s. 43.

¹⁶⁰² Druhová bohatost vázaná na zemědělskou krajinu vykazuje v ČR trvalý pokles, např. v letech 1982–2007 poklesla početnost druhů ptáků zemědělské krajiny téměř na polovinu. Blíže viz Strategie biodiverzity, s. 61.

¹⁶⁰³ Viz Strategie biodiverzity, s. 41–43. Dále viz MAZANCOVÁ, E. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. Op. cit., s. 83.

¹⁶⁰⁴ Viz preambule nařízení o invazních nepůvodních druzích. Na území EU je uváděno více než 12 000 nepůvodních druhů a 10 až 15 % z nich je považováno za invazní. V ČR přesahuje počet známých nepůvodních druhů 2 000. Jde např. o šíření severoamerických druhů raků, mývala severního nebo psíka mývalovitého, bolševník velkolepý, netýkavku žláznatou. Blíže viz Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací právních předpisů Evropské unie v oblasti invazních nepůvodních druhů, která je součástí sněmovního tisku č. 731. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=731>.

¹⁶⁰⁵ GÖRNER, Tomáš. Invazní nepůvodní druhy s významným dopadem na Evropskou unii: jejich charakteristiky, výskyt a možnosti regulace: metodika AOPK ČR. 2. vyd. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, s. 10. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/429/075137.pdf?seek=1638525856>.

lesní hospodářské osnovy, pokud jde o druhy vysazované v zastavěném území obce. Orgán ochrany přírody nicméně vstupuje do procesu schvalování lesních hospodářských plánů nebo k protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov, viz též kapitolu 21 věnovanou lesnictví. V obecné regulaci nepůvodních druhů je dále upraveno povolení k **záměrnému rozšiřování křížence druhů** rostlin či živočichů do krajiny (s výjimkou vysazování rostlin v zastavěném území obce, viz § 5 odst. 5 zák. o ochraně přírody a krajiny) a možnost stanovit **opatření k regulaci nepůvodního druhu** nebo křížence, je-li to s ohledem na místní dopady na přírodu a krajinu nezbytné.

Druhou skupinu opatření, která se věnuje **využívání nepůvodních druhů v akvakultuře**, tvoří ustanovení § 13a až 13c zák. o ochraně přírody a krajiny navazující na unijní nařízení o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře. Základním nástrojem regulace je povolení k přesunu cizího nebo místně se nevyskytujícího druhu, provedení pokusného vypuštění, umístění do karantény, uložení provedení opatření, zrušení vydaného povolení k přesunu.

Třetí oblast tvoří regulace invazních druhů upravená v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů, které stanoví **pravidla pro prevenci, minimalizaci a zmírnění nepříznivých dopadů na biologickou rozmanitost** spojených jak se záměrným, tak nezáměrným zavlékáním nebo vysazováním invazních nepůvodních druhů do Unie a s jejich šířením v Unii. Nařízení nedopadá na druhy, které mění svůj přirozený areál bez lidského zásahu v reakci na měnící se ekologické podmínky a změnu klimatu [viz čl. 1 a čl. 2 odst. 2 písm. a)]. V národní právní úpravě je adaptace nařízení o invazních nepůvodních druzích provedena prostřednictvím ustanovení § 13d až 13l zák. o ochraně přírody a krajiny. Upraven je **zákaz** invazní nepůvodní druhy s významným dopadem na Unii záměrně přivážet na území Unie, držet, chovat, přepravovat do, z nebo v rámci Unie, uvádět na trh, využívat či vyměňovat, nechat rozmnožovat, pěstovat nebo kultivovat, uvolňovat do životního prostředí se stanovením výjimek v zásadě pouze pro účely výzkumu či ochrany ex situ a vědecké produkce a následného využití k léčebným účelům (blíže viz čl. 7 odst. 1 uvedeného nařízení).

Přínosem právní úpravy invazních nepůvodních druhů je aktivní sledování jejich rozšíření. Na území ČR jej zajišťuje Agentura ochrany přírody a krajiny, která má umožnit též zapojení veřejnosti do shromažďování informací. Dále mají být zpracovány komplexní analýzy a akční plán zaměřený na způsoby šíření invazních nepůvodních druhů a realizována opatření při včasném zjištění výskytu nepůvodních invazních druhů na unijním seznamu, resp. regulace značně rozšířených nepůvodních invazních druhů na unijním seznamu (blíže viz § 13f a násl. zák. o ochraně přírody a krajiny). Pro aktivní přístup hrají důležitou úlohu také dotační programy, např. národní Program péče o krajinu nebo evropský Operační program pro životní prostředí.¹⁶⁰⁶

¹⁶⁰⁶ K dotačním programům viz ibid., s. 23.

Ochrana dřevin rostoucích mimo les

Dřeviny (stromy, keře¹⁶⁰⁷) rostoucí mimo pozemky určené k plnění funkcí lesa plní významné funkce ve volné krajině i v urbanizovaném prostředí, zejména funkci ekologicko-stabilizační a dále funkci zmírňování dopadů jako je hluk nebo prašnost. Mají též významnou funkci rekreační. Mezi společenské funkce dřevin je podle vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení řazeno zlepšování mikroklimatu a estetická funkce včetně působení dřevin na krajinný ráz a ráz urbanizovaného prostředí. Vzrostlé stromy představují zásadní prvek pro přizpůsobení se klimatické změně ve městech a tvoří významnou součást sídlení zeleně.

Právní úprava stanoví povinnost vlastníků o dřeviny pečovat, ošetřovat je a udržovat. Dřeviny jsou chráněny před poškozováním nebo ničením¹⁶⁰⁸ a jejich **kácení** je v zásadě (s určitými výjimkami) vázáno na povolení, které je možné vydat ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.¹⁶⁰⁹ Praktickým problémem však je nedostatečné zohlednění zájmu na ochraně dřevin a konkurence s jinými záměry. V konkrétní praxi je na úseku ochrany dřevin důležitá provázanost mezi úkoly a postupy různých příslušných úřadů a vzájemné vyvažování sledovaných zájmů.¹⁶¹⁰ Dále je vhodné zvažovat **posílení ochrany dřevin**, a to např. ve smyslu výslovného požadavku na zohlednění funkce dřevin v městském prostředí v reakci na přehřívání měst, posílení hodnocení funkce ekologicko-stabilizační z pohledu adaptace a zdůraznění role dřevin v mitigaci, jakož i celkový požadavek na plánování zelené infrastruktury a sídelní zeleně z hlediska komplexní reakce na změnu klimatu. Podobné úvahy by měly být spojeny s náhradní výsadbou. Obce mají vést přehled pozemků vhodných pro náhradní výsadbu ve svém územním obvodu po předběžném projednání s jejich vlastníkem (viz § 9 odst. 2 zák. o ochraně přírody a krajiny). Již v této evidenci lze předjímat zohlednění role dřevin a zeleně v plánování adaptačních opatření. Pokud by byl reálně zaveden odvod za kácení dřevin, opět se nabízí jeho účelové využití pro plánování a tvorbu městské zeleně se zohledněním reakce na změnu klimatu.¹⁶¹¹

¹⁶⁰⁷ Dřevinou se pro účely zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, rozumí strom či keř rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvech na pozemcích mimo lesní půdní fond, viz § 3 odst. 1 písm. i) zák. o ochraně přírody a krajiny.

¹⁶⁰⁸ Případně se na ně vztahuje ochrana zvláštní nebo přísnější – zejm. památné stromy a zvláště chráněné druhy rostlin.

¹⁶⁰⁹ Blíže viz DIENSTBIER, Filip, § 8 [Povolení ke kácení dřevin]. In VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 100 a násl.

¹⁶¹⁰ E. Mazancová v této věci upozorňuje, že vodoprávní úřady při údržbě břehového porostu sledují primárně cíl ochrany proti povodňovým škodám, nikoliv ekologicko-stabilizační cíle ochrany dřevin. MAZANCOVÁ, E. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. Op. cit., s. 80.

¹⁶¹¹ Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, předvídá možnost ukládat za kácení dřevin zaplacení odvodu do rozpočtu obce, kde jsou prostředky účelově vázány na zlepšení životního prostředí. Jelikož však neexistuje zákon, který by pravidla pro ukládání odvodů stanovil, nelze

Význam ochrany dřevin a jejich úlohu v reakci na změnu klimatu je vhodné podpořit v rámci osvětových a vzdělávacích kampaní, na úrovni obcí pak promítnout do strategických úvah a plánů. Vhodným podkladem pro řešení konkrétních městských lokalit mohou být správně zadané a multioborově pojaté územní studie.

Postavení orgánů ochrany přírody v územním plánování a při rozhodování

Jak již bylo naznačeno výše, již ve fázi územního plánování je nezbytné dostatečně vymezit funkční přírodní plochy, migrační cesty, plochy sídelní zeleně a promítnout do územně plánovací dokumentace ochranné podmínky pro zachování a podporu biodiverzity včetně zohlednění rizik spojených s fragmentací krajiny. V územním plánování dochází na strategické úrovni k rozhodování o budoucích možnostech využití půdy a zohlednění a vyvažování veřejných zájmů (které reprezentují dotčené orgány veřejné správy včetně orgánů ochrany přírody) ve spojení s reflexí aktuálních hrozeb a prognózy dopadů změny klimatu je v této fázi klíčové.¹⁶¹² Nezbytné je to, aby **územní plánování** směřovalo k reakci na změnu klimatu jako provázaný celek funkčních opatření na úseku ochrany přírody a krajiny, vody, využití zemědělské a lesní půdy ve spojení s dalšími veřejnými zájmy. Jak uvádí E. Mazancová, izolované uplatňování nástrojů ochrany přírody a krajiny by potřebnou adaptaci na změnu klimatu nezajistilo.¹⁶¹³

Zájmy na ochraně přírody je třeba zohlednit také ve **fázi rozhodovací**. Tlak na využití území a snaha o zrychlení povolovacích procesů a snížení jejich administrativní náročnosti vedl zákonodárce k nastavení nových podmínek pro (ne)zapojení dotčených orgánů státní správy, a to ve spojení s podstatnější reformou organizace veřejné správy.¹⁶¹⁴ **Nový stavební zákon** č. 283/2021 Sb., resp. doprovodný změnový zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, v podstatě **integruje část ochrany přírody pod státní stavební úřady**.¹⁶¹⁵ Tím však značným způsobem ohrozil hájení veřejného zájmu na ochraně přírody a potenciálně také naplňování role státu podle čl. 7 Ústavy, tj. jeho závazek dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství a tím též zájmy na ochraně klimatu.¹⁶¹⁶

tento institut aplikovat ani nahradit jiným způsobem (obecně závaznou vyhláškou obce apod.). Viz DIENSTBIER, Filip. § 9 [Náhradní výsadba a odvodny]. In VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 115, marg. č. 11.

¹⁶¹² SNOPOKOVÁ, Tereza. Změna klimatu a územní plánování. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 4(62), s. 116, 117.

¹⁶¹³ MAZANCOVÁ, E. *Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny*. Op. cit., s. 84, 85.

¹⁶¹⁴ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb.

¹⁶¹⁵ Podrobněji ke konkrétním změnám viz STEJSKAL, Vojtěch. Změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona *České právo životního prostředí*. 2021, č. 4(62), s. 95, 96.

¹⁶¹⁶ *Ibid.*, s. 99.

Kritika nové právní úpravy se promítla do Programového prohlášení vlády z ledna 2022, kde se počítá v 1. pololetí roku 2022 s předložením návrhu jeho novelizace. Mělo by být zabráněno kolapsu stavebního řízení v ČR, který by byl důsledkem destrukce smíšeného modelu veřejné správy.¹⁶¹⁷ Nicméně záměr vlády nezaručuje, že dojde k nápravě ve všech dotčených oblastech. Ponechání schválené právní úpravy by však mohlo mít na ochranu přírody a krajiny fatální důsledky, což by vedlo mimo jiné k ohrožení včasné reakce na změnu klimatu. Řešení poměrně složitého administrativního nastavení ochrany životního prostředí (nejen na úseku ochrany přírody) spadá do resortu životního prostředí v tzv. **jednotném environmentálním stanovisku**, které by mělo procesně integrovat správní akty obsažené v devíti různých zákonech z oblasti ochrany životního prostředí včetně vybraných nástrojů ochrany přírody a krajiny (návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí byl v dubnu 2022 rozeslán do meziresortního připomínkového řízení). V době dokončování rukopisu této knihy nebyly uvedené legislativní procesy dokončeny, takže výslednou podobu úprav stavebního zákona a souvisejících otázek nelze blíže reflektovat.

22.4 Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě

Je zřejmé, že reakce na změnu klimatu je spojena s nutností věnovat zvláštní pozornost ochraně biodiverzity. Biodiverzita je na jedné straně změnou klimatu ohrožena, na druhé straně je sama základním předpokladem pro naplnění ekosystémových služeb. Vysoká úroveň ochrany biologické rozmanitosti pomáhá zvýšit odolnost a funkci ekosystémů, přispívá ke snížení emisí skleníkových plynů a udržení zásob uhlíku a adaptaci na změnu klimatu.

Ochrana biodiverzity je nezbytná sama o sobě, změna klimatu však zvyšuje tlak na účinná, propojená a dlouhodobá řešení. Reakce na změnu klimatu vyžaduje přístup adaptačně aktivní, který se musí promítnout do všech úrovní činnosti veřejné správy. Existující právní nástroje ochrany biodiverzity jsou stále relevantní, nutný je však komplexní náhled na jejich uplatnění v koordinaci s dalšími sektory lidské činnosti, plánování opatření v dlouhodobém horizontu a aktivní včasné řešení problémů spojených se změnou klimatu.

Nástroje ochrany biodiverzity je žádoucí zohlednit zejména v následujících oblastech.

Jednak v rámci koncepční přípravy území na rozličné činnosti, tj. na úrovni územního plánování. Zde je hlavní prostor pro zohlednění projektů zelené infrastruktury včetně územního systému ekologické stability s podpůrným využitím územních studií krajiny, se zohledněním problému fragmentace a homogenizace krajiny a reflexí potřeby obnovy jejích přirozených funkcí.

¹⁶¹⁷ Viz Programové prohlášení vlády Petra Fialy z ledna 2022. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

V další úrovni je nezbytné zajištění funkční ochrany biodiverzity v rozhodovacích procesech při povolování záměrů zejména podle stavebního zákona. Veřejný zájem na ochraně přírody musí být zachován jako svébytný požadavek, který bude na kvalifikované odborné úrovni poměřován s jinými veřejnými a případně soukromými zájmy.

Třetí úroveň je zvláštní ochrana území s důrazem na ochranu biodiverzity a případné rozšiřování chráněných ploch, kde jsou preferovány ekosystémové funkce a omezený režim zemědělského a lesního hospodaření.

Čtvrtou významnou oblastí ochrany biodiverzity je ochrana druhů rostlin a živočichů samotných i jejich ochrana před vnějšími vlivy (včetně regulace invazních nepůvodních druhů), a to za pomoci ochrany, obnovy a podpory přirozených podmínek prostředí.

Pátá úroveň ochrany biodiverzity vyžaduje zohlednění dopadů činností v jiných odvětvích. Ochrana biodiverzity a zajištění ekosystémových služeb úzce navazuje na další sektory, zejména na zemědělství, lesní a vodní hospodářství, což vyžaduje komplexní a integrovaná řešení a promítnutí požadavků šetrného a udržitelného využívání přírodních zdrojů. Pro dosažení cílů na úseku ochrany biodiverzity jsou klíčové změny, které umožní existenci drobných biotopů a zajistí pestrou skladbu plodin a dřevin a dále eliminují znečištění složek životního prostředí (zejm. z nadměrného hnojení a užívání přípravků proti škůdcům a plevelům). Synergická řešení je nutné hledat také v oblasti obnovitelných zdrojů energie.

23 VODA

Tereza Snopková

23.1 Vazby mezi změnou klimatu a ochranou vody

Voda je základní složkou životního prostředí nezbytnou pro život. Země je sice pokryta téměř ze tří čtvrtin vodou, nicméně kolem 96,6 % vody je v oceánech. Jen 3 % celkové světové zásoby tvoří voda sladká, z toho většina je mimo lidský dosah.¹⁶¹⁸ Zajištění dostupnosti vody je jedním z cílů udržitelného rozvoje a zároveň nutným předpokladem pro realizaci většiny cílů ostatních.

Kvantitu vody i kvalitu dostupné vody současně **ovlivňuje změna klimatu**.¹⁶¹⁹ Ta již způsobuje extrémní výkyvy počasí v každém regionu na celém světě a předpokládá se, že pokračující globální oteplování bude mít stále intenzivnější dopad na koloběh vody v globálním měřítku včetně jeho proměnlivosti. Oteplení planety dále zintenzivní velmi vlhké nebo naopak velmi suché počasí a období. Při zvyšování teploty vzduchu bude zvyšována evapotranspirace, která dále ovlivní globální teplotu povrchu. Nedostatek vody v půdě a podpovrchových vrstvách povede k jejímu útlumu, čímž nebude docházet k ochlazení vzduchu a dále se zvýší výskyt sucha. Oteplování planety je příčinou stoupání teploty oceánů a tání ledu, jehož důsledkem je globální růst průměrné hladiny moří. V oceánské vodě se také mění pH vody, což je rizikem pro tamější ekosystémy. Se změnou klimatu jsou spojena rizika extrémních projevů spojených s vodou, jako jsou silné deště a povodně.¹⁶²⁰ Extrémní srážkové události vedou k erozi půdy a přenášení sedimentů společně s rezidui hnojiv a dalšími nepříznivými látkami ze zemědělské činnosti i z průmyslové výroby nebo komunální sféry. Změny v dostupnosti, distribuci a teplotě vody se mohou promítnout do výroby elektřiny a dalších procesů přeměny energie, nižší průtoky pak do funkčnosti hydroenergetiky nebo možností chlazení vybraných technologií.¹⁶²¹ Extrémní projevy navázané na změnu klimatu mohou být důvodem migrace do příznivějších oblastí, což má další environmentální a sociální souvislosti.

¹⁶¹⁸ Viz např. Státní politika ŽP 2030, s. 22.

¹⁶¹⁹ Např. snížení disponibilních zdrojů pro lidské činnosti od využití vody k výrobě pitné vody, přes zavlažování, dopravu a průmyslové využití, změna teploty a složení vody, znečištění vlivem extrémních událostí.

¹⁶²⁰ REESE, Moritz. Climate change adaptation in water management – regulatory challenges and approach. In HOLLO, E. J. (Ed.). *Water Resource Management and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 299.

¹⁶²¹ Viz Adaptační strategie 2021, 38, 39.

Výzvy spojené s ochranou vody v reakci na změnu klimatu lze spatřovat v rovině adaptace a mitigace, v předcházení ztrát a škod, dále také v rovině udržitelného využívání vodních zdrojů a v reflexi práva na vodu jako lidského práva.

Na úseku **adaptace a předcházení ztrát a škod** v území je třeba věnovat pozornost zvyšování retenčních schopností, řešení odtokových poměrů a plánování záplavových zón a maximálnímu využití přirozených vlastností a samoregulace prostředí. Plánování v krajině je třeba korigovat se změnami ve využívání půdy včetně odlesňování, které v lokálním a regionálním měřítku ovlivňují vodní cyklus. Významnou úlohu hraje optimalizace nakládání s dešťovou vodou.

Mitigace je spojena zejména s využitím energetického potenciálu vody, které však nesmí vést k ohrožení ekosystémových funkcí vody¹⁶²² a které je nutno nahlížet v rámci komplexního posouzení možného přínosu s ohledem na efektivitu využití a bilanci emisí skleníkových plynů.

V oblasti **využívání vody** je třeba se zaměřit na udržitelnost využívání přírodních zdrojů a dodržování environmentálních standardů a dále na cirkulární procesy (využívání šedé vody, dešťové vody, případně recyklované vody), a to ve všech relevantních sektorech včetně domácností, samozřejmě se zajištěním potřebných parametrů pro ochranu zdraví a životního prostředí.

Z hlediska **lidského práva na vodu** je třeba věnovat pozornost dostupnosti vody a upřednostnění jejího využití k zásobování pitnou vodou.

23.2 Mezinárodněprávní rámec

23.2.1 Ochrana a využívání vody v mezinárodním právu

Základní právní rámec mezinárodní spolupráce ve využívání vody vychází ze **zvykového mezinárodního práva** při zohlednění pohybu vody mezi státy a svrchovanosti jejich území. Nutnost mezinárodní spolupráce v ochraně vody je dále prohloubena potřebou reagovat na klimatickou změnu,¹⁶²³ což vyžaduje, aby vodní sektor byl včas připraven a reagoval na potenciální dopady spojené s globálními změnami.¹⁶²⁴ P. Cullet považuje klimatické právo za vhodný výchozí bod pro zohlednění globálních aspektů vodního práva a hovoří o potřebě chápat vodu primárně jako zdroj života.¹⁶²⁵

¹⁶²² KUOKKANEN, Tuomas. Tensions and relationships in international water law. In HOLLO, E. J. (Ed.). *Water Resource Management and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 250, 251. K potenciálním negativním vlivům mitigačních opatření viz např. VERSCHUUREN, Jonathan. Climate change adaptation and water law. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research handbook on climate change adaptation law*. 2013, s. 271.

¹⁶²³ KUOKKANEN, T. *Tensions and relationships in international water law*. Op. cit., s. 245.

¹⁶²⁴ K tomu blíže viz VERSCHUUREN, J. *Climate change adaptation and water law*. Op. cit., s. 251, 252.

¹⁶²⁵ CULLET, Philippe. Water Law in a Globalised World: the Need for a New Conceptual Framework. *Journal of Environmental Law*. 2011, č. 2 (23), s. 235.

Mezi základní **principy mezinárodního práva** využívání vod patří princip omezené svrchovanosti států, princip rozumného a spravedlivého využívání vody a princip nezpůsobovat významnou škodu.¹⁶²⁶

Principy dále přibližuje globální **Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům** (OSN, New York, 1997). Podle principu rozumného a spravedlivého využívání vody jsou pobřežní státy povinny využívat mezinárodní vodní tok spravedlivým a rozumným způsobem s cílem dosáhnout optimálního a udržitelného využití s přihlédnutím k zájmům dalších pobřežních států a se zohledněním přiměřené ochrany vodního toku (čl. 5 odst. 1 této úmluvy). Státy se podílejí na využívání, rozvoji a na ochraně mezinárodního vodního toku spravedlivým a rovnocenným způsobem, což zahrnuje jak právo vodní tok využívat, tak povinnost spolupracovat při jeho ochraně (čl. 5 odst. 2 uvedené úmluvy). M. Reese zdůrazňuje, že potenciál této zásady se bude dále zvyšovat v důsledku pravděpodobného navýšení konfliktů spojených s využíváním vody.¹⁶²⁷ Další princip nezpůsobovat významnou škodu zavazuje státy přijmout na svém území veškerá vhodná opatření, aby zabránily způsobení významné škody jiným státům na vodním toku. Pro případ způsobení významné škody se státy, jejichž užívání tuto škodu způsobuje, zavazují, že v případě, kdy nedojde k dohodě o takovém užívání, přijmou veškerá vhodná opatření k odstranění nebo zmírnění této újmy nebo ke kompenzaci.

V roce 1992 byla schválena regionální **Úmluva o ochraně a využívání vodních toků přesahujících hranice státu a mezinárodních jezer** (Evropská hospodářská komise OSN; též označována jako **Úmluva o vodách**).¹⁶²⁸ Podle čl. 2 odst. 1 Úmluvy o vodách smluvní strany přijmou všechna vhodná opatření k prevenci, kontrole a omezování vlivu přesahujícího hranice států. V čl. 2 odst. 2 Úmluvy o vodách je dále rozveden závazek států přijmout všechna vhodná opatření: (a) pro prevenci, kontrolu a omezování znečištění vod, které způsobuje nebo může způsobit vliv přesahující hranice států, (b) pro zajištění, aby hraniční vody byly využívány s cílem uplatňovat ekologicky šetrné a racionální vodní hospodářství, zachování vodních zdrojů a ochranu životního prostředí, (c) pro zajištění toho, aby hraniční vody byly využívány racionálním a spravedlivým způsobem, zvláště s přihlédnutím k jejich hraničnímu charakteru, v případě činností, které způsobují nebo by mohly působit vliv přesahující hranice států, (d) pro zachování ekosystémů, a kde je to nutné, pro jejich obnovení. Přijímaná opatření se mají řídit principem předběžné opatrnosti, principem znečišťovatel platí a obhospodařování vodních zdrojů musí být

¹⁶²⁶ V roce 1966 byly tyto principy zpracovány do tzv. Helsinských pravidel a posléze do rozšířených Berlínských pravidel (2004). Blíže viz HOLLO, Erkki, J. Introduction: the concept and traditions of water management law. In HOLLO, E. J. (Ed.). *Water Resource Management and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 12.

¹⁶²⁷ REESE, M. *Climate change adaptation in water management – regulatory challenges and approach*. Op. cit., s. 306.

¹⁶²⁸ Viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 59/2002 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Úmluvě o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer.

realizováno tak, aby byly uspokojeny potřeby současné generace, aniž by byly omezeny možnosti budoucích generací uspokojit jejich vlastní potřeby.

V části II Úmluvy o vodách je založena povinnost „zainteresovaných stran“, tj. stran, které sdílejí stejné hraniční vody, uzavřít na základě rovnosti a reciprocity dvoustranné nebo mnohostranné dohody či jiná ujednání k naplnění požadavků Úmluvy o vodách, které budou základem ke zřízení společných orgánů pro správu dotčené oblasti.

Úmluva o vodách byla původně koncipována jako regionální, nicméně postupně byla otevřena pro všechny členské státy OSN, čímž by mělo dojít k posílení přeshraniční spolupráce a předcházení konfliktům spojeným s vodou, které se s postupujícími dopady klimatické změny budou dále navyšovat.

Smluvní strany Úmluvy o vodách reflektovaly v roce 1999 prostřednictvím Protokolu o vodě a zdraví úzkou návaznost mezi ochranou vody (na vodu vázaných ekosystémů) a zdravím. Cílovým stavem podle Protokolu o vodě a zdraví je zajištění dostatečného zásobování nezávadnou pitnou vodou a odpovídající hygieny pro každého člověka. V roce 2011 byla pod záštitou Evropské hospodářské komise OSN a Světové zdravotnické organizace vydána metodika zabývající se dodávkami vody a sanitárními opatřeními při extrémních projevech počasí.¹⁶²⁹ Doporučení v ní se vztahují k řešení chorob spojených se zdravotně závadnou vodou a vyžadují zpracování bezpečnostních plánů (*Water Safety Plans*) ke zvládnutí krizových událostí nebo k přípravě na periody sucha a povodně.

Jelikož voda ani změna klimatu nerespektují hranice států, přeshraniční spolupráce je pro další ochranu vody velmi potřebná, stejně jako promítnutí ochrany vody do ostatních sektorových politik.¹⁶³⁰ Evropská hospodářská komise OSN potřebu adaptace na změnu klimatu zohlednila prostřednictvím metodiky *Guidance on Water and Adaptation to Climate Change* z roku 2009.¹⁶³¹ Metodika vychází z toho, že změna klimatu bude mít významný dopad na vodní zdroje a negativní ovlivnění dopadne na většinu zemí, a to v kontextu rostoucího tlaku na vodní zdroje spojeného s destruktivními projevy změny klimatu, vyšším počtem lidí, konzumními návyky a průmyslovým rozvojem.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že mezinárodní společenství vnímá projevy změny klimatu jako intenzivní a dále na ně reaguje. V dalším vývoji mezinárodního rámce lze apelovat na zdůraznění povahy vody nikoliv primárně jako obchodního produktu a předmětu k využívání, ale spíše dědictví (*common goods*), hodnoty samotné a nezbytné pro život, kterou je třeba chránit a střežit.¹⁶³²

¹⁶²⁹ Sinisi, L & Aertgeerts, R. (2011). *Guidance on water supply and sanitation in extreme weather events*. World Health Organization. Regional Office for Europe. Dostupné z: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/326379>.

¹⁶³⁰ K tomu viz VERSCHUUREN, J. *Climate change adaptation and water law*. Op. cit., s. 261.

¹⁶³¹ Dostupná z: <https://unece.org/environment-policy/publications/guidance-water-and-adaptation-climate-change>.

¹⁶³² Tento směr předjímá směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (rámcová směrnice o vodách),

23.2.2 Voda v mezinárodních klimatických úmluvách

Mezinárodní klimatické úmluvy v zásadě reflektují požadavky spojené s vodou jako součástí opatření na úseku adaptace, udržitelného rozvoje a řešení zranitelnosti vůči negativním účinkům změny klimatu. Podle **Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu** mají rozvinuté země zaujmout vedoucí postavení v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních důsledků. Přitom musí být vzaty v úvahu specifické potřeby a zvláštní podmínky smluvních stran rozvojových zemí, zejména těch, které jsou obzvláště vystavené nepříznivým účinkům změny klimatu (čl. 3 odst. 2 UNFCCC). Smluvní strany mají uplatňovat princip předběžné opatrnosti ke zmírnění nepříznivých účinků klimatické změny (čl. 3 odst. 3). V čl. 4 UNFCCC je výslovně zmíněna potřeba adaptace na změnu klimatu, zpracování plánů pro postupy v pobřežních zónách, pro vodní zdroje a zemědělství a pro ochranu a obnovu oblastí, zvláště v Africe, které jsou postiženy suchem a desertifikací i záplavami, dále je zohledněna nutnost využívat vhodné metody, např. posouzení dopadu na životní prostředí a opatření ke zmírnění či přizpůsobení se změně klimatu na hospodářství, na zdraví obyvatelstva a na kvalitu životního prostředí [viz např. čl. 4 odst. 1 písm. b), d), e), f) UNFCCC].¹⁶³³

Také **Pařížská dohoda** obecně podporuje adaptační úsilí. V čl. 7 odst. 1 stanovuje globální adaptační cíl zahrnující zvyšování adaptační kapacity, posilování odolnosti a snižování zranitelnosti vůči změně klimatu s cílem přispět k udržitelnému rozvoji a zajistit přiměřenou reakci v oblasti adaptace v souvislosti s teplotním cílem. Samotné plánování adaptace je úzce navázáno na udržitelné hospodaření s přírodními zdroji (viz čl. 7 odst. 9 Pařížské dohody). Přínosy udržitelného přístupu reflektuje Pařížská dohoda již v preambuli: „*udržitelný způsob života a vzorce udržitelné spotřeby a výroby hrají důležitou roli v řešení otázek změny klimatu*“, což je závěr, který lze bez váhání přičíst k potřebám na úseku nakládání s vodními zdroji. V čl. 8 odst. 1 Pařížské dohody je uznána důležitost odvrácení, co největšího snížení a řešení ztrát a škod způsobených nepříznivými účinky změny klimatu, včetně extrémních projevů počasí a událostí s pomalým nástupem, a opět role udržitelného rozvoje při snižování rizika ztrát a škod. Podporované postupy zahrnují např. systémy včasného varování, připravenost na mimořádné události, události s pomalým nástupem, události, které mohou vyvolat nevratné a trvalé ztráty a škody či komplexní hodnocení a řízení rizik, odolnost společenství, zdrojů obživy a ekosystémů (čl. 8 odst. 4 Pařížské dohody).

viz preambule, bod 1: „*Voda není běžný obchodní produkt, ale spíše dědictví, které je třeba chránit, střežit a podle toho s ním nakládat.*“

¹⁶³³ Ke zpracování adaptačních plánů a zohlednění adaptačních opatření a jednání smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu viz VERSCHUUREN, Jonathan. Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 20–22.

23.3 Zakotvení práva na vodu

Potenciální nedostatek vody zasahuje také do oblasti lidských práv. V souvislosti s projevem klimatické změny lze pozorovat zintenzivnění snah o vnitrostátní zakotvení lidského práva na vodu na ústavní úrovni.¹⁶³⁴ **Právo na vodu** lze nalézt např. v ústavách Bolívie, Ekvádoru, Keni či JAR.¹⁶³⁵ V Evropě je právo na (pitnou) vodu výslovně uvedeno v ústavě Slovinska, kam bylo doplněno v roce 2016.¹⁶³⁶ Na Slovensku nebylo zakotveno přímo právo na vodu, ale do ústavního rámce se promítla reakce na potřebu zvláštní ochrany vody jako strategické suroviny. V roce 2014 byl čl. 4 Ústavy Slovenské republiky doplněn o zvláštní ochranu vody a zákaz vývozu vody.¹⁶³⁷

Podstatným prvkem iniciativ k právu na vodu je zajištění vody pro všechny vycházející z přístupu k vodě jako k veřejnému statku, nikoliv primárně jako k tržní komoditě. Ústřední roli by tedy měla hrát lidská práva a jejich garance státem včetně naplňování povinnosti ochrany vodních zdrojů pro budoucí generace.

Ke snahám o zakotvení práva na vodu přispívá dovození jeho existence z mezinárodního práva (ve spojení s právem na sanitární opatření) a jeho uznání v roce 2010 na úrovni OSN rezolucí Valného shromáždění OSN 64/292.¹⁶³⁸ Právo na vodu se opírá o práva uznaná Všeobecnou deklarací lidských práv (1948), konkrétně právo na život v čl. 3, a dále čl. 25 *health and well-being* a dále o čl. 11 odst. 1 a čl. 12 odst. 1 MPHSKP (*právo každého jednotlivce na přiměřenou životní úroveň pro něj a jeho rodinu, zahrnující v to dostatečnou výživu, šatstvo, byt, a na neustálé zlepšování životních podmínek; právo každého na dosažení nejvýše dosažitelné úrovně fyzického a duševního zdraví*).

Podkladem pro širší přijetí práva na vodu bylo stanovisko Výboru OSN pro ekonomická, kulturní a sociální práva *General Comment No. 15: The Right to Water* přijaté v roce 2002.¹⁶³⁹

Základním obsahem práva na vodu je právo každého na vodu k užívání pro osobní potřebu, a to v dostatečném množství a kvalitě, fyzicky a cenově dostupnou,

¹⁶³⁴ V této části jsou dále využity poznatky publikované v článku SNOPOKOVÁ, T. *Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva*. Op. cit., s. 565–579.

¹⁶³⁵ LEE, Jootaek, BEST, Maraya. *Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners*. *Georgetown international environmental law review*. 2018, č. 30, s. 88, 89, 114.

¹⁶³⁶ Článek 70.a Ústavy Slovinské republiky: „*Everyone has the right to drinking water. Water resources shall be a public good managed by the state. As a priority and in a sustainable manner, water resources shall be used to supply the population with drinking water and water for household use and in this respect shall not be a market commodity. The supply of the population with drinking water and water for household use shall be ensured by the state directly through self-governing local communities and on a not-for-profit basis.*“

¹⁶³⁷ Blíže viz např. BALOG, B. *Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo*. Op. cit., s. 100–117.

¹⁶³⁸ Resolution A/RES/64/292.

¹⁶³⁹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 15 Document E/C.12/2002/11*, 2002.

příčemž právu na vodu odpovídají pozitivní závazky státu respektovat – chránit – plnit.¹⁶⁴⁰

V kontextu klimatické změny je dostupnost pitné vody ohrožena změnami v kvalitě i kvantitě vody ve spojení se zvýšeným počtem extrémních událostí a škod na infrastrukturních zařízeních. V tomto směru mohou důsledky klimatické změny tendence k výslovnému uznání lidského práva na vodu v národních právních rádech dále posílit a zajistit tak relativně stabilní rámec pro zajištění základní suroviny pro život. Současně však trvá požadavek realizovat konkrétní adaptační opatření a spolupráce na mezinárodní úrovni, pokud jde o ochranu vodních zdrojů a podporu vodních ekosystémů.

23.4 Právo EU

V rámci unijního práva je klíčovým předpisem pro ochranu vod **rámcová směrnice o vodách**.¹⁶⁴¹ Mezi stěžejní principy vodní politiky patří princip integrace a udržitelnost.¹⁶⁴² Cílem rámcové směrnice o vodách je dosažení dobrého stavu povrchových vod a podzemních vod jako základních měřítek udržitelného nakládání s vodami. V rámci účelu rámcové směrnice o vodách je mimo jiné uveden příspěvek ke zmírnění účinků povodní a období sucha.

Základní analytické a plánovací nástroje využitě v rámcové směrnici o vodách vychází z místních geografických a hydrologických podmínek a jsou vztaženy k povodím.¹⁶⁴³ Ke každé oblasti povodí se vztahuje požadavek zpracování analýzy jejich charakteristik, přezkoumání dopadů lidské činnosti na stav povrchových vod a podzemních vod a ekonomické analýzy využívání vod, na který navazuje zpracování programů opatření.¹⁶⁴⁴ Každý členský stát zajistí zpracování plánů povodí (čl. 13 rámcové směrnice o vodách) a jejich pravidelný přezkum.¹⁶⁴⁵ Jak podotýká J. Verschuuren a jak vyplývá z implementační metodiky z roku 2007 (*Guidance document No 24, River Basin Management in a Changing Climate*), pravidelný přezkum

¹⁶⁴⁰ Viz General Comment No. 15, bod 21 až 29. Též McINTYRE, Owen. The human right to water and reform of the Irish water sector. *Journal of Human Rights and the Environment*. č. 1, s. 85. Též COLLINS, Lynda, M. Environmental Rights on the Wrong Side of History: Revisiting Canada's Position on the Human Right to Water. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2010, Vol. 19, No. 3, s. 355. Též SNOPKOVÁ, T. *Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva*. Op. cit., s. 567, 568.

¹⁶⁴¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

¹⁶⁴² „Je nutná hlubší integrace udržitelného hospodaření s vodou do ostatních oblastí politiky Společenství, jako je energetika, doprava, zemědělství, rybářství, regionální politika a turistika.“ (viz bod 16 preambule rámcové směrnice o vodách).

¹⁶⁴³ LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit., s. 225.

¹⁶⁴⁴ Naplňování jednotlivých opatření je určeno k dosahování cílů rámcové směrnice o vodách, konkrétní opatření však mohou sloužit též jako opatření adaptační.

¹⁶⁴⁵ LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit., s. 231, 232.

plánů povodí a jejich přizpůsobování novým podmínkám jsou dobře využitelné **pro realizaci adaptačních opatření** reagujících na změnu klimatu, limitující může být to, že adaptace na klimatickou změnu a reflexe dlouhodobé prognózy není požadována výslovně,¹⁶⁴⁶ a také uplatnění flexibilních postupů a tím odklad plnění stanovených cílů členskými státy.¹⁶⁴⁷

Reakce na hrozící nedostatek vody a ovlivnění vodních ekosystémů se promítla do **Plánu na ochranu vodních zdrojů Evropy z roku 2012**.¹⁶⁴⁸ Hlavní příčiny negativních vlivů na stav vod jsou podle plánu vzájemně propojené (změna klimatu, využívání půdy, hospodářské činnosti), čemuž je třeba čelit zaměřením se na zelený růst a efektivní využívání zdrojů ve směru udržitelnosti všech činností spojených s vodou.

Unijní právo zvláště reflektuje riziko povodní. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES ze dne 23. října 2007 **o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik** reagovala na povodně jako rizikový prvek působící úmrtí, vysídlení obyvatel a škody životnímu prostředí, jakož i ohrožení hospodářského rozvoje a narušení hospodářské činnosti EU. Povodně jsou charakterizovány jako přírodní jev, kterému nelze zabránit. Výslovně se však uvádí, že určité činnosti člověka (např. rozšiřování osídlených a hospodářsky využívaných ploch v záplavových územích a snižování přirozené schopnosti půdy zadržovat vodu v důsledku využívání území) a změna klimatu přispívají ke zvyšování pravděpodobnosti výskytu povodní a jejich nepříznivých účinků. Členské státy jsou povinny provést předběžné vyhodnocení povodňových rizik v zásadě podle oblastí povodí a zohlednit jak historické povodně, tak předpoklady možných povodní v budoucnosti. Na základě hodnocení mají být zpracovány mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik a dále plány pro zvládnání povodňových rizik. Plány mají zohledňovat náklady a přínosy, rozsah a průběh povodní a oblasti s potenciálem zadržet povodně, například přirozená záplavová území, dále environmentální cíle obsažené v čl. 4 rámcové směrnice o vodách, hospodaření s půdou a s vodními zdroji, územní plánování, využití území, ochranu přírody, lodní dopravu a přístavní infrastrukturu a mají řešit všechny aspekty zvládnání povodňových rizik. Plány pro zvládnání povodňových rizik zavedené v jednom členském státě nesmějí zahrnovat opatření, která svým rozsahem a dopadem významně zvyšují povodňová rizika po proudu nebo proti proudu vodních toků v jiných zemích nacházejících se ve stejném povodí nebo dílčím povodí, ledaže jde o opatření koordinovaná a dohodnutá s členským státem.

EU má ambice též na úseku cirkulárních postupů v průmyslu a v oblasti recyklace vody. Konkrétní legislativní reakcí na tomto úseku je **nařízení o minimálních požadavcích na opětovné využívání vody** [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/741 ze dne 25. května 2020 o minimálních požadavcích na

¹⁶⁴⁶ K tomu též VERSCHUUREN, J. *Climate change adaptation and water law*. Op. cit., s. 262.

¹⁶⁴⁷ Viz RIJSWICK, Marleen, KEESSEN, Andrea. Integrated water law and climate change: an EU perspective. In FARBER, D. A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016, s. 539.

¹⁶⁴⁸ A blueprint to safeguard Europe's water resources. Brussels, COM (2012) 673 final.

opětovné využívání vody], které navazuje na výše zmíněný Plán na ochranu vodních zdrojů Evropy z roku 2012 a Akční plán EU pro oběhové hospodářství z roku 2015¹⁶⁴⁹ a reflektuje také cíle udržitelného rozvoje Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030, zejména cíl 6 (dostupnost vody a udržitelné vodohospodářství, dostupnost sanitačních zařízení pro všechny) a cíl 12 (udržitelná spotřeba a výroba).

Účelem uvedeného nařízení o minimálních požadavcích na opětovné využívání vody je zaručit, aby recyklovaná odpadní voda byla bezpečná pro účely zavlažování v zemědělství, a zajistit tak vysokou úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí a zvířat, podporovat oběhové hospodářství a přizpůsobování se změně klimatu a přispívat k cílům rámcové směrnice o vodách tím, že bude koordinovaným způsobem řešit nedostatek vody a z toho plynoucí tlak na vodní zdroje v celé Unii, a přispívat tak rovněž k účinnému fungování vnitřního trhu (čl. 1 nařízení). Nařízení se použije, kdykoliv se vyčištěná městská odpadní voda opětovně využívá v souladu s čl. 12 odst. 1 směrnice Rady 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod. Členský stát může rozhodnout, že v jedné nebo více oblastech povodí nebo jejich částech není opětovné využívání vody pro účely zavlažování v zemědělství vhodné. Musí však své rozhodnutí řádně odůvodnit (k tomu viz kritéria pro posouzení v čl. 2 odst. 2 nařízení o minimálních požadavcích na opětovné využívání vody). Rozhodnutí členského státu musí být pravidelně přezkoumáváno s ohledem na prognózy v oblasti změny klimatu a s tím spojené vnitrostátní strategie pro přizpůsobení se změně klimatu.

23.5 Změna klimatu a voda v ČR

23.5.1 Podmínky v ČR

Specifikem ČR je její vnitrozemská poloha a s tím spojený omezený přísun disponibilních zdrojů vody. Státní politika ŽP 2030 poukazuje na to, že **ČR získává vodu téměř výhradně ze srážek**, žádné větší toky ze zahraničí nepřitékají, a naopak všechna voda povrchově odtéká mimo území ČR.¹⁶⁵⁰ Srážkové vody neubývá, ale díky globální změně klimatu se mění její distribuce v průběhu ročních období.¹⁶⁵¹ V podmínkách ČR může postupující změna klimatu vést k závažnějším změnám v roční a sezónní dostupnosti vody, jakož i v její kvalitě, a s tím spojenému **nárůstu zranitelnosti ČR vůči nedostatku vody**.

Hydrologické projevy **sucha** v podobě stavu povrchových a podzemních vod v posledních letech byly v ČR považovány za nejvíce extrémní.¹⁶⁵² Přestože sucho

¹⁶⁴⁹ COM/2015/0614 final.

¹⁶⁵⁰ Vedle vody, která z ČR odtéká, je třeba vzít v úvahu také vodu, která se vsáknou do půdy.

¹⁶⁵¹ Viz např. Státní politika ŽP 2030, s. 22.

¹⁶⁵² Viz např. tisková zpráva ČHMÚ ze dne 16. června 2021. Dostupné z: <https://www.chmi.cz/>. Dále též tisková zpráva Fakulty životního prostředí České zemědělské univerzity ze dne 25. 8. 2020 s titulkem „Extrémní sucho, coby následek změny klimatu, budou ve střední Evropě až sedmkrát častější, očekávají

bylo dlouho spíše podceňovaným jevem,¹⁶⁵³ jeho důsledky a projevy mohou být z dlouhodobého hlediska zásadní.

Scénáře změny klimatu předpokládají pro území ČR další zvyšování průměrné teploty.¹⁶⁵⁴ Vyšší teplotní průměry vedou k tomu, že se nevytváří dříve obvyklá zásoba vody v podobě sněhu a ledu v zimě, dříve nastupuje jarní a déle trvá podzemní zvýšená teplota s vyšším odparem, **nevytváří se dostatečné zásoby vody** v půdním profilu ani zásoby vod podzemních.¹⁶⁵⁵ Se zvýšenou teplotou je spojen nejen úbytek vody, ale také změna biogeochemických a ekologických procesů. Změna průtoků v řekách a vodních nádržích vede k prohřívání vody, růstu sinic a řas a snížení obsahu rozpuštěného kyslíku, a dále též k nižší kapacitě k ředění znečištění.¹⁶⁵⁶ Dochází tak ke zhoršování kvality vody a podmínek pro její užívání člověkem i pro vodní ekosystémy.

V českých podmínkách se často hovoří o možnostech a nutnosti **nápravy retenčních schopností krajiny**. V publikaci *Voda v krajině* je připomenuto, že 60 % srážek se vsakuje do půdy, takže 60 % opatření proti suchu a povodním by se mělo týkat krajiny.¹⁶⁵⁷ Mezi problémy české krajiny a venkova, které je třeba řešit, jsou mimo jiné zahrnuty nepřerušované plochy polí a regulované toky, nedostatek organické hmoty v půdě a krajinně, nízká retenční schopnost krajiny, špatné územní plánování, negativní vliv dotací podporujících produkci, nájemní způsob hospodaření a nedostatky lesního hospodaření.¹⁶⁵⁸ Potenciál akumulace vody v krajině je prakticky ovlivněn nevhodnými a nešetrnými změnami provedenými v minulosti.¹⁶⁵⁹ Podobně autoři J. Hladík, J. Vopravil a M. Batysta poukazují na to, že v českých

vědci“. Viz též článek HARI, Vittal, RAKOVEC, Oldrich, MARKONIS, Yannis et al. Increased future occurrences of the exceptional 2018–2019 Central European drought under global warming. *Scientific Reports*. 2020. Dále též Stav a vývoj sucha v Česku, Hodnotící zpráva k jednání Národní koalice pro boj se suchem. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/tiskove_zpravy/2020/Stav_a_vyvoj_suchakveten_2020.pdf.

¹⁶⁵³ K tomu viz např. VOZÁK, Jiří. Sucho v České republice: aspekty právní úpravy. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Ed.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 86, 87.

¹⁶⁵⁴ Viz Adaptační strategie 2021, s. 20–22. Dále též z HRUŠKA, Jakub, OULEHLE, Filip, LAMAČOVÁ, Anna. Je hydrologická bilance lesních povodí ovlivňována více klimatickými, nebo vegetačními faktory? *Ochrana přírody*. 2020, č. 6, s. 6. „Klimatické modely pro střední Evropu vcelku konzistentně předvidají zvyšování průměrných teplot a zachování, či dokonce zvyšování srážkových úhrnů (např. Lamačová et al. 2018). Důležitá ale do budoucna bude extremizace srážek – zejména vyšších četností velkých srážek (vznik povodní a překročení saturačních kapacit povodí), ale i zvýšení četnosti období s velmi malými srážkami, a tedy i období, kdy v povodích bude vody nedostatek. Právě období let 2014–2019 nám zřejmě nabídlo hydrologickou exkurzi do budoucna. Ovšem zatím jen „suchou“ variantu bez extrémních srážek.“

¹⁶⁵⁵ Viz např. Státní politika ŽP 2030, s. 22.

¹⁶⁵⁶ Viz Adaptační strategie 2021, s. 58.

¹⁶⁵⁷ SŮVOVÁ, Zdeňka, DOSTÁL, Ivo, PETR, Havel. Proč krajina neokáže zadržet vodu – a co se s tím dá dělat. In CÍLEK, V., JUST, T., SŮVOVÁ, Z. a kol. *Voda a krajina*. Dokořán, 2017, s. 172.

¹⁶⁵⁸ *Ibid.*, s. 177.

¹⁶⁵⁹ Blíže viz důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů předloženého poslancům dne 17. září 2020 (sněmovní tisk č. 1018).

podmínkách jsou problémová nepropustná zastavěná území (zejm. ve městech), nízká vsakovací schopnost v extravilánu i nedostatečná kapacita kanalizační sítě.¹⁶⁶⁰

23.5.2 Koncepční dokumenty

Potřeba vody se přímo či nepřímo dotýká v podstatě všech lidských činností a v souvislosti se změnou klimatu se její nedostatek stává klíčovým problémem.

Státní politika ŽP 2030 zohledňuje to, že na vodě jsou závislé ekosystémy i člověk. Ochranu vody řadí do kapitoly Životní prostředí a zdraví, podkapitola 1.1 Voda. Jedním z úkolů této kapitoly je zajištění dostupnosti vody a její kvality, a to především vody pitné. Na jedné straně je v současné době téměř 95 % obyvatel napojeno na veřejný vodovod, na druhé straně je nezbytné vodohospodářskou síť a její propojení dále udržovat a obnovovat a reagovat také na omezení plynoucí z nedostatku vody, resp. technické problémy spojené s nadměrným odběrem v nedostatečných obdobích.¹⁶⁶¹ Důraz je dále kladen na zvyšování kvality povrchových i podzemních vod. Státní politika ŽP 2030 se věnuje také možnosti recyklace vody a jejího šetrného a efektivního využívání.¹⁶⁶²

Vodě je dále věnována pozornost v části 1.6 Sídla, 2.1 Přejchod ke klimatické neutralitě a 3. Příroda a krajina. Specifický cíl 1.6.1 se věnuje adaptaci sídel na rizika spojená se změnou klimatu. Vyžaduje se nastavení adekvátní ochrany obyvatelstva a krizového řízení k reakci na lokální rizika změny klimatu. Problematický je překotný rozvoj sídel ve spojení se záborem půdy a limitovanou retenční schopností v zastavěném území, nerespektování záplavových území a nevhodné způsoby hospodaření se srážkovými vodami. Pro sídla je důležité zajistit dodávky kvalitní a nezávadné pitné vody a udržitelné hospodaření s vodou. V rámci řešení adaptace sídel se požaduje multidisciplinární přístup při plánování systémů na zadržování a využívání vody, budování oddílných kanalizací pro odpadní vody a pro vodu srážkovou, realizace decentralizovaných systémů hospodaření se srážkovou vodou a využití srážkových a recyklovaných odpadních vod pro péči o zeleň nebo čištění ulic, případně při nastavení vhodného hygienického režimu i pro další činnosti.

V podkapitole 2.1 Přejchod ke klimatické neutralitě je ve specifickém cíli 2.1.3 „Využívání obnovitelných zdrojů energie se zvyšuje“ zohledněno využití vodní energie, a to s ohledem na využitelný potenciál z hlediska průtoků, zejména pokud jde o Labe, Vltavu a Moravu. Současně se však požaduje zohlednit ochranu přírody a potenciální narušení migračních tras a ohrožení ekosystému.

V rámci kapitoly 3. Příroda a krajina je voda ústředním tématem specifického cíle 3.1.1 „Retence vody v krajině se zvyšuje prostřednictvím ekosystémových

¹⁶⁶⁰ HLADÍK, Jiří, VOPRAVIL, Jan, BATYSTA, Marek. Povodně a sucho – krajina jako základ řešení. Zemědělská půda v České republice. *Živa*. 2015, č. 2, s. XXXVII.

¹⁶⁶¹ Státní politika ŽP 2030, s. 27.

¹⁶⁶² *Ibid.*, s. 30, 31.

řešení a udržitelného hospodaření“. Zásadní význam pro zajištění vodního režimu v krajině má obnova lesů na rozsáhlých kalamitních plochách po kůrovcových těžbách a obnovení přirozené schopnosti krajiny zadržovat vodu.

Nakládání s vodou z hlediska cílů udržitelného rozvoje se promítá do **Strategického rámce 2030** (viz např. kap. 3.3 Voda v krajině, nebo kap. 4.5 Adaptace na změnu klimatu).

Vodou se zabývá také **Strategický rámec cirkulární ekonomiky České republiky 2040**, a to z hlediska jejího cirkulárního využití.

Klíčová opatření pro přizpůsobení se změně klimatu v ČR vyplývají z **Adaptační strategie 2021** a navazujícího akčního plánu. Adaptační strategie 2021 zahrnuje opatření k řešení vodního režimu v krajině, integrované plánování v oblasti vod propojené s oblastmi cestovního ruchu, energetiky, zemědělství, lesnictví, zdravotnictví, průmyslu, rozvoje území, řešení nedostatku vody, optimalizaci funkce vodohospodářské infrastruktury, revizi vymezených oblastí ochrany vod (ochranných pásem vodních zdrojů, chráněných oblastí přirozené akumulace vod, zranitelných oblastí, citlivých oblastí a dalších), podporu vsakování dešťových srážek a systémů zachycování a opětovného využívání dešťových srážek ze zpevněných ploch v urbanizovaných územích, podporu BAT technologií, snížení spotřeby pitné vody pro činnosti, kde je dostačující využití vody šedé nebo srážkové, revizi seznamu lokalit v Generelu území chráněných pro akumulaci povrchových vod za účelem posouzení zabezpečení funkce uvažovaných vodních nádrží v podmínkách klimatické změny a předpokládaných nároků na vodu.

Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky z roku 2017 se zabývá pěti pilíři: (1) vytvoření informační platformy o suchu a nedostatku vody, (2) posilování odolnosti a rozvoj vodních zdrojů zahrnující opatření na ochranu množství a jakosti dostupných vodních zdrojů a strategické aktivity zaměřené na přípravu a realizaci nových vodních zdrojů, (3) zemědělství jako nástroj ochrany množství a jakosti vody a ochrany půdy, (4) zvýšení retenční a akumulární schopnosti krajiny, (5) podpora principů zodpovědného hospodaření s vodou napříč sektory.

Z Poziční zprávy o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky za rok 2019¹⁶⁶³ vyplývá, že ve všech pilířích probíhají dílčí aktivity ke zlepšení zvládnutí dopadů sucha. Nicméně realizována jsou primárně měkká opatření, technická opatření pak minimálně. Důvodem mají být chybějící nebo omezující legislativní předpisy.¹⁶⁶⁴ Smysluplné plánování staveb a změn využití území podle poziční zprávy ohrožuje zejména „nedostatečné vnímání vodohospodářských staveb jako staveb ve veřejném zájmu a zdlouhavost jejich přípravy“. V závěru Poziční zprávy o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky

¹⁶⁶³ Dostupná z: https://eagri.cz/public/web/file/675598/Pozicni_zprava_2019.pdf.

¹⁶⁶⁴ Část otázek měla vyřešit novelizace vodního zákona provedená v roce 2020, viz zákon č. 544/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

sucha pro území České republiky za rok 2019 se uvádí, že dílčí plnění dosud nevedou k viditelnému a měřitelnému postupu naplnění stanovených cílů. Další kroky by měly vést ke zvýšení informovanosti o riziku sucha prostřednictvím monitoringu a predikce výskytu sucha, zajištění připravenosti na události sucha pomocí plánů pro zvládání sucha a všeobecné osvěty, zabezpečení udržení rovnováhy mezi vodními zdroji a potřebou vody napříč sektory i v měnících se klimatických a socioekonomických podmínkách a zmiřování dopadů sucha na akvatické i terestrické ekosystémy prostřednictvím obnovy přirozeného vodního režimu krajiny.¹⁶⁶⁵

Mezi koncepce související s ochranou a využíváním vody patří dále Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v České republice s využitím technických a přírodně blízkých opatření, Koncepce migračního zprůchodnění říční sítě ČR aktualizovaná v roce 2020 a Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2050.

Energetické využití vody jako obnovitelného zdroje zohledňuje Politika ochrany klimatu, jejíž hodnocení provedené v roce 2021 ukazuje, že výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů energie je prozatím rozložena zejména mezi čtyři hlavní zdroje, kterými jsou biomasa, bioplyn, vodní elektrárny a fotovoltaické zdroje.

Z hlediska koncepčních dokumentů jsou v zásadě pokryty všechny relevantní úkoly, zásadní je jejich brzké převedení do praktického řešení na lokální, regionální i národní úrovni.

23.5.3 Nejvýznamnější oblasti právní regulace v ČR

Česká republika je smluvní stranou mezinárodních úmluv týkajících se využívání a ochrany vody, ale také úmluv na úseku ochrany biologické rozmanitosti, kde je voda řešena jako krajinnotvorný prvek a biotop,¹⁶⁶⁶ a dále je vázána unijním právem, které se vodou zabývá v širokém spektru otázek. Základní národní rámec právní úpravy ochrany vody a hospodaření s vodou upravuje **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (vodní zákon)**.

Z hlediska navazujících otázek (např. ochrana vody ve vztahu k půdě, ochrana vody jako biotopu, výstavba vodní infrastruktury, infrastruktura vodovodů a kanalizací, voda jako obnovitelný zdroj energie apod.) je třeba vzít v úvahu širší legislativní rámec, kterého se v této kapitole dotýkáme pouze okrajově.

Pokud jde o míru reflexe změny klimatu v odvětví vody v českém právu, **do rámce klimatického práva** lze zařadit opatření k adaptaci na změnu klimatu, k řešení sucha a živelních pohrom a dále opatření k realizaci cirkulárních postupů.

¹⁶⁶⁵ Viz Poziční zpráva o pokroku při plnění Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky za rok 2019, s. 73.

¹⁶⁶⁶ Česká republika je vázána Úmluvou o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer (Helsinky 1992), jakož i Protokolem o vodě a zdraví (Londýn 1999). Dále je smluvní stranou subregionálních dohod.

V rámci těchto opatření lze teoreticky dále rozlišovat, zda byla přijata cíleně k reakci na změnu klimatu nebo vycházela již z dřívějších potřeb ochrany vody a jejího udržitelného využívání nebo z potřeby reakce na mimořádné události spojené s vodou. Dále je však zvolen výklad primárně podle možného využití konkrétních nástrojů, a to zejména nástrojů koncepčních a administrativních.

Pokud vezmeme v úvahu samotný účel vodního zákona, tím je ochrana povrchové a podzemní vody a stanovení podmínek pro hospodárné využívání vodních zdrojů, ale také úkol vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl. Postupem času byl doplněn účel přispívat k ochraně vodních ekosystémů a na nich přímo závislých suchozemských ekosystémů a dále přispívat k zajištění zásobování obyvatelstva pitnou vodou. Novelizace vodního zákona provedená v roce 2020 zdůraznila význam ochrany povrchové a podzemní vody jako ohrožené a nenahraditelné složky životního prostředí a přírodního zdroje a doplnila požadavek na předejití stavu nedostatku vody.

Odvětvím vody se v českém právním prostředí zabývají primárně dvě ministerstva, což vyžaduje úzkou spolupráci pro nalezení optimálního řešení. Ústředním orgánem státní správy vodního hospodářství je Ministerstvo zemědělství.¹⁶⁶⁷ Ministerstvo životního prostředí je ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, a dále koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy.¹⁶⁶⁸ Požadavek koordinace zájmů sledovaných oběma resorty a spolupráce při řešení projevů změny klimatu se již promítl do ustanovení Mezirezortní komise VODA-SUCHO, která vznikla spojením pracovní skupiny SUCHO (ta vznikla z iniciativy ministra životního prostředí R. Brabce ve spolupráci s Výzkumným ústavem vodohospodářským TGM, v. v. i.) a pracovní skupiny VODA, zřízené při Výzkumném ústavu meliorací a ochrany půdy, v. v. i. Její činnost je zaštitěná Memorandem o spolupráci mezi Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí při řešení problematiky sucha a nedostatku vody.¹⁶⁶⁹ Hlavním výstupem meziresortní spolupráce je již výše uvedená Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky z roku 2017.

Plánování

Z hlediska řešené problematiky je třeba uvést dvě relevantní oblasti plánování v odvětví vody, a to plánování v oblasti vod a územní plánování. Podle § 23 odst. 2 vodního zákona se v rámci **plánování v oblasti vod** pořizují plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik, které jsou podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení. Plánování v oblasti vod by mělo vymezit a vzájemně harmonizovat veřejné zájmy (a) ochrany vod jako složky

¹⁶⁶⁷ Viz § 15 kompetenčního zákona.

¹⁶⁶⁸ Viz § 19 odst. 2 a 3 kompetenčního zákona.

¹⁶⁶⁹ Dostupné z: https://suchovkrajine.cz/sites/default/files/podklad/02_memorandum_o_spolupraci.pdf.

životního prostředí, (b) snížení nepříznivých účinků povodní a sucha a (c) udržitelného užívání vodních zdrojů, zejména pro účely zásobování pitnou vodou (§ 23 odst. 1 vodního zákona). Dále se zpracovávají plány pro zvládání sucha, které jsou v zásadě nástroji operativního řešení (podobně jako povodňové plány) a rozhodování v době sucha nebo nedostatku vody.

Plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik se přezkoumávají a aktualizují každých 6 let ode dne jejich schválení, což zajišťuje jejich pravidelnou obnovu a přizpůsobení novým podmínkám. Žadoucí je v těchto aktualizacích zohlednit výhledové poměry v území spojené s klimatickou změnou.¹⁶⁷⁰

Požadavky na ochranu vody, resp. na ochranu před jejími negativními účinky (včetně územní ochrany, viz dále) je nutno zahrnout v **územním plánování**. Zajištění promítnutí požadavků na ochranu vody a reakce na projevy změny klimatu v územním plánování doplňuje ustanovení § 5a vodního zákona, podle něhož vodoprávní úřady jako dotčené orgány ve svých stanoviscích k návrhům územně plánovací dokumentace zohledňují cíle ochrany povrchových a podzemních vod, jejich hospodárné využívání a vytváření podmínek pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha v zastavěných a zastavitelných územích a dále poskytují orgánům územního plánování údaje a podklady pro vymezení ploch vhodných k omezování a zadržování odtoku srážkových vod a realizaci vodních prvků. Vytváření podmínek pro snižování nebezpečí v území (podle stavebního zákona z roku 2006 jde o ekologické a přírodní katastrofy, stavební zákon z roku 2021 hovoří o účincích povodní, sucha a extrémních teplot) patří výslovně mezi úkoly územního plánování, je tedy žádoucí tyto požadavky důsledně v územně-plánovacích dokumentacích zohlednit.

Úkoly spojené s ochranou vody se objevují mezi republikovými cíli v **Politice územního rozvoje**: *„Vytvářet podmínky pro preventivní ochranu území a obyvatelstva před potenciálními riziky a přírodními katastrofami v území (záplavy, sesuvy půdy, eroze, sucho atd.) s cílem jim předcházet a minimalizovat jejich negativní dopady. Zejména zajistit územní ochranu ploch potřebných pro umístění staveb a opatření na ochranu před povodněmi a pro vymezení území určených k řízeným rozlivům povodní. Vytvářet podmínky pro zvýšení přirozené retence srážkových vod v území a využívání přírodě blízkých opatření pro zadržování a akumulaci povrchové vody tam, kde je to možné s ohledem na strukturu osídlení a kulturní krajinu, jako jedno z adaptačních opatření v případě dopadů změny klimatu. V území vytvářet podmínky pro zadržování, vsakování i využívání srážkových vod jako zdroje vody a s cílem zmírňování účinků povodní a sucha. Při vymezení zastavitelných ploch zohlednit hospodaření se srážkovými vodami.“*¹⁶⁷¹

¹⁶⁷⁰ V lednu 2022 vláda schválila Národní plán povodí Labe, Národní plán povodí Dunaje a Národní plán povodí Odry, jakož i Plán pro zvládání povodňových rizik v povodí Labe, Plán pro zvládání povodňových rizik v povodí Dunaje a Plán pro zvládání povodňových rizik v povodí Odry a zrušila platnost nahrazovaných plánů (po vydání příslušných opatření obecné povahy). Viz usnesení vlády: https://eagri.cz/public/web/file/694676/usneseni_vlady.pdf a <https://apps.odok.cz/attachment/-/do wn/NANACAZBZMD4>.

¹⁶⁷¹ Viz Politika územního rozvoje, bod 25.

Ochrana vodních poměrů a vodních zdrojů, územní ochrana vody

Vodní zákon vymezuje v § 28 **chráněné oblasti přirozené akumulace vod** (CHOPAV), tedy oblasti, které pro své přírodní podmínky tvoří rezervoár pro přirozenou akumulaci vod. Cílem vymezení těchto oblastí je zachování požadovaných akumulčních vlastností daných území, proto se na využití těchto území vztahují zvláštní (relativní) zákazy činností. Vzhledem k tomu, že stávající CHOPAV jsou vymezeny nařízením vlády z let 1978–1981, je nutná jejich aktualizace ve vztahu k aktuálním potřebám spojeným s adaptací na změnu klimatu s provázaností s dalšími opatřeními v území.

K ochraně vodních zdrojů slouží územní ochrana formou stanovení **ochranných pásem**. V těchto územích platí zákazy, popř. jiná omezení, jejichž cílem je zabránit činnostem poškozujícím nebo ohrožujícím vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje. Rozsah omezení se stanoví v opatření obecné povahy o stanovení nebo změně ochranného pásma a může dále reflektovat aktuální požadavky na ochranu vody z pohledu klimatické změny. Nezbytné je však účinné prosazování stanovených zákazů, aktualizace zastaralých ochranných pásem a podmínek činností v nich stanovených se zohledněním problémů spojených se suchem, jakož i důraz na ochranu všech (menších i větších) vodních zdrojů. Podstatnou součástí územní ochrany jak u CHOPAV, tak u ochranných pásem vodních zdrojů by mělo být zajištění účelového lesního hospodářství, aby nemohlo dojít k ohrožení vydatnosti vodního zdroje (např. plošným kácením lesa nebo nevhodnou technologií těžby nad jímacím územím),¹⁶⁷² k čemuž je možné využít nástroj kategorizace lesů podle lesního zákona.

Vodní zákon dále vymezuje v § 28a **území chráněná pro akumulaci povrchových vod**, a to jako plochy morfologicky, geologicky a hydrologicky vhodné pro akumulaci povrchových vod pro snížení nepříznivých účinků povodní a sucha. Vytípaná území jsou vymezena v dokumentu Generel území chráněných pro akumulaci povrchových vod a základní zásady využití těchto území, zpracovaném resorty zemědělství a životního prostředí.¹⁶⁷³ Tato území jsou dále promítnuta do Politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, čímž je chráněn jejich potenciál pro budoucí možné využití.

K ochraně množství vod upravuje vodní zákon **minimální zůstatkový průtok** (§ 36) a **minimální hladinu podzemních vod** (§ 37) jako limitní hodnoty, které

¹⁶⁷² Viz Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, 1. aktualizace pro období 2021–2025, bod 3.3.1 Přílohy č. 1.

¹⁶⁷³ Dostupný z: https://eagri.cz/public/web/file/668758/Generel_uzemi_chranenych_pro_akumulaci_povrchovych_vod_2020.pdf; podle průvodního prohlášení je Generel zpracován v návaznosti na předchozí dlouhodobé územní hájení výhledových vodních nádrží. Není však plánem výstavby, ale pouze podkladem pro procesy územního plánování a má vést k zajištění nezbytných (chybějících) vodních zdrojů v důsledku dopadů změny klimatu. Generel navazuje na memorandum z roku 2011 podepsané ministrem zemědělství a životního prostředí, jehož součástí byla územní ochrana 65 vhodných lokalit. Potřeba aktualizace Generelu a soustředění se na výstavbu nových přehrad je vázána na vývoj a výhledy spojené s klimatickou změnou.

stanoví vodoprávní úřady v povoleních k nakládání s vodami a jejichž plněním má být umožněno obecné užívání vod, udržitelné užívání vodních zdrojů a zajištění environmentální kvality vodních zdrojů a navazujících ekosystémů. Minimální zůstatkový průtok jako průtok, který zůstává ve vodním toku pod odběrem vody, který by měl umožnit životnost vodního toku, případně také další jeho využití, představuje s ohledem na ovlivnění suchem klíčovou hodnotu pro povolovací schéma. Pravidla pro stanovování minimálního zůstatkového průtoku má upravit nařízení vlády, které by mělo být přijato teprve v roce 2022.¹⁶⁷⁴

Z hlediska plnění zájmů na ochraně vody je třeba připomenout, že **ochrana vodních poměrů** je primárně úlohou vlastníků pozemků. Ti jsou povinni zajistit péči o ně tak, aby nedocházelo ke zhoršování vodních poměrů. Mají zabránit zhoršování odtokových poměrů, odnosu půdy erozní činností vody a dbát o zlepšování retenční schopnosti krajiny (§ 27 vodního zákona). Konkrétní péče o pozemky je spojena s požadavky zvláštních předpisů (zejména s ochranou zemědělského půdního fondu a lesa a s ochranou přírody a krajiny).

Nakládání s vodou a povolovací režim

Využívání vody je podle vodního zákona rozlišeno na **nakládání obecné a nakládání zvláštní**. Zatímco obecné nakládání (v rámci kterého může každý na vlastní nebezpečí odebírat povrchové vody nebo s nimi jinak nakládat pro vlastní potřebu, není-li k tomu třeba zvláštního technického zařízení) není vázáno na povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu, zvláštní nakládání je spojeno s povolovacím administrativním procesem. Povolovací schéma a jeho nastavení bude v budoucím režimu nakládání s vodou hrát zásadní roli. Stávající právní úprava zajišťuje, že povolení je vydáno v zásadě pouze tehdy, jsou-li splněny environmentální požadavky, nicméně v úvahu je třeba vzít také prognózu změny klimatu a slučitelnost budoucích záměrů z hlediska očekávaných nebo možných dopadů a v tomto směru vyjasnit rámec povolovacího řízení.¹⁶⁷⁵

Z hlediska účelu využití vody je žádoucí v právní úpravě posílit přednostní účel zásobování pitnou vodou.¹⁶⁷⁶ Podle platné právní úpravy jsou již **zdroje podzemních vod** přednostně vyhrazeny pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro účely, pro které je použití pitné vody stanoveno zvláštním právním předpisem. K jiným účelům může vodoprávní úřad povolit použití podzemní vody, jen není-li to na úkor uspokojování uvedených potřeb (§ 29 odst. 1 vodního zákona). Upravena je také

¹⁶⁷⁴ Viz Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky z roku 2017. Úkol nařízením vlády určit postupy stanovení minimálních zůstatkových průtoků zajišťujících zachování ekologických funkcí vodních toků se objevuje také v aktualizovaném Národním akčním plánu adaptace na změnu klimatu a k přijetí by mělo dojít v roce 2022 (viz bod 3_9.4 Přílohy č. 1).

¹⁶⁷⁵ K regulatorním postupům viz např. REESE, M. *Climate change adaptation in water management – regulatory challenges and approach*. Op. cit., s. 322.

¹⁶⁷⁶ Viz Posudek k otázce ústavněprávní ochrany vody Právnické fakulty UK, s. 21. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/640153/Posudek_k_otazce_ustavnepravni_ochrany_vody.pdf.

povinnost nahradit ztrátu podzemní vody nebo podstatné snížení možnosti odběru ve zdroji podzemních vod, popřípadě zhoršení jakosti vody v něm, je-li způsobeno při provozní činnosti,¹⁶⁷⁷ otázkou je, jaká náhradní řešení budoucí vývoj změny klimatu umožní.

Pro vody povrchové je třeba přednostní režim dovodit ze souvisejících ustanovení. Vodoprávní úřad např. může ve stanovených případech zasáhnout do vydaného povolení k nakládání s vodami a toto změnit nebo zrušit, je-li to nezbytné pro zásobování pitnou vodou podle plánu rozvoje vodovodů a kanalizací [§ 12 odst. 3 písm. d) vodního zákona].

Kromě uvedeného zásahu do povolení k nakládání s vodami jsou upraveny také další možnosti regulace povoleného i obecného nakládání s vodami, a to mimo jiné na základě suché novely vodního zákona ve spojení se stavem nedostatku vody (viz dále), kromě toho je možné omezit obecné nakládání z důvodu veřejného zájmu. Lze očekávat, že tyto nástroje (včetně omezování odběru pitné vody z vodovodu) budou využívány ve větším rozsahu, než je tomu doposud.

Ochrana před povodněmi

Ochrana před povodněmi je upravena v **Hlavě IX vodního zákona** (§ 63 až 87). Povodněmi se rozumí *přechodné výrazné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodní je i stav, kdy voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat nebo její odtok je nedostatečný, případně dochází k zaplavení území při soustředěném odtoku srážkových vod* (§ 64 odst. 1 vodního zákona).

Změna klimatu s sebou přináší potenciální zvýšení extrémních jevů, jako jsou právě povodně. Pro tento účel je třeba sledovat nejen oblasti již v současné době povodněmi dotčené (oblasti s významným povodňovým rizikem), ale také oblasti potenciálně dotčené přívalovými srážkami, kde je nezbytné území preventivně na takovou situaci připravovat.

Zásadní roli z hlediska povodňové ochrany hraje **vymezení záplavových území** a regulace činností v takto vymezených oblastech. Záplavová území jsou administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou. V zastavěných územích a v zastavitelných plochách podle územní plánovací dokumentace, případně v dalších územích se vymezuje také aktivní zóna záplavového území podle nebezpečnosti povodňových průtoků. V případech, kdy záplavová území nejsou určena, mají vodoprávní a stavební úřady a orgány územního plánování vycházet zejména z dostupných podkladů správců povodí a správců vodních toků o pravděpodobné hranici území ohroženého povodněmi. V aktivní

¹⁶⁷⁷ Blíže k náhradám PRŮCHOVÁ, I. Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (Eds.) *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov, Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 106–108.

zóně záplavových území platí zákaz umísťovat, povolovat a provádět stavby s výjimkami upravenými v § 67 odst. 1 vodního zákona (např. související s ochranou před povodněmi, s odváděním odpadních či srážkových vod nebo nezbytné stavby dopravní a technické infrastruktury). V aktivní zóně záplavových území jsou dále zakázány např. činnosti, které by mohly zhoršovat odtokové poměry. Opatřením obecné povahy lze stanovit omezující podmínky (podle povodňového nebezpečí nebo povodňového ohrožení) též mimo aktivní zónu v záplavovém území, popř. tam, kde aktivní zóna není stanovena.¹⁶⁷⁸

Podle Adaptační strategie 2021 je pro snížení povodňových škod nutné omezení výstavby v záplavových územích.¹⁶⁷⁹ Podle aktualizovaného Národního akčního plánu adaptace na změnu klimatu je nutno „zohledňovat rizika povodní při umísťování, projektování a povolování staveb nebo stavebních úprav v záplavových územích (např. formou podmínek pro využití či parametry částí budov v rizikové výšce, využití prvků individuální ochrany budov před zaplavením“.¹⁶⁸⁰ Povodňová rizika v území reflektuje také **Politika územního rozvoje**, podle níž lze vymezovat zastavitelné plochy v záplavových územích a umísťovat do nich veřejnou infrastrukturu jen ve zcela výjimečných a zvláště odůvodněných případech. Požaduje také vymezovat a chránit zastavitelné plochy pro přemístění zástavby z území s vysokou mírou rizika vzniku povodňových škod.¹⁶⁸¹ Alternativně je tedy žádoucí zvážit preventivní přesun činností do méně rizikových lokalit. Aktualizovaný Národní akční plán adaptace na změnu klimatu předpokládá realizaci pilotního projektu Ministerstva životního prostředí, Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva zemědělství se zaměřením na nalezení ekonomických, legislativních a organizačních nástrojů, které budou aplikovány bezprostředně po proběhlé povodni s cílem snížení počtu trvale bydlících osob v povodni ohrožených lokalitách.¹⁶⁸²

V povodňové ochraně mají význam **opatření preventivního charakteru, opatření přípravná, jakož i opatření při nebezpečí povodně a za povodně**. Podstatné je to, že principy povodňové prevence se promítají do územně plánovací dokumentace a dále se zohledňují ve správních řízeních. Prakticky je důležité zohlednit povodňovou prevenci na základě evidence a vyhodnocování informací o území a prognóz vývoje v územních plánech a zejména pak prosazení limitů využití území z hlediska povodňového rizika při povolování konkrétních záměrů.¹⁶⁸³ Pozornost je

¹⁶⁷⁸ K tomu blíže Viz HANÁK, Jakub a POLÁČKOVÁ, Marie. Stavební činnost v záplavových územích. In PRŮCHOVÁ, Ivana, HANÁK, Jakub a kol. *Voda v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 45, pozn. p.č. 84.

¹⁶⁷⁹ Adaptační strategie 2021, s. 44.

¹⁶⁸⁰ Viz bod 4_7.1 Přílohy č. 1.

¹⁶⁸¹ Viz bod 26 Politiky územního rozvoje.

¹⁶⁸² Viz bod 4–7.3 Přílohy č. 1.

¹⁶⁸³ Může nastat též situace, kdy je záplavové území stanoveno až po vydání územního plánu. Pak je namístě, aby vodoprávní úřady prostřednictvím své činnosti vhodně regulovaly individuální stavební činnost v území. V praxi bývá problematické lokální zvýšení terénu pod stavbou, které sice zabrání ohrožení nové stavby, vede však ke ztrátě retenčního prostoru a zhoršení povodňové situace v další části toku dolů po toku a zhoršuje také situaci v bezprostředním okolí povolených staveb. Ke

třeba věnovat přirozeným rozlivům a územím určeným k řízeným rozlivům povodní. Důležitou roli mohou hrát také vyvlastňovací tituly (viz § 55b vodního zákona, podle něhož lze práva k pozemkům a stavbám, potřebným pro uskutečnění veřejně prospěšných staveb na ochranu před povodněmi, odejmout nebo omezit postupem podle zákona o vyvlastnění).

Řešení sucha

Novelou vodního zákona provedenou zákonem č. 544/2020 Sb. byla doplněna operativní opatření na ochranu před následky sucha a stavu nedostatku vody – **tzv. suchá hlava**, Hlava X Zvládání sucha a stavu nedostatku vody. Jedná se o opatření přijímaná v souvislosti s probíhajícím suchem a stavem nedostatku vody, a to jako bezodkladná řešení nastalé situace.

Zákonodárce odlišuje činnosti zaměřené na zvládání sucha,¹⁶⁸⁴ které spojuje zejména s informovaností veřejnosti o nutnosti šetřit vodou a nevyužívat pitnou vodu k jiným účelům a činnosti zaměřené na zvládání stavu nedostatku vody¹⁶⁸⁵ (tj. v situaci, kdy v důsledku sucha jsou požadavky na užívání vod vyšší než dostupné zdroje vod). Stav nedostatku vody vyžaduje vyšší míru regulace, neboť přímo dopadá na základní infrastrukturu hospodářských činností.

Hlavním koncepčním dokumentem pro zvládání sucha je **Plán pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody** („plán pro sucho“), který se pořizuje pro území České republiky a pro území kraje.¹⁶⁸⁶ Plán je podkladem pro rozhodování o omezení nakládání s vodami, vyhodnocování nutnosti svolat **komisi pro zvládání sucha a stavu nedostatku vody** („komise pro sucho“)¹⁶⁸⁷ a pro rozhodování komise pro sucho o opatřeních při stavu nedostatku vody.

stavební činnosti též HANÁK, J. a POLÁČKOVÁ, M. *Stavební činnost v záplavových územích*. Op. cit., s. 47.

¹⁶⁸⁴ Podle § 87a odst. 1 vodního zákona se suchem rozumí hydrologické sucho jako výkyv hydrologického cyklu, který vzniká zejména v důsledku deficitu srážek a projevuje se poklesem průtoků ve vodních tocích a hladiny podzemních vod.

¹⁶⁸⁵ Podle § 87a odst. 2 vodního zákona se stavem nedostatku vody rozumí dočasný stav s možným dopadem na základní lidské potřeby, hospodářskou činnost a životní prostředí, kdy v důsledku sucha požadavky na užívání vod převyšují dostupné zdroje vod, a je nezbytné omezovat hospodaření s vodou a provádět další opatření.

¹⁶⁸⁶ Na základě plánu pro sucho by mělo být řešeno zvládnutí mimořádné situace, aniž by musel být vyhlášen stav podle krizového zákona. Plán pro sucho na krajské i ústřední úrovni je pořizován ve spolupráci s odbornými a dotčenými subjekty, a to zejména se správci povodí a Českým hydrometeorologickým ústavem. Na krajské úrovni pak např. s obecními úřady obcí s rozšířenou působností ve svém správním obvodu, uživateli vody významnými pro území příslušného kraje, krajskou hygienickou stanicí, Policií České republiky, hasičským záchranným sborem kraje, vybranými ministerstvy. Na úrovni ústředí pak zejména s krajskými úřady a dotčenými resorty. Průběžná aktualizace plánu pro sucho je namístě, pokud dojde ke změnám skutečností zahrnutých v plánu (např. nový významný odběratel vody v území), dále též v případě proběhlé epizody sucha, při které byl vyhlášen stav nedostatku vody.

¹⁶⁸⁷ Krajskou komisi pro sucho tvoří hejtman kraje jako její předseda a další zástupci jím jmenovaní ze zaměstnanců kraje zařazených do krajského úřadu, příslušných správců povodí, Českého

Při vyhlášeném stavu nedostatku vody platí zákonem upravené pořadí významu způsobu užití vody (§ 87b odst. 4 vodního zákona). V řazení od nejméně významnějšího k méně významným způsobům užití vody jde o: (a) zajištění funkčnosti kritické infrastruktury podle předpisů upravujících krizové řízení a dalších provozů poskytujících nezbytné služby, (b) zásobování obyvatelstva pitnou vodou, (c) živočišnou výrobu, chov ryb a vodních živočichů, jako zemědělská výroba, a ekologická funkce vody, (d) hospodářské využití nespádající pod písmena a) až c) a jiné využití s vazbou na místní zaměstnanost, (e) ostatní využití.

V případě vyhlášení stavu nedostatku vody **může komise pro sucho regulovat** (upravit, omezit nebo zakázat) obecné i zvláštní nakládání s vodami, uložit mimořádnou manipulaci na vodním díle, nařídít zprovoznění záložního zdroje vody, upravit povolený minimální zůstatkový průtok nebo minimální hladinu podzemních vod, nařídít vlastníkově potřebného vodohospodářského zařízení jeho zprovoznění a poskytnutí k řešení stavu nedostatku vody, nebo nařídít mimořádné sledování množství a jakosti vod, a to na základě opatření vydávaných podle § 87k odst. 1 vodního zákona.¹⁶⁸⁸ Opatření formou rozhodnutí nebo opatřením obecné povahy vydává krajská nebo ústřední komise pro sucho, a to na dobu nezbytně nutnou.

V návaznosti na řešení stavu nedostatku vody došlo k doplnění zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích). V případě, kdy je provozovateli při stavu nedostatku vody příslušným orgánem upraveno, omezeno nebo zakázáno nakládání s vodami, je oprávněn **přerušit nebo omezit dodávku vody** bez předchozího upozornění. Vedle toho zůstává oprávnění přerušit nebo omezit dodávku vody nebo odvádění odpadních vod bez předchozího upozornění v případech živelní pohromy, při havárii vodovodu nebo kanalizace, vodovodní přípojky nebo kanalizační přípojky nebo při možném ohrožení zdraví lidí nebo majetku a s tím spojené povinnosti provozovatele.

Orgán příslušný podle vodního zákona může při vyhlášení stavu nedostatku vody dočasně **omezit užívání pitné vody z vodovodu pro veřejnou potřebu** na dobu nejdéle 3 měsíců, přičemž stanovenou dobu lze prodloužit nejvýše o 3 měsíce (viz ustanovení § 15 odst. 7 zák. o vodovodech a kanalizacích).

V případě mimořádné události,¹⁶⁸⁹ kdy je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, se aktivují krizová opatření a postupy podle krizové legislativy. V případě, kdy je vyhlášen stav nedostatku vody a v této době dojde k vyhlá-

hydrometeorologického ústavu, Policie České republiky, hasičského záchranného sboru kraje a krajské hygienické stanice. Ústřední komisi pro sucho zřizuje vláda, předsedá jí ministr zemědělství nebo ministr životního prostředí.

¹⁶⁸⁸ Postupy podle § 6 odst. 4, § 59 odst. 5 a § 109 odst. 1 vodního zákona se v tomto případě nepoužijí. Tyto postupy se používají za účelem zvládnutí sucha v případech mimo stav nedostatku vody.

¹⁶⁸⁹ Mimořádnou událostí se rozumí „škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohroží život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací“ [§ 2 písm. b) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů].

šení krizového stavu, zasedá příslušný krizový štáb a příslušná komise pro sucho společně.

Preventivní řešení nedostatku vody: akumulace vody a zadržování vody v krajině

Suchá hlava vodního zákona je zaměřena primárně na operativní opatření reagující na stavy sucha a nedostatku vody, neobsahuje však preventivní a strategická opatření. Sucho by mělo být z hlediska prevence řešeno již v rámci plánování v oblasti vod, a to při současném vyvažování jiných veřejných zájmů (§ 23 vodního zákona), což podporuje také aktualizovaný Národní akční plán adaptace.¹⁶⁹⁰ Adaptační strategie 2021 i Koncepce ochrany před suchem považují za nutné pro udržení příznivého vodního režimu realizovat konkrétní **preventivní opatření v krajině**. Má jít o opatření, která podpoří přirozenou retenční schopnost krajiny a přispějí ke zvýšení její odolnosti vůči změně klimatu a přispějí též k pozitivní změně mikroklimatu, případně místního klimatu, což se týká také opatření na zemědělské půdě, kde je nutné přizpůsobit způsob obhospodařování či vytvářet vhodné terénní podmínky, nebo lesních pozemků. V krajině má jít konkrétně o obnovu a výstavbu rybníků (s upřednostněním jejich ekologických funkcí), tůní, zpomalení rychlosti odvádění drenážních vod, zachování a podporu mokřadů. K proměně a přizpůsobení krajiny v posílení jejích retenčních funkcí by měla přispívat také obnova přirozených koryt drobných vodních toků odstraněním vodních děl, která již neplní svoji funkci, realizovaných před rokem 2002.¹⁶⁹¹

Vodní zákon obsahuje zvláštní (zjednodušené) ohlašovací postupy pro vybrané terénní úpravy sloužící k zadržování vody v krajině a blíže specifikovaná vodní díla (§ 15a odst. 3 a § 15b odst. 1 vodního zákona). Pro tyto postupy, není-li záměr prováděn v území chráněném podle části třetí nebo čtvrté zák. o ochraně přírody a krajiny, se však nevyžaduje závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, což limituje zohlednění důležitého veřejného zájmu a komplexnost řešení.

Dotčené resorty (životního prostředí a zemědělství) poukazovaly na to, že nutným strategickým opatřením je **budování nových vodních nádrží**, které mají být klíčovými stavbami pro řešení nedostatku vody. Ministerstvo zemědělství promítlo podporu realizace nových strategických vodních nádrží v roce 2020 dokonce do návrhu ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů.¹⁶⁹² Předmětný ná-

¹⁶⁹⁰ Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, 1. aktualizace pro období 2021–2025, bod 4_2.1 Přílohy č. 1.

¹⁶⁹¹ Viz § 47 odst. 2 písm. j) ve spojení s § 15c vodního zákona. K odstranění postačí ohlášení jejich vlastníka, nicméně nesmí dojít k významnému zhoršení funkcí drobného vodního toku nebo k významnému dotčení práv a oprávněných zájmů vlastníků pozemků tvořících jeho koryto nebo sousedících s ním. K tomu přistupuje potřeba řešení odstraňování nefunkčních vodních děl, jejichž vlastníků není znám nebo je nečinný, nebo náprava drobných vodních toků zejména v lesích, jejichž dříve provedené úpravy nejsou stavbami. Viz Adaptační strategie 2021, s. 126.

¹⁶⁹² Návrh byl předložen jako poslanecký návrh, viz sněmovní tisk č. 1018: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1018&CT1=0>. Nejednalo se o první návrh ústavní ochrany vody. Během let

vrh vycházel ze zakotvení výsostného veřejného zájmu na ochraně vodních zdrojů sloužících k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou, resp. na výstavbě vodních děl určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou a související vodohospodářské infrastruktury. Zakotvením priority mělo podle důvodové zprávy dojít k povýšení ochrany vody ve veřejném zájmu nad ostatní veřejné zájmy.¹⁶⁹³ Veřejný zájem na ochraně zdrojů pitné vody lze považovat za nesporný, stanovení (výsostného) veřejného zájmu na ústavní úrovni je však nutno kriticky poměřovat v rovině konceptu veřejného zájmu a dělby moci (viz též stanovisko vlády k dotčenému sněmovnímu tisku k možnému porušení dělby moci) a také s ohledem na specifické cíle předkladatelů.

Pokud jde o otázku **upřednostnění určitých strategických stavebních záměrů**, to se v právní úpravě již objevuje. Lze připomenout liniový zákon (zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací). Do jeho přílohy byly novelou provedenou zákonem č. 403/2020 Sb. přidány konkrétní záměry vodní infrastruktury, jejichž začlenění do liniového zákona spolu s dalšími jeho ustanoveními bylo Ústavním soudem shledáno jako ústavně konformní. Ústavní soud hodnotil urychlení a zkvalitnění přípravných prací směřujících k dobudování staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury jako záležitosti důležitého veřejného zájmu jako legitimní, a to v kontextu zvyšování adaptability hospodářství České republiky a jeho připravenosti na dopady klimatické změny. V kontextu řešení významných strategických záměrů lze dále poukázat na přípravu nového zákona o vyvlastnění, jehož hlavním cílem má být zrychlení přípravy staveb zrychlením vyvlastňovacího procesu, nebo na režim tzv. vyhrazených staveb v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Pokud jde o projednávání návrhu ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů a možnou prioritizaci výstavby vodárenských nádrží, to bylo ukončeno se zvolením nového obsazení Poslanecké sněmovny na podzim roku 2021, nicméně samotné zajištění ústavní ochrany vody je výslovně uvedeno mezi úkoly nové vlády.

Úvaha nad nutností navýšení **akumulace vody v přehradních nádržích jako adaptačního opatření** k řešení změny klimatu musí v každém případě vycházet

2019 a 2020 byly předloženy celkem čtyři poslanecké návrhy, které se posílením ochrany vody na ústavní úrovni, popř. výslovným zakotvením práva na vodu zabývaly: sněmovní tisk č. 508 rozeslaný poslancům v červnu 2019, sněmovní tisk č. 526 rozeslaný v červnu 2019, sněmovní tisk č. 549 rozeslaný v červenci 2019.

¹⁶⁹³ Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů vycházela z toho, že v právní úpravě je nevyjasněná hierarchie různých zájmů v dotčených lokalitách a chybí zřetelná a jasně vyjádřená prioritizace zájmu na zajištění dostatku vody, byť ta je pro život nepostradatelná: „*chybí v konkurenci všech veřejných – ale i soukromých – zájmů zdůraznění důležitosti veřejného zájmu na zajištění vodárenských zdrojů a pitné vody pro obyvatelstvo... K dosažení tohoto cíle je především nutné, aby se zdůraznila ochrana a dostupnost kvalitní pitné vody pro obyvatelstvo v dostatečném a udržitelném množství a byla zajištěna kvalitní úroveň života obyvatel. Z dosavadních zkušeností je zjevná nutnost povýšit ochranu vody ve veřejném zájmu nad ostatní, často partikulární jiné/další veřejné zájmy.*“

z pečlivého bilancování všech relevantních okolností (včetně dopadů případné výstavby na životní prostředí a vyvažování s uplatněním přírodně blízkých adaptačních opatření),¹⁶⁹⁴ jakož i prognóz změny klimatu. Odborníci upozorňují na to, že je potřeba **zadržovat vodu přímo v půdě** na polích, krajinu za tím účelem vhodně rozčlenit a změnit zemědělské postupy (viz též výše), nikoliv primárně spoléhat na robustní opatření.¹⁶⁹⁵

Podle **programového prohlášení vlády ČR** z ledna 2022 je v kapitole životní prostředí ochrana vody a jejích zdrojů označena za národní zájem.¹⁶⁹⁶ Vláda uvádí, že jednoznačnou prioritou je zadržení vody v krajině a obnova přirozeného vodního režimu. Podle vlády má být výrazně dotačně podpořeno budování nových zdrojů pitné vody, vodovodů, propojování vodárenských soustav, systémů vsakování a využití dešťových vod, technologií úpravy pitné vody, kanalizací a systémů čištění odpadních vod. Budování nových nádrží má být dovoleno jen výjimečně a pro účely zásobování obyvatel pitnou vodou.¹⁶⁹⁷

Aktualizovaný Národní akční plán pro adaptaci z roku 2021 požaduje prověřit v územích s nedostatkem vody případné využití vhodných lokalit včetně lokalit Generelu území chráněných pro akumulaci povrchových vod pro realizaci nového vodního zdroje (akumulaci povrchových vod) na základě (1) analýzy vývoje vodohospodářské bilance zohledňující změnu klimatu a očekávané spotřeby vod a (2) analýzy uplatnění a potenciálu přírodně blízkých a organizačních adaptačních opatření a jejich vlivu na posílení vodohospodářské bilance v cílových územích

¹⁶⁹⁴ Např. J. Hladík a kol. poukazují na to, že v kontextu řešení povodní a sucha se často zmiňuje potřeba budování přehrad a dalších nákladných děl. Ta však podle nich řeší jen důsledek mnohdy špatné péče o krajinu. Poukazují na to, že půda a stav krajiny hrají zásadní roli v koloběhu vody, když kvalitní a nedegradovaná půda dokáže poutat značné množství vody a tím reguluje dopady sucha a povodní jako klimatických extrémů. „*Pestrá krajina s přirozenými mokřady a dalšími krajinnými prvky s vodou hospodáří lépe než krajina plná velkých půdních bloků s monokulturami zemědělských plodin a regulovanými vodními toky.*“ Viz HLADÍK, J., VOPRAVIL, J., BATYSTA, M. *Povodně a sucho – krajina jako základ řešení. Zemědělská půda v České republice.* Op. cit., s. XXXV. Dále též viz KLÁPŠTĚ, Jiří a FRANKOVÁ, Linda. *Sucho – polovičatá řešení nebo koncepční přístup? Ochrana přírody.* 2015, č. 6, s. 26. „*Uvedená opatření (rozuměj retence vody v krajině) nemusí v některých případech přinést srovnatelné vodohospodářské efekty jako přehradní nádrže, ale mohou snížit nároky na jejich případnou výstavbu (nižší hráz, objem a zatopená plocha) nebo umožnit řešit problémy s nedostatkem vody soustavou malých vodních nádrží.*“ Viz též NESLÁDKOVÁ, Magdalena a FRANKOVÁ, Linda. *Možnosti posílení vodních zdrojů – alternativy uvažované nádrže Pěčín. Ochrana přírody.* 2018, č. 1.

¹⁶⁹⁵ NESLÁDKOVÁ, Magdalena a FRANKOVÁ, Linda. *Možnosti posílení vodních zdrojů – alternativy uvažované nádrže Pěčín.* Op. cit., s. 39. „*Pokud se vzdáme snahy o zlepšení v oblasti ochrany vodních zdrojů a péče o stav naší krajiny, zejména zemědělské půdy, a budeme spoléhat pouze na osvědčené robustní zdroje v podobě vodních nádrží nebo hlubokých podzemních struktur, může se snadno stát, že čas ukáže, jak neprozíravý to byl přístup.*“ Dále též HLADÍK, J., VOPRAVIL, J., BATYSTA, M. *Povodně a sucho – krajina jako základ řešení. Zemědělská půda v České republice.* Op. cit., s. XXXV–XXXVII.

¹⁶⁹⁶ Vláda má do konce roku 2022 předložit návrh na ústavní ochrany vody. Blíže viz programové prohlášení vlády ČR z ledna 2022. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>.

¹⁶⁹⁷ Ibid.

a pokračovat v přípravě realizace víceúčelových vodních nádrží s prokázanou účelností ve vztahu k adaptaci na změnu klimatu při respektování jiných veřejných zájmů.¹⁶⁹⁸

Debata o právu na vodu v ČR

Zajištění dostupnosti vody se v rámci ČR promítlo také do lidskoprávní roviny ve smyslu možnosti zakotvení práva na vodu,¹⁶⁹⁹ a to ve spojení s výše uvedenými návrhy k ústavní ochraně vody. **Návrh ústavního zákona** o ochraně vody a vodních zdrojů byl pouze jedním ze dvou návrhů, které usilovaly o zakotvení práva na vodu na ústavní úrovni. Podle jeho navrhovaného čl. 3 mělo platit: „Každý má právo v místě svého bydliště na přístup k pitné vodě pro zajištění základních životních potřeb z vodovodu pro veřejnou potřebu, anebo na pitnou vodu z veřejně dostupných zdrojů, za sociálně a ekonomicky přijatelných podmínek.“ Návrh zakotvení práva na vodu v rovině ústavního práva byl obsažen dále také v návrhu skupiny poslanců na vydání *ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů*.¹⁷⁰⁰ Navrhovatelé navázali zakotvení práva na vodu na čl. 31 Listiny upravující právo na ochranu zdraví a navrhovali následující znění čl. 31 odst. 2 Listiny: „Každý má právo na pitnou vodu.“ Odůvodnění návrhu spojovalo toto řešení s vodní krizí, změnou klimatu, suchem a nevyrovnaností při nakládání s vodou. Vodní zdroje měly být reflektovány jako statek veřejného užívání ve správě státu a měla být upravena prioritizace užití pitné vody a princip neziskovosti.¹⁷⁰¹

Vzhledem k tomu, že nedostatek vody bude podle prognóz stále více ovlivňovat lidský život, je zakotvení práva na vodu ve smyslu zajištění přístupu k pitné vodě důležitým tématem. Stát by měl být garantem tohoto práva a zaručit podmínky pro jeho naplňování. Nicméně samotné zakotvení na ústavní úrovni, byť má důležitý symbolický a hodnotový význam, není samo o sobě dostačující, pokud nedojde k praktickému účinnému využívání nástrojů informačních, dobrovolných, administrativních či ekonomických k ochraně vody a jejímu udržitelnému využívání, a to též ve spojení s investicemi do revitalizace infrastrukturní sítě vodárenských zařízení (což je značně ovlivněno vlastnickou strukturou těchto zařízení a podílem soukromého sektoru). Jak již bylo uvedeno, cílem vlády Petra Fialy je nyní zajistit ústavní

¹⁶⁹⁸ Viz bod 3.8.1 a 3.8.2 Přílohy č. 1.

¹⁶⁹⁹ Právo na vodu jako lidské právo není v právní úpravě ČR prozatím výslovně upraveno. Prakticky je právo na vodu spojováno s oprávněním užívat vodu na základě konkrétních ustanovení právní úpravy. K tomu viz PRŮCHOVÁ, I. *Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody*. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (Eds.). *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov, Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 105.

¹⁷⁰⁰ Viz sněmovní tisk č. 549 rozeslaný poslancům v červenci 2019.

¹⁷⁰¹ Blíže k diskutovaným návrhům na ústavní zakotvení ochrany vody a práva na vodu viz SNOPKOVÁ, T. *Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva*. Op. cit., s. 571 a násl.

ochranu vody s předložením konkrétního návrhu do konce roku 2022 a právo na vodu není výslovně zmiňováno.

Šetrné využívání vody, recyklace vody, srážková voda

Další oblastí, v jejímž rámci lze preventivně reagovat na sucho a nedostatek vody, je šetrné a cirkulární (opětovné) využívání vody.

S účinností od 1. ledna 2022 byla právní úprava ČR doplněna o definici **šedé vody**. Tou se rozumí odpadní voda z umyvadel, sprch a van.¹⁷⁰² Srážková nebo šedá voda, která je upravena a hygienicky zabezpečena, je pak souhrnně označena jako **voda užitková**, kterou lze využít pro splachování toalet a pisoárů, praní, úklid, mytí vozidel, závlahu, vodní prvky nebo kropení komunikací. Podmínkou pro naplnění využití takto definované vody je vydání prováděcího právního předpisu, který určí požadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení a způsob jeho prokázání. Opakované využití užitkové vody může být technicky komplikované a nákladné, proto si jej lze představit zejména u nových staveb a při vhodné dotační podpoře a také při zohlednění cirkulace vody v platbách vodného a stočného. Přínosné by bylo vzorové využití užitkové vody ve veřejných budovách.

Širší využití šedé vody mimo vnitřní prostředí komplikuje nekompatibilní ustanovení vodního zákona. Z pohledu vodního zákona splňuje šedá voda, pokud jde o vodu odtékající, a pokud může ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod, definici vody odpadní (viz § 38 vodního zákona). Vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních je pak vázáno na povolení vodoprávního úřadu. Podle ustálené metodiky je využívání (předčištěné) odpadní vody jako závlahy vypouštěním odpadních vod do vod podzemních.

Možností opětovného využívání odpadních vod se již v současné době obecně zabývá § 38 odst. 11 písm. b) vodního zákona, podle něhož vodoprávní úřad má povinnost při vydávání povolení k vypouštění odpadních vod posoudit možnosti omezování znečištění u jeho zdroje i omezování emisí do životního prostředí jako celku a možnosti opětovného využívání odpadních vod.

Podle Státní politiky ŽP 2030 je třeba pro zajištění bezpečného a nákladově příznivého znovuvyužití šedé odpadní vody upravit legislativní prostředí a také stavební požadavky, normy a technické předpisy, včetně minimálních hygienických požadavků na opětovně použitou vodu.¹⁷⁰³ Namísto je mimo jiné jednotná terminologie a obsah pojmů.

Využití **recyklované vody** (opětovné využívání vody) se v návaznosti na nařízení o minimálních požadavcích na opětovné využívání vody předpokládá zejména v zemědělství (viz výše). Státní politika ŽP 2030 očekává, že recyklovaná voda může pomoci řešit lokální nedostatek vody. K tomu dodává, že v roce 2017 byly na úrovni EU

¹⁷⁰² Viz § 3 odst. 7 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁷⁰³ Státní politika ŽP 2030, s. 30.

recyklované odpadní vody využívány nejvíce právě v zemědělství a řada členských států EU by již dnes nebyla schopna udržet zemědělskou produkci na potřebné úrovni bez jejich využívání k zavlažování. Podle resortu životního prostředí nejsou v ČR s využitím recyklované odpadní vody zatím zkušenosti.¹⁷⁰⁴ Lze však očekávat silící tlaky na toto využití, a to při eliminaci všech souvisejících rizik pro životní prostředí a zdraví obyvatel, a s tím spojenou potřebu revize existující právní úpravy.¹⁷⁰⁵

Pokud jde o **srážkové vody**, na jejich potenciál je třeba reagovat v urbanizovaném prostředí i ve volné krajině v návaznosti na komplexní řešení retenčních schopností území. Problematika nakládání se srážkovými vodami je součástí stavebních předpisů i vodního zákona. Vodní zákon stanovuje mezi obecnými povinnostmi v § 5 povinnost stavebníka zabezpečit omezení odtoku srážkových vod akumulací a následným využitím, popřípadě vsakováním na pozemku, výparem, případně, není-li žádný z těchto způsobů omezení odtoku srážkových vod možný nebo dostatečný, jejich zadržováním a řízeným odváděním nebo kombinací těchto způsobů. Splnění těchto podmínek je podmínkou povolení stavby, její změny či užívání, váže se tak primárně na budoucí záměry. Lze také připomenout obecnou povinnost vlastníka podle § 27 vodního zákona dbát o zlepšování retenční schopnosti krajiny.

Odvádění srážkových vod do kanalizace je na základě zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), zpoplatněno. Platná právní úprava však zahrnuje řadu výjimek, což oslabuje potenciál tohoto ekonomického nástroje.¹⁷⁰⁶

Voda v energetickém průmyslu

Voda hraje důležitou roli též v energetickém průmyslu, tj. na úseku mitigace. Energie vody je podle § 2 odst. 1 písm. a) zák. o podporovaných zdrojích energie

¹⁷⁰⁴ Viz tisková zpráva Ministerstva životního prostředí z června 2019 „Opětovné využití vody v zemědělství má předběžně v EU zelenou“: „*ČR s využitím recyklované odpadní vody na závlahu zemědělských plodin zatím nemá zkušenosti. I proto bychom s dávkou předběžné opatrnosti především kvůli hygieně a ochraně zdraví uvítali, kdyby se minimální požadavky nastavily ještě přísněji a použití vyčištěné odpadní vody na zavlažování v zemědělství mělo své jasné limity.*“ Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_190626-opetovne-vyuziti-vody-zemedelstvi-ma-predbezne-eu-zelenou. K zavlažování recyklovanou odpadní vodou se kriticky staví RNDr. Punčochář v příspěvku „Je recyklování vyčištěných splaškových vod v závlahách potřebné a žádoucí?“. „*Recyklování vod již jednou použitých vod po odebrání z vodních zdrojů lze tedy doporučit snad výjimečně v případech, kdy by nedošlo zátěži životního prostředí znečišťujícími látkami, zejména kontaminaci prioritními škodlivinami – mikropolutanty. S ohledem na rostoucí výskyt léčiv, kosmetických přípravků, halucinogenních látek (a metabolitů všech těchto nežádoucích alochtonních látek) ve výtocích čistíren městských odpadních vod, neboť většina současně využívaných technologií je úplně neodstraní, nelze doporučit nebo dokonce schválit jejich využití pro závlahy v zemědělství.*“ Dostupné z: <https://voda.tzb-info.cz/likvidace-odpadnich-vod/18496-je-recyklovani-vycistenych-splaskovych-vod-v-zavlahach-potrebne-a-zadouci>.

¹⁷⁰⁵ Viz též úkol v aktualizovaném Národním akčním plánu adaptace na změnu klimatu, bod 3_10.1 Příloha č. 1: Zpracovat pravidla pro opětovné využití předčištěných odpadních vod (v domácnostech, provozech, zavlažování městské zeleně apod.).

¹⁷⁰⁶ Viz § 20 odst. 6 zák. o vodovodech a kanalizacích.

obnovitelným zdrojem energie. Státní energetická koncepce z roku 2015 očekávala spíše než nárůst podílu vodní energie na vývoji a struktuře hrubé výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie stabilizaci dosahovaných hodnot. Ve výhledech do budoucna bylo počítáno s průměrným úhrnem srážek, čímž je způsoben relativní pokles ve výrobě.¹⁷⁰⁷ Nicméně do konce roku 2023 má být připravena aktualizace koncepce, která by měla být s ohledem na požadavky unijního balíčku Fit for 55 více ambiciózní také na úseku využití obnovitelných zdrojů energie, ale také by měla zohlednit vývoj a dopady změny klimatu a promítnout aktuální výsledky v odvětví vodní energetiky dosahované modernizací stávajících vodních elektráren.¹⁷⁰⁸

Potenciál využití vody pro energetické účely je limitován právě klimatickými podmínkami ve spojení s omezenými disponibilními vodními zdroji a také požadavky ochrany přírody (zachování migrační propustnosti, ochrana živočichů při provozu vodního díla, zachování ekologické rovnováhy) a efektivitou provozu. Odvětví vodní energetiky je třeba hodnotit také z hlediska emisí skleníkových plynů způsobenými zpomalením vodního toku a zvýšenou sedimentací unášených látek.¹⁷⁰⁹

Pokud jde o povolovací schéma, základním požadavkem je povolení vzdouvání, akumulace a využívání energetického potenciálu povrchových vod, jakož i samotného vodního díla podle vodního zákona (§ 8, § 15). Povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu nemůže být vydáno na dobu kratší než 30 let, což jedoba, která nemusí odpovídat klimatickým prognózám.

23.6 Závěr a úvahy o budoucí právní úpravě

Ochrana vody je zásadní a nezbytnou součástí reakce na klimatickou změnu. Životně důležitá hodnota vody může být důvodem pro posílení její ústavní ochrany, jak ostatně předpokládá stávající vláda. To však samo o sobě nenahradí potřebná adaptační opatření a odpovědné využívání vody. Stávající právní úprava obsahuje řadu nástrojů k ochraně vody a k reakci na mimořádné události, je tak třeba primárně věnovat pozornost jejich praktickému naplňování, popř. provést nezbytné legislativní změny na zákonné a podzákoně úrovni, které dále zohlední potřebu účinné a bezprostřední reakce na klimatickou změnu. Prioritou je využití vody jako

¹⁷⁰⁷ Viz Státní energetická koncepce České republiky (2015), s. 114. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/dokument158059.html>.

¹⁷⁰⁸ V březnu 2022 média uvádí, že konkrétně vodní elektrárny ČEZ vyrobily v roce 2021 meziročně o 17 % více elektřiny, přičemž toto navýšení bylo dosaženo díky modernizaci a zefektivnění provozu. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/vodni-elektrarny-cez-loni-vyrobily-mezirocne-o-17-procent-vice-elektřiny/2180800>.

¹⁷⁰⁹ Viz např. tisková zpráva Asociace vodní turistiky a sportu ze dne 14. února 2022. Jezové zdrže produkují až 150x více metanu než tekoucí řeka. Dostupné z: https://www.raft.cz/Clanek-Jezove-zdrze-produkuj-az-150x-vice-metanu-nez-tekouci-rika.aspx?ID_clanku=2373. Viz též BEDNAŘÍK, Adam, MATOUŠŮ, Anna, HEKERA, Petr, RULÍK, Martin. Ovlivňují jezové zdrže koncentraci metanu v povrchové vodě a jeho emise do atmosféry? *Vodní hospodářství*. 2015, č. 1 (65), s. 6–10. Dostupné z: https://www.vodnihospodarstvi.cz/ArchivPDF/vh2015/vh_01-2015.pdf.

základní životní potřeby, tj. vody pitné, a omezit její využití pro účely, kde vystačí voda užitková.

Výzvou pro řešení na ústavní úrovni je zakotvení lidského práva na vodu, čímž by stát garantoval přístup k pitné vodě. Také naplnění tohoto práva je závislé na plnění konkrétních povinností na zákonné a praktické úrovni na úseku ochrany vody a správy vodovodů a kanalizací.

Důležitým koncepčním nástrojem pro komplexní reakci na klimatickou změnu jsou zejména plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik, jakož i územní plány. Z hlediska operativní reakce na konkrétní krizové situace nastupují povodňové plány a plány pro zvládání sucha. V přípravě území je nutné přemýšlet nad nástroji územního plánování v kontextu komplexních dopadů klimatické změny a do vymezení ploch a regulativů promítnout požadavky na přizpůsobení krajiny novým podmínkám a zajištění vody jako podmínky pro život, v případě nezbytnosti také stavebních řešení k akumulaci vody.

Přípravenost ČR je nutné zaměřit také na případné migrační procesy spojené s předcházením škodám, tj. možnost (preventivního) přesunu obyvatel, staveb a technologií z míst, která budou mimořádnými událostmi spojenými s vodou výrazně ohrožena.

Z hlediska ekonomických nástrojů mohou hrát roli zejména finanční příspěvky na adaptační opatření, a to v komplexu podpor na úseku lesa, vody, krajiny, jakož i zemědělství. S ohledem na nákladnost všech žádoucích postupů je třeba dále zvážovat rozsah vlastního podílu vlastníků a uživatelů půdy.

Pozornost je třeba věnovat povolovacímu schématu. Posuzování záměrů nakládání s vodami musí vycházet z prioritního účelu využití vody k zásobování pitnou vodou. Z hlediska zachování kvality vody je třeba dále respektovat environmentální kritéria ochrany vod a minimalizovat ohrožení její kvality. Součástí povolování záměrů, případně prověření existujících povolení, by mělo být zohlednění dopadů na změnu klimatu z hlediska emisí skleníkových plynů a ovlivnění vodního režimu v krajině a také z hlediska odolnosti vůči klimatické změně.

V konceptu cirkulární ekonomiky je nezbytné optimalizovat spotřebu vody v průmyslu a domácnostech, rozvíjet šetrné využívání vody v budovách s využitím šedé vody a srážkové vody. V rámci legislativních opatření a ekonomických nástrojů by mělo být reflektováno využití šedé a recyklované vody k závlahám, ovšem při uplatnění důsledného prověření možných negativních vlivů na životní prostředí a zdraví člověka.

Pokud jde o energetické využití vody jako mitigačního opatření, to musí být počítáno mimo jiné s ekologickými limity vodních toků a dalšími (těž emisními) dopady vodních elektráren.

24 OVZDUŠÍ

Rita Simon

24.1 Souvislosti mezi ochranou ovzduší a ochranou klimatu

Znečištění ovzduší a změna klimatu jsou spolu těsně propojeny, přestože ve vědeckém výzkumu a ještě více v politických vyjednáváních bývají tato dvě témata většinou oddělená.¹⁷¹⁰ Mnohé skleníkové plyny a tradiční látky znečišťující ovzduší mají společné zdroje. Obojí, velká většina CO₂, podobně jako metan, černý uhlík, oxidy dusíku a sulfátové aerosoly jsou vytvářeny hořícími fosilními palivy.¹⁷¹¹ Vzhledem k nadbytku některých skleníkových plynů (CO₂) je v atmosféře zachycováno nadměrné množství tepla a tyto plyny jsou v konečném důsledku zodpovědné za globální oteplování. Jiné skleníkové plyny s krátkou životností, například metan, přízemní ozon a oxidy dusíku, zhoršují kvalitu ovzduší. Látky znečišťující ovzduší na druhou stranu přispívají ke změně klimatu i tím, že ovlivňují množství slunečního záření, které je atmosférou odraženo či absorbováno, takže některé mají vliv na zahřívání Země a jiné na její ochlazování. Tato kapitola přináší stručný přehled hlavních látek znečišťujících ovzduší a informace o rozvoji kvality ovzduší v Evropě; hlavně se však zaměřuje na vzájemný vztah mezi programy směřujícími k omezení emisí skleníkových plynů a programy na zlepšování kvality ovzduší. Zmiňuje i některé aspekty aktuální české strategie zlepšování kvality ovzduší, které by mohly do budoucna komplikovat integraci strategií vedoucích ke zpomalení klimatické změny a strategií zaměřených na zlepšení kvality ovzduší.

Regulace znečištění ovzduší se v programu ochrany životního prostředí EU objevila poměrně pozdě;¹⁷¹² k prvním zákonným úpravám s cílem omezení emisí prostřednictvím zákazu spalování uhlí nicméně došlo historicky už v roce 1273 a byly přijaty správou města Londýna.¹⁷¹³ V dnešní době je znečišťování ovzduší tématem, o němž se v rámci EU vášnivě debatuje.¹⁷¹⁴ Podle Světové zdravotnické organizace

¹⁷¹⁰ BYTNEROWITZ, Andrzej, OMASA, Kenji, PAOLETTI, Elena. Integrated effects of air pollution and climate change on forests: A northern hemisphere perspective. *Environmental Pollution*. 2007, č. 3, s. 438–445.

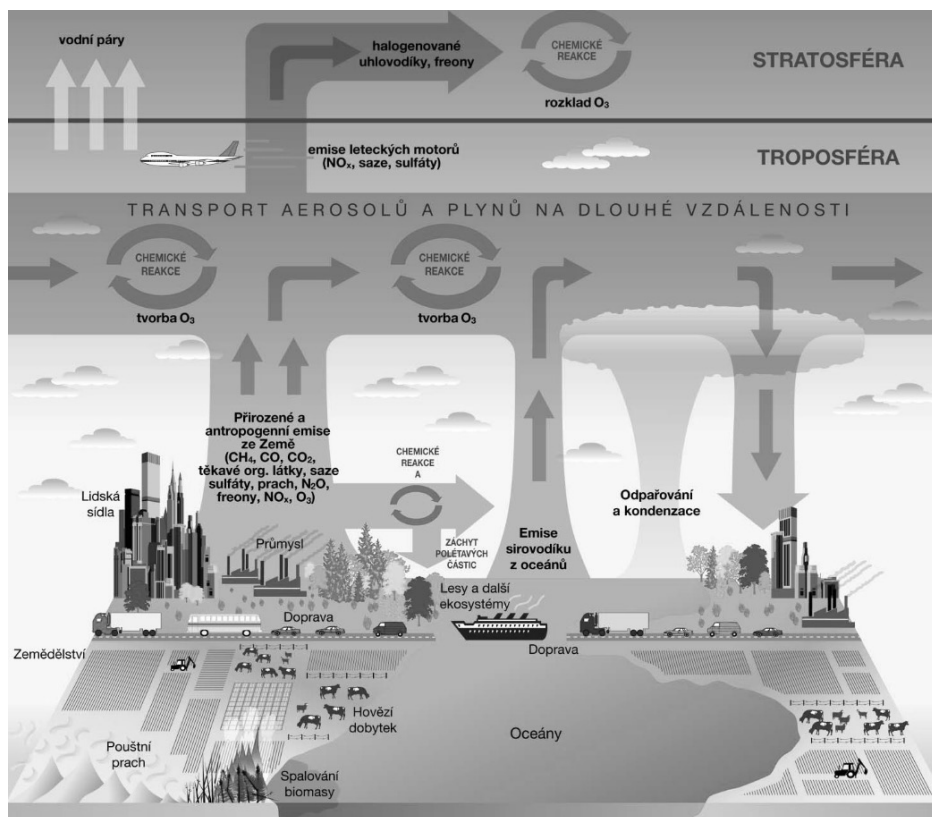
¹⁷¹¹ SEINFELD, John, H., PANDIS, Spyros, N. *Atmospheric Chemistry and Physics: From Air Pollution to Climate Change*. 3. vyd. New York: John Wiley & Sons, 2016.

¹⁷¹² KINGSTON, Suzanne, HEYVAERT, Veerle, ČAVOŠKI, Aleksandra. *European Environmental Law*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, s. 298.

¹⁷¹³ BODANSKY, Daniel. *The Oxford Handbook on International Environmental Law* Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 317.

¹⁷¹⁴ PEETERS, Marjan; ELIANTONIO, Mariolina. *Research Handbook on EU Environmental Law*. Elgar Publishing, 2020, s. 312.

Obr. 30 Schéma přirozeného a antropogenního znečištění.



Zdroj: https://www.spssol.cz/rsimages/DUM/ZAE/S1_16_Znečisteni_ovzduasi_vody_a_pudy_Prezentace.pdf

(WHO) představuje znečištění ovzduší největší environmentální **ohrožení veřejného zdraví**, vede ke zvýšené úmrtnosti a nemocnosti, ale i k méně viditelným chorobám, jako je rakovina kůže nebo mozková příhoda.¹⁷¹⁵ Znečišťování ovzduší je dále škodlivé pro ekosystém a nepřímo i pro blaho společnosti. Podle údajů Světové banky vytváří pokles blaha společnosti způsobený znečištěním ovzduší v Evropě přibližně

¹⁷¹⁵ World Health Organisation. *Ambient air pollution: a global assessment of exposure and burden of disease*, 2016, s. 16. Dostupné z: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/250141>. Dále, podle studie WHO z roku 2013, je znečištění vnějšího ovzduší významným zdravotním rizikovým faktorem, který má podíl na 430 000 předčasných úmrtích a víc než 7 milionech onemocnění způsobeného vystavením určitým částicím s aerodynamickým průměrem nižším než 2,5µm (PM_{2.5}) v západní, střední a východní Evropě v roce 2010. Podrobněji na World Health Organisation, Regional office for Europe. *Health risks of air pollution in Europe –HRAPIE project*, 2013, s. 1. Dostupné z: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/234026/e96933.pdf.

5 % hodnoty HDP.¹⁷¹⁶ Dva faktory, které komplikují vyřešení otázky znečišťování ovzduší, jsou ty, že znečištění obvykle není viditelné a že je obtížné identifikovat jeho zdroje. Znečištění ovzduší proto bývá nazýváno neviditelným predátorem.¹⁷¹⁷ Znečištění ovzduší má přeshraniční povahu; například odlesňování a kyselý déšť v Skandinávii mohou být způsobeny SO₂ emitovaným komíny britských průmyslových závodů. Vzhledem k tomuto efektu patří zlepšení kvality ovzduší i v okolních zemích mezi skutečně mezinárodní témata.

24.1.1 Látky znečišťující ovzduší a skleníkové plyny

Definici znečišťování ovzduší nalezneme v čl. 1 písm. a) Úmluvy o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států.¹⁷¹⁸ Jde o „*přímé či nepřímé vypouštění látek či energie do ovzduší člověkem, jehož výsledkem je škodlivý dopad takové povahy, jenž ohrožuje lidské zdraví, poškozují životní zdroje a ekosystémy i hmotný majetek a narušuje či poškozují vybavení či další legitimní užívání životního prostředí...*“. Pokud znečišťování ovzduší pocházející z jiné země ovlivňuje kvalitu ovzduší ve státě bez možnosti rozlišení míry podílu jednotlivých zdrojů emisí nebo jejich skupin, hovoříme o „*dlouhodobém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států*“.

Existuje mnoho různých druhů látek znečišťujících ovzduší: plyny, částice (organické i anorganické) a aerosoly. Evropská agentura pro životní prostředí rozlišuje mezi primárními a sekundárními látkami znečišťujícími ovzduší.¹⁷¹⁹ Tabulka 24.1 se nezabývá další, podrobnější kategorizací látek znečišťujících ovzduší, ale shrnuje ty základní, jimiž se zabývá evropská legislativa, a zaměřuje se na jejich **korelaci se skleníkovými plyny**.

¹⁷¹⁶ The World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation, University of Washington. *The Cost of Air Pollution Strengthening the Economic Case for Action*, 2016. Březen 2018. Dostupné z: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/781521473177013155/pdf/108141-REVISED-Cost-of-PollutionWebCORRECTEDfile.pdf>.

¹⁷¹⁷ JOHNSON, Matthew S., *Air pollution: let's analyse, clean, and deliver* [Videozáznam přednášky]. Dostupné z: https://www.ted.com/talks/matthew_johnson_air_pollution_let_s_analyse_clean_and_deliver.

¹⁷¹⁸ UNECE. 1. Convention on Long-range Transboundary Air Pollution of 13 November 1979, Publikace OSN, 2017, sv. 1302.

¹⁷¹⁹ Podle Evropské agentury pro životní prostředí jsou hlavními znečišťovateli NO_x, NH₃, CO, PM, BC, SO_x, CH₄, látky NMVOC, benzen a PAH. O₃ a NO₂ jsou klasifikovány jako sekundární znečišťovatelé. Viz publikaci European Environment Agency. *Air Quality in Europe – 2017*, s. 16. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017>.

Obr. 31 Hlavní látky znečišťující ovzduší a jejich negativní účinky

| Znečišťující látka | Původ: hlavní znečišťovatelé | Negativní účinky | Korelace se skleníkovými plyny |
|---|--|--|--|
| Prízemní ozon (O ₃) | Průmyslové závody, elektrická zařízení, motorový benzin, chemická rozpouštědla (vytvořená chemickou reakcí NO _x a látek NMVOC se slunečním světlem) | Zdravotní problémy, škodlivý pro vegetaci a ekosystém | Ozon je sám o sobě silný skleníkový plyn, ovlivňuje životnost metanu |
| Oxid siřičitý (SO ₂) | Spalování fosilních paliv (průmysl, doprava, zejména lodní, cca 11 %) | Kyselý déšť, ničení vegetace, půdy, eutrofizace vody, zdravotní problémy | |
| Oxidy dusíku (NO _x) | Spalování paliv (motorová vozidla, kotle; letectví cca 7 %, lodní doprava 21 %, silniční doprava 29 %) | Přispívají ke vzniku kyselých dešťů, eutrofizace pobřežních vod | Vytváření ozonu |
| Oxid dusičitý (NO ₂) | Spalování paliv (motorová vozidla, kotle) | Infekce dýchacích cest, podráždění plic) | Patří do skupiny NO _x |
| Pevné částice (PM ₁₀ a PM _{2,5}) ¹⁷²⁰ | Spalování různých materiálů (vozidla), činnosti vytvářející prach, ale i sopečná činnost a vodní tříšť) | Omezená viditelnost, plicní choroby, rakovina, škodlivé pro rostlinstvo | Černý uhlík (součást PM) absorbuje sluneční záření a přispívá ke globálnímu oteplování |
| Těkavé organické složky bez metanu (NMVOC) | Člověkem vytvořené chemikálie, složky ropných paliv, hydraulických tekutin, ředidel barev a látek používaných při chemickém čištění atd. | Kontaminace podzemních vod; většina látek VOC není prudce toxická, ale mohou způsobit dlouhodobé, chronické zdravotní obtíže | Dokáže vytvářet O ₃ reakcí s NO _x za přítomnosti slunečního světla |
| Benzen | Surová ropa, cigaretový kouř, plasty, rozpouštědla, barvy | Toxický a karcinogenní | |
| Olovo | Vozidla na benzinový pohon, spalovací zařízení na odpad, metalurgické závody | Toxické a bioakumulativní | |
| Oxid uhelnatý (CO) | Neúplné spalování paliv obsahujících uhlík | Toxický | |
| Amoniak (NH ₃) | Používá se při výrobě hnojiv, plastů, léčiv, petrochemických látek atd. | Poškozuje vegetaci, přispívá k oxyselování, korozi a iritaci | |

¹⁷²⁰ Rozdíl mezi PM₁₀ a PM_{2,5} je dán aerodynamickým průměrem PM. PM₁₀ je menší než 10 mikrometrů a PM_{2,5} je menší než 2,5 mikrometrů.

| Znečišťující látka | Původ: hlavní znečišťovatelé | Negativní účinky | Korelace se skleníkovými plyny |
|--------------------------|---|------------------|--|
| Metan (CH ₄) | Emitován z přírodních, průmyslových a zemědělských zdrojů | | Silný skleníkový plyn s potenciálem urychlovat globální oteplování |

Z tabulky je zřejmé, že některé látky znečišťující ovzduší jsou samy o sobě skleníkovými plyny, například přízemní ozon a metan; jiné takové látky, jako NO_x, mohou být složkami při vytváření skleníkových plynů; a jiné, například černý uhlík, mají účinky ovlivňující změnu klimatu. Přízemní ozon je účinný skleníkový plyn a nepřímo ovlivňuje životnost jiných skleníkových plynů, například metanu. Zejména znepokojující je ozonové znečištění v městských oblastech, kde se kvůli němu zvyšuje teplota a během vln veder narůstá úmrtnost.¹⁷²¹ Změna klimatu, zejména větší míra slunečního záření a vyšší teploty, podporují nárůst troposférického či tzv. přízemního ozonu (O₃), který je vytvářen jinými látkami znečišťujícími ovzduší, například těkavými organickými složkami bez metanu (VPC) a NO_x. NO_x a VPC jsou emitovány zejména motory aut. Dalším produktem neúplného spalování fosilních paliv v motorech je černý uhlík, který vstřebává sluneční záření a tím velmi přispívá k růstu globálního oteplování. Podle některých studií se odhaduje, že černý uhlík je zodpovědný za zhruba 15 % současného nadměrného růstu teplot na celém světě.¹⁷²² Černý uhlík cirkuluje i na těch nejodlehlejších místech, včetně polárních oblastí, a dopadá na led nebo sníh. Sníh kvůli tomu poněkud ztmavne a neodráží do prostoru tolik slunečního záření, což přispívá ke globálnímu oteplování. Některé další typy aerosolů, zejména sulfátové částice, Zemi ochlazují a působí tak proti jejímu oteplování.

Kvůli uvedeným **interakcím mezi skleníkovými plyny a látkami znečišťujícími ovzduší** požadují novější studie klimatu **integrovanou strategii**, která by lépe řešila problém změny klimatu a kvality ovzduší, protože by se mohly projevit vzájemné výhody a rychlejší účinky na redukci CO₂. Kroky vedoucí ke zmírnění intenzity klimatické změny by mohly napomoci omezení znečištění ovzduší, a opatření vedoucí k čistšímu ovzduší by pomohla omezit i emise skleníkových plynů; mohlo by však dojít i ke krátkodobým výměnám, například pokud by došlo k omezení aerosolů s ochlazujícím účinkem. Analýzy z poslední doby navrhuji, aby strategie vedoucí ke zpomalení změny klimatu obsahovaly tzv. „bezpečnostní hranici znečištění“. Poslední zpráva Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC) z roku

¹⁷²¹ JEREMY, Diem E., STAUBER, Christine E. ROTHENBERG, Richard. Heat in the southeastern United States: Characteristics, trends, and potential health impact [online]. *PlosOne*, květen 2017. Dostupné z: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28520817/>.

¹⁷²² KANDLIKAR, Milind, REYNOLDS, Conor C. O. a GRIESHOP Andy P. *A Perspective paper on Black carbon Mitigation as a response to Climate Changes*. Zpráva Copenhagen Consensus Center, 2010. Dostupné z: https://www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/pp_black_carbon_kandlikar_reynolds_grieshop_v.1.0.pdf.

2021 zdůrazňuje, že opatření vedoucí ke zlepšení kvality ovzduší by měla být brána v úvahu při navrhování strategií boje s klimatickou změnou. V posledních několika letech došlo k větší shodě mezi badateli, pokud jde o skutečnost, že **omezení emisí skleníkových plynů by vedlo i ke zlepšení kvality ovzduší**.¹⁷²³ Omezení emisí metanu se zdá být jedním z klíčových prvků budoucích strategií zlepšování klimatu, protože účinné a rychlé omezení emisí CH₄ by omezilo efekt oteplování díky snižujícímu se znečištění aerosoly a zlepšilo by kvalitu ovzduší.¹⁷²⁴ Shrnutí IPCC pro politické představitele proto zdůrazňuje důležitost lepší regulace metanu.

Přízemní ozon je látkou znečišťující ovzduší, ale vrstva ozonu v atmosféře zároveň funguje jako ochranná bariéra proti ultrafialovému záření ze Slunce. Jeho úbytek, způsobený chemickými látkami ve výrobcích, jako jsou chladničky, aerosoly a klimatizační zařízení, planetu vystavuje riziku příliš velkého vystavení ultrafialovému záření.¹⁷²⁵ Tento moderní, hranice států přesahující environmentální problém byl vyřešen pomocí úspěšného pokusu o celosvětovou regulaci. **Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy** z roku 1985¹⁷²⁶ a její **Montrealský protokol**¹⁷²⁷ z roku 1987 představily časový plán pro postupné zrušení nebo zákaz výroby a spotřeby široké škály látek poškozujících ozonovou vrstvu. Její cíle byly postupem času rozšířeny a zpřísněny a odrážejí pokrok v oblasti vědeckého poznání a průmyslového využití různých látek. Tyto cíle přísného zákazu EU přijímá v celé šíři od počátku 90. let 20. století prostřednictvím několika opatření,¹⁷²⁸ která byla přenesena i do české legislativy. Protože výroba a marketing tradičních látek poškozujících ozonovou vrstvu už byly zakázány, je třeba jen dodat, že ochrana ozonové vrstvy zůstává důležitým cílem mezinárodních opatření, evropská legislativa ji stále naléhavěji podporuje a tím zásadním způsobem přispívá k boji s environmentálními problémy.¹⁷²⁹

24.1.2 Kvalita ovzduší v Evropě a v ČR

Kvalita ovzduší v Evropě se sice v letech 1990–2017 významně zlepšila, ale v městských oblastech je znečištění ovzduší stále problematické. V roce 2018 bylo 34 % občanů EU vystaveno O₃ a 15 % PM₁₀ v míře přesahující hodnoty evropských

¹⁷²³ IPCC AR6 WG1 SPM, s. 30.

¹⁷²⁴ IPCC AR6 WG1 SPM, 2021, s. 27.

¹⁷²⁵ Podrobněji KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Op. cit., s. 301.

¹⁷²⁶ Například halogenovaný chlor-fluorovaný uhlovodík, chlorid uhličitý, methylchloroform, methylbromid, dichlorfluormetan apod.

¹⁷²⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 108/2003 Sb. m. s., o Vídeňské úmluvě na ochraně ozonové vrstvy, přijaté ve Vídni dne 23. března 1985.

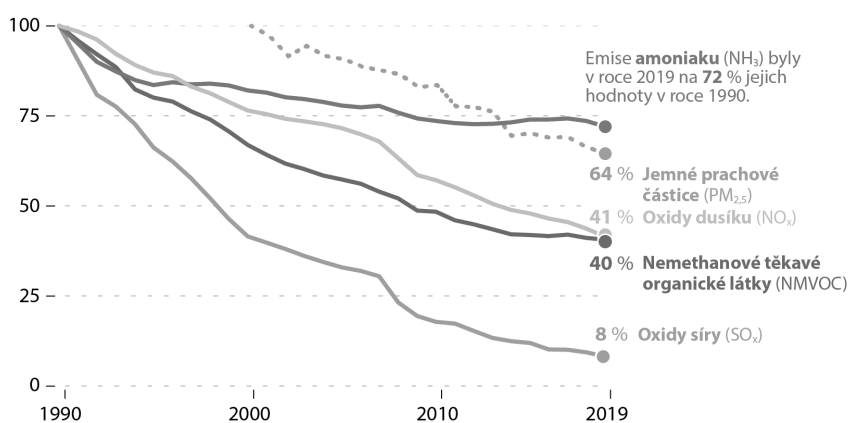
¹⁷²⁸ Například nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. září 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

¹⁷²⁹ Podrobněji KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Op. cit., s. 305.

limitů.¹⁷³⁰ Tato míra by byla až třikrát vyšší, kdyby byla založena na limitních hodnotách WHO.¹⁷³¹ Proto se nabízí otázka, kterou na tomto místě nelze zodpovědět – zda jsou evropské limity znečištění ovzduší stále adekvátní a zda by měly být limity znečištění ovzduší dané WHO v Evropě více brány v potaz. Z grafu níže je jasné, že emise SO_x v Evropě v tomto období sice významně poklesly, ale úroveň emisí amoniaku se po pětiletém mírném poklesu od roku 1995 téměř nezměnila a emise $\text{PM}_{2,5}$ se od roku 1995 dokonce poněkud zvýšily.

Obr. 32 Emise látek znečišťujících ovzduší v EU. Fakta o klimatu.

Pokles emisí oproti jejich množství v roce 1990 (respektive v roce 2000 v případě emisí jemných prachových částic).



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: Evropská agentura pro životní prostředí

Pokud jde o **kvalitu ovzduší v České republice**, limitní hodnoty PM_{10} a NO_x se zdají být v několika českých krajích nedosažitelné a byly neustále překračovány. V roce 2018 bylo zhruba 36 % obyvatel vyhodnoceno jako žijících v oblasti, kde byly překračovány limitní hodnoty znečišťování; jedná se asi o 12 % plochy České republiky. Pokud zahrneme i oblasti znečištěné přízemním ozonem, je území s nadměrným znečištěním ještě mnohem větší. Podle statistiky ČHMÚ z roku 2018 bylo na 87,3 % oblastí země zaznamenáno překročení limitů alespoň u jedné limitní hodnoty.¹⁷³² V roce 2019 průměrné hodnoty znečištění poklesly a velikost oblastí

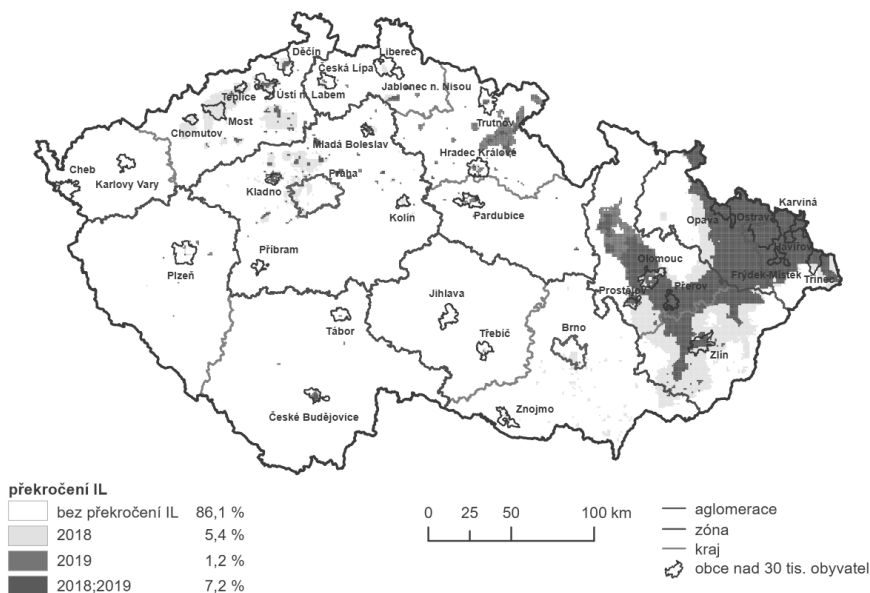
¹⁷³⁰ Viz např. European Environment Agency, *Exceedance of air quality standards in Europe*. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/exceedance-of-air-quality-limit-2/assessment>.

¹⁷³¹ World Health Organisation. *Ambient (outdoor) air pollution*. Dostupné z: [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health).

¹⁷³² Viz ČHMÚ, Informační systém kvality ovzduší. *Znečištění ovzduší na území České republiky 2018*. VII. Oblasti s překročením imisních limitů. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/18groc/gr18cz/VII.nadLV_CHMU2018.pdf.

s nadměrným znečištěním se zmenšila na 77,1 % plochy ČR.¹⁷³³ Když pomíneme znečištění O_3 , celkový obraz je mnohem lepší a nadměrné znečištění je hlášeno pouze na 8,4 % rozlohy země, kde žije zhruba 27,5 % obyvatel.

Obr. 33 Oblasti s nadlimitními hodnotami znečištění ovzduší (kromě O_3) v letech 2018 a 2019.



Obr. VII.1.2 Porovnání oblastí s překročeními imisními limity pro ochranu zdraví bez zahrnutí přízemního ozonu v roce 2019 a 2018

Zdroj: ČHMÚ, https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/19groc/gr19cz/07_oblasti_v2.pdf

Vzhledem k nadměrnému znečišťování ovzduší zahájila Evropská komise proti ČR dvě **infringementová řízení**. První se týkalo překročení maximálních denních limitů PM_{10} v 8 krajích a aglomeracích (8 z 10) a ročních limitů ve dvou krajích v roce 2010.¹⁷³⁴ Druhé řízení se týkalo překročení hodnot ročních limitů NO_2 v pražské aglomeraci.¹⁷³⁵ V případě druhého řízení bylo odůvodněné stanovisko vyhoto-

¹⁷³³ Viz ČHMÚ, Informační systém kvality ovzduší. *Znečištění ovzduší na území České republiky 2019*. VII. Oblasti s překročením imisních limitů. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/19groc/gr19cz/07_oblasti_v2.pdf.

¹⁷³⁴ Podrobněji viz Rozhodnutí o nesplnění povinnosti, INFR (2008) 2186 – Oficiální upozornění z 28. ledna 2010 a INFR (2008) 2186 – Další poučený názor z 26. března 2015. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_15_4666.

¹⁷³⁵ Kromě těchto dvou žalob byla vznesena další kvůli nedostatečnému uplatňování direktivy 2008/50/EC, viz INFR *Air quality: Commission takes action to protect citizens from air pollution* [online] 17. květen 2018. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3450.

veno nedávno, 18. února 2021.¹⁷³⁶ Zdá se však, že česká vláda v obou případech vystupovala velmi přesvědčivě, pokud jde o její sliby týkající se kvality ovzduší, protože u Evropského soudního dvora stále žádná žaloba vznesena nebyla, přestože Druhý výhled o čistém ovzduší Evropské komise tvrdí, že limitní hodnoty znečištění ovzduší jsou překračovány stále.¹⁷³⁷

Pokud jde o budoucí úspěchy, obě nejnovější zprávy o znečištění ovzduší vyhotovené Evropskou komisí, Zpráva o pokroku v oblasti snížení vnitrostátních emisí určitých znečišťovatelů atmosféry a Druhý výhled o čistém ovzduší, ukazují, že členské státy budou muset významně zvýšit své úsilí, aby vyhověly požadavkům na snížení emisí. Podle zpráv Evropské komise jen deset členských států očekává splnění všech svých závazků ohledně omezení emisí z roku 2020.¹⁷³⁸ Některé členské státy, mezi nimi i Česká republika, však zpochybňují metodologii používanou Evropskou komisí, protože její očekávání neberou v potaz vývoj v roce 2019; není pochyb o tom, že několik zemí by mělo v příštích dvou letech významně omezit své emise PM_{2,5}, NO_x, NMVOC a amoniaku.¹⁷³⁹ Podle Evropské komise je nutné vyvinout ještě mnohem větší úsilí, aby byly programy na omezení emisí naplněny do roku 2030. Vzhledem k nedostačujícímu zavádění programů na zlepšení kvality ovzduší do praxe jednotlivými státy EU je činnost Evropského soudního dvora týkající se kvality ovzduší poměrně bohatá. Do prosince 2020 zahájila Evropská komise 31 řízení proti 18 členským státům za překročení povolených hodnot emisí látek znečišťujících ovzduší a zemí, které neplní své povinnosti vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu, je více než 10, nejnověji Maďarsko.¹⁷⁴⁰ Podle většiny badatelů zabývajících se touto tematikou¹⁷⁴¹ nedochází k naplňování cílů evropské strategie zlepšení kvality ovzduší nikoli kvůli nedostatům v evropských směrniciích, ale spíše kvůli jejich nedostatečnému uplatňování a dodržování v jednotlivých členských zemích.

¹⁷³⁶ Podrobněji viz INFR (2016) 2062, poučený názor z 18. února 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_441.

¹⁷³⁷ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě Evropy, Evropskému ekonomickému a sociálnímu výboru a Výboru pro regiony, Druhý výhled o čistém ovzduší COM (2021), s. 3.

¹⁷³⁸ Ibid, s. 5, 6 (počet klesá na 4, pokud jde o závazky do roku 2030).

¹⁷³⁹ Ibid, s. 6.

¹⁷⁴⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. února 2021 ve věci C-637/18 *Komise v. Maďarsko*.

¹⁷⁴¹ YAMINEVA, Yulia, ROMPPANEN, Seitla. Is law failing to address air pollution? Reflections on international and EU developments. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2017, č. 3 (26), s. 189.

24.2 Přístupy EU k řešení znečištění ovzduší a ke snižování emisí skleníkových plynů

Jak už bylo uvedeno, mnohé tradiční látky znečišťující ovzduší a skleníkové plyny pocházejí ze stejných zdrojů, jsou těsně propojené a obojí urychluje změnu klimatu. Klimatická změna a zvládání znečišťování ovzduší se navzájem ovlivňují. Paradoxně většina evropských zemí vykazuje zásadní nedostatek zájmu o implementaci evropských zákonů týkajících se kvality ovzduší a dodržují své vlastní národní programy čistoty ovzduší, jen pokud tyto programy usilují pouze o naplnění cílů omezujících emise CO₂. Někteří autoři tvrdí, že komplikující okolností v evropské strategii boje proti znečištění ovzduší je stále **rostoucí zaujetí cíli souvisejícími se změnou klimatu**, což zastíňuje jiné cíle, zaměřené na boj proti znečišťování ovzduší, a jen málo uznává možné synergie mezi těmito dvěma strategiemi.¹⁷⁴² Podle A. Čavoški „*rámec evropských směrnic v této strategické oblasti během posledního desetiletí přispěl k řadě nezamýšlených důsledků. Stále rostoucí vliv cílů boje proti změně klimatu na strategii boje proti znečištění ovzduší vedl k posunu v přístupu ve směrnicích, které se zaměřují pouze na převažující zájem na omezení emisí CO₂*“.¹⁷⁴³ Autoři jsou přesvědčeni, že tento posun, pokud jde o kvalitu ovzduší ve městech a povolené množství emisí z dopravních prostředků, způsobil nejen nepropojenost přístupů v různých směrnicích, ale byl i spouštěčem nárůstu nezákonných hladin emisí NO_x a PM.

Nepropojenost strategií opatření vedoucích ke snížení emisí skleníkových plynů a strategií vedoucích ke snížení znečišťování ovzduší je jasně viditelná u většiny členských států, nebudeme se však na tomto místě zabývat otázkou, zda lze zjistit příčinnou souvislost mezi nepovolenými hladinami NO_x a PM a přehnaným zaměřením na skleníkové plyny. Mnohem zajímavější se zdá být porovnání evropské legislativy v těchto dvou strategických oblastech, protože v EU u nich existuje několik propojení týkajících se způsobu měření; mechanismy postihů se však významně odlišují. Přestože neochota plnit cíle snížení emisních limitů skleníkových plynů na úrovni států se setkává s přísnými důsledky, evropské mechanismy vymáhání jsou v oblasti kvality ovzduší vůči členským zemím neúčinné. Autoři tvrdí, že právě různé podoby sankcí vedly k tomu, že strategické **kompetence** byly přiděleny v členských státech konkurenčním institucím, a výsledkem je nízká ochota plnit cíle spojené se zlepšením kvality ovzduší v rámci Evropy. Na úrovni členských států, pokud vycházíme z české zkušenosti, způsobuje nevhodné přidělování kompetencí v oblasti zlepšování kvality ovzduší nedostatky nejen v požadavcích na úrovni státu

¹⁷⁴² Ibid. Dále např. A. Čavoški argumentuje, že tento posun, pokud jde o kvalitu ovzduší ve městech a standardy emisí dopravních prostředků, vytváří nedostatečné propojení nejen regulačních přístupů, ale přispívá i k nezákonným hladinám emisí NO_x a PM v evropských metropolích. ČAVOŠKI, Aleksandra. The unintended consequences of EU law and policy on air pollution. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2017, č. 3 (26), s. 255.

¹⁷⁴³ Ibid.

a velmi pomalý rozvoj jurisdikce na úrovni státu průtahy při implementaci evropského práva, ale také nedostačující kroky v boji proti znečištění ovzduší na státní úrovni. Zatímco cíle snah o zlepšení kvality ovzduší na úrovni státu jsou ambiciózní, míra dodržování evropských opatření přináší rozčarování.

Aniž bychom podceňovali rozdílný význam legislativy v oblasti změny klimatu a znečištění ovzduší, je třeba poukázat na některé **podobnosti mezi oběma oblastmi**. Jednak se v obou oblastech uplatňuje podobná víceúrovňová strategie, což je předběžnou podmínkou zajištění toho, aby cíle v oblasti snižování emisí byly naplňovány v celé Evropě, a vyžaduje to kombinaci obecné a pro oblast specifické legislativy podpořené spoluprací mezi jednotlivými resorty.¹⁷⁴⁴ Druhé propojení je viditelné v tom, že snahy o omezení vyžadují strategie a plánování na úrovni státu; třetí je obsaženo ve skutečnosti, že neochota plnit cíle snižující emise má fatální důsledky pro lidskou populaci, přímé či nepřímé, a tak je této neochotě nutno předcházet.

Hlavním teoretickým problémem strategií vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů a znečištění ovzduší nepochybně je, že standardy kvality nelze implementovat bez další instrumentalizace. Potřebují být „*přeloženy do obyčejnějších a méně flexibilních souborů emisních standardů i technických požadavků*“.¹⁷⁴⁵ Proto je přístup EU k omezení emisí skleníkových plynů a ke znečišťování ovzduší roztržštěný. Cíle v oblasti omezení emisí byly popsány v bezpočtu oficiálních dokumentů, nedávno v nařízení o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 a ve směrnici o znečištění ovzduší.¹⁷⁴⁶ Seznam regulačních přístupů, který specifikuje emisní standardy u klíčových zdrojů v různých sektorech, například pro dopravní prostředky a spalovny, je velice dlouhý.¹⁷⁴⁷ Jsou tu též další směrnice, které stanoví pravidla pro energetickou výkonnost, pro podporu obnovitelných energií nebo pro vytváření metod měření a nahlašování emisí. Nesčetná regulační opatření poukazují na potřebu víceúrovňových opatření ve všech členských státech; lze předpokládat, že dobře fungující víceúrovňový strategický přístup bude zcela zásadní pro úspěšné snížení emisí v obou strategických oblastech.¹⁷⁴⁸

Je proto nutné, aby členské státy nejen identifikovaly klíčové problémové oblasti znečištění, ale zavedly i celou škálu opatření řešících tyto problémy. Členské státy

¹⁷⁴⁴ Podrobněji KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Op. cit., s. 309.

¹⁷⁴⁵ *Ibid.*, s. 310.

¹⁷⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

¹⁷⁴⁷ Podrobněji KINGSTON, S., HEYVAERT, V., ČAVOŠKI, A. *European Environmental Law*. Op. cit., s. 311.

¹⁷⁴⁸ ZAHAR, Alexander. *International Climate Change Law and State Compliance*. London: Routledge, 2016, s. 28.

by měly vytvořit strategie a programy na státní úrovni v obou oblastech a podávat o nich zprávy; jsou povinny navrhnout integrované státní energetické a klimatické strategie a programy na snížení emisí skleníkových plynů a kontrolní programy na zlepšení kvality ovzduší. Dále se po každém členském státu požaduje, aby vytvořil na úrovni státu systémy podávání zpráv o strategiích a opatřeních v obou oblastech a soupis svých emisí.

Evropská komise získala podobná práva v obou oblastech: byla zmocněna k přijímání zákonů v přenesené pravomoci, zavádění směrnic, organizaci výměny nejlepších zkušeností a specifikaci struktury, formátu postupů pro členské státy, aby mohly sdělovat údaje o emisích. Je však třeba poukázat na to, že zatímco Evropská komise získala právo na vypracovávání srozumitelných přehledů soupisů dat na úrovni státu poskytnutých členskými státy ohledně emisí skleníkových plynů od roku 2013,¹⁷⁴⁹ identické právo v oblasti znečištění ovzduší bylo Komisi poskytnuto teprve v červenci 2018.¹⁷⁵⁰ Otázka, proč Evropská komise neměla k dispozici stejné kontrolní mechanismy v obou oblastech ve stejnou dobu, zůstává otevřená, ale v rámci sankcí za nedosažení cílů v oblasti snižování emisí stále zůstávají významné rozdíly.

Pokud jde o **emise skleníkových plynů**, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009¹⁷⁵¹ přidělilo členským státům závazné emisní cíle a zavedlo zvláštní řízení o dodržování předpisů, které doplňuje běžná řízení o porušení předpisů. V praxi toto rozhodnutí převádí požadavky při nedodržování předpisů platné podle Kjótského protokolu na úroveň EU.¹⁷⁵² Podle čl. 7 tohoto rozhodnutí lze uložit tři druhy **sankcí**. Zaprvé povede každá tuna nadměrných emisí k odečtení z emisního přidělu členského státu na následující rok. Zadruhé musí tato země vypracovat a předložit Evropské komisi program nápravných opatření, v němž popíše další opatření, která je třeba provést. Třetí sankce spočívá v tom, že členskému státu bude dočasně pozastaveno právo převést část svého emisního přidělu a práv v rámci flexibilních mechanismů společné realizace a čistého rozvoje (JI/CDM) na jiný členský stát, a to až do doby, než země opatření uskuteční. Dále pak může Evropská komise vydávat stanoviska k programům nápravných opatření.¹⁷⁵³ Toto Rozhodnutí o sdílení úsilí sice stanovilo pravidla pro dodržování před-

¹⁷⁴⁹ Článek 19 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 ze dne 21. května 2013 o mechanismu monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů a podávání dalších informací na úrovni členských států a Unie vztahujících se ke změně klimatu a o zrušení rozhodnutí č. 280/2004/ES.

¹⁷⁵⁰ Podle čl. 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

¹⁷⁵¹ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009 o úsilí členských států snížit emise skleníkových plynů, aby byly splněny závazky Společenství v oblasti snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020. Blíže viz OBERTHÜR, Sebastian, PALLEMAERTS, Marc (Ed.). *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. VUBPress. 2010, s. 110.

¹⁷⁵² *Ibid.*, s. 111.

¹⁷⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030.

pisů členskými státy na období 2013–2020, čl. 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 zachovává nápravná opatření podle čl. 7 uvedeného rozhodnutí. Klimatický balíček Evropské komise Fit for 55 a Směrnice o revizi energetické účinnosti může vést k ještě přísnějším důsledkům, pokud členský stát překročí své roční emisní povolenky ve dvou nebo více po sobě jdoucích letech.¹⁷⁵⁴

Bohužel podobné odstrašující sankce zcela chybí v případě nedodržování závazků v oblasti kvality ovzduší.¹⁷⁵⁵ Evropská komise může pouze prozkoumat potřebu dalších evropských opatření a navrhnout legislativní změny¹⁷⁵⁶ nebo zřídit Evropské fórum pro čisté ovzduší. Nová směrnice o snížení vnitrostátních emisí (NEC)¹⁷⁵⁷ z roku 2016 navíc za určitých okolností umožňuje členským státům větší flexibilitu, pokud jde o dodržování závazků snižování emisí, čehož členské státy často využívají. Jediným způsobem, jak sledovat plnění cílů členských států v oblasti znečištění ovzduší, je běžné řízení pro porušení povinnosti podle čl. 258 SFEU; podle něj může Evropská komise zahájit řízení proti členským státům, které neplní své cíle v oblasti kvality ovzduší, porušují čl. 13 směrnice o kvalitě ovzduší,¹⁷⁵⁸ nebo neomezí případné překročení limitů na co nejkratší dobu podle čl. 23 směrnice o kvalitě ovzduší. Počet úspěšných řízení vedených proti členským státům pro porušení právních předpisů je velký, jejich praktický dopad je však sporný.¹⁷⁵⁹ Kritizovat lze zejména to, že Smlouva o fungování Evropské unie v podstatě nezohledňuje nedodržování mezních hodnot kvality ovzduší členskými státy a řízení postrádá jakékoli další důsledky, což členské státy příliš nemotivuje k tomu, aby dalším překročením zamezily.

Dalším možným zlepšením, které by posílilo ambice členských států plnit cíle v oblasti kvality ovzduší, by mělo být doporučené zavedení podobných sankcí jako za neplnění cílů v oblasti emisí skleníkových plynů. Ze tří mechanismů obsažených v již citovaném rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 406/2009/ES ze dne 23. dubna 2009, týkajícím se neplnění cílů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, by se mohl analogicky použít první z nich, odečtení emisního přidělu na příští rok. Dalším použitelným požadavkem by mohlo být, že podobně jako v čl. 8 nařízení (EU) 2018/842, pokud členský stát nedosáhne pokroku podle svých programů

¹⁷⁵⁴ Viz Improving the Commission's proposal to reform the Climate Action Regulation for Europe (CARE): Amendments [online]. *ECOLOGIC*. Dostupné z: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/50037-Fit-for-2050-reform-CARE-web.pdf>.

¹⁷⁵⁵ Je však třeba dodat, že podle některých jiných vertikálních směrnic aktivuje nedodržování emisních standardů odlišné sankční mechanismy, například pro průmyslové spalovny.

¹⁷⁵⁶ Čl. 11 Směrnice (EU) 2016/2284 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší.

¹⁷⁵⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES.

¹⁷⁵⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu.

¹⁷⁵⁹ LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit.

nápravných opatření (zde programů vedoucích ke zlepšení kvality ovzduší), je Evropská komise oprávněna program členského státu přezkoumat.

24.3 Implementace programů zlepšování kvality ovzduší v ČR: poznatky pro budoucí klimatické strategie

Podle odborníků není řešení problematiky změny klimatu v České republice zdaleka hlavním bodem politické agendy;¹⁷⁶⁰ očividně chybí dostatečná politická vůle. Totéž platí i pro politickou strategii zvyšování kvality vnějšího ovzduší.¹⁷⁶¹ Na jedné straně vláda váhá s přijetím konkrétních zákonů, na druhé straně není účinná ani transpozice evropské legislativy, ani uplatňování stávajících zákonů. Soudní procesy, které zpochybňují implementaci na úrovni státu, probíhají velmi pomalu. Pokud jde o řízení týkající se kvality ovzduší, soudní projednávání velmi často dosahují uspokojivého závěru až u Nejvyššího správního soudu,¹⁷⁶² avšak pouze zrušením programů v oblasti kvality ovzduší nebo jiných strategických programů a vrácením nápravných opatření do kompetence příslušného orgánu, a proto se účinná implementace značně zpožďuje. Vzhledem k tomu, že zákon o klimatu jako takový v České republice stále neexistuje, lze se ze strategií týkajících se kvality ovzduší poučit, čeho je třeba se vyvarovat, aby byl zajištěn fungující víceúrovňový politický přístup.

24.3.1 Problém kompetencí

Jak již bylo uvedeno, k dosažení dobře fungující klimatické strategie i účinné strategie vedoucí ke zlepšení kvality ovzduší jsou nutná víceúrovňová integrovaná politická rozhodnutí, která zahrnují několik politických oblastí přesahujících rámec místních a odvětvových struktur. Na české strategii kvality vnějšího ovzduší by mělo spolupracovat několik různých ministerstev s krajskými a obecními úřady. Hlavním aktérem v oblasti kvality vnějšího ovzduší je Ministerstvo životního prostředí ČR, které připravuje národní akční programy. Vykonává funkci ústředního správního úřadu, rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím vydaným krajskými úřady a vydává závazná stanoviska ve společných územních a stavebních řízeních pro stavební projekty společného zájmu.¹⁷⁶³ Dalšími zainteresovanými aktéry, kteří zajišťují správní

¹⁷⁶⁰ VOMÁČKA, V., JANČÁROVÁ, I. Climate Change Disputes in the Czech Republic. Op. cit.

¹⁷⁶¹ O historickém vývoji české legislativy v oblasti kvality ovzduší a další relevantní legislativy viz JANČÁROVÁ, I. (Ed.). *Právo životního prostředí*. Op. cit., s. 14–51.

¹⁷⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 6 As 288/2016-146.

¹⁷⁶³ Podrobněji viz zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

činnost v oblasti kvality ovzduší, jsou podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo zemědělství, Česká inspekce životního prostředí a Česká obchodní inspekce a dále krajské a obecní úřady.¹⁷⁶⁴

Po pročtení seznamu zainteresovaných subjektů, na které vláda delegovala důležité úkoly na základě Dialogu o čistotě ovzduší v roce 2019,¹⁷⁶⁵ je však zřejmé, že silná ministerstva, která mají významný vliv na implementaci strategií vedoucích ke zlepšení kvality ovzduší, jsou ze seznamu orgánů vykonávajících správní činnosti podle zákona o ochraně ovzduší zcela vyřazena. Tyto relevantní subjekty, které se často zdráhají koordinovat svou zájmovou agendu s politikou kvality ovzduší, jsou Ministerstvo dopravy, Ministerstvo pro místní rozvoj a zejména Ministerstvo průmyslu a obchodu, které obecně určuje hospodářskou strategii v ČR. Je zřejmé, že prosazování strategie vedoucí ke zlepšování kvality ovzduší je možné pouze tehdy, pokud je prosazováno napříč celou státní správou. V té souvislosti je proto namísto otázka, zda Ministerstvo životního prostředí je schopno účinně vést a kontrolovat naplňování národních strategií zlepšení kvality ovzduší.

24.3.2 Problém právní formy programů a jejich vymahatelnosti

Po vzniku prvního zákona o ochraně ovzduší¹⁷⁶⁶ v roce 2002 začaly platit národní programy ochrany ovzduší, které konkretizovaly náročné úkoly pro krajské a obecní úřady ve všech deseti krajích a v pražské aglomeraci České republiky. Zavádění programů bylo často příčinou neshod. Podle odborníků¹⁷⁶⁷ existovaly dva hlavní důvody, proč se limity znečištění ovzduší často nedodržovaly: zaprvé byl pro zavedení zákona o ochraně ovzduší stanoven velmi krátký termín a zadruhé v řadě případů pocházelo nadlimitní znečištění ovzduší především ze zdrojů, na které měly programy vedoucí ke zlepšení kvality ovzduší jen malý vliv, například z vytápění budov a silniční dopravy.

Přestože bylo za přípravu národních strategických programů snižování emisí původně zodpovědné Ministerstvo životního prostředí, do roku 2012 měly přípravu konkrétních opatření pro snižování emisí v kompetenci krajské a obecní úřady. Je to sice logické rozdělení, nicméně podle odborníků u většiny krajů zjevně chyběl jakýkoli zájem na zlepšení kvality ovzduší a současně i potřebné finance potřebné k realizaci programů.¹⁷⁶⁸ Tyto dva limity výrazně snížily dosažitelnost emisních cílů. Kromě toho neměly krajské a obecní úřady žádné kompetence, co se týče spaloven do 300 kW ani dopravy, což jsou významní znečišťovatelé.

¹⁷⁶⁴ Ustanovení § 27 zák. o ochraně ovzduší.

¹⁷⁶⁵ Usnesení Vlády ČR č. 502 ze dne 8. července 2019.

¹⁷⁶⁶ Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

¹⁷⁶⁷ MORÁVEK, Jiří et al. *Zákon o ochraně ovzduší*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 90–99.

¹⁷⁶⁸ MORÁVEK, J. et al. *Zákon o ochraně ovzduší*. Op. cit., s. 90–99.

V novém zákoně o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb. byl rozsah kompetencí upraven a vypracování všech **programů kvality ovzduší** bylo převedeno na MŽP, a to původně formou opatření obecné povahy; současně krajské úřady získaly právo vydávat povolení pro některé (ale ne všechny) spalovny. Další novinkou bylo, že krajské a obecní úřady získaly právo zakázat dopravu za smogových podmínek.¹⁷⁶⁹ Nicméně opatření obecné povahy, která mohlo MŽP vydávat v případech překročení limitů znečištění ovzduší, nebyla závazná ani pro krajské úřady, ani pro právnické osoby. Na druhou stranu se programy staly základem pro rozhodování správních orgánů.¹⁷⁷⁰ To znamená, že programy zlepšování kvality ovzduší poskytovaly rámec pro budoucí rozvojové projekty a aktivity, ale MŽP zdaleka nebylo oprávněno stanovovat povinnosti nebo regulovat proces snižování emisí. Za této situace není nový možný rozvojový projekt povolen, pokud by vedl k nadlimitnímu znečištění v dané oblasti, pokud investor nenavrhne kompenzační opatření, která příslušný krajský úřad shledá dostatečnými. Přesto se zdálo, že provádění programů bylo až do roku 2017 neúčinné, protože emisní limity byly překročeny v 9 krajích a právní obsah obecných opatření v programech byl často napadán soudy.¹⁷⁷¹

Z důvodu přetrvávajících nedostatků česká legislativa v roce 2018 opět změnila požadavky na tyto programy.¹⁷⁷² V důsledku toho programy zlepšování kvality ovzduší opět ztratily svou spornou právní formu opatření obecné povahy a znovu získaly status strategických dokumentů. Na druhou stranu dostaly obecní a krajské úřady povinnost do 12 měsíců vytvořit a realizovat konkrétní opatření, týkající se rámce stanoveného prostřednictvím těchto programů.¹⁷⁷³ To v praxi znamená, že obce a kraje jsou vázány programy MŽP; MŽP však nemá dostatečné kontrolní kompetence a nemůže sankcionovat nedostatečnou implementaci regionálních opatření. I přes tyto nové úpravy zůstává posílení pravomocí MŽP vyřešeno neuspokojivě. MŽP mohlo v rámci programů zlepšování kvality ovzduší vytvořit taková opatření, jako je dostavba Pražského okruhu v zájmu snížení emisí z dopravy; nemohlo však prosadit jeho uskutečnění. Taková řešení zůstávají kompatibilní pouze v případě, že u jednotlivých ministerstev a regionálních subjektů existuje ochota ke spolupráci.

24.3.3 Závěry

Na základě těchto analýz se zdá, že je nutné změnit přístup k přípravě strategických programů klíčového subjektu, Ministerstva životního prostředí ČR. Přelomové

¹⁷⁶⁹ Ibid. § 9–11.

¹⁷⁷⁰ JANČÁROVÁ, I. (Ed.). *Právo životního prostředí*. Op. cit. a LANGLET, D., MAHMOUDI, S. *EU Environmental Law and Policy*. Op. cit.

¹⁷⁷¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2016, č. j. 3A 139/2016-85.

¹⁷⁷² Zákon č. 172/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁷³ MORÁVEK, J. et al. *Zákon o ochraně ovzduší*. Op. cit., § 9.

rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR¹⁷⁷⁴ z roku 2017 očekává, že bude nutné, aby programy zlepšování kvality ovzduší obsahovaly kvantifikaci očekávaného přínosu jednotlivých opatření a stanovily priority jednotlivých opatření jako jedno z kritérií pro jejich hodnocení. Programy by také měly obsahovat jasný harmonogram implementace jednotlivých opatření, aby bylo možné jejich plnění průběžně sledovat. Dále by MŽP mělo mít dostatečné kompetence, co se týče kontroly a sankcionování krajů či obcí za neuskutečněná opatření v oblasti programů vedoucích ke zlepšení ochrany ovzduší; bez toho česká legislativa pravděpodobně zlepšení kvality ovzduší zajistit nedokáže.

Toto poučení by mělo být klíčové pro tvorbu budoucí architektury klimatického práva. Příslušnému ministerstvu (ministerstvům) by měly být poskytnuty dostatečné kompetence pro tvorbu, koordinaci, ale i šetření a sankcionování neuskutečněných opatření v rámci klimatické politiky, a soudy by měly být oprávněny nařídít očekávaná či doporučená opatření nebo lhůtu jejich splnění, což by měly brát v úvahu i správní orgány.

¹⁷⁷⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 6 As 288/2016-146.

25 STAVEBNICTVÍ, URBANISMUS A ROLE OBCÍ V OCHRANĚ KLIMATU

Adam Novák a Alena Chaloupková

25.1 Města a změna klimatu

Se změnou klimatu a jeho případnými lokálními důsledky je třeba se vyrovnat i v rovině urbanismu (včetně územního plánování) a stavebnictví. V současné době žije ve městech více než 50 % světové populace a lze předpokládat, že toto číslo nadále poroste – předpokládá se, že v roce 2050 to již bude 75 % populace.¹⁷⁷⁵ V souvislosti s tím je potřeba počítat s dalším zábořem krajiny a zemědělské půdy a zároveň se zvyšujícím se rizikem, že narůstající městská populace bude vystavena extrémním hydrometeorologickým projevům.¹⁷⁷⁶ Městské obyvatelstvo je přitom mnohem zranitelnější než populace žijící v rámci rurální krajiny, a to nejen s ohledem na vyšší koncentraci osob, ale také vyšší zranitelnost městské infrastruktury vůči extrémním projevům počasí. Zároveň, i když **města zabírají pouze cca 3 % zemského povrchu, tak vytváří zhruba 70 % emisí skleníkových plynů.**¹⁷⁷⁷ Velká města přitom dokáží měnit klima i na lokální úrovni,¹⁷⁷⁸ což se nakonec projevuje v jejich dalším okolí. K tomu je nezbytné doplnit, že největší z měst (tzv. „megapole“¹⁷⁷⁹) se nacházejí ve většině případů v méně rozvinutých částech světa,¹⁷⁸⁰ kdy tato skutečnost také zvyšuje jejich zranitelnost vůči klimatické změně, a to v návaznosti na jejich horší infrastrukturu. Dopady klimatické změny na města tak mohou mít ve výsledku značné sociální dopady.

Ne všechna města ovšem produkují stejné množství skleníkových plynů, a to i když přepočteme jejich produkci skleníkových plynů na jednoho obyvatele. Mezi faktory, které ovlivňují, jakým způsobem jednotlivá města přispívají k produkci skleníkových plynů nebo jsou naopak přizpůsobeny na dopady změny klimatu, patří zejména (1) **bohatství a spotřeba obyvatel města**, (2) **geografické podmínky** s ohledem na potřebu tepla, klimatizace či svícení, (3) **množství obyvatel**, (4) **struktura sídla** (méně kompaktní sídla mají tendenci k vyšší produkci skleníkových plynů na hlavu) a (5) **ekonomická struktura města** (tedy typ převládající ekonomické

¹⁷⁷⁵ CLARK, Woodrow W., COOKE, Grant. *Smart green cities: toward a carbon neutral world*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2016, s. 1.

¹⁷⁷⁶ Adaptační strategie 2021, s. 134.

¹⁷⁷⁷ CLARK, W. W., COOKE, G. *Smart green cities: toward a carbon neutral world*. Op. cit., s. 17.

¹⁷⁷⁸ IPCC AR5 WG2 FR, 2014, s. 550.

¹⁷⁷⁹ Města s více než 10 miliony obyvatel.

¹⁷⁸⁰ IPCC AR5 WG2 FR, 2014, s. 545.

aktivitu).¹⁷⁸¹ Těmto faktorům se tak budou muset do určité míry přizpůsobit i mitigační a adaptační opatření přijatá v rámci konkrétních měst.

Z výše uvedeného je zřejmé, že **města nejen velmi významně přispívají ke klimatické změně, ale zároveň jsou jí sama značně ohrožena**, a to ať už v důsledku extrémních projevů počasí (záplavy, extrémní vedra či silný vítr) nebo nepřímých dopadů změny klimatu, jako je nedostatek pitné vody či potravin. Tyto problémy je nezbytné řešit i v rámci územního plánování a urbanistických koncepcí sídel.

Adaptační a mitigační opatření jsou již tradičně součástí plánovacích strategií měst, byť dosud nebyla přímým odrazem řešení klimatické krize. Jedním z příkladů je zavádění nízkoemisních zón ve městech, jejichž primárním cílem je zlepšení kvality ovzduší v konkrétních lokalitách. Jiným příkladem může být budování poldrů k řešení ochrany území při nadměrných srážkách. Tato opatření ovšem byla dosud součástí řešení jiných problémů, než je klimatická změna (být i ona mohou mít často pozitivní vliv na schopnost města odolávat negativním dopadům klimatické změny).

Nicméně s ohledem na prognózy vývoje klimatické změny se zvyšuje tlak na včasná řešení připravenosti sídel i na dopady klimatické změny, a nejen na doposud známá nebezpečí. Současná platná právní úprava ovšem spíše nezohledňuje adaptaci městských sídel, neboť na to nebyla dosud koncipována – zejména chybí promítnutí změny klimatu do cílů územního plánování, nevytváří se dostatek zelených prvků v sídelní struktuře či chybí podpora výstavby zařízení pro hospodaření s dešťovou vodou.¹⁷⁸² Pokud bychom toto vztáhli na Českou republiku, tak stěžejní právní norma v této oblasti – **výše zmiňovaný nový stavební zákon, tj. zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon** – již sice některé z těchto zmíněných prvků upravuje,¹⁷⁸³ ale je otázkou, zda dostatečně.

Jaké problémy tedy bude nezbytné řešit v rámci adaptace sídel na klimatickou změnu a na co bude nezbytné se zaměřit v rámci mitigace? Přestože se konkrétní problémy s ohledem na rozmanitost měst mohou do určité míry odlišovat, tak lze vymezit určité oblasti spojené s klimatickou změnou, které budou muset být řešeny ve většině lidských sídel.

V prvé řadě se bude jednat o potřebu vyrovnat se **s vlnami veder**, resp. vůbec s vyšším množstvím teplých dnů, a to i v oblastech, kde takové počasí nebylo dříve běžné.¹⁷⁸⁴ Tento problém bude přitom umocněn tzv. efektem **teplého ostrova města**, kdy městská zástavba vykazuje znatelně vyšší teploty než venkovské prostředí, a to v důsledku vyšší absorpce tepla a jeho dalšího uvolňování. Tento tepelný

¹⁷⁸¹ Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate Change [online]. *UN-Habitat*, 2011, s. 11. Dostupné z: <https://unhabitat.org/global-report-on-human-settlements-2011-cities-and-climate-change>.

¹⁷⁸² Adaptační strategie 2021, s. 134.

¹⁷⁸³ Např. zelené prvky v sídelní struktuře v § 38 odst. 4 nového stavebního zákona.

¹⁷⁸⁴ Heat wave could continue till August, experts warn [online]. *Helsinki Times*, 30. června 2021. Dostupné z: <https://www.helsinkitimes.fi/finland/news-in-brief/19503-heat-wave-could-continue-till-august-experts-warn.html>.

stres má negativní dopady nejen na hospodaření s vodou ve městech, ale zejména na zdravotní stav obyvatelstva. Zároveň také vede k vyšší spotřebě energie v důsledku potřeby ochlazovat byty a kanceláře, což, pokud není energie získávána z obnovitelných zdrojů, opět vede k vyšším emisím skleníkových plynů.

Dále se bezpochyby bude jednat o **nedostatek vody** a problémy s její distribucí, a to nejen v návaznosti na její vyšší spotřebu s ohledem na nárůst městského obyvatelstva. Tento problém také souvisí s menší schopností městské krajiny vodu vázat a udržet ji.¹⁷⁸⁵ S nedostatkem vody pak mohou být opět spojeny zdravotní problémy, a to při používání kontaminované vody. Nedostatek vody může brzdit i některá adaptační opatření vedoucí zejména k omezení výše zmiňovaného tepelného ostrova. Samozřejmě je těžko představitelné ozeleňování některých městských ploch či údržba zelených budov, pokud není dostatek vody pro údržbu této zelené infrastruktury.

Dalším problémem spojeným s městy a klimatickou změnou mohou být naopak **příválové srážky a následné bleskové povodně**, kdy zastavěná krajina nebude schopná nárazově velké množství spadlé vody přijmout. Dopadem je pak nejen ohrožení zdraví a majetku obyvatel daného sídla, ale i nemožnost použít prostředky potřebné pro obnovu infrastruktury na jiná opatření k adaptaci či mitigaci klimatické změny. Samostatnou kapitolou je nebezpečí zaplavení některých částí či dokonce celých sídel v důsledku navyšování hladiny oceánů.¹⁷⁸⁶

V kontextu žádoucího přechodu **dopravy** na udržitelnější způsoby bude s ohledem na přechod k elektromobilitě také nezbytné vybudovat pro ni infrastrukturu, zejména dostatečnou síť „čerpacích“ stanic. Stejně tak bude vhodné intenzivněji rozvíjet síť veřejné hromadné dopravy.

Předpokládaný růst měst také bude navyšovat nároky na **zásobování potravinami**, což může vést k ohrožení zdrojů vody i mimo tato sídla.¹⁷⁸⁷ Stejně tak bude nutné se vyrovnat s narůstajícím množstvím **odpadu a odpadní vodou** – s ohledem na předpokládaný nedostatek vody přitom bude potřeba využít smysluplně i odpadní vody či zejména tzv. šedou vodu.¹⁷⁸⁸

S nárůstem velikosti měst také bude přibývat konfliktů s ochranou **biodiverzity** a potřebou obyvatel města mít přístup k větším celkům přírody, jako jsou např. městské lesy.

V neposlední řadě bude nezbytné řešit problém střetu adaptačních a mitigačních opatření **ve vztahu k památkové ochraně**, a to zvláště v historických centrech měst. Tato opatření přitom mohou být velmi často spojena se snahou o snížení energetické náročnosti budov.

Ve vztahu k mitigaci klimatické změny bude také nezbytné **snížit energetickou náročnost sídel** a zejména omezit „úniky energie“ např. v důsledku nedostatečného

¹⁷⁸⁵ Adaptační strategie 2021, s. 134.

¹⁷⁸⁶ IPCC AR5 WG2 FR, 2014, s. 555.

¹⁷⁸⁷ Ibid.

¹⁷⁸⁸ Za šedou vodu je považována odpadní voda dle normy EN 12056, která neobsahuje fekálie a moč (typicky voda ze sprchy či umyvadla).

zateplení starších budov. Energetická soběstačnost sídel a její řešení na lokální úrovni přitom může být klíčem k vyšší udržitelnosti měst.¹⁷⁸⁹

V kontextu České republiky zdůrazňuje česká Adaptační strategie 2021 při řešení těchto problémů zejména **prevenci při plánování sídelních celků**, a to s ohledem na kanalizační strukturu (zvláště její připravenost na náhlé srážky), potřeby omezení efektu tepelného ostrova s ohledem na extrémní vlny horka, zlepšení managementu odpadních a srážkových vod a v souvislosti s tím řešení množství zpevněných a nepropustných ploch.¹⁷⁹⁰ Je tedy vidět, že do jisté míry kopíruje problémy řešené i v jiných sídlech v Evropě či ve světě.

25.2 Mezinárodní *soft law* a spolupráce mezi městy

Je vůbec nějakým způsobem řešena problematika adaptace měst na změnu klimatu prostřednictvím mezinárodních úmluv? Dá se říci, že spíše omezeně, a to s ohledem na to, že u adaptace sídel je těžko představitelný nějaký mezinárodní prvek. V tomto směru je nezbytné si vystačit pouze s doporučujícími dokumenty a dalšími částmi *soft law*. Města a obce **nejsou z pohledu mezinárodního práva subjekty**¹⁷⁹¹ a nemohou jim tak z něho vyplývat ani žádné přímé závazky a povinnosti. Města tak nejsou zmiňována ani v Pařížské úmluvě o ochraně klimatu. Na druhou stranu jsou zmíněna v Rozhodnutí 1/CP.21, kde jsou vyzývána k reakci na klimatickou změnu a její dopady.¹⁷⁹² Města ovšem mohou v oblasti boje proti dopadům klimatické změny přijímat dobrovolné závazky a mohou být z určitého pohledu vnímána jako „pionýři“ v oblasti adaptace sídel, a to i s ohledem na nástroje, které často mají k dispozici, a tudíž s ohledem na překvapivě velkou roli, kterou jako aktéři mohou hrát.

Za jednu z nejdůležitějších organizací, která vytváří *soft law* v oblasti adaptace měst na klimatickou změnu, je třeba považovat **UN-Habitat Assembly**,¹⁷⁹³ které sestává ze 193 smluvních států. Toto shromáždění vydává množství metodických a doporučujících dokumentů, které se věnují územnímu plánování s ohledem na adaptaci sídel na klimatickou změnu. Cílem organizace je přitom zejména implementace tzv. **Nové agendy pro města** (*The New Urban Agenda – Habitat III*), která byla přijata na konferenci OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst s názvem „*Habitat III*“ v Quintu v Ekvádoru v roce 2016. Tato agenda má mezi svými vizemi

¹⁷⁸⁹ CASTÁN BROTO, Vanesa, ROBIN, Enora, WHILE, Aidan. *Climate Urbanism: Towards a Critical Research Agenda*. Cham: Springer, 2020, s. 214.

¹⁷⁹⁰ Adaptační strategie 2021, s. 134.

¹⁷⁹¹ ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 93.

¹⁷⁹² Decision 1/CP.21 z 29. ledna 2016, body 131 a 314. Dostupné z: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.

¹⁷⁹³ Viz web organizace na <https://unhabitat.org/governance/un-habitat-assembly>. Tato organizace nahradila původní Radu Programu lidských sídel Spojených národů (*Governing Council of the United Nations Human Settlements Programme*).

mimo jiné přizpůsobení měst ke zvládnání katastrof a snížení rizik jejich vzniku, k jejich vyšší udržitelnosti, ke zmírňování změny klimatu a k ochraně a zachování ekosystémů a biologické rozmanitosti.¹⁷⁹⁴ Sama agenda přitom obsahuje přímo část s názvem Environmentálně udržitelný a odolný rozvoj měst, která se zaměřuje na navýšení odolnosti měst vůči klimatické změně a zároveň snížení jejich klimatické náročnosti včetně udržitelného nakládání s odpady, ochranou vodních zdrojů či účinného využívání půdy.

Na základě této agendy došlo k vytvoření několika metodických a doporučujících dokumentů. Patří mezi ně i dvě **metodiky** – Jak formulovat národní sídelní politiku: Praktický průvodce¹⁷⁹⁵ a Mezinárodní metodika pro sídelní a územní plánování.¹⁷⁹⁶ Obě tyto metodiky obsahují části věnované environmentální udržitelnosti měst a územnímu plánování, a to se zaměřením na dopady klimatické změny. Tlak by měl být zejména veden proti neplánovanému rozšiřování měst, které má značně negativní vliv na životní prostředí a fragmentaci krajiny.¹⁷⁹⁷ Územní plánování by v tomto směru mělo vést k **vytváření kompaktních měst**, které umožňuje efektivní využívání existující infrastruktury a zvládnání populačního nárůstu města.¹⁷⁹⁸ Právě kompaktnost sídel může ve svém důsledku vést nejen k vyšší odolnosti měst, ale také ke snižování produkce skleníkových plynů s ohledem na lepší dostupnost jednotlivých sídelních částí.¹⁷⁹⁹ Jak národní, tak lokální úroveň správy by se v rámci územního plánování měla zaměřit především na **zlepšení veřejné dopravy** ve městech a tím zásadním způsobem snížit emise z dopravy.¹⁸⁰⁰ Z právního pohledu je velmi zajímavé doporučení zvážení možnosti přesunu obyvatel či přímo částí města z oblastí s vysokým rizikem environmentální katastrofy do oblastí, kde je toto riziko nižší.¹⁸⁰¹ Taková opatření připadají v úvahu u oblastí, které jsou např. v důsledku nárazových dešťů vystaveny riziku sesuvů půdy. Zároveň však samozřejmě vyvolávají nezbytnost zabývat se i náhradami za ztrátu majetku a zřejmě by narážela na značný odpor ze strany jak přesouvaného obyvatelstva, tak vlastníků pozemků, kam budou tyto osoby přesunuty.

Dalším zajímavým dokumentem je v tomto směru **vodítka k vytváření územního plánu** zpracované jako podpora pro místní samosprávy a lokální aktéry působící v rámci územního plánování – *Our City Plans: An Incremental and Participatory*

¹⁷⁹⁴ OSN: *The New Urban Agenda – Habitat III*, bod 13. písm. (g) a (h), Dostupné z: <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.

¹⁷⁹⁵ How to Formulate a National Urban Policy: a Practical Guide [online]. *UN-Habitat*, 2019. Dostupné z: <https://unhabitat.org/how-to-formulate-a-national-urban-policy-a-practical-guide>.

¹⁷⁹⁶ International Guidelines on Urban and Territorial Planning. *UN-Habitat*, 2015. Dostupné z: <https://unhabitat.org/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning>.

¹⁷⁹⁷ *How to Formulate a National Urban Policy: a Practical Guide*. Op. cit., s. 21.

¹⁷⁹⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹⁹ FIELDS, Billy, RENNE, John L. *Adaptation Urbanism and Resilient Communities: Transforming Streets to Address Climate Change*. Milton: Taylor & Francis Group, 2021, s. 66.

¹⁸⁰⁰ *International Guidelines on Urban and Territorial Planning*. Op. cit., část B3, bod 13 písm. d) a bod 14 písm. k).

¹⁸⁰¹ *Ibid.*, část B3, bod 14 písm. c).

Toolbox for Urban Planning z roku 2021.¹⁸⁰² Tento dokument rozděluje územní plánování na čtyři fáze – zhodnocení situace, přípravu samotného plánu, jeho uskutečnění a následně jeho implementaci včetně monitoringu jeho dodržování. V zásadě by měl sloužit jako step-list pro lokální autority při vytváření územního plánu města či jiného územního plánu. Samotný dokument totiž předpokládá hned několik druhů územních plánů či plánovacích dokumentů. V první řadě je to dlouhodobý strategický rozvojový plán (*Strategic Development Plan*) na dalších patnáct let, který by měl vytvořit vizi budoucího rozvoje sídla, a to včetně jeho hranic a hlavních os. Dalším dokumentem by měl být pozemkový plán či plán hospodaření s půdou (*Land Management Plan*), který by měl přenést vize strategických dokumentů do právně závazného a detailního plánu. Dále je počítáno i se sektorovými plány (*Sectoral Plans*), které by se měly zaměřit na některé specifické problematiky, jako jsou transport, systém vodovodů a kanalizace či nakládání s odpadem. Rovněž se počítá s detailním plánem (*Detailed Plan*) pro určitou část města či jeho blízké okolí. Příručka také počítá s plánováním strategických projektů, které mají zásadní dopad na životní prostředí, sociální udržitelnost či ekonomiku sídla – příkladem může být třeba snaha o uzavření centra města pro automobily, výstavba letiště či nové dálnice.¹⁸⁰³

Vytváření udržitelných měst je také obsaženo jako jeden z tzv. sedmnácti **Cílů udržitelného rozvoje (SDGs)**, a to pod číslem 11.¹⁸⁰⁴ Cílem je zejména zajištění adekvátního bydlení pro obyvatele měst, zlepšení transportu v rámci měst, podpořit udržitelné plánování měst včetně ochrany kulturního a přírodního bohatství či odpovědného nakládání s odpadem a ochranou ovzduší.

I z výše uvedených dokumentů je ovšem patrná odpovědnost národních a zejména lokálních aktérů, tedy samotných měst. Není tedy od věci se krátce podívat i na lokální snahy o adaptaci měst na klimatickou změnu. Pokud se v tomto směru zaměříme na mezinárodní projekty, tak za zmínku stojí např. **Pakt starostů a primátorů pro klima a energii** (*The Covenant of Mayors for Climate and Energy*), který podepsalo již téměř jedenáct tisíc měst, a to nejen v rámci EU.¹⁸⁰⁵ Cílem tohoto Paktu je zejména podpora a zapojení měst v EU při dosahování evropských mitigačních a adaptačních cílů – zvláště snížení produkce skleníkových plynů v roce 2030 o 55 %. V návaznosti na tento závazek jsou smluvní města vázána povinností

¹⁸⁰² Our City Plans: An Incremental and Participatory Toolbox for Urban Planning [online]. *UN-Habitat*, 2021. Dostupné z: <https://unhabitat.org/our-city-plans-an-incremental-and-participatory-toolbox-for-urban-planning>.

¹⁸⁰³ *Our City Plans: An Incremental and Participatory Toolbox for Urban Planning*. Op. cit., s. 9–11, 52 a násl., 66 a násl., 74 a násl.

¹⁸⁰⁴ Goal No. 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable [online]. *UN Sustainable Development Goals*. Dostupné z: <https://sdgs.un.org/goals/goal11>.

¹⁸⁰⁵ Jedná se přitom o zejména evropský projekt pod záštitou Komise, Dostupné z: <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html>. Signatářských měst a obcí z ČR je 161, od velkých měst (Praha, Brno, Olomouc, Ostrava) až po malé obce, přičemž signatářské obce reprezentují téměř 3 miliony obyvatel. Viz <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/covenant-in-figures.html>.

vydat do dvou let od podpisu Paktu Městský klimatický plán (*Sustainable Energy and Climate Action Plan*), který obsahuje opatření k dosažení nastavených cílů.¹⁸⁰⁶

Podobně jako na základě Habitat III byly vypracovány pro členy Paktu (ve spolupráci s Evropskou agenturou pro životní prostředí) metodické dokumenty, které by jim měly usnadnit přípravu jejich koncepčních dokumentů ve vztahu k adaptaci na klimatickou změnu.¹⁸⁰⁷ Příprava výše zmíněného klimatického plánu by přitom měla v podstatě sestávat ze šesti bodů:

1. **Příprava pro adaptaci** – tato fáze by měla pokrývat otázky od získání politické podpory přes získání nezbytných informací o možných rizicích a zranitelnosti konkrétního města ve vztahu ke změně klimatu až po zapojení místních komunit a získání financí.
2. **Posouzení rizik a zranitelnosti vyplývajících z klimatické změny** – v této fázi by mělo dojít zejména k identifikaci zranitelných částí sídla, zhodnocení budoucích dopadů klimatické změny na sídlo (na základě minulých a současných dopadů na sídlo) a zhodnocení možnosti role okolních oblastí v adaptaci sídla (např. zhodnocení stavu přírodních zdrojů v okolí sídla).
3. **Identifikace adaptačních možností** – v tomto bodě by mělo dojít k přípravě detailního katalogu možných adaptačních opatření, které mohou být v daném sídle použity, a to nejlépe na základě případů dobré praxe, které již fungují jinde.
4. **Posouzení a výběr adaptačních opatření** – posouzení a výběr adaptačních opatření by měl být založen na lokálních potřebách, jejich dlouhodobé udržitelnosti a případné prioritizaci jednotlivých opatření s ohledem na jejich dostupnost, nákladnost a konflikty zájmů.
5. **Implementace adaptačních opatření** – až v této fázi je vytvářen samotný klimatický plán. Klimatický plán by přitom měl reagovat i na finanční možnosti lokálních autorit a zároveň by si případná mitigační a adaptační opatření neměla vzájemně odporovat – např. v případě vytváření zelených ploch či lesů je nutné posuzovat i dostatečnost zdrojů vody apod. Po přijetí klimatického plánu má následovat plnění jednotlivých opatření.
6. **Monitoring a zhodnocení přijatých opatření** – s ohledem na to, že mitigační a adaptační opatření by měla být dlouhodobě udržitelná, je nezbytné je následně monitorovat a zhodnocovat jejich dopady ve vztahu ke klimatické změně a případně je na základě tohoto zhodnocení upravovat.

V rámci jednotlivých bodů mohou příslušné subjekty tvořící klimatické plány měst najít odkazy na další metodické dokumenty a zprávy, vytvořené ze strany OSN¹⁸⁰⁸ nebo EU,¹⁸⁰⁹ které jim mohou pomoci při vytváření konkrétního klimatického plánu.

¹⁸⁰⁶ Viz <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-initiative/objectives-and-scope.html>.

¹⁸⁰⁷ Viz <https://climate-adapt.eea.europa.eu/knowledge/tools/urban-ast/step-0-0>.

¹⁸⁰⁸ Např. How to Make Cities More Resilient: A Handbook for Local Government Leaders [online]. UNISDR, 2012. Dostupné z: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/metadata/guidances/how-to-make-cities-more-resilient-handbook-for-local-governments/11238777>.

¹⁸⁰⁹ Např. EEA Report No. 12/2020 – Urban adaptation in Europe: how cities and towns respond to climate change. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/urban-adaptation-in-europe>.

Podobných **iniciativ** je přitom ve světě vícero – např. *Barcelona Institute for Global Health*, který se v rámci své činnosti rovněž věnuje územnímu plánování a urbanismu ve spojení s ochranou lidského zdraví v návaznosti na zhoršený stav životního prostředí.¹⁸¹⁰ Aktivitu na lokální úrovni pak předpokládá také *Non-State Actor Zone for Climate Action* (NAZCA) – platforma vytvořená v rámci pařížského režimu, ale zaměřená mimo jiné i na města. V návaznosti na cíle udržitelného rozvoje přijaté OSN a ve spolupráci s Paktem starostů a primátorů byla v roce 2016 přijata také tzv. Baskická deklarace – Nové cesty pro evropská města a obce,¹⁸¹¹ která má za cíl vytvoření udržitelných a odolných měst v rámci Evropy.

25.3 Evropská právní úprava

25.3.1 Strategické dokumenty

Výše zmíněné iniciativy nás postupně zavádějí i na evropskou úroveň. Základem adaptace měst na klimatickou změnu v rámci EU je bezpochyby **Evropská adaptační strategie**.¹⁸¹² Tento dokument odkazuje na potřebu adaptace měst na klimatickou změnu hned na několika místech. V prvé řadě by podle Evropské adaptační strategie mělo dojít ke sběru kvalitních údajů o rizicích a ztrátách souvisejících se změnou klimatu, na jejichž základě by města (ale i podniky a jednotlivci) mohla přijmout investiční rozhodnutí nebo plánovat další využití ploch.¹⁸¹³ Evropská adaptační strategie také odkazuje na výše zmíněný Pakt starostů a primátorů a jeho podporu ve formě technické pomoci při vypracování a provádění lokálních strategií a plánů. S tím souvisí i podpora městské zeleně a výstavby zelených střech nebo zdí. Evropská adaptační strategie také upozorňuje na potřebu připravit evropský fond budov na extrémní počasí a dlouhodobé klimatické změny např. prostřednictvím místního zadržování vody a potlačování efektu tepelného ostrova prostřednictvím využívání zelené infrastruktury.¹⁸¹⁴

Dalším ze strategických dokumentů spojených s urbanismem, který je ovšem zaměřen spíše na mitigaci, je dokument z roku 2020 s názvem „**Renovační vlna pro Evropu**“.¹⁸¹⁵ Tento dokument je součástí tzv. Zelené dohody pro Evropu a reaguje zejména na požadavky spojené s potřebou snížit energetickou náročnost budov

¹⁸¹⁰ Dostupné z: <https://www.isglobal.org/en/urban-planning>.

¹⁸¹¹ Dostupné z: <https://sustainablecities.eu/home/>.

¹⁸¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, COM(2021) 82 final, 24. února 2021. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN>.

¹⁸¹³ Evropská adaptační strategie, bod 5.

¹⁸¹⁴ Ibid., body 9, 11 a 14.

¹⁸¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší

v evropských městech. Na tento dokument odkazuje i Evropská adaptační strategie. Na budovy v EU přitom připadá přibližně 40 % celkové spotřeby energie a zároveň představují 36 % emise skleníkových plynů z produkce energie.¹⁸¹⁶ K dosažení cílů vytčených v Zelené dohodě pro Evropu (tedy snížení emisí o 55 % v roce 2030 oproti roku 1990) je přitom nezbytné, aby se snížily emise skleníkových plynů z budov alespoň o 60 % a zároveň se snížila i jejich konečná spotřeba energie o 14 % při vytápění a o 18 % při chlazení. V současné době ovšem renovace spojené se zlepšením energetické náročnosti budov v EU představují pouze asi 1 % ročně, což nelze považovat za dostatečné.¹⁸¹⁷

Cílem strategie *Renovační vlna* pro Evropu je tak alespoň zdvojnásobení roční míry energetické renovace bytových i nebytových budov, a to do roku 2030. Výsledkem tohoto snažení by měla být renovace cca 35 milionů stavebních jednotek v roce 2030. Hlavními zásadami renovace budov by měla být energetická účinnost (cílem je vyrábět pouze tu energii, která je skutečně potřeba), cenová dostupnost budov s nízkou energetickou náročností a vysokou udržitelností (toto by mělo také omezit energetickou chudobu), dekarbonizace a integrace obnovitelných zdrojů (renovace budov by měla podpořit integraci zejména místních zdrojů obnovitelné energie), zohlednění oběhového hospodářství a životního cyklu výrobků (minimalizace environmentální stopy budov s ohledem na účinné využívání zdrojů, včetně podpory materiálů schopných ukládat uhlík – např. podpora zelené infrastruktury¹⁸¹⁸), vysoká úroveň zdravotní a environmentální normy (vysoká kvalita ovzduší, dobré nakládání s vodami, připravenost a prevence přírodních katastrof a ochrana před škodlivými látkami), spojení ekologické a digitální transformace a respektování estetické a architektonické kvality.¹⁸¹⁹

Cíle, které by měly být na základě této strategie dosaženy, jsou zejména posílení informovanosti, právní jistoty a pobídek pro veřejné i soukromé vlastníky, zajištění přiměřeného financování se správným zacílením,¹⁸²⁰ zvýšení kapacity na přípravu a provádění *renovačních projektů*, podpora komplexních a integrovaných *renovačních prací* pro inteligentní budovy, zajištění stavebnictví tak, aby byla renovace založena na oběhových řešeních a využití přírodních materiálů, využití renovací k potlačení energetické chudoby a zpřístupnění zdravého bydlení a podpoře dekarbonizace vytápění a chlazení. Zároveň strategie vymezuje tři specifické cíle, které vyžadují zvláštní pozornost: (1) **řešení problému energetické chudoby a renovace energeticky nejnáročnějších budov**, (2) **renovace**

životní úroveň, COM(2020) 662 final, 14. 10. 2020. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662&from=EN>.

¹⁸¹⁶ *Renovační vlna pro Evropu*. Op. cit., bod 1.

¹⁸¹⁷ *Ibid.*

¹⁸¹⁸ Např. zelené střechy, které nejen zvyšují energetickou efektivnost budovy, ale zároveň pohlcují část produkovaného uhlíku.

¹⁸¹⁹ *Renovační vlna pro Evropu*. Op. cit., bod 2.

¹⁸²⁰ Pro dosažení klimatických cílů má být zapotřebí dalších investic ve výši alespoň 275 miliard Euročně, viz *ibid.*, bod 3.2.

veřejných budov (a to nikoliv pouze těch přímo ve vlastnictví státu) a (3) **dekarbonizace vytápění a chlazení**, které představují největší část spotřeby energie budovami.¹⁸²¹

Jedním z nejnovějších směrů evropských řešení, navazujících přímo na Renovační vlnu pro Evropu, je tzv. **Nový evropský Bauhaus** – platforma k financování projektů, která vnáší do realizace Zelené dohody pro Evropu kulturní a tvůrčí rozměr udržitelných inovací, estetická, udržitelná a inkluzivní řešení mj. pro budovy a veřejné prostory.¹⁸²²

Pro podporu aktivit lokálních autorit představila EU v roce 2019 tzv. **Koncept Zeleného města** (*Green City Tool*),¹⁸²³ který na základě dvanácti klíčových oblastí pomáhá městům v EU provést hodnocení jejich snahy o udržitelný rozvoj.

25.3.2 Sekundární právo: energetická náročnost budov

S ohledem na výše uvedené zásady a cíle přistoupila EU a zejména Komise k revizi právních předpisů, které se týkají energetické náročnosti budov. Hlavním předpisem v této oblasti je v současné době **směrnice o energetické náročnosti budov**.¹⁸²⁴ Cílem této směrnice je podpora snižování energetické náročnosti budov v rámci EU, a to s ohledem na vnější klimatické a místní podmínky, a to včetně požadavků na vnitřní mikroklimatické prostředí a efektivnost nákladů.

Směrnice o energetické náročnosti budov stanovuje mimo jiné společný rámec metody pro výpočet energetické náročnosti budovy či její ucelené části, uplatnění minimálních požadavků energetické náročnosti pro nové budovy, minimální požadavky na energetickou náročnost stávajících budov (pokud jsou předmětem větší renovace, jsou montovány prvky budov jako součásti obvodového pláště budovy s významným dopadem na energetickou náročnost a jsou montovány nebo nahrazeny dodatečně, provádí se instalace, modernizace nebo nahrazení technických systémů budovy), vnitrostátní plány pro zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie, energetickou certifikaci budov, pravidelnou inspekci otopných soustav a klimatizačních systémů a dále nezávislé kontroly certifikátů a inspekčních zpráv.

V návaznosti na výše uvedenou potřebu revidovat současné evropské předpisy tak, aby odpovídaly potřebám Zelené dohody pro Evropu a byly provázány s dalšími návrhy právních předpisů z balíčku **Fit for 55**, připravila Komise i **návrh nové**

¹⁸²¹ Ibid., bod 4.

¹⁸²² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Nový evropský Bauhaus: Estetika, udržitelnost, pospolitost, 15. září 2021, COM(2021) 573 final.

¹⁸²³ Introducing the EU's green city tool: compendium [online]. *European Commission, Directorate-General for Environment*, 2019. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2779/251401>.

¹⁸²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

směrnice o energetické náročnosti budov,¹⁸²⁵ který zásadním způsobem novelizuje Směrnici o energetické náročnosti budov.

Zásadní změnou obsaženou v návrhu je zejména **zavedení minimálních standardů energetické náročnosti pro stávající budovy**. Členské státy by totiž podle návrhu směrnice o energetické náročnosti budov měly zajistit, že energeticky nejnáročnější budovy – energetická třída budov G (v současné době představují 15 % budov v EU¹⁸²⁶) budou zrenovovány takovým způsobem, že do roku 2029 dosáhnou minimálně energetické třídy F (budovy ve vlastnictví veřejných institucí a nerezidenční budovy by této energetické třídy měly dosáhnout dokonce od roku 2027). Od začátku roku 2033 by se pak již mělo jednat o třídu E energetické náročnosti (budovy ve vlastnictví státu a nerezidenční budovy opět podléhají přísnějšímu režimu a energetické třídě E by měly dosáhnout do konce roku 2029).¹⁸²⁷ Z tohoto opatření jsou přitom možné výjimky – zejména pro památkově chráněné či církevní budovy a pouze dočasně užívané budovy s nízkými energetickými požadavky.¹⁸²⁸

Dále **od roku 2030 musí být všechny nové budovy bezemisní** (všechny nové budovy vlastněné nebo užívané veřejnými institucemi pak již od roku 2027).¹⁸²⁹ Bezemisní budovou se přitom dle návrhu nové směrnice o energetické náročnosti budov rozumí taková budova, která pokrývá již tak velmi nízkou spotřebu energie z obnovitelných zdrojů vyrobených na místě, vyrobených místním společenstvím pro obnovitelné zdroje¹⁸³⁰ nebo energií z obnovitelných zdrojů či odpadního tepla dodanou ze soustavy účinného dálkového vytápění a chlazení. Konkrétní prahové hodnoty spotřeby energie pro různé klimatické oblasti jsou uvedeny v Příloze III návrhu. Nové budovy vystavěné do této časové hranice musí splňovat požadavky **tzv. budovy blížící se bezemisnosti**.¹⁸³¹

Výše zmíněné **třídy energetické náročnosti** přitom mají být dle návrhu směrnice o energetické náročnosti oproti současnému znění přísnější a do energetické třídy G by tak mělo spadat více než 40 mil. budov v EU.¹⁸³² Je zajímavé, že návrh směrnice o energetické náročnosti budov počítá s tím, že do třídy G budou automaticky zařazeny všechny budovy spadající mezi 15 % energeticky nejnáročnějších, aniž by byla dána nějaká pevná hranice oproti energetické třídě F. To by mělo zajistit

¹⁸²⁵ Proposal for a Directive of the European parliament and of the Council on the energy performance of buildings, ze dne 15. prosince 2021, COM(2021) 802 final (Návrh směrnice o energetické náročnosti budov).

¹⁸²⁶ Návrh směrnice o energetické náročnosti budov, rec. 27.

¹⁸²⁷ Ibid., čl. 9 odst. 1.

¹⁸²⁸ Ibid., čl. 9 odst. 5.

¹⁸²⁹ Ibid., čl. 7 odst. 1.

¹⁸³⁰ Ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

¹⁸³¹ Návrh směrnice o energetické náročnosti budov, čl. 7 odst. 1.

¹⁸³² InterregEurope: Updating the Energy Performance of Buildings Directive, 17. 1. 2022. Dostupné z: https://www.interregurope.eu/policylearning/news/13773/updated-the-energy-performance-of-buildings-directive/?no_cache=1&cHash=25303e58ac619dfb47dd25377fa6dff.

porovnatelnost energetické náročnosti budov v rámci celé EU s ohledem na různé klimatické a přírodní podmínky.¹⁸³³

V souvislosti s požadavky na zajištění míry renovace energeticky nejnáročnějších budov jsou také členské státy povinny přijmout tzv. **Vnitrostátní plán renovace budov**,¹⁸³⁴ který nahrazuje původní dlouhodobou strategii.¹⁸³⁵ Za případnou zásadní změnu oproti dlouhodobým strategiím je nezbytné považovat povinnost členských států předkládat návrhy Vnitrostátních plánů renovace budov Komisi k posouzení, a to zvláště ve vztahu k otázce, zda dostatečně plní vnitrostátní cíle, jestli jsou přiděleny dostatečné rozpočtové a správní zdroje a jestli odpovídají vzoru tohoto plánu v příloze směrnice.¹⁸³⁶

Dalším opatřením přispívajícím k postupnému snižování energetické náročnosti budov by mělo být dobrovolné zavedení institutu **tzv. pasu pro renovaci budovy**, který má představovat individualizovaný plán renovace pro konkrétní budovu v několika fázích.¹⁸³⁷ Společný rámec pro tento institut by měla představit Komise do konce roku 2023 a o rok později by systém těchto pasů měly zavést samotné členské státy.¹⁸³⁸ Na základě tohoto dobrovolného nástroje by měli vlastníci energeticky náročných budov možnost posoudit, které kroky budou při renovaci nejdůležitější a kterým je dobré se naopak vyhnout.

Celkově by nově navrhované znění směrnice o energetické účinnosti budov mělo navazovat na další právní normy připravované v rámci balíčku Fit for 55 a Zelené dohody pro Evropu. Zejména bude nezbytné energetickou náročnost budov **propojit s plánovaným ETS systémem pro budovy**. Nové znění směrnice o energetické náročnosti budov je nicméně stále ve fázi návrhu a není jisté, že legislativním procesem projde v nezměněné podobě.

S energetickou náročností budov a mitigačními opatřeními také souvisí potřeba **snížení produkce emisí ze samotné výroby konstrukčních materiálů**, neboť tyto mají představovat zhruba 5–12 % celkových emisí skleníkových plynů.¹⁸³⁹ EU tak připravuje strategii s cílem zvýšit efektivnost stavebních materiálů a snížit jejich dopad na změnu klimatu. Součástí toho má být revize nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh,¹⁸⁴⁰ zlepšení výdrže stavebních

¹⁸³³ Důvodová zpráva k čl. 16 až 15 návrhu směrnice o energetické náročnosti, s. 15, Dostupné z: <https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/proposal-recast-energy-performance-buildings-directive.pdf>.

¹⁸³⁴ Návrh směrnice o energetické náročnosti budov, čl. 3.

¹⁸³⁵ Článek 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

¹⁸³⁶ Návrh směrnice o energetické náročnosti budov, čl. 3 odst. 4.

¹⁸³⁷ *Ibid.*, čl. 2 bod 18.

¹⁸³⁸ *Ibid.*, čl. 10.

¹⁸³⁹ Buildings and construction [online], *European Commission*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/buildings-and-construction_en.

¹⁸⁴⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. března 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS.

produktů v souladu s principy cirkulární ekonomiky, vývoj digitálních deníků budov či zavedení posouzení životního cyklu výrobku.¹⁸⁴¹

Lze tedy **shrnout**, že na úrovni EU se právní předpisy zaměřují spíše na mitigaci klimatické změny, a to prostřednictvím snížení energetické náročnosti fondu budov v rámci EU. Naopak adaptační opatření jsou řešena spíše prostřednictvím *soft law* dokumentů a iniciativ či prostřednictvím možnosti získání finanční podpory pro jejich uskutečnění. Toto přitom opět souvisí zejména s lokalitou samotné adaptace jednotlivých sídel. Na potřebu jednat při adaptaci lokálně ostatně odkazují i výše uvedené strategie či metodické dokumenty.

25.4 Česká právní úprava

25.4.1 Reflexe řešení změny klimatu v územním plánování

Jak již bylo uvedeno výše, problematika urbanismu a územního plánování v souvislosti s mitigačními a adaptačními opatřeními je především problematikou, kterou je nezbytné řešit na národní nebo dokonce lokální úrovni. Při zkoumání této problematiky se proto nyní zaměříme zvláště na právní rámec platný v ČR, a to i pokud vznikl jako reakce na výše uvedenou evropskou legislativu.

V prvé řadě je nezbytné nastínit základní právní rámec, ve kterém se územní plánování sídel odehrává. Základní povinnosti k ochraně klimatu České republiky jako státu lze dovést zejména z čl. 7 Ústavy¹⁸⁴² a dále čl. 1 odst. 2 Ústavy, kterým se Česká republika zavazuje k dodržování mezinárodních závazků. Stát pak může některé své povinnosti v tomto směru svěřit orgánům samosprávy.¹⁸⁴³ Obce v tomto směru hrají nezastupitelnou roli, neboť nejen že rozhodují o budoucím využití svého území,¹⁸⁴⁴ ale také na nich v rámci státní správy leží velká část kompetencí týkajících se ochrany životního prostředí, kterou nevykonávají kraje či ústřední státní orgány.¹⁸⁴⁵ Podle § 2 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jsou navíc obce povinny pečovat o všeobecný rozvoj svého území a při plnění svých úkolů mají též chránit veřejný zájem.¹⁸⁴⁶ Adaptaci sídel na klimatickou změnu (a i přijetí dalších mitigačních opatření) je přitom s ohledem na výše zmíněné dopady

¹⁸⁴¹ *Buildings and construction*. Op. cit.

¹⁸⁴² „Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“

¹⁸⁴³ SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1236–1244.

¹⁸⁴⁴ TOMOSZKOVÁ, Veronika. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 1 (51), s. 37–58.

¹⁸⁴⁵ SNOPKOVÁ, Tereza. Předmluva. In DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015, s. 7.

¹⁸⁴⁶ Obdobné ustanovení v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze – § 2 odst. 2.

klimatické změny nezbytné považovat za veřejný zájem. Z tohoto lze dovodit, že obce s ohledem na pravomoci, kterými disponují, a svými povinnostmi k ochraně veřejného zájmu jsou povolány k tomu, aby se na lokální úrovni v rámci zákonných možností podílely na ochraně klimatického systému a přizpůsobení společnosti na změnu klimatu.¹⁸⁴⁷

Základem samotné adaptace sídel na klimatickou změnu jsou strategické dokumenty, a to **Adaptační strategie 2021** a ji rozvádějící **Národní akční plán adaptace**, který byl rovněž aktualizován v roce 2021. Podle Adaptační strategie 2021 dosud platná právní úprava nezhledňuje dostatečně nezbytnost adaptace sídel na klimatickou změnu, neboť **zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon**, a jeho prováděcí předpisy nevytváří vhodný rámec pro plánování území, jeho využívání a ochranu jeho hodnot s ohledem na předpokládanou změnu klimatu.¹⁸⁴⁸ To Adaptační strategie 2021 odůvodňuje zejména tím, že na tuto problematiku nebyly tyto právní normy koncipovány. Územní plánování je tak účinným nástrojem k omezení negativních dopadů změny klimatu na život a stabilitu krajiny, ale současné právní normy toto jejich použití nepovažují za prioritu. Je tak nezbytné promítnout potřebu adaptace na změnu klimatu i do cílů územního plánování, včetně jejich zohlednění v rekodifikaci stavebního práva.¹⁸⁴⁹

Mezi konkrétními tématy k řešení uvádí Adaptační strategie 2021 následující okruhy:¹⁸⁵⁰

1. **Uvedení úkolů v oblasti adaptace mezi cíli územního plánování** – v rámci cílů a úkolů uvedených v § 18 a § 19 stavebního zákona je sice uveden udržitelný rozvoj území (resp. vytvoření předpokladů pro něj), ale chybí v něm jakákoli další zmínka o adaptaci v rámci územního plánování.
2. **Etablování tzv. zelené infrastruktury do nástrojů stavebního zákona** – tento pojem současný stavební zákon rovněž nezná a pracuje pouze s infrastrukturou ve smyslu dopravní infrastruktury, technické infrastruktury, občanského vybavení nebo veřejného prostranství. Poslední pojem sice může být někdy naplněn i veřejnou zelení, ale nemusí tomu tak být vždy.
3. **Vymezení pojmu systém sídelní zeleně a jeho funkcí** – tento pojem se objevuje pouze v rámci prováděcí vyhlášky k stavebnímu zákonu a není nijak blíže vysvětlen či rozvíjen. Bylo by jej přitom možné spojit s výše uvedenou zelenou infrastrukturou.¹⁸⁵¹

¹⁸⁴⁷ Na tomto místě považujeme za vhodné odlišit rozdílné podmínky obcí v ČR. Právní úprava (zákon o obcích) hovoří obecně o obcích, z nich pak vyčleňuje města, městyse, statutární města. Z pohledu reakce na klimatickou změnu je třeba vzít v úvahu, že právě větší sídla (města) musí řešit specifické problémy, jako jsou např. tepelné ostrovy, větší emisní vlivy z dopravy, vyšší nároky na suburbanizaci apod. Současně je však nutné, aby změnu klimatu reflektovala každá obec.

¹⁸⁴⁸ Adaptační strategie 2021, s. 134.

¹⁸⁴⁹ Ibid.

¹⁸⁵⁰ Adaptační strategie 2021, s. 134–136.

¹⁸⁵¹ Příloha č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti. Blíže k možnostem ochrany sídelní

4. **Posílení ochrany zeleně v zastavěném území, mimo jiné zajištěním přednostního využití brownfieldů pro výstavbu** – ochrana zeleně se sice již v současnosti platném stavebním zákoně objevuje, ale Adaptační strategie 2021 doporučuje její posílení, a to např. formou nástrojů, které upřednostní využívání brownfieldů před nezastavěným územím.
5. **Revize právní úpravy náhrad za změnu v území** – množství nezastavěných pozemků se často z historických důvodů nachází v zastavitelných oblastech, což obce nechtějí příliš měnit s ohledem na možnost vlastníků požadovat za případnou změnu využití finanční náhradu. Toto přitom do značné míry blokuje určitou systémovou změnu.
6. **Posílení role regulačních plánů** – Adaptační strategie 2021 rovněž navrhuje posílení regulačních plánů jako nástroje k podrobnější regulaci konkrétních lokalit sídel, a to za účelem snížení jejich dopravního a tepelného zatížení v případě, kdy dojde k přehuštní zástavby (možnost např. zapojení regulativů na zazeleněnost střech či zastavěnosti pozemků).
7. **Posílení role ekonomických nástrojů v plánování sídel** – ekonomické nástroje v současné době představují v rámci územního plánování a výstavby budov pouze poplatky a odvody za odnětí ZPF nebo PÚPFL. Adaptační strategie 2021 navrhuje začlenění do právní úpravy nových ekonomických nástrojů např. ve formě progresivního zdanění pozemků držených ze spekulativních důvodů.
8. **Aktualizace sledovaných jevů v datové bázi územně analytických podkladů** – získání informací a dat pro další rozhodování v rámci územního plánování.
9. **Podpora připravenosti staveb na změnu klimatu** – např. podpora zateplování či lepšího nakládání s vodou.
10. **Zohlednění potřeby adaptace na změnu klimatu památkově chráněných sídel** – střet těchto dvou veřejných zájmů nebude zřejmě možné řešit bez právní úpravy, která by obsahovala mechanismy k řešení rozporů mezi těmito dvěma zájmy. Blíže se této problematice budeme věnovat v poslední části této kapitoly.

Promítnutí výše uvedených požadavků je ovšem v dosud platné a účinné právní úpravě minimální. Můžeme se tedy ptát, zda na uvedené výtky k současné právní úpravě adekvátně reaguje zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, který má začít působit od 1. 7. 2023.¹⁸⁵² V rámci této kapitoly se nebudeme věnovat novému stavebnímu zákonu celkově, neboť to přesahuje možnosti samotné kapitoly, ale zaměříme se pouze na jeho připravenost na změnu klimatu, a to v návaznosti na nejdůležitější z výše uvedených nedostatků a návrhů v Adaptační strategii 2021.¹⁸⁵³ Zároveň tak činíme

zeleně např. TOMOSZKOVÁ, V. *Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu*. Op. cit., s. 37–58.

¹⁸⁵² S výjimkou několika ustanovení, které nabývají účinnosti dříve.

¹⁸⁵³ V době finalizace rukopisu této knihy probíhalo jednání o novelizaci nového stavebního zákona, která by odsunula účinnost některých jeho částí. Poslanecká sněmovna návrh schválila (tisk č. 137), nyní je návrh projednáván Senátem. Zároveň se však diskutuje o plánech provést věcnou novelizaci nového stavebního zákona ještě před začátkem jeho působení (např. že nevznikne Nejvyšší stavební úřad a jemu podřízená soustava krajských stavebních úřadů).

s výhradou, že přechod právní úpravy od platného stavebního zákona k novému stavebnímu zákonu je po obsahové stránce stále poněkud v pohybu, neboť se připravuje novelizace se záměrem odsunout účinnost nového stavebního zákona, a zároveň i novelizace jeho podstatného obsahu, jejichž výsledná podoba není dosud známa.

Pokud se podíváme na cíle a úkoly územního plánování v novém stavebním zákoně, tak je zde opět akcentován **princip** udržitelného rozvoje území (viz § 38 odst. 1 nového stavebního zákona). Mezi **cíli** jsou mimo jiné uvedeny ochrana a rozvoj zelené infrastruktury a nezastavěného území (viz § 38 odst. 4 nového stavebního zákona) a ve vztahu k sídlům také zvyšování kvality jejich již vystavěného prostředí (viz § 38 odst. 3 nového stavebního zákona). Přestože nový stavební zákon uvádí, že mezi **úkoly** územního plánování spadá i vytváření a stanovování podmínek pro snižování nebezpečí v území jako jsou povodně, sucha a extrémní teploty, tak výslovně adaptaci sídel na změnu klimatu nezmiňuje [viz § 39 písm. k)].

V případě pojmu **zelené infrastruktury** se tento pojem v novém stavebním zákoně objevuje jako subkategorie veřejné infrastruktury a jeho součástí má být také územní systém ekologické stability krajiny [viz § 10 odst. 1 písm. c)]. Systém zelené infrastruktury se má podle nového stavebního zákona také propsat do koncepce uspořádání krajiny v rámci územního plánu, a to i s adaptačními opatřeními, jako je ochrana před povodněmi či suchem [viz § 80 odst. 2 písm. e)]. Stejně tak by se měla objevit i v rámci regulačního plánu, což ovšem není povinností [viz § 85 odst. 2 písm. g) nového stavebního zákona]. V novém stavebním zákoně se objevují pojmy jako zeleň, veřejná zeleň či systém sídelní zeleně, aniž by tyto pojmy byly od sebe nějak blíže odlišeny, a to ani ve vztahu k pojmu zelené infrastruktury. Toto přitom úplně neulehčuje situaci adresátům normy při výkladu těchto pojmů, jejich rozlišení a jejich použití. Pojem veřejné zeleně je užíván ve spojitosti s veřejným prostranstvím, které ovšem není pro tyto účely vždy využíváno (může se jednat i o parkoviště či veřejné tržiště).¹⁸⁵⁴ V rámci rozdělení využití ploch v územním plánu se objevuje již i pojem „zeleně“ jako samostatné plochy, což v dosud účinném zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) chybí. Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, naopak nevymezuje pojem sídelní zeleně. V této souvislosti je vhodné zmínit, že vedle zelené infrastruktury je často diskutována i tzv. modrá či modrozelená infrastruktura.¹⁸⁵⁵ Tato infrastruktura by kromě zelených prvků měla zahrnovat i vodní prvky pro zachytávání dešťové vody a napomoci tak omezení přehřívání sídel či naopak zmírnit riziko přívalových záplav. Bohužel toto propojení zelené infrastruktury s vodními prvky v novém stavebním zákoně chybí.

V novém stavebním zákoně také chybí jakákoliv významnější změna v **ochraně zeleně v zastavěném území** – stále je zde pouze výslovná zmínka o ochraně veřejné zeleně a lesních pozemků v případě, že obec nemá vydaný územní plán (viz

¹⁸⁵⁴ TOMOSZKOVÁ, V. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. Op. cit., s. 37–58.

¹⁸⁵⁵ KABISCH, Sigrun, KOCH, Florian, GAWEL, Erik et al. *Urban Transformations: Sustainable Urban Development Through Resource Efficiency, Quality of Life and Resilience*. Cham: Springer International Publishing, 2018, s. 145.

§ 117 odst. 2 nového stavebního zákona). Dále je zmiňována veřejná zeleň pouze v rámci vymezování veřejných prostranství a nových ulic (viz § 141 a § 142 nového stavebního zákona), kdy ovšem opět nemusí vždy dojít k vymezení prostoru pro veřejnou zeleň. Změna v tvorbě ulic i menších veřejných prostorů přitom může mít v důsledku významný dopad na odolnost sídla.¹⁸⁵⁶ Menší změnu v tomto směru doznalo využívání tzv. brownfieldů, kdy alespoň v rámci úkolů územního plánování je vysloven apel na využívání zanedbaných a opuštěných ploch [viz § 39 písm. e) nového stavebního zákona].

Stejně tak nedošlo k žádné významné proměně u náhrad při změně využití pozemků a ani zavedení nějakého **ekonomického nástroje**, který by omezoval spekulaci držení zastavitelných pozemků. Tímto jsou tak nadále omezeny možnosti obcí při jejich snaze o větší adaptaci sídel na klimatickou změnu prostřednictvím rozšíření sídelní zeleně.¹⁸⁵⁷

Ve vztahu k nutnosti posílení regulačních plánů zmiňované v Adaptační strategii 2021 je vhodné se alespoň krátce zmínit o změnách, které přináší zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, právě pro **územní plánování** (s výhradou, že není vyloučena novelizace těchto ustanovení ještě před nabytím účinnosti nového stavebního zákona).¹⁸⁵⁸ Dle nového stavebního zákona se územně plánovací dokumentace, která představuje základ pro konkrétní využití území, skládá z následujících dokumentů: územní rozvojový plán (platný pro celou ČR; viz § 74 a násl. nového stavebního zákona), zásady územního rozvoje (platné pro území kraje; viz § 77 a násl. nového stavebního zákona), územní plán (základní koncepční dokument územního plánování platný pro území obce; viz § 80 a násl. nového stavebního zákona) a regulační plán (vymezující podrobné podmínky pro využití konkrétního území; viz § 85 a násl. nového stavebního zákona). Změnou je zejména územní rozvojový plán, který by měl postupně nahradit v současnosti platnou Politiku územního rozvoje (viz § 318 odst. 1 nového stavebního zákona). Vedle těchto dokumentů stojí relativně samostatně ještě naprosto nová Politika architektury a stavební kultury České republiky, která je celostátním dokumentem a má za cíl určit vizi, cíle a opatření k dosažení kvality vystavěného prostředí (viz § 70 a násl. nového stavebního zákona). Tento dokument je ovšem závazný pouze pro orgány státní správy a nikoliv pro subjekty, který stojí mimo ni.¹⁸⁵⁹ Jednotlivé úrovně územně plánovací dokumentace jsou řízeny zásadami subsidiarity a hierarchičnosti, což znamená, že vyšší úroveň nesmí řešit otázky, které mají být řešeny na nižší úrovni, ale zároveň nadřazená úroveň územně plánovací dokumentace je závazná pro nižší úroveň.¹⁸⁶⁰ O posílení **role regulačních**

¹⁸⁵⁶ FIELDS, B., RENNE, J. L. *Adaptation Urbanism and Resilient Communities: Transforming Streets to Address Climate Change*. Op. cit., s. 70.

¹⁸⁵⁷ K tomuto problému blíže v TOMOSZKOVÁ, V. *Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu*. Op. cit., s. 37–58.

¹⁸⁵⁸ Blíže k celkovému uchopení územního plánování ve vztahu ke změně klimatu SNOPOKOVÁ, T. *Změna klimatu a územní plánování*. Op. cit., s. 101–119.

¹⁸⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon, s. 261.

¹⁸⁶⁰ SNOPOKOVÁ, T. *Změna klimatu a územní plánování*. Op. cit., s. 101–119.

plánů v rámci adaptace sídel na klimatickou změnu lze do jisté míry pochybovat, protože povinné náležitosti regulačního plánu dle nového stavebního zákona zůstaly oproti těm v současnosti účinném stavebním zákoně v podstatě beze změny. V novém stavebním zákoně se ovšem objevily některé další podmínky, které by v regulačním plánu zpravidla měly být – z pohledu adaptace jsou významné zvláště podmínky pro zelenou infrastrukturu včetně vymezení pozemků pro územní systém ekologické stability [viz § 85 odst. 2 písm. g) nového stavebního zákona].

S ohledem na výše uvedené lze obecně shrnout, že ani nový stavební zákon zásadním způsobem neposouvá **přípravenost sídel na změnu klimatu**, neboť se v této oblasti příliš neliší od současného stavebního zákona. Přestože jsou v něm některé nové prvky, které v současném stavebním zákoně chybí, je otázkou, do jaké míry budou aplikovány ve prospěch ochrany klimatu a zejména adaptace sídel na jeho změnu, a to i s ohledem na plánovanou integraci agendy dotčených orgánů do státní stavební správy. Podle doprovodného změnového zákona¹⁸⁶¹ má totiž dojít ve velké části případů, kdy dosud vydávají **dotčené orgány** souhlasy či závazná stanoviska, k tomu, že podmínky případných výjimek či souhlasů bude posuzovat **sám stavební úřad**. Toto by se přitom mělo dotknout i povolování stavebních záměrů, které podléhají tzv. procesu EIA, tedy posuzování vlivů na životní prostředí. Zde přitom vyvstává otázka, zda budou mít stavební úřady vůbec dostatečné odborné znalosti k tak komplexnímu posouzení, a to nejen ve vztahu k dopadům staveb na změnu klimatu (ať už s ohledem na mitigaci či adaptaci), ale také určité zakrytí vyvažování různých veřejných zájmů s ohledem na „ukrytí“ jejich posuzování do jedné hierarchicky uspořádané struktury. Na druhou stranu v době uzávěrky tohoto rukopisu byl projednáván **návrh zákona o jednotném povolování v oblasti ochrany životního prostředí**, který by měl integrovat závazná stanoviska podle devíti různých předpisů do jediného, a to pro účely povolování záměrů dle stavebního zákona či při posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁸⁶² Tento návrh by přitom mohl do budoucna při povolování staveb vést ke zjednodušení administrativy na straně jedné a zároveň k zachování dotčených veřejných zájmů na straně druhé.

Jak tedy v případě současného stavebního zákona, tak nového stavebního zákona bude nezbytné, aby konkrétnější požadavky na adaptační a mitigační opatření v rámci územního plánování artikulovaly zejména dotčené orgány (v případě nového stavebního zákona dokonce samy stavební úřady), a to v návaznosti na obecnější ochranu přírody a krajiny či složkové předpisy. Význam v tomto směru mohou mít i aktéři mimo hierarchické uspořádání orgánů územního plánování, jako jsou fyzické osoby či spolky. Samozřejmě budou v tomto směru nejpodstatnější **aktivity a přístup samotných obcí a měst**, což dokazují již současné územní plány zejména

¹⁸⁶¹ Zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.

¹⁸⁶² Až 9 razítek v 1: Jednotné environmentální stanovisko usnadní stavebníkům život [online]. *MŽP*, 7. dubna 2022. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/news_20220407_Jednotne-environmentalni-stanovisko-MZP-usnadni-stavebnikum-zivot?fbclid=IwAR1U1qEmsIRmffilq9Dn7TVfZR6s271Jv5pBbWDQmIKPYswnRHLFng9oIIY.

větších měst.¹⁸⁶³ V tomto směru může být relativně povzbudivým znamením, že do výše zmíněného Paktu starostů a primátorů se zapojilo již přes 160 signatářů z českých obcí a měst. Na druhou stranu pouze 19 z těchto sídel má více než 10 000 obyvatel a pouze deset z nich již přijalo zmíněný městský klimatický plán.¹⁸⁶⁴ Městům a obcím při přijímání adaptačních opatření může pomoci i Metodika hodnocení udržitelných měst¹⁸⁶⁵ vytvořená v roce 2016 jako pomůcka pro místní aktéry při realizaci cílů obsažených v Místní agendě 21.¹⁸⁶⁶

25.4.2 Energetická náročnost budov

V souvislosti s výše uvedenou směrnicí o **energetické náročnosti budov** nelze také v rámci české právní úpravy zapomenout na transpoziční předpis, který tuto směrnici překládá do českého právního systému a dále ji rozvíjí. Základní transpozičním předpisem je v tomto směru **zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií**. Tento zákon zejména stanovuje podmínky pro výstavbu nových budov tak, aby splňovaly kvalitativní požadavky na budovy s téměř nulovou spotřebou energie, a to včetně rodinných domů.¹⁸⁶⁷ Stejně tak obsahuje podmínky, za jakých je nezbytné vybavit budovu průkazem energetické náročnosti,¹⁸⁶⁸ a také obsahuje základ pro tzv. Státní program na podporu úspor energie, na jehož základě mohou být poskytovány dotace pro opatření vedoucí ke snížení energetické náročnosti budov.¹⁸⁶⁹ Konkrétní

¹⁸⁶³ Viz rozdílný přístup k územním plánům u krajských měst Plzně, Olomouce, Ústí nad Labem, Jihlava a Zlín podle TOMOSZKOVÁ, V. *Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu*. Op. cit., s. 37–58.

¹⁸⁶⁴ Praha, Brno, Ostrava, Liberec, Žďár nad Sázavou, Tábor, Litoměřice, Chrudim, Hlinsko a Jeseník. Viz web Paktu na <https://www.covenantofmayors.eu/en/>. Například Praha se k Paktu připojila v roce 2018 a v roce 2021 vydala svůj Klimatický plán, v němž se zavázala ke snížení emisí do r. 2030 o 45 % v porovnání s rokem 2010. Viz Klimatický plán hlavního města Prahy do roku 2030, základní strukturované informace [online]. *Portál životního prostředí hlavního města Prahy*, 2021. Dostupné z: https://portalzp.praha.eu/jnp/cz/ochrana_klimatu/Klimaticky_plan_HMP_do2030_strukinfo.html.

¹⁸⁶⁵ JANOŠKOVÁ, Svatava, HÁK, Tomáš a ŠVEC, Petr (Eds.). *Metodika hodnocení udržitelných měst. Audit udržitelného rozvoje pro realizátory MA21 v ČR*. 3. vydání. Praha: NSZM, 2017O

¹⁸⁶⁶ Místní agenda 21 představuje nástroj pro zavádění udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. Procesy, které zaštiťuje, vycházejí z toho, že „Místní úřady vytvářejí, řídí a udržují ekonomickou, sociální a environmentální infrastrukturu, dohlížejí na plánování, formují místní politiku životního prostředí a předpisy a pomáhají při implementaci národní a subnárodní environmentální politiky. Protože jsou úrovní správy nejbližší lidem, sehrávají důležitou roli ve výchově, mobilizaci i při reakci na podněty veřejnosti a napomáhají tak dosažení udržitelného rozvoje.“ (Dostupné z: <http://kvalitavs.cz/mistni-agenda-21/>). Uvedené závěry je nezbytné využít a dále podpořit, pokud jde specificky zaměřené adaptační a mitigační strategie na místní, popř. regionální úrovni.

¹⁸⁶⁷ Dle § 7 zák. o hospodaření energií bylo datum ke splnění těchto podmínek u nových budov odstupňováno podle podlahové plochy a toho, kdo je jejich vlastníkem nebo uživatelem, ale od roku 2020 musí být obecně nové budovy stavěny jako budovy s téměř nulovou spotřebou energie.

¹⁸⁶⁸ Ustanovení § 7a zák. o hospodaření energií.

¹⁸⁶⁹ Ustanovení § 5 zák. o hospodaření energií; v současné době je platný program s názvem EFEKT III, a to pro období 2021–2027.

technické požadavky ohledně stavebních konstrukcí s téměř nulovou spotřebou energie pak obsahuje podzákoný předpis – vyhláška č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov.

V tomto kontextu je také vhodné zmínit **Dlouhodobou strategii renovací** z roku 2020,¹⁸⁷⁰ která vznikla na základě čl. 2a zmiňované směrnice o energetické náročnosti budov a má za cíl zvýšit počet renovací stávajících budov. Výstupem této strategie má být nákladově efektivní scénář renovace jak rezidenčních, tak nerezidenčních budov bez ohledu na to, zda je vlastníkem veřejný či neveřejný sektor, a to včetně měřitelných ukazatelů pokroku u vycílených cílů.

25.4.3 Konflikty se zájmy památkové péče ve městech

Jak bylo uvedeno již výše, v rámci přípravy a prosazování mitigačních a adaptačních opatření v městském prostředí může docházet **k jejich střetu se zájmy památkové péče**. Může se jednat například o umístování fotovoltaických elektráren na střechách nemovitých kulturních památek či jiných budov v památkových rezervacích a zónách, o zateplování těchto budov, nebo o vysazování stromů a jiné zeleně v památkových rezervacích a zónách. V těchto případech dochází ke konfliktu dvou veřejných zájmů, na který upozorňuje i česká Adaptační strategie 2021.¹⁸⁷¹

Změna klimatu je závažný problém, který je nutné řešit v podstatě ve všech oblastech a sférách. Pokud se ovšem střetne s jiným veřejným zájmem, je nutné uplatnit pravidla pro **vyvažování kolizních veřejných zájmů**, pro která je stanoven právní základ, a uplatnit je v souvislostech konkrétních okolností daného případu. V kontextu památkové ochrany bude třeba zvažovat, zda neexistuje jiné vhodnější řešení, tj. v tomto případě, zda je vůbec vhodné přijímat mitigační či adaptační opatření, která se dotýkají kulturních památek.¹⁸⁷² Svě opodstatnění zřejmě mohou mít určitá adaptační opatření zaváděná v území s rozsáhlejší územní památkovou ochranou, a to zejména v reakci na problém tzv. městského tepelného ostrova či jako ochrana před povodněmi.¹⁸⁷³ U mitigačních opatření bude takové posouzení často složitější, a to zejména s ohledem na to, že některá z nich mohou být také provedena na místech mimo tato území, kde by jejich dopady byly menší (např. solární panely lze umístit také v průmyslové zóně či na logistickém centru).

V obecných **východiscích pro právní řešení kolizí mezi různými veřejnými zájmy**, resp. veřejnými zájmy a základními právy, odkazujeme na podkapitulu 16.4.

¹⁸⁷⁰ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých [online]. *MPO*. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/energetika/energeticka-ucinnost/strategie-dokumenty/dlouhodobaa-strategie-renovaci-budov--255200/>.

¹⁸⁷¹ Adaptační strategie 2021, s. 136.

¹⁸⁷² Ustanovení § 2 zák. o státní památkové péči.

¹⁸⁷³ Tyto vlivy mohou narušovat nejen případný cestovní ruch, ale také samotné kulturní památky – Adaptační strategie 2021, s. 70.

Z ní zejména vyplývá, že konkrétní veřejný zájem nelze stanovit právním předpisem a že k nalezení konkrétního veřejného zájmu a jeho poměření oproti jinému veřejnému zájmu může dojít až v rámci správního řízení, a to při zohlednění specifik dané situace. Obecně platné závěry týkající se převahy jednoho veřejného zájmu nad druhým nelze nikdy formulovat v obecné rovině.

Ani zájem na ochraně kulturního dědictví, ani zájem na ochraně klimatu nejsou výslovně označeny za veřejné zájmy v právních předpisech.¹⁸⁷⁴ Nicméně **status veřejného zájmu** lze u obou těchto kategorií dovodit z právní úpravy, státních politik a hodnotových hledisek úkolů státní správy.¹⁸⁷⁵ Určitou nerovnováhu lze při hledání vztahu mezi oběma oblastmi spatřovat v tom, že u mitigačních a adaptačních opatření disponujeme jen velmi omezenou právní úpravou. Opřít se lze především o koncepční dokumenty (Politika ochrany klimatu, Adaptační strategie 2021 a Národní akční plán adaptace), které nám mohou při dovozování veřejného zájmu pomoci. Pokud však chceme zjistit, v jakých řízeních a jakým způsobem budou záměry na provedení mitigačních a adaptačních opatření povolovány, je třeba hledat primárně **v zákoně č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči**, popř. ve stavebním zákoně.

Klíčovým ustanovením, které bude zpravidla upravovat předpoklady pro povolení záměrů na realizaci mnohých typů mitigačních či adaptačních opatření s vlivem na zájmy památkové péče, je **§ 14 zák. o státní památkové péči**. Podle tohoto ustanovení je vyžadováno (a) závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro provedení úpravy kulturní památky nebo jejího prostředí, (b) závazné stanovisko krajského úřadu pro provedení úpravy národní kulturní památky nebo jejího prostředí či (c) závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností pro různé další činnosti a práce týkající se podoby nemovitostí, které jsou v některém z území, na němž uplatňuje svůj zájem státní památková péče (památkové rezervace, památkové zóny a ochranná pásma).

Pod pojmem „závazné stanovisko“ dnes zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, rozumí buď skutečně závazné stanovisko ve smyslu § 149 spr. řádu, nebo samostatné správní rozhodnutí. O samostatné správní rozhodnutí se jedná v případech, kdy v dané věci již následně nerozhoduje stavební úřad podle stavebního zákona. Ať tak nebo tak, právě v tomto závazném stanovisku či rozhodnutí bude vyjádřeno, zda jsou plánované práce z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a tedy zda lze záměr realizovat. Pokud ano, stanoví se v něm také základní podmínky, za kterých to bude umožněno.

Ustanovení § 14 zák. o státní památkové péči výslovně neřeší situaci, kdy by jiný veřejný zájem (zde adaptace či mitigace) **převažoval nad zájmem na ochraně kulturních památek**. Relevantní zásady předpokládající vyvažování konkurujících si zájmů lze nalézt spíše ve stavebním zákoně, ten se však nemusí uplatnit v případě

¹⁸⁷⁴ Srov. např. § 58 odst. 1 zák. o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁷⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012-161. V rozsudku citováno z HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 83 a s. 358.

všech relevantních opatření. Navíc i v případech, kdy na závazné stanovisko orgánu státní památkové péče navazuje rozhodování v režimu stavebního zákona, nesouhlasné závazné stanovisko orgánu státní památkové péče znemožňuje stavebnímu úřadu vyhovět podané žádosti.

Poměření veřejných zájmů tak nemůže být činěno až na úrovni stavebního úřadu, ale již u orgánu státní památkové péče. Základ pro takové rozhodování nalezneme v úvodních ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle kterých správní orgány při své činnosti šetří oprávněné zájmy dotčených osob a zasahovat do nich mohou jen za podmínek stanovených zákonem. Současně mají také dbát i o to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a odpovídalo okolnostem daného případu.¹⁸⁷⁶ To se odráží také v relevantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle něhož „[p]amátková ochrana [...] nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.“¹⁸⁷⁷ Orgány státní památkové péče jsou primárně vybaveny k ochraně veřejného zájmu na zachování kulturního dědictví, nikoli na ochraně klimatu a adaptace. Proto je potřeba, aby se při hodnocení jiného veřejného zájmu mohly opřít o kvalitní koncepční dokumenty, ve kterých budou tato adaptační (či případně mitigační) opatření specifikována a současně bude vysvětlen jejich význam.

O jaká konkrétní opatření by se tedy mohly příslušné orgány opřít? Pro začátek lze srovnat například východiska a opatření stanovená v Adaptační strategii 2021 a v Národním akčním plánu adaptace na změnu klimatu.¹⁸⁷⁸ Zajímavé jsou také postupy navrhované například v Adaptační strategii města Prahy, která představuje jednu z městských adaptačních strategií, tj. řešení přímo na lokální úrovni.¹⁸⁷⁹ Jiné, konkrétnější metodiky či postupy však teprve budou muset být vypracovány. Zvážit pak lze také využití dalších lokálních koncepčních dokumentů – nabízí se například využití výše zmiňovaného klimatického plánu, který by byl schopen lépe zhodnotit konkrétní podmínky dané lokality. K tomu je ovšem nezbytné rozvinout dostatečně komunikaci mezi všemi příslušnými orgány tak, aby bylo skutečně možné oba veřejné zájmy řádně vyvažovat a s ohledem na okolnosti daných případů pak činit informovaná rozhodnutí.

¹⁸⁷⁶ Ustanovení § 2 odst. 3 a 4 spr. řádu.

¹⁸⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2016, č. j. 5 As 155/2015-35. Proto „... správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva ... je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality.“

¹⁸⁷⁸ Mezi konkrétní opatření a řešení, která jsou zde navrhována, patří např. plánování v oblasti prevence rizik a managementu městského tepelného ostrova (např. stanovení platných urbanistických požadavků na ochranu před městským tepelným ostrovem). Obsažena jsou dále i některá opatření výslovně zaměřená na památky, jako je například podpora postupné obnovy zámeckých parků.

¹⁸⁷⁹ Strategie adaptace hl. m. Prahy na klimatickou změnu [online]. Hlavní město Praha. Dostupné z: https://adaptacepraha.cz/wp-content/uploads/2019/08/adaptacni_strategie.pdf.

25.5 Závěry

Lze shrnout, že urbanismus (včetně územního plánování) a stavebnictví ve vztahu ke změně klimatu je obecně regulován na úrovni národních států či dokonce nižších administrativních jednotek, což je pochopitelné s ohledem na určitou lokálnost problematiky (nastavení jednotlivých adaptačních i mitigačních opatření v návaznosti na konkrétní podmínky daného sídla, a to ať už klimatické či hospodářské). Mezinárodní právní úprava je tak tvořena v podstatě pouze *soft law* dokumenty mezinárodních organizací. Obsahem těchto dokumentů jsou pak často **metodiky a návody** určené pro lokální správy, jak nejlépe postupovat při územním plánování, aby byla tvořena sídla dostatečně odolná vůči klimatické změně.

Podobně je tomu i na evropské úrovni, a to minimálně v případě **adaptace** sídel na klimatickou změnu. Naopak na úrovni **mitigace** již existují závazné právní předpisy k regulaci energetické náročnosti evropských budov, neboť tyto závaznou měrou přispívají k produkci skleníkových plynů. Tomuto tématu se tak věnuje Evropská unie nejen v rámci průřezových strategických dokumentů, ale také je k problematice omezení **energetické náročnosti budov** v Evropě a potřebě jejich renovace vydán samostatný strategický dokument – *Renovační vlna pro Evropu*. V tomto směru pak Evropská unie plánuje poměrně značnou finanční podporu renovací. Na strategické dokumenty následně navazují předpisy sekundárního práva,¹⁸⁸⁰ u kterých se ovšem v současné době plánuje revize, a to v návaznosti na Zelenou dohodu pro Evropu a také na zjištění, že tempo renovací je v současné době pomalé a neodpovídá vytčeným strategickým cílům EU. Do budoucna je tak nezbytné počítat s dalším zpřísněním kritérií pro přípustnou energetickou náročnost nejen nově stavěných budov, ale i těch již existujících.

Z pohledu národního práva, v tomto případě českého, bude zřejmě ještě nutné více propojit strategické dokumenty, jako je Adaptační strategie 2021 a Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, se samotnými právními předpisy, které dosud nevytvářejí přílišný tlak, aby skutečně docházelo k adaptaci sídel na změnu klimatu. V tomto směru nepřináší příliš nového ani **rekodifikace stavebního práva**. Naopak výše uvedená integrace některých problematik pouze pod stavební úřad může vést k tomu, že nezbytnost adaptace sídel na klimatickou změnu může být potlačena ve prospěch jiných zájmů (příkladem může být oslabení pravomocí dotčených orgánů, jako jsou vodoprávní úřady či orgány ochrany zemědělského půdního fondu, které by již nevydávaly závazná stanoviska – obě složky ochrany jsou přitom velmi důležité při prevenci sucha a udržení přírodního charakteru krajiny). Chybějící zákonný podklad pro adaptační opatření přitom také značným způsobem znesnadňuje vydávání rozhodnutí či stanovisek, která by adaptaci na změnu klimatu měla reflektovat, neboť případné požadavky na adaptaci v těchto dokumentech nebudou mít potřebné zákonné zakotvení a budou tak v podstatě nevymahatelné. Problematické je v tomto

¹⁸⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

směru i střetávání adaptace a mitigace s **památkovou ochranou**, kdy tento střet často nemá jasné východisko a ani právní předpisy na toto příliš nereagují.

V případě českého práva je tak role územního plánování v rámci adaptace a mitigace klimatické změny spíše nenaplněná, byť je zde velký potenciál zejména v oblasti přizpůsobení měst na extrémní hydrometeorologické vlivy či ve vztahu k hospodaření s vodou.

26 OBĚHOVÉ HOSPODÁŘSTVÍ

Tereza Snopková

26.1 Pojem oběhového hospodářství a základní východiska

Polovina celkových emisí skleníkových plynů a více než 90 % úbytku biologické rozmanitosti a nedostatku vody je způsobeno těžbou a zpracováním zdrojů.¹⁸⁸¹ Evropská unie v Zelené dohodě pro Evropu proto zahájila společnou strategii pro klimaticky neutrální a konkurenceschopné hospodářství, které účinně využívá zdroje. Konceptem, který má nové přístupy naplnit, je **oběhové hospodářství**.¹⁸⁸² Jedná se o koncept navazující na řadu myšlenkových směrů vycházejících z potřeby ochrany primárních zdrojů ve spojení se zvýšením životnosti materiálů a výrobků a prevencí vzniku odpadu.¹⁸⁸³ EU vysvětluje oběhové hospodářství jako *model produkce a spotřeby, který zahrnuje sdílení, pronájemy, opětovné použití, opravy, renovace a recyklace existujících materiálů a produktů*, čímž se prodlužuje životní cyklus produktů.¹⁸⁸⁴ Na rozdíl od **lineární ekonomiky** spojené se schématem „výrob-použij-vyhoď“, založeným na velkém množství levných a snadno dosažitelných materiálů a energie, směřuje oběhové hospodářství ke zvýšení udržitelnosti výroby a výrobků samotných. Viz též princip cirkulární ekonomiky v kap. 7.

Oběhové hospodářství zahrnující efektivní využívání zdrojů představuje jednu z **mitigačních strategií**, díky kterým by mělo být dosaženo snížení emisí skleníkových plynů, čímž přispívá k dosažení cílů Pařížské dohody. S oběhovým hospodářstvím jsou spojeny také **další pozitivní efekty**, jako je zdravější životní styl, snížení znečišťování ovzduší, snížení dopadů lidské činnosti na ztrátu biodiverzity nebo

¹⁸⁸¹ Nový akční plán pro oběhové hospodářství, Čistší a konkurenceschopnější Evropa, COM (2020) 98 final. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0098&from=FI>.

¹⁸⁸² Tato kapitola zčásti vychází z článku publikovaného v časopisu České právo životního prostředí: SNOPKOVÁ, Tereza. Nakládání s odpady v EU a ČR – na cestě k oběhovému hospodářství. *České právo životního prostředí*. 2020, č. 4 (58), s. 12–35. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_58.pdf.

¹⁸⁸³ Podrobněji viz WAUTELET, Thibaut. The Concept of Circular Economy: its Origins and its Evolution (Working paper) [online]. *Research Gate*. 2018. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/322555840_The_Concept_of_Circular_Economy_its_Origins_and_its_Evolution.

¹⁸⁸⁴ Blíže viz infografiky dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/circular-economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits>. Viz též Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství, COM/2015/614 final.

na ohrožené nedostatkové zdroje a na kritické suroviny.¹⁸⁸⁵ Při hledání konkrétních nástrojů oběhového hospodářství je třeba pracovat s limity oběhovosti materiálů dané např. udržitelností ekonomických nákladů nebo postupnou degradací materiálu a zdravotními riziky. Optimální nastavení cirkulárních procesů v každém případě vyžaduje propojení se společenskou reflexí omezení spotřeby zboží, zamezení plýtvání a snižování ekologické (uhlíkové) stopy lidských činností; v tomto lze odkázat na výklad v kapitole 27 o udržitelné spotřebě.

Odpad, pokud již vznikne, je v konceptu oběhového hospodářství **nahlížen jako hodnota (surovina)**, kterou je možné dále využít a díky tomu nahradit primární zdroje. Není-li tedy možné v určité oblasti předejít vzniku odpadu, což je preferované řešení, je nutné v rámci hierarchie odpadového hospodářství odpad přednostně využít (nikoliv odstranit).

Z pohledu přínosů změn v odpadovém hospodářství pro řešení změny klimatu je podstatné **snížení emisí skleníkových plynů, a to zejména na úseku skládkování**. V roce 2016 pocházelo z nakládání s odpadem zhruba 1,6 miliardy tun CO₂ ekv., což je asi 5 % celosvětových emisí. V roce 2050 se očekává (pokud nedojde k nějakému zlepšení) vypuštění 2,6 miliardy tun CO₂ ekv.¹⁸⁸⁶ Zpráva UNEP z roku 2015 odhaduje, že změna odpadového hospodářství může přispět ke snížení emisí skleníkových plynů v rozsahu 15–20 %.¹⁸⁸⁷

S nakládáním s odpady je spojen specifický **cíl snížení emisí metanu**. Metan je po oxidu uhličitým druhým nejdominantnějším skleníkovým plynem. V atmosféře se ho sice vyskytuje méně a zůstává v ovzduší kratší dobu, oproti CO₂ však má mnohonásobně silnější skleníkový efekt a větší potenciál oteplit planetu. Přispívá také k tvorbě troposférického ozonu, který silně znečišťuje místní ovzduší a působí vážné zdravotní problémy.¹⁸⁸⁸

Zdrojem antropogenních **emisí metanu** v odvětví odpadu jsou neřízené emise skládkového plynu na skládkách, kaly z čistíren odpadních vod a úniky ze zařízení na výrobu bioplynu způsobené konstrukčními vadami či špatnou údržbou.¹⁸⁸⁹ Předpokládá se, že na celosvětové úrovni by snížení emisí metanu spojených s lidskou činností o 50 % během příštích 30 let mohlo zmírnit globální změnu teploty

¹⁸⁸⁵ Blíže viz Ellen Mc Arthur Foundation. Towards a circular economy: Business rationale for an accelerated transition [online]. 2015. Dostupné z: <https://emf.thirdlight.com/link/ip2fh05h21it-6nvypm/@/preview/1?o>.

¹⁸⁸⁶ KAZA, Silpa, YAO, Lisa C., BHADA-TATA, Perinaz, VAN WOERDEN, Frank. *What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development*. World Bank, 2018, s. 5.

¹⁸⁸⁷ Zpráva UNEP 2015 (Global Waste Management Outlook), s. 299. Dostupné z: <https://www.unep.org/resources/report/global-waste-management-outlook>.

¹⁸⁸⁸ Blíže viz Strategie pro snížení emisí metanu z října 2020: Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o strategii EU ke snížení emisí metanu, COM(2020) 663 final.

¹⁸⁸⁹ V energetickém sektoru jsou to úniky při extrakci, výrobě a využívání fosilních paliv a v zemědělství jde zejména o emise z chovu hospodářských zvířat ze statkových hnojiv a enterické fermentace a z pěstování rýže. V EU pochází 53 % antropogenních emisí metanu ze zemědělství, 26 % z odpadů a 19 % z energetiky. Blíže viz Strategie EU ke snížení emisí metanu.

o 0,18 °C do roku 2050.¹⁸⁹⁰ Podle globálního posouzení metanu programu UNEP je snížení antropogenních emisí metanu jednou z nákladově nejefektivnějších strategií, jak rychle zpomalit oteplování a významně přispět k celosvětovému úsilí o omezení nárůstu teploty.¹⁸⁹¹

26.2 Mezinárodní právní rámec pro oběhové hospodářství

Koncept oběhového hospodářství není v mezinárodních klimatických úmluvách výslovně zmiňován, nicméně jeho naplňování napomáhá k dosahování cílů klimatického práva. Mezinárodní klimatický rámec se kromě toho obrací na koncept udržitelného rozvoje a nízkoemisní rozvoj, který je s oběhovým hospodářstvím kompatibilní.

Z hlediska zahrnutí oběhového hospodářství, resp. sektoru odpadů do rámce klimatického práva lze poukázat na to, že **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu** v obecné rovině zohledňuje sektor průmyslu a odpadů v čl. 4 odst. 1 písm. c), kde je upraven závazek smluvních stran ve vzájemné spolupráci podporovat vývoj, využití a rozšiřování, včetně převodu technologií, postupů, procesů, které vedou ke kontrole, omezení či prevenci antropogenních emisí skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, a to též v odvětví nakládání s odpady. Kromě toho podle zásad Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (čl. 3) je třeba, aby postupy smluvních stran braly v potaz různé sociálně-ekonomické souvislosti, byly komplexní a zahrnovaly všechna odvětví hospodářství.

Kjótský protokol v čl. 10 písm. b) požaduje, aby smluvní strany formulovaly, prováděly a aktualizovaly národní a případně regionální programy obsahující opatření ke zmírnění změny klimatu a opatření k usnadnění přiměřené adaptace na změnu klimatu. Tyto programy by se měly týkat mimo jiné odvětví nakládání s odpady. V čl. 2 odst. 1 písm. a) Kjótského protokolu se vyžaduje, aby smluvní strany za účelem podpory udržitelného rozvoje při plnění klimatických závazků rozvíjely politiky mimo jiné usilující o omezování nebo snižování emisí metanu jeho zachycováním a využíváním v oblasti nakládání s odpady.

Pařížská dohoda v preambuli vyzdvihuje uznání, že v řešení změny klimatu hraje důležitou roli udržitelný způsob života a vzorce udržitelné spotřeby a výroby, a dále v čl. 2 promítá úsilí o zlepšení globální reakce na hrozby změny klimatu mimo

¹⁸⁹⁰ Blíže viz *Fact Sheet* Snižování skleníkových plynů: Strategie pro metan, Cirkulární HUB Praha. Dostupné z: https://hub.cirkularnicesko.cz/wp-content/uploads/2020/12/12_info_metan.pdf.

¹⁸⁹¹ Viz United Nations Environment Programme and Climate and Clean Air Coalition (2021). *Global Methane Assessment: Benefits and Costs of Mitigating Methane Emissions*. Nairobi: United Nations Environment Programme. s. 910. Dostupné z: <https://www.unep.org/resources/report/global-methane-assessment-benefits-and-costs-mitigating-methane-emissions>. Nutno však doplnit, že snížení emisí v odvětví odpadů je považováno za nákladově nejnáročnější.

jiné prostřednictvím nízkoemisního rozvoje. Kromě konkrétních formulací Pařížské dohody lze připomenout, že období jejího vyjednávání bylo spojeno s intenzivní společenskou debatou o konceptu cirkulární ekonomiky, *zero waste* a recyklaci.¹⁸⁹²

Poslední vývoj klimatického práva je spojen s pozorností věnovanou emisím metanu. Evropská komise a Spojené státy americké připravily na jednání COP26 v Glasgow znění **příslibu ke snížení emisí metanu** (*Global Methane Pledge*), v němž participující strany převzaly dobrovolný závazek přispět ke společnému globálnímu úsilí snížit emise metanu do roku 2030 nejméně o 30 % oproti roku 2020, viz též kap. 20.3.1. Uzavřený pakt však není právně vymahatelný a mezi signatáři chybí největší světoví producenti metanu.¹⁸⁹³

26.3 Unijní právní rámec pro oběhové hospodářství

V rámci EU lze vymezit dvě linie právní regulace průmyslového sektoru, které mohou přispívat ke snížení emisí skleníkových plynů a k naplnění konceptu oběhového hospodářství. Jednak jde o oblast klimatického práva v úzkém slova smyslu, jako je obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a sektor sdílení úsilí. Druhou skupinu tvoří specifická opatření přijímaná k naplňování průmyslové strategie a akčních plánů oběhového hospodářství. Zvláštní pozornost je věnována emisím metanu. Celkově můžeme unijní rámec týkající se oběhového hospodářství popsat jako velmi dynamicky se vyvíjející sektor, kde nalezneme značný počet koncepčních dokumentů a platných i připravovaných právních předpisů, což činí celek poměrně nepřehledným (což ostatně platí i pro řadu dalších oblastí souvisejících s řešením dopadů klimatické změny).

26.3.1 EU ETS a sdílení úsilí

V rámci **unijního systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů** (EU ETS) jsou zařazeny kvalifikované průmyslové činnosti. V EU ETS, jak byl popsán v kapitole 17, je zahrnuto zejména spalování odpadu v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MW s výjimkou zařízení pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu.¹⁸⁹⁴ Vynětí spalování komunálního a nebezpečného odpadu je zdůvodněno zejména tím, že energetické využití

¹⁸⁹² O'NEILL, Kate. Linking wastes and climate change: Bandwagoning, contention, and global governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 2019, č. 10(2), s. 12.

¹⁸⁹³ Viz <https://www.globalmethanepledge.org/#pledges>.

¹⁸⁹⁴ Zařazení zařízení pro energetické využívání odpadu s výjimkou spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu potvrzuje odpověď Evropského parlamentu (P-000678/2020). Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2020-000678-ASW_EN.html.

odpadů (*Waste-to-Energy*) podléhá hierarchii odpadového hospodářství, oproti tomu systém obchodování s povolenkami je tržní mechanismus a jeho uplatnění v odvětví odpadů by mohlo narušit hlavní cíl hierarchie, jímž je prevence vzniku odpadů a snížení dopadů na životní prostředí. Na druhé straně studie iniciativy *Zero Waste Europe*¹⁸⁹⁵ z října 2021 vnímá zapojení do EU ETS jako příležitost ke snížení emisí CO₂ a tento závěr se odráží v projednávání unijních předpisů v rámci balíčku Fit for 55, kde lze rozšíření EU ETS v této oblasti očekávat.

Sektor odpadů je obecně zařazen mezi sektory v rámci **sdílení úsilí** (*Effort Sharing Regulation*), popsáném v kapitole 15, kde jsou regulovány antropogenní emisní zdroje, které nespádají do systému EU ETS a do odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF). V tomto odvětví jsou kromě odpadu dále zahrnuty budovy, které jsou také předmětem zájmu v konceptu oběhového hospodářství, a to z hlediska udržitelnosti samotných staveb a také z hlediska využití stavebních materiálů a výrobků. Sektor sdílení úsilí je založen na stanovení konkrétních cílů snížení emisí skleníkových plynů pro členské státy, přitom v rámci balíčku Fit for 55 je navrhováno jejich zvýšení, což povede k dalšímu tlaku na snížení emisí skleníkových plynů v dotčených oblastech.¹⁸⁹⁶

26.3.2 Strategie pro metan

V roce 2020 byla na úrovni EU schválena **Strategie EU ke snížení emisí metanu**.¹⁸⁹⁷ Komise uvádí, že příspěvek EU k celosvětovým emisím metanu činí jen 5 %, EU však může využít své pozice největšího globálního dovozce fosilních paliv a významného postavení v odvětví zemědělství, aby vedla své globální partnery k zavádění obdobných opatření. V Zelené dohodě pro Evropu Komise konstatovala, že pokud má být do roku 2050 dosaženo klimatické neutrality, musí se snížit emise metanu související s energetikou, jelikož v tomto odvětví je snížení nákladově nejefektivnější. Snížení emisí metanu je naopak poměrně nákladné v odvětví odpadů,¹⁸⁹⁸ nicméně ukládání odpadu na skládkách je, pokud jde o emise skleníkových

¹⁸⁹⁵ WAARINGA, Geert. Waste Incineration under the EU ETS An assessment of climate benefits [online]. *Zero Waste Europe*. 7. října 2021. Dostupné z: <https://zerowasteurope.eu/library/waste-incineration-under-the-eu-ets-an-assessment-of-climate-benefits/>.

¹⁸⁹⁶ Česká republika má do roku 2030 snížit emise skleníkových plynů ze zdrojů nezahrnutých v EU ETS o 14 % oproti roku 2005. Nově je pro ČR navrhován cíl snížení o 26 %. Blíže k návrhu viz ŽÁKOVSKÁ, K., RUFER, D. *Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně*. Op. cit., s. 27–29. Viz též návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) 2018/842, COM/2021/555 final.

¹⁸⁹⁷ COM(2020) 663 final.

¹⁸⁹⁸ Pozitivně lze hodnotit, že emise ze skládkování odpadů klesly v letech 1990–2017 o 47 %. Důvodem mělo být zlepšení dodržování právních předpisů EU na úseku odpadů, konkrétně přesun nakládání s biologicky rozložitelným odpadem do hierarchicky vyšších pater odpadového hospodářství (kompostování, anaerobní digesce) a zajištění stabilizace biologicky rozložitelného odpadu před jeho likvidací. Blíže viz *Fact Sheet: Snížování skleníkových plynů: Strategie pro metan*, Cirkulární HUB Praha. Dostupné z: https://hub.cirkularnicesko.cz/wp-content/uploads/2020/12/12_info_metan.pdf.

plynů, nejvíce znečišťujícím způsobem likvidace odpadu, a odklon od skládek je kromě toho důležitý pro naplňování oběhového hospodářství.

Komise by měla analyzovat emise metanu z kalů a odpadních vod a v roce 2022 revidovat směrnici o kalech¹⁸⁹⁹ a směrnici o čištění městských odpadních vod.¹⁹⁰⁰ Přezkoumána má být také směrnice o skládkách odpadů¹⁹⁰¹, a to v roce 2024. Přezkum by se měl zaměřit na stanovení ambiciózních cílů a sladění s celkovými cíli EU v oblasti změny klimatu a snižování emisí skleníkových plynů. Pro oblast skládkování by mělo dojít k zohlednění emisí metanu v BREF dokumentech podle směrnice o průmyslových emisích.¹⁹⁰² Požaduje se též prosazení existujících závazků spojených se snižováním ukládání biologicky rozložitelného odpadu na skládkách a zpracováním odpadu před skládkováním.

26.3.3 Aktivizace průmyslu pro čisté oběhové hospodářství

Aktivizace průmyslu pro čisté oběhové hospodářství je na základě Zelené dohody pro Evropu zařazena mezi transformativní politiky nutné k dosažení klimatické neutrality. Průmysl v EU je sice na správné cestě, ale stále je zodpovědný za 20 % emisí skleníkových plynů EU, je příliš „lineární“ a závislý na spotřebě nových materiálů. Pouze 12 % materiálů, které průmysl využívá, pochází z recyklace.¹⁹⁰³ K naplnění požadavků v oblasti průmyslu byla schválena průmyslová strategie EU a akční plán oběhového hospodářství.

Cílem **průmyslové strategie** z března 2020¹⁹⁰⁴ je podpora souběžné zelené a digitální transformace ekonomiky a zvýšení konkurenceschopnosti průmyslu EU v celosvětovém měřítku. Průmysl je pro budoucí pokrok a prosperitu a klimatickou neutralitu zcela klíčový: „*Je to největší výzva a zároveň příležitost naší doby, a průmysl v ní hraje hlavní roli. Každý průmyslový hodnotový řetězec včetně energeticky náročných odvětví bude mít zásadní úlohu. Každé odvětví se bude muset snažit zmenšit svou uhlíkovou stopu a současně urychlit přechod, k čemuž bude muset nabídnout dostupná řešení stojící na čistých technologiích a vyvinout nové obchodní modely.*“¹⁹⁰⁵ Má být připravena řada strategií, případně regulačních opatření (pro udržitelné baterie, pro textilní výroby, elektroniku, pro posílení postavení spotřebitelů, příprava nových trhů pro klimaticky neutrální a oběhové výroby,

¹⁸⁹⁹ Směrnice Rady 86/278/EHS ze dne 12. června 1986 o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čištění odpadních vod v zemědělství.

¹⁹⁰⁰ Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod.

¹⁹⁰¹ Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů.

¹⁹⁰² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevence a omezování znečištění).

¹⁹⁰³ Bod 2.1.3 Zelené dohody pro Evropu.

¹⁹⁰⁴ Nová průmyslová strategie pro Evropu, COM/2020/102 final.

¹⁹⁰⁵ COM/2020/102 final, čl. 2.2.

jako je ocel, cement a základní chemické látky, strategie pro udržitelnost v oblasti chemických látek, udržitelnost stavebních výrobků a zlepšení energetické účinnosti a environmentální výkonnosti vybudovaných aktiv, pozornost je věnována také roli udržitelného zastavěného prostředí).¹⁹⁰⁶

V květnu 2021 byla přijata aktualizace průmyslové strategie, která reagovala na pandemii covid-19 jako určité ponaučení, ale také výzvu pro další transformační postupy.¹⁹⁰⁷

V roce 2020 byl souběžně s průmyslovou strategií schválen Nový akční plán pro oběhové hospodářství – Čistší a konkurenceschopnější Evropa¹⁹⁰⁸ („**Akční plán 2020**“), který navázal na akční plán Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství schválený v roce 2015.¹⁹⁰⁹

Akční plán 2020 se zabývá oblastí udržitelných produktů a dále pak klíčovými sektory [elektronika a ICT (Informační a komunikační technologie / *Information and Communication Technologies*), textil, obaly, plasty, baterie, automobily, potraviny, voda a živiny, budovy a stavebnictví], tj. oblastmi, kde dochází k velkým ztrátám energie i surovin a které jsou zároveň zásadní pro fungování společnosti. Požaduje efektivnější nakládání s materiálovými zdroji včetně jejich opětovného užívání a navracení zpět do systému. V tomto směru zahrnuje řadu iniciativ i předpokládaných legislativních opatření, které se mají v příštích letech na půdě EU projednávat a dále rozvíjet.

Vývoj konceptu oběhového hospodářství v akčních plánech podporují závěry studie *The circular economy – A powerful force for climate mitigation*¹⁹¹⁰ zaměřené na energeticky náročná odvětví (ocel, cement, plasty, hliník, osobní automobily a budovy). Studie dovodila, že při zohlednění prvků, jako je cirkulace materiálů, efektivita využívání, oběhové obchodní modely pro mobilitu a budovy a při uplatnění ambiciózního scénáře lze v EU dosáhnout významných úspor emisí CO₂ a současně přejít k ekonomicky zajímavému řešení.¹⁹¹¹

Cirkulární iniciativy na úseku výrobků vycházejí z toho, že lineární model neposkytuje výrobcům dostatečné pobídky k tomu, aby jejich výrobky lépe splňovaly požadavky oběhovosti. Přitom až 80 % dopadů výrobků na životní prostředí

¹⁹⁰⁶ L. Krämer nicméně naznačuje pochybnost o tom, jak moc může být průmyslová strategie pro cirkulární ekonomiku „revoluční“, jestliže jsou závěry Komise spíše vágní a bez konkrétních detailů. Viz KRÄMER, Ludwig. Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2020, č. 3, s. 278.

¹⁹⁰⁷ Aktualizace nové průmyslové strategie 2020: budování silnějšího jednotného trhu pro oživení Evropy, COM(2021) 350 final.

¹⁹⁰⁸ Nový akční plán pro oběhové hospodářství Čistší a konkurenceschopnější Evropa, COM/2020/98 final.

¹⁹⁰⁹ Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství, COM/2015/0614 final.

¹⁹¹⁰ The circular economy – A powerful force for climate mitigation. Stockholm, Material Economics Sverige AB. 2018. Dostupné z: <https://media.sitra.fi/2018/06/12132041/the-circular-economy-a-powerful-force-for-climate-mitigation.pdf>.

¹⁹¹¹ Ibid. Potvrzení závěrů studie, které jsou zatíženy nejistotami v metodologii a také nejistotou reálného praktického naplnění veškerého potenciálního snížení emisí skleníkových plynů, však předpokládá další analýzy.

vzniká již ve fázi návrhu. Mnohé výrobky se však příliš rychle rozbijí, nelze je snadno opětovně použít, opravit či recyklovat a řada z nich je určena pouze k jednorázovému použití. Existující dobrovolné a informační nástroje (např. EMAS nebo ekoznačení) nejsou dostačující. Iniciativy v této oblasti by měly zahrnovat: zlepšení životnosti výrobků a jejich opětovné použitelnosti, zajištění možnosti modernizace a opravitelnosti, zvyšování energetické účinnosti a účinného využívání zdrojů; zvýšení obsahu recyklovaných materiálů ve výrobcích stanovením povinného podílu recyklované složky při současném zajištění jejich výkonnosti a bezpečnosti;¹⁹¹² omezení jednorázového použití a zamezení předčasného zastarávání výrobků; zavedení zákazu likvidace neprodaného zboží nepodléhajícího zkáze; podporu modelů „produkt jako služba“ nebo jiných modelů, u nichž výrobci zůstávají vlastníky výrobků nebo nesou odpovědnost za jejich výkonnost během celého životního cyklu; digitalizaci informací o výrobcích; oceňování výrobků na základě jejich rozdílné výkonnosti v oblasti udržitelnosti. Komise má zajistit také **práva spotřebitelů**, aby dostávali spolehlivé a relevantní informace o výrobcích v místě prodeje včetně informací o jejich životnosti a dostupnosti opravárenských služeb, náhradních dílů a servisních příruček. Komise má také zvážit posílení ochrany spotřebitelů před *greenwashingem* (k tomu blíže viz kapitola 27).

Tomu odpovídají konkrétní předpokládané **legislativní návrhy** obsažené v příloze Akčního plánu 2020: legislativní návrh k iniciativě v oblasti udržitelné výrobové politiky, k posílení postavení spotřebitelů v rámci uskutečnění ekologické transformace, ke zřízení nového „práva na opravu“, o dokládání environmentálních tvrzení, povinná kritéria a cíle pro zelené veřejné zakázky v odvětvových právních předpisech a postupné zavedení povinného podávání zpráv o zelených veřejných zakázkách a přezkum směrnice o průmyslových emisích včetně začlenění postupů oběhového hospodářství do referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách.¹⁹¹³

Základem pro legislativní iniciativu v **oblasti udržitelné výrobové politiky**, jejímž cílem jsou výrobky vhodné pro klimaticky neutrální oběhové hospodářství, by měla být směrnice o **ekodesignu**.¹⁹¹⁴ Ta je sice zaměřena především na **energetickou účinnost produktů**, ale měla by být dále rozšířena.¹⁹¹⁵

V odvětví **textilního průmyslu** má být připravena zvláštní strategie pro textil zohledňující eko-inovativní přístup ve spojení s využitím recyklovaných materiálů a snížením nebezpečných látek. Již přijatá legislativní opatření se soustředí na

¹⁹¹² Krámer v tomto směru zmiňuje možné stanovení povinného podílu využití druhotných surovin v automobilovém průmyslu prostřednictvím směrnice o vozidlech s ukončenou životností. KRÁMER, L. *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*. Op. cit., s. 287.

¹⁹¹³ S řadou úkolů je spojena potřeba vyjasnění konkrétních otázek, co by měly obsahovat a jak bude možné je navázat na rozdílné národní právní řády. Ke konkrétním problémům viz *ibid.*, s. 279.

¹⁹¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

¹⁹¹⁵ Blíže viz FABŠÍKOVÁ, Tereza. Aktuální vývoj evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, č. 3, s. 71.

tříděný sběr textilního odpadu, který mají členské státy zajistit od roku 2025,¹⁹¹⁶ a který je předpokladem pro jeho recyklaci (zatím se recykluje méně než 1 % textilu). Průmysl spojený s oblečením, obuví a domácím textilem má přitom zásadní podíl na užití primárních zdrojů a vody, v oblasti záboru půdy, i pokud jde o emise skleníkových plynů.¹⁹¹⁷

Zvláštní pozornost je věnována největšímu toku odpadu v EU, který představuje **odpad z elektroniky a ICT** (*e-waste*). Méně než 40 % tohoto odpadu je recyklováno.¹⁹¹⁸ Snížení e-odpadu by mělo být propojeno s podporou udržitelných výrobků. EU usiluje také o omezení používání vzácných minerálů, které pocházejí ze zemí, kde dochází k porušování lidských práv.¹⁹¹⁹ Pokud jde o **nebezpečné látky**, jejich obsah již reguluje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/65/EU ze dne 8. června 2011 o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních. K recyklaci elektroodpadu by mělo přispět stanovení povinného cíle zajištění separovaného sběru 65 % odpadních elektrických a elektronických zařízení z celkového množství elektronických zařízení uvedených na trh a také stanovení minimální míry jeho využití.¹⁹²⁰

Pokud jde o **odpad z obalů**, ten podle Akčního plánu 2020 dosáhl v Evropě v roce 2017 rekordní úrovně 173 kg na osobu. Produkce obalů v EU stále stoupá, s postupem covidové krize se zvýšil nákup přes internet a tím také spotřeba obalového materiálu. Komise by se měla dále zabývat navýšením cílů na úseku obalových odpadů. Aktuální recyklační cíle k obalovému odpadu jsou nastaveny ve výši 65 % v roce 2025 a 70 % v roce 2030. Z dlouhodobého hlediska by mělo dojít ke změně obalových technologií a obaly by měly být z lépe recyklovatelných materiálů. Také by mělo být podpořeno snížení obalového materiálu.

K obalům se váže také iniciativa spojená s podporou **kohoutkové vody**, čímž by došlo ke snížení závislosti na balené vodě a omezení vzniku obalových odpadů. Na podporu pití vody z vodovodu namísto balené vody již reaguje směrnice o **jakosti vody určené k lidské spotřebě**,¹⁹²¹ která požaduje, aby členské státy zajistily přístup k vodě z vodovodu ve veřejných prostorech. Dále mohou k podpoře využití kohoutkové vody vést kampaně, podpořit poskytování této vody ve veřejných

¹⁹¹⁶ Viz čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

¹⁹¹⁷ Viz studie *European Environment Agency, Briefing Textiles in Europe's circular economy*. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/textiles-in-europes-circular-economy>.

¹⁹¹⁸ Viz dokument *E-waste in the EU: facts and figures (infographic)*. Dostupné z: <https://www.europa.europa.eu/news/en/headlines/priorities/circular-economy/20201208STO93325/e-waste-in-the-eu-facts-and-figures-infographic>.

¹⁹¹⁹ Viz dokument *Globalisation: how the EU's trade policy helps to promote human rights*. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20190612STO54309/globalisation-how-eu-trade-policy-helps-promote-human-rights>.

¹⁹²⁰ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ).

¹⁹²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2184 ze dne 16. prosince 2020 o jakosti vody určené k lidské spotřebě.

budovách nebo zákazníkům v restauracích, jídelnách a stravovacích službách zdarma či za nízký servisní poplatek.

Problematickým odpadovým tokem jsou plasty. Každoročně se v Evropě vyprodukuje přibližně 25,8 milionu tun **plastového odpadu**. Přetrvává vysoká míra jeho skládkování (31 %) a spalování (39 %). Nevyužití plastu v oběhovém schématu přináší ztrátu mezi 70 a 105 miliardami € ročně.¹⁹²² Ekologické a klimatické dopady spojené s využíváním plastů se váží již k extrakci vstupní suroviny, ropy a plynu.¹⁹²³ Rizika přináší používání výrobků, v nichž je plast obsažen. Plast se přidává do textilu, staveb, automobilů i výrobků denního použití. Další emisní i jiné škodlivé vlivy jsou spojeny se spalováním a skládkováním. Odpad z plastu kromě toho ve velkém množství končí ve volné přírodě a znečišťuje moře a oceány. Komise věnuje zvláštní pozornost **mikroplastům**, k jejichž uvolňování do životního prostředí dochází přímo nebo sekundární cestou. Komise má připravit omezení množství záměrně přidávaných mikroplastů a opatření proti nezáměrnému uvolňování mikroplastů a dále rámec politiky pro plasty z biologického materiálu a biologicky rozložitelné nebo kompostovatelné plasty.

Konkrétní legislativní opatření na úseku plastů byla přijata prostřednictvím směrnice o **jednorázových plastech**.¹⁹²⁴ Podle ní mají členské státy zajistit prokazatelné snížení spotřeby u plastových nádob na potraviny a nápojových kelímků. Dále je stanoven zákaz uvádění na trh, který dopadá na vybrané jednorázové plasty (plastové vatové tyčinky, příbory, talíře, brčka, míchátko, tyčky k balonkům, nádoby na potraviny, kelímky, nádoby na nápoje z expandovaného polystyrénu a produkty z oxodegradabilních plastů). Další požadavky se váží na povinný recyklovaný obsah plastových lahví nebo povinnost zajistit, že plastové nádoby na nápoje (do 3 l) budou uváděny na trh pouze s pevně přichyceným víčkem. Kromě toho má dojít ke zvýšení tříděného sběru plastových nápojových obalů. Směrnice o jednorázových plastech dále zavádí ve vztahu k vybraným výrobkům požadavky na označování, které se mají týkat správného nakládání s odpady a negativních dopadů tzv. *litteringu* (odhazování či ponechávání odpadků na místech, která k tomu nejsou určena), a zavádí povinnosti týkající se osvěty, sběru a odklizení, resp. nákladů na tato opatření. Spotřebu plastových obalů reguluje EU také omezením užívání lehkých plastových obalů – nákupních tašek.

EU kromě toho zavedla ve víceletém evropském rozpočtu na roky 2021–2027 tzv. plastovou daň, tedy **daň z nerecyklovaného plastového odpadu**. Jedná se o daň, kterou odvádějí jednotlivé členské státy. Odváděná částka vychází z váhy nerecyklovaných plastových obalových odpadů v daném státě. V rámci nové platby by měly jednotlivé členské státy odvádět 0,80 € (21 Kč) za každý kilogram plastových

¹⁹²² Viz Evropská strategie pro plasty v oběhovém hospodářství, COM/2018/028 final.

¹⁹²³ Blíže viz dokument *Plastics, the circular economy and Europe's environment — A priority for action*, EEA Report, 2020, č. 18, s. 33. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/plastics-the-circular-economy-and>.

¹⁹²⁴ Směrnice (EU) 2019/904 ze dne 5. června 2019 o omezení dopadu některých plastových výrobků na životní prostředí (směrnice o jednorázových plastech).

obalů, které nebudou recyklovány. Cílem zavedené daně bylo primárně rozšíření vlastních zdrojů EU, přínos z hlediska podpory vhodného způsobu nakládání s odpady je spíše diskutabilní. Nicméně v rámci dalšího vývoje je možné očekávat přímé zatížení výrobců.

Aktivity týkající se potravin má Komise zohlednit v rámci přezkumu směrnice o odpadech¹⁹²⁵ a případně navrhnout konkrétní cíl snížení **potravinového odpadu** do roku 2030. Předpokládaná strategie týkající se potravin by měla zajistit šetrné a udržitelné nakládání s potravinami i s vodou, kvalitní značení potravin a dostupnost férových potravin. Ve spojení se strategií „od zemědělce ke spotřebiteli“ by měl být komplexně řešen **potravinový hodnotový řetězec** zohledňující dopad potravinové produkce a výroby na životní prostředí, zdraví i na potravinovou bezpečnost včetně využívání pesticidů a hnojiv, *welfare* zvířat či způsoby využívání zemědělské půdy.

Stavební sektor stojí za 35 % odpadu vznikajícího v EU. Emise skleníkových plynů z těžby materiálu, výroby stavebních výrobků, výstavby samotné a renovace budov se odhadují na 5–12 % celkových národních emisí skleníkových plynů. V rámci oběhového hospodářství se na daném úseku předpokládá možnost ušetřit až 80 % těchto emisí.¹⁹²⁶ Hlavním úkolem je prodloužení **životnosti budov**, stanovení závazných cílů pro uhlíkovou stopu používaných **stavebních materiálů** a minimálních požadavků na **energetickou účinnost budov**. V této věci by Komise měla připravit strategii pro udržitelné stavebnictví. Sdělení Komise *Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň z října 2020* poukazuje na to, že stavebnictví je jednou z oblastí, kde je třeba zvýšit úsilí: „*K dosažení cíle snížení emisí o 55 % do roku 2030 by EU měla snížit emise skleníkových plynů z budov o 60 %, jejich konečnou spotřebu energie o 14 % a spotřebu energie při vytápění a chlazení o 18 %. Je proto naléhavě nutné, aby se EU zaměřila na to, jak učinit naše budovy energeticky účinnější, méně uhlíkově náročné během celého jejich životního cyklu a udržitelnější.*“

Pokud jde o **stavební a demoliční odpad**, směrnice o odpadech v čl. 11 požadovala do roku 2020 zvýšit přípravu k opětovnému použití a recyklaci nejméně na 70 % hmotnosti těchto odpadů.

Baterie a akumulátory jsou již tradičním objektem právní regulace EU. Směrnice Evropského parlamentu a Rady o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech¹⁹²⁷ zajišťuje harmonizaci, pokud jde o obsah těžkých kovů a označování baterií a akumulátorů, a stanoví cíle na úseku odděleného sběru a recyklace. Akční plán 2020 se bateriemi zabývá ve vztahu k jejich zásadnímu významu pro mobilitu budoucnosti. Komise by měla navrhnout nový regulační rámec

¹⁹²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

¹⁹²⁶ Viz informace Evropské komise. Dostupné z: https://ec.europa.eu/growth/industry/sustainability/built-environment_en.

¹⁹²⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS.

pro baterie, aby tak zvýšila udržitelnost vznikajícího hodnotového řetězce v oblasti baterií pro **elektromobilitu**. Nová regulace by měla zahrnovat pravidla týkající se obsahu recyklovaného materiálu a opatření ke zlepšení míry sběru a recyklace všech baterií a řešení problematiky baterií neschopných opětovného nabití s tím, že pokud existují alternativy, mělo by se postupně odstranit jejich používání.¹⁹²⁸ Dále by měla být zohledněna **uhlíková stopa** při výrobě baterií i etické získávání surovin.

26.3.4 Balíček oběhového hospodářství

Snaha o posun v řešení odpadů včetně specifických odpadových toků, resp. výrobků se v roce 2018 promítla do konkrétních legislativních opatření v balíčku oběhového hospodářství (*Circular Economy Package*, též CEP). CEP přinesl novelizaci na úseku vozidel s ukončenou životností, baterií a akumulátorů a odpadních baterií a akumulátorů, odpadních elektrických a elektronických zařízení, skládek odpadů, odpadů a obalů a obalových odpadů.¹⁹²⁹

V balíčku byla stanovena konkrétní závazná opatření na podporu **prevence, recyklace a omezení skládkování**. Značná pozornost byla věnována **komunálnímu odpadu**. Podle Akčního plánu 2020 každý občan vyprodukuje v průměru téměř půl tuny komunálního odpadu. Ten sice představuje pouze 7–10 % celkového odpadu vzniklého v EU,¹⁹³⁰ ale vyžaduje zvláštní pozornost každého členského státu. Předpokládá se, že účinné lokální nebo regionální systémy nakládání s komunálním odpadem mohou podpořit cíle odpadového hospodářství v členských státech,¹⁹³¹ přispět též k užšímu zapojení spotřebitelů, pokud jde o třídění odpadu, a posílit sběr biologicky rozložitelného odpadu, čímž mohou být přínosné z hlediska nahrazení primárních zdrojů a paliv a z hlediska oběhovosti materiálů.

¹⁹²⁸ Krämer podotýká, že jako právní základ může sloužit již existující směrnice. KRÄMER, L. *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*. Op. cit., s. 286.

¹⁹²⁹ Viz balíček CEP: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/849 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností, 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů, směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/852 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech.

¹⁹³⁰ Blíže viz bod 6 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech.

¹⁹³¹ Výchozí pozice různých států se liší. Např. ve Švédsku byl v roce 2018 podíl recyklace a energetického využití komunálního odpadu vyrovnaný a pouze 1 % komunálního odpadu bylo skládkováno. V Polsku, České republice a Bulharsku byl podíl skládkování komunálního odpadu od 40 % do 60 % z celkové produkce komunálního odpadu. Celkově bylo v roce 2018 v EU skládkováno 24 % komunálního odpadu. Data dostupná z: <https://www.cewep.eu/wp-content/uploads/2020/01/CEWEP-Municipal-waste-treatment-2018.pdf>.

Členské státy jsou povinny zajistit do roku 2025 přípravu **k opětovnému použití a recyklaci komunálního odpadu** nejméně ve výši alespoň 55 % z celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území členského státu, do roku 2030 má dojít ke zvýšení na 60 % a do roku 2035 na 65 %. Členské země musí od roku 2025 zřídit oddělený sběr textilního a nebezpečného odpadu a do konce roku 2023 zajistit tříděný sběr biologického odpadu, resp. upřednostnit zejména kompostování. Do roku 2035 musí být množství komunálního odpadu ukládaného na skládky sníženo na 10 % celkového množství vzniklého komunálního odpadu v členském státu. Akční plán 2020 dále předpokládá snížení nerecyklovaného komunálního odpadu do roku 2030 o polovinu.¹⁹³²

V rámci CEP byla dále rozvinuta **rozšířená odpovědnost výrobců**. Její podstatou je to, že výrobce odpovídá za výrobek nejen v záruční době (v době, kdy spotřebitel výrobek užívá), ale také v období, kdy výrobek již dosloužil a ve kterém se ho dosavadní uživatel zbavuje. Výrobce by měl být motivován snižovat obsah nebezpečných látek, nebo je nahradit látkami jinými, a to s ohledem na náročnost a vysoké náklady jejich ekologické likvidace. Dalším přínosem je zpětné získávání významných cenných materiálů obsažených ve výrobcích. Mělo by též dojít ke snížení dopadů při výrobě výrobků i k ochraně před nevhodným zbavováním se výrobků po jejich životnosti.

V rámci **předcházení vzniku odpadu** mají členské státy prosazovat modely trvale udržitelné výroby a spotřeby, opatření, která podporují výrobky, jež účinně využívají zdroje, jsou trvanlivé, opravitelné, opětovně použitelné a modernizovatelné. Komise v návaznosti na monitoring a hodnocení zavedených opatření zváží na úseku opětovného použití výrobků zavedení kvantitativních cílů, případně cílů v oblasti snižování množství odpadu (viz např. potravinový odpad výše).

Ekonomickým nástrojem k dosažení unijních cílů mohou být různé pobídky k uplatňování hierarchie způsobů nakládání s odpady, např. poplatky za ukládání na skládkách a za spalování a režimy plateb podle množství odpadu. Novelizovaná směrnice o odpadech mimo to varuje před vytvářením nadměrných kapacit zařízení pro zpracování zbytkového odpadu, které by vedlo k „uzavření recyklovatelných materiálů na nižších úrovních hierarchie způsobů nakládání s odpady.“¹⁹³³

Hlavním nástrojem CEP je dodržování **hierarchie odpadového hospodářství** s důrazem na prevenci vzniku odpadu. Tento požadavek se promítá zejména do politiky udržitelných výrobků, tj. výrobků s dlouhou životností. Pokud není možné opětovné použití, je žádoucí recyklace odpadu. V případě materiálu, který není recyklovatelný, je zvažováno energetické využití, a to též ve vazbě na využití obnovitelných zdrojů energie. Pokud odpad nelze využít žádným z uvedených postupů, pak je teprve možné jeho odstranění.

¹⁹³² Hodnocení European Environment Agency z dubna 2022 ukazuje, že k plnění tohoto úkolu je daleká cesta: <https://www.eea.europa.eu/highlights/europe-is-not-on-track>.

¹⁹³³ Viz bod 5 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech.

Ve vztahu k odvětví odpadu je třeba připomenout směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o **podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů**, která zahrnuje mezi obnovitelné zdroje energie energii biomasy (včetně biologicky rozložitelné části odpadů), energii skládkového plynu, kalového plynu z čistění odpadních vod a energii bioplynu. Podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie EU má být v roce 2030 32 %, přičemž v balíčku Fit for 55 je navrhováno navýšení na 40 %, ¹⁹³⁴ což potenciálně zvyšuje význam energetického využití biologicky rozložitelného odpadu.

K naplnění oběhového hospodářství a maximálnímu využití odpadu jako suroviny by měla přispět také revize nařízení o **přepravě odpadů** ¹⁹³⁵ předložená v roce 2021. Jejím cílem je usnadnění přepravy odpadů určených k přípravě pro opětovné použití a recyklaci v EU, dále zajištění toho, aby EU nevyvážela své problémy s odpady do třetích zemí, a řešení nedovolené přepravy odpadů. EU vyvezla v roce 2020 téměř 33 milionů tun odpadu do zemí mimo EU, což od roku 2004 představuje nárůst o 75 %. Většinu odpadu vyváženého z EU představuje železný a neželezný kovový šrot, odpadní papír, plastový odpad, textilní odpad a odpadní sklo. ¹⁹³⁶ V rámci revidovaného nařízení o přepravě odpadů by mělo dojít k přísnější úpravě podmínek **vývozu odpadu** mimo OECD, resp. zpřesnění podmínek při vývozu v rámci OECD, kde přeprava odpadů bude monitorována a může být pozastavena, pokud v zemi určení způsobí vážné environmentální problémy. Podle návrhu by všechny společnosti v EU, které vyvážejí odpad mimo EU, měly zajistit, aby zařízení, která přijímají jejich odpad, byla podrobena nezávislému auditu, který prokáže, že s tímto odpadem nakládají způsobem šetrným k životnímu prostředí. Komise navrhuje v rámci EU zjednodušit zavedené postupy s cílem usnadnění opětovného zapojení odpadu do oběhového hospodářství, aniž by se snížila nezbytná úroveň kontroly, a zavést elektronickou výměnu dokumentace.

26.4 Koncepce pro oběhové hospodářství v ČR

Obecný zastřešující rámec oběhového hospodářství v ČR představuje **Státní politika ŽP 2030**. Uvedená koncepce zdůrazňuje rozdíl mezi lineární ekonomikou, která představuje nehospodárnou spotřebu materiálů a vysokou zátěž pro životní prostředí, a oběhovým hospodářstvím zaměřeným na předcházení, minimalizaci, recyklaci a opětovné využívání odpadů. Dále vyzdvihuje využití tzv. druhotných surovin, a klade důraz na dodržování hierarchie odpadového hospodářství. ¹⁹³⁷

¹⁹³⁴ RUFER, D., ŽÁKOVSKÁ, K. *Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně*. Op. cit., s. 29–31.

¹⁹³⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů.

¹⁹³⁶ Viz odůvodnění k navrhované revizi nařízení o přepravě. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0709&from=EN>.

¹⁹³⁷ Viz Státní politika ŽP 2030, s. 67.

Oběhové hospodářství je dále zohledněno v obecném **Strategickém rámci České republiky 2030**.

Podrobně se problematikou oběhového hospodářství zabývá koncepce **Strategický rámec cirkulární ekonomiky České republiky 2040** („Cirkulární Česko 2040“), která zastřešuje řadu sektorových politik (např. Plán odpadového hospodářství ČR, Politika druhotných surovin ČR, Program předcházení vzniku odpadů) a dále politik nepřímou souvisejících, jako je např. vzdělávání, veřejná správa nebo územní rozvoj. Strategický dokument Cirkulární Česko 2040 se zaměřuje na deset prioritních oblastí: Produkty a design, Spotřeba a spotřebitelé, Odpadové hospodářství, Průmysl, suroviny stavebnictví, energetika, Bioekonomika a potraviny, Cirkulární města a infrastruktura, Voda, Výzkum, vývoj a inovace, Vzdělávání a znalosti, Ekonomické nástroje. V analytické části jsou prioritní oblasti rozčleněny do tří strategických linií: hodnotový řetězec (produkty a design; spotřeba a spotřebitelé; odpadové hospodářství); jednotlivá odvětví (průmysl, suroviny, stavebnictví, energetika; bioekonomika, zemědělství a potravinářství; vodohospodářství; cirkulární města, infrastruktura); horizontální iniciativy (výzkum, vývoj a inovace; vzdělávání a znalosti; ekonomické nástroje).

Oběhové hospodářství, resp. environmentálně odpovědné chování je nepřímou zohledněno v rámci koncepce environmentálního vzdělávání prostřednictvím podpory šetrných výrobků a udržitelnosti.¹⁹³⁸

Pokud jde o koncepci zaměřené primárně na ochranu klimatu, **Politika ochrany klimatu** se zvláště zabývá sektorem odpadu. Hlavní cíle na tomto úseku spočívají v prevenci, opětovném použití výrobků na konci životnosti a v recyklaci, případně energetickém využití.¹⁹³⁹ Z hlediska ochrany klimatu je zásadním opatřením snížení podílu biologicky rozložitelného odpadu ukládaného na skládky. K tomuto cíli směřuje zejména jeho povinný oddělený sběr a zákaz skládkování recyklovatelných a využitelných odpadů od roku 2030.

Cíle na úseku využití odpadů jsou také součástí energetických koncepcí, konkrétně Státní energetické koncepce a Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu.

Hlavním sektorovým koncepčním nástrojem pro dosažení cílů na úseku odpadového hospodářství je **Plán odpadového hospodářství ČR** pro období 2015–2024. Jeho aktualizované strategické cíle zahrnují předcházení vzniku odpadu a snižování měrné produkce odpadu, minimalizaci nepříznivých účinků odpadu na lidské zdraví a životní prostředí, naplňování udržitelného rozvoje společnosti a přechod k cirkulární ekonomice a maximální využívání odpadu jako náhrady primárních zdrojů.

¹⁹³⁸ Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016–2025.

¹⁹³⁹ Politika ochrany klimatu, s. 70, 71.

26.5 Legislativa k oběhovému hospodářství v ČR

Z Akčního plánu 2020, jakož i z národní strategie Cirkulární Česko 2040 je patrné, že oběhové hospodářství pokrývá široké spektrum lidských činností a vyžaduje úzkou meziresortní koordinaci a spolupráci. Také prevenci vzniku odpadů je nezbytné vnímat v širších souvislostech právního řádu ve spojení s oblastí výroby včetně navrhování výrobků, těžebního odvětví, distribuce (poskytování služeb) a používání výrobků, jakož i s oblastí vzdělávání a osvěty a chování spotřebitelů.¹⁹⁴⁰

K **preventivním opatřením** patří např. regulace potravinářských podniků ve vztahu k darování potravin (podpora potravinových bank).¹⁹⁴¹

Mezi předpisy, které regulují **požadavky na výrobky**, patří zejména zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Dále je třeba vzít v úvahu zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, a normy týkající se stavebnictví.

Obecný rámec pro požadavky na **ekodesign** ve spojení se spotřebou energie upravuje zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, a jeho prováděcí vyhláška č. 319/2019 Sb., o energetickém štítkování a ekodesignu výrobků spojených se spotřebou energie.

26.6 Odpadové hospodářství v ČR

Produkce odpadů v České republice v roce 2019 dosáhla hodnoty 37 362,3 tis. t. Produkce komunálního odpadu se od roku 2009 zvýšila o 10,4 % na 5 879,2 tis. t v roce 2019. Na jednoho obyvatele tak připadá 551 kg komunálního odpadu ročně.

V nakládání s odpady dominuje jejich **využití**, především materiálové. Mezi lety 2009–2019 se zvýšil podíl materiálově využitých odpadů ze 72,5 % na 84,8 % a podíl energeticky využitých odpadů z 2,2 % na 3,5 %. Důvodem byly především změny v technologiích zpracování odpadů a větší používání odpadů k náhradě primárních surovin. Podíl odpadů **odstraněných** ukládaním na skládku v roce 2019 dosáhl 9,7 % a postupně se snižuje ve prospěch materiálového a energetického využití odpadů. V nakládání s komunálními odpady však platí, že téměř polovina se ho stále skládá. Nicméně od roku 2009 podíl komunálních odpadů ukládaných na skládku poklesl z 64,0 % na 45,9 % v roce 2019. V roce 2019 činilo množství

¹⁹⁴⁰ Blíže viz Podklady pro oblast podpory odpadového a oběhového hospodářství OPŽP 2021–2027 Prevence vzniku odpadů ze dne 29. května 2020, s. 4. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/odpadove_obehove_hospodarstvi/\\$FILE/OODP-2_Prevence_vzniku_odpadu-20200529.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/odpadove_obehove_hospodarstvi/$FILE/OODP-2_Prevence_vzniku_odpadu-20200529.pdf).

¹⁹⁴¹ Blíže viz § 11 odst. 2 a 3 zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

komunálních odpadů odstraněných ukládáním na skládku 2 696 tis. t, z toho 2 110 tis. t byl směsný komunální odpad. Od roku 2009 se zvyšuje podíl materiálově využitého komunálního odpadu (41 % v roce 2019). V roce 2019 se energeticky využilo 11,7 % komunálního odpadu.¹⁹⁴²

Z hlediska emisí vykázala Česká republika za rok 2019 v sektoru odpadů **emise skleníkových plynů** zhruba 5 300 kt CO₂ ekv. Z toho téměř 93 % tvoří metan (dále se podílí CO₂ a N₂O).¹⁹⁴³ Hlavním zdrojem emisí skleníkových plynů je skládkování odpadu. V roce 2019 bylo uvolněno přibližně 136 kt metanu, což odpovídá 3 400 kt CO₂ ekv. Emise skleníkových plynů z odpadu činily v roce 2019 (bez zahrnutí LULUCF odvětví) 2,75 % z celkových emisí skleníkových plynů v ČR, pokud jde o skládkování, 0,73 %, pokud jde o nakládání s odpadními vodami, a 0,52 %, pokud jde o biologické zpracování odpadu.¹⁹⁴⁴

26.6.1 Právní rámec odpadového hospodářství

Základní rámec pro odpadové hospodářství tvoří **zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech**, který s účinností od 1. 1. 2021 nahradil zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Důvodem pro přijetí zcela nového zákona byla podle zákonodárce komplikovaná a nepřehledná právní úprava, která řadu otázek neřešila vůbec nebo řešila nedostatečně, a dále legislativně technické nedostatky. Koncept oběhového hospodářství se do nového zákona o odpadech promítl zejména zvýšeným tlakem na odklon využitelného odpadu od skládek (zákaz skládkování využitelných odpadů od 1. 1. 2030, limit pro skládkování komunálního odpadu ve výši maximálně 10 % od roku 2035). Současně však došlo k posunu zákazu skládkování využitelného odpadu na rok 2030, tj. o šest let oproti původnímu cíli pro rok 2024.¹⁹⁴⁵ Změna termínu byla spojena s údajnou nepřipraveností ČR na omezení skládkování a obavou z nárůstu poplatků občanů za zpracování odpadu. Nicméně tento posun znamená odklon od aktivního včasného přístupu k recyklaci a možnou brzdou investic do nových technologií. Z hlediska ochrany klimatu je tento odklad v rozporu s požadavkem na omezování emisí metanu ze skládek. S ohledem na

¹⁹⁴² Z návrhu aktualizace plánu odpadového hospodářství ČR, dostupné v meziresortním připomínkovém řízení. Tamtéž viz údaje k vybraným odpadovým tokům a míře tříděného sběru a využití odpadu.

¹⁹⁴³ Pokud jde o celkové emise metanu v ČR, v období 1990–2018 došlo k jejich snížení o 44,1 % a jejich podíl na emisích skleníkových plynů v ČR je méně než 10 %. Hlavními zdroji emisí metanu v ČR jsou fugitivní emise z paliv (fugitivní emise mají podíl 24 %, energetika celkem má podíl 32 %), zemědělství (27 %) a odpadové hospodářství (40 %). Viz podklady k Usnesení č. 161 Výboru pro životní prostředí PSP z 33. schůze ze dne 3. února 2021. Viz též Výhodnocení Politiky ochrany klimatu z roku 2021.

¹⁹⁴⁴ Viz Národní inventarizační zpráva za rok 2019, s. 316. Pozn. Emise z využití odpadu pro energetické účely jsou reportovány v rámci sektoru energetika.

¹⁹⁴⁵ Konec skládkování v roce 2024 vycházel z předchozího zákona o odpadech (zákon č. 185/2001 Sb.) a zahrnoval zákaz ukládat od roku 2024 směsný komunální odpad a recyklovatelné a využitelné odpady.

dlouhodobé degradační procesy na skládkách také posunuje jejich emisní dopady do budoucna.

Systematika nového zákona o odpadech je v zásadě obdobná jako předchozí právní úprava s vyčleněním vybraných výrobků a zpětného odběru do zvláštního zákona. Klíčové prvky právní úpravy se týkají zejména implementace evropských požadavků, pokud jde o cíle na úseku komunálního odpadu, oblasti vyjmutí odpadu z režimu odpadů, režimu vedlejších produktů a stanovení požadavků na recyklaci. Pravidla vycházejí z toho, že odpadová legislativa je založena na důsledné kontrole nakládání s odpady. Hlavním nástrojem je v tomto směru úřední povolení takové činnosti, které je v novém zákoně o odpadech úžeji navázáno na postupy podle stavebního zákona týkající se územního plánování, rozhodování v území, staveb a využívání staveb.¹⁹⁴⁶ Orgány příslušné podle zákona o odpadech vystupují jako dotčené orgány při pořizování územně plánovací dokumentace a vydávají stanoviska z hlediska odpadového hospodářství. Toto propojení je významné také z hlediska naplnění principu blízkosti a soběstačnosti pro zpracování odpadu a splnění environmentálních požadavků pro různé druhy nakládání s odpadem.

V nové právní úpravě je zachován základní požadavek na dodržování hierarchie odpadového hospodářství vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic s důrazem na předcházení vzniku odpadu. Jedním z podstatných úkolů nové právní úpravy je výše naznačený odklon odpadů od skládek ve prospěch jiných způsobů nakládání s odpady. K tomu je určeno zvýšené třídění komunálního odpadu, navýšení poplatku za ukládání odpadů na skládku, dále omezení ukládání komunálního odpadu na skládky a zákaz skládkování využitelného odpadu.

Z hlediska koncepčních nástrojů je klíčovým dokumentem plán odpadového hospodářství na úrovni ČR a na úrovni krajů ve spojení s územním plánováním (územně plánovací dokumentací), z administrativních nástrojů pak povinnosti původců odpadů a povolení k nakládání s odpady (ve vybraných případech ve spojení s procesem posuzování vlivů na životní prostředí, popř. v režimu integrovaného povolování). Mezi nástroji nepřímého působení by měl hlavní roli k dosažení cílů oběhového hospodářství hrát poplatek za ukládání odpadů na skládku.

26.6.2 Hierarchie odpadového hospodářství

Hierarchie odpadového hospodářství je zavedenou součástí unijní a národní legislativy. Podle zásady uvedené v § 3 odst. 3 zák. o odpadech musí být výklad a použití tohoto zákona v souladu s hierarchií odpadového hospodářství. Při jejím uplatňování se zohledňuje celý životní cyklus výrobků a materiálů, zásada předběžné opatrnosti a udržitelnosti, technická proveditelnost a hospodářská udržitelnost, ochrana zdrojů, životního prostředí apod. (viz § 3 odst. 4 zák. o odpadech). Platí však také, že od

¹⁹⁴⁶ Blíže srov. § 33 odst. 1, § 34 odst. 1, § 36 odst. 1, § 37 odst. 1 zák. o odpadech.

hierarchie odpadového hospodářství je možné se odchýlit. To se týká případů, kdy je při zohlednění celkových dopadů životního cyklu vhodné s ohledem na nejlepší výsledek z hlediska ochrany životního prostředí a zdraví lidí upřednostnit určitý způsob nakládání s odpady, např. ve spojení s riziky, která nelze odstranit v rámci materiálového využití odpadu.

Na úrovni **předcházení vzniku odpadu** je žádoucí jak snižování množství vznikajících odpadů, tak snižování jejich nebezpečných vlastností, které mají nepříznivý dopad na životní prostředí a zdraví obyvatel. Samotný zákon o odpadech upravuje obecnou prevenční povinnost každého předcházet vzniku odpadu přenesenou z přechodí právní úpravy. Podle ustanovení § 12 odst. 1 zák. o odpadech platí, že každý je povinen při své činnosti předcházet vzniku odpadu, omezovat jeho množství a nebezpečné vlastnosti. Jedná se ovšem o povinnost deklaratorní povahy.¹⁹⁴⁷ Praktické naplnění tohoto požadavku může spočívat v nastavení spotřebních vzorců každého jednotlivce či domácnosti a může být podpořeno v nastavení vhodných systémů na komunální úrovni, jako jsou obecní *re-use* centra pro různé typy výrobků (spotřební zboží, oděvy a textil, elektrozařízení, nádobí). Zákon o odpadech výslovně reflektuje vztah mezi obcí a občanem, který obci předá movitou věc, kterou je možné dále použít mimo režim odpadů (srov. § 12 odst. 4 a 5 zák. o odpadech).

Právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která vyrábí výrobky, je povinna zabezpečit, že vývoj a **výroba těchto výrobků** omezí vznik odpadů z nich, zejména pak nebezpečných odpadů. Nelze-li vzniku odpadu z těchto výrobků zabránit, platí povinnost zabezpečit, že bude dosaženo co nejvyšší míry využití těchto odpadů v souladu s hierarchií odpadového hospodářství. Prakticky by měl být při výrobě upřednostněn recyklovatelný materiál a nemělo by docházet ke snížení možnosti recyklace nevhodnou kombinací materiálů.

V rámci předcházení vzniku odpadu je řešeno též **kompostování**. Každý může kompostovat biologicky rozložitelný materiál vznikající při jeho činnosti, pokud vzniklý kompost použije v rámci své činnosti nebo jej předá v souladu se zákonem o hnojivech a pokud během kompostování nedojde k ohrožení životního prostředí nebo zdraví lidí (viz § 12 odst. 3 zák. o odpadech), čímž by mělo být upřednostněno nakládání v místě vzniku.

26.6.3 Nakládání s komunálním odpadem

Obce jsou nadále odpovědné za zajištění systému nakládání s komunálním odpadem. Zákon o odpadech nově stanoví na tomto úseku tzv. **separační cíle**. Obce jsou povinny zajistit, aby odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu tvořily v kalendářním roce 2025 alespoň 60 %, v kalendářním roce 2030 alespoň 65 % a v kalendářním roce 2035 alespoň 70 % z celkového množství

¹⁹⁴⁷ SOBOTKA, Michal. Ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí – Odpady a obaly. In DA-MOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 429, 430.

komunálních odpadů, kterých je v daném kalendářním roce obec původcem. Ve srovnání s unijními cíli, které se vztahují k úrovni přípravy k opětovnému použití a úrovni recyklace komunálních odpadů, jsou uvedené separační cíle vždy o 5 % vyšší. Tímto navýšením by tedy mělo být dosaženo cílů také v recyklaci.

Obce jsou dále povinné určit místa pro **oddělené soustředování komunálního odpadu**, a to alespoň nebezpečného odpadu, papíru, plastů, skla, kovů, biologického odpadu, jedlých olejů a tuků. Nově se přidává povinné třídění textilu, a to od 1. ledna 2025 (viz § 59 zák. o odpadech).

26.6.4 Ukládání odpadu na skládky

S účinnosti zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, byla stanovena nová omezení a požadavky pro **odpad směřující na skládky**.¹⁹⁴⁸ Bližší podmínky ukládání odpadů na skládku včetně požadavků na jejich úpravu¹⁹⁴⁹ a odpady, které nebude možné od roku 2030 skládkovat, jsou dány zákonným vymezením a dále prováděcí vyhláškou č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.¹⁹⁵⁰ Komunální odpad bude možné skládkovat i nadále, ovšem při splnění obecných limitů pro skládkování a při splnění 10% podílu skládkování komunálního odpadu v roce 2035.

Ve vztahu ke **komunálnímu odpadu** platí, že jeho vytříděné složky vhodné k opětovnému použití nebo recyklaci nesmí být předány ke spalování v zařízení na energetické využití odpadu a nesmí být předány ani k odstranění, a to s výjimkou odpadu vznikajícího při jejich zpracování splňujícího stanovená kritéria.¹⁹⁵¹

Zákaz skládkování využitelného odpadu úzce navazuje na plnění požadavků spojených s odklonem **biologicky rozložitelných komunálních odpadů (BRKO)** ze skládek, který je důležitý z hlediska emisních dopadů a dále z pohledu využití BRKO k naplnění cílů na úseku obnovitelných zdrojů energie. V roce 2019 reálně došlo v ČR k poklesu skládkování BRKO na úroveň 42 % vůči referenční hodnotě v roce 1995.¹⁹⁵²

¹⁹⁴⁸ Viz § 41 odst. 3 zák. o odpadech a vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

¹⁹⁴⁹ Odborná veřejnost obecně hodnotí požadavky na úpravu jako nedostačující a nesouladné s požadavky unijního práva. Implementace směrnice o skládkách odpadů a rámcové směrnice o odpadech v ČR je přezkoumávána v řízení u Evropské komise [INFR(2022)2017]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR%282022%292017&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search&lang_code=cs.

¹⁹⁵⁰ Viz § 40 odst. 1 zák. o odpadech: „*Provozovatel skládky nesmí od 1. ledna 2030 na skládku ukládat odpady, a) jejichž výhřevnost v sušině je vyšší než 6,5 MJ/kg, b) které překračují limitní hodnotu parametru biologické stability AT4 stanovenou v příloze č. 10 k tomuto zákonu, nebo c) které je za stávajícího stavu vědeckého a technického pokroku možné účelně recyklovat.*“

¹⁹⁵¹ Viz § 35 odst. 3 a § 36 odst. 3 zák. o odpadech, ve spojení s § 8 a § 9 vyhlášky č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Nejedná se však přímo o (kvalitativní) kritéria, ale o stanovení procentuálního podílu k jednotlivým složkám komunálního odpadu, který se postupně snižuje.

¹⁹⁵² Viz Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu, s. 52.

Ekonomickým nástrojem podporujícím odklon od ukládání odpadu na skládky je **poplatek za ukládání odpadů na skládku**. Tento poplatek se z původní částky 500 Kč (v roce 2020) zvýšil na 800 Kč/t v roce 2021, a dále se postupně zvyšuje až na 1850 Kč/t.¹⁹⁵³

26.6.5 Energetické využití odpadu

V rámci řešení způsobu dosažení cílů oběhového hospodářství je vedena diskuse o **míře energetického využití (komunálního) odpadu**. Koncepte Cirkulární Česko 2040¹⁹⁵⁴ i Státní energetická koncepce (2015)¹⁹⁵⁵ považují energetické využití odpadu za vhodné a žádoucí. V Plánu odpadového hospodářství ČR pro roky 2015–2024 je energetické využití odpadu sledováno jako jedno z prioritních opatření, zejména u smíšeného komunálního odpadu. Cíl podporovat budování odpovídající efektivní infrastruktury nutné k zajištění a zvýšení energetického využití nerecyklovatelných zbytkových odpadů je obsažen také v aktualizovaném Plánu odpadového hospodářství ČR pro roky 2015–2024 s výhledem do roku 2035.

Energetické využití komunálního odpadu stojí na vyšší úrovni v hierarchii odpadového hospodářství, je tedy vhodnější než skládkování. Zároveň umožňuje využití hodnoty odpadu jinak (materiálově) nevyužitelného. Zákaz skládkování podle části odborné veřejnosti vyžaduje posílení infrastruktury pro energetické využívání komunálního odpadu (**zařízení pro energetické využívání komunálního odpadu, ZEVO**), a to souběžně vedle podpory recyklace. Energetické využívání odpadu je vnímáno také jako příspěvek k řešení dopadů klimatické změny ve smyslu náhrady za fosilní paliva a ke snížení závislosti ČR na dovozu plynu a ropy ze zahraničí a cesta využití zbytkového odpadu způsobem, který nepoškozuje životní prostředí.

Energetické využívání odpadu je však třeba hodnotit z hlediska **celkových dopadů na životní prostředí**, tj. včetně emisí s tím spojených, z hlediska dopadů

¹⁹⁵³ Obce mohou do dosažení určité hmotnosti komunálního odpadu v daném roce zahrnout využitelný odpad do dílčího základu poplatku za ukládání komunálního odpadu, čímž dosáhnou na slevu z poplatku. Limitní množství takto započteného komunálního odpadu se vypočte jako násobek počtu obyvatel obce a stanoveného množství komunálního odpadu na osobu. V roce 2021 to je 200 kg na obyvatele. Dále se množství každoročně snižuje o 10 kg až na 120 kg v roce 2029. Ust. § 157 ve spojení s přílohou č. 12 zák. o odpadech.

¹⁹⁵⁴ Cirkulární Česko 2040, s. 55, 56.

¹⁹⁵⁵ Státní energetická koncepce, s. 18, 19: „Přestože existují efektivní, dlouhodobě ověřené technologie pro energetické využívání smíšených komunálních odpadů, jsou v ČR provozována pouze tři zařízení energetického využití odpadů se zpracovatelskou kapacitou 654 tis. tun ročně. V roce 2012 pak bylo vyprodukováno přes 2,9 mil. tun smíšeného komunálního odpadu, přičemž většina tohoto odpadu byla umístěna na skládky. Skládá se zde cca 60 % komunálního odpadu, přitom jsou v EU země, ve kterých se neskládá vůbec, nebo téměř vůbec. Odpad se tam materiálově a energeticky využívá téměř beze zbytku. V žebříčku evropských zemí ve skládkování patří ČR 17. místo. V roce 2012 bylo v zařízeních pro energetické využití odpadu (ZEVO) provezeno energeticky využito 11,8% z celkové produkce smíšeného komunálního odpadu.“ Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/52841/60959/636207/priloha006.pdf>.

přepravy odpadu apod.¹⁹⁵⁶ Podle oponentních názorů je výstavba nových ZEVO v rozporu s požadavky zelené transformace ekonomiky¹⁹⁵⁷ a existují obavy z vytváření nadbytečných kapacit pro méně preferované způsoby využití odpadu, které by následně odčerpávaly odpad z jiných technologií. Oponenti ZEVO poukazují také na to, že produkce směsných komunálních odpadů, které mají ZEVO zpracovávat, se musí zákonitě výrazně snížit s tím, jak budou plněny vysoké cíle pro tříděný sběr a recyklaci.

Produkce odpadu má ale prozatím vzrůstající tendenci a recyklační možnosti jsou omezené (neexistující technologie, malá kapacita, otázka ekonomické udržitelnosti, omezená poptávka, existence zbytkového v recyklaci nevyužitelného odpadu)¹⁹⁵⁸ a právě v těchto podmínkách je spatřován prostor pro uplatnění nových ZEVO podporovaný též ze strany resortu životního prostředí.

Ke vhodnému tržnímu nastavení poměru mezi recyklací a energetickým využitím (komunálního) odpadu může přispět zavedení zvláštního poplatku za hierarchicky nižší nakládání s odpady (spalování za účelem získání energie), které však není součástí platné právní úpravy.

Vedle potenciálu ZEVO lze zmínit technologie zabývající se tzv. chemickou recyklací, pyrolytickými procesy apod. zejména ve vztahu ke zpracování plastu a pneumatik, které se již objevují v povolovacích procesech u příslušných úřadů.

26.6.6 Zvláštní výrobky a odpady z nich

Speciální právní úprava se týká elektrických a elektronických zařízení, baterií a akumulátorů, vozidel, pneumatik a obalů, resp. odpadů z nich [viz zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, a zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)].

Pro **výrobky s ukončenou životností a spotřebitelské obaly** (odpady z obalů) platí režim **zpětného odběru**, jehož cílem je maximalizace možnosti opětovného použití nebo recyklace. Schéma zpětného odběru je navázáno na obecní systémy odpadového hospodářství. Pro výrobky s ukončenou životností (vysloužilá elektrozařízení, baterie, akumulátory či pneumatiky) mohou obce na základě dohody

¹⁹⁵⁶ DOSOUDIL, Kryštof. Koncepce odpadového hospodářství a klimatické změny. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 98.

¹⁹⁵⁷ Viz např. postoj Hnutí DUHA. Dostupné z: https://www.hnutiduha.cz/sites/default/files/publikace/2020/10/narodni_plan_obnovy_pripominky_k_vladnimu_navrhu_9.10.2020.pdf.

¹⁹⁵⁸ „*Ekonomicky rentabilní recyklaci odpadů brání nízká poptávka po druhotných surovinách daná nedostatečnou kapacitou výrobců využívajících recykláty. Příkladem může být nedostatečná místní kapacita pro recyklaci vytríděných plastů, která se plně projevila po omezení jejich odběru ze strany Asie. Poptávku po recyklátu snižuje jeho proměnlivá kvalita závisající na vstupní surovině, pokud není zabráněno kontaminaci recyklátu aditivními vlastnostmi materiálu nebo zdravotně závadnými a nebezpečnými látkami [cil 1.3]. Tato nejistota dále prohlubuje nedůvěru zpracovatelů i spotřebitelů v materiály a výrobky obsahující recykláty.*“ Viz Státní politika ŽP 2030, s. 71.

s jejich výrobcem, resp. pro kolektivní systém, obecně závaznou vyhláškou určit místa, kde bude možné tyto výrobky odkládat, čímž snižují riziko odkládání v rámci komunálního odpadu.

Na úseku vybraných výrobků je uplatňován koncept **ekomodulace**, jehož podstatou je zvýhodnění výrobců, jejichž výrobky budou mít nižší dopady na životní prostředí, budou opětovně použitelné a recyklovatelné.

K problematice plastového odpadu se váže také **omezení plastových odnosných tašek**. Ty musí být v místě prodeje výrobků zpoplatněny minimálně ve výši nákladů na její pořízení (nevztahuje se na velmi lehké plastové odnosné tašky – mikrotenové sáčky používané z hygienických důvodů).

Zvláštní úpravu na úseku výrobků přináší implementace směrnice k **jednorázovým plastům** promítnutá do nového **zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků**. Nová úprava zohledňuje zákaz vybraných jednorázových plastů, povinné informování spotřebitele o správném zacházení s odpady, povinné označování výrobků i podíl na nákladech úklidu v obcích.¹⁹⁵⁹

26.6.7 Energie biomasy

Podle vyhodnocení Politiky ochrany klimatu je množství elektřiny z obnovitelných zdrojů energie relativně rovnoměrně rozdělené mezi čtyři hlavní (biomasa, bioplyn, vodní elektrárny, fotovoltaické zdroje) a dva menší zdroje (větrné elektrárny, odpad). Výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů energie zaznamenala díky významné dotační podpoře strmý nárůst v letech 2008–2013. Od roku 2014 množství vyrobené elektřiny z obnovitelných zdrojů energie stagnuje jen s mírnými meziročními výkyvy. Výroba tepla z obnovitelných zdrojů v ČR roste, přičemž jednoznačně převažuje biomasa včetně zastoupení odpadů.¹⁹⁶⁰

Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu z roku 2019 počítá s náhradou cíleného pěstování biomasy na zemědělské půdě pro energetické účely, k čemuž by mohl přispět např. rozvoj výroby biometanu nebo částečná náhrada cíleně pěstované biomasy v bioplynových stanicích biologicky rozložitelným odpadem. Mezi cíli pro energetickou bezpečnost národní klimaticko-energetický plán předpokládá jak podporu transformace stávajících bioplynových stanic na výrobu biometanu, tak i nových biometanových stanic včetně jejich připojení do plynárenské soustavy. S využitím biometanu počítá také Národní akční plán čisté mobility.¹⁹⁶¹

¹⁹⁵⁹ Návrh zákona předložený v předchozím volebním období Poslanecké sněmovny (tisk 1155) nestihl být projednán. Vláda proto schválila návrh znovu a v době dokončování rukopisu byl návrh schválen Senátem Parlamentu ČR.

¹⁹⁶⁰ Vyhodnocení politiky ochrany klimatu, s. 26, 27. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/\\$FILE/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/politika_ochrany_klimatu_2017/$FILE/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf).

¹⁹⁶¹ Viz též SCHWARZ, Martin. Cesta z evropské plynové krize pomocí biometanu. *Odpadové fórum*. 2022, č. 4, s. 15. „*Biometan je nejlevnější dostupnou možností, jak v dopravě nahradit fosilní CNG a LNG a jak v teplotě nahradit spalování hnědého uhlí.*“

26.7 Závěrem: Výzvy oběhového hospodářství

Potenciál v oběhovém hospodářství pro efektivní reakci na změnu klimatu lze vnímat jako velmi významný. Současně jde o schéma, které pokrývá velmi široký záběr lidských činností a jeho naplnění vyžaduje změnu postupů v řadě průmyslových oblastí, jakož i na komunální úrovni a na úrovni spotřebitelů. Ve všech dotčených oblastech je zásadní úloha prevence, snížení spotřeby a plýtvání, zvýšená výrobní efektivita, opakované použití materiálu a další prvky politiky udržitelných výrobků.

Z hlediska nakládání s odpady lze mezi požadavky na řešení ochrany klimatu vymezit tři důležité oblasti. Prvním, zastřešujícím požadavkem je respektování **hierarchie odpadového hospodářství** s důrazem na předcházení vzniku odpadu a maximální využití recyklovaných materiálů, současně však se zohledněním dopadů výrobků a jiných materiálů z hlediska celého životního cyklu a možných negativních vlivů na životní prostředí a lidské zdraví. Druhým klíčovým opatřením ke snížení emisního vlivu z odpadů je **zásadní omezení skládkování** a zákaz skládkování využitelného odpadu. Třetím úkolem je **optimalizace energetického využívání odpadu** včetně využití energie biomasy.

V oblasti nakládání s odpady lze s ohledem na změnu klimatu definovat také nové výzvy. Jedna z nich souvisí se vzrůstajícím počtem extrémních událostí a s tím spojenou nutností řešit nakládání s odpadem vzniklým vlivem těchto událostí. Další výzva je navázána na zavádění nových technologií a nízkoemisních řešení (v průmyslu, v dopravě), což vyžaduje jistou obezřetnost, pokud jde o nakládání s větším množstvím rizikových látek obsažených ve vybraných výrobcích nezbytných pro nové technologie, a také při využívání kritických surovin. Také navýšení podílu obnovitelných zdrojů přináší potřebu zajistit bezpečné nakládání s dosloužilými výrobky na tomto úseku.

Pokud jde o podmínky v ČR, obecně lze uvést, že k dosažení cílů spojených s recyklací odpadu a zákazem skládkování využitelného odpadu prozatím chybí dostatečná a vhodná infrastruktura, která je mimo jiné navázána na nástroje územního plánování (podmínky v území) a povolovací postupy. Její vytvoření může být limitováno nejistotou investorů spojenou s posunem zákazu skládkování využitelných odpadů z roku 2024 na rok 2030. Dalším limitem může být náročnost zpracování některých druhů odpadu a neexistence optimálních technologií. Důležitou oblastí je vhodné nastavení a sjednocení režimu tzv. vedlejších produktů (*by-products*) a ukončení odpadu (*end-of-waste*), které na jedné straně nesmí vybočit z požadavků ochrany životního prostředí a lidského zdraví, ale na druhé straně může podpořit uplatnění cirkulárních postupů.

Pro zajištění plnění recyklačních cílů musí vhodná dotační podpora směřovat nejen do recyklačních technologií, ale také do podpory využití recyklovaných výrobků, a to jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru, tj. také prostřednictvím veřejných zakázek a rozšířené certifikace (ekoznačení) recyklovaných výrobků.

V ČR dále přetrvává požadavek na odklon BRKO od skládek a zvýšení jeho využití. Za účelem maximalizace třídění a následného využití BRKO je žádoucí zvážit podrobnější požadavky na dostupnost nádob na jeho **tříděný sběr**.

Na spotřebitelské úrovni je žádoucí posílení služeb umožňujících dlouhodobé použití výrobků včetně s tím spojených nároků spotřebitelů vůči výrobcům z hlediska kvality a udržitelnosti výrobků. Jelikož je zjevné, že základem jsou výrobní procesy, v nichž se určuje, jak bude výrobek šetrný, udržitelný, opravitelný a recyklovatelný, je vhodné v systému rozšířené odpovědnosti dále specifikovat povinnosti týkající se konkrétních výrobků a průmyslových procesů.

27 UDRŽITELNÁ SPOTŘEBA

Rita Simon

Návyky spotřebitelů byly a jsou obecně důležité. Jejich závažnost je předurčena jednak už omezeními danými naší planetou, a navíc i negativními vedlejšími dopady nekonečně rostoucí spotřeby. Jak se zvyšovalo ekonomické povědomí o konečnosti zdrojů a surovin, změna vzorců spotřebitelských návyků a jejich posun k ekologičtější a udržitelnější spotřebě se od Summitu Země OSN v Riu de Janeiro roku 1992 staly tématem odborných debat i strategií vlád různých zemí. V současné době se při naplňování Pařížské dohody s důrazem na dohodnuté omezení emisí, tzv. vnitrostátně stanovené příspěvky, udržitelná spotřeba znovu vynořuje jako možná strategická oblast, jejímž prostřednictvím by se dalo dosáhnout zásadního snížení uhlíkové stopy. Prostřednictvím ekologicky uvědomělejšího chování spotřebitelů by bylo možno docílit nejen potenciálního přímého účinku chování spotřebitelů na změnu množství produkováných skleníkových plynů, ale i nepřímých změn ve výrobních procesech a výběru ekologičtějších způsobů dopravy v rámci dodavatelského řetězce i mimo něj.¹⁹⁶²

Až doposud byla udržitelnost zakotvena pouze v legislativě o životním prostředí, aniž by byla propojena se spotřebitelskou strategií, ale v současnosti si evropští zákonodárci více uvědomují kontraproduktivitu chybějícího propojení těchto dvou oblastí.¹⁹⁶³ Jakákoli ucelenější právní úprava v oblasti udržitelné spotřeby zatím chybí, proto se tato kapitola věnuje spíše otázce, z jakých věcných východisek by taková budoucí právní úprava mohla vycházet. Zprv si klade za cíl vysvětlit, proč je koncová spotřeba důležitá pro vypořádávání se s klimatickou změnou. Zadrugé shrnuje problematiska témata, která relativizují odpovědnost spotřebitelů za klimatickou změnu. Zatřetí představuje strategii udržitelné spotřeby na třech úrovních: jako dvanáctý požadavek Cílů udržitelného rozvoje OSN, jako agendu Evropské komise a jako opatření na úrovni státu – České republiky. V závěru je uvedeno několik doporučení, která jsou klíčová pro dosažení udržitelné spotřeby, jež je potřebná pro řešení dopadů změny klimatu.

¹⁹⁶² MORAN, Daniel, WOOD, Richard, HERTWICH, Edgar et al. Quantifying the potential for consumer-oriented policy to reduce European and foreign carbon emissions. *Climate Policy*. 2018, č. 1.

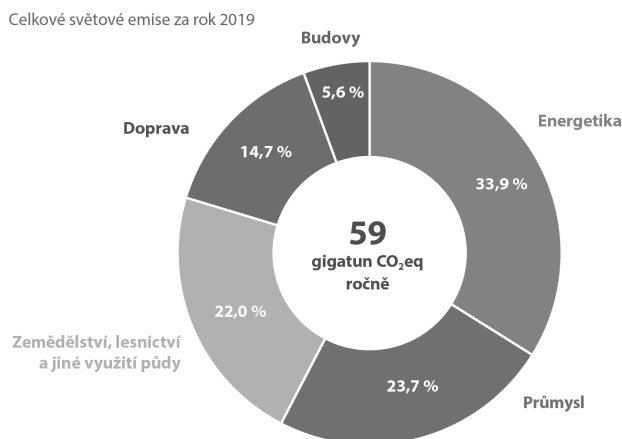
¹⁹⁶³ MICKLITZ, Hans, W., SCHIEFKE, Nikola, LIEDTKE, Christa et al. E-commerce and the trade-off between consumer protection and sustainability [online]. *Sachverständigenrat für Verbraucherfragen*. 2020. Dostupné z: https://www.svr-verbraucherfragen.de/en/wp-content/uploads/sites/2/201110_SVRV_PB3_Onlinehandel_ENGL_bf.pdf.

27.1 Spotřeba a její dopad na životní prostředí a klima

Koncová spotřeba na makroúrovni

Koncová spotřeba představuje asi 65 % celkového HDP zemí OECD.¹⁹⁶⁴ Za posledních 200 let spotřeba – s krátkými přestávkami – neustále roste. Od revoluce v roce 1989 výdaje na koncovou spotřebu ve východoevropských domácnostech narůstají ještě rychleji než v západní Evropě. Pokud považujeme výši spotřeby v roce 2011 za 100 %, pak byl dosažený růst spotřeby v evropských zemích za posledních 9 let v průměru 20 %, trochu nižší ve Francii (14 %) a trochu vyšší ve Velké Británii (31 %).¹⁹⁶⁵ Východoevropské země se však mohou pyšnit ještě vyšším nárůstem spotřeby než ty západoevropské. Například v České republice vzrostla ve stejném období spotřeba průměrné domácnosti o 28 % a na Slovensku byl tento trend ještě strmější, 35 %. Tento neustálý růst koncové spotřeby zatěžuje životní prostředí, přestože spolehlivé statistické údaje ohledně dopadu spotřeby domácností na životní prostředí stále nejsou k dispozici. U domácností **neexistuje výpočet vyprodukovaných emisí skleníkových plynů ani celkové uhlíkové stopy**. Výpočty emisí skleníkových plynů se obvykle udávají v rozdělení podle sektorů, kde bývají k dispozici statistické údaje týkající se energetické spotřeby obytných budov, ale pokud jde například o dopravu, nejsou k dispozici jednoznačné statistické údaje, kolik emisí vyprodukovaly soukromé subjekty a kolik firmy.

Obr. 34 Globální emise skleníkových plynů podle sektorů. Fakta o klimatu.



Autor: Fakta o klimatu | Zdroj dat: IPCC AR6 WG III

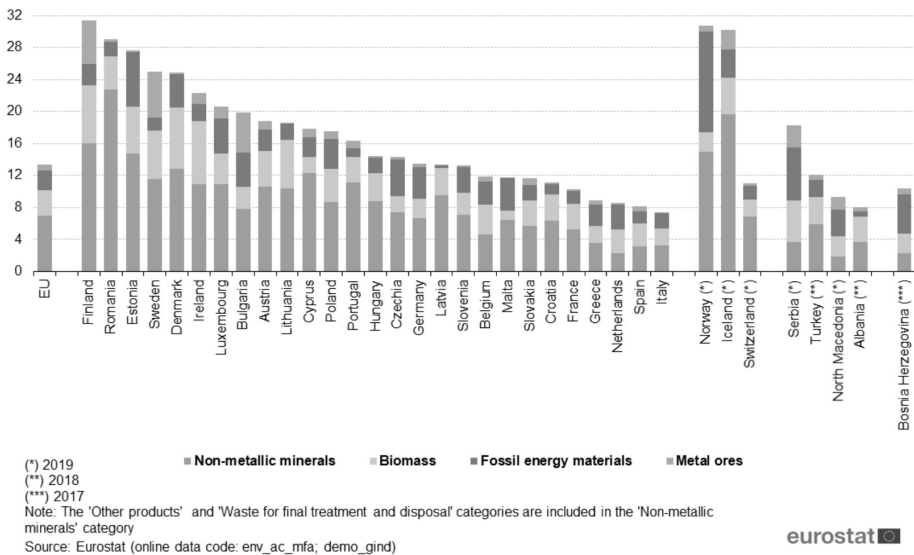
¹⁹⁶⁴ Environment at a Glance 2015: OECD Indicators [online]. *OECD*, 2015, s. 80. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235199-en>.

¹⁹⁶⁵ Final consumption expenditure of households by consumption purpose [online]. *Eurostat*, 22. 4. 2022. Dostupné z: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10_co3_p3&lang=en#

Novější statistické údaje týkající se udržitelnosti nezahrnují pouze emise skleníkových plynů v jednotlivých zemích, ale od roku 2017, po rezoluci OSN,¹⁹⁶⁶ využívají složitější indikátory, jako je materiálová stopa, domácí materiálová spotřeba, index ztráty potravin nebo nebezpečný odpad generovaný na obyvatele, díky čemuž je rozvoj zemí vedoucí k udržitelnosti měřitelnější a dá se snáze porovnávat. **Materiálová spotřeba** zemí je jedním z klíčových parametrů produktivity zdrojů,¹⁹⁶⁷ který naznačuje nejen důležitost kvantity využitého materiálu, ale i spotřeby obecně. Na následujícím **obrázku 35** je vidět, že rozdíly mezi jednotlivými členskými státy EU, co se týče materiálové spotřeby na obyvatele, jsou významné. Je zajímavé, že Česká republika podobně jako další země Visegrádské čtyřky vykazuje lepší výsledky než skandinávské státy či Rakousko a zcela zaostává za Finskem, jež spotřebovalo za rok 2020 nejvíce materiálu na obyvatele. Nizozemsko, Španělsko a Itálie si podle tohoto indikátoru počínají nejlépe, což je způsobeno částečně produktivitou zdrojů, částečně různou ekonomickou základnou hospodářství těchto zemí.

Obr. 35 Domácí materiálová spotřeba podle hlavních kategorií materiálu, v tunách na obyvatele.

Domestic material consumption by main material category, 2020
(tonnes per capita)



Zdroj: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Domestic_material_consumption_by_main_material_category,_2020.png

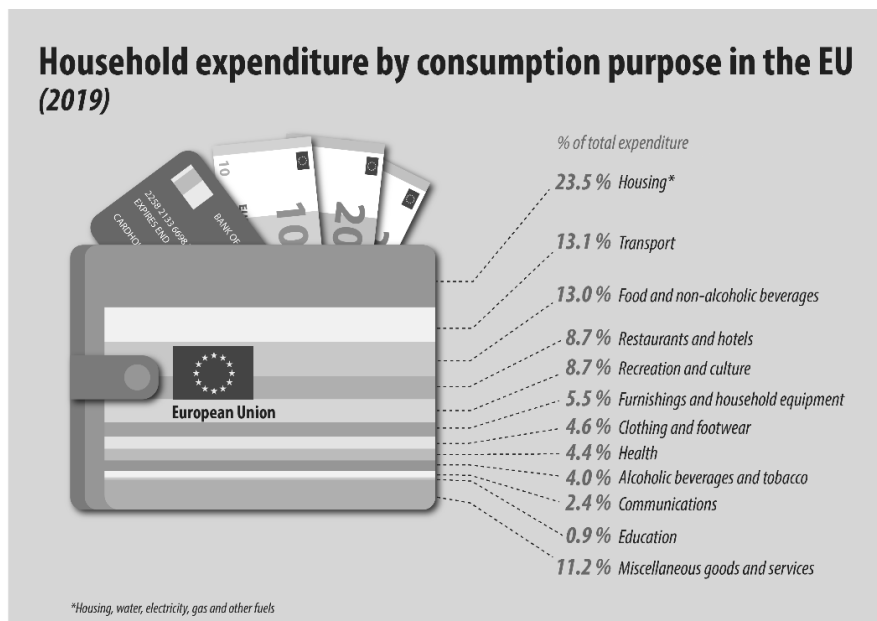
¹⁹⁶⁶ Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 6. června 2017, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313 Archived).

¹⁹⁶⁷ Produktivita zdrojů je definována jako podíl hrubého domácího produktu (HDP) a domácí materiálové spotřeby (DMS). V EU v roce 2019 činila 2,09 €/kg.

Koncová spotřeba na mikroúrovni

K pochopení toho, jaké spotřebitelské chování má největší dopad na životní prostředí, je nezbytné zjistit, jaký druh produktů domácnosti spotřebovávají. Průměrná evropská domácnost vynakládá nejvíce prostředků na bydlení, dopravu a stravu.

Obr. 36 Výdaje domácností podle účelu spotřeby v EU, 2019.



ec.europa.eu/eurostat

Zdroj: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20201130-1> nebo https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_consumption_by_purpose.

S **bydlením** souvisí několik negativních dopadů na životní prostředí. Emise skleníkových plynů jsou zvyšovány výrobou stavebních materiálů, například betonu. Negativní dopad na životní prostředí má i energetická neúspornost budov, nejen proto, že budovy spotřebovávají více energie, než je zapotřebí, ale i proto, že zbytečně uvolněná energie zahřívá okolní vzduch. Samotné vytápění je rovněž velmi problematické, už proto, že všechna používaná paliva, například to neškodlivější, černé uhlí či dřevo, znečišťují ovzduší; přechod na elektrické vytápění by však významně zvýšil výdaje domácností na vytápění v zimním období.¹⁹⁶⁸ Rovněž zvětšující se množství produktů dostupných na trhu vede v domácnostech k tzv.

¹⁹⁶⁸ VAISHNAV, Parth,a FATIMAH, Adilla Mulia. The Environmental Consequences of Electrifying Space Heating *Environmental Science & Technology*. 2020, č. 16 (54), s. 9814–9823.

rebound efektu. Spotřebitelé nakupují více druhů vybavení domácnosti než dříve, kdy neexistovala tak velká možnost výběru. Dnes například kromě pračky nakupují ještě sušičku, nebo si místo obyčejné televize pořídí domácí kino s dalším vybavením, nemluvě o tom, kolik jednotliví členové rodiny nadržávají mobilních telefonů, namísto dřívější jediné pevné linky. Bydlení je také spojeno s dodávkou vody a návyky při používání vody jsou pro životní prostředí velmi důležité.

Dalším z hlavních bodů v domácím rozpočtu je **doprava**. Seznam možných negativních dopadů dopravy na životní prostředí je velmi dlouhý, ale těmi nejdůležitějšími jsou snižování kvality ovzduší, emise skleníkových plynů, zvýšená hrozba globální změny klimatu, hlukové znečištění a ztráta přírodních stanovišť.¹⁹⁶⁹ Doprava má také negativní dopad na kvalitu vody a rozděluje habitaty zvířat. Částičky gumy, ropy a mnoha dalších škodlivin z vozidel se bez přestání ukládají na silnicích a za deště jsou odplavovány dál. Spalování fosilních paliv a přírodních plynů emituje mnohé zplodiny: oxid uhličitý (CO₂), oxidy dusíku (NO_x), oxid dusičitý (NO₂), oxid uhelnatý (CO), metan (CH₄) a olovo (Pb). CO₂ a metan jsou skleníkové plyny a zbytek jsou tzv. antropogenní škodliviny, které poškozují lidské zdraví. Někteří odborníci tvrdí, že spalování fosilních paliv způsobuje místní oteplování, takzvanou regionální změnu klimatu, v oblastech s hustou dopravou; jeho dopad na globální oteplování je problematičtější než samotné emise skleníkových plynů.¹⁹⁷⁰ Blíže k vlivům dopravy na klimatickou změnu viz kapitola 19.

K emisím skleníkových plynů významně přispívá **výroba potravin**, asi z 20 %. Má i další negativní dopady na životní prostředí, například ničení přírodních stanovišť, ošetřování plodin chemickými látkami apod. Některé negativní dopady výroby potravin, resp. zemědělství jsou podrobněji rozebrány v kapitole 20 o sektoru zemědělství, zde jen uvedeme, že nepříznivé dopady z hlediska udržitelnosti jsou zvyšovány i stále běžnější přepravou potravin v rámci internetového obchodování (obaly, přeprava).

Spotřebitelské chování se postupem času mění, a proto je důležité prozkoumat **objem spotřeby v různých oblastech** v delším časovém období. Během posledních 10 let se výdaje domácností razantně zvýšily v oblasti komunikací (33,8 %), zdravotnických služeb (23,9 %) a odpočinku a kultury (22,3 %).¹⁹⁷¹ **Komunikace** nejen spotřebovávají důležité a často vzácné suroviny, jako je wolfram, kobalt či grafit, ale také vyžadují energii. Spotřeba energie komunikačními službami je měřena jen málokdy. Část bývá zahrnuta do nákladů na domácnost, část do spotřeby energie a hmotných nákladů u firem. Vzhledem k tomu, že různé technologie nejsou kompatibilní, v domácnostech se často hromadí různé typy vybavení, například nabíječky, což způsobuje nárůst poptávky, ale i nárůst množství odpadu.

¹⁹⁶⁹ DEMIREL, Hande et al. *Exploring impacts of road transportation on environment: a spatial approach. Desalination*. 2008, č. 1–3 (226), s. 279–288.

¹⁹⁷⁰ RAMANATHAN, Veerabhadran, FENG, Yan. Air pollution, greenhouse gases and climate change: Global and regional perspectives. *Atmospheric Environment*. 2009, č. 1 (43), s. 37–50.

¹⁹⁷¹ Household consumption by purpose [online]. *Eurostat*, 19. listopadu 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_consumption_by_purpose.

Odpočinek, další oblast, v níž spotřeba narůstá nejrychleji, bývá často spojen s **cestováním**. Pro životní prostředí je nejvíce zatěžující letecká doprava, ale ohromné množství skleníkových plynů produkují i cesty na zámořských lodích nebo individuální cestování vysoce znečišťujícím vozem; snižuje se tak i kvalita ovzduší.

27.2 Otázka odpovědnosti spotřebitelů za změnu klimatu

Přestože návyky spotřebitelů jsou důležité, není ospravedlnitelné stavět je do role viníků a připisovat jim v debatě o změně klimatu hlavní zodpovědnost za emise skleníkových plynů, jak to často dělávají firmy.¹⁹⁷² Hlavní argumenty, které komplikují debatu o odpovědnosti v souvislosti se spotřebou, jsou tyto: (1) spotřebitelé tvoří homogenní skupinu; (2) současná kapitalistická tržní ekonomika je založena na neustále rostoucí spotřebě; (3) spotřebitel sám o sobě nedokáže ovlivnit výrobní postupy a dodavatelské řetězce; (4) informační asymetrie a nedostatek transparentních indikátorů překáží vyhodnocování udržitelnějších voleb a (5) stávající legislativou garantovaná spotřebitelská práva vedou k neudržitelným volbám.

Ad 1. Spotřebitelé tvoří homogenní skupinu. Protože skupina spotřebitelů není homogenní, nelze individualizovat dopad spotřebitelů na klima; ani strategie na úrovni států vedoucí k udržitelnější spotřebě nemohou se spotřebiteli nakládat jako s jednou osobou. Odlišné není jen ekonomické chování jednotlivých spotřebitelů, ale i jejich psychologická a sociální motivace, nemluvě o behaviorálním zkruslení, které ještě ztěžuje jejich kategorizaci a povzbuzování. Studie poukazují na to, co považují za jednoznačně dané – že **individuální uhlíková stopa se zvyšuje s příjmem**, zejména v kategorii dopravy, kde má chování zanechávající značnou uhlíkovou stopu, jako je letecké cestování nebo používání auta, vysokou příjmovou elasticitu.¹⁹⁷³ Proto je při vytváření strategií vedoucích k udržitelné spotřebě zcela zásadní rozlišovat mezi spotřebiteli s vysokými a nízkými příjmy a neopomíjet nezbytné potřeby a zájmy zranitelné skupiny spotřebitelů.

Evropská legislativa určená k ochraně spotřebitele bohužel nijak neusnadní kategorizaci skupin spotřebitelů vedoucí k udržitelnému chování, protože definuje pouze **průměrného spotřebitele** coby základ pro právní zkoumání různých obchodních postupů. Tento průměrný spotřebitel, jenž je přiměřeně dobře informovaný a přiměřeně vnímavý a obezřetný,¹⁹⁷⁴ představuje měřítko chápání informací poskytnutých

¹⁹⁷² AKENJI, Lewis. Consumer scapegoatism and limits to green consumerism. *Journal for Cleaner Production*. 2014, vol. 63, s. 15.

¹⁹⁷³ Confronting carbon inequality [online]. *Oxfam*, 21. září 2020. Dostupné z: <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality>. Dále viz MALIER, Hadrien. Greening the poor: the trap of moralization. *The British Journal of Sociology*. 2019, č. 5, s. 1662.

¹⁹⁷⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 1998 ve věci C-210/96, *Gut Springenheide und Tuský*, bod 31, ECLI:EU:C:1998:369.

firmami. Průměrný spotřebitel je považován za sebevědomého a aktivního, tržně se chovajícího občana, který je s to rozumně se rozhodovat a ochotný analyzovat poskytnuté informace.¹⁹⁷⁵ Výjimku z tohoto konceptu tvoří **zranitelní spotřebitelé**, kteří se vyznačují určitými charakteristikami, například věkem, tělesnou či duševní slabostí nebo důvěřivostí, takže se firmami nechají snáze ovlivnit a jsou zranitelnější. Evropské spotřebitelské právo se proto snaží zajistit adekvátní ochranu zranitelných skupin a zabránit deformaci jejich ekonomického chování. Evropský model průměrného spotřebitele je z klimatického hlediska sice zajímavý tím, že tento spotřebitel dokáže pochopit ekologické informace na výrobcích, ale nelze ho dobře použít při vytváření různých strategií vyšší udržitelnosti na úrovni států.

Při identifikaci důležitých reprezentativních skupin mohou být užitečné kategorie spotřebitelů z behaviorální ekonomie. Například podle Reische¹⁹⁷⁶ lze spotřebitele rozdělit do pěti velkých skupin podle jejich očekávání pozornosti, jejich chování a jejich chápání: **(1) racionální, snadno se rozhodující spotřebitel**, který je schopen vybrat si zboží podle svých preferencí; **(2) spotřebitel podléhající svodům**, který svá rozhodnutí zakládá na zvláštní nabídce, aktuálních trendech nebo jiném psychologickém dojmu; **(3) spotřebitel hledající status**, který své rozhodnutí zakládá na značkách zboží, aby upoutal pozornost; **(4) politicky aktivní občan-spotřebitel**, jehož rozhodování je motivováno politicky; a konečně **(5) ekologicky a společensky zodpovědný spotřebitel**, pro něhož je důležité, aby jeho volby ohledně koupě byly v souladu s jeho environmentálními a sociálními přesvědčeními. Přestože individuální chování členů těchto pěti různých skupin může být odlišné, je jasné, že ekologičtější rozhodnutí o koupi se dají očekávat spíše u skupiny (5) než u skupiny (2).

Ad 2. Současná tržní ekonomika je založena na neustále rostoucí spotřebě. Dnešní ekonomika je založena na očekávání nepřetržitého růstu.¹⁹⁷⁷ Bez stále rostoucí spotřeby by nebyla stimulována výroba a hospodářského růstu by nemohlo být dosaženo.¹⁹⁷⁸ Snížení spotřeby během celosvětové pandemie covid-19 mělo ničivý dopad na malé a střední firmy po celém světě, což potvrdilo teorii, že trhy nemohou růst bez určité úrovně spotřeby. Proto nelze spotřebu samu o sobě považovat za viníka a hlavní důvod změny klimatu, je třeba bedlivě zkoumat celý hospodářský systém. Tato kniha sice nedokáže odpovědět na otázku, jak změnit strukturu stávajícího hospodářského systému, ale je potřeba se kriticky vyjádřit ohledně jeho „zezelenání“.

Současné ekonomické diskuse o nulovém růstu či o „zeleném“ nebo udržitelném hospodářství¹⁹⁷⁹ se neshodují na nezbytné míře intervencí do tržních mechanismů.

¹⁹⁷⁵ Podrobněji viz SIMON, Rita. Spotřebitelské modely v evropském a českém právu s ohledem na smluvněprávní spory. *Právník*. 2018, č. 5, s. 385.

¹⁹⁷⁶ REISCH, Lucia A., RÖPKE, Inge. *The Ecological Economics of Consumption. Current Issues in Ecological Economics*. Edward Elgar, 2005, s. 223.

¹⁹⁷⁷ Kritika a teorie nulového růstu viz KALLIS, Giorgos, KOSTAKIS, Vasilis, LANGE, Steffen. Research On Degrowth. *Annual Review of Environment and Resources* 2018, vol. 43, s. 291.

¹⁹⁷⁸ AKENJI, L. *Consumer scapegoatism and limits to green consumerism*. Op. cit., s. 16.

¹⁹⁷⁹ Viz LOREK, Sylvia, SPANGENBERG, Joachim H. Sustainable consumption within a sustainable economy – beyond green growth and green economies. *Journal for Cleaner Production*. 2014. AKENJI, L. *Consumer scapegoatism and limits to green consumerism*. Op. cit.

Zastánci neoliberální ekonomie jsou přesvědčeni, že pouhé „zezelenání“ výrobních postupů – aniž by se dosáhlo stejného ekonomického růstu – postačí, aby se environmentální tlak na naši planetu snížil.¹⁹⁸⁰ Zastánci udržitelného rozvoje se domnívají, že udržitelná spotřeba vyžaduje, aby lidé spotřebovali méně, aby se snížil tlak na přírodní zdroje surovin a omezilo se množství odpadu, jenž je důsledkem výroby a spotřeby.¹⁹⁸¹ Vlády států jsou obvykle nakloněny spíše myšlence „zeleného“ konzumerismu podporovaného trhem než představě udržitelné spotřeby, protože tento druh konzumerismu je pečlivě vyvážen tak, aby nezpomaloval ekonomiku, ale působil jako okrajová činnost chránící pouze před těmi nejničivějšími, okamžitými environmentálními problémy. Teprve čas ukáže, zda tichá podpora spotřeby a co nejmenší možné zásahy do výrobních a tržních mechanismů povedou k zastavení změny klimatu; téměř jistě se dá předvídat, že tomu tak nebude.

Ad 3. Spotřebitelé nemohou ovlivnit výrobní postupy ani dodavatelské řetězce. Dalším důvodem, proč spotřebitelé nemohou být hlavním katalyzátorem udržitelnosti, je skutečnost, že jen minimálně ovlivňují výrobní proces.¹⁹⁸² Podle statistiky EU je zhruba 80 % dopadu výrobku na životní prostředí dáno už ve fázi jeho návrhu, takže schopnost spotřebitelů podpořit udržitelnou výrobu je velmi omezená.¹⁹⁸³

Na druhou stranu jsou spotřebitelé a domácnosti s to ovlivnit počet zakoupených výrobků a vyhnout se nákupu „nepotřebných“ produktů. Pro vyvinutí tlaku na výrobce prostřednictvím tržních mechanismů je nezbytné kritické množství informovaných, ekologicky uvědomělých spotřebitelů.¹⁹⁸⁴ Ale i tak si lze stěží představit, že by spotřebitelé mohli přimět nadnárodní společnosti, aby změnily svůj dodavatelský řetězec nebo ho kontrolovaly. Aby to bylo možné, většina spotřebitelů by pravděpodobně musela patřit do ekologicky a společensky zodpovědné skupiny; zásadní roli při kontrole firem a vyvíjení nátlaku, aby vyráběly udržitelněji, by měly sehrávat spotřebitelské organizace. Jinak lze rychlé změny ve výrobních procesech dosáhnout jen prostřednictvím státní intervence, což se zdá být účinnější.

Ad 4. Informační asymetrie a nedostatek transparentních indikátorů brání správnému vyhodnocování udržitelnějších voleb. Informační asymetrie mezi výrobcem a spotřebitelem je nesmírná. Spotřebitel většinou nemá podrobné informace o tom, odkud pochází jednotlivé součásti sestavené v koncový produkt a jak dlouhou cestou a jakým způsobem byly dopraveny ke koncovému uživateli. Hledání udržitelného výrobku může být mnohem náročnější, než se zdá na začátku, když

¹⁹⁸⁰ EHRESMAN, Timothy G., OKEREKE, Chukwumerije. Environmental justice and conceptions of the green economy. *International Environmental Agreements*. 2014, č. 15.

¹⁹⁸¹ AKENJI, L. *Consumer scapegoatism and limits to green consumerism*. Op. cit., s. 16.

¹⁹⁸² LENZEN, Manfred, MURRAY, Joy, SACK, Fabian et al. Shared producer and consumer responsibility – Theory and practice. *Ecological Economics*. 2007, č. 1.

¹⁹⁸³ Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation [online]. European Parliament: Report, s. 8. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/648769/IPOL_IDA\(2020\)648769_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/648769/IPOL_IDA(2020)648769_EN.pdf).

¹⁹⁸⁴ AKENJI, L. *Consumer scapegoatism and limits to green consumerism*. Op. cit., s. 15.

vezmeme v úvahu komplexnost parametrů, které by měl ekologicky uvědomělý spotřebitel porovnat.¹⁹⁸⁵

Spotřebitelům **brání ve volbě udržitelných výrobků** nejen nedostatek srozumitelných, transparentních a důvěryhodných informací o uhlíkové stopě na etiketách, ale i významné cenové rozdíly mezi více či méně ekologickými výrobky¹⁹⁸⁶ či rozdíly ve způsobu dopravy. Udržitelné výrobky obvykle nepatří mezi nejlevnější ani nejúspěšnější, nemluvě o psychologickém zkraslení, které spotřebitelům brání nakupovat ekologické výrobky.¹⁹⁸⁷ Průměrný spotřebitel, který podporuje tržní mechanismy, proto nepochybně sám o sobě udržitelnost nedokáže zajistit.

Dalším důležitým problémem je skutečnost, že vzhledem k nedostatku komplexních a důvěryhodných informací na etiketách a energetických štítcích spotřebitelé neví, které změny přístupu by co nejučinněji snížily jejich osobní dopad na životní prostředí. Změnit stravovací návyky, nebo nakupovat jen ekologické výrobky? Některé kroky, například změna poskytovatele energií, souvisí s vlastnictvím nemovitosti, jehož podmínky jsou v různých evropských zemích odlišné. Tato nejistota je měřena zvláštním výzkumem Eurobarometru, týkajícím se postojů evropských občanů k životnímu prostředí, který ukazuje, že spotřebitelské návyky v jednotlivých členských státech jsou velmi odlišné.¹⁹⁸⁸ **Počet ekologicky uvědomělejších spotřebitelů** v Evropě však neustále narůstá. Podle posledních zjištění Eurobarometru je nejoblíbenější činností třídění odpadu k recyklaci – v zájmu životního prostředí to jsou ochotny dělat tři čtvrtiny Evropanů. Ovšem nákup výrobků označených ekologickou značkou a omezení spotřeby vody už spotřebitelé v takové oblibě nemají. Hned poté následuje omezení spotřeby energie v domácnostech. Pandemie covidu-19 měla bohužel negativní dopad na využívání veřejné dopravy a míra používání osobních vozů a doručovacích služeb se zvýšila. Na druhou stranu se už tolik necestuje letecky a ve všech evropských městech se zvýšila obliba jízdy na kole. Budoucí trend kroků bránících změně klimatu v Evropě se dá předvídat jen stěží, ale několik studií zdůrazňuje,¹⁹⁸⁹ že srozumitelné a transparentní indikátory ekodesignu a uhlíkové stopy na produktech a v souvislosti se službami jsou zcela zásadní pro to, aby se spotřebitel rozhodl zakoupit udržitelnější výrobek. Tyto indikátory by měly zahrnovat – pokud je to možné – celý výrobní proces, ale přesto by měly být pro spotřebitele jasné a srozumitelné.

¹⁹⁸⁵ McDONALD, Seonaidh, OATES, Caroline J., THYNE, Maree et al. Flying in the face of environmental concern: why green consumers continue to fly. *Journal of Marketing Management*. 2015, č. 13–14, s. 1510.

¹⁹⁸⁶ Ibid., s. 1512.

¹⁹⁸⁷ LUCHS, Michael, Gerhard, PHIPPS, Marcus a HILL, Tim. Exploring consumer responsibility for sustainable consumption. *Journal of Marketing Management*. 2015, č. 31 (13), s. 1450.

¹⁹⁸⁸ Attitudes of European citizens towards the environment [online]. *Eurobarometer* 468, říjen 2021. Dostupné z: https://data.europa.eu/data/datasets/s2156_88_1_468_eng?locale=en. Zvláštní průzkum Eurobarometru 513, duben 2021. Dostupné z: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2273>.

¹⁹⁸⁹ MALCOLM, Rosalind. Ecodesign Laws and the Environmental Impact of Our Consumption of Products [comments]. *Journal of Environmental Law*. 2011, č. Ibid., s. 448.

Evropské spotřebitelské trhy jsou řízeny informacemi, což znamená, že evropská legislativa nereguluje trhy, ale pouze informace, které by měl prodejce poskytnout spotřebiteli (tzv. informační paradigma); klíčovou otázkou je poskytnutí srozumitelných a pravdivých informací, které by spotřebiteli umožnily rozhodnout se pro udržitelnější produkt. Pouze věrohodné klimatické indikátory a označení proto spotřebitelům mohou umožnit, aby v rámci trhu sehráli svou roli.

Ad 5. Stávající legislativou garantovaná spotřebitelská práva vedou k neudržitelným volbám. Evropská politika ochrany spotřebitele byla vytvořena na podporu vnitřního trhu a blahobytu: má „*dosažením vysoké úrovně ochrany spotřebitele přispět ke správnému fungování vnitřního trhu*“.¹⁹⁹⁰ Podle tohoto tržně orientovaného přístupu by mělo být dosaženo bezpečí spotřebitelů jen minimálním zásahem do volného trhu. Zákon stanovil zvláštní požadavky jen ve specifických nákupních situacích, například při obchodování online nebo mimo obchodní prostory, nebo pokud jde o speciální druh zboží, tzv. zboží založeného na důvěře, jako jsou finanční služby nebo potraviny.¹⁹⁹¹ Spotřebitel získal zejména právo na informace, částečné právo na odstoupení od smlouvy a právo na právní ochranu. Důsledkem byla rozsáhlá informační povinnost pro firmy, většinou obchodující online. Jak se rozrůstalo obchodování po internetu, zejména za pandemie, bylo stále jasnější, že některá tato práva či požadavky mají zpětný dopad a komplikují udržitelnější varianty internetového obchodování i fyzického zboží.¹⁹⁹² Z hlediska udržitelnosti jsou nejkritizovanějšími požadavky spotřebitelského zákona právo na odstoupení od smlouvy bez poplatku v internetovém obchodě, požadavky na informace a nedostatečná hierarchie bonusů při vadném plnění.

Zde blíže rozvedeme jeden z největších spotřebitelských problémů vztahujících se ke změně klimatu, a to **právo spotřebitele na odstoupení od smlouvy při nákupu na internetu**. Podle čl. 9 evropské směrnice o právech spotřebitelů¹⁹⁹³ má spotřebitel právo do 14 dnů odstoupit od smlouvy uzavřené na dálku nebo mimo obchodní prostory bez uvedení důvodu. Obvykle spotřebitel hradí pouze přímé náklady na vrácení zboží, ale ve většině případů nabízí jejich uhrazení prodejce. Prodejce dále hradí náklady na vrácení zboží v případě, kdy spotřebitele o těchto nákladech opomněl informovat, jako pokutu. Podle nedávné německé studie hradí náklady spojené s vrácením zboží jen velmi málo spotřebitelů, protože pouze 15 % prodejců účtuje spotřebiteli při vrácení firemní náklady na dopravu. Zdá se, že **vrácení**

¹⁹⁹⁰ Článek 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů. Viz též REICH, Norbert, MICKLITZ, Hans W., ROTT, Peter et al. *European Consumer Law*. Cambridge: Intersentia, 2014, s. 22.

¹⁹⁹¹ Tento minimalistický, na trh orientovaný přístup dal nicméně vzniknout více než 90 evropským směrnicím a nařízením v oblasti ochrany práv spotřebitelů. Podrobněji SIMON, Rita. *Consumer Protection and Public Interest*. In TICHÝ, L., POTACS, M. (Eds.). *Public Interest in Law*. Cambridge: Intersentia, 2021, s. 280.

¹⁹⁹² TERRY, Evelyn, GOOL, Elias Van. The role of European consumer regulation in shaping the environmental impact of e-commerce. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2021, č. 3, s. 90.

¹⁹⁹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů.

zásilek je nákladné nejen pro firmy,¹⁹⁹⁴ ale i pro životní prostředí, protože podle statistických údajů využili němečtí spotřebitelé v roce 2018 své právo na vrácení u asi 16 % doručených zásilek (tj. u 280 milionů zásilek). To znamená, že zhruba každá šestá zásilka putuje nejméně dvakrát až třikrát zbytečně, nepočítaje v to nezdařené doručení, a přispívá tak ke zbytečnému znečištění ovzduší a emisím CO₂. Podle této studie bývá v největší míře vráceno textilní zboží a obuv (45 %!) a nejméně elektronika (5 %).¹⁹⁹⁵ V lepším případě může být vrácené zboží okamžitě prodáno znovu, ale jindy musí být před novým prodejem opraveno, a přibližně 4 % vrácených produktů byla nepoužitelná, a proto vyhozena.¹⁹⁹⁶ Z hlediska environmentální legislativy toto právo na odstoupení od smlouvy nejenže koliduje s principem „znečišťovatel platí“, ale i s obecným zájmem na veřejném zdraví a čistém ovzduší. Proto je potřeba do budoucna vytvořit udržitelnější způsob obchodování po internetu i doručování zásilek.

Dalším běžným problémem obchodování po internetu je **neúspěšné doručení zásilky**, které je zapříčiněno jednak neefektivní logistikou, jednak doručováním příliš orientovaným na rychlost. Spotřebitelé často nemají možnost vybrat si individuálně přesný čas doručení, což by mohlo snížit počet neúspěšných doručení. Evropská legislativa se v současné době dopadem neúspěšných doručení zásilek na životní prostředí nezabývá a spotřebitelé a prodejci náklady na ně nesdílí.¹⁹⁹⁷

Dalším vážným problémem spotřebitelského práva je, že současné **informační povinnosti** při nabízení produktů jsou velmi rozsáhlé, zejména při obchodování po internetu, ale neumožňují spotřebitelům, aby se rozhodovali mezi různými produkty pro ten udržitelnější, i pokud jde o možnosti doručení, ani je k tomu nemotivují.¹⁹⁹⁸ Firmy sice mají na základě různých směrnic a pravidel týkajících se ekodesignu, označení a štítků uvádějících energetickou spotřebu produktů spotřebitele informovat o energetické výkonnosti a spotřebě energie u většiny vybavení domácnosti, ale stále chybí povinné informace, pokud jde o počítače, set-top boxy nebo elektromotory,¹⁹⁹⁹ nemluvě o chytrých telefonech, kde je jak ekodesign, tak energetické štítkování stále v nedohlednu.

Možnosti doručení neberou v úvahu dopad na životní prostředí a udržitelnější možnosti jednak nejsou na první pohled vidět, jednak často ani nejsou levnější. Firmy i spotřebitelé si stěžují na přemíru bezobsažných informací, zcela základní informace o dopadu produktu a způsobu doručení na životní prostředí však téměř zcela chybí. Firmy jen velmi zřídka dobrovolně spotřebitele motivují, aby se

¹⁹⁹⁴ Celkové náklady na vrácení se v případě německého průmyslu odhadují na 5,46 miliard € ročně. MICKLITZ, H. W., SCHIEFKE, N., LIEDTKE, C. et al. *E-commerce and the trade-off between consumer protection and sustainability*. Op. cit.

¹⁹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁹⁶ Ibid, s. 13.

¹⁹⁹⁷ Viz TERRY, E., GOOL, E. V. *The role of European consumer regulation in shaping the environmental impact of e-commerce*. Op. cit., s. 93.

¹⁹⁹⁸ Ibid, s. 94.

¹⁹⁹⁹ Podrobněji viz Ecodesign and Energy Labelling [online]. *Evropská komise*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/ecodesign_en.

rozhodoval „zeleně“, a pokud ano, spotřebitelé si nejsou jistí, zda se daným údajům dá věřit.²⁰⁰⁰ Nedostatek použitelných transparentních environmentálních indikátorů komplikuje život i firmám, protože nejistota, že by se mohlo ukázat, že jejich ekologicky označené výrobky jsou ve skutečnosti běžné, ospravedlňuje jejich neochotu ekologické označování vůbec používat. Na jednu stranu všichni hráči na trhu souhlasí s tím, že *greenwashingu* by se mělo zamezit dohledem nad trhem, což už je možné,²⁰⁰¹ ale absence jednotné metodologie i zhodnocení ekologičnosti výrobku zavedení takového dohledu vážně ohrožuje.²⁰⁰² Jak rychle bude možné vytvořit důvěryhodné environmentální indikátory, se nedá předvídat, ale je to zásadně důležité pro spotřebitele i pro firmy.

Pokud jde o požadavky v souvislosti se **zárukou** podle čl. 10 směrnice o smlouvě o prodeji zboží²⁰⁰³ v případě výrobku neodpovídajícího požadavkům, má spotřebitel právo, aby byl výrobek uveden do souladu s požadavky, nebo pokud to není možné, požádat o přiměřenou slevu či o ukončení smlouvy. Prvořadým bonusem pro spotřebitele je však oprava nebo výměna, **směrnice bohužel nevytváří hierarchii ve prospěch udržitelnějšího řešení**. Rozhodnutí soudů na úrovni států potvrzují rovnoprávnost obou možností,²⁰⁰⁴ což je z perspektivy udržitelnosti politováníhodné. Některé členské státy – průkopnický si počíná Francie – uvažují o motivacích k volbě opravy. Naneštěstí není možné zavést povinný celostátní požadavek vzhledem k tomu, že dotyčná směrnice EU preferuje maximálně smírné řešení, což znamená, že členské státy do ní nemohou zahrnout více ani méně striktní opatření.

27.3 Udržitelná spotřeba mezi cíli udržitelného rozvoje OSN

Strategie udržitelné spotřeby je mezi různými strategiemi vlád jednotlivých států vedoucími k dosažení cílů relativně nová. Přestože zpráva Gro Harlem Brundtlandové Naše společná budoucnost²⁰⁰⁵ se stala základem konceptu udržitelného rozvoje, jen krátce se zmiňuje o minimálních standardech spotřeby jako o „nezbytných lidských potřebách“ a zdůrazňuje, že požadavky těch, kteří nežijí v chudobě, mohou

²⁰⁰⁰ *Attitudes of European citizens towards the environment*. Op. cit.

²⁰⁰¹ Podle čl. 6, čl. 7 a čl. 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu.

²⁰⁰² Consumer market study on environmental claims for non-food products [online]. *Evropská komise*, 2014. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/study_on_environmental_claims_for_non_food_products_2014_en.pdf.

²⁰⁰³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/771 ze dne 20. května 2019 o některých aspektech smluv o prodeji zboží.

²⁰⁰⁴ Např. Rozsudek Rechtbank Amsterdam ze dne 8. června 2016. ECLI:NL:RBAMS:2016:4197 a rozsudek Rechtbank Amsterdam ze dne 18. dubna 2017 ECLI:NL:RBAMS:2017:2519.

²⁰⁰⁵ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Dostupné z: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

mít zásadní dopad na životní prostředí.²⁰⁰⁶ Změna vzorců spotřeby se však stala jednou z hlavních součástí nezávazné strategie OSN Agenda 21 – udržitelný rozvoj na Summitu Země v Riu de Janeiro v roce 1992, poté co představitelé nejlivnějších zemí celého světa uznali, že „*hlavní příčinou pokračujícího úpadku životního prostředí na světě je neudržitelný vzorec spotřeby a výroby*“.²⁰⁰⁷ Hlavním bodem zájmu se stala jak podpora nových vzorců spotřeby a výroby se sníženým negativním dopadem na životní prostředí, tak rozvoj lepšího pochopení role spotřeby a způsob, jak vytvořit udržitelnější vzorce.²⁰⁰⁸ Kapitola 4 Agendy 21 obsahuje několik důležitých strategických aktivit, které by měly jednotlivé státy vytvořit, aby podpořily změny v neudržitelné spotřebě; jejich vlády však na tuto výzvu reagovaly velmi odlišně. Jednou z průkopnických zemí v Evropě bylo Dánsko, kde je udržitelná spotřeba a výroba součástí úsilí vlády o zlepšení životního prostředí už od 80. let 20. století. Avšak ve východoevropských zemích toto téma stále nepatří k prioritám politiky.

Udržitelná spotřeba po dlouhou dobu nebyla tématem mezinárodních jednání, ale 23 let po Summitu Země v Riu byla konečně OSN přijata mezi tzv. SDGs jako **12. cíl udržitelného rozvoje**.²⁰⁰⁹ Agenda 2030 obsahuje 17 všeobecných výzev týkajících se ochrany planety a zajištění toho, aby se všichni lidé v roce 2030 mohli těšit míru a prosperitě; obsahem 12. cíle jsou dvě témata, zodpovědná spotřeba a výroba. Tato dvojice byla ve stejném roce krátce zmíněna v Pařížské dohodě na konci její preambule.

Přestože tato dvojice témat – podobně jako všechny cíle udržitelného rozvoje (SDGs) – je velmi široká a navzájem se podmiňující, další rezoluce OSN z roku 2017²⁰¹⁰ se zasloužila o to, aby byla „akčnější“ díky indikátorům využívaným k měření posunu jednotlivých států ke každému cíli.²⁰¹¹ Podle této rezoluce by měl ve všech zemích vzniknout desetiletý rámec (2020–2030) **programů pro udržitelnou spotřebu a výrobu**, nejprve v rozvinutých zemích, a paralelně by byl brán v úvahu rozvoj a možnosti rozvojových zemí. Rezoluce se pokouší vytvořit i pro tuto dvojici cílů **měřitelné indikátory** (materiálová stopa, index ztráty potravin apod.), díky nimž by byl rozvoj jednotlivých zemí porovnatelnější a viditelnější. Některé indikátory, například Stupeň udržitelných strategií veřejných zakázek, však zůstanou i v budoucnu subjektivní. Po analýze konkretizovaného akčního plánu OSN je třeba podotknout, že uvedené kroky většinou souvisejí s výrobou. Rezoluce obsahuje jen

²⁰⁰⁶ Ibid, kapitola 2, 3.42.

²⁰⁰⁷ Agenda 21. OSN, 1992, kapitola IV. Dostupné z: <https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>.

²⁰⁰⁸ AKENJI, L. *Consumer scapegoatism and limits to green consumerism*. Op. cit., s. 15.

²⁰⁰⁹ The Sustainable Development Goals. Dostupné z: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>.

²⁰¹⁰ Rezoluce Valného shromáždění OSN ze dne 6. června 2017, Work of the Statistical Commission pertaining to the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/71/313 Archived). Dostupné z: https://ggim.un.org/documents/a_res_71_313.pdf.

²⁰¹¹ SDG Indicators – Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development [online]. Dostupné z: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>.

málo kroků týkajících se druhé oblasti této dvojice, spotřeby. Zmiňuje pouze zredukování potravinového odpadu a odpadu obecně, ovšem cíl 12.8, zajistit do roku 2030, „*aby lidé na celém světě měli přístup k relevantním informacím a povědomí o udržitelném rozvoji a životních stylech v souladu s přírodou*“, je velmi vágní. Na jednu stranu to vládám jednotlivých zemí ponechává volnou ruku, na druhou stranu cíl postrádá měřitelnost a velmi pravděpodobně povede k významné diferenciaci mezi jednotlivými zeměmi.

27.4 Udržitelná spotřeba podle Zelené dohody pro Evropu

Evropská unie je pevně rozhodnuta hrát aktivní roli při maximalizaci pokroku vedoucího k dosažení cílů udržitelného rozvoje.²⁰¹² Evropská komise navrhla v roce **2008 balíček týkající se udržitelné spotřeby a výroby** a udržitelné průmyslové strategie, první legislativní kroky ohledně energetického štítkování domácích spotřebičů²⁰¹³ a dobrovolného systému označování Ecolabel však proběhly už v roce 1992. První směrnice o ekodesignu, která vytváří rámec pro ustanovení závazných ekologických požadavků pro elektrické spotřebiče a související výrobky, pochází z roku 2005,²⁰¹⁴ rozšiřování jejího záběru však brání nedostatek politické podpory.²⁰¹⁵ Jedna britská studie sice dospěla k závěru, že každá libra investovaná do ekodesignu se do britského hospodářství navrátí 3,8krát,²⁰¹⁶ proces vedoucí k posílení legislativy umožňující větší udržitelnost je však velmi pomalý. Evropská unie od roku 2017 pravidelně monitoruje posun k cílům udržitelného rozvoje v kontextu EU. Pokud jde o udržitelnou spotřebu a výrobu obecně, členské státy vykazují většinou pozitivní trend, avšak pokud jde o emise automobilů a vytváření a zpracování odpadu, je pokrok naopak zcela nedostačující (k tomu viz kapitola 19 o dopravě).

Od dob **Zelené dohody pro Evropu** je plánována zásadní změna. Výkonnost zdrojů a udržitelnost se stala strategickou prioritou ve všech oblastech. **Směrnice o ekodesignu** byla v roce 2019 konečně úspěšně rozšířena²⁰¹⁷ na servery a úložiště

²⁰¹² Sustainable development in the European Union: Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context [online]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/11011074/KS-02-20-202-EN-N.pdf/334a8cfe-636a-bb8a-294a-73a052882f7f?t=1592994779000>.

²⁰¹³ Směrnice Rady 92/75/EHS ze dne 22. září o uvádění spotřeby energie a jiných zdrojů na energetických štítcích spotřebičů pro domácnost a v normalizovaných informacích o výrobku.

²⁰¹⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES ze dne 21. října 2009 o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie.

²⁰¹⁵ Zpráva o implementaci směrnice o ekodesignu [2009/125/ES, 2017/2087(INI)]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0165_EN.html#_part1_def5.

²⁰¹⁶ Zpráva DEFRA 2015, s. 104. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406225/defra-regulation-assessment-2015.pdf.

²⁰¹⁷ Nařízení Komise (EU) 2019/2021 ze dne 1. října 2019, kterým se stanoví požadavky na ekodesign elektronických displejů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/125/ES, mění nařízení Komise (ES) č. 1275/2008 a zrušuje nařízení Komise (ES) č. 642/2009.

dat a na elektromotory, zatímco požadavky ekodesignu u myček nádobí, praček a sušiček v domácnostech jsou nyní povinné stejně jako energetické štítkování. Chytré telefony jsou však stále mimo dosah obou regulací: cílem nových iniciativ je zavést použití směrnic na nejširší možnou oblast spotřebitelského zboží včetně textilií, nábytku a chemikálií. Pokud jde o dobrovolný systém označování Ecolabel a „zelené“ veřejné zakázky, očekává se, že v budoucnosti budou kritéria jasnější. Další prioritou Zelené dohody je motivace spotřebitelů k „zelenému“ přechodu k udržitelnosti.

Pokud jde o „zelenou tranzici“ u spotřebitelů, Evropská komise předpokládá, jak to bývá obvyklé na vnitřním trhu, že vzniknou pouze nové informační povinnosti a některá nová práva. Lepší informace v souvislosti se životním prostředím by spotřebitelům měly pomoci při nakupování udržitelnějších výrobků; měla by to být například životnost výrobku, ale i dostupnost opraven a návodů k opravě. Nové požadavky pravděpodobně nesníží existující přemíru **informací** a vytvoří další komplikace nejen pro firmy, ale i pro dohled nad trhem. Nelze předvídat, zda budou tyto očekávané informace vycházet z jasných kritérií, což je velmi důležité pro to, aby tyto informace (tzv. digitální certifikát výrobku) sloužily jako užitečný a srozumitelný průvodce jak pro kupující, tak pro dohled nad trhem. Další podmínkou je, že tyto informace by měly být spotřebiteli snadno dostupné a vyjádřené jednoduchým, srozumitelným jazykem, včetně vizuální i hmotné transparentnosti.²⁰¹⁸ Nová práva zahrnují například to, že **právo na opravu** bude převedeno na spotřebitele, což bude mít značný dopad na doplňkové služby prodejců, ale i na výrobce náhradních dílů. **Náhradní díly** by měly být dostupné po delší dobu než doposud.

Přestože oba navrhované požadavky jsou velmi důležité, pokud jde o udržitelnost výroby, zdá se, že evropská legislativa stále není ochotná **motivovat spotřebitele** k poněkud udržitelnějšímu chování. Toto váhání je velmi překvapivé, vezme-li v úvahu, že podle 12. cíle udržitelného rozvoje by měly být změněny vzorce chování spotřebitelů. Problémy jako bezplatné vrácení zboží z internetových obchodů nebo výměna místo opravy jako první ze zákaznických bonusů přímo volají po řešení. Další obtíže, například zbytečně nakoupené výrobky, vyhazování nepoužitých výrobků, neudržitelná přeprava či návyky domácností ohledně spotřeby vody a energií, by měly být rovněž zohledněny ve strategiích podporujících udržitelnost. Relevantními souvisejícími problémy se na nezbytné úrovni nezabývá evropská spotřebitelská ani environmentální legislativa, a proto je pro dosažení udržitelnější spotřeby nutná efektivní vládní politika na úrovni státu, vzdělávací kampaně neziskových organizací a individuální změny vzorců chování. Z klimatické perspektivy jsou cíle Zelené dohody, které se týkají spotřeby, nedostačující; zdá se, že veškerou zátěž nutnou k dosažení 12. dvojitého cíle udržitelného rozvoje ponесou pouze výrobci.

²⁰¹⁸ Viz požadavky a judikaturu Soudního dvora EU k čl. 5 směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách.

27.5 Opatření k udržitelné spotřebě v České republice

Při zkoumání cílů udržitelné spotřeby vlád jednotlivých zemí EU získáme rozpořplný výsledek. Zatímco ve skandinávských zemích, Francii, Belgii, Německu a Nizozemsku se udržitelná spotřeba stala prioritou a zavádějí se konkrétní opatření, například daňové úlevy, dotace na elektronická vozidla a podobně, většina východoevropských vlád se tuto Pandořinu skříňku rozhodla neotvírat dříve než veřejnost, jelikož v hospodářství těchto zemí sehrává klíčovou roli průmysl a jejich občané si přejí dosáhnout západoevropské životní úrovně. Česká republika vzhledem k evropským i mezinárodním závazkům pilně na papíře navrhuje strategie na úrovni státu, ale míra jejich zavádění je velmi nízká. Aktuální státní strategie se týkají spíše dlouhodobých cílů než jasného a srozumitelného postupu. Existuje **množství strategií** na úrovni států, některé už od roku 2005,²⁰¹⁹ což by pro jejich implementaci mělo poskytnout srozumitelný rámec, bohužel z nich jen málokdy vznikají konkrétní opatření a jejich **uplatňování je nedostačující**. Mezi nejdůležitější strategické materiály v ČR patří Agenda 2030, Státní politika životního prostředí ČR 2030, Politika druhotných surovin ČR, Program předcházení vzniku odpadů ČR, Národní akční plán energetické účinnosti ČR, Plán odpadového hospodářství ČR 2015–2024 nebo Strategický rámec cirkulární ekonomiky České republiky 2040 (Cirkulární Česko 2040).

Tato váhavost při přijímání konkrétních opatření je ještě nepochopitelnější, vezmeme-li v úvahu, že v některých specifických oblastech, kde vznikla konkrétní legislativa, podobná opatření vedla k velmi pozitivním změnám. Například u potravinového odpadu bylo dosaženo významného poklesu poté, co byla pro supermarkety zavedena právní povinnost poskytovat už neprodejné, ale stále použitelné potraviny charitativním organizacím a potravinovým bankám. Ve světle takových pozitivních výsledků je nepochopitelné, proč zákonodárci váhají s vytvářením dalších opatření, která by mohla povzbudit nebo přimět výrobce nebo spotřebitele k udržitelnějšímu chování.

Podobně i udržitelná turistika je spíše předmětem úvah než činů. Ekodesign je ve fázi rozhovorů podobně jako udržitelná výroba či náležitá péče týkající se otázek v oblasti životního prostředí, sociální oblasti a oblasti řízení (ESG) ve společenství firmy, nemluvě o tom, že ekologické veřejné zakázky jsou stále na **bázi dobrovolnosti**, přestože konkrétní metodika, jak by ministerstva mohla uzavírat ekologicky zodpovědné smlouvy,²⁰²⁰ je dostupná už od roku 2017. V odborné literatuře se často kritizuje, že míra podpory používání fosilních paliv se dlouhodobě

²⁰¹⁹ Rámec programů udržitelné spotřeby a výroby ČR, 2005. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/CC7987181EE0C792C1257044002B28FD/\\$file/planeta_4.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/CC7987181EE0C792C1257044002B28FD/$file/planeta_4.pdf).

²⁰²⁰ Pilotní Zpráva o naplňování Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj v České republice. MŽP, 2020, s. 90–94. Dostupné z: https://www.cr2030.cz/wp-content/uploads/2020/06/Hodnot%C3%ADe%C3%AD-zpr%C3%A1va_SDGs_11.6._web.pdf.

nemění. Určité osvobození od ekologické daně, například její snížení u přepravy komprimovaného a zkapalněného zemního plynu vzhledem k nižší míře znečištění ovzduší ve městech,²⁰²¹ je přijatelné, ovšem náhrada části spotřební daně za vozidla s dieslovými motory v zemědělství, osvobození od daně u některých typů užívání pevných paliv nebo daňové úlevy u minerálních olejů už přijatelné nejsou. Nejistá je i operační podpora zdrojů fosilních paliv a rozpočtové přesuny určené na náklady vzniklé uzavřením nehospodárných dolů a lomů. Tyto přímé i nepřímé subvence jsou ročně dvakrát vyšší než například výdaje na Prioritní osu 2 na zlepšování kvality ovzduší v Operačním programu Životní prostředí pro celou Českou republiku.²⁰²²

Tyto nedůslednosti ovlivnily i vznik **Rady vlády pro udržitelný rozvoj**. Rada byla ustavena vládním rozhodnutím č. 778 ze dne 30. července 2003 jako poradní orgán vlády, který měl připravovat hlavní strategie týkající se udržitelného rozvoje. Vzhledem k politickým změnám byly však v roce 2006 činnosti související s fungováním Rady převedeny pod Ministerstvo životního prostředí ČR, kde probíhaly až do června 2014. V roce 2014 byl schválen nový status a Rada byla z MŽP opět převedena pod Úřad vlády ČR. V březnu 2018 se vláda rozhodla, že znovu převede vykonávání a koordinaci agendy spojené s udržitelným rozvojem z Úřadu vlády ČR pod Ministerstvo životního prostředí ČR. Rada nyní sídlí při MŽP a podle statutu je jejím předsedou ministr životního prostředí a místopředsedou ministr pro místní rozvoj. Kromě politicky zapříčiněných nedůsledností je hlavním problémem, který Rada řeší, skutečnost, že vlivné vládní subjekty, jako je Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR nebo Ministerstvo financí ČR, nejsou ochotny brát doporučení Rady vážně, a proto může jen stěží vzniknout rozsáhlejší společná strategie udržitelného rozvoje propojující všechny důležité oblasti.

Je rovněž třeba kriticky zhodnotit již existující strategie udržitelné spotřeby. Přestože cíle udržitelné spotřeby a změny způsobu života spotřebitelů a vzorců jejich spotřebitelského chování byly vyhlášeny jako důležitá strategická oblast již na Summitu Země v Riu de Janeiru v roce 1992, v **českých strategických dokumentech** se objevuje důraz na spotřebu samotnou jen vzácně. V podobných dokumentech najdeme od roku 2005 na toto téma pouhých pět až šest vět.²⁰²³ V tom nejnovějším, Agendě 2030, Česká republika na papíře prohlašuje, že chce přispívat ke změně životního stylu vedoucí k preferování udržitelné spotřeby, aby chránila životní prostředí, a podpořit společenskou soudržnost snahou docílit environmentální udržitelnosti a ekonomické transformace směřující k omezení spotřeby přírodních zdrojů.²⁰²⁴ Další konkretizace těchto cílů však očividně pouze opakuje slova úvodu evropské Směrnice o bezpečnosti výrobků z roku 2001²⁰²⁵ a Směrnice

²⁰²¹ Ibid, s. 94.

²⁰²² Ibid, s. 89.

²⁰²³ Srov. *Rámcový program udržitelné spotřeby a výroby ČR*. Op. cit., s. 30.

²⁰²⁴ Ibid.

²⁰²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/EC ze dne 3. prosince 2001 o všeobecné bezpečnosti výrobků.

o alternativním řešení spotřebitelských sporů²⁰²⁶ z roku 2013, i když obě směrnice byly v ČR implementovány už před dlouhou dobou. Přestože dozor nad trhem má plné ruce práce s novými výrobky a požadavky, například pokud jde o tzv. *greenwashing*, nové **nekalé obchodní praktiky** jsou na trhu zcela běžné. **Agenda 2030** prohlašuje, že „*stát proto bude přispívat zejména k ochraně spotřebitelů před možnostmi nákupu nebezpečných výrobků a služeb, ochraňovat jejich oprávněné ekonomické zájmy a podporovat spotřebitelské vzdělávání s přednostním zaměřením na děti a mladé lidi (do 18 let), na seniory a osoby se zdravotním postižením. Dále bude zvyšovat účinnost dozoru na trhu vykonávaného stávajícími státními orgány a posilovat vymahatelnost práva, mimo jiné díky rozvoji nově zavedeného systému mimosoudního řešení spotřebitelských sporů.*“²⁰²⁷ Jak však dosáhnout změny životního stylu spotřebitelů?

Podobně „hluboce“ zní i **Strategie spotřebitelské politiky 2021–2030** Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, rezortu kompetentního k navrhování spotřebitelských strategií. Podle tohoto ministerstva dnešní spotřebitelé stále více vyžadují lepší a spolehlivější informace o zboží a službách, co se týče jejich udržitelnosti, a proto je zřejmě dostačující, když se požadavky státu zaměří na předcházení zavádějícím informacím (*greenwashingu*).²⁰²⁸ Hlavními cíli české spotřebitelské politiky v letech 2021–2030 v dané oblasti je proto udržitelná spotřeba zajištěná poskytováním jasných a pravdivých informací o přispívání k podpoře udržitelné spotřeby.²⁰²⁹ Znamená to větší informační zátěž pro firmy a rozšíření vzdělávacích cílů spotřebitelských nebo environmentálních organizací. **Neziskové organizace** by kromě finanční a digitální gramotnosti měly nabízet i informace o minimální vhodnosti výrobku. Malý počet spotřebitelských organizací, který se již zabývá udržitelnou spotřebou, se zaměřuje většinou na spolehlivé informace a na nadbytečné množství obalů, které zatěžuje životní prostředí.²⁰³⁰ Některé organizace doporučují důvěryhodné ekologické označení a poukazují na to zavádějící.²⁰³¹ Jiné volají po spolehlivém označování²⁰³² nebo poukazují na malý počet dostupných možností opravy a na nedostačující přístup k původním náhradním dílům, což opravu komplikuje. Větší kampaně či semináře na téma „Udržitelná spotřeba, každodenní úkol“²⁰³³ nabízejí

²⁰²⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EC ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů a změně nařízení č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/EC.

²⁰²⁷ Strategický rámec Česká republika 2030, s. 30. Dostupné z: https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/Strategie_Framework_CZ2030_graphic2.compressed.pdf.

²⁰²⁸ Strategie spotřebitelské politiky 2021–2030. MPO. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/cz/oc-hrana-spotrebitele/informace-pro-spotrebitele/2021/6/Strategie-spotrebiteleske-politiky-2021-2030.pdf>, s. 7.

²⁰²⁹ Ibid.

²⁰³⁰ Kampaně Neprodávejte vzduch. *dTest*. Dostupné z: www.dtest.cz/kampane/vzduch.

²⁰³¹ Ibid.

²⁰³² Sdružení českých spotřebitelů.

²⁰³³ Poznámka autorů: V hlavní evropské spotřebitelské organizaci BEUC je udržitelnost prioritou, ale zaměřují se spíše na označování, zvláštní pozornost a produkci firem než na vzdělávání o nezbytnosti omezení spotřeby.

spíše ekologické organizace.²⁰³⁴ Programy Ekologická domácnost organizuje Síť ekologických poraden (STEP).²⁰³⁵ Environmentální výchova ve školách spadá do kompetence Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v rámci Státního programu EVVO a EP ČR.

Shrneme-li stávající strategie vedoucí k udržitelné spotřebě, je vidět, že jejich cílem není omezit spotřebu ani změnit vzorce spotřeby, ale pouze zajistit informace a vzdělávání spotřebitelů o důležitých souvislostech,²⁰³⁶ zbytek závisí na jednotlivých občanech. Výsledky této prosté strategie mluví za sebe: důvěra českých spotřebitelů v ekoznačky je daleko pozadu za evropským průměrem. Průměrné výdaje na spotřebu biopotravin na hlavu byly za rok 2014 nižší než 200 Kč na obyvatele a podíl biopotravin v rámci celkové spotřeby potravin a nápojů byl 0,72 %.²⁰³⁷ Český přístup „nejlepší strategie je žádná strategie“ je ještě smutnější, pokud ho srovnáme například s nedávno aktualizovaným Národním programem udržitelné spotřeby SRN.²⁰³⁸ Německá strategie, dlouhá 68 stran, doporučuje několik konkrétních opatření pro 6 hlavních oblastí spotřeby: mobilita, potraviny, bydlení, pracoviště, odívání a volný čas a turismus. Nedá se nijak předvídat, kdy se témata jako „omezení spotřeby“ nebo „změna vzorců spotřeby“ stanou součástí reálné české strategie. ČR bude pravděpodobně, jako obvykle, čekat, až ji k tomu donutí legislativní tlak EU.

27.6 Závěrečná doporučení

Pro podporu udržitelné spotřeby je nezbytný přístup, jehož třemi součástmi jsou zodpovědná legislativa, udržitelná výroba a uvědomělejší, omezená spotřeba. Jak popisuje tato kapitola, samotní spotřebitelé pravděpodobně nejsou schopni zajistit udržitelné změny na trzích, protože nedokáží v dostatečné míře ovlivnit výrobní procesy a celý trh, nebo by jim to trvalo příliš dlouho. Proto je zřejmě nezbytná intervence do trhu, která bude působit proti jeho vnějšímu negativnímu působení na životní prostředí. Pokud trhy nebudou ochotny vytvořit rychlé a adekvátní změny, zákonodárci by měli regulovat pomocí sady promyšlených nástrojů jak výrobu, tak koncovou spotřebu.

Menší dopad produktového designu na životní prostředí by měl být zajištěn už v nejranější fázi vzniku produktu a mělo by se počítat se zajištěním omezené

²⁰³⁴ Viz Arnika.

²⁰³⁵ Síť ekologických poraden.

²⁰³⁶ Rámec programů udržitelné spotřeby v ČR. Op. cit., s. 19. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/CC7987181EE0C792C1257044002B28FD/\\$file/planeta_4.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/CC7987181EE0C792C1257044002B28FD/$file/planeta_4.pdf).

²⁰³⁷ Strategický rámec Česká republika 2030. Příloha 2: Analýza rozvoje. Dostupné z: https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2018/05/TISK_P%C5%99%C3%ADloha-%C4%8D.-2_Anal%C3%BDza-rozvoje_final-17.04.2017.compressed.pdf.

²⁰³⁸ Nationales Programm für nachhaltigen Konsum [online]. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), 2019. Dostupné z: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nachhaltiger_konsum_broschuere_bf.pdf.

spotřeby materiálu i energie během celého výrobního procesu. Zákonnodárci by měli upřednostňovat služby, například *car-sharing*, před prodejem výrobků. Poslední možností může být zákaz takových výrobků, které životnímu prostředí extrémně škodí.

Pokud jde o spotřebu, je chvályhodné, že Evropská komise chce rozšířit záběr Směrnice o ekodesignu. Srozumitelné, transparentní a důvěryhodné informace o udržitelnosti výrobku jsou však zcela zásadní pro to, aby bylo spotřebitelům umožněno učinit co nejinformovanější volbu ohledně ekologičtějších výrobků. Ohled na životní prostředí by měl být vidět i na cenách: spotřebitel by měl vnímat cenový rozdíl mezi lokálně vyprodukovaným jablkem a jablkem importovaným z Nového Zélandu. Do ceny by měly být zakalkulovány i externí náklady při využívání škodlivých způsobů dopravy, jež vytvářejí znečištění CO₂. Tohoto cíle by zákonodárci mohli dosáhnout různými cenovými a daňovými mechanismy, například daňovými úlevami nebo pokutami, podporou lokálního zemědělství, vzdělávacími kampaněmi o udržitelné spotřebě apod., je však zásadní, aby tento soubor nástrojů byl funkční.

Bez změny stávající spotřebitelské legislativy však udržitelné spotřeby dosáhnout nelze. Práva spotřebitelů by měla lépe odrážet environmentální náklady; například právo na vrácení zboží bez dalších poplatků nebo právo na výměnu místo opravy jsou diskutabilní. Opravy a trvanlivost by se měly vyplatit jak spotřebiteli, tak výrobcí. Na závěr je ještě třeba podotknout, že koncová spotřeba se neděje jen u spotřebitelů, ale i u neziskových organizací, firem a státu, a proto je velmi důležité, aby všichni zúčastnění o udržitelnou spotřebu usilovali co nejvíce.

VI

**VYBRANÉ OTÁZKY
ODPOVĚDNOSTI
A PROSAZOVÁNÍ V OBLASTI
KLIMATICKÉHO PRÁVA**

28 KLIMATICKÁ LITIGACE

Eva Balounová

28.1 Vznik a vývoj trendu klimatické litigace

Tradičně měly soudy a tribunály relativně malou úlohu v rozvoji a prosazování mezinárodního práva životního prostředí, ačkoliv mnohé multilaterální smlouvy obsahovaly systém pro řešení sporů.²⁰³⁹ Hlavní roli hrály obvykle politické instituce: mezinárodní vyjednávání v tvorbě norem a vlády poté v jejich aplikaci. Nicméně, situace v klimatickém právu je odlišná a klimatická litigace neboli klimatické soudní řízení je **na vzestupu**. Klimatická litigace v posledních letech nabývá na významu jako nástroj k podpoření mitigace či adaptace změny klimatu i k jejímu zbrzdění. Celosvětově se od roku 2015 počet soudních případů spojených se změnou klimatu více než zdvojnásobil. J. Setzer a C. Higham uvádějí, že mezi lety 1986–2014 bylo podáno jen asi 800 klimatických žalob, naproti tomu od roku 2014 bylo podáno více než tisíc žalob.²⁰⁴⁰ K tomu dodávají, že roste počet tzv. strategických případů a jen v roce 2021 bylo zaznamenáno několik důležitých a významných úspěchů klimatických žalob směřujících k větší mitigaci změny klimatu (zejm. *Neubauer* či *Shell*). Z toho důvodu, že klimatická litigace je v klimatickém právu významným fenoménem, který se těší velké pozornosti právní vědy, je této problematice věnována i samostatná kapitola v této knize. Ke způsobu citování a označování klimatických případů poznamenáváme, že jeho sjednocení je v podstatě nemožné, vzhledem k rozličnosti soudů a jiných rozhodujících orgánů na různých úrovních, národních i mezinárodních; za důležitou pro účely této knihy považujeme co nejsnazší identifikovatelnost komentovaných případů a jejich případnou dohledatelnost čtenářem ke zjištění dalších detailů, proto volíme zjednodušování názvů případů podle jejich obvykle používané formy, nejčastěji podle jména žalobce,²⁰⁴¹ případně podle jména žalovaného.²⁰⁴²

Obecně uznávaná **definice klimatické litigace** zní, že se jedná o „*jakýkoliv správní nebo soudní spor (federální, státní, kmenový, regionální nebo místní), ve kterém*

²⁰³⁹ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 3283.

²⁰⁴⁰ SETZER, Joanna, HIGHAM, Catherin. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot* [online]. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE*, 2021. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf.

²⁰⁴¹ Například případy *Lliuya*, *Teitiota*, *Neubauer* ad.

²⁰⁴² Tak je tomu zpravidla v případech žalovaných korporací. Srov. například případy *Shell*, *ExxonMobil*, *Enea* ad.

rozhodnutí orgánu přímo a výslovně zahrnuje faktickou nebo právní otázku týkající se podstaty nebo politiky příčin a dopadů změny klimatu“.²⁰⁴³ Tato definice je poměrně široká, proto bývá zužována na soudní rozhodnutí a vybraná rozhodnutí týkající se změny klimatu správních orgánů a několika mezinárodních orgánů.²⁰⁴⁴ **Užší definice** nezahrnuje obchodní spory řešené orgány zabývajícími se řešením sporů. Ovšem i tyto případy mohou mít velký vliv na klima, jako např. spory ohledně kompenzací za ukončování využívání uhlí, které podávají obchodní korporace proti vládám států (*RWE v. Nizozemsko*).²⁰⁴⁵ Kromě toho, i případy, které přímo a výslovně nezmiňují změnu klimatu, mohou být pro oblast klimatu významné.

Za kolébku klimatické litigace jsou považovány Spojené státy americké, počátek klimatické litigace sahá do konce 80. popř. začátku 90. let minulého století. Nicméně do roku 2007 můžeme mluvit pouze o jednotkách případů. Od roku 2007 již můžeme pozorovat případů více a další strmý nárůst zaznamenáváme okolo roku 2015, kdy sjednání Pařížské dohody přineslo změnu klimatu do širšího povědomí veřejnosti a médií. Rok 2015 byl významným rokem pro klimatické právo nejen z důvodu uzavření Pařížské dohody, ale byl přelomový i pro klimatickou litigaci: padlo rozhodnutí prvostupňového soudu v nizozemském případě *Urgenda* a rovněž rozhodnutí v pákistánském případě *Leghari*.

Ačkoliv existuje několik celosvětových databází klimatických litigací,²⁰⁴⁶ je obtížné uvést celkový počet klimatických litigací ve světě. Například databáze Sabin Centra pro klimatické právo na Kolumbijské univerzitě udává přes 1300 případů ve Spojených státech amerických a téměř 500 případů mimo Spojené státy americké ve více než čtyřiceti zemích a před několika regionálními a mezinárodními soudními instancemi.²⁰⁴⁷ Ovšem mezinárodní databáze leckdy obsahují i případy, které bychom prismatem českého právního prostředí jako klimatickou litigaci neoznačili, naproti tomu některé jiné případy tam evidovány nejsou.²⁰⁴⁸ Z databází klimatických litigací však vyplývá poměrně jasný trend, a to že klimatická litigace je na vze-

²⁰⁴³ Volný překlad z MARKELL, David, RUHL, J. B. An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual? *Florida Law Review*. 2011, č. 15, via BURGER, Michael, GUNDLACH, Justin M. *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, 2017. United Nations Environment Programme, May 2017, Columbia Public Law Research Paper, s. 10.

²⁰⁴⁴ Např. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment a Centre for Climate Change, Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, vychází při vypracovávání každoročních přehledů klimatické litigace zpravidla z této zúžené definice.

²⁰⁴⁵ *RWE AG and RWE Eemshaven Holding II BV v. Kingdom of the Netherlands* (ICSID Case No. ARB/21/4).

²⁰⁴⁶ Zejména databáze Sabin Centra pro klimatické právo na Kolumbijské univerzitě (<http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/about/>) a databáze Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (<https://climate-laws.org/>).

²⁰⁴⁷ Údaj z prosince roku 2021.

²⁰⁴⁸ Viz například případy uvedené u České republiky: v databázi Sabin Centra pro klimatické právo na Kolumbijské univerzitě je uvedena tzv. první strategická klimatická žaloba a dále jeden případ související s posuzováním vlivů na životní prostředí; naopak případ rozšíření letiště Václava Havla v databázi uveden není.

stupu zejména v angloamerické právní kultuře. Nejvíce případů je totiž evidováno v USA, poté v Austrálii a ve Spojeném království.

Klimatická litigace se ale postupem času stává globálním fenoménem, a ačkoliv v počtu podaných žalob hrají prim tzv. rozvinuté státy, stále více se setkáváme i s případy ze zemí globálního Jihu, jako jsou Brazílie, Filipíny, Indie, Kolumbie, Nepál, Uganda, Pákistán a další.²⁰⁴⁹ Jedním z prvních výrazných klimatických rozhodnutí na světě bylo právě rozhodnutí odvolacího pákistánského soudu v roce 2015 v případě *Leghari*,²⁰⁵⁰ ve kterém žalobce žaloval vládu za neplnění Národní politiky změny klimatu z roku 2012 a Rámce pro provádění politiky změny klimatu pro roky 2014–2030. Odvolací soud v tomto případě rozhodl, že zpoždění a letargie státu v provádění Rámce se dotýká základních práv občanů a řekl, že změna klimatu v Pákistánu způsobuje například záplavy a sucha, což ohrožuje bezpečnost a dodávky vody, potravin a energie, a tak i právo na život a lidskou důstojnost (kromě jiných práv). Součástí práva na život je podle soudu i právo na zdravé a čisté životní prostředí. Soud konstatoval, že ohrožení bezpečnosti vody a potravin je důvodem pro ochranu základních práv občanů, a to zejména těch ohrožených a sociálně slabých, kteří nemají přístup k soudní ochraně. Jako nápravu soud nařídil klíčovým ministerstvům určit styčnou osobu pro změnu klimatu za účelem lepšího provádění Rámce a předložit seznam stěžejních adaptačních kroků, které mohou být provedeny do konce téhož roku. Soud dále ustavil Komisi pro změnu klimatu složenou ze zástupců klíčových ministerstev, neziskových organizací a technických expertů, která by monitorovala postup a pokrok vlády.²⁰⁵¹ V lednu 2018 potom soud vzal na vědomí zprávu této Komise, která shledala, že do ledna 2017 bylo provedeno 66 % prioritních kroků uvedených v Rámci. Soud také uvedl, že v roce 2017 Pákistán přijal zákon o změně klimatu (*Pakistan Climate Change Act, 2017*), který ustavil Úřad pro změnu klimatu. Soud nicméně ustavil Stálou komisi pro změnu klimatu jako náhradu za stávající komisi zřízenou v roce 2015, která byla rozpuštěna.

28.2 Typy klimatických litigací

Pod termín „klimatická litigace“ spadá široká skupina případů. Tyto případy lze dělit podle různých kritérií. Prvním z těchto kritérií může být, zda je žaloba podána **s cílem řešit klimatickou krizi, či naopak s cílem oslabit klimatickou politiku.** Mezi spory za účelem posílení ochrany klimatu patří např. žaloby proti vládám směřující na dodržování či navýšení klimatických závazků, či proti povolením uhlíkově náročných projektů, nebo žaloby proti fosilním korporacím. Žaloby s cílem

²⁰⁴⁹ J. Setzer a C. Higham uvádějí případy klimatické litigace již v 18 zemích globálního Jihu. SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²⁰⁵⁰ Rozsudek Lahore High Court Lahore ze dne 4. září 2015, W.P.No. 25501/2015.

²⁰⁵¹ Soud ještě vydal doplňující rozhodnutí, kterým do Komise nominoval 21 jednotlivců a udělil jí různé pravomoci.

oslabit klimatickou politiku, které můžeme označit také jako žaloby, které nejsou v souladu s klimatickou akcí, mohou být například regulatorní, tedy proti určité klimatické legislativě, jako jsou např. žaloby klimaskeptických států USA proti federální klimatické legislativě, ale může se jednat i o žaloby, které ani nemají za cíl oslabit klimatickou akci, ale pouze se domáhají toho, aby klimatická opatření byla v souladu s platnou legislativou a základními právy (např. některé žaloby proti větrným elektrárnám). D. Markell aj. J. Ruth označují tyto případy jako antiregulatorní, jelikož jejich cílem je odložení či zrušení regulačních opatření směřujících k mitigaci změny klimatu.²⁰⁵² N. S. Ghaleigh hovoří o obranné litigaci, jelikož jejím cílem je zachování *statusu quo*.²⁰⁵³ Ch. Hilson naproti tomu definuje případy vznesené místními obyvateli (např. proti povolení větrných elektráren),²⁰⁵⁴ průmyslem (namířené proti legislativě, která ohrozí jejich ekonomické zájmy) a klimatickými skeptiky.²⁰⁵⁵

Klimatické spory lze rovněž dělit podle toho, jaký je jejich výsledek. Výsledek může být **pro řešení klimatické krize příznivý či nepříznivý**.²⁰⁵⁶ Zřejmý je výsledek zejména u případů proti vládám z důvodu jejich klimatických závazků. Nicméně J. Setzer a C. Higham upozorňují na to, že je možné rozlišovat **přímé a nepřímé dopady případů** – přímý dopad znamená, že důsledkem rozhodnutí soudu je formální změna dopadající na právní předpisy, rozhodování, politiky státu, apod. Jako nepřímý dopad označujeme dopad na chování subjektů, například zvýšení povědomí o změně klimatu, a to jak veřejnosti, tak orgánů státu či institucí, zvýšení povědomí o možném riziku klimatických žalob např. pro vlády nebo korporace apod.²⁰⁵⁷ O přímém dopadu na řešení klimatické krize mluvíme zejména u úspěšných případů. V případě *Massachusetts v. EPA* soud judikoval, že Agentura na ochranu životního prostředí může regulovat skleníkové plyny, v případě *Leghari* soud ustavil Komisi pro změnu klimatu, v případě *Urgenda* soud nařídil vládě výrazněji snižovat emise skleníkových plynů. V posledním jmenovaném případě nizozemská vláda respektuje rozhodnutí soudu a rozhodla se snižovat kapacitu uhelných elektráren a uvolnit finance pro snižování emisí skleníkových plynů.²⁰⁵⁸ Problémem je, pokud se vláda rozhodne verdikt soudu nerespektovat. Tak se stalo například

²⁰⁵² MARKELL, D., RUHL, J. B. *An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?* Op. cit., s. 65–70.

²⁰⁵³ GHALEIGH, Navraj Singh. „Six honest serving-men“: Climate change litigation as legal mobilization and the utility of typologies. *Climate Law*. 2010, č. 1, s. 44.

²⁰⁵⁴ Např. *Fägerskiöld v Sweden* [2008] ECHR 37664/04 (25 March 2008).

²⁰⁵⁵ Např. *Texas v. EPA* (10-1425), toto rozdělení viz HILSON, Christopher J. *Climate Change Litigation: An Explanatory Approach (or Bringing Grievance Back)*. In FRACCHIA, F., OCCHIENA, M (Eds.). *Climate change: La risposta del diritto*. Editoriale Scientifica, 2010.

²⁰⁵⁶ Grantham Research Institute označuje jako příznivý takový výsledek, kdy soud rozhodne ve prospěch účinnější klimatické úpravy nebo proti činnosti, která by vedla k nárůstu emisí skleníkových plynů. Naproti tomu za nepříznivý výsledek označuje rozhodnutí, které oslabuje klimatickou úpravu nebo pravděpodobně povede k nárůstu emisí skleníkových plynů. (SETZER, J., BYRNES, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report*. Op. cit.)

²⁰⁵⁷ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²⁰⁵⁸ Nizozemská vláda se chystá ukončit využívání uhlí k výrobě elektřiny v roce 2030. Více např.: The Netherlands on track to complete coal power phase-out by 2030, *PowerTechnology*, 20. října 2021.

v případě *Thabametsi* z Jihoafrické republiky,²⁰⁵⁹ kde navzdory rozhodnutí soudu ministerstvo životního prostředí udělilo environmentální povolení k výstavbě nové uhelné elektrárny s argumentem, že dopady projektu na změnu klimatu a přístup k vodě nebudou fatální.²⁰⁶⁰ Pokud se podíváme na **přímý dopad** klimatických případů, tedy to, jak soud v dané věci rozhodl, v 58 % případů mimo Spojené státy americké bylo rozhodnuto ve prospěch klimatické akce, ve 32 % případů v neprospěch a v 10 % případů byl dopad neutrální.²⁰⁶¹ Naproti tomu v USA podle analýzy, která zkoumala případy klimatické litigace v USA mezi lety 1990–2016, bylo jen 42 % případů rozhodnuto ve prospěch klimatické akce.²⁰⁶²

Naproti tomu i v případech, které nejsou u soudu úspěšné, může být vyzpozorován určitý **pozitivní nepřímý dopad**, například přesvědčivým vyjádřením disentuujícího soudce nebo pouze v tom, že došlo k zvýšení povědomí o dané problematice. Klimatická litigace může hrát i tu roli, že vypráví příběhy klimatickou změnou skutečně zasažených lidí a formuje tak vnímání veřejnosti.²⁰⁶³ Jsou to zejména případy u mezinárodních či regionálních mimosoudních orgánů, které mají efekt nepřímý, jakým je zvýšení povědomosti či vytvoření určitých vodítek pro národní soudy (např. *Inuit Climate Case, Teitiota*, či případ *Sacchi*). I dopady na obchodní korporace mohou být různé. Přímý finanční dopad představují soudní poplatky, pokuty či náhrady škody. Nepřímé dopady mohou spočívat například v dopadu na ocenění korporace na trhu, konkrétně na ceny akcií.²⁰⁶⁴

Dále můžeme klimatické litigace dělit **podle subjektů, tedy typu žalobce a žalovaného**. Žalobcem bývá typicky nevládní nezisková organizace, fyzická osoba, korporace či vláda. V posledních letech roste počet žalob podaných neziskovými organizacemi a fyzickými osobami, případně oběma společně. Trendem je, že nevládní organizace žalují s cílem řešit klimatickou krizi, naopak obchodní společnosti s cílem oslabit klimatickou politiku.²⁰⁶⁵ Specifickými skupinami žalobců v klimatické

Dostupné z: <https://www.power-technology.com/comment/the-netherlands-coal-power-phase-out/#:~:text=In%202019%2C%20the%20Dutch%20lawmakers,to%20be%20closed%20by%202030.>

²⁰⁵⁹ Rozsudek The High Court of South Africa, Gauteng Division, Pretoria, ze dne 6. března 2017, Case No 65662/16 *Earthlife Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs*.

²⁰⁶⁰ Což samozřejmě může být znovu soudně přezkoumáno.

²⁰⁶¹ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²⁰⁶² McCORMICK, Sabrina, GLICKSMAN, Robert L., SIMMENS, Samuel J. et al. Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States. *Nature Climate Change*. č. 9.

²⁰⁶³ K tomuto např. NOSEK, Grace. Climate Change Litigation and Narrative: How to Use Litigation to Tell Compelling Climate Stories. *William & Mary Environmental Law and Policy Review*. 2018, č. 42.

²⁰⁶⁴ Dopady litigace na trhy a reputační rizika na ceny akcií bank jsou v USA zkoumány v rámci tržní efektivity například v souvislosti s tabákem, azbestem a dalšími.

²⁰⁶⁵ U žalob podaných během let 2017 a 2018 v USA směřujících „k ochraně klimatu“ (129 případů) bylo 66 % případů žalováno neziskovými organizacemi, oproti tomu u případů „proti ochraně klimatu“ (25 případů) okolo 60 % bylo podáno obchodními korporacemi. SETZER, Joana, BYRNES, Rebecca. Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot. Policy report. [online]. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE*, 2019. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf.

litigaci jsou také děti či mladí lidé, senioři a seniorky, nevládní organizace, případně dokonce budoucí generace či lidé žijící v jiných zemích.²⁰⁶⁶ Žalobcem ovšem může být i obec, tak jako v případě *Commune de Grande-Synthe*²⁰⁶⁷ a v případě první české strategické klimatické žaloby. Databáze ukazují, že žalovanou stranou je typicky vláda (přes 70 % případů), nicméně důležitou skupinu tvoří také žaloby proti obchodním společnostem.²⁰⁶⁸

Případy můžeme také dělit **podle předmětu sporu**. Klimatická litigace se většinou týká mitigace změny klimatu, ovšem jsou i případy týkající se adaptace na změnu klimatu. V případech týkajících se adaptace na změnu klimatu je často žalobcem jednotlivá fyzická osoba.²⁰⁶⁹ Jedním z případů týkajících se selhání adaptovat se na změnu klimatu je případ *ExxonMobil*, ve kterém je žalováno, že určité velkoobjemové nadzemní nádrže na olej patřící společnosti ExxonMobil umístěné u Mystic River v blízkosti Bostonu jsou vystavené bouři a dalším rizikům z důvodu umístění na pobřeží a že podle zákonů na ochranu životního prostředí jsou obchodní společnosti povinny přijmout rozsáhlejší opatření z důvodu předběžné opatrnosti.²⁰⁷⁰ Další případy se objevují v USA v souvislosti s požáry nebo hurikány.

Klimatická litigace se ovšem může zabývat i otázkou lidských práv, migrace z důvodu změny klimatu, ochrany jednotlivých složek životního prostředí (typicky lesa) apod. Argumentace závazky vyplývajícími z **ochrany lidských práv** je na vzestupu nejen v žalobách směřujících na dodržování nebo navýšení klimatických závazků vlád. Právní věda v tomto směru dokonce hovoří o obratu k lidským právům (*human rights turn*) v klimatické litigaci.²⁰⁷¹ Tento trend pozorujeme zejména od roku 2015 a důvodem může být právě Pařížská dohoda z roku 2015. Žalobci namítají porušení práv v souvislosti s nedodržováním cílů Pařížské dohody, které ačkoliv jsou právně nezávazné, jsou určitou indikací toho, k čemu by mělo být směřováno, aby bylo zabráněno nebezpečné změně klimatu, a tedy dopadům do lidských práv. Klimatické žaloby deklarující porušení lidských práv jsou podávány většinou proti státům, ale některé i proti soukromým společnostem (viz případ *Shell*). A. Savaresi a J. Setzer identifikovaly ke konci května roku 2021 přes sto případů klimatické litigace s právním základem v ochraně lidských práv.²⁰⁷² Povinnosti

²⁰⁶⁶ Více k těmto kategoriím a jejich aktivní legitimaci např. např. MORAGUES, Pau de Vilchez. *Climate in Court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.

²⁰⁶⁷ *Commune de Grande-Synthe v. Francie*, rozsudek Conseil d'Etat ze dne 19. listopadu 2020 a 7. 1. 2021, N° 427301.

²⁰⁶⁸ Například SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²⁰⁶⁹ SETZER, J., BYRNES, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report*. Op. cit.

²⁰⁷⁰ *Conservation Law Foundation v. ExxonMobil*, 1:16-cv-11950.

²⁰⁷¹ PEEL, J., OSOFSKY, H. M. *A Rights Turn in Climate Change Litigation?* Op. cit.

²⁰⁷² SAVARESI, Annalisa, SETZER, Joana. Mapping the Whole of the Moon: An Analysis of the Role of Human Rights in Climate Litigation [online]. *Social Science Research Network (SSRN)*. 2021. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3787963>.

vyplývající z ochrany lidských práv mohou být v klimatické litigaci jak hlavním aspektem, tak jen okrajovým aspektem. O okrajovém aspektu mluvíme, pokud je žaloba podána např. na základě správního či občanského práva a žalobci se domnívají, že povinnosti ze správního či občanského práva plynoucí musí být interpretovány v souladu s lidskými právy (např. žaloba v případě *Urgenda*). Naproti tomu v některých případech jsou lidská práva hlavním žalobním důvodem (případ *Sacchi* nebo *In re Greenpeace Southeast Asia*). V některých případech klimatické litigace jsou lidská práva využita téměř až náhodně (*incidental*).²⁰⁷³

S tímto dělením souvisí i dělení podle toho, zda je v daném případě **změna klimatu hlavním aspektem**, okrajovým aspektem, či zda je jen vedlejším, doprovodným až náhodným prvkem. V případech, kde je změna klimatu okrajovým aspektem (*peripheral issue*), je rozhodováno např. o znečištění ovzduší, ochraně lesů, povinnostech korporace vyplývajících z emisního obchodování atp. Případy, kde je změna klimatu jen vedlejším až náhodným prvkem, nebývají do celosvětových databází zahrnuty, nicméně i tyto případy mohou mít praktické důsledky v oblasti změny klimatu. Jako příklady lze uvést žaloby týkající se nelegálního odlesňování nebo stavby ropovodů. V rozvojových zemích je změna klimatu často okrajovým nebo vedlejším prvkem případů.²⁰⁷⁴ Hlavním motivem některých těchto žalob dokonce může být snaha o větší klimatickou akci, ale žalobci se mohou záměrně vyhýbat explicitním odkazům na změnu klimatu ze strategických důvodů. Jako takový případ je uváděn případ *Enea*,²⁰⁷⁵ kdy nezisková organizace ClientEarth a zároveň akcionář společnosti Enea napadla rozhodnutí společnosti postavit uhelnou elektrárnu v Polsku na základě práva obchodních korporací a napadla finanční životaschopnost projektu. Případ vedl k zamezení emisí skleníkových plynů a k zvýšení pozornosti ohledně právní odpovědnosti společností za řízení rizik souvisejících s klimatem.²⁰⁷⁶ V posledních letech je ovšem pozorován nárůst v počtu případů, kde je změna klimatu hlavním aspektem (*central issue*).²⁰⁷⁷

Dalším kritériem dělení klimatických žalob je i dělení **podle orgánu, ke kterému je žalováno**. Většina klimatických žalob byla do této doby podána k vnitrostátním soudům, ale mnoho žalob již bylo podáno i k regionálním či mezinárodním soudům či mimosoudním orgánům.

V následujícím textu je nejprve pojednáno o klimatických případech před mezinárodními a regionálními orgány a poté o klimatické litigaci před vnitrostátními

²⁰⁷³ Např. v případě *Thabametsi* soud argumentoval kromě jiného i právem na příznivé životní prostředí.

²⁰⁷⁴ SAVARESI, A., SETZER, J. *Mapping the Whole of the Moon: An Analysis of the Role of Human Rights in Climate Litigation*. Op. cit.

²⁰⁷⁵ Rozsudek Okresního soudu v Poznani ze dne 31. července 2019, IX GC 1118/18, *ClientEarth v. Enea*.

²⁰⁷⁶ Viz FEIGERLOVÁ, Monika. Polský soud vyhověl „klimatickému“ akcionáři a zrušil usnesení valné hromady o dostavbě uhelné elektrárny [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 18. listopadu 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

²⁰⁷⁷ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

soudy. Z důvodu větší přehlednosti jsou tyto případy rozčleněny na žaloby napadající klimatickou legislativu a politiku, žaloby směřující proti uhlíkově náročné infrastruktuře (a jejím povolením) a případy proti obchodním korporacím.²⁰⁷⁸

28.2.1 Klimatická litigace před mezinárodními a regionálními orgány

V historii se opakovaně objevily úvahy o tom, zapojit do řešení klimatické krize **Mezinárodní soudní dvůr**. Tyto úvahy většinou iniciovaly malé ostrovní státy.²⁰⁷⁹ V roce 2002 Tuvalu zvažovalo zahájení sporného řízení proti Austrálii a USA, nicméně vzhledem k tomu, že nenašlo spojence, od aktivity upustilo. Myšlenka byla obnovena o deset let později státem Palau, který navrhl, aby Valné shromáždění OSN požádalo o poradní stanovisko ohledně odpovědnosti států podle mezinárodního práva zajistit, aby činnosti prováděné v jejich jurisdikci nevypouštěly skleníkové plyny poškozující jiné státy. Tato iniciativa byla také pozastavena.²⁰⁸⁰ Myšlenku zapojení Mezinárodního soudního dvora a vyžádání jeho **poradního stanoviska** vzkřísil stát Vanuatu, když tamější ministr zahraničí Ralph Regenvanu oznámil v roce 2018 úmysl vlády objevit možnosti právní ochrany proti fosilnímu průmyslu a státům, které jej podporují, z důvodu utrpěné škody.²⁰⁸¹ Naposledy v roce 2021 Vanuatu oznámilo iniciativu vyžádat si poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora s cílem vyjasnit právní povinnosti všech zemí v oblasti prevence a nápravy nepříznivých dopadů změny klimatu.²⁰⁸² Jak upozorňují Marke, Ramanand a Akdag, odpovědnost státu za ztráty a škody způsobené změnou klimatu může spadat do odpovědnosti za škody způsobené vlivy přesahující hranice států, což je obecná

²⁰⁷⁸ Toto dělení vychází z WESTRA, Laura, BOSELDMANN, Klaus a FERMEGLIA, Matteo. *Ecological Integrity in Science and Law*. Springer, s. 23, 24. Příklady litigací jsou členěny do různých kategorií z důvodu větší přehlednosti, neznamená to ale, že některý příklad nemůže být zařazen do více kategorií apod.

²⁰⁷⁹ Databáze klimatických litigací Sabin Centra uvádí dva případy před Mezinárodním soudním dvorem, nicméně tyto případy se týkaly změny klimatu jen velmi okrajově (jedná se o případy *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area* a *Pulp Mills on the River Uruguay*).

²⁰⁸⁰ Prý z důvodu hrozby odvety od Research Institute on Climate Change and the Environment USA, viz WEWERINKE-SINGH, Margaretha, SALILI, Diana Hinge. *Between negotiations and litigation: Vanuatu's perspective on loss and damage from climate change. Climate Policy*. 2020, č. 6.

²⁰⁸¹ K dalším možnostem, které nabízí mezinárodní právo, např. VERHEYEN, Roda, ZENGERLING, Cathrin. *International Dispute Settlement*. In GRAY, K., TARASOFKY, R., CARLARNE, C. et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* Oxford University Press: 2016, s. 417–440 a také BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit.

²⁰⁸² Více k tomuto SAVARESI, Annalisa, KULOVESI, Kati, VAN ASSELT, Harro. *Beyond COP26: Time for an Advisory Opinion on Climate Change?* [online]. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2021. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/beyond-cop26-time-for-an-advisory-opinion-on-climate-change/>.

zásada v mezinárodním právu.²⁰⁸³ Odborná literatura se využití principu *no-harm rule* ve spojitosti se změnou klimatu věnuje zejména z teoretického pohledu.²⁰⁸⁴

Rovněž nesplnění závazných povinností vyplývajících z Pařížské dohody její smluvní stranou může být předmětem sporu u Mezinárodního soudního dvora v případě, že daná strana přijala jeho jurisdikci. Nicméně, jednalo by se pouze o právně závazné povinnosti, které jsou zejména procesního charakteru (viz výklad v podkapitole 10.2 o Pařížské dohodě).²⁰⁸⁵ Pleiel a Schmalenbach v tomto ohledu upozorňují zejména na čl.4 odst. 2 Pařížské dohody, který stanoví, že strany provádějí vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly cílů svých příspěvků.²⁰⁸⁶

Z mezinárodních orgánů se změnou klimatu již zabýval **Výbor OSN pro lidská práva**, ke kterému byla v roce 2019 podána stížnost skupiny obyvatel Ostrovů Torresova průlivu proti Austrálii (*Torres Strait Islanders*) pro porušování práv z důvodu změny klimatu. Stěžovatelé tvrdí, že Austrálie si nejen nestanovila dostatečné cíle a plány k mitigaci změny klimatu, ale také nevynakládá dostatečné finance na ochranu pobřeží a další adaptační opatření k posílení odolnosti na ostrovech.

Dalším případem, kterým se zabýval tento orgán, byla stížnost pana *Teitiota* z Kiribati.²⁰⁸⁷ Pan Ioane Teitiota z „potápějíčího se“ tichomořského souostroví Kiribati hodlal přesídlit na Nový Zéland, ale ten mu odmítl udělit status uprchlíka. Pan Teitiota následně tvrdil, že Nový Zéland porušil jeho právo na život, když ho vyhostil zpět na Kiribati, jelikož situace v místě jeho bydliště je nestabilní a nejistá kvůli zvýšení hladiny moře z důvodu změny klimatu, nedostatku pitné vody a erozi půdy a s ní spojenými důsledky. Výbor ve svém rozhodnutí sice potvrdil, že povinnost států nevydat, nedeportovat nebo jinak nevyhostit osobu v případě ohrožení jejího života se může vztahovat i na osoby, které nepoživají status uprchlíka ve smyslu Úmluvy o uprchlících, a že zhoršování životního prostředí, změna klimatu a neudržitelný rozvoj představují jedno z nejvážnějších ohrožení práva na život, ale zároveň neshledal důvod stěžovatele pro ohrožení jeho práva na život. Konstatoval,

²⁰⁸³ MARKE, Alastair, RAMANAND, Sarisha, DANIEL AKDAG, Kamil. The Development of a Quasi-Loss and Damage Compensatory System for Developing Countries through Climate Litigation. *Carbon & Climate Law Review*. 2020, č. 1, s. 61.

²⁰⁸⁴ Např. PLEIEL, Julia, SCHMALENBACH, Kirsten. Climate change responsibility and liability in international law. In SCHULEV-STEINDL, E., HINTEREGGER, M., KIRCHENGAST, G., MEYER, L. H., RUPPEL, O. C., SCHNEDL, G. a STEININGER, K. W. (Eds). *Climate change, Responsibility and Liability*. Nomos. 2022, s. 105–132.

²⁰⁸⁵ Více k tomuto viz PRESTON, Brian J. The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I). *Journal of Environmental Law*. 2021, č. 1.

²⁰⁸⁶ V anglickém znění je použito sloveso *shall*, značící povinnost. Z tohoto ustanovení vyvodil povinnost i Městský soud v Praze v první české strategické klimatické litigaci (viz dále). Více k tomuto PLEIEL, J., SCHMALENBACH, K. *Climate change responsibility and liability in international law*. Op. cit.

²⁰⁸⁷ UN Human Rights Committee Views Adopted on Teitiota Communication, under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, Human Rights Committee, 7. ledna 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, dostupné z: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200107_CCPRC127D27282016_opinion.pdf.

že škody způsobené změnou klimatu, ať už se jedná o náhlé události jako bouře a záplavy, nebo postupné události, jako je vzestup hladiny moře nebo degradace půdy či salinizace, mohou vést k přeshraničnímu pohybu osob, které hledají ochranu. Nicméně časový rámec zbývajících 10–15 let, který uvedl i sám pan Teitiota, může umožnit, aby Kiribati přijalo s pomocí mezinárodního společenství opatření na ochranu a případně i k přemístění své populace, a že Kiribati již určitá opatření podniká. Výbor tedy uzavřel případ s tím, že přemístění pana Teitioty zpět na Kiribati nepředstavovalo porušení jeho práva na život. Nepřímo tím tedy potvrdil, že nehodlá rozšířit mezinárodněprávní definici uprchlíka i na klimatické migranty. Výbor tedy uznal, že v důsledku změny klimatu může být ohroženo právo na život jednotlivce a přijímající stát může mít následně povinnost nenavrátit jednotlivce do země původu. To ovšem neznamená, že by došlo k rozšíření mezinárodněprávní definice uprchlíka i na tzv. environmentální běžence.²⁰⁸⁸

Stížnost týkající se změny klimatu byla podána již i k **Výboru OSN pro práva dítěte (případ *Sacchi*)**.²⁰⁸⁹ Stížnost směřovala proti Argentině, Brazílii, Francii, Německu a Turecku a tvrdila, že vlády těchto států porušují Úmluvu OSN o právech dítěte tím, že stěžovatele nechrání před důsledky klimatické změny. V říjnu 2021 výbor stížnost odmítl jako nepřipustnou z toho důvodu, že nebyly vyčerpány vnitrostátní prostředky nápravy. Výbor však připustil, že státy jsou odpovědné za účinky emisí pocházejících z jejich území mimo toto území (mají extraterritoriální odpovědnost) a dále, že mladí lidé jsou obětmi předvídatelného ohrožení svých práv.²⁰⁹⁰

V roce 2020 byla podána stížnost pěti amerických indiánských kmenů ke **zvláštním zpravodajům OSN (případ *Indigenous People*)** z toho důvodu, že vláda Spojených států amerických porušila jejich lidská práva, jelikož neřeší problém klimatického vysídlení. Bodansky dále uvádí, že mezi lety 2004 a 2006 bylo neziskovými organizacemi podáno několik stížností k **Výboru OSN pro světové**

²⁰⁸⁸ Bližší komentář k případu viz například BEHRMAN, Simon, KENT, Avidan. Human Rights Committee's decision on the case Ieoane Teitiota v New Zealand: Landmark or will-o'-the-wisp for climate refugees? Question of International Law [online]. *Zoom-in*, č. 75, 30. listopadu 2020, s. 25–39. Dostupné z: http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2020/11/03_Teitiota-Case_BEHRMAN-KENT_FIN.pdf. Dále česky viz MATĚJKOVÁ, Barbora. Migranti z „potápějících se“ ostrovů v rozhodovací praxi států. In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 79–81. BALOUNOVÁ, Eva. Případ Kiribati: Je navrácení běžence do země ohrožené změnou klimatu porušením lidských práv? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 9. března 2020, dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

²⁰⁸⁹ Rozhodnutí Výboru OSN pro práva dítěte ze dne 11. října 2021 ohledně stížnosti č. 104/2019 (Argentina), stížnosti č. 105/2019 (Brazílie), stížnosti č. 106/2019 (Francie), stížnosti č. 107/2019 (Německo), stížnosti č. 108/2019 (Turecko).

²⁰⁹⁰ Výbor OSN pro práva dítěte navázal na dřívější argumentaci Meziamerického soudu pro lidská práva ohledně extraterritoriality v otázkách životního prostředí (*A Request for an Advisory Opinion from the Inter-American Court of Human Rights Concerning the Interpretation of Article 1(1), 4(1) and 5(1) of the American Convention on Human Rights*). V tomto případě vydal Meziamerický soud pro lidská práva poradní stanovisko v roce 2017 na žádost Kolumbie.

dědictví UNESCO z důvodu ohrožení několika oblastí, které jsou pod ochranou UNESCO, změnou klimatu (např. Velký bariérový útes).²⁰⁹¹

Za první regionální orgán, který se zabýval změnou klimatu, lze považovat **Meziamerickou komisi pro lidská práva** (*Inter-American Commission on Human Rights – IACHR*), ke které byla podána klimatická stížnost již v roce 2005 (*Inuit Climate Case*).²⁰⁹² Stížnost proti USA jménem Inuitů žijících v arktické oblasti USA a Kanady podala Sheila Watt-Cloutier, inuitská žena a předsedkyně Inuit Circumpolar Conference (organizace, která reprezentuje Inuity ve 4 arktických státech: Aljaška, Kanada, Grónsko a Rusko). V stížnosti tvrdila, že USA porušují lidská práva Inuitů z důvodu změny klimatu způsobené činností i nečinností USA a že dochází k porušování práva na život, zdraví, vlastnictví a dalších práv. V Arktidě zatím během minulých dvou desetiletí rostla průměrná teplota dvakrát rychleji, než byl světový průměr. Panel IPCC odhaduje, že do r. 2099 tam teplota naroste o 5–7 °C, zatímco průměr na Zemi je predikován na nárůst o 1,8–4 °C. To má dramatické následky pro zde žijící původní obyvatelstvo, jehož životní styl je založen na přírodě – závisí na moři a souši pro získání potravy a životních potřeb. Uvádí se, že některé změny životního prostředí už mají přímé účinky na tradiční životní styl původního obyvatelstva, například ohrožují lov a další zvyklosti a jejich způsob provádění.

Stížnost se opírala o to, že USA byly v té době největším znečišťovatelem emisí skleníkových plynů a zároveň odmítaly jakékoliv závazné cíle snižování emisí. Stížnost požadovala, aby výbor doporučil USA přijmout opatření k omezení emisí skleníkových plynů, posoudit dopady změny klimatu na Arktidu, stanovit a provádět plán na ochranu inuitské kultury a zdrojů a zajistit Inuitům pomoc v adaptaci na změnu klimatu.²⁰⁹³ Výchozím bodem žaloby je tvrzení, že lidská práva původních národů musí být vykládána v kontextu jejich kultur, což vyžaduje na prvním místě ochranu jejich země a životního prostředí a respektování jejich unikátního životního stylu, protože ten je od životního prostředí dané oblasti neoddelitelný, že Inuité ke svému způsobu života nutně potřebují arktický led, sníh, zemi a moře a příslušné podmínky počasí. A z toho vyplývá, že ochrana arktického životního prostředí je zásadní podmínkou pro to, aby Inuité mohli v plnosti využívat svá lidská práva.

Inter-americká komise pro lidská práva se v r. 2006 odmítla žalobou zabývat s tím, že nebylo prokázáno, že by tvrzená fakta mohla charakterizovat porušení práv chráněných Americkou deklarací. Zpětně po řadě let je spíš toto rozhodnutí komentováno jako snaha Komise nemuset případem řešit. Nicméně to byla právě tato žaloba, která zvedla obrovský zájem o lidskoprávní aspekty klimatické změny. V r. 2007 proběhlo k problematice veřejné jednání a podařilo se tak alespoň zvýšit povědomí o dopadu změny klimatu na Arktidu a místní obyvatele.²⁰⁹⁴

²⁰⁹¹ BODANSKY, D., BRUNNÉE, J., RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Op. cit., s. 284.

²⁰⁹² Petition To The Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief From Violations Resulting from Global Warming Caused By Acts and Omissions of the United States.

²⁰⁹³ Výbor nemá pravomoc nařídit závazně snižovat emise skleníkových plynů.

²⁰⁹⁴ K Meziamerickému výboru pro lidská práva byly podány i další stížnosti, např. stížnost původních obyvatel na Kanadu z důvodu emisí způsobených černým uhlíkem v roce 2013 (*Petition to the*

V poslední době se otázkou změny klimatu zabývají i regionální soudy v Evropě. V květnu 2018 byla k **Soudnímu dvoru Evropské unie** podána strategická klimatická žaloba proti Evropskému parlamentu a Radě (případ *Carvalho*, známý také jako „*The People’s Climate Case*“),²⁰⁹⁵ která požadovala zrušení legislativních aktů, které stanoví snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 o 40 %, a přijetí nových právních předpisů, které by stanovily snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 50–60 %. Žaloba tvrdila, že změna klimatu působí škody a porušuje základní práva, a proto jakékoliv emise vyšší než absolutně nezbytné (objektivně ospravedlnitelné a nutné v rozsahu technických a ekonomických možností) jsou protiprávní. Evropská unie podle žalobců měla a má nezbytné možnosti k snížení emisí většímu než 40 %. Soudní dvůr Evropské unie ovšem žalobu na jaře roku 2021 odmítl pro nepřípustnost.²⁰⁹⁶

Evropští občané tak nyní vkládají naděje hlavně do **Evropského soudu pro lidská práva**, ke kterému bylo k dubnu 2022 podáno již několik klimatických stížností. První klimatickou stížnost k tomuto soudu podala skupina čtyř dětí a dvou mladých dospělých Portugalců začátkem září 2020 proti 33 evropským zemím včetně Česka (případ *Duarte Agostinho*).²⁰⁹⁷ Stěžovatelé tvrdí, že státy porušují jejich lidská práva, konkrétně právo na život, právo na respektování soukromého a rodinného života a zákaz diskriminace vyplývající z čl. 2, čl. 8 a čl. 9 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, z důvodu nedostatečné klimatické akce. Život mladých Portugalců je podle stížnosti ohrožen důsledky změny klimatu (např. požáry), dále je ohrožena jejich fyzická a psychická pohoda, například vlnami veder, které je nutí trávit více času uvnitř budov a zhoršují jejich spánek, a dále na ně jako na mladé lidi dopadnou důsledky změny klimatu v budoucnu nejvíce. Evropské státy podle stěžovatelů porušují lidská práva tím, že nejsou schopny snižovat emise tak, aby se průměrná teplota nezvýšila o více než 1,5 °C, jak je uvedeno v Pařížské dohodě. Stěžovatelé cítí dřívější judikaturu soudu, který se vyjádřil například v tom smyslu, že státy mají povinnosti stanovit legislativní a administrativní rámec k účinnému zabránění ohrožení práva na život, nebo

Inter-American Commission on Human Rights Seeking Relief from Violations of the Rights of Arctic Athabaskan Peoples Resulting from Rapid Arctic Warming and Melting Caused by Emissions of Black Carbon by Canada), nebo stížnost neziskových organizací na podporu původních obyvatel ve Střední a Jižní Americe (*Hearing on Climate Change Before the Inter-American Commission on Human Rights*).

²⁰⁹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. března 2021 ve věci C-565/19 *P. Armando Carvalho a další v. Evropský parlament a Rada Evropské unie*. Komentář k tomuto případu, tehdy ještě rozjednanému, viz WINTER, Gerd. Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation. Op. cit.

²⁰⁹⁶ Před Soudním dvorem Evropské unie bylo také projednáváno několik případů týkajících se klimatu okrajově – jedná se o případy týkající se evropského systému obchodování s emisními povolenkami (EU ETS). Nejslavnější je patrně řízení o předběžné otázce ve věci *Air Transport Association of America*. V tomto případě byla žalobci sdružení leteckých společností a letecké společnosti z USA, podle kterých bylo rozšířením EU ETS na letectví porušeno mezinárodní právo. (Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011 ve věci C-366/10, *Air Transport Association of America*).

²⁰⁹⁷ Stížnost č. 39371/20.

povinnost opatření k zajištění zdravého prostředí. Jako problematický aspekt se však může ukázat přijatelnost stížnosti. Stěžovatelé sami uvádějí, že nemohlo dojít k vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy z důvodu neexistence takových adekvátních prostředků.

Druhou stížností podanou k Evropskému soudu pro lidská práva je stížnost spolku švýcarských žen v důchodovém věku proti Švýcarsku (případ *KlimaSeniorinnen*).²⁰⁹⁸ Seniorky, které se domnívají, že Švýcarsko činí málo pro to, aby dostálo klimatickým závazkům a ochránilo své obyvatele před negativními dopady klimatické změny, namítají porušení čl. 2 a čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, tedy práva na život a práva na respektování soukromého a rodinného života. Tento případ, na rozdíl od případu *Duarte Agostinho*, byl již projednáván vnitrostátními švýcarskými soudy, které jej zamítly. Byly tak vyčerpány vnitrostátní prostředky nápravy.

Další stížností podanou k Evropskému soudu pro lidská práva, kde stěžovatelé vyčerpali vnitrostátní prostředky nápravy, je norský případ, ve kterém se koalice environmentálních uskupení domáhá zrušení skupiny povolení pro těžbu ropy a plynu v Barentsově moři v arktické oblasti pro jejich rozpor s ústavou a základním právem na příznivé životní prostředí současné i budoucí generace, které je v ní zakotveno (případ *People v. Arctic Oil*).²⁰⁹⁹ Norský nejvyšší soud na konci roku 2020 potvrdil platnost povolení pro těžbu ropy s tím argumentem, že emise z ropy vytěžené a vyvezené v budoucnosti jsou příliš nejisté na to, aby byly v rozporu s povinností státu chránit občany před poškozením životního prostředí a klimatu.²¹⁰⁰

28.2.2 Klimatické žaloby napadající klimatickou politiku

U vnitrostátních soudů již byla podána celá řada klimatických žalob, a to již ve více než čtyřiceti státech světa.²¹⁰¹ Tyto žaloby můžeme samozřejmě dělit do mnoha skupin. První dělení, které se nabízí, je dělení podle toho, na základě jakého práva je žalováno, tedy podle odpovědnosti. Lze využít právo soukromé, tedy jak právo občanské, které využili například žalobci v případě *Urgenda* nebo v případě *Notre*

²⁰⁹⁸ Stížnost č. 53600/20.

²⁰⁹⁹ Stížnost č. 34068/21.

²¹⁰⁰ Tyto stížnosti také názorně ukazují, jakým procesním překážkám stěžovatelé čelí. Jedná se nejen například o vyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy, ale i o požadavek individuální stížnosti či o postavení oběti. K tomuto více např. MARKE, Alastair, ZOLLA, Marco. Establishing Legal Liability for Climate Change Adaptation Failures: An Assessment of the Litigation Trend. *Carbon & Climate Law Review*. 2020, č. 3 (14), s. 192, 193. Další stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva jsou postupně podávány, př. *Carême v. France*, *De Conto v. Italy* and 32 other States, nebo *X v. Austria* – případy lze najít např. v databázi climatecasechart.com. Bližší komentář ke klimatickým případům před ESLP viz též KELLER, Helen, HERI, Corina. The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR. *Nordic Journal of Human Rights*. 2022, č. 1 (40).

²¹⁰¹ Údaj z prosince roku 2021.

Affaire á Tous,²¹⁰² tak právo obchodní. Zatím však bývá – zejména v žalobách proti vládám – více využíváno právo veřejné.²¹⁰³

Mnoho žalob proti vládám se opírá o ústavní právo, mezinárodní právo či závazky plynoucí z ochrany lidských práv. Tyto závazky se v mnoha případech prolínají. Přímo otázkou převzetí mezinárodního práva do práva vnitrostátního se zabývaly např. soudy ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irsku v případě rozšíření letiště Heathrow (*Plan B Earth*), ve kterém se řešila otázka nutnosti zohlednění Pařížské dohody při přípravě projektu rozšíření letiště.²¹⁰⁴ Ve většině dalších klimatických případů je Pařížská dohoda používána spíše podpůrně společně s ustanoveními vnitrostátního práva či lidskoprávními závazky.²¹⁰⁵

Nejnámějším případem, kde soud konstatoval, že stát má k ochraně základních lidských práv (vyplývajících z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv) pozitivní závazek snižovat emise skleníkových plynů, je nizozemský případ *Urgenda*.²¹⁰⁶ Nizozemský nejvyšší soud v tomto případě přezkoumal v roce 2019 cíl vlády ke snižování emisí skleníkových plynů a dovedil, že Nizozemsko, jako rozvinutý stát uvedený v Příloze I UNFCCC, by podle údajů Mezivládního panelu pro změnu klimatu mělo snížit do roku 2020 své emise o 25–40 %.²¹⁰⁷ Marke a Zolla považují rozhodnutí v případě *Urgenda* za převratné, protože mimo jiné potvrzuje, že mezinárodní úmluvy o změně klimatu stanoví pro vlády vymahatelné povinnosti přijmout preventivní opatření k ochraně života před dopady změn klimatu. Rozhodnutí v případě *Urgenda* vytvořilo precedens v tom ohledu, že pravidla plynoucí z mezinárodního práva, která stanoví pouze cíle pro snižování emisí znečišťujících látek, jsou přímo vymahatelná v rámci vnitrostátní jurisdikce a vytvářejí individuální práva hodná soudní ochrany na národní úrovni.²¹⁰⁸

²¹⁰² Rozsudek Tribunal Administratif de Paris ze dne 14. října 2021 ve věci N° s 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1.

²¹⁰³ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²¹⁰⁴ *Plan B Earth and Others v. Secretary of State for Transport*, rozsudek Court of Appeal ze dne 27. února 2020, [2020] EWCA Civ 214, C1/2019/1053, C1/2019/1056 and C1/2019/1145 a rozsudek Supreme Court ze dne 16. prosince 2020, [2020] UKSC 52.

²¹⁰⁵ Pařížská dohoda může pomoci dokázat příčinnou souvislost mezi narůstajícími antropogenními emisemi a změnou klimatu a jejich škodlivými dopady, včetně příčinné souvislosti mezi selháním států a následnou změnou klimatu. Více k tomuto např. PRESTON, Brian J. *The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst (Part II)*. *Journal of Environmental Law*. 2020, č. 2.

²¹⁰⁶ Rozsudek Hoge Raad ze dne 20. prosince 2019, De Staat der Nederlanden tegen Stichting Urgenda, ECLI:NL:HR:2019:2006.

²¹⁰⁷ Nejvyšší soud sice potvrdil verdikt nižších soudů, neztotožnil se ale již tolik s právní argumentací Okresního soudu v Haagu, který rozhodoval v prvním stupni, když odpovědnost státu založil na ochraně základních práv (konkrétně právu na život a respektování soukromého a rodinného života) namísto práva občanského a z něho pramenící povinnosti péče. Více k využití teorii péče např. VOMÁČKA, Vojtěch. *Soudní dvůr a Urgenda po česku: Jak donutit stát, aby plnil své povinnosti v ochraně životního prostředí. České právo životního prostředí*. 2019, č. 4 (54), s. 82–104.

²¹⁰⁸ MARKE, A., ZOLLA, M. *Establishing Legal Liability for Climate Change Adaptation Failures: An Assessment of the Litigation Trend*. Op. cit., s. 191.

Rozpor s ústavou byl soudem shledán v jiném přelomovém rozhodnutí, a to sice v rozhodnutí německého ústavního soudu o částečné protiústavnosti německého klimatického zákona (*Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG*) z roku 2019 (případ *Neubauer*).²¹⁰⁹ Německý spolkový ústavní soud ve svém nálezu konstatoval částečnou protiústavnost tohoto zákona z toho důvodu, že dostatečně nespecifikuje, jak bude probíhat snižování emisí po roce 2030. Soud dal stěžovatelům za pravdu v tom bodě, že klimatický zákon není v souladu s principem proporcionality, jelikož snižování emisí skleníkových plynů není rovnoměrně rozloženo v čase. Podle soudu představuje klimatickým zákonem stanovený cíl snížení emisí pro rok 2030 o 55 % opatření s předběžným účinkem podobné zásahu (*eingriffsähnliche Vorwirkung*) do individuálních svobod, jelikož po roce 2030 bude k zajištění uhlíkové neutrality do roku 2050 potřeba emise snižovat rychleji a taková drastická opatření mohou mít dopad prakticky na všechny aspekty lidského života, a tedy i na práva a svobody občanů. Soud vyvodil, že čl. 20a německé ústavy (*Grundgesetz – GG*), který zní, že: „*stát chrání též při zodpovědnosti za příští generace přírodní základy života v rámci ústavního řádu zákonodárstvím a na základě zákona a práva výkonnou mocí a soudnictvím*“, nedovoluje jedné generaci spotřebovat velkou část uhlíkové-ho rozpočtu a nést relativně malý podíl na snižování emisí.²¹¹⁰

Tento případ byl specifický v tom, že byl napaden **klimatický zákon**, který např. v českém právním prostředí chybí. Na základě klimatického zákona byly podány i další žaloby, např. na Novém Zélandu již v roce 2015 z důvodů nízkých klimatických cílů a jejich nezrevidování po vydání nové zprávy IPCC (případ *Thomson*).²¹¹¹ Soud v tomto případě shledal cíle klimatického zákona (*Climate Change Response Act 2002*) v souladu s právem, ovšem dal žalobkyni za pravdu, že mělo dojít k jejich revizi. Jejich revize ovšem podle soudu nemusela vést nutně k navýšení.

²¹⁰⁹ V této kapitole je používán populární název *Neubauer a ostatní v. Německo*, ačkoliv je upozorňováno na to, že Luisa Neubauer se k iniciativě přidala až později. Jedná se nicméně o rozhodnutí prvního senátu Spolkového ústavního soudu ze dne 24. března 2021, ohledně stížností 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 a 1 BvR 288/20 shodně se zabývajícími změnou klimatu. Dostupné zde: http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210429_11817_judgment.pdf. Politici na toto rozhodnutí reagovali promptně, jelikož jen několik měsíců po zveřejnění nálezu Spolkového ústavního soudu došlo k novelizaci daného zákona a navýšení klimatických cílů Německa. Viz též komentář BALOUNOVÁ, Eva. Úspěch německé klimatické ústavní stížnosti: budou se inspirovat i čeští soudci? [Online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*, 5. května 2021. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/nemecka-zaloba.html>.

²¹¹⁰ Více k tomuto případu i k případu *Family farmers and Greenpeace Germany v. Germany*, který ústavním stížnostem předcházela a byl rozhodnut u berlínského správního soudu, např. EN-NÖCKL, Daniel, FITZ, Judith. Climate change litigation in Germany and Austria – an overview. In SCHULEV-STEINDL, E., HINTEREGGER, M., KIRCHENGAST, G., MEYER, L. H., RUPPEL, O. C., SCHNEIDL, G., STEININGER, K. W. (Eds). *Climate change, Responsibility and Liability*. Nomos, 2022, s. 281–298, nebo BALOUNOVÁ Eva. Úvod do klimatické litigace: globální přehled. *České právo životního prostředí*. 2020, č. 3 (57), s. 12–40. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_57.pdf.

²¹¹¹ Rozhodnutí High Court of New Zealand ze dne 2. listopadu 2017, CIV2015-485-919, [2017]NZHC 733.

Na základě klimatického zákona (*Climate Action and Low Carbon Development Act 2015*) byla podána i žaloba v Irsku (případ *Climate Case Ireland*),²¹¹² kde nevládní organizace požadovala zrušení Národního mitigačního plánu z roku 2017 právě pro rozpor s irským klimatickým zákonem. Národní mitigační plán, který měl určit, jak bude dosaženo přechodu na nízkouhlíkové, klimaticky odolné a ekologicky udržitelné hospodářství do roku 2050, byl z důvodu nedostatečné určitosti, která je klimatickým zákonem požadována, zrušen irským nejvyšším soudem v roce 2020. Nejvyšší soud se nezabýval tvrzením žalobce, týkajícím se rozporu plánu s lidskými právy – shledal totiž, že nevládní organizace není oprávněna se dovolávat těchto práv (konkrétně práva na život a tělesnou integritu).²¹¹³

J. Setzer a R. Byrnes²¹¹⁴ ovšem upozorňují na to, že počet právních předpisů, které daný stát přijal v oblasti změny klimatu, nesouvisí s počtem případů klimatické litigace. Například v USA, kde databáze uvádějí přes tisíc případů klimatických soudních sporů, naprostá většina žalob byla podána na základě legislativy na ochranu ovzduší, posuzování vlivů na životní prostředí a ochranu přírody.²¹¹⁵ Největší počet žalob byl podán na základě porušení federálního zákona o národní environmentální politice (*National Environmental Policy Act*, NEPA),²¹¹⁶ což je zákon, který vyžaduje stanovisko vlivu na životní prostředí pro aktivity na federální úrovni, které by mohly mít významný dopad na životní prostředí.²¹¹⁷ Druhý největší počet žalob byl podán na základě zákonů o posouzení vlivu na životní prostředí jednotlivých států, z toho konkrétně velká část na základě kalifornského zákona o kvalitě životního prostředí (*California Environmental Quality Act*). Třetí skupina žalob byla podána na základě zákona o čistém ovzduší (*the Clean Air Act*)²¹¹⁸ a čtvrtá na základě

²¹¹² Friends of the Irish Environment v The Government of Ireland & Ors, rozsudek Supreme Court ze dne 31. července 2020, [2020] IESC 49.

²¹¹³ Více k tomuto případu např. CHALOUPOKOVÁ, Alena. Climate Case Ireland: Irský Nejvyšší soud zrušil vládní plán klimatické mitigace, vláda nyní musí připravit nový [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*, 11. srpna 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

²¹¹⁴ SETZER, J., BYRNES, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report*. Op. cit.

²¹¹⁵ Burger rozlišuje v podstatě tři typy klimatických žalob proti vládě v USA – na základě zákona o ochraně ovzduší, žaloby týkající se povolenacích řízení na konkrétní projekty a žaloby žalující selhání ochránit veřejné zdraví na základě obecných ustanovení vyplývajících z ústavy, lidských práv, doktríny public trust apod., BURGER, M., WENTZ, J., HORTON, R. *The Law and Science of Climate Change Attribution*. Op. cit., s. 4.

²¹¹⁶ Respektive společně s federálním zákonem o správním řízení (*Administrative Procedure Act*) a dalšími zákony, které upravují možnost podání žaloby.

²¹¹⁷ Na základě zákona o národní environmentální politice byly podány i žaloby proti provozu či stavbě ropovodů, které ačkoliv nejsou právními klimatickými litigacemi (rozhodnutí soudu neobsahuje explicitní odkaz na změnu klimatu), jsou zajímavými případy z poslední doby; například případ *Dakota Access Pipeline* nebo případ *ropovodu Keystone XL*.

²¹¹⁸ Federální zákon o čistém ovzduší je hlavní federální zákon, který může být použit k regulaci skleníkových plynů. V rozhodnutí *Massachusetts v. EPA* [*Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007)], které je považováno za jedno z nejdůležitějších klimatických rozhodnutí v USA, Nejvyšší soud USA rozhodl v roce 2007, že tento zákon opravňuje Agenturu pro ochranu životního prostředí (*the*

zákonů na ochranu ohrožených a volně žijících druhů.²¹¹⁹ Menší část případů byla v USA žalována na základě obyčejového práva (*common law claims*), konkrétně na základě tzv. *public nuisance doctrine*, které byly namířeny proti soukromým společnostem, či na základě tzv. *public trust doctrine*,²¹²⁰ na základě které byla žalována i federální vláda v případě *Juliana*.²¹²¹ V této civilní žalobě podané 21 mladými lidmi, nevládní neziskovou organizací zabývající se ochranou životního prostředí a zástupcem budoucích generací proti několika federálním orgánům a představitelům federální okresní soud v Oregonu rozhodl, že se doktrína může vztahovat na emise skleníkových plynů, a dokonce že žaloba má právní základ v doložce o řádném procesu v Ústavě USA. Žalobci požadovali vytvoření a implementaci podrobného plánu k omezení emisí skleníkových plynů. Federální okresní soud v Oregonu zamítl návrh na zamítnutí této žaloby, přiznal žalobcům aktivní legitimaci a potvrdil právní základ pro porušení doložky na spravedlivý proces vyplývající z pátého dodatku Ústavy USA. Tato doložka je ochranou před svévolným zásahem vlády do života, svobody nebo majetku. Soud seznal, že změna klimatu bude mít za následek úmrtí osob, poškození majetku, ohrožení dostupnosti potravy a drasticky změny ekosystémy planety atp. Soud konstatoval, že jde o tak závažné obvinění o poškozování naší planety Země, že jsou ohrožena základní ústavní práva na život a svobodu žalobců.

U.S. Environmental Protection Agency – EPA, dále jako Agentura) regulovat skleníkové plyny, pokud shledá, že skleníkové plyny představují hrozbu pro veřejné zdraví a dobré životní podmínky obyvatel (tzv. zjištění o ohrožení – *endangerment finding*). Toto rozhodnutí bylo vydáno za George W. Bushe, jehož administrativa na jeho základě příliš nekonala. Když se však o několik měsíců poté v roce 2009 ujal úřadu Barack Obama, Agentura vydala potřebné zjištění o ohrožení. To bylo napadeno některými zástupci průmyslu a klimaskeptickými státy (Texas, Západní Virginie), kteří argumentovali tím, že vědecké důkazy podporující toto zjištění o ohrožení nejsou dostatečné. Odvolací soud ve Washingtonu D. C. potvrdil platnost zjištění o ohrožení a to, že Agentura má dostatečné oprávnění pro jeho vydání. Na základě zjištění o ohrožení Agentura poté vydala předpisy, které vyžadují povolení pro výstavbu či přestavbu významných zdrojů znečištění ovzduší. Většina těchto předpisů byla soudy potvrzena. Agentura spolu s národním úřadem pro dálniční bezpečnost (*National Highway Traffic Safety Administration*) také vydala předpisy regulující emise u osobních automobilů. Tyto byly rovněž potvrzeny soudy. Za Obamova působení Agentura rovněž vydala plán pro čistou energii (*Clean Power Plan*) právě na základě zákona o čistém ovzduší, který měl směřovat k snížení emisí z uhelných elektráren prostřednictvím stanovení cílů pro snižování emisí pro jednotlivé státy. Tento plán byl napaden z důvodu překročení kompetence Agentury a v roce 2016 Nejvyšší soud pozastavil jeho účinnost do doby ukončení soudních sporů.

²¹¹⁹ Zejména pak na základě federálního zákona o ochraně ohrožených druhů (*the Endangered Species Act*). Jedná se o žaloby ohledně označení určitých druhů jako ohrožených či ohledně označení určitých lokalit za kritická stanoviště. Výsledkem některých případů byla nařízení určitým orgánům vydat předpisy k ochraně druhů, jejichž stanoviště jsou ohrožena změnou klimatu.

²¹²⁰ *Public trust doctrine* je právní doktrína, na jejímž základě má stát závazek vůči veřejnosti pečovat o přírodní bohatství. Žaloby na ní postavené se opírají o to, že doktrína se vztahuje i na atmosféru, a nejen řeky, parky a další snadněji představitelné složky přírody. Žalobci na základě této doktríny tvrdili, že státy nebo federace měly povinnost snížit emise skleníkových plynů v rámci jejich jurisdikce. Tyto žaloby byly většinou již zamítnuty. Viz též výklad a literatura citovaná k doktríně v podkapitole 7.8 Princip mezigenerační spravedlnosti.

²¹²¹ *Juliana v. United States*, rozhodnutí okresního soudu v Oregonu ze dne 10. listopadu 2016, 6:15-cv-01517-TC.

V lednu 2020 ovšem federální odvolací soud rozhodl (dva ku jedné), že žaloba musí být zamítnuta z důvodu nedostatečné aktivní legitimace žalobců (*standing*). Odvolací soud se rovněž vyjádřil v tom smyslu, že předmět žaloby není věcí soudního přezkumu, nýbrž legislativního politického uvážení.

Naproti tomu například v Brazílii, která má rozsáhlou klimatickou legislativu přijatou již v roce 2009, nebylo historicky podáno mnoho klimatických žalob, první žaloby byly podány až v roce 2020. Jedna z žalob byla podána čtyřmi politickými stranami proti vládě (přímá žaloba pro neústavnost z důvodu nečinnosti) z důvodu nepřijetí správních opatření týkajících se klimatického fondu (případ *PSB et al. v. Brazílie*).²¹²² Národní klimatický fond (*Fundo Clima*), který byl zřízen zákonem z roku 2009,²¹²³ je nástrojem národní politiky změny klimatu a má sloužit k financování aktivit směřujících k mitigaci a adaptaci na změnu klimatu. Žalobci tvrdí, že ačkoliv je dána právní povinnost ministerstva životního prostředí připravit každoroční plán pro klimatický fond, fond je neaktivní od roku 2019. Žalobci se opírají o ústavou dané povinnosti vlády chránit životní prostředí a bojovat proti znečištění a chránit lesy, faunu a flóru a dále o princip předběžné opatrnosti.

Klimatická legislativa a klimatická litigace se však vhodně doplňují. V zemích, kde nebyla přijata dostatečná klimatická legislativa, mohou žalobci donutit vládu takovou legislativu přijmout a v zemích, kde již byla adekvátní legislativa přijata, mohou žalobci požadovat její dodržování a prosazování.

Kromě ústavního práva bývá využíváno také **právo správní**. Správní žalobou je i **první česká strategická klimatická žaloba** realizovaná spolkem Klimatická žaloba ČR, z. s. V této žalobě proti nezákonnému zásahu podle § 82 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, je namítána tzv. obecná exekutivní nečinnost v oblasti klimatu a kromě vlády ČR jsou žalována i ministerstva životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy. Žalobci jsou kromě spolku i obec a jednotliví občané a opírají se o tři tvrzení: ČR má povinnost přijímat dostatečná opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a tyto povinnosti neplní, resp. je opakovaně a dlouhodobě porušuje, přičemž porušením těchto povinností jsou ohrožena základní práva žalobců. Povinnosti státu žalobci shledávají v normách mezinárodního, evropského i národního práva.²¹²⁴ Městský soud v Praze dne 15. června 2022 části žaloby vyhověl (zejména v otázce povinnosti státu přijímat opatření k mitigaci klimatické změny), zároveň vyloučil vládu jako pasivně legitimovaný subjekt.²¹²⁵

²¹²² *Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade v União Federal*, ADO 60/DF, 2020.

²¹²³ Law 12.144/2009, and Decree 7.343/2010 establishing the National Fund on Climate Change (NFCC).

²¹²⁴ Více např. SNOPKOVÁ, Tereza, MÜLLEROVÁ, Hana. O první české klimatické žalobě [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 5. května 2021, Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/ceska-klimazaloba-podana.html> a SNOPKOVÁ, T. Česká klimatická žaloba: Žalovaní požadují její zamítnutí pro nedůvodnost [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 23. listopadu 2021, Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

²¹²⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14A 101/2021-248.

Žalovaná ministerstva (životního prostředí, průmyslu a obchodu, zemědělství a dopravy) nicméně podala kasační stížnost. O věci tak dále bude rozhodovat Nejvyšší správní soud.

Ovšem v souvislosti se změnou klimatu lze uvažovat i o využití **práva trestního**. Příkladem je obžaloba podaná newyorským nejvyšším státním zástupcem proti společnosti *ExxonMobil*, z toho důvodu, že záměrně klamala investory a zákonodárce tím, že veřejně prohlašovala, že změna klimatu nepředstavuje vážný problém, zatímco interně byla informována svými vlastními výzkumníky o opaku. Společnost *ExxonMobil* se snažila vyšetřování zastavit, a to u federálních i státních soudů, ale bez úspěchu. V roce 2018 newyorský nejvyšší státní zástupce podal obžalobu, případ byl ale nakonec newyorským soudem na konci roku 2019 rozhodnut ve prospěch *ExxonMobil*.²¹²⁶ Takové případy využití trestní odpovědnosti jsou ale zatím spíše ojedinělé.

Z toho, na základě jakého práva bývá žalováno, lze vyvodit i trendy v klimatické litigaci. Jako první trend uvádí J. Setzer a C. Higham²¹²⁷ **snahu žalobců přimět vlády dodržovat nebo zvýšit své klimatické závazky**. Tyto žaloby definuje M. Fermeiglia souhrnně jako žaloby podané proti státům (nebo orgánům veřejné moci) z důvodu selhání adekvátně řešit změnu klimatu (tzv. proregulační litigace, „*pro-regulatory litigation*“).²¹²⁸ Takové žaloby podané v poslední době často staví na cílech vyplývajících z Pařížské dohody a Zvláštní zprávy IPCC ke globálnímu oteplení o 1,5 °C. Příkladem takové žaloby proti centrální vládě je i první česká strategická klimatická žaloba. Ve Spojených státech byl podán tento typ žalob (obdobně jako *Juliana v. USA*) nejen proti centrální vládě, ale i proti jednotlivým státům.²¹²⁹ Strategické klimatické žaloby proti jednotlivým spolkovým zemím byly podány např. i v Německu (v roce 2021).²¹³⁰

Právě tyto žaloby snažící se přimět vlády dodržovat nebo zvýšit své klimatické závazky (mnohdy inspirované případem *Urgenda*) lze popsat jako **systematickou litigaci** a případy lze označit jako strategické. Případy klimatické litigace lze tak dělit na strategické a případy ostatní, nazývané také jako rutinní. Jako **strategické případy** bývají označovány zejména případy, v kterých se žalobci snaží dosáhnout více než jen své individuální soudní ochrany, ale snaží se o větší změnu ve společnosti – zlepšení klimatické politiky, změnu v chování vlád či společností či zvýšení povědomí veřejnosti a otevření a podpoření veřejné debaty. Toto dělení může ale být problematické, protože mnohdy pravou motivaci či dopad neznáme.²¹³¹ Lze ale

²¹²⁶ Rozsudek Supreme Court of the State of New York ze dne 10. prosince 2019, 452044/2018.

²¹²⁷ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²¹²⁸ WESTRA, L., BOSSELMANN, K., FERMEGLIA, M. *Ecological Integrity in Science and Law*. Op. cit., s. 23, 24.

²¹²⁹ Legal Proceedings in all 50 States, Our Children Trust, dostupné z: <https://www.ourchildrenstrust.org/other-proceedings-in-all-50-states>.

²¹³⁰ Climate Change Laws of the World, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Dostupné z: https://climate-laws.org/litigation_cases?geography%5B%5D=66.

²¹³¹ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

řící, že právě u rutinních případů týkajících se např. územního plánování se soudy musí stále více zabývat také otázkou změny klimatu.²¹³²

| Úspěšné žaloby proti klimatickým politikám evropských států (vybrané případy rozhodnuté do konce roku 2021) ²¹³³ | | | |
|--|--|--|--|
| Stát (název případu, rok rozhodnutí) | Napadená politika | Rozhodnutí soudu | Právní základ |
| Nizozemsko (<i>Urgenda</i> , 2019) | Cíl snížení emisí o 14–17 % do roku 2020 (namísto 30 %) | Vláda musí snížit emise nejméně o 25 % | Ochrana základních lidských práv a svobod (Evropská úmluva o ochraně lidských práv) |
| Irsko (<i>Friends of the Irish Environment</i> , 2020) | Národní mitigační plán (NMP) | NMP zrušen z důvodu nedostatečné určitosti | Požadavky vyplývající z klimatického zákona |
| Německo (<i>Neubauer</i> , 2021) | Cíl snížení emisí o 55 % do roku 2030 | Částečná protiústavnost klimatického zákona, do konce roku 2022 specifikovat snižování emisí | Články 2(2) a 20a německé ústavy, princip proporcionality |
| Francie (<i>Notre Affaire à Tous</i> , 2021) ²¹³⁴ | Cíl snížení emisí do roku 2030 o 40 % | Překročení uhlíkového rozpočtu v letech 2015–2018, nutná kompenzace, přijetí okamžitých a konkrétních opatření ke splnění závazků a napravení škod způsobených nečinností do konce roku 2022 | Ustanovení občanského zákoníku o ekologické škodě |
| Belgie (VZW <i>Klimaatzaak</i> , 2021) | Prakticky chybějící důraz na klimatickou politiku, nečinnost v mezinárodních jednáních, slabý výkon i v rámci EU | Vláda porušila povinnost péče a lidská práva, soud však nestanovil konkrétní cíle z důvodu dělby moci | Povinnost péče podle občanského zákoníku, povinnost ochrany základních práv a svobod (Evropská úmluva o ochraně lidských práv) |

²¹³² SETZER, J., BYRNES, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report.* Op. cit.

²¹³³ Zdroj: vlastní zpracování autorky.

²¹³⁴ Jedná se o případ *Notre Affaire à Tous a ostatní v. Francie*. Ve Francii rovněž padl v roce 2021 rozsudek ve věci *Commune de Grande-Synthe v. Francie*.

28.2.3 Klimatická litigace směřující proti uhlíkové náročné infrastruktuře

I žaloby napadající povolení pro činnost třetích stran vydaná orgány moci veřejně řadí J. Setzer a C. Higham do skupiny žalob, které se státy snaží přimět dodržovat své klimatické závazky.²¹³⁵ Tyto žaloby definuje M. Fermeiglia jako žaloby týkající se povolování konkrétních energeticky náročných projektů (povolovací litigace, „*permitting litigation*“).²¹³⁶ Typickým příkladem takových žalob jsou **žaloby proti ropné infrastruktuře**, např. případ *People v. Arctic Oil*. Dalšími typickými případy jsou **žaloby proti uhelným elektrárnám, teplárnám či dolům**, které byly hojně podány např. ve Spojeném království či Austrálii. Právě v Austrálii rozhodl v roce 2021 prvostupňový soud o tom, že ministryně životního prostředí má povinnost dbát na ochranu dětí před změnou klimatu při povolování zařízení, která budou mít za následek vypuštění velkého množství emisí skleníkových plynů – v tomto případě konkrétně uhelného dolu (případ *Sharma*).²¹³⁷ Případ nicméně skončil neúspěchem – federální soud v březnu 2022 vydal rozsudek, ve kterém dal za pravdu ministryni životního prostředí v tom, že nelze dovést takovou povinnost ministryně vůči australským dětem, která by jí bránila ve vydání povolení k rozšíření uhelného dolu.²¹³⁸ Proti vládnímu plánu na výstavbu nové uhelné elektrárny byla podána žaloba např. v Jihoafrické republice (případ *Thabametsi*). Tento případ ilustruje úskalí tohoto typu žalob. Soud zde sice dal za pravdu žalobkyni, neziskové organizaci, když judikoval, že udělením povolení došlo k porušení právních předpisů nezohledněním vlivů na změnu klimatu nejen na základě toho, že Jihoafrická republika je smluvní stranou Pařížské dohody. Nicméně navzdory tomuto rozhodnutí a tomu, že emise projektu nebudou rozhodně zanedbatelné, a navíc projekt bude mít nepříznivý dopad na dostupnost vody v oblasti a sám může být ohrožen suchem, ministerstvo životního prostředí nakonec udělilo environmentální povolení k výstavbě nové uhelné elektrárny s argumentem, že vliv projektu na změnu klimatu a přístup k vodě nebude tzv. fatální.²¹³⁹

Do této skupiny litigací patří i **případy týkající se rozšiřování letišť**, které byly zatím v zásadě neúspěšné. Nejznámější taková žaloba byla podána proti rozhodnutí o výstavbě nové ranveje na londýnském letišti *Heathrow*, další proti rozšíření letiště *Schwechat* ve Vídni a konečně žaloba argumentující změnou klimatu byla podána i proti plánu výstavby paralelní dráhy na *Letišti Václava Havla v Praze*. Právní

²¹³⁵ SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit.

²¹³⁶ WESTRA, L., BOSSELMANN, K., FERMEIGLIA, M. *Ecological Integrity in Science and Law*. Op. cit.

²¹³⁷ Rozsudek Federálního australského soudu, [2021] FCA 774.

²¹³⁸ Více k tomuto případu MÜLLEROVÁ, Hana. Případ Sharma: neúspěch klimatické litigace v Austrálii [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*, 5. dubna 2022, dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

²¹³⁹ Více k tomuto např. HUMBY, T.-L. The Thabametsi case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs. *Journal of Environmental Law*. 2018, č. 1 (30).

argumenty se v těchto případech zabývaly nejen vnitrostátním právem a právními principy, ale případy týkající se rozšiřování letišť vyvolávají otázky i ohledně mezinárodního klimatického režimu OSN. Emise z mezinárodní letecké dopravy podle rozhodnutí soudů v těchto případech totiž nespádají pod mezinárodní klimatický režim OSN, tedy nejsou regulovány Kjótským protokolem a Pařížskou dohodou, a i z toho důvodu mohou být podle soudů posuzovány pouze emise z vzletu a přistání. Navíc, podle Krajského soudu v Praze, který odkázal na rozhodnutí rakouského ústavního soudu, Kjótský protokol a Pařížská dohoda nejsou přímo použitelné, tj. není jimi bez dalšího vázán územní samosprávný celek, pokud mu to žádný zákon neukládá.²¹⁴⁰

28.2.4 Klimatická litigace proti obchodním korporacím

V poslední době se dostávají do popředí klimatické případy namířené proti obchodním korporacím. Lze rozdělit dvě vlny takových žalob – první začátkem nového milénia v USA, které byly většinou neúspěšné.²¹⁴¹ Druhá vlna začala po roce 2015 a stále trvá. Žaloby této nové vlny často požadují náhradu škody například v návaznosti na adaptační opatření a opírají se o to, že korporace prováděly aktivity přispívající k změně klimatu, ačkoliv si byly vědomy možných dopadů změny klimatu. Celosvětově již bylo podáno **přes čtyřicet klimatických žalob proti obchodním korporacím**.²¹⁴² Přitom žaloby proti obchodním společnostem jsou podávány i v zemích globálního Jihu. Takovým případem je např. případ **Gbemre v. Shellu**.²¹⁴³ jeden z vůbec prvních případů klimatické litigace v rozvojových zemích. V tomto případě, který byl rozhodnut v roce 2005, nebyla změna klimatu explicitně zmíněna. Nicméně rozhodnutí nigerijského federálního soudu o tom, že ropné společnosti musí přestat v praxi spalování plynu v deltě řeky Niger,²¹⁴⁴ má jasné

²¹⁴⁰ Více k těmto případům např. BALOUNOVÁ, Eva. BLOG: Climate Change and the Expansion of Airports in Court: are there any arguments at all? [Online] *GNHRE*, 29. dubna 2021, Dostupné z: <https://gnhre.org/climate-change-2/blog-climate-change-and-the-expansion-of-airports-in-court-are-there-any-arguments-at-all/>.

²¹⁴¹ GANGULY, Geetanjali, SETZER, Joana, a HEYVAERT, Veerle. If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2018, č. 4. Např. případ *American Electric Power v. Connecticut* či *Native Village of Kivalina v. ExxonMobil*, které byly žalovány na základě tzv. *public nuisance doctrine* (vyplývající z obyčejového práva v USA). V těchto žalobách bylo požadováno nařízení uhelným elektrárnám snížit emise či peněžní kompenzace. V roce 2011 však Nejvyšší soud rozhodl v případě *American Electric Power*, že federální zákon o čistém ovzduší dal Agentuře výlučnou federální kontrolu nad emisemi skleníkových plynů, takže je vyloučeno jednání podle federálního obyčejového práva.

²¹⁴² SETZER, J., BYRNES, R. *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report*. Op. cit.

²¹⁴³ *Jonah Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd* 19 (Gbemre's case), Rozsudek Federal High Court of Nigeria ze dne 14. listopadu 2005, FHC/B/CS/53/05.

²¹⁴⁴ Praktiky spalování plynu v deltě Nigeru mají krutý dopad na místní životní prostředí a také značně přispívají ke změně klimatu. I přes soudní zákaz je v této praxi stále pokračováno.

důsledky v oblasti změny klimatu. Soud rozhodl, že spalování plynu je neústavní, jelikož porušuje základní práva na život a důstojnost lidské bytosti, která jsou zaručena nigerijskou ústavou a Africkou chartou lidských práv a práv národů a která nevyhnutelně zahrnují právo na neznečištěné a zdravé životní prostředí.

Klimatické žaloby proti soukromým korporacím jsou podávány z různých důvodů: z důvodu náhrady škody způsobené změnou klimatu, z důvodu ochrany akcionářů (z důvodu nedostatečného zohlednění klimatického rizika a investic), z důvodu nepravdivých tvrzení a reklam týkajících se klimatu, z důvodu porušování lidských práv apod. Detailnější rozbor žalob akcionářů, jakož i žalob týkajících se rizika a investic, je předmětem kapitoly 29, která se věnuje odpovědnosti společností v oblasti klimatické změny. Zde bude blíže nastíněn obsah žaloby v kauze *Lliuya*, která je příkladem litigace za účelem náhrady škody.²¹⁴⁵ Žalobce, farmář z Peru, zde žaluje německý elektrárenský koncern RWE za jeho podíl na globálním oteplování a tím na zrychleném tání ledovců, včetně ledovce nad svým bydlištěm. Jeho rychlé tání a zvětšování ledovcového jezera totiž ohrožuje bezpečnost jeho města, neboť hrozí nebezpečí utržení velkých kusů ledu, jejichž pád do jezera může způsobit vlnu a následně přívalovou povodeň na město. Žalovaná RWE je podle zpráv o původcích emisí skleníkových plynů²¹⁴⁶ odpovědná za 0,47 % globálních emisí CO₂. Proto žalobce žádá ekvivalentní podíl na nesení nákladů za bezpečnostní opatření, která ochrání jeho město před povodňovým nebezpečím. Kompenzaci tedy nežádá pro sebe, ale pro zajištění vyšší bezpečnosti města vybudováním prvků jako drenáž jezera či zpevnění jeho hráze.

Prvostupňový soud nejprve žalobu zamítl s tím, že nelze prokázat příčinný vztah mezi jednáním žalovaného a účinky pro žalobce, protože klimatická změna je příliš komplexní jev a dopady nemohou být přičítány jednotlivému emitentovi. Odvolací soud tuto argumentaci nižšího soudu odmítl a rozhodl, že případ postoupí k provedení důkazů. V době dokončování rukopisu této kapitoly se čeká na expertní posudky, které mají zodpovědět otázky ohledně vztahu emisí CO₂, zvyšování teploty a zrychlení tání ledovce, ohledně škody hrozící obydlí žalobce a ohledně měřitelnosti a vypočitatelnosti podílu jednotlivého emitenta ve vztahu k částečné příčinné souvislosti (tvrzených 0,47 %). Výsledek bude patrně velmi důležitý z hlediska budoucího vývoje klimatické litigace k otázce odpovědnosti.²¹⁴⁷

²¹⁴⁵ Též označovaný jako *Huaraz case* (podle jména města). Dokumenty k případu viz <https://germanwatch.org/en/14198>.

²¹⁴⁶ HEEDE, Richard. Carbon Majors: Accounting for carbon and methane emissions 1854–2010. Methods & Results Report [online]. *Climate Mitigation Services*. 7. dubna 2014. Dostupné z: <https://climateaccountability.org/pdf/MRR%209.1%20Apr14R.pdf>.

²¹⁴⁷ Blíže viz MÜLLEROVÁ, Hana. Případ *Lliuya v. RWE*: Lze německý energetický koncern hnát k odpovědnosti za škody způsobené táním ledovců v Peru? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 2. března 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.

28.3 Závěrem: Právní výzvy spojené s klimatickou litigací

Klimatická litigace přináší mnoho právních výzev a otevírá celou řadu právně-teoretických otázek. Kromě otázek přístupu k právní ochraně a aktivní procesní legitimize, přípustnosti či přijatelnosti, které nejsou například v oblasti práva životního prostředí ničím novým, jsou zde i otázky nové, které jsou typické právě pro klimatické právo.

Asi nejpalčivějším problémem klimatické litigace je **dokázání příčinné souvislosti mezi příčinnou a následkem**. V soukromém právu typicky půjde o dokázání příčinné souvislosti mezi vypouštěním emisí skleníkových plynů z určitého zařízení/činnosti provozované žalovaným (jedním znečišťovatelem skleníkovými plyny) a újmou/škodou způsobenou změnou klimatu žalobci. Případem, ve kterém se soud bude pravděpodobně muset vypořádat s touto otázkou, je případ *Lliuya* před německými soudy, který je v současné době ve stadiu dokazování, zpožděného z důvodu covidu-19.

Ve veřejném nebo mezinárodním právu může být otázka dokázání újmy způsobené žalobci nebo stěžovateli součástí posouzení aktivní legitimize nebo přijatelnosti takové žaloby nebo stížnosti (zde typicky u Evropského soudu pro lidská práva je jedním z důvodů pro odmítnutí pro nepřijatelnost stížnosti nedostatek podstatné újmy stěžovatele, u Soudního dvora Evropské unie byla klimatická žaloba odmítnuta pro nepřipustnost na základě testu *Plaumann*, tedy chybějící osobní dotčenosti žalobce). Jak uvádí M. Burger, újma z dopadů změny klimatu je často sdílena širokou veřejností, ale v některých případech se již podařilo využít poznatků vědy atribuce změny klimatu k přesvědčení soudu o dostatečné konkrétnosti dopadů k zajištění aktivní procesní legitimize.²¹⁴⁸ Vývoj v klimatické vědě již umožnil například kvantifikovat poměrný příspěvek jednotlivých velkých znečišťovatelů na globálních emisích skleníkových plynů (viz dále), pro žalobce však dokazování v klimatické žalobě zůstává obtížné.²¹⁴⁹

Problém dokazování je spojen s mezerami nebo nejistotou ve **vědeckém poznání** o změně klimatu, zejména v dopadech změny klimatu na lokální úrovni. Jak ale vysvětluje J. Peel, ne všechny soudy v těchto případech trvají na přísném postupném dokazování příčinné souvislosti: již v případě *Massachusetts v. EPA* soudci Nejvyššího soudu USA většinouvě judikovali, že existuje adekvátní souvislost mezi emisemi skleníkových plynů z dopravy v USA a škodami způsobenými zvyšováním hladiny moře a pobřežní erozí a přiznali státu aktivní žalobní legitimize.²¹⁵⁰ Nejvyšší

²¹⁴⁸ Např. *Massachusetts v. EPA*, viz BURGER, M., WENTZ, J., HORTON, R. *The Law and Science of Climate Change Attribution*. Op. cit., s. 3.

²¹⁴⁹ K příčinné souvislosti, aktivní žalobní legitimize a roli vědy např. MORAGUES, Pau de Vilchez. *Climate in Court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. Op. cit.

²¹⁵⁰ PEEL, Jacqueline. *Issues in Climate Change Litigation*. *Carbon & Climate Law Review*. 2011, č. 1.

soud USA v tomto případě také argumentoval na základě principu předběžné opatrnosti,²¹⁵¹ který Peel považuje za cestu k překonání problémů ohledně dokazování. Soud díky principu předběžné opatrnosti může přijmout obecnější důkazy o dopadech změny klimatu jako důkaz pravděpodobnosti konkrétních dopadů způsobených změnou klimatu v konkrétní lokalitě. Alternativně může princip předběžné opatrnosti vést k domněnce škodlivého dopadu navzdory nejistotám v dostupných vědeckých důkazech.²¹⁵²

Jaký je tedy podíl na odpovědnosti za škodu jednotlivého znečišťovatele? Tento problém je nazýván jako problém tzv. „kapky v moři“.²¹⁵³ Změna klimatu je globální environmentální problém a skleníkové plyny jsou vypouštěny nespočtem subjektů. Žádný stát nebo společnost tedy nemohou být označeny jako výlučně odpovědné za změny klimatu. Nicméně některé státy či korporace vypouštějí více emisí než jiné. Argument kapky v moři může být použit i při posuzování vlivu projektů na životní prostředí a změnu klimatu. V některých případech je odpověď na tento problém snaha vyčísřit, jak velký podíl na globálních emisích skleníkových plynů mají dané projekty či korporace. K překonání tohoto problému může sloužit, pokud soudy uchopí změnu klimatu jako mnohostupňový problém s jasnými lokálními, ale i globálními dopady. To, co se může jevit jako marginální v globálním pohledu, může být již významné v kontextu místním, regionálním nebo i vnitrostátním. Například to, že si stát určil budoucí cíle snižování emisí skleníkových plynů (nejen v kontextu celostátním, ale i např. pro určité odvětví) a snižování se mu nedaří (například v posledních několika letech), by mohlo být argumentem pro posouzení významnosti a potažmo i pro nepovolení určitého projektu či infrastruktury, která prokazatelně povede k opaku – tedy navýšení emisí skleníkových plynů. Nizozemské soudy v případě *Urgenda* se s tímto argumentem, který vznesla na svoji obranu nizozemská vláda – tedy že emise Nizozemska jsou v globálním měřítku zanedbatelné, vyrovnaly za použití přepočtu tzv. na hlavu (*per capita*).

Problém kapky v moři je úzce spjat s problémem pomalého zbavování podstaty, neboli smrti tisícem řezů („*death by a thousand cuts*“).²¹⁵⁴ Problém pomalého zbavování podstaty je však problém, který již environmentální právo zná. Tento problém je znám zejména v ochraně přírody a biologické rozmanitosti. Jde o problém, který se zabývá sekundárními, synergickými a kumulativními vlivy. Zjednodušeně řečeno, poražení jednoho stromu (či malé plochy lesa) nebo provoz jednoho automobilu (či uhelné elektrárny) nezpůsobí environmentální degradaci a nenávratnou změnu klimatu. Jako doporučenou strategii k překonání problému pomalého

²¹⁵¹ Nejvyšší soud řekl, že EPA může odmítnout regulovat skleníkové plyny pouze, pokud zjistí, že skleníkové plyny nepřispívají ke změně klimatu nebo pokud poskytne rozumné vysvětlení, proč nemůže nebo neuplatní své právo uvážení určit, zda přispívají. Soud dále judikoval, že EPA nemůže odmítnout svoje povinnosti z důvodu nějaké okrajové nejistoty, která může provázet některé aspekty změny klimatu. *Ibid.*, s. 19, 20.

²¹⁵² Někdy označované jako **obrácené důkazní břemeno**. *Ibid.*, s. 20.

²¹⁵³ *Ibid.*, s. 2

²¹⁵⁴ *Ibid.*, s. 5

zbavování podstaty uvádí Peel zahrnutí procesu posuzování kumulativních vlivů, kdy jsou environmentální vlivy určité činnosti posouzeny v kontextu podobných činností, které rovněž přispívají k environmentální degradaci.²¹⁵⁵ V případě změny klimatu to znamená posoudit vlivy emisí skleníkových plynů ve světle toho, jak přispějí nebo zesílí problém změny klimatu. V některých případech tyto kumulativní vlivy zahrnul do posuzování již zákonodárce, dokonce i česká legislativa o posuzování vlivu záměrů a projektů na životní prostředí zná hodnocení kumulativních vlivů.²¹⁵⁶

Další problém v klimatické litigaci úzce spojený s dokázáním příčinné souvislosti označuje Peel jako „kolik článků v řetězu“.²¹⁵⁷ V klimatické litigaci je totiž otázka příčinné souvislosti mezi emisemi z automobilové dopravy a vzestupem hladiny moří spíše snazší záležitostí. Komplikovanější je situace, například pokud jde o nepřímé nebo navazující emise (*indirect or downstream emissions*). Příkladem je těžba uhlí a dalších fosilních paliv – většina emisí souvisejících s těžbou fosilních paliv nevzniká přímo při těžbě, ale návazně když jsou paliva spalována k výrobě energie. V případě *People v. Arctic Oil* Norský nejvyšší soud na konci roku 2020 potvrdil platnost povolení pro těžbu ropy s tím argumentem, že emise z ropy vyvezené v budoucnosti jsou příliš nejisté na to, aby byly v rozporu s povinností státu chránit občany před poškozením životního prostředí a klimatu.

Obhájeví států nebo fosilních korporací, proti nimž byly žaloby podány, často argumentují tím, že řešení klimatické krize je **politická otázka**, tedy věc, která patří do volného rozhodování politické reprezentace (*the political question doctrine*), a soud tedy – na rozdíl od politických institucí, jako jsou vlády či parlamenty – není v postavení, které by mu umožnilo se takovými otázkami odpovídajícím způsobem zabývat. Podle této teorie soud nemá politický mandát k rozhodování takové otázky a politika změny klimatu tak není soudně vymahatelná (*justiciable* – např. případ *Juliana*). V případě *Juliana* federální odvolací soud USA judikoval, že předmět žaloby není věcí soudního přezkumu, nýbrž legislativního politického uvážení. Naproti tomu nizozemský nejvyšší soud v případě *Urgenda* uvedl, že ačkoliv je regulace skleníkových plynů v kompetenci moci zákonodárné a výkonné a tyto moci mají široký prostor pro politické uvážení, soudy musí zasáhnout v případě překročení tohoto prostoru. Rovněž novozélandský soud v případě *Thomson* uvedl, že soudní přezkum garantuje, že jsou přijata dostačující opatření, nicméně jejich obsah je již v politickém uvážení ponechaném příslušným státním orgánům. Otázka legitimacy soudu je zásadní zejména v zemích angloamerického právního systému. Rozhodnutí soudu jsou zde autoritativním právním pramenem, který může významně ovlivnit právní praxi. V případě neexistence důrazné politiky vlády může být

²¹⁵⁵ Ibid., s. 6

²¹⁵⁶ K tomuto více současný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), resp. nový zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, nebo zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

²¹⁵⁷ PEEL, J. *Issues in Climate Change Litigation*. Op. cit., s. 21, 22.

soudcovské právo *de facto* pramenem státní politiky změny klimatu s reálným dopadem na právní prostředí (viz např. USA a rozhodnutí *Massachusetts v. EPA*).²¹⁵⁸

Připisování probíhající klimatické změny jednotlivým příčinám neboli **atribuce** probíhající klimatické změny (angl. *attribution science*) je vědní obor, který se zabývá snahou izolovat vliv člověka na klima a související zemské systémy.²¹⁵⁹ Tento vědní obor je nezbytně důležitý pro klimatickou litigaci a poznatky v něm získané vlastně inspirovaly celou řadu žalob a jsou základem pro klimatickou litigaci. Detekce a atribuce je dvoufázový proces, který se používá k identifikaci příčinné souvislosti mezi jedním nebo více příčinami a jejich následky. Prvním krokem je detekce změny, což zahrnuje prokázání nastalé změny, a druhým krokem je atribuce, tedy dokázání příčiny této změny. Burger u změny klimatu hovoří o třech složkách: atribuce klimatické změny, atribuce dopadu a atribuce zdroje.²¹⁶⁰ Kromě toho rozlišuje ještě atribuci extrémních povětrnostních vlivů. Atribuce změny klimatu hraje klíčovou roli jak u žalob proti vládám z důvodu selhání regulovat skleníkové plyny, ale ještě naléhavěji u žalob na jednotlivé znečišťovatele za škody způsobené změnou klimatu. Tyto žaloby proti obchodním korporacím požadují zákaz budoucích emisí (případ *Shell*) či peněžní kompenzace nákladů na adaptaci (případ *Liuya*). V těchto případech hraje atribuce změny klimatu stěžejní roli, jelikož je potřeba dokázat příčinnou souvislost mezi emisemi vypuštěnými žalovaným a újmou žalobce.²¹⁶¹

U žalob proti vládám může atribuce změny klimatu hrát roli zejména z pohledu **zajištění odborného vědeckého svědectví a zpráv jako důkazů**.²¹⁶² Např. první česká strategická žaloba se opírá o Zvláštní zprávu IPCC ke globálnímu oteplení o 1,5 °C a v českém jazyce pak o materiál Akademie věd ČR, které dokládají, že změna klimatu je způsobena vypouštěním emisí skleníkových plynů a že zvýšení globální teploty nad 1,5 °C je třeba považovat za nebezpečné; dále o studii Českého hydrometeorologického ústavu o posouzení dopadů změny klimatu na Českou republiku, jež ukazuje, že téměř ve všech odvětvích bude mít změna klimatu negativní dopady; také o expertní posudek německé organizace *Climate Analytics*, který rovněž dochází k závěru, že změna klimatu bude mít významné negativní dopady na zemědělství, lesnictví a zdraví obyvatel, a dva posudky klimatických expertů o tom, zda ČR plní své závazky ve snižování emisí skleníkových plynů, které oba docházejí k závěru, že od roku 2017, kdy ČR přistoupila k Pařížské dohodě, nejsou české emise snižovány dostatečně rychle tak, aby byla podstata Pařížské dohody

²¹⁵⁸ K problematice „politické otázky“ např. MORAGUES, P. D. V. *Climate in Court: Defining state obligations on global warming through domestic climate litigation*. Op. cit.

²¹⁵⁹ BURGER, M., WENTZ, J., HORTON, R. *The Law and Science of Climate Change Attribution*. Op. cit., s. 1.

²¹⁶⁰ *Ibid.*, s. 2.

²¹⁶¹ K problematice atribuce více např. STEINER, Andrea K., ENGDRAW, Mastawesha. Climate change, its impacts, and attribution of causes: Current status and challenges. In SCHULEV-STEINDL, E., HINTEREGGER, M., KIRCHENGAST, G., MEYER, L. H., RUPPEL, O. C., SCHNEDL, G., STEININGER, K. W. (Eds). *Climate change, Responsibility and Liability*. Nomos, 2022, s. 21–40.

²¹⁶² BURGER, M., WENTZ, J., HORTON, R. *The Law and Science of Climate Change Attribution*. Op. cit.

naplněna, a ani budoucí strategické plány ČR se neslučují s nutnou mírou mitigace změny klimatu.²¹⁶³

U klimatických žalob u Evropského soudu pro lidská práva je také využíváno **tzv. intervencí třetích stran**, které nejsou účastníky řízení, podle čl. 44 jednacího řádu Soudu. V případě *Duarte Agostinho* tak svá vyjádření zaslal například zvláštní zpravodaj OSN pro lidská práva a životní prostředí (tzv. *Amicus Curiae Brief*) či Evropská komise. Kromě toho si soudy samozřejmě mohou přivolat svědky či znalce. Např. ve francouzském případě *Stát v. Delahalle a Goinvic* (také známý jako „*Take Down Macron*“ – Odstraňte/Sejměte Macrona),²¹⁶⁴ kde soud rozhodl, že klimatičtí aktivisté odcizili portrét francouzského prezidenta Emanuela Macrona z nutnosti přitáhnout pozornost k selhání Francie dodržet svoje klimatické cíle, soud rovněž vyslechl jako svědka bývalého člena vlády, podle kterého právě prezident může učinit kroky k zajištění provádění Pařížské dohody, která není respektována z politického důvodu, a ekologa, podle kterého jsou nezbytné rychlé změny k zajištění zastavení nárůstu globální teploty.

²¹⁶³ Expertní stanoviska k příčinám změny klimatu. Klimatická žaloba ČR. Dostupné z: <https://www.klimazaloba.cz/dukazy/>.

²¹⁶⁴ Soud rozhodl, že možnost občanů vyjádřit se není limitována pouze na volební právo a akce byla provedena z důvodu nemožného dialogu s vládou. (Rozsudek Cour d'Appel de Lyon ze dne 16. září 2019, 1916800015).

29 „KLIMATICKÁ ODPOVĚDNOST“ SPOLEČNOSTÍ

Monika Feigerlová

29.1 Základní východiska

Vzhledem ke své ekonomické síle hraje soukromý sektor ve spravedlivé tranzici významnou roli. Podstatné snížení emisí skleníkových plynů a rozvoj technických inovací jsou klíčem k omezení globálního oteplování a týká se to téměř všech sektorů ekonomiky od průmyslu, zemědělství a dopravy až po finance a pojišťovnictví. Na jedné straně změna klimatu představuje pro podnikatele příležitost s ohledem na nové investice a technické inovace. Na druhou stranu je změna klimatu vnímána jako finanční riziko.

Pařížská dohoda vytvořila základy pro novou architekturu klimatické politiky, jež spojuje příspěvky všech smluvních států v jednotném rámci umožňujícím pravidelnou revizi opatření a poprvé uznává úlohu nestátních subjektů při řešení změny klimatu.²¹⁶⁵ Očekává se intenzivnější vzájemné působení státních a nestátních aktérů.²¹⁶⁶

Korporace nejsou a ani nemohou být smluvní stranou Pařížské dohody, přesto se objevují tendence dovozovat právní povinnost korporací přispívat k plnění cílů plynoucích z Pařížské dohody prostřednictvím různých nástrojů. V současné době jsou povinnosti obchodních společností snížit nebo omezit emise skleníkových plynů závazně zakotveny skrze *hard law* jen výjimečně a úprava je roztržštěná. Jedná se zejména o mechanismy stanovení cen CO₂, tj. uhlíkové daně a systémy obchodování s emisními povolenkami (ETS). Velké společnosti podléhají oznamovacím povinnostem (nefinanční reporting), jež zahrnují i informace o vyhodnocení rizik souvisejících s klimatickou změnou. Informační povinnosti jsou čím dál víc podrobnější a rozšiřuje se okruh subjektů, které jim podléhají. Nově se v EU plánuje povinnost náležité péče společností a provádění tzv. *due diligence*.

Tradiční přístup řešení environmentálních otázek souvisejících s činnostmi korporací se vyznačoval úpravou skrze nezávazné standardy a pravidla (*soft law*) a iniciativami samoregulace v podobě nejrůznějších kodexů chování v oblasti udržitelnosti vypracovaných soukromým sektorem nebo ve spolupráci s mezivládními a nevládními iniciativami.

²¹⁶⁵ Tato nová koncepce spolupráce je některými autory označována jako *hybridní multilateralismus*. Např. SAVARESI, Annalisa. The Paris agreement: A new beginning? *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2016, č. 1 (34), s. 16–26.

²¹⁶⁶ Preambule Pařížské dohody.

Se zvyšujícím se tlakem na obchodní společnosti, aby více usilovaly o řešení klimatické krize, se objevují kreativní cesty k dovození odpovědnosti korporací za způsobení globálního oteplování vypouštěním emisí skleníkových plynů a za negativní dopady klimatické změny. Výjimkou není použití nástrojů korporátního práva. Již se nejedná pouze o reputační záležitost a riziko poškození pověsti dané společnosti, ale je zde zřejmá tendence k vyvozování odpovědnosti, a to jak stanovením povinností do budoucna (srov. případ *Shell*), tak snahami o vymožení náhrady škody nebo realizaci adaptačních opatření (případ *Lliuya*). Lze se setkat s iniciativami tzv. akcionářského aktivismu (*shareholder activism*), dovolávání se odpovědnosti členů statutárních orgánů či žalob na *greenwashing*. Dosah odpovědnosti do hodnotových řetězců je pak spojen s emisemi od rámce 1 až po rámec 3 (*scope 1–3*).²¹⁶⁷ Testovací případy vymáhání různých typů povinností přímo nebo nepřímo spojených s dopady klimatické změny spadají do tzv. klimatické litigace vůči korporacím (*corporate climate change litigation*), kde primární roli v dalším vývoji hrají soudy a další národní nebo mezinárodní mechanismy řešení sporů, kam se klimatičtí žalobci se svými nároky obracejí.

Nárůst právní regulace se odehrává zejména v EU, jež si vytyčila klimatickou neutralitu k roku 2050 a ve svých podrobných strategiích se zaměřuje na chování společností. Zelená dohoda pro Evropu a Evropský právní rámec pro klima považují chování společností ve všech hospodářských odvětvích za klíč k úspěšnému přechodu Unie na klimaticky neutrální a zelenou ekonomiku.²¹⁶⁸ Všechny příslušné právní předpisy a politiky Unie musí být v souladu s plněním cíle dosáhnout klimatické neutrality a přispívat k němu.²¹⁶⁹

Někteří autoři používají termín „klimatické odpovědnosti společností“ (*corporate climate responsibility*, CCR), který rámuje všechny tyto trendy objevující se v právní doktríně i v nástrojích trhu týkajících se výlučně klimatické změny.²¹⁷⁰ Jedná se o inspiraci konceptem společenské odpovědnosti organizací (*corporate social Responsibility*, CSR), jež je zaměřen na odpovědnost organizací za dopady jejich činností na společnost a životní prostředí.²¹⁷¹ CSR umožnilo řešit dopady,

²¹⁶⁷ Srov. např. Protokol o skleníkových plynech (*Greenhouse Gas Protocol*), který byl vytvořen počátkem roku 2000 dvěma nevládními organizacemi (*World Business Council on Sustainable Development* a *World Resources Institute*) a jež je nyní hlavním standardem pro měření emisí skleníkových plynů na úrovni podniků. Následně byl přijat jako standard Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO). Protokol definuje přímé a nepřímé emise, které dále dělí do tří stupňů (*scope 1-3*). Rozsah 1 zahrnuje všechny přímé emise skleníkových plynů daného subjektu; rozsah 2 zařazuje i nepřímé emise skleníkových plynů ze spotřeby nakoupené elektřiny, tepla či páry; a rozsah 3 počítá i s dalšími nepřímými emisemi vzniklými např. při těžbě a zpracování ropy, výrobě nakoupených materiálů a paliv, z činností souvisejících s dopravou ve vozidlech, která nejsou ve vlastnictví daného subjektu nebo pod jeho kontrolou, z externě zajišťovaných činností, likvidace odpadu atd.

²¹⁶⁸ Srov. bod 10 preambule Evropského právního rámce pro klima.

²¹⁶⁹ Čl. 4 odst. 2 Zelené dohody pro Evropu.

²¹⁷⁰ WEBER, Rolf H., HÖSLI, Andreas. *Corporate Climate Responsibility – The Rise of a New Governance Issue* [online]. *Sui generis – Privatrecht*. 17. března 2021, s. 83–92. Dostupné z: <https://sui-generis.ch/article/view/sg.171>.

²¹⁷¹ V rámci CSR je někdy zdůrazňován princip dobrovolnosti (např. v České republice). Původní definice, kterou v podobném duchu přijala i Evropská Komise, rovněž kladla důraz na dobrovolnost,

kteřé činnosti korporací mají na lidská práva a ochranu životního prostředí. Český překlad dostatečně neumožňuje rozlišit termín odpovědnosti zakotvené v právních předpisech od společenské odpovědnosti ve smyslu chování korporací a obecného očekávání žádoucího chování (*responsibility*).²¹⁷²

Tato kapitola poskytne základní přehled o roli korporací v přechodu na nízkouhlíkovou budoucnost, jaké povinnosti jsou obecně korporacím ve spravedlivé tranzici kladeny a jak je jejich případná odpovědnost vymáhána, přičemž se zaměří na hlavní směry právní úpravy EU.

29.2 Korporace a změna klimatu

Vztah mezi změnou klimatu a obchodními společnostmi je dvojaký. Společnosti svou činností významně **přispívají k emisím skleníkových plynů a globálnímu oteplování** a dalo by se říci, že jsou příčinou problému. Dle některých studií jen asi stovka společností na světě, tzv. *Carbon Majors*, odpovídá za 63 % globálních emisí CO₂ a metanu vypuštěných mezi lety 1854–2010.²¹⁷³ Některé sektory, jako například energetický průmysl či zemědělství, nesou větší podíl než ostatní a jejich role v mitigaci bude enormní.²¹⁷⁴ Společnosti se obecně podílí na znečišťování životního prostředí, které má rovněž dopad na změnu klimatu. Na druhou stranu společnosti

nicméně byla následně přeformulována v moderní chápání CSR jako „odpovědnost podniků za dopady jejich činnosti na společnost“. Předpokladem pro naplnění této odpovědnosti je dodržování platných právních předpisů a kolektivních smluv se sociálními partnery. Aby podniky bezesbytku naplňovaly svoji sociální odpovědnost, měly by mít systém pro začleňování sociálních, environmentálních a etických otázek a hledisek týkajících se lidských práv a zájmů spotřebitelů do své podnikatelské činnosti a hlavní strategie, a to v úzké spolupráci s příslušnými zúčastněnými stranami. Srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Obnovená strategie EU pro sociální odpovědnost podniků na období 2011–2014, COM/2011/0681 final, odst. 3.1.

²¹⁷² Termín odpovědnosti používají i vládní dokumenty týkající se CSR. Srov. Národní akční plán společenské odpovědnosti organizací v České republice na léta 2019–2023 [online]. MPO, 2019. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/podnikani/spolecenska-odpovednost-organizaci/narodni-akcni-plan-podpory-spolecenske-odpovednosti-organizaci-v-ceske-republice-na-leta-2019--2023---242798/>.

²¹⁷³ *Carbon Majors* je termín, který označuje seznam společností z energetického a cementářského průmyslu identifikovaných Richardem Heedem a Climate Accountability Institute na základě posouzení historického podílu těchto společností na emisích skleníkových plynů. Srov. HEEDE, Richard. Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010. *Climatic Change*. 2014, č. 122, s. 229–241. Dále GRIFFIN, Paul. The Carbon Majors Database. CDP Carbon Majors Report 2017. 100 fossil fuel producers and nearly 1 trillion tonnes of greenhouse gas emissions [online]. *Climate Accountability Institute*. 2017. Dostupné z: <https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/reports/documents/000/002/327/original/Carbon-Majors-Report-2017.pdf?1501833772>.

²¹⁷⁴ Dle R. Heeda společnosti *Carbon Majors*, jež ve své studii analyzoval, mají klíč k budoucí produkci fosilních paliv a emisí a tím pravděpodobně i k budoucnosti planetárního klimatického systému. HEEDE, R. *Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010*. Op. cit., s. 237, 238.

vyvíjí technologie, jako jsou například mechanismy pro zachycení a ukládání uhlíku (*carbon capture and storage*), investují soukromý kapitál a *know-how* k řešení klimatické změny. Společnosti samy nejsou vůči klimatickým rizikům imunní. Dopady změny klimatu přitom nejsou rovnoměrné a v některých zemích mohou mít fatální podoby.

S naléhavostí klimatické krize a krácením času, kdy je ještě možné překročení teplotních limitů v Pařížské dohodě zvrátit, se zvyšuje rozmanitost aktérů a přístupů ke zmírňování změny klimatu. Zpráva IPCC poukazuje na rostoucí roli nestátních subjektů a místních aktérů, včetně byznysu, obcí, domorodých národů, občanů, místních komunit a mládeže, jakož i nadnárodních iniciativ a partnerství veřejného a soukromého sektoru.²¹⁷⁵

Názory na to, zda a jak se má soukromý sektor podílet na zmírnění změn klimatu, se v posledních desetiletích změnily. Společnosti již nejsou prezentovány primárně jako předmět regulace, ale jako důležité **hybatelé transformace a součást řešení klimatické krize**. Významné postavení a moc nadnárodních korporací současně kladou důležité otázky pro legitimitu samotvorby norem.²¹⁷⁶

Udržitelný způsob výroby a spotřeby bude mít zásadní vliv na řešení otázek změny klimatu. Apel na rozvinuté země, které by v tomto ohledu měly hrát vedoucí úlohu, je obsažen v preambuli Pařížské dohody.

V rámci evropské strategie by obchodní společnosti měly upustit od upřednostňování krátkodobých finančních výsledků a zaměřit se na **cíle dlouhodobého rozvoje**.²¹⁷⁷ Udržitelnost musí být začleněna do rámce správy a řízení společností. Nová investiční a politická rozhodnutí by měla vycházet z informací o klimatu, informací o rizicích a ztrátách souvisejících se změnou klimatu a měla by obstat i v budoucnu, počínaje rozhodováním domácností, které provádí rekonstrukci obydlí, přes rozhodování malých a středních podniků, které začínají podnikat ve zranitelném odvětví, velké podniky, které řídí dodavatelské řetězce, až po banky, které poskytují nové úvěry.²¹⁷⁸

Od uzavření Pařížské dohody finanční instituce, obchodní lídři a regulátoři finančních trhů začali označovat **klimatickou změnu jako finanční riziko pro byznys a investice**, což je významný posun od nahlížení na problém skrze etická pravidla a společenskou odpovědnost firem.²¹⁷⁹ Pokud je klimatická změna finanční riziko, nese s sebou řadu povinností na straně obchodních společností toto riziko vyhodnocovat, informovat o něm a nakládat s ním. S ohledem na světový dosah do-

²¹⁷⁵ IPCC AR6 WG3 SPM, 2022, s. SPM-2.

²¹⁷⁶ MUCHLINSKI, Peter. The Changing Nature of Corporate Influence in the Making of International Economic Law: Towards „Multistakeholderism.“ In BUNGENBERG, M., KRAJEWSKI, M., TAMS, Ch. J., TERHECHTE, J. P., ZIEGLER, A. R. (Eds.). *European Yearbook of International Economic Law 2020*. Springer Cham, 2020, s. 3–30.

²¹⁷⁷ Zelená dohoda pro Evropu, s. 17.

²¹⁷⁸ Evropská adaptační strategie, odst. 2.1.2.

²¹⁷⁹ The Implications of Climate Change for Financial Stability. [online]. *Financial Stability Board*, 2020. Dostupné z: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231120.pdf>.

padů změny klimatu společnosti napříč hospodářskými odvětvími a regiony budou vystaveny rizikům spojeným s klimatickou změnou bez ohledu na vlastní emise skleníkových plynů. Tlak na společnosti a finanční instituce, aby více zveřejňovaly údaje o klimatu a životním prostředí, poskytne investorům lepší informovanost o udržitelnosti investic.

Opatření v oblasti správy a řízení společností jsou nevyhnutelná. Není výjimkou, že velké korporace zřizují poradní orgány pro klima a vypracovávají strategie a kodexy o klimatické odpovědnosti společnosti (*corporate climate responsibility*). Zásadními principy jsou transparentnost, oznamovací povinnosti a řádná péče (*due diligence*).

29.3 *Soft law* standardy

Vzhledem k tomu, že v současné době neexistují žádné konkrétní právní požadavky na korporace, aby snižovaly své emise skleníkových plynů, a příslušné normy práva obchodních společností jsou formulovány obecně, vznikají osvědčené postupy, příklady dobré praxe (*best practices*) a doporučení na bázi dobrovolných norem chování (*soft law*).

Samoregulace korporací v posledních letech zintenzivnila prostřednictvím různých nástrojů *soft law*. Příkladem jsou doporučení, která v roce 2017 představila pracovní skupina *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD).²¹⁸⁰ Jelikož doporučení byla z velké části vypracována soukromým sektorem, jsou širou měrou přijímána. Doporučení upravují **podávání finančně významných informací o klimatu** ve čtyřech tematických oblastech: řízení, strategie, řízení rizik a cíle. Nestátní subjekty, včetně nevládních organizací i soukromých firem, se významně podílí na vytváření a zavádění norem pro měření a zveřejňování emisí skleníkových plynů.²¹⁸¹

Absence specifických režimů odpovědnosti a mechanismů nápravy na základě jiných odvětví práva vedla k **využívání lidských práv** jako nástroje řešení újmy spojené s dopady změny klimatu a prosazování klimatické spravedlnosti. Povinnosti naplňovat a chránit lidská práva a životní prostředí nesou především státy, přestože příčiny zhoršování životního prostředí a porušování lidských práv leží většinou na straně obchodních společností. Řešení problémů v oblasti byznysu a lidských práv tak vyžaduje aktivní účast podniků.

Na poli mezinárodních organizací je již řadu let vyvíjena snaha o definování odpovědnosti nadnárodních korporací a stanovení pravidel chování podniků. Mezi

²¹⁸⁰ TCFD je expertní skupina, již zřídila Rada pro finanční stabilitu (*Financial Stability Board*).

²¹⁸¹ Např. protokol o skleníkových plynech (*Greenhouse Gas Protocol*), který byl vytvořen počátkem roku 2000 dvěma nevládními organizacemi (*World Business Council on Sustainable Development* a *World Resources Institute*), je nyní hlavním standardem pro měření emisí skleníkových plynů na úrovni firem. Následně byl přijat jako standard Mezinárodní organizací pro normalizaci (ISO).

mezinárodně uznávané zásady a pokyny se řadí zejména nedávno aktualizované **Pokyny OECD pro nadnárodní podniky** (2011) a **Obecné zásady OSN pro byznys a lidská práva** (*Guiding Principles on Business and Human Rights*).²¹⁸² Obecné zásady byly přijaté v roce 2011 a implementují Rámec OSN „*Protect, Respect and Remedy*“.²¹⁸³

Tento základní soubor mezinárodně uznávaných zásad a pokynů představuje vyvíjející se globální rámec pro sociální odpovědnost podniků, jenž přinejmenším zahrnuje postupy v oblasti lidských práv, práce a zaměstnanosti, životního prostředí (např. biologickou rozmanitost, změnu klimatu, účinnost zdrojů, posuzování životního cyklu a prevenci znečištění) a boje proti úplatkářství a korupci. Do sociální odpovědnosti podniků patří rovněž zapojení a rozvoj místní komunity, integrace zdravotně postižených osob a zájmy spotřebitelů, včetně ochrany soukromí. Podpora sociální a environmentální odpovědnosti prostřednictvím dodavatelských řetězců a poskytování nefinančních informací jsou považovány za důležitá průřezová témata.

Přestože se jedná o *soft law* instrumenty, v poslední době lze zaznamenat **snahy o vynucování** chování společností na jejich základě v kontextu klimatické změny. Ačkoliv se v aktuální verzi směrnice OECD pro nadnárodní společnosti z roku 2011 změna klimatu výslovně nezmiňuje, národní kontaktní centra zřízená v jednotlivých státech pro implementaci směrnice již zaznamenala řadu stížností na společnosti v souvislosti s klimatickou změnou.²¹⁸⁴

Prvním klimatickým případem, v němž se tvrdí, že činnost společností fosilního průmyslu představuje porušování lidských práv a opírá se o Obecné zásady OSN pro byznys a lidská práva, bylo **vyšetřování iniciované filipínskou Komisí pro**

²¹⁸² Existují další zásady a doporučení, jako je např. deset zásad sociální odpovědnosti podniků iniciativy OSN Global Compact (2010), norma ISO 26000 Pokyny pro oblast společenské odpovědnosti a Tripartitní deklarace Mezinárodní organizace práce (ILO) o zásadách pro nadnárodní společnosti a sociální politiku. Mezi nejnovější počiny specificky pro oblast změny klimatu a povinností společností v globálním měřítku patří Principy povinností podniků v oblasti klimatu (*Principles on Climate Obligations of Enterprises*) vypracované skupinou akademiků v roce 2018.

²¹⁸³ Rámec obsahuje tři pilíře: povinnost států chránit lidská práva před zásahy ze strany jiných osob, včetně právnických osob, povinnost podniků dodržovat a respektovat lidská práva a přístup obětí porušení lidských práv ze strany podniků k účinným prostředkům nápravy. *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework* [online]. *Human Rights Council*, 2011. Dostupné z: <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>. Dále *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises* [online]. *Human Rights Council*, 2008. Dostupné z: <https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/reports-and-materials/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>.

²¹⁸⁴ Několik národních kontaktních center (NKC) řešilo stížnosti na nesoulad chování firem se směrnicí OECD, konkrétně nedostatečné zveřejňování informací o emisích CO₂, nedostatečné informace o kontrole dodavatelského řetězce v souvislosti s rizikem porušování lidských práv ze strany dodavatelů či nestanovením cíle snížení emisí skleníkových plynů z finančních produktů. Např. *FOCsIV and others v. FCA Italy (Stellantis NV)* u italského NKC, *Development YES – Open-Pit Mines NO v. Group PZU S.A.* u polského NKC a *BankTrack, et al. v. ING Bank* u nizozemského NKC. Dostupné z: <http://climatecasechart.com/non-us-case-category/disclosures/>.

lidská práva v roce 2015 (*Carbon Majors inquiry*).²¹⁸⁵ Po rozsáhlém šetření komise vydala v roce 2022 zprávu, v níž uzavřela, že produkty společností *Carbon Majors* (cca 47 největších znečišťovatelů z řad ropného, plynárenského a cementářského průmyslu) se podílely na celosvětových emisích z 21,4 %. Společnosti měly včasné povědomí nebo upozornění o nepříznivých dopadech svých produktů na životní prostředí a klimatický systém, a to nejpozději v roce 1965. Dle komise se společnosti dopustily úmyslného zamlžování vědeckých poznatků o klimatu a tím bránily smysluplným opatřením v oblasti klimatu. Tato zpráva je důležitá z několika pohledů, včetně přijetí pravomoci komise šetřit jednání společností, jehož se dopustily mimo území Filipín.²¹⁸⁶ Pro účely této kapitoly je nicméně zásadní, že zpráva sama o sobě nedovozuje odpovědnost zkoumaných společností za porušení lidských práv v důsledku klimatické změny. Jednání společností, která mají za cíl zamlžit vědecké poznatky o klimatu a oddálit, zmařit nebo ztížit tranzici, mohou být důvodem k odpovědnosti. Výslovně komise dovozuje povinnost společností provádět *due diligence* v oblasti lidských práv a zajišťovat nápravu v případě lidskoprávních porušení souvisejících s jejich podnikatelskou činností.²¹⁸⁷

Komise pro lidská práva nemá nařizovací pravomoc ani možnost udělovat obětem odškodění. Není proto překvapivý apel na vlády k mezinárodní spolupráci a přijetí právně závazného instrumentu k posílení implementace Obecných zásad OSN pro byznys a lidská práva a stanovení právního rámce pro odpovědnost společností za dopady jejich činností na změnu klimatu.²¹⁸⁸ **Návrh mezinárodně závazného instrumentu o byznysu a lidských právech** je již několik let projednáván v Komisi OSN pro lidská práva a zpráva filipínské komise může být novým impulsem k dokončení negociačního procesu.²¹⁸⁹

Kromě posunu od *soft law* k *hard law* je dalším možným vývojem uplatňování mezinárodního práva v oblasti změny klimatu jako součásti rozhodného práva hostitelského státu. Stále častěji se setkáváme s praxí, kdy **soudy uplatňují mezinárodní právo v oblasti změny klimatu ve vnitrostátních soudních sporech**.²¹⁹⁰ Například v nedávném rozsudku *Shell* nizozemský soud rozsáhle použil mezinárodní právo

²¹⁸⁵ *Greenpeace Southeast Asia and Others*, Case No. CHR-NI-2016-0001. Dostupné z: <http://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-greenpeace-southeast-asia-et-al/>.

²¹⁸⁶ Srov. např. SAVARESI, Annalisa, WEWERINKE-SINGH, Margaretha. Historic inquiry holds the Carbon Majors accountable for the impacts of climate change in the Philippines [online]. *CCEEL blog*, 2022. Dostupné z: <https://sites.uef.fi/cceel/historic-inquiry-holds-the-carbon-majors-accountable-for-the-impacts-of-climate-change-in-the-philippines/>.

²¹⁸⁷ National Inquiry on Climate Change Report [online]. *Commission on Human Rights of the Philippines*, 2022, s. 110. Dostupné z: http://climatecasechart.com/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2022/20220506_Case-No.-CHR-NI-2016-0001_judgment.pdf.

²¹⁸⁸ *Ibid.*, s. 119.

²¹⁸⁹ Legally Binding Instrument to Regulate, in *International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises* ze dne 17. srpna 2021. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf>.

²¹⁹⁰ SAIGER, Anna, J. Domestic Courts and the Paris Agreement's Climate Goals: The Need for a Comparative Approach. *Transnational Environmental Law*. 2019, č. 1 (9), s. 37–54. ISSN: 2047-1033.

a dokonce mezinárodně uznávané zásady, aby soukromé společnosti uložil povinnost snížit emise skleníkových plynů a přispět tak ke zmírnění změny klimatu.²¹⁹¹

29.4 Vybraná právní úprava klimatických povinností ve vztahu k obchodním společnostem

Hlavními koncepty CCR je transparentnost a náležitá péče. Posun od dobrovolných pravidel k závazné právní úpravě se v první řadě odehrál v oblasti povinného zveřejňování informací souvisejících s klimatem.

Stávající povinnosti v oblasti práva obchodních společností (jako je ohlašovací povinnost nebo povinnost péče) mohou již dnes do určité míry zavazovat společnosti k tomu, aby přiměřeně zveřejňovaly klimatická rizika a zohledňovaly je při přijímání důležitých obchodních rozhodnutí. **Role obchodního práva v boji s klimatickou změnou** je zatím málo prozkoumaná a akademická debata ojedinehá. V rámci anglosaských jurisdikcí, kde je akademický výzkum v této oblasti dále, zaznívají názory, že současné normy jsou zastaralé a právo obchodních společností by mělo přijmout nové přístupy ke změně klimatu.²¹⁹²

29.4.1 Taxonomie pro udržitelné investice

Pro stanovení standardů, zda jde o investici nebo činnost v souladu se zásadami udržitelnosti, si nejen EU, ale i další země vytvořily nebo připravují **tzv. taxonomie**.²¹⁹³ EU taxonomie se zatím jeví jako nejpodrobnější a nejambicióznější klasifikační systém. Kromě „zelených“ taxonomií (*green taxonomy*) vznikají i taxonomie sociální nebo taxonomie pro dosažení tranzice (*brown taxonomy*).²¹⁹⁴

Evropské nařízení o taxonomii²¹⁹⁵ bylo přijato v roce 2020 a zavádí společná celounijní kritéria, která určí, zda určitá hospodářská činnost je „environmentálně

²¹⁹¹ *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*. Rozhodnutí Okresního soudu v Haagu ze dne 26. května 2021. Pro podrobnosti dále v textu v podkapitole Klimatická litigace a korporace.

²¹⁹² BENJAMIN, L. *Companies and Climate Change. Theory and Law in the United Kingdom*. Op. cit., s. 1–19.

²¹⁹³ Např. Velká Británie, Kanada, Čína a Japonsko.

²¹⁹⁴ Na sociální taxonomii činností, které významně přispívají k dosažení sociálních cílů v EU (např. rovné příležitosti mužů a žen, spravedlivé odměňování a zacházení se zaměstnanci), již zahájila práci i Evropská komise. Final Report on Social Taxonomy [online]. Platform on Sustainable Finance, 2022. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/280222-sustainable-finance-platform-finance-report-social-taxonomy.pdf.

²¹⁹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

udržitelná“, a to pro účely stanovení míry, do jaké je investice environmentálně udržitelná. Cílem je zvýšit transparentnost a důslednost klasifikace činností, mimo jiné pro účely reportingů. Taxonomie poskytuje účastníkům finančního trhu, finančním institucím, investorům, správcům aktiv, občanům a tvůrcům politik společný jazyk. Měla by pomoci společností a investorům při rozhodování o udržitelných investicích a snížit riziko tzv. lakování nazeleno (*greenwashingu*).

Taxonomie je součástí širší strategie EU ke splnění cílů v oblasti udržitelnosti. Komise si od tohoto nástroje slibuje vnést větší pořádek a jistotu pro všechny do toho, jaké hospodářské činnosti nejvíce přispějí k plnění Zelené dohody. V obecné rovině je cílem taxonomie přesměrovat kapitálové toky směrem k udržitelným investicím pro dosažení udržitelného růstu a Zelené dohody.

Současná taxonomie zahrnuje 13 odvětví a více než 100 podnikatelských činností a bude se dále rozšiřovat. V první řadě se zabývá činnostmi, které mají největší potenciál ke zmiřňování změny klimatu skrze stabilizaci emisí skleníkových plynů (zamezením nebo snížením jejich produkce či zvýšením jejich pohlcování) v odvětvích, jakými jsou energetika, výroba, doprava či stavebnictví. Aby byla hospodářská činnost „environmentálně udržitelná“ dle taxonomie EU (*Taxonomy-aligned*), musí splnit **čtyři základní podmínky**: (a) musí významně přispívat k jednomu nebo více ze šesti environmentálních cílů (*substantial contribution*), (b) nesmí významně poškozovat žádný z ostatních pěti environmentálních cílů (*do no significant harm*, DNSH), (c) musí být prováděna v souladu s minimálními zárukami stanovenými v nařízení o taxonomii (zejména s pokyny OECD pro nadnárodní společnosti, obecnými zásadami OSN v oblasti byznysu a lidských práv, deklaracemi ILO a Všeobecnou deklarací lidských práv) a (d) musí splňovat technická screeningová kritéria stanovená Evropskou komisí. **Šest environmentálních cílů** vytyčených EU zahrnuje: (1) zmiřňování změny klimatu, (2) přizpůsobování se změně klimatu, (3) udržitelné využívání a ochranu vodních a mořských zdrojů, (4) přechod na oběhové hospodářství, (5) prevenci a omezování znečištění a (6) ochranu a obnovu biologické rozmanitosti a ekosystémů.

Cíle jsou v nařízení specifikovány výčtem typových činností a způsoby jejich dosažení.²¹⁹⁶ Praktickou použitelnost taxonomie zajišťují **technická screeningová kritéria (TSC)**, která určí Komise pro každý z šesti environmentálních cílů prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci. Kritéria se zakládají na vědeckých poznatcích a byla předmětem veřejné konzultace. V současné době již byl schválen první delegující akt, jímž Komise vytvořila TSC pro první dva cíle týkající se změny klimatu, tj. seznam činností a podmínek, za kterých takové činnosti významně přispívají k mitigaci změny klimatu a adaptaci na změnu klimatu a současně taková činnost významně nepoškozují některý z dalších environmentálních cílů.²¹⁹⁷ Čin-

²¹⁹⁶ Například první cíl (zmiřňování změny klimatu) zahrnuje výrobu či využívání energie z obnovitelných zdrojů, zvyšování čisté nebo klimaticky neutrální mobility, zřízení energetické infrastruktury potřebné pro dekarbonizaci energetických systémů.

²¹⁹⁷ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických

nosti a jejich výkonnostní kritéria jsou stanoveny vždy pro každý zatím posouzený sektor (lesnictví, stavebnictví, energetika atd.). Dle Komise aktuální TSC pokrývají hospodářské činnosti asi 40 % kótovaných společností sídlících v EU v odvětvích, na něž připadá 80 % emisí skleníkových plynů v Evropě. Dále byl rovněž přijat k nespokojenosti řady členských států doplňující akt v přenesené pravomoci, který se týká hospodářských činností souvisejících s jadernými palivy a zemním plynem a u něhož nyní probíhá kontrola Evropského parlamentu a Rady EU.²¹⁹⁸ Druhý delegovaný akt obsahující kritéria pro zbývající čtyři environmentální cíle by měl být vydán v průběhu roku 2022.

Dle vysvětlení Komise taxonomie není binární a činnosti, které nejsou „environmentálně udržitelné“ v režimu taxonomie, nejsou automaticky neudržitelné.²¹⁹⁹ Taxonomie umožňuje **klasifikovat jako „udržitelné“** pouze činnosti, které splňují vysoké standardy environmentálního chování podle objektivních kritérií. Určitá nejasnost může panovat ohledně toho, jak nakládat s činnostmi, jež nedosahují stanovených kritérií, nicméně jsou důležité z hlediska tranzice ekonomiky.²²⁰⁰ Současně ne všechny činnosti, které mohou podstatně přispět k cílům v oblasti životního prostředí, jsou dnes součástí taxonomie. Akty v přenesené pravomoci budou živými dokumenty, budou v průběhu času doplňovány a podle potřeby a technologického pokroku aktualizovány (např. v současné taxonomii chybí zemědělství, jež by mělo být doplněno).

Výše uvedená kritéria budou používána institucemi a zeměmi EU a mají přispět k plnění cílů Zelené dohody. Lze očekávat, že se taxonomie stane **základem pro přístup k evropským fondům a pro použití veřejných prostředků** pro financování různých odvětví. Ostatní společnosti nebo veřejné orgány mohou nařízení o taxonomii používat dobrovolně. Již dnes se řada společností hlásí k dosažení uhlíkové neutrality k určitému datu a taxonomie jim může posloužit jako nástroj pro transparentnější, věrohodnější a srovnatelnější vykazování o svých klimatických strategiích.

screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů.

²¹⁹⁸ Jádru a plyn se v návrhu dostaly do režimu **tzv. přechodových činností**. I přes objektivnost a odbornost kritérií, na kterých má být taxonomie postavena, je návrh považován za politický kompromis.

²¹⁹⁹ FAQ: What is the EU Taxonomy and how will it work in practice? [online]. *Evropská Komise*. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-taxonomy-faq_en.pdf.

²²⁰⁰ Komise vyhodnocuje možnost potenciálního rozšíření stávající zelené taxonomie o „přechodné činnosti“ umožňující efektivnější tranzici ke klimatické neutralitě a posun od činnostmi „významně poškozujících“ (hnědá taxonomie). Srov. The Extended Environmental Taxonomy: Final Report on Taxonomy extension options supporting a sustainable transition [online]. *Platform on Sustainable Finance*, 2022. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/220329-sustainable-finance-platform-finance-report-environmental-transition-taxonomy_en.pdf.

29.4.2 Od nefinančního reportingu k reportingu o udržitelnosti

Vytvoření taxonomie přispěje k transparentnosti v nefinančním reportingu a ve vykazování dat, zejména nadnárodních korporací a finančního sektoru. V právní úpravě řady zemí jsou posilovány povinnosti zveřejňovat **tzv. nefinanční informace o podnikání**, mezi které patří dopady podnikání daného podniku na životní prostředí a čím dál častěji i vyhodnocení klimatických rizik.

Již v roce 2016 Česká republika transponovala do svého vnitrostátního práva směrnici o uvádění nefinančních informací a informací o rozmanitosti velkými podniky.²²⁰¹ Účetní jednotky, které splňují příslušná kritéria (např. počet zaměstnanců vyšší než 500 či status subjektu veřejného zájmu), musí zveřejňovat nefinanční informace týkající se environmentálních, sociálních a zaměstnaneckých otázek, dodržování lidských práv a boje proti korupci a úplatkářství.²²⁰² Jedná se o omezený počet firem a při přípravě zpráv mají velkou míru autonomie, co se týká metodologie a aplikovaných standardů. Výstupy a přístup společností je zejména v Česku hodnocen jako nedostatečný.²²⁰³

Výše zmíněná taxonomie EU zásadně ovlivní nefinanční výkaznictví. Subjekty v současné době podléhající nefinančnímu reportingu budou muset od 1. ledna 2022 zveřejňovat své činnosti, které se podle nařízení o taxonomii kvalifikují jako „environmentálně udržitelné“. Společnosti budou povinny zveřejňovat, jaký **podíl jejich činností je v souladu s taxonomií**, resp. v jakém poměru se na jejich obratu, kapitálových a operačních výdajích podílejí hospodářské činnosti, které se považují za environmentálně udržitelné dle taxonomie (klíčové ukazatele výkonnosti). Zveřejněné podíly umožní snadné srovnávání společností a investičního portfolia. To se bude týkat i např. správců aktiv (penzijní fondy), kteří budou muset zveřejňovat podíl investic, které uskutečnili do činností v souladu s taxonomií, na hodnotě všech investic, které spravují. V červenci 2021 k tomu Komise vydala metodiku upřesňující strukturu a obsah zveřejňovaných informací.²²⁰⁴

²²⁰¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/95/EU ze dne 22. října 2014, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, pokud jde o uvádění nefinančních informací a informací týkajících se rozmanitosti některými velkými podniky a skupinami. Česká republika zavedla směrnici novelou zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, s účinností od 1. ledna 2017.

²²⁰² V České republice se jedná o 25 subjektů.

²²⁰³ Analýza 250 evropských korporací: Přístup českým firmám k udržitelnosti se mírně zlepšuje, zaostávají ale v reportování klíčových ESG dat [online]. *Frank Bold*, 2021. Dostupné z: <https://frankbold.org/pro-media/tiskova-zprava/analyza-250-evropskych-korporaci-pristup-ceskym-firem-k-udrzitelnosti-se-mirne-zlepsuje-zaostavaji-ale->.

²²⁰⁴ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2178 ze dne 6. července 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 upřesněním obsahu a struktury informací, které mají zveřejňovat podniky podle čl. 19a nebo čl. 29a směrnice 2013/34/EU v souvislosti s environmentálně udržitelnými hospodářskými činnostmi, a upřesněním metodiky za účelem plnění této povinnosti zveřejňování informací.

Dle **navrhované směrnice o reportingu o udržitelnosti** (*Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD), kterou aktuálně projednává EU, se oznamovací povinnost rozšíří na větší okruh společností.²²⁰⁵ Například téměř veškeré veřejně obchodované společnosti a všechny společnosti nad 250 zaměstnanců s obratem přes padesát milionů € (cca 1,3 miliardy Kč) by dle návrhu měly podávat zprávy od 1. ledna 2023. V ČR by se jednalo o více než tisícovku firem, které by musely vykazovat činnosti souladné s taxonomií, jak jejich působení negativně či pozitivně ovlivňuje životní prostředí, jakou produkují uhlíkovou stopu nebo jaký mají vliv na společnost. Obchodní společnost bude muset modelovat například rizika spojená s klimatickou změnou a informovat, jak má nastavenou strategii a systém řízení v oblasti udržitelnosti. Vykazování by bylo součástí výročních zpráv. Součástí představa Komise je rovněž povinné ověření nefinančních informací.

Jednotná metodologie umožní srozumitelnost a porovnatelnost dat napříč firmami. Komise také navrhuje vyvinutí dobrovolných standardů pro střední a malé podniky, u kterých se očekává, že budou muset čím dál častěji oznamovat nefinanční data například bankám při žádostech o půjčky či velkým firemním klientům, kteří budou muset mít zmapovaný celý svůj dodavatelský řetězec.

Lepší informovanost o udržitelnosti umožní jednak investorům ve svých investičních rozhodnutích zohledňovat rizika související s udržitelností, jednak nevládním organizacím a sociálním partnerům lépe monitorovat dopady podniků na lidi a životní prostředí.

29.4.3 Povinnost náležitě péče v oblasti udržitelnosti

Pokud má společnost plnit oznamovací povinnosti a vyhnout se „lakování na zeleno“ (*greenwashing*), musí zanalyzovat dopady svých činností, identifikovat rizika a vyhodnotit je. K tomu společností napomáhají nezávazné mezinárodní standardy pro odpovědné chování podniků. Jak Obecné zásady OSN pro byznys a lidská práva, tak směrnice OECD pro nadnárodní podniky obsahují **koncept náležitě péče** (*due diligence*), v rámci něhož mohou podniky identifikovat, předcházet a zmírňovat nepříznivé dopady své činnosti na lidská práva.²²⁰⁶ Klimatická změna a *due diligence* týkající se rizik spojených se změnou klimatu výlučně zmíněné nejsou. Nicméně se obecně předpokládá, že je lze podřadit pod environmentální aspekty a státy od společností provádění procesů klimatické *due diligence* očekávají.²²⁰⁷

²²⁰⁵ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES a nařízení (EU) č. 537/2014, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti ze dne 21. 4. 2021.

²²⁰⁶ Kapitola o životním prostředí směrnice OECD pro nadnárodní společnosti nabádá společnosti mimo jiné k vytvoření environmentálního managementu. V roce 2018 OECD vydala zvláštní pokyny pro náležitou péči na podporu odpovědného chování podniků.

²²⁰⁷ Např. nizozemské národní kontaktní centrum OECD ve stížnosti *BankTrack, et al. v. ING Bank* stanovilo, že v souladu se směrnicí OECD se od podniků očekává, že budou provádět proces náležitě

Evropská unie, vycházejíc z výše uvedených mezinárodně uznávaných principů *soft law*, posunuje problematiku do podoby závazné právní úpravy a na začátku roku 2022 zveřejnila **návrh směrnice o náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti**²²⁰⁸ ve všech odvětvích.²²⁰⁹ Cílem směrnice o náležitě péči (*corporate sustainability due diligence*, CSDD) je podpořit udržitelné a zodpovědné chování podniků v rámci globálních hodnotových řetězců. Úprava se má vztahovat na velké společnosti EU ve všech odvětvích a na střední až velké společnosti EU v odvětvích s velkým dopadem (např. textilní průmysl, zemědělství a těžební průmysl). Malé a střední podniky budou dotčeny nepřímo, pokud jsou součástí dodavatelských řetězců.

Společnosti by byly povinny identifikovat, ukončit, předcházet, zmírňovat a zohledňovat negativní dopady na lidská práva a životní prostředí ve svých vlastních prozvozech, dceřiných společnostech a hodnotových řetězcích (tj. přímých i nepřímých zavedených obchodních vztazích). Kromě toho musí mít některé velké společnosti plán, který zajistí, že jejich obchodní model a strategie budou slučitelné s omezením globálního oteplování na 1,5 °C v souladu s Pařížskou dohodou.

Návrh směrnice rovněž upravuje povinnost členů orgánů společností spadajících pod dosah směrnice mimo jiné zavést a dohlížet nad prováděním procesů náležité péče a začlenit je do podnikové strategie. Dále musí členové orgánů při plnění své povinnosti jednat v nejlepším zájmu společnosti zohledňovat důsledky svých rozhodnutí pro udržitelnost, včetně důsledků pro lidská práva, změnu klimatu a životní prostředí, a to v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Pokud bude návrh směrnice schválen, úprava bude platit od roku 2024.

Obdobné procesy pro zavádění procesů *due diligence* probíhají i v jiných zemích a na jiných fórech.²²¹⁰ Lze zejména zmínit probíhající jednání v rámci Rady OSN pro lidská práva (HRC) o právně závazném mezinárodním instrumentu upravujícím oblast byznysu a lidských práv.²²¹¹

péče s ohledem na jejich dopad na životní prostředí, včetně dopadu na klima. To se týká nejen jejich vlastního negativního dopadu, ale také dopadu v hodnotovém řetězci příslušné společnosti. Dostupné z: <http://climatecasechart.com/non-us-case-category/disclosures/>.

²²⁰⁸ Návrh Směrnice Evropského parlamentu a Rady o náležitě péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 ze dne 23. února 2022.

²²⁰⁹ Návrh zavádí horizontální rámec úpravy a doplňuje specifickou legislativu řešící konkrétní problémy v konkrétních odvětvích [např. již existující nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/821 ze dne 17. května 2017, kterým se stanoví povinnosti náležité péče v dodavatelském řetězci pro unijní dovozce cínu, tantalu a wolframu, jejich rud a zlata pocházejících z oblastí postižených konfliktem a vysoce rizikových oblastí].

²²¹⁰ Rovněž některé členské státy EU již samy přijaly legislativu o náležitě péči, např. Francie (*Loi relative au devoir de vigilance*, 2017) a Německo (*Sorgfaltspflichtengesetz*, 2021). Srov. LAVITE, Cannelle. The French Loi de Vigilance: Prospects and Limitations of a Pioneer Mandatory Corporate Due Diligence [online]. *Verfassungsblog*. 2020. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/the-french-loi-de-vigilance-prospects-and-limitations-of-a-pioneer-mandatory-corporate-due-diligence/>.

²²¹¹ Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises ze dne 17. srpna 2021. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/LBI3rdDRAFT.pdf>.

29.4.4 Nástroje korporátního práva k prosazování udržitelnosti a klimatických opatření

Povinnost zveřejňovat informace, interpretace povinností členů orgánů ve světle klimatické změny a aktivita minoritních akcionářů společně vytváří tlak na obchodní společnosti, aby identifikovaly, vyhodnocovaly a řešily klimatická rizika. Již dnes nástroje korporátního práva poskytují určité cesty, jak přimět obchodní společnosti konat. Nicméně tyto mechanismy mají své (procesní) limity, a má-li se zvýšit příspěvek společností na mitigaci klimatické změny, je zapotřebí věcnější regulace, která bude zasazena do cílů energetické tranzice a bude v souladu s teplotními cíli Pařížské dohody. Pozornost bude stručně věnována akcionářskému aktivismu a odpovědnosti členů orgánů, a to se zaměřením na kapitálové společnosti.

V souvislosti s ochranou životního prostředí, porušováním lidských práv a důrazem na otázky CSR lze zaznamenat narůstající akademický diskurs na téma „účelu obchodních společností“ a posun od tradiční anglosaské dichotomie prioritizace zájmů akcionářů versus ostatních účastníků (*shareholder* a *stakeholder* modely) po pluralitu přístupů.²²¹²

Akcionářský aktivismus

Akcionáři zařazují otázky klimatu na pořad jednání valných hromad se stále větší frekvencí, sofistikovaností a úspěchem.²²¹³ **Vzestup „klimatického akcionářského aktivismu“** (*climate-related shareholder activism*) je typičtější pro země, v nichž obecně akcionářský aktivismus má tradici (anglosaské jurisdikce). Akcionářský aktivismus zahrnuje řadu aktivit jednoho nebo více akcionářů veřejně obchodované společnosti, které mají vést k určité změně ve společnosti nebo jejím chování, zejména za použití právních nástrojů a publicity.²²¹⁴ Akcionáři tak mohou například vyzývat společnost, aby přijala klimatické plány či inkorporovala nefinanční kri-

²²¹² Otázkou je, nakolik je specifikace účelu společnosti v zákoně nebo v zakládacích dokumentech společnosti nezbytná nebo vhodná proto, aby vedení společnosti snadněji rozvíjelo obchodní modely a firemní postupy, které jsou v souladu s širšími společenskými a environmentálními zájmy, včetně cílů Pařížské dohody, a jak to může ovlivnit právní odpovědnost členů statutárních orgánů. Srov. např. FISCH, Jill, E., SOLOMON, Steven, D. Should Corporations Have a Purpose? [online]. *Faculty Scholarship at Penn Law*. 2021. Dostupné z: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2163.

²²¹³ Např. od obecných požadavků na zveřejnění informací o emisích CO₂ vypouštěných společnostmi po požadavky na předložení plánů tranzice nebo změny stanov, které by zakotvily, že činnosti společnosti budou řízeny v souladu s teplotním cílem Pařížské dohody, nebo vytvořily poradní orgán pro klima. PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari, MCDONNELL, Brett, FOSTER, Anita, MARKEY-TOWLER, Rebekkah. *Corporate Energy Transition: Legal Tools for Shifting Companies Towards Clean Energy Practices* [online]. *University of Melbourne*, 2020. Dostupné z: https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0018/3500460/Corporate-Energy-Transition-Report.pdf.

²²¹⁴ Aktivismus nemusí být zaměřen jen na konkrétní společnost, např. aktivismus hedgeových fondů usiluje o významnou změnu strategie nebo řešení systémových záležitostí, ze kterých mají benefit i další investoři. Srov. CLOYD, Mary, A. *Shareholder Activism: Who, What, When, and How?*

téria do odměňování členů řídicích orgánů společnosti. Usnesení valných hromad mohou napomoci nasměřovat pozornost společností na otázky klimatu či přinutit je detailně obhájit důvod pro odlišný postup. V neposlední řadě akcionářský aktivismus zvyšuje transparentnost a informování o klimatických rizicích a jejich řešení v dané společnosti.²²¹⁵ Zpráva filipínské Komise o ochraně lidských práv v rámci šetření *Carbon Majors* dovodila, že prověřované společnosti z fosilního průmyslu mohou být hnány k odpovědnosti rovněž svými akcionáři za pokračující investice do průzkumu ložisek ropy pro převážně spekulativní účely.²²¹⁶ Tento závěr se může stát impulsem pro akcionářské žaloby namířené na ropný průmysl.

V řadě jurisdikcí je nicméně vliv akcionářů omezen na strategické otázky společnosti nebo kontroly a obchodní vedení společnosti náleží statutárním orgánům (např. rozhodnutí o realizaci konkrétního projektu) nebo jsou doporučení právně nezávazná. Právní úprava a kultura aktivity akcionářů se značně liší v jednotlivých zemích.²²¹⁷

Na druhou stranu je viditelný důraz ve vznikající právní úpravě na větší zapojení zejména institucionálních akcionářů a na zohledňování širších sociálních a environmentálních zájmů před prosazováním zájmů vlastních.²²¹⁸ V rámci EU zkušenosti z posledních let naznačují, že institucionální investoři a správci aktiv se často řádně neangažují ve společnostech, jejichž akcie drží. Větší míra zapojení akcionářů do správy a řízení společností je přitom jednou z možností, jak přispět k lepší finanční i nefinanční výkonnosti těchto společností, a to i pokud jde o environmentální a sociální faktory.²²¹⁹ Akcionáři ve společnostech, jejichž akcie jsou přijaty k obchodování na evropském regulovaném trhu, musí mít zajištěn vliv na politiku odměňování členů představenstva, dozorčí a správní rady a případně dalších osob ve vrcholném vedení. Politika odměňování by měla přispívat k obchodní strategii, dlouhodobým zájmům a udržitelnosti společnosti a neměla by být zcela ani převážně svázána s krátkodobými cíli. Výkonnost členů orgánu společnosti by měla být hodnocena za pomoci finančních i nefinančních kritérií výkonnosti, případně včetně faktorů environmentálních a sociálních a faktorů správy a řízení.²²²⁰

[online]. *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*. 2015. Dostupné z: <https://corpgov.law.harvard.edu/2015/04/07/shareholder-activism-who-what-when-and-how/>.

²²¹⁵ FLAMMER, Caroline, TOFFEL, Michael, W., VISWANATHAN, Kala. Shareholder activism and firms voluntary disclosure of climate change risks. *Strategic Management Journal*. 2021, č. 10 (42), s. 1850–1879. ISSN: 1097-0266.

²²¹⁶ *National Inquiry on Climate Change Report*. Op. cit., s. 109.

²²¹⁷ V některých zemích mají tradici vyjednávání mezi institucionálními investory a společnostmi za zavřenými dveřmi. PEEL, J., OSOFSKÝ, H., McDONNELL, B., FOSTER, A., MARKEY-TOWLER, R. *Corporate Energy Transition: Legal Tools for Shifting Companies Towards Clean Energy Practices*. Op. cit., s. 30.

²²¹⁸ Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/828 ze dne 17. května 2017, kterou se mění směrnice 2007/36/ES, pokud jde o podporu dlouhodobého zapojení akcionářů, v bodě 16 preambule hovoří o posílení odpovědnosti akcionářů a jejich odpovědnosti vůči zainteresovaným stranám a občanské společnosti. Do českého práva byla směrnice transponována prostřednictvím ustanovení zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů.

²²¹⁹ *Ibid.*, body 14 a 15 preambule.

²²²⁰ *Ibid.*, čl. 9a a bod 29 preambule.

Obecně zapojení společníků do chodu společnosti bez ohledu na její formu může narážet na limity pravidel o rozdělení kompetencí jednotlivých orgánů společnosti obsažených v právní úpravě obchodních společností. Příkladem je případ *Enea*, ve kterém nezisková organizace *ClientEarth*, jakožto akcionář společnosti *Enea*, podala návrh na zrušení usnesení valné hromady společnosti *Enea SA*, kterým byla schválena výstavba nové uhelné elektrárny v Polsku. Žalobce kromě nesrovnalostí v příslušných korporátních souhlasech argumentoval také tím, že schválení účasti na projektu výstavby představuje neakceptovatelné finanční riziko pro společnost a všechny akcionáře, a poukazoval na finanční neživotaschopnost projektu v souvislosti s přechodem na nízkouhlíkovou ekonomiku. Soud usnesení valné hromady zrušil, nicméně z důvodu, že usnesení je neplatné a představuje nedovolený pokyn představenstvu společnosti dle polského práva.²²²¹ Soud se tedy nemusel zabývat otázkou, zda by dané usnesení valné hromady poškodilo ekonomické zájmy společnosti na základě finančního klimatického rizika příslušného projektu. Odvolací soud toto rozhodnutí potvrdil.²²²²

V českém právním prostředí má každý akcionář, včetně menšinového, rovněž právo napadnout platnost usnesení valné hromady akciové společnosti. Neplatnosti usnesení se lze zejména dovolávat pro jeho rozpor s právními předpisy nebo stanovami.²²²³ Pokud by bylo přijato usnesení v záležitosti, o které daný orgán nemá působnost rozhodnout, hledělo by se na takové usnesení, jako by nebylo přijato, a takové usnesení by nemělo žádné právní účinky.²²²⁴ Zákon jako výjimku z pravidla, že nikdo není oprávněn udělovat statutárnímu orgánu pokyny týkající se obchodního vedení, umožňuje představenstvu předložit valné hromadě tzv. žádost o pokyn týkající se obchodního vedení.²²²⁵

Případ *Enea* je zajímavý tím, že environmentální organizace získala akcie na energetické společnosti za účelem, aby výkonem akcionářských práv ovlivnila rozhodování společnosti o projektu s vysokou uhlíkovou náročností. Lze ho tak považovat za příklad klimatického akcionářského aktivismu. I pod tlakem mediální kampaně společnosti, které měly v plánu společně novou uhelnou elektrárnu postavit, projekt nakonec pozastavily ještě před vydáním rozhodnutí odvolacího soudu.²²²⁶

²²²¹ Rozsudek okresního soudu v Poznani pod. sp. zn. IX GC 1118/18 ze dne 31. července 2019. Dostupné z: http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190801_Not-Available_judgment-1.pdf. Srov. rovněž FEIGERLOVÁ, M. Polský soud vyhověl „klimatickému“ akcionáři a zrušil usnesení valné hromady o dostavbě uhelné elektrárny [online]. Op. cit.

²²²² Rozhodnutí odvolacího soudu v Poznani, sp. zn. I AGa 219/19 ze dne 8. července 2020. Dostupné z: <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-aga-219-19-polecenie-a-zgoda-na-wykonanie-czynnosci-523247010>.

²²²³ Srov. § 45 a § 428 zák. č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

²²²⁴ ŠTENGLOVÁ, Ivana, HAVEL, Bohumil, CILEČEK, Filip, KUHN, Petr, ŠUK, Petr. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. C. H. Beck, 2020, s. 142.

²²²⁵ *Ibid.*, s. 163–167.

²²²⁶ Odůvodnění rozhodnutí odvolacího soudu v Poznani ze dne 8. července 2020, sp. zn. I AGa 219/19.

Odpovědnosti členů statutárních orgánů společnosti

Společenská očekávání investorů, spotřebitelů a dalších zainteresovaných stran, že se společnosti zapojí do řešení klimatické krize, přináší nové požadavky na řízení společností. Musí vedení společnosti při svém rozhodování zohledňovat rizika spojená se změnou klimatu?

Podle mnoha vnitrostátních pravidel týkajících se úpravy obchodních společností musí členové statutárních orgánů jednat s náležitou péčí (*duty of care*) a nezbytnou loajalitou (*duty of loyalty*). Česká právní úprava na obdobné bázi formuluje povinnost péče řádného hospodáře, jež zahrnuje povinnost uplatnění potřebných znalostí, pečlivost a loajalitu.

Povinnost loajality je obecnou zásadou, jejíž uplatňování může vést k různým výsledkům v závislosti na okolnostech každého případu a společenském vývoji. Korporační loajalita sleduje zájem celku, tj. korporace a jejích společníků (zájem na užitku, nikoliv nutně na zisku).²²²⁷ Zájmy by se tedy neměly omezovat pouze na krátkodobý zisk.

Řízení činnosti společnosti, které respektuje jak zájmy korporace, tak skutečné potřeby společnosti jako celku, nemusí být snadným úkolem.²²²⁸ Výklad povinností členů statutárních orgánů a důsledky jejich porušení se bude dále vyvíjet v návaznosti na případné přijetí nové právní úpravy, standardy a různé závazky v oblasti nulových emisí, jakož i na zvyšování znalostí a kompetencí vedení firem v otázkách klimatické změny.²²²⁹ Další oblastí je plnění mandatorních oznamovacích povinností společností, za které v řadě případů odpovídá vedení společnosti. V praxi je akceptace významnosti rizik spojených s klimatickou změnou při rozhodování společností teprve v začátcích a akademická debata je v evropských kontinentálních jurisdikcích ojedinelá.²²³⁰

Vodítkem pro budoucí výklad budou i **soudní spory**. Čerstvým příkladem je pokus o vyvození osobní odpovědnosti ředitelů společnosti za to, že se řádně

²²²⁷ ŠTENGOVÁ, I., HAVEL, B., CILEČEK, F., KUHN, P., ŠUK, P. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Op. cit., s. 163–177.

²²²⁸ Dle české komentářové literatury člen orgánů musí při svém jednání také ctít sociální a environmentální okolnosti činnosti korporace a do zájmů společnosti promítat aktuální potřeby lidské společnosti a její zájmy na zdraví lidí, životním prostředí apod. Nicméně dle autorů se nejedná o přímo vynutitelné povinnosti, ale sledování okolností sociální odpovědnosti (*corporate social and environmental responsibility*). Ibid.

²²²⁹ Např. francouzský zákon *loi de vigilance* z roku 2017 je příkladem zavedení povinnosti pro vybrané společnosti připravit „plán bdělosti“, jehož součástí je i vyhodnocení rizik spojených s klimatickou změnou. Porušení této povinnosti vede k odpovědnosti společnosti za škodu a případně odpovědnosti členů orgánů zodpovědných za přípravu takového plánu. Na základě zákona je již vedeno řízení proti společnosti *Total (Notre Affaire à Tous and Others v. Total)* pro nedostatečnou informovanost o klimatických rizicích spojených s její činností a nepřijetí opatření ke zmírnění těchto rizik v souladu s cíli Pařížské dohody. Srov. WEBER, Rolf H., HÖSLI, Andreas. *Climate Change Liability: Comparing Risks for Directors in Jurisdictions of the Common and Civil Law*. *Climate Law*. 2020, č. 2 (10), s. 186–188.

²²³⁰ Ibid. s. 195, 196.

nepřipravili na energetickou tranzici v anglosaské jurisdikci. Environmentální organizace *ClientEarth* zahájila řízení proti představenstvu společnosti *Shell* na základě britského zákona o společnostech.²²³¹ Prostřednictvím akcionářské žaloby, a jakožto akcionář společnosti, před anglickým soudem namítá, že představenstvo nezavedlo klimatickou strategii, která by byla v souladu s cílem Pařížské dohody, a nereagovala na přijetí vládní politiky „*Net Zero Strategy*“. Tím, že členové představenstva špatně řídí rizika spojená s klimatickou změnou a ohrožují dlouhodobou ekonomickou životaschopnost a konkurenceschopnost společnosti, dle žalobce porušují zákonnou povinnost podporovat úspěch společnosti a postupovat s přiměřenou péčí, dovednostmi a pečlivostí (§ 172 a § 174 britského zák. o společnostech).

29.5 Udržitelné financování

V Pařížské dohodě se smluvní státy zavázaly ke sladění finančních toků s nízkoemisním rozvojem odolným vůči změně klimatu [čl. 2 odst. 1 písm. c)]. Klíčem k financování ekologické transformace bude soukromý sektor.²²³² Významné instituce finančního trhu začínají změnu klimatu vnímat jako finanční riziko a potenciální hrozbu pro globální finanční stabilitu.²²³³ Pokud nedojde k transformačním změnám a klimatická rizika nebudou dostatečně zohledněna, hrozí tzv. **uvízlá aktiva** (*stranded assets*). Jedná se o aktiva, u nichž hrozí riziko rychlého poklesu hodnoty před uplynutím jejich ekonomické životnosti v důsledku vynucených změn v regulaci.²²³⁴

Pro směřování finančních a kapitálových toků do udržitelných investic a pro zabránění vzniku uvízlých aktiv jsou nutné včasné a jasné signály pro soukromý sektor. Institucionální investoři, jako jsou penzijní fondy a správci aktiv, mohou významně pomoci implementovat klimatická opatření, včetně snižování emisí CO₂ na úrovni podniků nebo (postupně) ukončení investic do uhlí (*divestment*).

EU je jedním z výrazných hybatelů komplexní implementace konceptu udržitelnosti v rámci finančního sektoru. Pojem **udržitelné financování** obvykle označuje proces, kdy se při rozhodování o investicích řádně zohlední environmentální a sociální aspekty, což vede k většímu investování do dlouhodobějších a udržitelnějších činností.²²³⁵ Strategie EU pro mobilizaci udržitelných financí a splnění klimatických

²²³¹ *ClientEarth v. Board of Directors of Shell* (2022). Dostupné z: <http://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-board-of-directors-of-shell/>.

²²³² Zelená dohoda pro Evropu, s. 17.

²²³³ The Implications of Climate Change for Financial Stability [online]. *Financial Stability Board*, 2020. Dostupné z: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231120.pdf>.

²²³⁴ Srov. např. CALDECOTT, Ben. Introduction to special issue: stranded assets and the environment. *Journal of Sustainable Finance & Investment*. 2017, č. 1 (7), s. 1–13.

²²³⁵ Srov. Sdělení Komise. Akční plán: Financování udržitelného růstu. 2018, COM(2018) 97 final, s. 2. Environmentálními aspekty se zde rozumí zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně a aspekt zohledňování životního prostředí v širším slova smyslu a s ním souvisejících rizik (např. přírodní pohromy).

cílů obsahuje řadu elementů a aktivit obecně vytyčených v roce 2018 v Akčním plánu pro udržitelné financování, následně Zelené dohodě pro Evropu a Obnovené strategii udržitelného financování a provádění akčního plánu financování udržitelného růstu.²²³⁶ Zjednodušeně se jedná o:

1. iniciativy, jež posílí základy udržitelných financí (vytvoření taxonomie pro klasifikaci environmentálně udržitelných činností, začlenění udržitelnosti do rámce správy a řízení společností, zajištění transparentnosti v informování společností a finančních institucí o dopadech na udržitelnost, podpora standardizace účetních postupů týkajících se přírodního kapitálu),
2. srozumitelné označování retailových investičních produktů a vytvoření normy EU pro zelené dluhopisy a
3. začlenění rizik spojených s klimatem a životním prostředím do finančního systému (posouzení vhodnosti stávajících kapitálových požadavků na zelená aktiva či zvyšování odolnosti vůči fyzickým rizikům a škodám způsobeným přírodními katastrofami).²²³⁷

Některé iniciativy se shodují se záměry horizontálního charakteru uvedenými obecně výše. Ze zvláštních úprav lze zmínit návrh standardu EU pro zelené dluhopisy, kterými by se měly financovat udržitelné investice.²²³⁸

V oblasti transparentnosti se jedná o nařízení o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb (SFDR), jež se vztahuje na účastníky finančního trhu a mimo jiné ukládá povinnost finančním subjektům (včetně správců investičních fondů a portfolií, institucionálních investorů, bank, pojišťoven prodávajících pojistné produkty s investiční složkou a podniků poskytujících různé penzijní produkty a finančních poradců) informovat klienty o dopadech nabízených investičních produktů na udržitelnost.²²³⁹ To by mělo vést k větší poptávce po „zelených“ finančních produktech. Podle nařízení jsou příslušné subjekty povinny zveřejňovat mimo jiné prohlášení o politikách náležité péče ve vztahu k hlavním nepříznivým dopadům investičních rozhodnutí na faktory udržitelnosti na bázi „*comply or explain*“. U společností s více než 500 zaměstnanci je přitom zveřejnění tohoto prohlášení povinné a Komise má pravomoc přijímat regulační technické normy týkající se ukazatelů udržitelnosti ve vztahu k jednotlivým druhům nepříznivých dopadů (*Regulatory Technical Standards*). Pro splnění informačních povinností se mnoho bank či *asset* manažerů potýká s problémem nízké kvality nebo absencí nefinančních dat firem, do nichž investovali. To by měl vyřešit výše popsáný návrh směrnice o reportingu o udržitelnosti firem. Standardizaci a další prohloubení poskytovaných informací zajistí již výše zmíněná taxonomie EU.

²²³⁶ Dokumenty jsou dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en.

²²³⁷ Zelená dohoda pro Evropu, odst. 2.2.1.

²²³⁸ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropských zelených dluhopisech ze dne 6. 7. 2021.

²²³⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. listopadu 2019 o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb.

29.6 Klimatická litigace a korporace

Klimatická litigace, která se doposud převážně týkala žalob vznášených proti státům a o které je pojednáno v kapitole 28, se postupně stává i jedním z nástrojů pro ovlivnění chování obchodních společností v řešení klimatické krize, a to zejména v energetickém a finančním sektoru.²²⁴⁰ Současně se rozšiřuje kategorie žalobců, kteří vůči společnostem vznášejí nároky (obce, stát, občanská společnost či spotřebitelé), i různorodost právního základu takových nároků (žaloby proti společnosti z odpovědnosti za škodu, žaloby proti členům představenstva a managementu z porušení povinnosti řádné péče, stížnosti týkající se klamavých kampaní a *greenwashingu* či porušení informačních povinností).

Jedná se zatím o malé množství žalob, nicméně každá se může stát světovým precedentským případem se zásadním dopadem na celé odvětví daného průmyslu.²²⁴¹ Typově je lze volně zařadit dle uplatňovaných nároků či sledovaných cílů do několika skupin: (1) žaloby z odpovědnosti společnosti za příspěvek ke změně klimatu a požadující úhradu nebo provedení adaptačního opatření,²²⁴² (2) žaloby mířící na finanční rizika,²²⁴³ fiduciární povinnosti členů orgánů a náležitou péči podniků,²²⁴⁴ akcionářské žaloby,²²⁴⁵ (3) stížnosti na neplnění oznamovacích povinností,²²⁴⁶ (4) žaloby na zavádějící marketingová sdělení a kampaně nadhodnocující inzerovaný výkon nebo výhody (*greenwashing*), (5) žaloby akcentující řízení rizika klimatické změny²²⁴⁷ a (6) žaloby zdůrazňující povinnost korporací respektovat lidská práva.

²²⁴⁰ Srov. SETZER, J., HIGHAM, C. Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot [online]. Op. cit.

²²⁴¹ K roku 2021 bylo na celém světě zahájeno asi 33 soudních klimatických sporů proti největším společnostem z průmyslu fosilních paliv (*Carbon Majors*). Ibid., s. 28.

²²⁴² Tuto skupinu představují zejména soudní spory v USA, kde se řada států a měst domáhá náhrady škody v řádu miliard dolarů za účelem zaplacení investic do infrastruktury pro přizpůsobení se změně klimatu (např. výstavba pobřežních zdí). Z evropských zatím ojedinelých případů žalob mířících na adaptační opatření lze uvést žalobu peruánského rolníka před německým soudem, který viní německou energetickou společnost z podílu na globálním oteplování a požaduje úhradu nákladů souvisejících s výstavbou protipovodňových opatření (případ *Liuya*, viz kap. 28). Tyto odpovědnostní kauzy se budou potýkat s těžkostmi v prokázání příčinné souvislosti mezi škodou a emisemi příslušné společnosti. Ibid., s. 28, 29.

²²⁴³ Žaloby se týkají jak společností fosilního průmyslu, tak bank, penzijních fondů a správců aktiv.

²²⁴⁴ Např. ve Francii nevládní organizace opírající se o nový zákon o náležitě péči požaduje, aby soud nařídil ropné a plynárenské společnosti uznat rizika, která vznikají při její podnikatelské činnosti, a uvést své chování do souladu s cílem omezit globální oteplování na 1,5 °C (*Notre Affaire à Tous v. Total*).

²²⁴⁵ Blíže o akcionářském aktivismu v podkapitole výše.

²²⁴⁶ Detailnější typologie žalob týkajících se finančního sektoru srov. SOLANA, Javier. Climate Litigation in Financial Markets: A Typology. *Transnational Environmental Law*. 2020, č. 1 (9), s. 103–135.

²²⁴⁷ Riziko změny klimatu zahrnuje jak rizika fyzická (např. pochybení přizpůsobit provoz a fyzickou infrastrukturu extrémním povětrnostním jevům), tak rizika tranzice (např. výstavba či financování vysoce emisních projektů bez ohledu na vznikající regulaci omezující takové činnosti, nepřizpůsobení investiční strategie a obchodního modelu klimatickým rizikům, reputační a litigační riziko, změna chování spotřebitelů). Např. ve věci *McVeigh v. REST* australský penzijní fond urovnal

Poslední skupina zahrnuje případy, které se nesnaží řešit historické činy a škody způsobené korporacemi, ale požadují změnu chování společností do budoucna tak, aby jejich cíle v oblasti změny klimatu byly v souladu s cíli Pařížské dohody. Lze sem zařadit iniciativy opírající se o *soft law* instrumenty (zejména o Obecné zásady OSN pro byznys a lidská práva a směrnice OECD pro nadnárodní společnosti), popsané v podkapitole výše, a rovněž nedávné přelomové rozhodnutí ve věci **Shell**, přikazující společnosti změnit do budoucna její obchodní model.²²⁴⁸ V tomto rozhodnutí nizozemský prvoinstanční soud rozhodl, že společnosti podléhají povinnosti zmírňovat změny klimatu snížením emisí skleníkových plynů, včetně emisního rozsahu 3.²²⁴⁹ Soud uznal nadnárodní společnost podnikající v oblasti fosilních paliv odpovědnou na základě nizozemského civilního deliktivního práva za přispívání ke klimatické změně a nařídil jí, aby do roku 2030 snížila čisté emise CO₂ vznikající v důsledku její celosvětové činnosti o 45 % ve srovnání s rokem 2019, a to prostřednictvím firemní politiky skupiny *Shell (group corporate policy)*.²²⁵⁰ Dle soudu, i když současné množství emisí společnosti *Shell* není v rozporu s platnými předpisy, a není tedy samo o sobě protiprávní, současná korporátní politika společnosti *Shell* a její budoucí (nedostatečné) klimatické cíle porušují soukromoprávní závazek, podle kterého musí každý jednat v souladu s „náležitou péčí“, aby nezpůsobil ostatním nespravedlivou újmu (srov. čl. 6:162 nizozemského občanského zákoníku).²²⁵¹

Ve svém odůvodnění se soud při výkladu obecné normy nizozemského občanského zákoníku o náležité péči mimo jiné opřel o mezinárodní normy, včetně Pařížské dohody, a o Obecné zásady OSN pro byznys a lidská práva (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*).²²⁵² Případ do značné míry navazuje na dřívější rozhodnutí ve věci *Urgenda*, zejména pokud jde o konstatování, že změna klimatu je otázkou lidských práv a vyvolává povinnost chránit (*duty to protect*). Rozhodnutí vyvolalo pozitivní ohlasy ve smyslu snahy o identifikaci povinnosti společ-

žalobu podanou jedním ze svých klientů napadajícím nedostatečné kroky fondu ke zveřejnění a řízení rizik spojených se změnou klimatu. Fond uznal, že „*změna klimatu představuje pro penzijní fond významné, přímé a aktuální finanční riziko v mnoha kategoriích rizik, včetně investičních, tržních, reputačních, strategických, správních a rizik třetích stran.*“ Dostupné z: https://climate-laws.org/geographies/australia/litigation_cases/mcveigh-v-retail-employees-superannuation-trust.

²²⁴⁸ *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*. Rozhodnutí Okresního soudu v Haagu ze dne 26. května 2021.

²²⁴⁹ Emisní rámec 1-2 představuje emise vzniklé v důsledku samotné ekonomické činnosti dané společností, včetně emisí dodavatelů. Emisní rámec 3 zahrnuje emise zákazníků nakupujících a užívajících výrobky společnosti. Srov. Protokol o skleníkových plynech vyhotovený organizací World Resources Institute. Soud v rámci emisního rámce 3 dovedl povinnost společnosti vyvinout úsilí k jejich snížení (*best efforts*), a nikoliv odpovědnost za výsledek s odkazem na zprávu *Mapping of current practices around net zero targets* [online]. *University of Oxford*, 2021. Dostupné z: <https://netzeroclimate.org/wp-content/uploads/2020/12/Net-Zero-Target-Map.pdf>.

²²⁵⁰ *Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc*. Rozhodnutí Okresního soudu v Haagu ze dne 26. května 2021, odst. 4.1.4.

²²⁵¹ *Ibid.*, odst. 4.5.3-4.5.8.

²²⁵² *Ibid.*, odst. 4.4.9-4.4.15.

ností k mitigaci klimatické změny, jakož i negativní ohlasy na právně-technické nedostatky a nesrovnalosti v odůvodnění rozhodnutí a na obecnější principiální otázku, zda soudy mohou požadovat po soukromých subjektech, aby přijaly náležitá opatření v oblasti klimatu, nebo to zachází příliš daleko.²²⁵³ Jednoznačným nicméně zůstává, že společnost *Shell* a nepřímou všechny společnosti fosilního průmyslu obdržely signál, že fosilní paliva jsou pod regulačním tlakem a další investování do nich je problematické.²²⁵⁴

Mimo výše uvedené mohou mít také žaloby proti vládám následný nepřímý dopad na společnosti a finanční instituce.²²⁵⁵ V neposlední řadě se zvyšuje tlak občanské společnosti na korporace, aby se více zabývaly klimatickou změnou.

Do klimatické litigace rovněž bývají řazeny spory, které naopak vyvolávají obchodní společnosti v souvislosti s klimatickými opatřeními vlád. Opatření odůvodněná klimatickou změnou dle společností zasahují do jejich ústavně chráněných vlastnických práv či práva svobodně podnikat.²²⁵⁶ Specifickou kategorií jsou klimatické investiční spory vznášené investory na základě mezinárodních dohod o ochraně zahraničních investic, o kterých je pojednáno v kapitole 12.1.

29.7 Závěrem: Výhled do budoucna

Vzhledem ke složitosti výzev, které změna klimatu představuje, bylo „měkké právo“ vhodným nástrojem na cestě k účinnějšímu regulačnímu rámci. *Soft law* zaměřené výlučně na vztah korporací a klimatického práva (jako jsou iniciativy TCDF nebo Principy povinností podniků v oblasti klimatu) bude dále narůstat, současně budou narůstat i národní závazná pravidla (*hard law*) specificky zaměřená na změnu klimatu, a bude se rozšiřovat okruh povinných subjektů. Již dnes některé stávající právní povinnosti společností mohou právní otázky související se změnou klimatu do určité míry zachytit, nicméně chybí jasná regulační opatření ke zmírnění emisí společností ve všech aspektech ekonomiky a v globálním měřítku. Společnosti a jejich vedení jsou konfrontováni s novými očekáváními ve způsobu výkonu hospodářské činnosti, což dokládá narůstající počet soudních sporů proti společnostem

²²⁵³ Srov. např. MAYER, Benoit. *Milieudéfense v. Shell: Do oil corporations hold a duty to mitigate climate change?* [online]. Op. cit. GIABARDO, Carlo, Vittori. *Climate Change Litigation & Corporate Responsibility. A Comment on „Milieudéfense and Others vs. Shell”* [online]. *gLAWcal*, 2021. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3886244.

²²⁵⁴ Eckes považuje rozhodnutí za přelomový milník v tom smyslu, že společnosti využívající fosilní paliva již nemohou legitimně očekávat, že jejich investice nebudou ovlivněny vládními opatřeními pro boj s klimatickou změnou a tím pádem by měly být neúspěšné jakékoliv žaloby založené na mezinárodních dohodách o ochraně zahraničních investic. ECKES, Christina. *The Courts Strike Back: The Shell Case in Light of Separation of Powers* [online]. *Verfassungsblog*, 2021. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/the-courts-strike-back/>.

²²⁵⁵ Někteří autoři předvídají žaloby na regulátory finančních trhů a dozorové orgány.

²²⁵⁶ Srov. SETZER, J., HIGHAM, C. *Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot*. Op. cit., s. 26.

a jejich převažující pasivité v otázkách změny klimatu. Na podniky jsou kladeny stále větší požadavky, co se týká informačních povinností. Společnosti ale také musí adekvátně řídit rizika spojená s dopady klimatické změny a přijímat vhodná mitigační a adaptační opatření. Případy jako *Shell* navíc naznačují, že roste společenské očekávání, že ti, kteří nesou historickou odpovědnost za emise skleníkových plynů a globální oteplování, toto uznají a přijmou opatření k řešení klimatické krize, vyhotoví odpovídající strategie a případně změní obchodní model svých činností. S rozvojem vědeckých poznatků a dostupností údajů o provozních emisích a emisích souvisejících s produkty společností fosilního průmyslu bude stále více dosažitelné dovodit příčinnou souvislost mezi konkrétními emisemi a příslušnými škodami.

Teorie a právo obchodních společností jsou do značné míry přehlíženy jako nástroj pro podporu opatření korporací v klimatických otázkách a vzhledem k zásadní roli korporací v boji proti změně klimatu je podrobný výzkum v akademické rovině nezbytný.

Ačkoli je současný přesah mezi klimatickým právem a právem obchodních společností omezen na oblast oznamovacích povinností některých korporací o klimatických rizicích, v budoucnu tento úzký tematický rámec přesáhne i do oblasti odpovědnosti společností a odpovědnosti členů orgánů za rizika související s klimatickou změnou a jejími negativními dopady. Koncept klimatické odpovědnosti společností může napomoci lépe vyjasnit, co se od společností a jejich vedení v kontextu klimatické krize a jejího řešení očekává, a to jak v rámci *soft law* pravidel, tak závazné právní úpravy.

SUMMARY

The book *Klimatické právo* [Climate Law] is the first systematic elaboration of the new field of climate law in the Czech environment (and one of the first in Europe). Our aim was to capture and develop the theories underpinning this emerging branch of law, the importance of which in addressing the most severe global challenge of our time, climate change, has grown significantly over the last decade.

To address crises of the severity of climate change, laws are essential – at the international level as an instrument of commitments by states to act together on a matter that cannot be addressed except globally, and at the national level as an instrument of regulation. The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) notes in its latest Sixth Assessment Report that since the previous Report, there has been a steady expansion of policies and laws aimed at mitigation that have led to the avoidance of emissions that would otherwise have occurred and increased investment in low-GHG technologies and infrastructure. According to the IPCC, climate governance, acting through laws, strategies and institutions, enables climate mitigation and adaptation by providing an overall direction, setting targets, mainstreaming climate action across policy domains, enhancing regulatory certainty, creating specialised organisations and creating the context to mobilise finance. (IPCC AR6 WG2 SPM, 2022, p. 17 and 49).

This fundamentally increasing role of law in addressing the impacts of climate change leads not only to the creation of new international conventions and legislation at all levels, but also to a new perspective of legal scholarship on this area of law, which naturally results in shaping a new field of law – climate law. This development has been very dynamic over the last years and a number of jurisdictions have already witnessed the emergence of law experts, teams or university units specialising in climate law. At the same time, building the new discipline is still in progress. Developing a new branch of law is an ongoing process, for which theorists are evolving a structure, concepts, principles and content elements to help practitioners - whether in their search for the optimal form of climate action when drafting legislation or when enforcing the law before the courts in climate cases.

Our objective was to explore the theories on which this emerging field, that will surely continue to take shape and undergo changes, is based. Therefore, our overview cannot be perfect or complete. We have, however, tried to undertake a thorough analysis of the widest possible range of legal issues that arise in this field, and to organise and explain them at the level of international, European and Czech law.

Climate change is a climatological, political, economic, social, ethical and, last but not least, legal problem. Aware of this complex nature, the book opens with a part on Climate Change and Society that explains the context of the consequences of climate change for society and for our readers. Our colleagues from other fields

of science bring their findings on how climate change stands in their expertise. The first chapter describes the current climate science's state of knowledge and the current and predicted impacts of climate change on the Czech natural environment. The second chapter brings a sociological insight into the Czech public's attitude towards climate change and climate measures. Chapter 3 presents climate ethics and its main streams; chapter 4 summarises the development and current state of climate policy and climate politics. The last chapter of the first part draws the reader into the fundamentals of climate economics.

This introductory section is followed by five legal parts. Part two addresses the general foundations of the newly formed climate law. Its chapters consecutively explore the status of climate law as a separate discipline and its relation to connected law disciplines, especially to environmental law; climate law principles; climate policy and law actors; and climate law instruments.

Part three brings an analysis of how climate change is reflected in international law. It first describes the UN international climate law regime and its cornerstone instruments, the UNFCCC, Kyoto Protocol and Paris Agreement, and then it addresses specific international law and climate change linkages in the areas of human rights law, economic law (including its investment and WTO regime subfields), climate migration, and climate engineering.

Part four discusses the basic corpus of EU and Czech climate law. It explains how the legal approaches of the EU to climate change have developed from the very beginning up to the "Fit for 55" package, and how the Czech Republic has implemented their core content.

In part five we give an overview of the main sectors that are particularly influenced by the need for climate action: emission trading systems, energetics, transport, agriculture, forestry, biodiversity, water management, air quality, territorial planning and urbanism, the circular economy, and sustainable consumption. For each field, we explain its specific interconnections with climate change impacts, and bring the summary of the relevant EU and Czech legislation related to solving the climate crisis within the sector.

The last part of the book brings a deeper insight in two specific areas of responsibility and enforcement in climate law: in climate litigation, and the climate responsibility of corporations. The chapter on the former describes the fascinating expansion of the trend of bringing climate change in courts, and includes the classification of climate litigation, and key themes of the cornerstone court cases. The corporate climate responsibility chapter closes the book by considering the increasing role of business and corporate actors in climate action, which has been reflected in several soft law documents and is undergoing a dynamic development.

When writing the book, we aimed to take into account the state of knowledge in the field and to draw on the most recent international literature as much as possible, thus guiding readers interested in delving deeper into the specific issues of the field to other sources. This approach was consistent with our intention to produce what is primarily an in-depth scholarly work. We wish to dedicate our book in all sincerity,

first of all to our future Czech climate law colleagues – to those who would like to specialize in climate law, so that we can together provide our knowledge to legislators, public administration, prosecutors and judges in order to protect those who are particularly vulnerable to the impacts of climate change. Secondly, the publication aims to reach the professional and interested public and specialists in related fields of law, as well as students, for whom our book can serve as a basis for study.

The book *Klimatické právo* is the result of a team effort by the Centre for Climate Law and Sustainability Studies at the Institute of State and Law, CAS. It was prepared thanks to the support of the Czech Academy of Sciences for the Climate Law project in the form of the *Lumina quaeruntur* academic award. Our thanks go to all those in our professional and personal circles, whose support made writing the chapters possible.

Hana Müllerová, on behalf of the team of authors

ZUSAMMENFASSUNG

Das Buch *Klimatické právo* [Klimarecht] ist die erste systematische Betrachtung des neuen Fachgebiets Klimarecht in Tschechien (und eine der ersten in Europa). Unser Ziel war es, die Grundlagen dieses jungen Rechtsbereichs sowie dessen Bedeutung bei der Bewältigung der größten globalen Herausforderung unserer Zeit, des Klimawandels, der in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen hat, festzuhalten und weiterzuentwickeln.

Um Krisen von der Schwere des Klimawandels anzugehen, sind Gesetze unverzichtbar – auf internationaler Ebene als ein Instrument der Verpflichtung von Staaten, gemeinsam in einer Angelegenheit zu handeln, die nur auf globaler Ebene bewältigt werden kann, und auf nationaler Ebene als Regulierungsinstrument. Der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) stellt in seinem jüngsten sechsten Sachstandsbericht fest, dass seit dem vorhergehenden Bericht eine stetige Ausweitung der Regelungen und Gesetze zur Eindämmung des Klimawandels stattgefunden hat, die zur Vermeidung von Emissionen, die andernfalls entstanden wären, und zu verstärkten Investitionen in emissionsarme Technologien und Infrastrukturen geführt haben. Dem IPCC zufolge ermöglicht die Klima-Governance durch Gesetze, Strategien und Institutionen eine Anpassung an den Klimawandel sowie dessen Eindämmung, indem sie eine allgemeine Richtung vorgibt, Ziele festlegt, Klimaschutzmaßnahmen in alle Politikbereiche einbindet, die Rechtssicherheit erhöht, spezialisierte Organisationen aufbaut sowie einen Rahmen für die Mobilisierung von Finanzmitteln schafft. (IPCC AR6 WG2 SPM, 2022, S. 17 und 49).

Diese stark zunehmende Rolle des Rechts bei der Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels führt nicht nur zum Aufbau neuer internationaler Abkommen und einer neuen Gesetzgebung auf allen Ebenen, sondern auch zu einer neuen Sichtweise der Rechtswissenschaft auf diesen Bereich des Rechts, was folglich zu der Entstehung eines neuen Rechtsbereichs führt - des Klimarechts. Diese Entwicklung ist in den letzten Jahren sehr dynamisch verlaufen, und zahlreiche Gerichtsbarkeiten konnten bereits die vermehrte Präsenz von Rechtsexperten, Teams oder Universitätsabteilungen beobachten, die sich auf Klimarecht spezialisieren. Gleichzeitig ist diese neue Disziplin noch immer im Aufbau begriffen. Die Entwicklung eines neuen Rechtsbereichs ist ein fortlaufender Prozess, für den Theoretiker Strukturen, Konzepte, Grundsätze und inhaltliche Elemente entwickeln, um die Praktiker zu unterstützen - sei es bei der Suche nach der optimalen Art von Klimaschutzmaßnahmen bei Gesetzesentwürfen oder bei der Durchsetzung des Klimarechts vor Gericht.

Unser Ziel war es, die Grundlagen zu erforschen, auf denen dieses aufstrebende Gebiet beruht, das sicherlich noch weiter Gestalt annehmen und Änderungen durchlaufen wird. Daher kann unser Überblick weder perfekt noch vollständig sein. Wir

haben uns jedoch bemüht, eine gründliche Analyse eines möglichst breiten Spektrums von Rechtsfragen vorzunehmen, die in diesem Fachgebiet aufkommen, und diese auf der Ebene des internationalen, des europäischen und des tschechischen Rechts zuzuordnen und zu erläutern.

Der Klimawandel ist ein klimatologisches, politisches, wirtschaftliches, soziales, ethisches und nicht zuletzt auch ein rechtliches Problem. Unter Berücksichtigung dieser Komplexität beginnt das Buch mit einem einleitenden Teil über den Klimawandel und die Gesellschaft, der die Auswirkungen der Folgen des Klimawandels auf die Gesellschaft und auf unsere Leser erläutert. Unsere Kollegen aus anderen Wissenschaftsbereichen bringen ihre Erkenntnisse darüber ein, welche Rolle der Klimawandel in ihrem Fachgebiet einnimmt. Das erste Kapitel beschreibt den aktuellen Wissensstand der Klimaforschung sowie die aktuellen und prognostizierten Auswirkungen des Klimawandels auf die natürliche Umwelt in Tschechien. Das zweite Kapitel bietet einen soziologischen Einblick in die öffentliche Meinung zum Thema Klimawandel und Klimamaßnahmen in Tschechien. Kapitel 3 stellt die Klimaethik und ihre Hauptströmungen vor; Kapitel 4 fasst die Entwicklung und den aktuellen Stand der Klimaschutzregelungen und der Klimapolitik zusammen. Das letzte Kapitel des ersten Teils führt den Leser in die Grundlagen der Klimaökonomie ein.

Auf diesen einleitenden Teil folgen fünf rechtsspezifische Teilabschnitte. Teil zwei befasst sich mit den allgemeinen Grundlagen des neu entstandenen Klimarechts. Die einzelnen Kapitel betrachten den Status des Klimarechts als eigenständige Disziplin und sein Verhältnis zu verwandten Rechtsdisziplinen, insbesondere zum Umweltrecht; die Prinzipien des Klimarechts; die Akteure der Klimapolitik und des Klimarechts; und die Instrumente des Klimarechts.

Der dritte Teil enthält eine Analyse darüber, wie sich der Klimawandel im internationalen Recht widerspiegelt. Er beschreibt zunächst die Regelung des internationalen Klimarechts der UN und deren Eckpfeiler, das UNFCCC, das Kyoto-Protokoll und das Pariser Abkommen, und geht dann auf spezifische Zusammenhänge zwischen internationalem Recht und Klimawandel in den Bereichen Menschenrechte, Wirtschaftsrecht (einschließlich der Teilbereiche Investitionsrecht und WTO-Ordnung), Klimamigration und Climate Engineering ein.

Der vierte Teil betrachtet den Grundrahmen des Klimarechts in der EU und in Tschechien. Es wird erläutert, wie sich das rechtliche Vorgehen der EU zum Thema Klimawandel von den Anfängen bis zum Paket „Fit für 55“ entwickelt hat und wie die Tschechische Republik dessen Kerninhalte umgesetzt hat.

Im fünften Teil geben wir einen Überblick über die wichtigsten Bereiche, die von der Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen besonders betroffen sind: Emissionshandelssysteme, Energiewirtschaft, Transport, Land- und Forstwirtschaft, Biodiversität, Wasserwirtschaft, Luftqualität, Raumplanung und Städtebau, Kreislaufwirtschaft und nachhaltiger Konsum. Wir erläutern für die einzelnen Bereiche die spezifischen Zusammenhänge mit den Folgen des Klimawandels und liefern eine Zusammenfassung der einschlägigen Rechtsvorschriften der EU und der Tschechischen Republik zur Lösung der Klimakrise im jeweiligen Sektor.

Der letzte Teil des Buches verschafft einen tieferen Einblick in zwei spezifische Bereiche von Verantwortung und Durchsetzung im Rahmen des Klimarechts: Klima-Rechtsstreit und Klimaverantwortung von Großunternehmen. Das Kapitel über den erstgenannten Bereich beschreibt die faszinierende Ausweitung des Trends, den Klimawandel vor Gericht zu behandeln, und umfasst eine Klassifizierung des Klima-Rechtsstreits sowie die Schlüsselthemen der wegweisenden Gerichtsverfahren. Das Buch wird von einem Kapitel über die Klimaverantwortung von Großunternehmen abgeschlossen, das die zunehmende Rolle von Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft und Unternehmen bei Klimaschutzmaßnahmen betrachtet, die in verschiedenen Soft-Law-Dokumenten reflektiert wurde und aktuell eine dynamische Entwicklung durchläuft.

Beim Schreiben dieses Buches war es für uns von großer Wichtigkeit, den aktuellen Wissensstand in diesem Bereich zu berücksichtigen und uns so weit wie möglich auf die neueste internationale Literatur zu stützen, um so den Lesern, die sich eingehender mit den spezifischen Sachverhalten in diesem Bereich befassen möchten, den Weg zu anderen Quellen zu weisen. Diese Vorgehensweise entsprach unserer primären Absicht, eine fundierte wissenschaftliche Arbeit zu erstellen. Wir möchten unser Buch in erster Linie unseren zukünftigen tschechischen Kollegen im Bereich des Klimarechts widmen – denjenigen, die sich auf das Klimarecht spezialisieren möchten, damit wir unser Wissen gemeinsam den Gesetzgebern, der öffentlichen Verwaltung, den Staatsanwälten und den Richtern zur Verfügung stellen können, um diejenigen zu schützen, die durch die Auswirkungen des Klimawandels besonders gefährdet sind. Zum anderen richtet sich die Publikation an Fachleute und die interessierte Öffentlichkeit sowie an Spezialisten aus verwandten Rechtsbereichen, ebenso wie an Studierende, denen unser Buch als grundlegendes Studienmaterial dienen kann.

Das Buch *Klimatické právo* ist das Ergebnis eines Teamprojekts des Zentrums für Klimarecht und Nachhaltigkeitsforschung am Institut für Staat und Recht der tschechischen Akademie der Wissenschaften. Die Entstehung des Buches wurde durch die Unterstützung des Projekts Klimarecht durch die Tschechische Akademie der Wissenschaften in Form des Wissenschaftspreises *Lumina quaeruntur* ermöglicht. Unser Dank gilt all jenen in unserem beruflichen und persönlichen Umfeld, deren Unterstützung das Schreiben der einzelnen Kapitel ermöglicht hat.

Hana Müllerová, im Namen des Autorenteam

RÉSUMÉ

Le livre *Klimatické právo* [Droit climatique] est la première étude systématique du nouveau domaine du droit climatique dans le contexte tchèque (et l'une des premières en Europe). Notre objectif était de définir et de développer les théories qui sous-tendent cette branche émergente du droit, dont l'importance pour faire face au défi mondial le plus grave de notre époque, le changement climatique, s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie.

Pour faire face à des crises de la dimension du changement climatique, les lois sont essentielles - au niveau international, en tant qu'instrument d'engagement des États à agir ensemble sur une question qui ne peut être traitée qu'au niveau mondial, et au niveau national, en tant qu'instrument de réglementation. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) note dans son sixième rapport d'évaluation que, depuis le rapport précédent, on a assisté à une augmentation constante des politiques et des lois visant à atténuer les effets du changement climatique, ce qui a permis d'éviter des émissions qui se seraient produites et d'accroître les investissements dans les technologies et les infrastructures à faibles émissions de gaz à effet de serre. Selon le GIEC, la gouvernance climatique, agissant par le biais de lois, de stratégies et d'institutions, permet l'atténuation et l'adaptation au changement climatique en définissant une orientation générale, en fixant des objectifs, en intégrant l'action climatique dans les différents domaines politiques, en renforçant la certitude réglementaire, en créant des organisations spécialisées et en créant le contexte permettant de mobiliser des financements. (GIEC AR6 WG2 SPM, 2022, p. 17 et 49).

Ce rôle fondamentalement croissant du droit dans la gestion des impacts du changement climatique conduit non seulement à la création de nouvelles conventions et législations internationales à tous les niveaux, mais aussi à une nouvelle perspective de la recherche juridique dans ce champ du droit, qui aboutit naturellement à la création d'un nouveau domaine du droit – le droit climatique. Cette évolution a été très dynamique au cours des dernières années et un certain nombre de juridictions ont déjà assisté à l'émergence d'experts, d'équipes ou d'unités universitaires spécialisés dans le droit du climat. Dans le même temps, la conception de cette nouvelle discipline est toujours en cours. Le développement d'une nouvelle branche du droit est un processus continu, pour lequel les théoriciens élaborent une structure, des concepts, des principes et des éléments de contenu afin d'aider les praticiens - que ce soit dans leur recherche de la forme optimale d'action climatique lors de la rédaction de la législation ou lors de l'application de la loi devant les tribunaux dans les affaires climatiques.

Notre objectif était d'explorer les théories sur lesquelles repose ce domaine émergent, qui continuera certainement à prendre forme et à subir des changements.

Par conséquent, notre présentation ne peut être ni parfaite ni complète. Nous avons toutefois essayé d'entreprendre une analyse approfondie du plus large éventail possible de questions juridiques qui se posent dans ce domaine, et de les organiser et les expliquer au niveau du droit international, européen et tchèque.

Le changement climatique est un problème climatologique, politique, économique, social, éthique et, enfin et non le moindre, juridique. Conscient de cette nature complexe, le livre s'ouvre sur une partie intitulée "Changement climatique et société" qui explique le contexte des conséquences du changement climatique pour la société et pour nos lecteurs. Nos collègues d'autres domaines scientifiques livrent leurs découvertes sur la question du changement climatique dans leur domaine d'expertise. Le premier chapitre présente l'état actuel des connaissances de la science du climat et les impacts actuels et prévus du changement climatique sur l'environnement naturel tchèque. Le deuxième chapitre apporte un éclairage sociologique sur l'attitude du public tchèque vis-à-vis du changement climatique et des mesures climatiques. Le chapitre 3 présente l'éthique climatique et ses principaux courants ; le chapitre 4 résume le développement et l'état actuel des stratégies et des politiques climatiques. Le dernier chapitre de la première partie introduit le lecteur dans les fondements de l'économie climatique.

Cette section introductive est suivie de cinq parties juridiques. La deuxième partie traite des fondements généraux du droit climatique nouvellement constitué. Ses chapitres explorent successivement le statut du droit climatique en tant que discipline distincte et sa relation avec les disciplines juridiques connexes, notamment le droit de l'environnement ; les principes du droit climatique ; les acteurs de la politique et du droit climatiques ; et les instruments du droit climatique.

La troisième partie propose une analyse de la manière dont le changement climatique se reflète dans le droit international. Elle décrit d'abord le régime international de droit climatique des Nations unies et ses instruments fondamentaux, la CCNUCC, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris, puis elle aborde les liens spécifiques entre le droit international et le changement climatique dans les domaines des droits humains, du droit économique (y compris les sous-domaines du régime d'investissement et de l'OMC), de la migration climatique et de l'ingénierie climatique.

La quatrième partie traite du corpus de base du droit climatique européen et tchèque. Elle explique comment les approches juridiques de l'UE en matière de changement climatique ont évolué depuis le tout début jusqu'au paquet "Fit for 55", et comment la République tchèque a mis en œuvre son contenu principal.

Dans la cinquième partie, nous donnons un aperçu des principaux secteurs qui sont particulièrement influencés par la nécessité d'une action climatique : les systèmes d'échange de quotas d'émission, l'énergie, les transports, l'agriculture, la sylviculture, la biodiversité, la gestion de l'eau, la qualité de l'air, la planification territoriale et l'urbanisme, l'économie circulaire et la consommation durable. Pour chaque domaine, nous expliquons ses interconnexions spécifiques avec les impacts du changement climatique, et nous présentons un résumé de la législation européenne et tchèque relative à la résolution de la crise climatique dans ce secteur.

La dernière partie de l'ouvrage apporte un éclairage plus approfondi sur deux domaines spécifiques de la responsabilité et de l'application du droit climatique : les litiges climatiques et la responsabilité climatique des entreprises. Le chapitre consacré au premier décrit la croissance spectaculaire de la tendance à porter le changement climatique devant les tribunaux, et comprend la classification des litiges climatiques, ainsi que les thèmes clés des principales affaires judiciaires. Le chapitre sur la responsabilité climatique des entreprises clôt le livre en examinant le rôle croissant des entreprises et des acteurs du monde des affaires dans l'action climatique, qui a été reflété dans plusieurs documents de droit souple et qui connaît un développement dynamique.

Lors de la rédaction de l'ouvrage, nous avons cherché à tenir compte de l'état des connaissances dans ce domaine et à nous appuyer autant que possible sur la littérature internationale la plus récente, orientant ainsi vers d'autres sources les lecteurs désireux d'approfondir les questions spécifiques du domaine. Cette approche était cohérente avec notre intention de produire ce qui est avant tout un ouvrage scientifique de fond. Nous souhaitons dédier notre livre en toute sincérité, tout d'abord à nos futurs collègues tchèques du droit climatique – à ceux qui souhaitent se spécialiser dans le droit climatique, afin que nous puissions ensemble apporter nos connaissances aux législateurs, à l'administration publique, aux procureurs et aux juges pour protéger ceux qui sont particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique. En second lieu, la publication est destinée aux professionnels et au public intéressé, aux spécialistes des domaines juridiques connexes, ainsi qu'aux étudiants, pour lesquels notre livre peut servir de base d'étude.

Le livre *Klimatické právo* est le résultat d'un travail d'équipe du Centre d'études sur le droit du climat et la durabilité de l'Institut de l'État et du droit (Académie tchèque des sciences). Il a été préparé grâce au soutien de l'Académie tchèque des sciences pour le projet "Droit climatique" sous la forme du prix académique *Lumina quaeruntur*. Nos remerciements vont à toutes les personnes de notre entourage professionnel et personnel, dont le soutien a rendu possible la rédaction des chapitres.

Hana Müllerová, au nom de l'équipe d'auteurs

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ

- ABELLO-GALVIS, Ricardo, AREVALO-RAMIREZ, Walter. Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion OC-23/17: Jurisdictional, procedural and substantive implications of human rights duties in the context of environmental protection. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2019, č. 2, s. 217–222. ISSN: 20500386.
- ABRAM, Nerilie J., MCGREGOR, Helen, V., TIERNEY, Jessica, E. et al. „Early onset of industrial-era warming across the oceans and continents“. *Nature*. 2017, 536, s. 411–418.
- ACEMOGLU, Daron, AGHION, Philippe, BURSZTYN, Leonardo, HEMOUS, David. The Environment and Directed Technical Change. *The American Economic Review*. 2012, 102(1), s. 131–166.
- ACKERMAN, Frank. Climate Economics in Four Easy Pieces. *Development*. 2008, roč. 51, č. 3, s. 325–331. ISSN 1461-7072.
- ADELMAN, Sam. Rethinking human rights: the impact of climate change on the dominant discourse. In HUMPHREYS, S. *Human Rights and Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 159, 160.
- ADLER, Robert W. Climate change adaptation and agriculture and forestry law. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 214–249. ISBN: 978 1 78100 007 6.
- AGRAWALA, Shardul, KRAMER, Arnaldo Matus, PRUDENT-RICHARD, Guillaume et al. Incorporating Climate Change Impacts and Adaptation in Environmental Impact Assessments: Opportunities and Challenges [online]. *OECD Environmental Working Paper No. 24, OECD Publishing*, 2010. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/5km959r3jcmw-en>.
- AHMAN, Max. Perspective: Unlocking the „Hard to Abate“ Sectors [online]. *WRI*. 2020. Dostupné z: <https://files.wri.org/expert-perspective-ahman.pdf>.
- AHRENS, Donald C. *Essentials of Meteorology. An Invitation to the Atmosphere*. 8th ed., Bostn: Cengage Learning, 2012, 464 s. ISBN: 0-534-37200-7.
- AKENJI, Lewis. Consumer scapegoatism and limits to green consumerism. *Journal for Cleaner Production*. 2014, č. 63, s. 13–23. ISSN: 0959-6526.
- ALBERS, Julie H. Human Rights and Climate Change: Protecting the Right to Life of Individuals of Present and Future Generations. *Security & Human Rights*. 2017, Vol. 28, s. 113–144. ISSN: 1874-7337.
- ALDY, Joseph E. et al. Keep climate policy focused on the social cost of carbon. *Science*. 2021, roč. 373, č. 6557, s. 850–852. ISSN 0036-8075.
- ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. New York: Oxford University Press, 2010, 462 s. ISBN: 978-0-19-958423-9.
- ALFREDSON, Tanya, CUNGU, Azeta. *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature*. FAO Policy Learning Programme. Řím: FAO, 2008. Dostupné z: <https://www.fao.org/3/bq863e/bq863e.pdf>.

- ALLEN, Myles R., FRAME, David. Climate Change and Global Risks. In BOSTROM, N., ČIRKOVIĆ, M. M. (Eds.). *Global Catastrophic Risks*. Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN: 978-0-19-857050-9.
- ANGELO, Mary Jane, DU PLESIŠ, Anél. *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, ISBN: 9781784710644.
- ANGELO, Mary Jane. Untangling the climate-food web: Achieving food security and agricultural climate-resilience. In ANGELO, M. J., DU PLESIŠ, A. *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 4, 5.
- ARRHENIUS, Svante. XXXI. On the influence of carbonic acid in the air upon the temperature of the ground. *Philosophical Magazine Series*. Taylor & Francis Group, 1896, č. 41 (251), s. 237–276. ISSN: 1941-5982. Dostupné z: <http://empslocal.ex.ac.uk/people/staff/gv219/classics.d/Arrhenius96.pdf>.
- ATKINSON, Giles et al. Siblings, Not Triplets: Social Preferences for Risk, Inequality and Time in Discounting Climate Change. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*. 2009, č. 3 (26), s. 1. ISSN 1864-6042.
- BALOG, Boris. Ochrana vody ako výzva (aj) pre konštitucionalizmus alebo o tom, ako sa potrubie do ústavy dostalo. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (Eds.). *Weyrovy dny právní teorie 2016*. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2016, s. 100–117. ISBN: 978-80-210-8364-6.
- BALOUNOVÁ, Eva. BLOG: Climate Change and the Expansion of Airports in Court: are there any arguments at all? [Online] *GNHRE*. 29. dubna 2021, Dostupné z: <https://gnhre.org/climate-change-2/blog-climate-change-and-the-expansion-of-airports-in-court-are-there-any-arguments-at-all/>.
- BALOUNOVÁ, Eva. Co přineslo klimatické jednání v Glasgow? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 29. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/cop26-glasgow.html>.
- BALOUNOVÁ, Eva. Úvod do klimatické litigace: globální přehled. *České právo životního prostředí*. 2020, č. 3 (57), s. 12–40. Dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_57.pdf.
- BALOUNOVÁ, Eva. Pařížská dohoda: rok účinnosti se blíží. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 3/2019 (53), s. 11–63. ISSN: 1213-5542.
- BALOUNOVÁ, Eva. Případ Kiribati: Je navrácení běžence do země ohrožené změnou klimatu porušením lidských práv? [Online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost*. 9. března 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- BALOUNOVÁ, Eva. Úspěch německé klimatické stížnosti: budou se inspirovat i čeští soudci? [Online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 5. května 2021. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/nemecka-zaloba.html>.
- BALS, Christoph et al. The End of EU Climate Leadership. Briefing Paper [online]. *Germanwatch*. 2013. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/8591.pdf>.
- BAMFORTH, Nicolas C., RICHARDS, David A. *Patriarchal Religion, Sexuality, and Gender. A Critique of New Natural Law*. New York: Cambridge University Press, 2008, 403 s. ISBN: 1-107-17940-8.
- BARAK, Aharon. *Proportionality: constitutional rights and their limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. ISBN: 9781107008588.

- BAŠNÝ, Vojtěch. Protection of Forests in the Era of Climate Change from the Legal Point of View. In DAMOHORSKÝ, M., PROELß, A., STEJSKAL, V. (Eds.). *Adaptation to climate changes from the perspective of law*. Praha: Eva Rozkotová, 2019, s. 68–79. ISBN: 9788087975732.
- BAUMOL, William J. On Taxation and the Control of Externalities. *The American Economic Review* [JSTOR]. 1972, roč. 62, č. 3, s. 307–322. ISSN 00028282.
- BEATENS, Freya. Combating Climate Change through the Promotion of Green Investment: from Kyoto to Paris without regime-specific dispute settlement. In MILES, K. (Ed.). *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. s. 107–130. ISBN 978 1 78471 462 8.
- BEDNAŘÍK, Adam, MATOUŠŮ, Anna, HEKERA, Petr, RULÍK, Martin. Ovlivňují jezové zdrže koncentraci metanu v povrchové vodě a jeho emise do atmosféry? *Vodní hospodářství*. 2015, č. 1 (65), s. 6–10. Dostupné z: https://www.vodnihospodarstvi.cz/ArchivPDF/vh2015/vh_01-2015.pdf. ISSN 1211-0760.
- BEHRMAN, Simon, KENT, Avidan. Human Rights Committee's decision on the case Ioane Teitiota v New Zealand: Landmark or will-o'-the-wisp for climate refugees? *Question of International Law, Zoom-in* [Online]. 30. listopadu 2020, č. 75, s. 25–39. Dostupné z: http://www.qil-qdi.org/wp-content/uploads/2020/11/03_Teitiota-Case_BEHRMAN-KENT_FIN.pdf.
- BELL, Derek. Climate change and human rights. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 2013, č. 3, s. 159–170. ISSN: 1757-7799.
- BENJAMIN, Lisa. *Companies and Climate Change. Theory and Law in the United Kingdom*. Cambridge University Press, 2021, 235 s. ISBN: 978-1-108-48467-1.
- BENSON, David, JORDAN, Andrew. Climate policy instrument choices. In FARBER, D., A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 57–67. ISBN: 978 1 78347 760 9.
- BERMAN, Paul S. *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2012. ISBN: 978-0-521-76982-2.
- BERNASCONI-OSTERWALDER, Nathalie. *Expansion of the Energy Charter to Africa and Asia: Undoing Reform in International Investment Law?* [online]. *International Institute for Sustainable Development*. 12. června 2017. Dostupné z: <https://www.iisd.org/itn/en/2017/06/12/expansion-energy-charter-ect-africa-asia-undoing-reform-international-investment-law-nathalie-bernasconi-osterwalder/>.
- BERNASCONI-OSTERWALDER, Nathalie, BRAUCH, Martin, Dietrich. Redesigning the Energy Charter Treaty to Advance the Low-Carbon Transition [online]. *TDM* 1. 2019. Dostupné z: <https://www.transnational-dispute-management.com/article.asp?key=2632>.
- BHAT, Prerana. Carbon needs to cost at least \$100/tonne now to reach net zero by 2050. *Reuters*. 25. října 2021. Dostupné z: <https://www.reuters.com/business/cop/carbon-needs-cost-at-least-100tonne-now-reach-net-zero-by-2050-2021-10-25/>.
- BIGGS, Jack. The Scope of Investors' Legitimate Expectations under the FET Standard in the European Renewable Energy Cases. *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*. 2021, č. 1 (36), s. 99–128. ISSN: 0258-3690.
- BÍLKOVÁ, Veronika. Území státu v mezinárodním právu. In ŠTURMA, P. (Ed.). *Mezinárodní právo a státní území*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 9–26. ISBN: 978-80-87975-42-8.

- BIRKLEN, Petr, KÚSOVÁ, Pavla. Územní systém ekologické stability v politikách a strategiích. *Ochrana přírody*. 2012, zvláštní číslo, s. 18–21. ISSN: 1210-258X.
- BLACK, Simon et al. Not Yet on Track to Net Zero – IMF Staff Climate Note 2021/005. *International Monetary Fund*. 2021. Dostupné z: <https://www.imf.org/en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2021/10/29/Not-Yet-on-Track-to-Net-Zero-The-Urgent-Need-for-Greater-Ambition-and-Policy-Action-to-494808>
- BODANSKY, Daniel, BRUNNÉE, Jutta, RAJAMANI, Lavanya. *International Climate Change Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017, 361 s. ISBN: 978-0-19-966430-6.
- BODANSKY, Daniel, HOEDL, Seth, METCALF, Gilbert E. et al. Facilitating Linkage of Heterogeneous Regional, National, and Sub-National Climate Policies Through a Future International Agreement [online]. *Discussion Paper, Harvard Project on Climate Agreements*, 2014. Dostupné z: <https://www.belfercenter.org/publication/facilitating-linkage-heterogeneous-regional-national-and-sub-national-climate-policies>.
- BODANSKY, Daniel. Introduction: Climate change and human rights: Unpacking the issues. *Georgia Journal of International & Comparative Law*. 2010, č. 3, s. 511–524. ISSN: 0046-578X.
- BODANSKY, Daniel. The Legal Character of the Paris Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 142–150. ISSN: 2050-0394.
- BODANSKY, Daniel. *The Oxford Handbook on International Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008, 1080 s. ISBN 978-0199552153.
- BODANSKY, Daniel. The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. *Yale Journal of International Law*. 1993, Vol. 18, s. 451–558. ISSN: 0889-7743.
- BODLE, Ralph, DONAT, Lena, DUWE, Matthias. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook. *Carbon & Climate Law Review*. 2016, č. 1, s. 5–22. ISSN: 1864-9904.
- BODLE, Ralph. Climate Law and Geoengineering. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 447–170. ISBN: 978-94-007-5439-3.
- BOGOJEVIC, Sanja. Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU'S Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme. *Journal of Environmental Law*. 2012, č. 2 (24), s. 345–356. ISSN: 1464-374X.
- BOKŠA, Michal, BŘEZOVSKÁ, Romana. *Mění se klima, otřásající se stabilita: mezinárodní organizace v bezpečnostně-klimatickém ekosystému*. Asociace pro mezinárodní otázky. 2021, s. 4–10. Dostupné z: https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2021/02/AMO_Menici_se_klima_otrasajici_se_stabilita.pdf.
- BOSTROM, Nick. *Superintelligence. Paths, Dangers, Strategies*. New York: Oxford University Press, 2014. ISBN: 1-306-96473-3.
- BOURZAC, Katherine. CFC replacements are a source of persistent organic pollution in the Arctic. *Chemical & Engineering News*. 2. května 2020. Dostupné z: <https://cen.acs.org/environment/persistent-pollutants/CFC-replacements-source-persistent-organic/98/web/2020/05>
- BOYLE, Alan. Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights. In KALTENBORN, M. (Ed.). *Sustainable Development Goals and Human Rights*. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 171–190. ISBN: 978-3-030-30468-3.

- BRADSHAW, Corey J. A. et al. Underestimating the Challenges of Avoiding a Ghastly Future. *Frontiers in Conservation Science*. 13 January 2021. Dostupné z: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fcsc.2020.615419/full>.
- BRANNEN, Peter. *The Ends of the World*. London: Oneworld, 2017. ISBN 1786073986.
- BRAUCH, Martin, D. et al. Treaty on Sustainable Investment for Climate Change Mitigation and Adaptation: Aligning International Investment Law with the Urgent Need for Climate Change Action. *Journal of International Arbitration*. 2019, č. 1 (36), s. 7–35.
- BRÄUNINGER, Michael et al. Application of economic instruments for adaptation to climate change. Final Report (Contract CLIMA.C.3./ETU) [online]. *Perspectives Climate Change*, 2011. Dostupné z: <https://core.ac.uk/reader/33901180>.
- BRENNAN, Jason, LANDEMORE, Hélène. *Debating Democracy. Do We Need More or Less?* Oxford University Press, 2022, 296 s. ISBN: 0197540821.
- BRENT, Kerry Anne. Solar Geoengineering Is Prohibited under International Law. In ZAHAR, A., MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 274–284. ISBN: 9781108840156.
- BROOME, John. Discounting the Future. *Philosophy & Public Affairs*. 1994, 23, s. 128–156.
- BROWN WEISS, Edith. In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity. *Transnational Publishers*, 1989. ISBN 978-0941320542.
- BROWN, Chester, CUCINOTTA, Domenico. Treatment standards in environment-related investor-state disputes. In MILES, K. (Ed.). *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 175–208. ISBN 978 1 78471 462 8.
- BRŤKOVÁ, Adéla. Koncepční nástroje v oblasti adaptace na klimatické změny. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Ed.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 7–19. ISBN: 978-80-87488-27-0.
- BŘEŠŤAN, Robert. Křetinského prozíravost s německou energetikou? Odklon od uhlí může EPH přinést desítky miliard ze státních kompenzací [online]. *Peak.cz*. 2021. Dostupné z: <https://www.peak.cz/kretinskeho-proziravost-s-nemeckou-energetikou-odklon-od-uhli-muze-eph-prinest-desitky-miliard-ze-statnich-kompenzaci/27636/>.
- BŘEZOVSKÁ, Romana, JUNGWIRTH, Tomáš. Článek 6 Pařížské dohody: chybějící díl do skládačky světové klimatické akce [online]. Asociace pro mezinárodní otázky. *Policy paper*. 2020, č. 2. Dostupné z: <https://www.amo.cz/cs/klimatym/clanek-6-parizske-dohody-chybejici-dil-do-skladacky-svetove-klimaticke-akce/>.
- BUDÍN, Jan. Jak funguje soustava centrálního zásobování teplem v ČR? [online]. *Oenergetice.cz*. 2015. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/teplarenstvi/jak-funguje-soustava-centralniho-zasobovani-teplem-v-cr>.
- BÜNTGEN, Ulf, URBAN, Otmar, KRUSIC, Paul J. et al. Recent European drought extremes beyond Common Era background variability. *Nature Geoscience*. London: Nature Publishing Group, 2021, č. 14, s. 190–196. Dostupné z: <https://doi.org/10.1038/s41561-021-00698-0>.
- BURGER, Michael, BURLESON, Elizabeth, BRATSPIES, Rebecca M. et al. Rethinking Sustainability to Meet the Climate Change Challenge. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2013, č. 4, s. 10342–10357. ISSN: 0046-2284.

- BURGER, Michael, GUNDLACH, Justin M. *The Status of Climate Change Litigation: A Global Review*, 2017. United Nations Environment Programme, May 2017, Columbia Public Law Research Paper, s. 10.
- BURGER, Michael, WENTZ, Jessica, HORTON, Radley. The Law and Science of Climate Change Attribution. *Columbia Journal of Environmental Law*. 2020, č. 1, s. ISSN: 0098-4582.
- BÜRGIN, Alexander. National binding renewable energy targets for 2020, but not for 2030 anymore: why the European Commission developed from a supporter to a brakeman. *Journal of European Public Policy*. 2015, č. 5, s. 690–707. ISSN: 1350-1763.
- BURKE, Marshall et al. Opportunities for advances in climate change economics. *Science*. 2016, roč. 352, č. 6283, s. 292–293. ISSN 0036-8075.
- BURNS, William C. G., OSOFSKY, Hari M. *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009s.
- BURY, J. B. *The Idea of Progress: An Inquiry into its Origin and Growth*. Temple of Earth Publishing, 1920.
- BYRNE, Shanon. Ἐπιτίς in Works and Days 90–105. *Syllecta Classica*. 1998, č. 9, s. 37–45.
- BYTNEROWITZ, Andrzej, OMASA, Kenji, PAOLETTI, Elena. Integrated effects of air pollution and climate change on forests: A northern hemisphere perspective. *Environmental Pollution*. 2007. č. 147 (3), s. 438–445. ISSN: 0269-7491.
- CAKL, Ondřej. *Změna klimatu a morální krize: Příležitost České republiky pro nový společenský program*. Asociace pro mezinárodní otázky, 2020. Dostupné z: https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2020/11/AMO__Zmena_klimatu_a_moralni_krize_web.pdf.
- CALDECOTT, Ben. Introduction to special issue: stranded assets and the environment. *Journal of Sustainable Finance & Investment*. 2017, č. 1 (7), s. 1–13. ISSN: 2043-0809.
- CANEY, Simon. Cosmopolitan Justice, Rights and Global Climate Change. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*. 2006, Vol. 19, č. 2, s. 255–278. ISSN 2056-4260.
- CARLETON, Tamma, GREENSTONE, Michael. *Updating the United States Government's Social Cost of Carbon*. Rochester, NY: Social Science Research Network, 2021. Dostupné z: https://bfi.uchicago.edu/wp-content/uploads/2021/01/BFI_WP_202104.pdf.
- CARROLL, Murray. The geopolitics of climate justice: collective interest or raison de système? *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2016, č. 1, s. 109–125. ISSN: 0264-6811.
- CARTON, Wim. Carbon Unicorns and Fossil Futures. Whose Emission Reduction Pathways is the IPCC Performing? In SAPINSKI, J., P., BUCK, H., MALM, A. (Eds.). *Has it Come to This? The Promises and Perils of Geoengineering on the Bring*. New Brunswick NJ: Rutgers University Press, 2020, s. ISBN: 9781978809390.
- CASSAM, Quassim. *Vices of the Mind. From the Intellectual to the Political*. New York: Oxford University Press, 2019, 224 s. ISBN: 0198826907.
- CASTÁN BROTO, Vanesa, ROBIN, Enora, WHILE, Aidan. *Climate Urbanism: Towards a Critical Research Agenda*. Cham: Springer, 2020. ISBN: 9783030533861.
- CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. *Environmentální aspekty podnikání v zemědělství v kontextu pravidel podmíněnosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 131 s. ISBN: 978-80-210-8342-4.
- Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Česká veřejnost o globálních problémech – červenec 2021 (Výzkum NS 21-07)*. 2021b. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5448/f9/oe210903.pdf.

- Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červen 2020* (Výzkum NS 21-07). 2020. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5249/f9/oe200805.pdf.
- Centrum pro výzkum veřejného mínění. *Postoje české veřejnosti ke změně klimatu na Zemi – červenec 2021*. 2021a. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5430/f9/oe210819.pdf.
- CLARK, Woodrow W., COOKE, Grant. *Smart green cities: toward a carbon neutral world*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2016. ISBN: 1-317-05419-9.
- CLOYD, Mary, A. Shareholder Activism: Who, What, When, and How? [online]. *Harvard Law School Forum on Corporate Governance*. 2015. Dostupné z: <https://corpgov.law.harvard.edu/2015/04/07/shareholder-activism-who-what-when-and-how/>.
- COADY, David. *What to Believe Now. Applying Epistemology to Contemporary Issues*. Chichester: Willey-Blackwell, 2012, ISBN 978-1-405-19994-0.
- COECKELBERGH, Mark. *Green Leviathan or the Poetics of Political Liberty*. New York: Routledge, 2021, 151 s. ISBN: 1-000-39408-5.
- COLLINS, Lynda M. Environmental Rights on the Wrong Side of History: Revisiting Canada's Position on the Human Right to Water. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2010, Vol. 19, No. 3, s. 355.
- COTTIER, Thomas, PAYOSOVA, Tetyana. Common Concern and the Legitimacy of the WTO in dealing with climate change. In DELIMATISIS, Panagiotis (Ed.). *Research Handbook on Climate Change and Trade Law*. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 9–30. ISBN 978-1-78347 843-9.
- COTULA, Lorenzo, TIENHAARA, Kyla. *Raising the cost of climate action? Investor-state dispute settlement and compensation for stranded fossil-fuel assets*. Londýn: International Institute for Environment and Development. 2020. ISBN 978-1-78431-834-5.
- COURNIL, Christel. The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration. In MAYER, B., CRÉPEAU, F. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 85.
- CRAIG, Robin K., MILLER, Stephen R. *Contemporary issues in climate change law and policy: essays inspired by the IPCC*. Washington, D.C.: Environmental Law Institute, 2016. ISBN: 9781585761777.
- CREUTZIG, Felix, MÜHLHOFF, Rainer, RÖMER, Julia. Decarbonizing urban transport in European cities: four cases show possibly high co-benefits. *Environmental research letters*. IOP Publishing, 2012, č. 4, s. 44042–9. ISSN: 1748-9326.
- CROPPER, Maureen L. et al. Declining Discount Rates. *American Economic Review*. 2014, roč. 104, č. 5, s. 538–543. ISSN 0002-8282.
- CULLET, Philippe. Human Rights and Climate Change: Broadening the Right to Environment. In GRAY, K. R., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* Oxford University Press, 2016, s. 496–516. ISBN: 9780199684601.
- CULLET, Philippe. Water Law in a Globalised World: the Need for a New Conceptual Framework. *Journal of Environmental Law*. 2011, č. 2 (23), s. 233–254. ISSN: 1464-374X.
- ČAVOŠKI, Aleksandra. The unintended consequences of EU law and policy on air pollution. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2017, č. 3 (26), s. 255–265. ISSN: 2050-0386.

- ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, ISBN: 8071797289.
- ČERMÁKOVÁ, Klára, MÁCOVÁ, Marcela. *Souhrnná informace o zemědělských subjektech v roce 2020* [Online]. Český statistický úřad, Integrované šetření v zemědělství 2020. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/142813727/27015121k_cz.pdf/3715ffc3-2201-48a6-a912-3c9686fa946f?version=1.1.
- ČERNOCH, Filip, ZAPLETALOVÁ, Veronika. *Energetická politika Evropské unie*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, 155 s. ISBN: 978-80-210-60-73-9.
- ČESKÝ ROZHLAS. *Rozdělení klimatem?* 2021. Dostupné z: https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2021/05/Rozdeleni-svobodou_Klimaticka-zmena_web.pdf
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 629 s. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Zemědělské právo*. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2021, 228 s. ISBN: 978-80-87488-43-0.
- DAMOHORSKÝ, Milan, FRANKOVÁ, Martina, SOBOTKA, Michal (Eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, 158 s. ISBN 978-80-87488-27-0.
- DAMOHORSKÝ, Milan, SNOPKOVÁ, Tereza a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015. ISBN: 9788087975312.
- DAMOHORSKÝ, Milan. Ochrana půdy v právu. *České právo životního prostředí*. 2016, č. 4 (42), s. 8–19. ISSN: 1213-5542.
- DAMOHORSKÝ, Milan. Organizace ochrany životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 61–70. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- DAMOHORSKÝ, Milan. Hlavní zásady. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49–54
- DAMOHORSKÝ, Milan, SMOLEK, Martin. Právo životního prostředí v Evropské unii. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 147–200.
- DANAHER, John. *Automation and Utopia. Human Flourishing in World without Work*. Cambridge Cambridge: Harvard University Press, 2019, 325 s. ISBN: 0-674-98340-8.
- DAOUDY, Marwa. *The Origins of the Syrian Conflict. Climate Change and Human Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. ISBN: 9781108567053.
- DASGUPTA, Partha. *The economics of biodiversity: The Dasgupta Review*. London: HM Treasury, 2021. ISBN 978-1-911680-30-7.
- DE LAZARI-RADEK, Katarzyna, SINGER, Peter. *The Point of View of the Universe: Sidgwick and Contemporary Ethics*. New York: Oxford University Press, 2016, 432 s. ISBN: 978-0198776727.
- DELBEKE, Jos, RUNGE-METZGER, Artur, SLINGENBERG, Yvon, WERKSMAN, Jake. The Paris Agreement. In DELBEKE, J., VIS, P. *Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend*. Oxon: Routledge, 2019, s. 24–45. ISBN 9789276082569.
- DEMIREL, Hande et al. Exploring impacts of road transportation on environment: a spatial approach. *Desalination*. 2008, č. 1–3 (226), s. 279–288. ISSN 0011-9164.

- DEPLEDGE, Joanna. The road less travelled: difficulties in moving between annexes in the climate change regime. *Climate Policy*. 2009, č. 3, s. 273–287. ISSN: 1469-3062.
- DI SALVATORE, Lea. *Investor-State Disputes in the Fossil Fuel Industry* [online]. International Institute for Sustainable Development, 2021. Dostupné z: <https://www.iisd.org/publications/report/investor-state-disputes-fossil-fuel-industry>.
- DIENSTBIER, Filip. § 8 [Povolení ke kácení dřevin]. In VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 98–111. ISBN: 978-80-7400-675-3.
- DIENSTBIER, Filip. § 9 [Náhradní výsadba a odvozy]. In VOMÁČKA, V., KNOTEK, J., KONEČNÁ, M., HANÁK, J., DIENSTBIER, F., PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 111–115. ISBN: 978-80-7400-675-3.
- DIXON, Tim, BIRCHENOUGH, Andrew, Exporting CO₂ for Offshore Storage – The London Protocol’s Export Amendment (April 6, 2021). Proceedings of the 15th Greenhouse Gas Control Technologies Conference 15–18 March 2021. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3820609>.
- DOELLE, Meinhard. Geoengineering and Dispute Settlement Under UNCLOS and the UNFCCC: Stormy Seas Ahead. In ABATE, Randall S. (Ed.). *Climate Change Impacts on Ocean and Coastal Law: U.S. and International Perspectives*. Oxford Scholarship online, 2018. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/265770547_Geoengineering_and_Dispute_Settlement_Under UNCLOS_and_the_UNFCCC_Stormy_Seas_Ahead.
- DOLZER, Rudolf, SCHREURER, Christoph. *Principles of International Investment Law*. 2. vyd. Croydon: Oxford University Press, 2012. ISBN 978-0-19-965179-5.
- DOSOUDIL, Kryštof. Koncepce odpadového hospodářství a klimatické změny. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 96–103. ISBN: 978-80-87488-27-0.
- DRIVER, Julia. *Consequentialism*. London: Routledge, 2012, 192 s. ISBN: 9780415772587.
- DROBNÍK, Jaroslav, SOBOTKA, Michal. Právo životního prostředí. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 25 a násl. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- DROBNÍK, Jaroslav. Nástroje ochrany. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 36–42. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- DROBNÍK, Jaroslav. Předmět a systém. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*, 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 28–32. ISBN: 80-7179-747-2.
- DROEGE, Susanne, VAN ASSELT, Haro, DAS, Kastrui, MEHLING, Michaiel. The Trade System and Climate Action: Ways Forward under the Paris Agreement. *South Carolina Journal of International Law and Business*. 2017, č. 2 (13), 195–276. ISSN: 1936-4334.
- DUGGAL, Kabir at al. Consequences of crisis and the great re-think: COVID-19’s impact on energy investment, sustainability and the future of international investment agreements. *Journal of World Energy Law & Business*. 2021, č. 3 (14), s. 1–14. ISSN 1754-9965.
- DUPUY, Pierre-Marie, VIÑUALES, Jorge E. *International Environmental Law*. 2. vyd. New York: Cambridge University Press, 2018. ISBN 978-1-108-42360-1.
- DUYCK, Sebastien. Promoting the Principles of the Aarhus Convention in International Forums: The Case of the UN Climate Change Regime. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2015, č. 2, s. 123–138. ISSN: 2050-0394.

- ECKES, Christina. The Courts Strike Back: The Shell Case in Light of Separation of Powers [online]. *Verfassungsblog*. 2021. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/the-courts-strike-back/>.
- EGGLESTON, Ben. Procreation, Carbon Tax, and Poverty. An Act-Consequentialist Climate-Change Agenda. In MILLER, D. E., EGGLESTON, B. (Eds.). *Moral Theory and Climate Change. Ethical Perspectives on a Warming Planet*. New York: Routledge, 2020, s. 58–77. ISBN: 1-351-79290-3.
- EGGLETON, Tony. *A Short Introduction to Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2013. ISBN: 9781107618763.
- EHRESMAN, Timothy G., OKEREKE, Chukwumerije. Environmental justice and conceptions of the green economy. *International Environmental Agreements*. 2014, č. 15. ISSN: 1567-9764.
- EKARDT, Felix, VON HÖVEL, Antonia. Distributive Justice, Competitiveness, and Transnational Climate Protection: „One Human – One Emission Right“. *Carbon & Climate Law Review*. 2009, č. 1. ISSN: 1864-9904.
- EKARDT, Felix. Climate Change and Justice: Perspectives of Legal Theory. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 63–80. ISBN: 978-94-007-5439-3.
- EMAN, Katja, MEŠKO, Gorazd. Access to Safe and Affordable Drinking Water as a Fundamental Human Right: The Case of the Republic of Slovenia. In JARRETT, B., KATE, F.-G., NATHAN, W. P. et al. (Eds.). *The Emerald Handbook of Crime, Justice and Sustainable Development*. Emerald Publishing Limited. 2020, s. 465–484. ISBN: 978-1-78769-355-5.
- ENGEL, Gernot-Rüdiger, MAILÄNDER, Mathias. Einbeziehung des Automobilverkehrs in den Emissionshandel. *Neue Zeitschrift für Verwaltung*. 2016, č. 5, s. 270–275. ISSN: 0721-880X.
- ENNÖCKL, Daniel, FITZ, Judith. Climate change litigation in Germany and Austria – an overview. In SCHULEV-STEINDL, E., HINTEREGGER, M., KIRCHENGAST, G., MEYER, L. H., RUPPEL, O. C., SCHNEIDL, G., STEININGER, K. W. (Eds.). *Climate change, Responsibility and Liability*. Nomos, 2022, s. 281–298.
- EVANS, Simon, GABBATISS, Josh, MCSWEENEY, Robert et al. COP26: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Glasgow. *CarbonBrief*. 15. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/cop26-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-glasgow>.
- FABŠÍKOVÁ, Tereza. Aktuální vývoj evropské právní úpravy v oblasti ekodesignu výrobků *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, č. 3, s. 69–74. ISSN: 0323-0619.
- FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. *International Affairs*. 2016, č. 92 (5), s. 1107–1125. ISSN: 1468-2346
- FARAND, Chloé. African nations settled for „moral pact“ with US on adaptation finance at COP26. *Climate Home News*, 19. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.climatechangenews.com/2021/11/19/african-nations-settled-moral-pact-us-adaptation-finance-cop26/>.
- FARAND, Chloé. Climate reparations become a crunch issue as COP26 goes into overtime. *Climate Home News*. 12. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.climatechangenews.com/2021/11/12/climate-reparations-crunch-issue-cop26-goes-overtime/>.

- FARBER, Daniel A., PEETERS, Marjan. The emergence of global climate law. In FARBER, D. A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 687–702. ISBN: 978-1-78347-760-9.
- FARES, Ali (Ed.). *Climate Change and Extreme Events*. Amsterdam: Elsevier, 2021. ISBN: 9780128227008.
- FEIGERLOVÁ, Monika. Polský soud vyhověl „klimatickému“ akcionáři a zrušil usnesení valné hromady o dostavbě uhelné elektrárny [online]. Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme, 18. listopadu 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- FELDMAN, Fred. *Confrontations with the Reaper. A Philosophical Study of the Nature and Value of Death*. New York: Oxford University Press, 1992, 264 s. ISBN: 978-0195089288.
- FERMEGLIA, Matteo, HIGHAM, Catherine, SILVERMAN/ROATI, Korey, SETZER, Johana. ‚Investor-State Dispute Settlement‘ as a New Avenue for Climate Change Litigation [online]. *Grantham Research Institute, Climate Law Blog*, 2. června 2021. Dostupné z: <https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2021/06/02/investor-state-dispute-settlement-as-a-new-avenue-for-climate-change-litigation/> nebo též z <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/news/investor-state-dispute-settlement-as-a-new-avenue-for-climate-change-litigation/>.
- FERREIRA, Heline Sivini, SERRAGLIO, Diogo Andreola. REDD+ as a climate change mitigation mechanism. In FARBER, D. A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 251–260. ISBN: 9781783477609.
- FERREIRA, Patricia Galvão. ‚Common But Differentiated Responsibilities‘ in the National Courts: Lessons from Urgenda v. The Netherlands. *Transnational Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 329–351. ISSN: 2047-1025.
- FERRIS, Elizabeth. The relevance of the Guiding Principles on Internal Displacement for the climate change-migration nexus. In MAYER, B., CRÉPEAU, F. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 108 a násl. ISBN: 9781785366598.
- FIELDS, Billy, RENNE, John L. *Adaptation Urbanism and Resilient Communities: Transforming Streets to Address Climate Change*. Milton: Taylor & Francis Group, 2021. ISBN: 9780429640216.
- FINNIS, John M. *Moral Absolutes*. Washington, DC.: The Catholic University of America Press, 1991, 120 s. ISBN: 0-8132-2047-5.
- FINNIS, John. *Natural Law, Natural Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1980, 425 s. ISBN: 0-19-876098-1.
- FISCH, Jill E., SOLOMON, Steven D. Should Corporations Have a Purpose? [online]. *Faculty Scholarship at Penn Law*. 2021. Dostupné z: https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2163.
- FISHER, Rebeca et al. COP26 energizes the shift to clean electric transport [online]. *Climate Champions*. 22. listopadu 2021. Dostupné z: <https://climatechampions.unfccc.int/cop26-energizes-the-shift-to-clean-electric-transport/>.
- FITZMAURICE, Malgosia. *Contemporary Issues in International Environmental Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009, 247 s. ISBN: 978-1-84542-283-7.
- FLACHSLAND, Christian. To link or not to link: benefits and disadvantages of linking cap-and-trade systems. *Climate Policy*. 2009, č. 4, s. 358–372. ISSN: 1752-7457.

- FLAMMER, Caroline, TOFFEL, Michael W., VISWANATHAN, Kala. Shareholder activism and firms voluntary disclosure of climate change risks. *Strategic Management Journal*. 2021, č. 10 (42), s. 1850–1879. ISSN: 1097-0266.
- FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, roč. 65, č. 3, s. 35–44. ISSN: 0323-0619.
- FRANKOVÁ, Martina. Vybrané přístupy k právu na příznivé životní prostředí. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. (Ed.). *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 61–77. ISBN: 978-80-87439-2.
- FRASE, Peter. *Four Futures. Life after Capitalism*. London: OpenDemocracy, 2016, 160 s. ISBN: 1781688133.
- FRENCH, Duncan. 1997 Kyoto Protocol to the 1992 UN Framework Convention on Climate Change. *Journal of Environmental Law*. 1998, č. 2, s. 227–239. ISSN: 0952-8873.
- FRENZ, Walter (Ed.). *Klimaschutzrecht. Kommentar*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2021.
- GANGULY, Geetanjali, SETZER, Joana, HEYVAERT, Veerle. If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2018, č. 4, s. 841–868. ISSN: 0143-6503.
- GARDINER, Stephen M. A Perfect Moral Storm: Climate Change, Intergenerational Ethics and the Problem of Moral Corruption. *Environmental Values*. 2006, 15(3), s. 397–413. Dostupné z: <https://www.ceu.edu/sites/default/files/attachment/event/12036/gardiner-perfect-moral-storm.pdf>.
- GARDINES, Stephen. *A Perfect Moral Storm*. Oxford: Oxford University Press, 2011, 489 s. ISBN: 978-0-19-537944-0.
- GAUTHIER, David. *Morals by Agreement*. New York: Oxford University Press, 1986, 378 s. ISBN: 978-0198249924.
- GAYER, Ted, VISCUSI, W. Kip. Determining the proper scope of climate change policy benefits in U.S. regulatory analyses: Domestic versus global approaches. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2016, roč. 10, č. 2, s. 245–263. ISSN 17506824.
- GEHRING, Markus W., SEGGER, Marie-Claire Cordonier, DE ANDRADE CORREA, Fabiano et al. Climate Change and Sustainable Energy Measures in Regional Trade Agreements (RTAs). An Overview [online]. *International Centre for Trade and Sustainable Development*, 2013. Dostupné z: <https://www.files.ethz.ch/isn/168816/climate-change-and-sustainable-energy-measures-in-regional-trade-agreements-rtas.pdf>.
- GERRARD, Michael B., AVGERINOPOULOU, Dionysia-Theodora. Development and the future of climate change law. In LEARY, D., PISUPATI, B. (Eds.). *The Future of International Environmental Law*. Tokyo: United Nations University Press, 2010, s. 149–178. ISBN: 9789280871616.
- GHALEIGH, Navraj Singh. „Six honest serving-men“: Climate change litigation as legal mobilization and the utility of typologies. *Climate Law*. 2010, č. 1, s. 31–61. ISSN: 1878-6553.
- GHALEIGH, Navraj Singh. Science and Climate Change Law – The Role of the IPCC in International Decision-Making. In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.) *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 4–25. ISBN: 9780199684601.
- GIABARDO, Carlo Vittori. Climate Change Litigation & Corporate Responsibility. A Comment on „Milieudefensie and Others vs. Shell“ [online]. *gLAWcal*, 2021. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3866244.

- GIRGIS, Sherif, ANDERSON, R. T., GEORGE, Robert P. *What Is Marriage? Man and Woman: A Defense*. New York: Encounter Books, 2012.
- GOLDBERG, Donald M. As the world burns: negotiating the framework convention on climate change. *Georgetown international environmental law review*. 1993, č. 5, s. 239–275. ISSN: 1042-1858.
- GORE, Al. The Ozone Catastrophe: Warning from the Skies. *The Washington Post*. 9. února 1992. Dostupné z: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1992/02/09/the-ozone-catastrophe-warning-from-the-skies/536bb4ca-7cba-4844-bf33-95c467a59640/>.
- GÖRNER, Tomáš. *Invazní nepůvodní druhy s významným dopadem na Evropskou unii: jejich charakteristiky, výskyt a možnosti regulace: metodika AOPK ČR*. 2. vyd. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky. Dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/429/075137.pdf?seek=1638525856>
- GOSSERIES, Axel. On Future Generations' Future Rights. *The Journal of Political Philosophy*. 2008, č. 4, s. 446–474. ISSN: 0963-8016.
- GÖSSLING, Stefan, HUMPE, Andreas. The global scale, distribution and growth of aviation: Implications for climate change. *Global Environmental Change*. 2020, č. 65, s. 102194. ISSN: 0959-3780.
- GRAY, Kevin R., TARASOFSKY, Richard, CARLARNE, Cinnamon. International Climate Change Law: Mapping the Field. In GRAY, Kevin R., TARASOFSKY, Richard a CARLARNE, Cinnamon (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 4–25. ISBN: 9780199684601.
- GRAY, Kevin, R., TARASOFSKY, Richard, CARLARNE, Cinnamon. *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. ISBN: 9780199684601.
- GRIFFIN, Paul. The Carbon Majors Database. CDP Carbon Majors Report 2017. 100 fossil fuel producers and nearly 1 trillion tonnes of greenhouse gas emissions [online]. *Climate Accountability Institute*. 2017. Dostupné z: <https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/reports/documents/000/002/327/original/Carbon-Majors-Report-2017.pdf?1501833772>.
- GRIMES, David R. *The Irrational Ape. Why We Fall for Disinformation, Conspiracy Theory and Propaganda*. London: Simon & Schuster, 2019, 400 s. ISBN: 978-1471178283.
- GROMILOVA, Mariya, JÄGERS, Nicola. Climate change induced displacement and international law. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 70–109. ISBN: 9781781000076.
- GRUBEN, Thomas. *The Effects of Short-termism on Sectoral Problem Shifting* [online]. Utrecht, 2022. Master's Thesis, Utrecht University. Dostupné z https://studenttheses.uu.nl/bitstream/handle/20.500.12932/519/Gruben_6775624_Thesis%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- GUPTA, Joyeeta, SANCHEZ, Nadia. The Common but Differentiated Responsibility (CBDR) Principle Elaborated in Relation to Other Principles of Law. In BASSIOUNI, C. M. (Ed.). *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence: Global Trends: Law, Policy & Justice Essays in Honour of Professor Giuliana Ziccardi Capaldo*. Oxford University Press, 2013, s. ISBN: 9780199332304.
- GUZMAN, Andrew T. *Overheated*. New York: Oxford University Press, 2013. ISBN: 978-1531815806.

- HAK, Jan. (Ne)dostatečnost plošné ochrany zemědělského půdního fondu. In TKÁČIKOVÁ, J., VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. a kol. *Půda v právních vztazích: aktuální otázky* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 s. ISBN: 978-80-210-9696-7. Dostupné z <https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/puda.pdf>.
- HALL, Shannon. Exxon Knew about Climate Change almost 40 years ago. *Scientific American*. 26. října 2015. Dostupné z: <https://www.scientificamerican.com/article/exxon-knew-about-climate-change-almost-40-years-ago/>.
- HAMILTON, Clive. The Ethical Foundations of Climate Engineering. In BURNS, G. G. W., STRAUSS, A. L. (Eds.). *Climate Change Geoengineering. Philosophical Perspectives, Legal Issues, and Governance Frameworks*. New York: Cambridge University Press, 2013, s. 39–58. ISBN: 1-107-27247-5.
- HANÁK, Jakub, POLÁČKOVÁ, Marie. Stavební činnost v záplavových územích. In PRŮCHOVÁ, I., HANÁK, J. a kol. *Voda v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 44–55. ISBN: 978-80-210-7155-1.
- HANSLIAN, David. Aktualizace potenciálu větrné energie v České republice z perspektivy roku 2020 [online]. *Ústav fyziky atmosféry AV ČR*, 2020. Dostupné z <https://csve.cz/img/wysiwyg/file/Potencial-vetrne-energie-2020.pdf>.
- HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons. *Science*. 1968, roč. 162, č. 3859, s. 1243–1248. ISSN 0036-8075.
- HARI, Vittal, RAKOVEC, Oldrich, MARKONIS, Yannis et al. Increased future occurrences of the exceptional 2018–2019 Central European drought under global warming. *Scientific Reports*. 2020. ISSN: 2045-2322.
- HÁTLE, Miroslav. ÚSES v územním plánování. *Ochrana přírody*. 2012, zvláštní číslo, s. 26–27. ISSN: 1210-258X.
- HAUNOLD, Veronika. Railways and the European Green Deal. *Network Industries Quarterly*, sv. 22, č. 2, 2020, s. 8–11. ISSN: 1662-6176.
- HEAL, Geoffrey. Climate economics: A meta-review and some suggestions for future research. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2009, roč. 3, č. 1, s. 4–21. ISSN 17506816.
- HEAL, Geoffrey. The economics of the climate. *Journal of Economic Literature*. 2017, roč. 55, č. 3, s. 1046–1063. ISSN 00220515.
- HEDBERG, Trevor. *The Environmental Impact of Overpopulation. The Ethics of Procreation*. New York: Routledge, 2020, 193 s. ISBN: 1-351-03700-5.
- HEEDE, Richard. Carbon Majors: Accounting for carbon and methane emissions 1854–2010. Methods & Results Report [online]. *Climate Mitigation Services*. 7. dubna 2014. Dostupné z: <https://climateaccountability.org/pdf/MRR%209.1%20Apr14R.pdf>.
- HEEDE, Richard. Tracing anthropogenic carbon dioxide and methane emissions to fossil fuel and cement producers, 1854–2010. *Climatic Change*. 2014, č. 122, s. 229–241. ISSN: 1573-1480.
- HEINBERG, Richard. Why Climate Change Isn't Our Biggest Environmental Problem, and Why Technology Won't Save Us. *Post Carbon Institute*. 17. srpna 2017. Dostupné z: <https://www.postcarbon.org/why-climate-change-isnt-our-biggest-environmental-problem-and-why-technology-wont-save-us/>.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN: 978-80-7400-624-1.

- HENRY, Laura A., SUNDSTROM MCINTOSH, Lisa. Russia and the Kyoto Protocol: Seeking an Alignment of Interests and Image. *Global Environmental Politics*. 2007, 7, s. 47–69.
- HENSTRA, Daniel. The tools of climate adaptation policy: analysing instruments and instrument selection. *Climate Policy*. 2016, č. 4, s. 496–521. ISSN: 1752-7457.
- HESTER, Ron E., HARRISON, Roy M. (Eds.). *Geoengineering of the Climate System*. Cambridge: The Royal Society of Chemistry, 2014. ISBN: 978-1-84973-953-5.
- HICKMAN, Robin, BANISTER, David. *Transport, Climate Change and the City*. London: Taylor & Francis Group, 2014. ISBN: 97811351108038.
- HILSON, Chris J. Climate Change Litigation: An Explanatory Approach (or Bringing Grievance Back). In FRACCHIA, F., OCCHIENA, M. (Eds.). *Climate change: La risposta del diritto*. Editoriale Scientifica, 2010. ISBN: 978-88-6342-206-1.
- HILSON, Chris. It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law. *Journal of Environmental Law*. 2013, č. 3, s. 359–370. ISSN: 0952-8873.
- HISKES, Richard P. *The Human Right to a Green Future: Environmental Rights and Intergenerational Justice*. New York: Cambridge University Press, 2009, 183 s. ISBN: 9780521696142.
- HLADÍK, Jiří, VOPRAVIL, Jan, BATYSTA, Marek. Povodně a sucho – krajina jako základ řešení. *Zemědělská půda v České republice. Živa*. 2015, č. 2, s. XXXV–XXXVII. ISSN: 0044-4812.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. New York: Oxford University Press, 1998, 508 s. (Ed. J. C. A. Gaskin). ISBN: 0-19-283498-3.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan, or, The Matter, Form, and Power of a Common-Wealth Ecclesiastical and Civil*. London: Printed for Andrew Crooke, 1651.
- HOFFMANN, Matthew J. Global Climate Change. In FALKNER, R. (Ed.). *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. John Wiley & Sons, 2013, s. 3–18. ISBN: 9780470673249.
- HOFFMANN, Zgolak-Nafalska. Klimaschutz im Verkehrssektor: Die Umsetzung der Richtlinie 1999/94/EG in Deutschland und Polen im Vergleich. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*. 2011, č. 12, s. 360–365. ISSN: 0941-6293.
- HOLLO, Erki J., KULOVESI, Kati, MEHLING, Michael (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013.
- HOLLO, Erkki J. Introduction: the concept and traditions of water management law. In HOLLO, E. J. (Ed.). *Water Resource Management and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 1–17. ISBN: 9781785369834.
- HOLTHAUS, Eric. James Hansen's legacy: Scientists reflect on climate change in 1988, 2018, and 2048 [online]. *Grist*. 22. června 2018. Dostupné z: <https://grist.org/article/james-hansens-legacy-scientists-reflect-on-climate-change-in-1988-2018-and-2048/>.
- HONUSKOVÁ, Věra. Evropské azylové právo na rozcestí. *Jurisprudence*. 2016, č. 2, s. 7–17. ISSN: 1802-3843.
- HONUSKOVÁ, Věra. Kdo jsou „nepraví“ uprchlíci a jaké je jejich postavení v mezinárodním právu? In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 9–33. ISBN: 978-80-87975-23-7.

- HONUSKOVÁ, Věra. Význam státního území pro právní postavení nucených migrantů. In ŠTURMA, P. (Ed.). *Mezinárodní právo a státní území*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015, s. 95–108. ISBN: 978-80-87975-42-8.
- HOOKER, Brad. *Ideal Code, Real World. A Rule-consequentialist Theory of Morality*. New York: Oxford University Press, 2000, 228 s. ISBN: 0-19-159770-8.
- HORÁČEK, Zdeněk. Prosazování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2012, č. 1 (31), s. 7–43. ISSN: 1213-5542.
- HRUŠKA, Jakub, OULEHLE, Filip, CHUMAN, Tomáš. Acidifikace lesních půd jako přetrvávající dědictví „špinavého“ 20. století *Fórum ochrany přírody*. 2020, č. 3, s. 25–28. ISSN: 2336-5056.
- HRUŠKA, Jakub, OULEHLE, Filip, LAMAČOVÁ, Anna. Je hydrologická bilance lesních povodí ovlivňována více klimatickými, nebo vegetačními faktory? *Ochrana přírody*. 2020, č. 6, s. 2–6. ISSN: 1210-258X.
- HULME, Mike. *Why We Disagree about Climate Change*. Cambridge University Press, 2009. ISBN: 9780511841200.
- HUMBY, T.-L. The Thabametsi case: Case No 65662/16 Earthlife Africa Johannesburg v Minister of Environmental Affairs. *Journal of Environmental Law*. 2018. č. 1 (30), s. 145–155. ISSN: 0952-8873.
- HUMPHREYS, Stephen. *Human Rights and Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- HUNT, Paul. *Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health*. UN Doc. E/CN.4/2003/58, 2003.
- HUSSEINI, Faisal. Preamble. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., et al. (Eds.). *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 55–72. ISBN: 978-80-7400-812-2.
- CHAISSÉ, Julien. Rules and Disputes on Foreign Investment in Renewable Energies – Exploring the nexus of trade and investment treaties. In DELIMATSIS, Panagiotis. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change and Trade Law*. Edward Elgar Publishing, 2016, s. 462–505. ISBN 978-1-78347 843-9.
- CHALMERS, David. J. *Reality+. Virtual Worlds and the Problems of Philosophy*. Dublin: Allen Lane, 2022, 544 s. ISBN: 978-0393635805.
- CHALOUPKOVÁ, Alena. Climate Case Ireland: Irský Nejvyšší soud zrušil vládní plán klimatické mitigace, vláda nyní musí připravit nový [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*, 11. srpna 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- CHALUPA, Štěpán, HANSLIAN, David. Analýza větrné energetiky v ČR [online]. *Komora OZE*. 2015. Dostupné z: https://www.csvs.cz/pdf/cz/KomoraOZE_analyza-potencial-OZE_dilci-VTE_log.pdf.
- CHENEY-LIPPOLD, John. *We Are Data. Algorithms and the Making of Our Digital Selves*. New York: New York University Press, 2019.
- IPP, Anja, MAGNUSSON, Annette, KJELLGREN, Adrina. The Energy Charter Treaty, Climate Change and Clean Energy Transition: A Study of Jurisprudence [online]. *Climate Change Counsel*, 2020. ISBN: 9781784318345. Dostupné z: [f1e6f3_d184e02bff-3d49ee8144328e6c45215f.pdf](https://www.cccounsel.com/files/1/2020/09/15/1784318345-1.pdf).

- JACOB, Marc, SCHILL, Stephan W. Fair and Equitable Treatment: Content, Practice, Method [online]. *Amsterdam Law School Research Paper*; No. 2017-24, 22. dubna 2017. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2933425.
- JAEGER, Werner. *Paideia. Die Formung des griechischen Menschen*. Walter de Gruyter, 1994. ISBN: 3111284190.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí – pojem, předmět a metoda právní regulace. In JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J., HANÁK, J., PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 22–30. 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- JANOUSKOVÁ, Svatava, HÁK, Tomáš, ŠVEC, Petr (Eds.). *Metodika hodnocení udržitelných měst. Audit udržitelného rozvoje pro realizátory MA21 v ČR*. 3. vydání. Praha: NSZM, 2017, ISBN: 978-80-906033-2-5.
- JAUMOTTE, Florence, SCHWERHOFF, Gregor. Reaching Net Zero Emissions. *IMFblog*. 22. července 2021. Dostupné z: <https://blogs.imf.org/2021/07/22/reaching-net-zero-emissions/>.
- JEHLIČKA, Petr. Mezinárodní politika životního prostředí. Konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států? *Mezinárodní vztahy*. 2000, č. 3. ISSN: 2570-9429.
- JENSEN, Svann, MOHLIN, Kristina, PITTEL, Karen, STERNER, Thomas. An Introduction to the Green Paradox: The Unintended Consequences of Climate Policies. *Review of Environmental Economics and Policy* [online]. 2015, 9(2). Dostupné z: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1093/reep/rev010>.
- JEREMY, Diem, E., STAUBER, Christine, E., ROTHENBERG, Richard. Heat in the southeastern United States: Characteristics, trends, and potential health impact. *PLOS ONE*. 2017, č. 12 (5). ISSN: 1932-6203.
- JOHNSON, Lise. FDI, international investment agreements and the sustainable development goals. In KRAJEWSKI, M., HOFFMANN, R., T. (Eds.). *Research Handbook on Foreign Direct Investment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 126–148. ISBN 978 1 78536 984 1.
- KABISCH, Sigrun, KOCH, Florian, GAWEL, Erik, et al. *Urban Transformations: Sustainable Urban Development Through Resource Efficiency, Quality of Life and Resilience*. Cham: Springer International Publishing, 2018. ISBN: 9783319593241.
- KAGAN, Shelly. *Normative Ethics*. Routledge 1997, 351 s. ISBN: 9780813308463.
- KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, Fast and Slow*. London: Penguin Books, 2011, 512 s., ISBN 9780141033570.
- KALLIS, Giorgos, KOSTAKIS, Vasilis, LANGE, Steffen. Research On Degrowth. *Annual Review of Environment and Resources* 2018, č. 43, s. 291–316. ISSN: 1543-5938.
- KANIE, Norichika, GRIGGS, David, YOUNG, Oran, et al. Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development. *Sustainability Science*. 2019, 14, s. 1745–1749. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11625-019-00729-1#article-info>.
- KAYA, Yoichi, YOKOBORI, Keiichi. *Environment, energy, and economy: Strategies for sustainability*. Tokyo: United Nations, 1997. ISBN 9280809113.
- KAZA, Silpa, YAO, Lisa C., BHADA-TATA, Perinaz, VAN WOERDEN, Frank. What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050. Urban Development. *World*

- Bank. 2018, ISBN: 9781464813474. Dostupné z: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30317>.
- KEITH, David. *A Case for Climate Engineering*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2013, 224 s. ISBN: 0-262-31779-6.
- KELLER, Helen, HERI, Corina. The Future is Now: Climate Cases Before the ECtHR. *Nordic Journal of Human Rights*. 2022, č. 1 (40), s. 1–22. ISSN: 1891-8131.
- KINGSTON, Suzanne, HEYVAERT, Veerle, ČAVOŠKI, Aleksandra. *European Environmental Law*. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 558 s. ISBN 978-1107640443.
- KINGSTON, Suzanne, HEYVAERT, Veerle, ČAVOŠKI, Aleksandra. *European Environmental Law*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. ISBN: 978-1-107-640443.
- KLÁPŠTĚ, Jiří, FRANKOVÁ, Linda. Sucho – polovičatá řešení nebo koncepční přístup? *Ochrana přírody*. 2015, č. 6, s. 23–27. ISSN: 1210-258X.
- KLEIN, Naomi. *This Changes Everything: Capitalism vs. The Climate*. New York: Simon & Schuster, 2014, 566 s. ISBN: 978-1-4516-9738-4.
- KNOTEK, Jaroslav § 59. In VOMÁČKA, V., JAROSLAV, K., KONEČNÁ, M., et al. (Eds.). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 471–476. ISBN: 978-80-7400-675-3.
- KNOX, John H. Climate Change and Human Rights Law. *Virginia Journal of International Law*. 2009, č. 1, s. 1–59. ISSN: 0042-6571.
- KNOX, John H. Human Rights Principles and Climate Change. In GRAY, K., R., TARA-SOFSKY, R., CARLARNE, C., et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* Oxford University Press, 2016, s. 213–236. ISBN: 9780199684601.
- KNOX, John. *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*. UN Doc A/HRC/31/52, presented to the Human Rights Council 31st session, Agenda Item 3 (1 February 2016).
- KOIVUROVA, Timo, DUYCK, Sébastien, HEINÄMÄKI, Leena. Climate Change and Human Rights. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 287–325. ISBN: 978-94-007-5439-3.
- KRAJHANZL, Jan et al. *České klima 2021: Mapa českého veřejného mínění v otázkách změny klimatu*. 2021. Dostupné z: <https://enviro.fss.muni.cz/ceskeklima2021>.
- KRAJHANZL, Jan, CHABADA, Tomáš, SVOBODOVÁ, Renata. Vztah české veřejnosti k přírodě a životnímu prostředí: Reprezentativní studie veřejného mínění. Brno: Masarykova univerzita, 2018, ISBN 978-80-210-8967-9. Dostupné z <<https://munispace.ce.muni.cz/index.php/munispace/catalog/book/1001>>.
- KRAKOFF, S. What Are We Sustaining, Exactly? *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2013, č. 4, s. 10355, 10356.
- KRÄMER, Ludwig. A Lost Opportunity? The Environment and the EU – Mercosur Trade Agreement. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2021, č. 1 (18), s. 143–163. ISSN: 1876-0104.
- KRÄMER, Ludwig. Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2020, č. 3, s. 267–306. ISSN: 1613-7272.
- KRAVCHENKO, Svitlana. Climate change, biodiversity and human rights: Can synergy help? In MAES, F., CLIQUET, A., DU PLESSIS, W. et al. (Eds.). *Biodiversity and*

- Climate Change Linkages at International, National and Local Levels*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 209–236. ISBN: 978 1 78254 688 7.
- KULOVESI, Kati, OBERTHÜR, Sebastian. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2020, č. 2, s. 151–166. ISSN: 2050-0386.
- KULOVESI, Kati. Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 31–62. ISBN: 978-94-007-5439-3.
- KUNDIS CRAIG, R., LEARY, W. Climate Change Means the Death of Sustainability. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2013, č. 4, s. 10354, 10355.
- KUNERT, Uwe, LINK, Heike. Verkehr und Nachhaltigkeit: Editorial. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. 2010, č. 2 (79), s. 5–12. ISSN: 1861-1559.
- KUOKKANEN, Tuomas. Tensions and relationships in international water law. In HOLLO, E. J. (Ed.). *Water Resource Management and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 241–294. ISBN: 9781785369834.
- LANGLET, David, MAHMOUDI, Said. *EU Environmental Law and Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2016, 390 s. ISBN: 978-0-19-875393-3.
- LATOUR, Bruno. *Down to Earth: Politics in the New Climatic Regime*. Cambridge: Polity, 2018. ISBN 1509530568.
- LAVITE, Cannelle. The French Loi de Vigilance: Prospects and Limitations of a Pioneer Mandatory Corporate Due Diligence [online]. *Verfassungsblog*. 2020. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/the-french-loi-de-vigilance-prospects-and-limitations-of-a-pioneer-mandatory-corporate-due-diligence/>.
- LAZARUS, Richard, J. Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*. 2008, č. 5, s. 1153–1234. ISSN: 0010-8847.
- LEE, James R. *Climate Change and Armed Conflict. Hot and Cold Wars*. New York: Routledge, 2009. ISBN: 9780203872208.
- LEE, Jootaek, BEST, Maraya. Attempting to Define the Human Right to Water with an Annotated Bibliography & Recommendations for Practitioners. *Georgetown international environmental law review*. 2018. Vol. 30, s. 75–123. ISSN: 1042-1858.
- LENZEN, Manfred, MURRAY, Joy, SACK, Fabian, et al. Shared producer and consumer responsibility – Theory and practice. *Ecological Economics*. 2007, č. 1, s. 27–42. ISSN: 0921-8009.
- LESLIE, John. *The End of the World. The Science and Ethics of Human Extinction*. Routledge, 1996, 310 s. ISBN: 9786610193615.
- LEVI, Michael A. Overstated Success at Durban Climate Conference. *The Atlantic*. 12. prosince 2011. Dostupné z: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/12/overstated-success-at-durban-climate-conference/249840/>.
- LEWIS, Bridget. *Environmental Human Rights and Climate Change? Current Status and Future Prospects*. Singapore: Springer, 2018. ISBN: 978-981-13-1959-4.
- LEWIS, Bridget. The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime. *Transnational Environmental Law*. 2018, č. 1, s. 69–87. ISSN: 2047-1025.
- LIMON, Marc. Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action. *Harvard Environmental Law Review*. 2009, Vol. 33, s. 439–476. ISSN: 0147-8257.

- LIPOVSKÝ, Milan. Zánik státu jako důvod pro migraci a jeho právní následky. In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 71–77. ISBN: 978-80-87975-23-7.
- LISKA, Anthony. J. Aquinas's Theory of Natural Law. An Analytic Reconstruction. *Journal of the history of philosophy*. 1997, č. 37 (3), s. 526–527. ISSN: 0022-5053.
- LOREK, Sylvia, SPANGENBERG, Joachim, H. Sustainable consumption within a sustainable economy – beyond green growth and green economies. *Journal for Cleaner Production*. 2014, Vol. 63, s. 33–44. ISSN: 0959-6526.
- LORMETEAU, Blanche, TORRE-SCHAUB, Marta de. *Droits et changement climatique: comment répondre à l'urgence climatique?* Mare & Martin, 2020.
- TORRE-SCHAUB, Marta de. *Droits et changement climatique: comment répondre à l'urgence climatique?* Mare & Martin, 2020.
- LOVELOCK, James. *Novacene. The Coming Age of Hyperintelligence*. New York: Penguin Books, 2019. ISBN: 9780262043649.
- LUCHS, Michael Gerhard, PHIPPS, Marcus, HILL, Tim. Exploring consumer responsibility for sustainable consumption. *Journal of Marketing Management*. 2015, č. 31 (13), s. 1449–1471. ISSN: 0267-257X.
- LUKÁČ, Petr. Zelené elektrárny se v Česku prakticky nestaví. Pokud má stát splnit své cíle, musí ukázat, že je opravdu chce [online]. *Hospodářské noviny*. 2021. Dostupné z: <https://byznys.hn.cz/c1-66977140-zelene-elektrarny-se-v-cesku-prakticky-nestavi-pokud-ma-stat-splnit-sve-cile-musi-ukazat-ze-je-opravdu-chce>.
- LUTERBACHER, Jürg, SMERDON, Jason E. et al. European summer temperatures since Roman times. *Environmental Research Letters*, 2016, č. 11 (2), s. 24001–24012. ISSN: 1748-9318.
- LYNAS, Mark. *Six Degrees. Our Future on a Hotter Planet*. London: Harper Perennial, 2008, 346 s. ISBN: 978-0-00-720905-7
- MACASKILL, William. *What We Owe the Future*. New York: Basic Books, 2022.
- MAGUIRE, Rowena. Foundations of International Climate Law: Objectives, Principles and Methods. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 83–110. ISBN: 978-94-007-5439-3.
- MAGUIRE, Rowena. *Global Forest Governance: Legal Concepts and Policy Trends*. Cheltenham Edward Elgar Publishing Limited, 2013, 374 s. ISBN: 978-0857936066.
- MALCOLM, Rosalind. Ecodesign Laws and the Environmental Impact of Our Consumption of Products [comments]. *Journal of Environmental Law*. 2011, č. 3(23), s. 487. ISSN: 0952-8873.
- MALIER, Hadrien. Greening the poor: the trap of moralization. *The British Journal of Sociology*. 2019, č. 5, s. 1661–1680. ISSN: 0007-1315.
- MALJEAN-DUBOIS, Sandrine, WEMAËRE, Matthieu. Biodiversity and climate change. In MORGERA, E., RAZZAQUE, J. (Eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. ISBN: 978-1783474240.
- MANN, Geoff, WAINWRIGHT, Joel. *Climate Leviathan: Political Theory of Our Planetary Future*. London, New York: Verso Books, 2018. ISBN 1786634295.
- MANOU, Dimitra, BALDWIN, Andrew, CUBIE, Dug, et al. *Climate Change, Migration and Human Rights: Law and Policy Perspectives*. London: Taylor & Francis Group, 2017. ISBN: 9781317222330.

- MARJANAC, Sophie, PATTON, Lindene. Extreme weather event attribution science and climate change litigation: An essential step in the causal chain? *Journal of Energy and Natural Resources Law*. 2018, č. 3, s. 265–298. ISSN: 2376-4538.
- MARKE, Alastair, ZOLLA, Marco. Establishing Legal Liability for Climate Change Adaptation Failures: An Assessment of the Litigation Trend. *Carbon & Climate Law Review*. 2020, č. 3 (14), s. 187. ISSN: 1864-9904.
- MARKE, Alastair, RAMANAND, Sarisha, DANIEL AKDAG, Kamil. The Development of a Quasi-Loss and Damage Compensatory System for Developing Countries through Climate Litigation. *Carbon & Climate Law Review*. 2020, č. 1, s. 1. ISSN: 1864-9904.
- MARKELL, David, RUHL, J. B. An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual? *Florida Law Review*. 2011, Vol. 15, s. 64 a násl. ISSN: 1045-4241.
- MARTINEZ ROMERA, Beatriz. The Paris Agreement and the Regulation of International Bunker Fuels Special Issue: The Paris Agreement. *Review of European Community and International Environmental Law*. 2016, č. 2 (25), s. 215–227. ISSN: 1467-9388.
- MASLIN, Mark. *Climate change: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2014. ISBN: 9780198719045.
- MATĚJKOVÁ, Barbora. Migranti z „potápějících se“ ostrovů v rozhodovací praxi států. In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 79–81. ISBN: 978-80-87975-23-7.
- MAYER, Benoit, CRÉPEAU, François. *Research Handbook on Climate Change, Migration and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2017. ISBN: 9781785366598.
- MAYER, Benoit. Article 4: Mitigation. In VAN CALSTER, G., REINS, L. *The Paris Agreement on Climate Change : A Commentary*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN: 9781788979191.
- MAYER, Benoit. Human Rights in the Paris Agreement. *Climate Law*. 2016, č. 1–2 (6), s. 109–117. ISSN: 1878-6553.
- MAYER, Benoit. Milieudéfense v. Shell: Do oil corporations hold a duty to mitigate climate change? [online]. *EJIL: Talk!* 2021. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/milieudéfense-v-shell-do-oil-corporations-hold-a-duty-to-mitigate-climate-change/>.
- MAYER, Benoit. The Applicability of the Principle of Prevention to Climate Change: A Response to Zahar. *Climate Law*. 2015, č. 1, s. 1–24. ISSN: 1878-6561.
- MAYER, Benoit. The relevance of the no-harm principle to climate change law and politics. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*. 2016, Vol. 19, s. 79 a násl. ISSN: 1385-2140.
- MAZANCOVÁ, Eva. Adaptace na klimatické změny z pohledu právních nástrojů ochrany přírody a krajiny. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Ed.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 64–85. ISBN: 978-80-87488-27-0.
- McAULIFFE, Marie, TRIANDAFYLLIDOU, Anna (Eds.). *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (IOM), Geneva, 2022, s. 237 a násl. Dostupné z https://publications.iom.int/system/files/pdf/WMR-2022-EN_3.pdf.

- McCORMICK, Sabrina, GLICKSMAN, Robert L., SIMMENS, Samuel J. et al. Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States. *Nature Climate Change*. 2018, č. 9, s. 829–833. ISSN: 1758-6798.
- McDONALD, Seonaidh, OATES, Caroline J., THYNE, Maree et al. Flying in the face of environmental concern: why green consumers continue to fly. *Journal of Marketing Management*. 2015, č. 13–14, s. 1503–1528. ISSN: 0267-257X.
- McINERNEY-LANKFORD, Siobhán. Climate change, human rights and migration: a legal analysis of challenges and opportunities. In MAYER, B., CREPEAU, F. (Eds.). *Research handbook on climate change, migration and the law*. Edward Elgar Publishing, 2017. ISBN: 1-78536-659-9.
- McINTYRE, Owen. The human right to water and reform of the Irish water sector. *Journal of Human Rights and the Environment*. č. 1, s. 74–101. ISSN: 1759-7188.
- McMICHAEL, A. J. *Climate Change And Human Health: Risks And Responses*. Geneva: World Health Organization, 2003, 334 s.
- McSWEENEY, Robert. Analysis: Which countries have sent the most delegates to COP26? *CarbonBrief*. 3. listopadu 2021. Dostupné z: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-have-sent-the-most-delegates-to-cop26>.
- MEHLING, Michael. Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction. In HOLLO, E., J., KULOVESI, K., MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 83–110. ISBN: 978-94-007-5439-3.
- MEHLING, Michael, METCALF, Gilbert a STAVINS, Robert. Linking climate policies to advance global mitigation. *Science*. 2018, č. 6379, s. 997–998. ISSN: 1095-9203.
- METCALF, Gilbert E. *Paying for Pollution. Why a Carbon Tax is Good for America*. New York: Oxford University Press, 2019, 200 s. ISBN: 978-0190694197.
- METTERNICHT, Graciela. *Land use and spatial planning enabling sustainable management of land resources*. Springer, Cham, 2018. ISBN: 978-3-319-71860-6.
- MEYER, T. Institutions and Expertise: The Role of Science in Climate Change Lawmaking. In GRAY, K., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 442. ISBN: 9780199684601.
- MICKLITZ, Hans W., SCHIEFKE, Nikola, LIEDTKE, Christa et al. E-commerce and the trade-off between consumer protection and sustainability [online]. *Sachverständigenrat für Verbraucherfragen*, 2020. Dostupné z: https://www.svr-verbraucherfragen.de/en/wp-content/uploads/sites/2/201110_SVRV_PB3_Onlinehandel_ENGL_bf.pdf.
- MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 1 [Základní principy]. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., et al. (Eds.). *Ústava České republiky*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. ISBN: 978-80-7179-869-9.
- MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Preamble. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., et al. (Eds.). *Ústava České republiky*. Praha: C. H. Beck, 2016 s. 2–8. ISBN 978-80-7400-590-9.
- MIRAKHOR, Abbas, ASKARI, Hossein. The Evolution of the Western Concept of Development. In MIRAKHOR, A., ASKARI, H. *Islam and the Path to Human and Economic Development*. New York: Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 9780230103887
- MOLDAN, Bedřich. Světové sumity o životním prostředí. *Životné prostredie*. 2007, č. 4, s. ISSN: 2585-7800.

- MOLINER-DUBOST, Marianne. *Quel(s) droit(s) pour les changements climatiques?* Mare & Martin, 2018.
- MORAN, Daniel, WOOD, Richard, HERTWICH, Edgar et al. Quantifying the potential for consumer-oriented policy to reduce European and foreign carbon emissions. *Climate Policy*. 2018, č. 1, s. 1–11. ISSN: 1469-3062.
- MORÁVEK, Jiří et al. *Zákon o ochraně ovzduší*. Praha: C. H. Beck, 2013, 415 s. ISBN: 978-80-7400-477-3.
- MUHLINSKI, Peter. The Changing Nature of Corporate Influence in the Making of International Economic Law: Towards „Multistakeholderism.” In BUNGENBERG, M., KRAJEW-SKI, M., TAMS, Ch. J., TERHECHTE, J. P., ZIEGLER, A. R. (Eds.). *European Yearbook of International Economic Law 2020*. Springer, Cham, 2020, s. 3–30. ISBN: 978-3-030-59071-0.
- MULGAN, Tim. *Ethics for a Broken World. Imagining Philosophy After Catastrophe*. New York: Routledge, 2011, 241 s. ISBN: 1-315-73004-9.
- MULGAN, Tim. *Understanding Utilitarianism*. Stockfield: Acumen, 2007, 194 s. ISBN: 1-317-49339-7.
- MÜLLEROVÁ, Hana a kol. Kdo se může domáhat práva na příznivé životní prostředí? In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 79–112. ISBN: 978-80-87439-2.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo. In JANČÁŘOVÁ, I., HANÁK, J. a kol. *Auta, auta, auta... a životní prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 147–159. ISBN: 978-80-210-9408-6.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Klimatická změna a snahy o rozšiřování lidských práv v čase a prostoru. *Právník*. 2021, č. 7, s. 549–564. ISSN: 0231-6625.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana klimatu proti ochraně přírody? Hmotněprávní východiska pro řešení kolizi na příkladu větrných elektráren. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 2, s. 14–36. ISSN: 1213-5542.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana přírody a veřejný zájem. In JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J. (Eds.). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 9–24. ISBN: 978-80-210-8838-2.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Právní úprava lesnictví a změny klimatu. *Lesnická práce*. 2018, č. 5, s. 36–37. ISSN: 1212-8449.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Případ Lliuya v. RWE: Lze německý energetický koncern hnát k odpovědnosti za škody způsobené táním ledovců v Peru? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 2. března 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Případ Sharma: neúspěch klimatické litigace v Austrálii [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 5. dubna 2022, dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- MÜLLEROVÁ, Hana. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 2, s. 129–141. ISSN: 1805-840X.
- MURPHY, Mark C. *Natural Law and Practical Rationality*. New York: Cambridge University Press, 2001, 284 s. ISBN: 0-521-03977-0.
- NADLER, Steven, SHAPIRO, Lawrence. *When Bad Thinking Happens to Good People. How Philosophy Can Save Us from Ourselves*. Princeton: Princeton University Press, 2021, 240 s. ISBN: 9780691212760.

- NASH, Chris, SHIRES, Jeremy, LINK, Heike. Quantifizierung der sozialen Grenzkosten des Strassenverkehrs: Welches sind die wichtigsten Komponenten? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. 2010, č. 2 (79), s. 13–38. ISSN 1861-1559.
- NESLÁDKOVÁ, Magdalena, FRANKOVÁ, Linda. Možnosti posílení vodních zdrojů – alternativy uvažované nádrže Pěčín. *Ochrana přírody*. 2018, č. 1, s. 36–39. ISSN: 1210-258X.
- NEUMAYER, Eric. *Weak versus Strong Sustainability* [online]. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2013. ISBN 978-1-78100-707-5. Dostupné z: <https://www.elgaronline.com/view/9781781007075.xml>.
- NEWCOMBE, Andrew P., PARADELL, Lluís. *Law and Practice of Investment Treaties: Standards of Treatment*. Kluwer Law International, 2009. ISBN 978-90-411-2351-0.
- NORDHAUS, William D. A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change. *Journal of Economic Literature*. 2007, roč. 45, č. 3, s. 686–702. ISSN 0022-0515.
- NORDHAUS, William D. Revisiting the social cost of carbon. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. National Academy of Sciences, 2017, roč. 114, č. 7, s. 1518–1523. ISSN 1091-6490.
- NORDHAUS, William D. Rolling the ‘DICE’: an optimal transition path for controlling greenhouse gases. *Resource and Energy Economics*. 1993, roč. 15, č. 1, s. 27–50. ISSN 0928-7655.
- NOSEK, Grace. Climate Change Litigation and Narrative: How to Use Litigation to Tell Compelling Climate Stories. *William & Mary Environmental Law and Policy Review*. 2018, č. 42, s. ISSN: 1091-9724.
- NOURBAKHS, Illah R. New Mediocracy. In NOURBAKHS, I. R. (Ed.). *Robot Futures*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2013, 156 s. ISBN: 0-262-31319-7.
- NUSSBAUM, Martha C. *Not for Profit. Why Democracy Needs the Humanities*. Princeton: Princeton University Press, 2010, 158 s. ISBN: 978-0-691-14064-3.
- OBERTHÜR, Sebastian, PALLEMAERTS, Marc (Ed.). *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*. VUBPress. 2010, 320 s. ISBN: 9789054876076.
- OFFIT, Paul A. *Deadly Choices. How Anti-Vaccine Movement Threaten Us All*. New York: Basic Books, 2012.
- O’NEILL, Kate. Linking wastes and climate change: Bandwagoning, contention, and global governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*. 2019, č. 10(2), s. ISSN: 1757-7799.
- ORD, Toby. *The Precipice. Existential Risk and the Future of Humanity*. London: Bloomsbury, 2020, 436 s. ISBN: 1-5266-0019-6.
- OSTROM, Elinor. A Polycentric Approach for Coping with Climate Change. *Policy Research Working Paper*. Říjen 2009. Dostupné z: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/480171468315567893/pdf/WPS5095.pdf>.
- O’SULLIVAN, Bob, STRECK, Charlotte. Forestry and Agriculture under the UNFCCC: A Jigsaw Waiting to be Assembled? In GRAY, K. R., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press. 2016, s. 564–589. ISBN: 978-0-19-968460-1.
- OULEHLE, F., HRUŠKA, J. Lesy v globálním koloběhu uhlíku Jak dalece jsou významným hráčem? *Vesmír*. 2009, č. 7, s. 496–500. ISSN: 0042-4544.

- OVERTON, Jeff. Fact Sheet | The Growth in Greenhouse Gas Emissions from Commercial Aviation [online]. *Airlines and Climate Change, Environmental and Energy Study Institute*. 2019. Dostupné z: <https://www.eesi.org/papers/view/fact-sheet-the-growth-in-greenhouse-gas-emissions-from-commercial-aviation>.
- OWLEY, J., Adaptive Management, Resiliency, and Why Sustainability Discussions Give Me a Headache. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2013, č. 4, s. 10348, 10349.
- PARRY, M. et al. *Climate change and hunger: responding to the challenge*. World Food Programme. Rome, 2009.
- PAUW, Pieter, MBEVA, Kennedy, VAN ASSELT, Harro. Subtle differentiation of countries' responsibilities under the Paris Agreement. *Palgrave Communications*. 2019, č. 1, s. 86. ISSN: 2055-1045.
- PAUWELYN, Joost, GUZMAN, Andrew T., HILLMAN, Jennifer A. *International Trade Law*. Wolters Kluwer, 2016, 802 s. ISBN: 978-1454873105.
- PEARCE, Fred. *With Speed and Violence. Why Scientists Fear Tipping Points in Climate Change*. Boston: Beacon Press, 2007. ISBN: 9780807085776.
- PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari M. A Rights Turn in Climate Change Litigation? *Transnational Environmental Law*. 2018, č. 1, s. 37–67. ISSN: 2047-1025.
- PEEL, Jacqueline, OSOFSKY, Hari, MCDONNELL, Brett, FOSTER, Anita, MARKKEY-TOWLER, Rebekkah. Corporate Energy Transition: Legal Tools for Shifting Companies Towards Clean Energy Practices [online]. *University of Melbourne*. 2020. Dostupné z: https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0018/3500460/Corporate-Energy-Transition-Report.pdf.
- PEEL, Jacqueline. Foreword to the TEL Fifth Anniversary Issue Re-evaluating the Principle of Common But Differentiated Responsibilities in Transnational Climate Change Law. *Transnational Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 245–254. ISSN: 2047-1025.
- PEEL, Jacqueline. Issues in Climate Change Litigation. *Carbon & Climate Law Review*. 2011, č. 1, s. 15–24. ISSN: 1864-9904.
- PEETERS, Marjan, ELIANTONIO, Mariolina. *Research Handbook on EU Environmental Law*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2020, 552 s. ISBN: 978-1788970662.
- PEETERS, Marjan, NÓBREGA, Sandra. Climate Change-related Aarhus Conflicts: How Successful are Procedural Rights in EU Climate Law? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2014, č. 3, s. 354–366. ISSN: 2050-0386.
- PETERSON, Martin. *The Ethics of Technology. A Geometric Analysis of Five Moral Principles*. New York: Oxford University Press, 2017. ISBN: 0-19-065228-4.
- PETRŮV, Helena. Ústavně právní aspekty posuzování existence veřejného zájmu *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2010, č. 2, s. 97–107. ISSN: 0323-0619.
- PETŘÍČEK, Václav, PLESNÍK, Jan. Významné krajinné prvky a ekologická stabilita. *Ochrana přírody*. 2012, č., s. 41–44. ISSN: 1210-258X.
- PINDYCK, Robert S. The social cost of carbon revisited. *Journal of Environmental Economics and Management*. 2019, roč. 94, s. 140–160. ISSN 10960449.
- PINKER, Steven. *Enlightenment Now. The Case for Reason, Science, Humanism and Progress*. London: Penguin Books, 2018, 576 s. ISBN: 978-0525427575.
- PINKER, Steven. *Rationality. What It Is. Why It Seems Scarce. Why It Matters*. New York: Viking, 2021, 432 s. ISBN: 0525561994.

- PÍTROVÁ, Lenka. *Evropská dimenze legislativního procesu*. Praha: Leges, 2014. ISBN: 978-80-7502-035-2.
- PLEIEL, Julia, SCHMALENBACH, Kirsten. Climate change responsibility and liability in international law. In SCHULEV-STEINDL, E., HINTEREGGER, M., KIRCHENGAST, G., MEYER, L. H., RUPPEL, O. C., SCHNEDL, G. a STEININGER, K. W. (Eds). *Climate change, Responsibility and Liability*. Nomos. 2022, s. 105–132.
- PLUCKROSE, Helen, LINDSAY, James. *Cynical Theories*. London: Swift Press, 2021, 351 s. ISBN: 1-80075-005-6.
- POHL, Joachim. Societal benefits and costs of International Investment Agreements: A critical review of aspects and available empirical evidence [online]. *OECD Working Papers on International Investment*. 2018. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/e5f85c3d-en.pdf?expires=1652724103&id=id&accname=guest&checksum=866BB457B55A3325C2D6B605D138A752>.
- POLENO, Zdeněk, VACEK, Stanislav a kol. *Pěstování lesů I. Ekologické zásady pěstování lesů*. Kostelec nad Černými lesy: Lesnická práce. 2011. ISBN: 978-80-87154-07-6.
- POPOVSKI, Vesselin. *The Implementation of the Paris Agreement on Climate Change*. Milton: Taylor & Francis Group, 2018. ISBN: 9781351815796.
- PRESTON, Brian J. The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Legal Obligations and Norms (Part I). *Journal of Environmental Law*. 2021, č. 1, s. 1–32. ISSN: 0952-8873.
- PRESTON, Brian J. The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst (Part II). *Journal of Environmental Law*. 2020, č. 2, s. 227–256. ISSN: 0952-8873.
- PRIEUR, Michel, SOZZO, Gonzalo. *La non régression en droit de l'environnement*. Brusel: Bruylant, 2012. ISBN: 9782802737186.
- PRIEUR, Michel. Non-regression in Environmental Law [online]. *SAPIENS (Surveys And Perspectives Integrating Environment & Society)*. 2012, č. 2 – IUCN Commissions, s. 54 a násl. Dostupné z: [www: http://sapiens.revues.org/1405](http://sapiens.revues.org/1405).
- PRILLAMAN, McKenzie. *Climate change is making hundreds of diseases much worse*. [online]. Nature, 12. srpna 2022. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-02167-z>.
- PROKOP, Daniel et al. *Rozdělení svobodou. Česká společnost po 30 letech*. Praha: Radioservis, a.s., 2019. ISBN 978-80-88286-08-0.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. Právo na náhradní zdroj vody s důrazem na ztrátu podzemní vody. In MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (Eds.). *Environmentálne práva a využívanie prírodných zdrojov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 27. októbra 2017 v Trnave*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, 2019, s. 104–109. ISBN: 978-80-568-0320-2.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. Institucionální zajištění ochrany životního prostředí In JANČÁŘOVÁ, I., DUDOVÁ, J., HANÁK, J., PEKÁREK, M., PRŮCHOVÁ, I., VOMÁČKA, V., ŽIDEK, D. *Právo životního prostředí: Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 169–234. 716 s. ISBN 978-80-210-8366-0.
- PRUSSI, Matteo et al. CORSIA: The first internationally adopted approach to calculate life-cycle GHG emissions for aviation fuels. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2021, s. 1–9. ISSN: 1364-0321.

- PŠENIČKA, Jiří. Za deset let králem biopaliv. Cesta Babišova Agrofertu z nuly až na vrchol [online]. *Seznam zprávy*. 2020. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/za-deset-let-kralem-biopaliv-cesta-babisova-agrofertu-z-nuly-az-na-vrchol-105639>.
- PUTTER, Stan. The Netherlands Coal Phase-Out and the Resulting (RWE and Uniper) IC-SID Arbitrations [online]. *Kluwer Arbitration Blog*. 24. srpna 2021. Dostupné z: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2021/08/24/the-netherlands-coal-phase-out-and-the-resulting-rwe-and-uniper-icsid-arbitrations/>.
- QUIRICO, Ottavio. Climate Change and State Responsibility for Human Rights Violations: Causation and Imputation. *Netherlands International Law Review*. 2018, č. 2, s. 185–215. ISSN: 0165-070X.
- RADVAN, Michal. Veřejnoprávní dávky v letecké dopravě. In DÁVID, R., SEHNÁLEK, D., VALDHANS, J. (Eds.). *Dny práva 2010. Sborník příspěvků ze 4. ročníku konference*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. ISBN: 978-80-210-5305-2.
- RAJAMANI, Lavanya, JEFFERY, Louise, HÖHNE, Niklas et al. National ‘fair shares’ in reducing greenhouse gas emissions within the principled framework of international environmental law. *Climate Policy*. 2021, č. 8, s. 983–1004. ISSN: 1469-3062.
- RAJAMANI, Lavanya. Human Rights in the Climate Change Regime: From Rio to Paris and Beyond. In KNOX, J. H., PEJAN, R. (Eds.). *The Human Right to a Healthy Environment*. New York: Cambridge University Press, 2018, s. 236–251. ISBN: 978-1-108-43158-3.
- RAJAMANI, Lavanya. The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. *Journal of Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 337–358. ISSN: 0952-8873.
- RAMANATHAN, Veerabhadran, FENG, Yan. Air pollution, greenhouse gases and climate change: Global and regional perspectives. *Atmospheric Environment*. 2009, č. 1 (43), s. 37–50. ISSN 1352-2310.
- RAMSEY, Frank P. A Mathematical Theory of Saving. *The Economic Journal* [JSTOR]. [Royal Economic Society, Wiley], 1928, roč. 38, č. 152, s. 543–559. ISSN 0013-0133.
- RANSON, Matthew, STAVINS, Robert N. Linkage of greenhouse gas emissions trading systems: learning from experience. *Climate Policy*. 2015, č. 3, s. 284–300. ISSN: 1469-3062.
- RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press, 1971, 624 s. ISBN: 0-674-04260-3.
- RAYNER, Steve, REDGWELL, Catherine, SAVULESCU, Julian, et al. Memorandum on Draft Principles for the Conduct of Geoengineering Research [online]. *Memorandum to the House of Commons Science and Technology Committee, Enquiry into the Regulation of Geoengineering*. 2009. Dostupné z: <http://www.geoengineering.ox.ac.uk/www.geoengineering.ox.ac.uk/oxford-principles/principles/index.html>
- REESE, Moritz. Climate change adaptation in water management – regulatory challenges and approach. In HOLLO, E., J. (Ed.). *Water Resource Management and the Law*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing Limited, 2017, s. 297–326. ISBN: 9781785369834.
- REICH, Norbert, MICKLITZ, Hans W., ROTT, Peter et al. *European Consumer Law*. Cambridge: Intersentia, 2014. ISBN: European Consumer Law.
- REINISCH, August, SCHREUER, Christoph. *International protection of investments: the substantive standards*. Cambridge: Cambridge University Press. 2020. ISBN: 978-1107013582.

- REISCH, Lucia A., RÖPKE, Inge. *The Ecological Economics of Consumption. Current Issues in Ecological Economics*. Edward Elgar, 2005, Pp. 272 s.
- REVESZ, Richard L. et al. Letter—The Social Cost of Carbon: A Global Imperative. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2017, roč. 11, č. 1, s. 172–173. ISSN 1750-6816.
- REYNOLDS, Jesse L. Climate engineering and international law. In FARBER, D. A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 178–188. ISBN: 978-1-78347-760-9.
- REYNOLDS, Jesse L. Solar Geoengineering Could Be Consistent with International Law. In ZAHAR, A., MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 257–273. ISBN: 9781108840156.
- RICH, Nathaniel. Losing Earth: The Decade We Almost Stopped Climate Change. *The New York Times*. 1. srpna 2018. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/interactive/2018/08/01/magazine/climate-change-losing-earth.html>.
- RIJSWICK, Marleen, KEESSEN, Andrea. Integrated water law and climate change: an EU perspective. In FARBER, D. A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016, s. 533–543. ISBN: 9781783477609.
- RIPPLE, William, J. et al. World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *Bioscience*. 2020, 70(1), s. 8–12. Dostupné z: <https://academic.oup.com/bioscience/article/70/1/8/5610806>
- RITCHIE, Hannah, ROSER, Max. CO₂ and Greenhouse Gas Emissions [online]. *Our world in data*, 2020. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector#energy-electricity-heat-and-transport-73-2>.
- ROBINSON, Kim S. *The Ministry for the Future*. London: Orbit, 2020, 576 s. ISBN: 978-0316300131.
- ROLNIK, Raquel. *Contribution of Special Rapporteur on Adequate Housing to Human Rights Council Panel Discussion on the Relationship between Climate Change and Human Rights*, Summary of Discussions, 2009.
- ROMM, Joseph. *Climate Change. What Everyone Needs to Know*. 2. vyd. New York: Oxford University Press, 2018, 765 s. ISBN: 0-19-086613-6.
- RORTY, Richard. Justice as a larger loyalty. In RORTY, R. *Philosophy as Cultural Politics*. Cambridge: University Press, 2007. ISBN 9780521698351.
- ROSER, Dominic, SEIDEL, Christian. *Climate Justice: An Introduction*. New York: Routledge, 2016, 229 s. ISBN: 978-1-315-61796-1.
- ROSLING, Hans et al. *Factfulness. Ten Reasons We're Wrong about the World – and Why Things Are Better than You Think*. London: Sceptre, 2018, ISBN 9788075550576.
- RUHL, J. B., SALZMAN, James. Climate Change Meets the Law of the Horse. *Duke Law Journal*. 2013, č. 5, s. 975. ISSN: 0012-7086.
- RUSSELL, Stuart. *Human Compatible. Artificial Intelligence and the Problem of Control*. S.l.: Viking, 2019, 352 s. ISBN: 9780525558637.
- DE SADELEER, Nicolas. Precautionary principle and climate change. In FARBER, D., PEETERS, M. *Climate Change Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016, s. 20. ISBN: 9781783477609.
- SAIGER, Anna J. Domestic Courts and the Paris Agreement's Climate Goals: The Need for a Comparative Approach. *Transnational Environmental Law*. 2019, č. 1 (9), 37–54. ISSN: 2047-1033.

- SANDLER, Ronald L. *Environmental Ethics. Theory in Practice*. Oxford University Press, 2018, 496 s. ISBN: 0199340722.
- SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. New York: Cambridge University Press, 2003. ISBN: 9780521521062.
- SARTOR, Oliver, BATAILLE, Chris. Decarbonising basic materials in Europe: How Carbon Contracts-for-Difference could help bring breakthrough technologies to market. *IDDRI*. 2019. ISSN: 2258-7535.
- SARTORI, Davide, MARRA, Massimo. *Economic Appraisal Vademecum 2021–2027 – General Principles and Sector Applications* [online]. Publications Office of the European Union. 2021, Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2021/economic-appraisal-vademecum-2021-2027-general-principles-and-sector-applications.
- SAVARESI, Annalisa, SETZER, Joana. Mapping the Whole of the Moon: An Analysis of the Role of Human Rights in Climate Litigation [online]. *Social Science Research Network (SSRN)*. 2021. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3787963>.
- SAVARESI, Annalisa, WEWERINKE-SINGH, Margaretha. Historic inquiry holds the Carbon Majors accountable for the impacts of climate change in the Philippines [online]. *CCEEL blog*, 2022. Dostupné z: <https://sites.uef.fi/cceel/historic-inquiry-holds-the-carbon-majors-accountable-for-the-impacts-of-climate-change-in-the-philippines/>.
- SAVARESI, Annalisa, KULOVESI, Kati, VAN ASSELT, Harro. Beyond COP26: Time for an Advisory Opinion on Climate Change? [online]. *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, 2021. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/beyond-cop26-time-for-an-advisory-opinion-on-climate-change/>.
- SAVARESI, Annalisa, PERUGINI, Lucia, CHIRIACÒ, Maria Vincenza. Making sense of the LULUCF Regulation: Much ado about nothing? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2020, č. 2, s. 212–220. ISSN: 2050-0386.
- SAVARESI, Annalisa. A Glimpse into the Future of the Climate Regime: Lessons from the REDD+ Architecture. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 186–196. ISSN: 2050-0394.
- SAVARESI, Annalisa. Climate Change Litigation and Human Rights: Pushing the Boundaries. *Climate Law*. 2019, č. 3, s. 244–262. ISSN: 1878-6553.
- SAVARESI, Annalisa. The Paris agreement: A new beginning? *Journal of Energy & Natural Resources Law*. 2016, č. 1 (34), s. 16–26. ISSN: 0264-6811.
- SCANLON, Thomas. M. *Contractualism and Utilitarianism*. In SEN, A., WILLIAMS, B. (Eds.). *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982, s. 103–127. ISBN: 0-511-00326-9.
- SCANLON, Thomas. M. *What We Owe to Each Other*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press, 1998, 420 s. ISBN: 0-674-95089-5.
- SCIACCALUGA, Giovanni. *International Law and the Protection of Climate Refugees*. Cham: Springer International Publishing, 2020. ISBN: 9783030524029.
- SCOTT, Inara, TAKACS, David, BRATSPIES, Rebecca, et al. Environmental Law. Disrupted. *Environmental Law Reporter News & Analysis*. 2019, č. 1, s. 10038–10062. ISSN: 0046-2284.
- SEDLÁČKOVÁ, Radka. Legal Obstacles to EU Leadership on Climate Change. *Eastern and Central European Journal on Environmental Law*. 2013, č. 2, s. 37–112. ISSN: 0928-9658.

- SEIDEL, Christian (Ed.). *Consequentialism. New Directions, New Problems*. New York: Oxford University Press, 2019, 288 s. ISBN: 978-0190270117.
- SEINFELD, John H., PANDIS, Syros N. *Atmospheric Chemistry and Physics: From Air Pollution to Climate Change*. 3. vyd. New York: John Wiley & Sons, 2016. ISBN 978-1-118-94740-1.
- SELIVANOVA Yulia S. Changes in Renewables Support Policy and Investment Protection under the Energy Charter Treaty: Analysis of Jurisprudence and Outlook for the Current Arbitration Cases. *ICSID Review*. 2018, č. 2 (33), s. 433–455. ISSN 0258-3690.
- SEN, A., WILLIAMS, B. (Eds.). *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- SETZER, Joana, BYRNES, Rebecca. Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot. Policy report. [online]. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE*, 2019. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf.
- SETZER, Joana, BYRNES, Rebecca. Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot. Policy report [online]. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE*, 2020. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2020/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2020-snapshot.pdf.
- SETZER, Joana, HIGHAM, Catherine. Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot [online]. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment a Centre for Climate Change Economics and Policy*. 2021. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf.
- SETZER, Joanna, HIGHAM, Catherin. Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot [online]. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE*, 2021. Dostupné z: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf.
- SETZER, Joanna, HIGHAM, Catherine. Climate change litigation is growing and targeting companies in different sectors [online]. *LSE*, 2021. Dostupné z: <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2021/10/04/climate-change-litigation-is-growing-and-targeting-companies-in-different-sectors/>.
- SHABECOFF, Philip. Global Warming Has Begun, Expert Tells Senate. *The New York Times*. 24. června 1988. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1988/06/24/us/global-warming-has-begun-expert-tells-senate.html>.
- SHELTON, Dinah. Describing the Elephant: International Justice and Environmental Law. In Ebbeson, J., Okowa, P. (Eds.). *Environmental Law and Justice in Context*. New York: Cambridge University Press, 2009, s. 62, 63. ISBN: 9780511576027.
- SHISHLOV, Igor, MOREL, Romain, BELLASSEN, Valentin. Compliance of the Parties to the Kyoto Protocol in the first commitment period. *Climate Policy*. 2016, č. 6, s. 768–782. ISSN: 1469-3062.
- SHUE, Henry. Climate dreaming: negative emissions, risk transfer, and irreversibility. *Journal of Human Rights and the Environment*. 2017, č. 2, s. 203–216. ISSN: 1759-7188.
- SCHACHERER, Stefanie, HOFFMANN, Rhea Tamara. International investment law and sustainable development. In KRAJEWSKI, M., HOFFMANN, R. T. (Eds.). *Research*

- Handbook on Foreign Direct Investment*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. s. 563–595. ISBN 978 1 78536 984 1.
- SCHATZ, Andrew. Lima Climate Negotiations Shed Light on a Future Climate Framework [online]. *American Bar Association*. 2015. Dostupné z: https://www.americanbar.org/groups/environment_energy_resources/publications/trends/2014-2015/july-august-2015/lima_climate_negotiations_shed_light_a_future_climate_framework.
- SCHMITT, Carl. *The Concept of the Political*. Chicago: University Press, 2007. ISBN 0226738922
- SCHWARTE, Christoph, FRANK, Will. The International Law Association's Legal Principles on Climate Change and Climate Liability Under Public International Law. *Climate Law*. 2014, č. 3/4, s. 201–216. ISSN: 1878-6553.
- SCHWARTE, Christoph. EU climate policy under the Paris Agreement. *Climate Law*. 2021, č. 2, s. 157–175. ISSN: 1878-6553.
- SCHWARZ, Martin. Cesta z evropské plynové krize pomocí biometanu. *Odpadové fórum*. 2022, č. 4, s. 14, 15. ISSN: 1212-7779.
- SIMON, Rita. Consumer Protection and Public Interest. In TICHÝ, L., POTACS, M. (Eds.). *Public Interest in Law*. Cambridge: Intersentia, 2021, s. ISBN: 978-1-78068-970-8.
- SIMON, Rita. Spotřebitelské modely v evropském a českém právu s ohledem na smluvněprávní spory. *Právník*. 2018, č. 5, s. 385–406. ISSN: 0231-6625.
- SINATRA, Gale M., HOFER, Barbara K. *Science Denial. Why It Happens and What to Do About It*. New York: Oxford University Press, 2021, ISBN 978-0190944681.
- SINGER, Peter. *One World Now. The Ethics of Globalisation*. New Haven: Yale University Press, 2016, 280 s. ISBN: 978-0300196054.
- SINGER, Peter. *Practical Ethics*. 3. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 337 s. ISBN: 978-0-521-88141-8.
- SKJÆRSETH, Jon. The European Commission's Shifting Climate Leadership. *Global Environmental Politics*. 2017, č. 17 (2), s. 84–104. ISSN: 1526-3800.
- SKLENÁŘ, Oldřich. K otázce výstavby nového jaderného bloku v Dukovanech [online]. *Oenergetice.cz*, 2020. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/nazory/k-otazce-vystavby-noveho-jaderneho-bloku-dukovanech>.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan a SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN: 978-80-7400-590-9.
- SNOPKOVÁ, Tereza. Česká klimatická žaloba: Žalovaní požadují její zamítnutí pro nedůvodnost [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 23. listopadu 2021, Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- SNOPKOVÁ, Tereza. Předmluva. In DAMOHORSKÝ, M., SNOPKOVÁ, T. a kol. *Role obcí v ochraně životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015, s. 7.
- SNOPKOVÁ, Tereza, MÜLLEROVÁ, Hana. O první české klimatické žalobě [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost: Komentujeme*. 5. května 2021, Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/ceska-klimazaloba-podana.html>.
- SNOPKOVÁ, Tereza. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva. *Právník*. 2021, č. 7, s. 565–579. ISSN: 0231-6625.

- SNOPKOVÁ, Tereza. Změna klimatu a územní plánování *České právo životního prostředí*. 2021, č. 4 (62), s. 101–121, ISSN: 1213-5542.
- SOBOTKA, Michal. Nástroje nepřímého působení. In DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 41–47. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- SOBOTKA, Michal. Ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí – Odpady a obaly. In DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 423–448. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- SOBRINO VAZQUEZ, Natalia, MOZÓN CACERÉS, Andres. Management of Urban Mobility to Control Climate Change in Cities in Spain, *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*. 2013, č. 2375, s. 55–61. ISSN: 0361-1981.
- SOLANA, Javier. Climate Litigation in Financial Markets: A Typology. *Transnational Environmental Law*. 2020, č. 1 (9), s. 103–135. ISSN: 2047-1033.
- SOLTAU, Frederiech. Common Concern of Humankind. In GRAY, K. R., TARASOFFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 203–fin213. ISBN: 9780199684601.
- SPASOVA, Deyana, MEYER-OHLENDORF, Nils. Conference on the Future of Europe: Phasing out fossil fuel subsidies. *Ecologic Institute*. 8. září 2021. Dostupné z: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/30008-CFE-Phasing-out-fossil-fuel-subsidies-web.pdf>.
- STABINSKY, Doreen. Climate justice and human rights. In DUYCK, S., JODOIN, S., JOHL, A. (Eds.). *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*. Milton: Taylor & Francis Group, 2018, s. 280–291. ISBN: 9781315312552.
- STAVINS, Robert, Ji, Zou (Coordinating Lead Authors). International Cooperation: Agreements & Instruments. In *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: University Press, 2014.
- STEENBLIK, Ronald, DROEGE, Susanne. *Time to ACCTS? Five countries announce new initiative on trade and climate change* [online]. International Institute for Sustainable Development, 2019. Dostupné z: <https://www.iisd.org/articles/insights/time-accts-five-countries-announce-new-initiative-trade-and-climate-change>.
- STEFANINI, Sars. Options to Reform the EU ETS: coping with price volatility and speculation (event summary) [online]. *EnergyPost*. 2022. Dostupné z: <https://energypost.eu/options-to-reform-the-eu-ets-coping-with-price-volatility-and-speculation-event-summary/>.
- STEINER, Andrea K., ENGDAW, Mastawesha. Climate change, its impacts, and attribution of causes: Current status and challenges. In SCHULEV-STEINDL, E., HINTEREGGER, M., KIRCHENGAST, G., MEYER, L. H., RUPPEL, O. C., SCHNEIDL, G., STEININGER, K. W. (Eds.). *Climate change, Responsibility and Liability*. Nomos, 2022, s. 21–40.
- STEJSKAL, Vojtěch. Změny v působnosti orgánů ochrany životního prostředí v důsledku přijetí zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 4, s. 90–100. ISSN: 1213-5542.
- STERN, Nicholas. The Economics of Climate Change. *American Economic Review*. 2008, roč. 98, č. 2, s. 1–37. ISSN 0002-8282.

- STERN, Nicholas. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007. ISBN 978-0-511-81743-4.
- STERN, Nicholas. *Why Are We Waiting? The Logic, Urgency, and Promise of Tackling Climate Change*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2015. ISBN: 9780262029186.
- STRECK, Charlotte. From Laggards to Leaders. In BARNES, R., LONG, R. *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges* [online]. Leiden: Brill | Nijhoff, 2021, s. 75–105. ISBN 9789004372887. Dostupné z: <https://brill.com/view/book/9789004372887/BP000005.xml>.
- SUMNER, Leonard W. *The Moral Foundation of Rights*. Oxford: Clarendon Press, 1989 240 s. ISBN: 0198247516.
- SUMNER, Leopold W. *Welfare, Happiness & Ethics*. New York: Oxford University Press, 1999, 256 s. ISBN: 0198238789.
- SŮVOVÁ, Zdeňka, DOSTÁL, Ivo, PETR, Havel. Proč krajina neokáže zadržet vodu – a co se s tím dá dělat. In CÍLEK, V., JUST, T., SŮVOVÁ, Z. a kol. *Voda a krajina*. Dokořán, 2017, s. 173–176. ISBN: 978-80-7363-837-5.
- SUZUKI, David. The woman who discovered global warming – in 1856! *David Suzuki Foundation*, 5. března 2020. Dostupné z: <https://davidsuzuki.org/story/the-woman-who-discovered-global-warming-in-1856/>.
- SVÍTIL, Radek, POLÁK, Michael. Co přináší Kjótský protokol? [online] *Ekolist.cz*. 15. února 2005. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/co-prinasi-kjotsky-protokol>.
- SVOBODA, Petr. Organizace stavebních úřadů a orgánů ochrany životního prostředí ve stavebně-právních rozhodovacích procesech. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 4 (62), s. 17–52. ISSN: 1213-5542.
- SYLLOVÁ, Jindřiška, PÍTROVÁ, Lenka, PALDUSOVÁ, Helena. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1299 s. ISBN: 978-80-7400-339-4.
- ŠEBA, Jan. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. *České právo životního prostředí*. 2017, č. 3, s. 116–147. ISSN: 1213-5542.
- ŠTENGLOVÁ, Ivana, HAVEL, Bohumil, CILEČEK, Filip, KUHN, Petr, ŠUK, Petr. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 3. vydání. C. H. Beck, 2020, 1316 s. ISBN: 978-80-7400-799-6.
- ŠTĚPÁNEK, Petr. Nový mezinárodní klimatický režim a závazky členských států EU. *Mezinárodní vztahy*. 2017, č. 1, s. ISSN: 0323-1844.
- ŠTURMA, Pavel, BALAŠ, Vladimír. *Mezinárodní ekonomické právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, 537 s. ISBN: 978-80-7179-069-3.
- ŠTURMA, Pavel, BALAŠ, Vladimír. *Nové mezinárodní dohody na ochranu investic*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2021. ISBN 978-80-7598-100-4.
- ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo životního prostředí: Obecná část. I. část*. Praha: Eva Rozkotová – IFEC, 2004. ISBN: 80-903409-2-X.
- ŠVARCOVÁ, Kateřina. Odvozy za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu – nepřímý nástroj udržitelného užívání půdy. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Eds.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 47–73. ISBN 978-80-87488-27-0.
- TAGLIAPETRA, Simone, ZACHMANN, Georg. What the „gilets jaunes“ movement tells us about environment and climate policies. *Bruegel*. 30. listopadu 2018. Dostupné z:

- <https://www.bruegel.org/2018/11/what-the-gilets-jaunes-movement-tells-us-about-environment-and-climate-policies/>.
- TÄNNSJÖ, Torbjörn. *Hedonistic Utilitarianism*. Edinburg: Edinburg University Press, 1998, 185 s. ISBN: 1-4744-7305-9.
- TEDSEN, Elizabeth, HOMANN, Gesa. Implementing the Precautionary Principle for Climate Engineering. *Carbon & Climate Law Review*. 2013, č. 2, s. ISSN: 1864-9904.
- TEGMARK, Max. *Life 3.0. Being Human in the Age of Artificial Intelligence*. S.l.: Penguin Books, 2017, 364 s. ISBN: 978-0-241-23719-9.
- TERRY, Evelyne, GOOL, Elias Van. The role of European consumer regulation in shaping the environmental impact of e-commerce. *Journal of European Consumer and Market Law*. 2021, č. 3, s. 89–101. ISSN: 2364-4710.
- THIEFFRY, Patrick. Environmental protection and European Union energy policy: Energy transition after the Paris Agreement. *ERA Forum*. 2017, č. 4. ISSN: 1863-9038.
- THOMAS, Alice. Human rights and climate displacement and migration. In DUYCK, S., JODOIN, S. a JOHL, A. (Eds.). *Routledge Handbook of Human Rights and Climate Governance*. Milton: Taylor & Francis Group, 2018, s. 110–127. ISBN: 9781315312552.
- THORNTON, Fanny. The Absurdity of Relying on Human Rights Law to Go After Emitters. In ZAHAR, A., MAYER, B. (Eds.). *Debating Climate Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 159–169. ISBN: 9781108840156.
- TIENHAARA, Kyla. Does the Green Economy Need Investor-State Dispute Settlement? In MILES, Kate (Ed.). *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, s. 292–312. ISBN 978 1 78471 462 8.
- TIMMONS, Mark. *Moral Theory. An Introduction*. 2nd ed. Levharn: Rowman & Littlefield, 2013, 381 s. ISBN: 0-7425-6491-6.
- TIMPERLEY, Jocelyn. The broken \$100-billion promise of climate finance – and how to fix it. *Nature*. 20. října 2021. Dostupné z: <https://www.nature.com/articles/d41586-021-02846-3>.
- TITLEY, David. Why is climate change's 2 degrees Celsius of warming limit so important? [online]. *The Conversation*, 23. září 2017. Dostupné z: <http://theconversation.com/why-is-climate-changes-2-degrees-celsius-of-warming-limit-so-important-82058>.
- TKÁČIKOVÁ, Jana, VOMÁČKA, Vojtěch, ŽIDEK, Dominik a kol. *Půda v právních vztazích: aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 472 s. ISBN: 978-80-210-9695-0.
- TOMOSZEK, Maxim, TOMOSZKOVÁ, Veronika, VOMÁČKA, Vojtěch. Čl. 35 Životní prostředí. In HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 974–1031. ISBN: 978-80-7400-812-2.
- TOMOSZKOVÁ, Veronika. Územní plán jako nástroj pro adaptaci na změny klimatu. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 1 (51), s. 37–58, ISSN: 1213-5542.
- TROUWBORST, Arie. Climate change adaptation and biodiversity law. In VER-SCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2013, s. 298–324. ISBN: 978-1800371484.
- TULLY, Stephen. Like oil and water: a sceptical appraisal of climate change and human rights. *Australian International Law Journal*. 2008, Vol. 15, č. 1, s. 213–233. ISSN 1325-5029.

- TVERSKY, Amos, KAHNEMAN, Daniel. Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and Uncertainty*. 1992, roč. 5, č. 4, s. 297–323. ISSN 0895-5646.
- TWIDALE, Susanna. What is driving a rally in EU carbon permit prices? [online]. *Reuters*. 2018. Dostupné z: <https://www.reuters.com/article/us-eu-carbon-rally-idUSKBN1L015Y>.
- VAISHNAV, Parth, FATIMAH, Adilla Mulia. The Environmental Consequences of Electrifying Space Heating *Environmental Science & Technology*. 2020, 54, 16, s. 9814–9823. ISSN 1520-5851.
- VAN ASSELT, Harro. REDD+ and biodiversity In MORGERA, E., RAZZAQUE, J. (Eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, 2017, s. 309–319. ISBN: 978 1 78347 424 0.
- VAN CALSTER, Geert, REINS, Leonie. *The Paris Agreement on Climate Change: A Commentary*. Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, 2021. ISBN: 9781788979191.
- VAN DEN BERG, Nicole J. et al. Implications of various effort-sharing approaches for national carbon budgets and emission pathways. *Climatic Change*. 2020, č. 4, s. 1805–1822. ISSN: 1573-1480.
- VAN DER PLOEG, Frederick. Climate policies: Challenges, obstacles and tools. *National Institute Economic Review*. 258, 2021, s. 1–16. ISSN 1741-3036.
- VAN HOOFF, Stan. *Understanding Virtue Ethics*. Stockfield: Acumen, 2006, 184 s. ISBN: 1-317-49402-4.
- VAN ZYL, Liezl. *Virtue Ethics. A Contemporary Introduction*. New York: Routledge, 2019, 204 s. ISBN: 1-135-04599-2.
- VANČURA, Karel. Les a voda, Dva aspekty: smrčiny a hrazení bystřin. *Vesmír*. 2006, č. 8, s. 474–477. ISSN: 0042-4544.
- VAN DUZER, J. Anthony. The complex relationship between international investment law and climate change initiatives: exploring the tension. In DELIMATSI, Panagiotis (Ed.). *Research Handbook on Climate Change and Trade Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 434–461. ISBN 978 1 78347 843 9.
- VANĚK, Václav. Geoinženýrství – záměrné ochlazování atmosféry [online]. *Třípól* (e-zin popularizující vědu a techniku). 9. BŘEZNA 2011, Dostupné z: <https://www.3pol.cz/cz/rubriky/fyzika-a-klasicka-energetika/681-geoinzenyrstvi-zamerne-ochlazovani-atmosfery>
- VELENTURF, Anne, P., M., PURNELL, Phil. Principles for a sustainable circular economy. *Sustainable Production and Consumption*. 2021, s. 1437–1457. ISSN: 2352-5509.
- VERHEYEN, Roda, ZENGERLING, Cathrin. International Dispute Settlement. In GRAY, K. R., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C., et al. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law* Oxford University Press, 2016. ISBN: 9780199684601.
- VERHEYEN, Roda. Loss and damage due to climate change: attribution and causation – where climate science and law meet. *International Journal of Global Warming*. 2015, č. 2, s. 158–169. ISSN: 1758-2091.
- VERHOEF, Erik T. Externalities. In VAN DEN BERGH, J. C., J., M. (Ed.). *Handbook Of Environmental And Resource Economics*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002, s. 197–214. ISBN 978 1 84376 236 2.

- VERSCHUUREN, Jonathan. Climate change adaptation and water law. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research handbook on climate change adaptation law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 250–272. 978 1 78100 007 6.
- VERSCHUUREN, Jonathan. Climate change adaptation under the United Nations Framework Convention on Climate Change and related documents. In VERSCHUUREN, J. (Ed.). *Research Handbook on Climate Change Adaptation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 16–31. ISBN: 978 1 78100 007 6.
- VIDAL, John, STRATTON, Allegra, GOLDENBERG, Suzanne. Low targets, goals dropped: Copenhagen ends in failure. *The Guardian*. 19. prosince 2009. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>.
- VIHMA, A. Analyzing Soft Law and Hard Law in Climate Change. In HOLLO, E. J., KU-LOVESI, K. a MEHLING, M. (Eds.). *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 143 a násl.
- VIÑUALES, Jorge E. Foreign investment and the environment in international law: current trends. In MILES, K. (Ed.). *Research Handbook on Environment and Investment Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019. s. 12–37. ISBN 978 1 78471 462 8.
- VIÑUALES, Jorge. The International Law of Climate Change after the Paris Agreement [online]. *UN Audiovisual Library of International Law* 2018. Dostupné z: http://legal.un.org/avl/ls/Vinuales_EL.html. DELBEKE, Jos, VIS, Peter (Ed.). *Towards a Climate-Neutral Europe: Curbing the Trend*. Oxon: Routledge, 2019. ISBN 9789276082569.
- VOBOŘIL, David. Příčiny solárního boomu v České republice [online]. *Oenergetice.cz*, 2015. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/obnovitelne-zdroje/priciny-solarniho-boomu>.
- VODIČKA, Jiří. *Auta, emise a klima: Právní nástroje environmentální regulace*. Brno: Masarykovo Univerzita, 2020, 204 s. ISBN 978-80-210-9879-4.
- VODIČKA, Jiří. *Automobily jako zdroje znečišťujících látek a skleníkových plynů ve světle právní úpravy*. Disertační práce. Vedoucí práce I. Jančářová. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno, 2021. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/hwodb/>.
- VODIČKOVÁ, Renata. *Agrocenzus 2020* [online]. Český statistický úřad, prezentace z tiskové konference, Praha, 21. září 2021. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/10180/167466563/csu_agrocenzus_2020_prezentace.pdf/41b5d7ea-508b-4b0a-acbd-7252116d3c47?version=1.0.
- VOIGT, Christina, FERREIRA, Felipe. Differentiation in the Paris Agreement. *Climate law*. 2016, č. 1–2, s. 58–74. ISSN: 1878-6553.
- VOIGT, Christina, GAO, Xiang. Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*. 2020, č. 1, s. 31–57. ISSN: 0892-7138.
- VOIGT, Christina. Sustainable Development in the Context of International Climate Regime (chapter 4). In VOIGT, C. (Ed.). *Sustainable Development as a Principle of International Law: Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 89–114. ISBN: 978-90-04-16697-4.
- VOIGT, Christina. The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2016, č. 2, s. 161–173. ISSN: 2050-0386.
- VOMÁČKA, Vojtěch, JANČÁŘOVÁ, Ilona. Climate Change Disputes in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly*. 2018, č. 4, s. 409-422. ISSN: 1805-840X.

- VOMÁČKA, Vojtěch, JANČÁŘOVÁ, Ilona. Sedmý akční program pro životní prostředí – obr na nejistých nohách. *České právo životního prostředí*. 2015, č. 1, s. 61–110. ISSN: 1213-5542.
- VOMÁČKA, Vojtěch. § 4. In VOMÁČKA, V., JAROSLAV, K., KONEČNÁ, M., et al. (Eds.). *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. Praha: C. H. Beck, s. 41–61. ISBN: 978-80-7400-675-3.
- VOMÁČKA, Vojtěch. Klimatické změny a EIA. In SZAKÁCS, A., HLINKA, T. (Eds.). *Vplyv klimatickej zmeny na právny poriadok. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2020, s. 21–28. ISBN: 978-80-7160-565-2.
- VOMÁČKA, Vojtěch. Přeshraniční dosah environmentálních práv. In MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 173–199. ISBN: 978-80-87439-29-6.
- VOMÁČKA, Vojtěch. Soudní dvůr a Urgenda po česku: Jak donutit stát, aby plnil své povinnosti v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*. 2019, č. 4 (54), s. 82–104. ISSN: 1213-5542.
- VOOSEN, Paul. A 500-million-year survey of Earth's climate reveals dire warning for humanity. *Science*. 2019. ISSN: 0036-8075. Dostupné z <https://www.science.org/content/article/500-million-year-survey-earths-climate-reveals-dire-warning-humanity>.
- VOZÁK, Jiří. Sucho v České republice: aspekty právní úpravy. In DAMOHORSKÝ, M., FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M. (Ed.). *Půda, voda a krajina – adaptace na klimatické změny z pohledu práva*. Beroun: Eva Rozkotová, 2017, s. 86–95. ISBN: 978-80-87488-27-0.
- VRBOVÁ, Zuzana. Budoucnost letecké dopravy by měla být zelenější [online]. *Oenergetice.cz*, 18. února 2018. Dostupné z: <https://oenergetice.cz/cista-mobilita/budoucnost-letecke-dopravy-by-mela-byt-zelenejsi>.
- VRBOVÁ, Zuzana. Konec uhlí v roce 2038: co vlastně rozhodnutí Uhelné komise znamená? [online]. *Centrum pro klimatické právo a udržitelnost*. 17. prosince. 2020. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/vyzkum/class/komentujeme/>.
- WAARINGA, Geert. Waste Incineration under the EU ETS An assessment of climate benefits [online]. *Zero Waste Europe*. 7. října 2021. Dostupné z: <https://zerowasteurope.eu/library/waste-incineration-under-the-eu-ets-an-assessment-of-climate-benefits/>.
- WALLACE-WELLS, David. *The Uninhabitable Earth: Life after Warming*. New York: Tim Duggan Books, 2019. ISBN 0525576703
- WARREN, Mary, A. *Moral Status. Obligations to Persons and Other Living Things*. New York: Oxford University Press, 1997, 265 s. ISBN: 0-19-158815-6.
- WASHINGTON, Haydn, COOK, John. *Heads in the Sand. Climate Change Denial*. New York: Earthscan, 2011. ISBN: 978-1849713351.
- WAUTELET, Thibaut. The Concept of Circular Economy: its Origins and its Evolution (Working paper) [online]. *Research Gate*. 2018. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/322555840_The_Concept_of_Circular_Economy_its_Origins_and_its_Evolution.
- WEAVER, Andrew. Toward the Second Commitment Period of the Kyoto Protocol. *Science*. 2011, Vol. 332, Issue 6031, s. 795–796. ISSN: 1095-9203.

- WEBER, Rolf H., HÖSLI, Andreas. Climate Change Liability: Comparing Risks for Directors in Jurisdictions of the Common and Civil Law. *Climate Law*. 2020, č. 2 (10), s. 151–196. ISSN: 1878-6553.
- WEBER, Rolf H., HÖSLI, Andreas. Corporate Climate Responsibility – The Rise of a New Governance Issue [online]. *Sui generis – Privatrecht*. 17. března 2021, s. 83–92. ISSN: 2297-105X. Dostupné z: <https://sui-generis.ch/article/view/sg.171>.
- WEITZMAN, Martin L. Fat-Tailed Uncertainty in the Economics of Catastrophic Climate Change. *Review of Environmental Economics and Policy*. 2011, roč. 5, č. 2, s. 275–292. ISSN 1750-6816.
- WEITZMAN, Martin L. Gamma discounting. *American Economic Review*. 2001, roč. 91, č. 1, s. 260–271. ISSN 00028282.
- WESTRA, Laura, BOSSELMANN, Klaus, FERMEGLIA, Matteo. *Ecological Integrity in Science and Law*. Springer, 2020s.
- WEWERINKE-SINGH, Margaretha, DOEBBLER, Curtis. The Paris agreement: Some critical reflections on process and substance. *University of New South Wales law journal*. 2016, č. 4, s. 1486–1517. ISSN: 0313-0096.
- WEWERINKE-SINGH, Margaretha, SALILI, Diana Hinge. Between negotiations and litigation: Vanuatu’s perspective on loss and damage from climate change. *Climate Policy*. 2020, č. 6, s. 681–692. ISSN: 1469-3062.
- WEWERINKE-SINGH, Margaretha. *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2019. ISBN: 978-1-50991-844-7.
- WHITE, Gregory. *Climate Change and Migration. Security and Borders in a Warming World*. New York: Oxford University Press, 2011. ISBN: 9780199794829.
- WIENER, Jonathan. Precaution and Climate Change. In GRAY, K., R., TARASOFSKY, R., CARLARNE, C. (Eds.). *The Oxford Handbook of International Climate Change Law*. Oxford University Press, 2016, s. 164–185. ISBN: 9780199684601.
- WILLMORE, Christine. Sovereignty, conservation and sustainable use. In MORGERA, E., RAZZAQUE, J. (Eds.). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Edward Elgar Publishing, 2017. ISBN: 978-1783474240.
- WINTER, Gerd. Armando Carvalho and Others v. EU: Invoking Human Rights and the Paris Agreement for Better Climate Protection Legislation. *Transnational Environmental Law*. 2020, č. 1, s. 137–164. ISSN: 2047-1025.
- WINTER, Gerd. Climate Engineering and International Law: Final Exit or the End of Humanity? In RUPPEL, O. C., ROSCHMANN, C., RUPPEL-SCHLICHTING, K. (Eds.). *Climate Change: International Law and Global Governance*. Nomos, 2013, s. 979–1012. ISBN: 9783832977979.
- WINTER, Gerd. Ecological Proportionality: An Emerging Principle of Law for Nature? In VOIGT, C. (Ed.) *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, s. 111–129. ISBN: 9781107043268.
- WOERDMAN, Edwin, ROGGENKAMP, Martha, M., HOLWERDA, Marijn. *Essential EU climate law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015s.
- WOERDMAN, Edwin. Hot Air Trading under the Kyoto Protocol: An Environmental Problem or Not? *European Environmental Law Review*. 2005, č. 3 (14), s. 71–77. ISSN 0966-1646.

- WOOD, Mary. Atmospheric Trust Litigation. In BURNS, W. C. G., OSOFSKY, H. M. *Adjudicating Climate Change: State, National, and International Approaches*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 99 a násl.
- WYMAN, Katrina M. Human mobility and climate change. In FARBER, D., A., PEETERS, M. (Eds.). *Climate change law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 637–648. ISBN: 978-1-78347-760-9.
- YAMINEVA, Yulia, ROMPPANEN, Seita. Is law failing to address air pollution? Reflections on international and EU developments. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2017, č. 3 (26), s. 189–200. ISSN: 2050-0386.
- YEO, Sophie. How the largest environmental movement in history was born [online]. *BBC*. 22. dubna 2020. Dostupné z: <https://www.bbc.com/future/article/20200420-earth-day-20-20-how-an-environmental-movement-was-born>.
- ZAHAR, Alexander. *International Climate Change Law and State Compliance*. London: Routledge, 2016, 204 s. ISBN 9781138212435.
- ZAHAR, Alexander. Mediated versus Cumulative Environmental Damage and the International Law Association's Legal Principles on Climate Change. *Climate Law*. 2014 Vol. 4, č. 3–4, s. 217 a násl.
- ZACHMANN, Georg, MCWILLIAMS, Ben. A European carbon border tax: much pain, little gain. Policy Contribution [online]. *Bruegel publications*. 2020. Dostupné z: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>.
- ZACHOVÁ, Aneta. Obnovitelné zdroje energie se v Česku vrací na výsluní, na jejich výstavbu přispěje EU [online]. *Euractiv*. 2021. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/energetika/news/obnovitelne-zdroje-energie-se-v-cesku-vraci-na-vysluni-na-jejich-vystavbu-prispeje-eu/>.
- ZUBOFF, Shoshana. *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. London: Profile Books, 2019. ISBN: 9781541758001.
- ŽÁKOVSKÁ, Karolina, LIPOVSKÝ, Milan. Ochrana lidských práv v kontextu nedobrovolné environmentální migrace. In CHOCHOLÁČKOVÁ, K., LIPOVSKÝ, M., HÁJÍČKOVÁ, K. et al. (Eds.). *Nová lidská práva*. Praha Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013, s. 25–53. ISBN: 978-80-87146-83-5.
- ŽÁKOVSKÁ, Karolina, RUFER, Daniel. Fit for 55: legislativní balíček, který bere změnu klimatu vážně. *České právo životního prostředí*. 2021, č. 3(61), s. 18–63. ISSN: 1213-5542.
- ŽÁKOVSKÁ, Karolina. Postavení a ochrana environmentálních migrantů v mezinárodním právu. In HONUSKOVÁ, V., FLÍDROVÁ, E., JANKŮ, L. a kol. *Dnes migranti – zítra uprchlíci? Postavení migrantů, kteří potřebují ochranu, v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014, s. 47–66. ISBN: 978-80-87975-23-7.

VĚCNÝ REJSTŘÍK

A

Aahurská úmluva 214

adaptace 40, 59, 63, 78, 79, 86, 100, 107, 108, 111–113, 125, 129, 139, 140, 143–149, 159, 166, 170, 174, 176, 180–183, 186, 188, 190, 200, 202, 261, 263, 269, 270, 276, 295, 307, 311, 312, 323, 324, 326, 335, 340, 348, 390, 411–417, 420, 421, 423, 426, 427, 433, 445, 447, 449, 452, 454, 458, 461, 467–469, 471, 472, 475, 481, 486, 520–526, 531, 536, 541, 545, 596, 601, 617

Adaptační strategie 332–334, 526

– **2021** 332, 413, 422, 427, 438, 458, 482, 489, 492, 494, 532–535, 538–541

Agenda 2030 223, 325, 329, 581, 584, 586

Akční plán 2020 549, 553, 555

Akční plán z Bali 173

antropogenní změna klimatu

–, projevy 7

–, příčiny 7

B

balíček Fit for 55 113, 254, 302, 306–310, 338, 347, 352, 364, 372, 378, 385, 409, 417, 419, 436, 441, 449, 498, 513, 528, 530, 547, 556

– Fit for 55 II 379

biodiverzita 451–470

–, ČR 457–469

–, mezinárodní a evropský právní rámec 452–457

–, změna klimatu 451, 452

biopaliva 340, 360, 365, 367, 369, 370, 372, 373, 385, 386, 402, 403

body zlomu (*tipping points*) 12, 39, 73, 74

C

Cancúnská dohoda 174

Cancúnský adaptační rámec 269

certifikace uhlíku 155

CETA 219, 258

COP26 74, 186, 222, 383, 418, 433, 546

CPTPP 219, 258

Č

Česká republika

–, dopady změnu klimatu 12–15

–, klimatická legislativa 335–341

–, právní úprava ochrany klimatu 311–317, 339–341

–, výzkumy veřejného mínění 17–31

– –, *České klima 2021* 17, 20, 25, 29

D

dekarbonizace 63, 66, 106, 110, 142, 218, 221, 224, 226, 234, 240, 244, 310, 352, 354–365, 371, 390, 395, 397, 400, 527, 528

Deklarace o právních principech

vztahujících se na klimatickou změnu

121, 123, 126, 129, 133

Dodatek z Dauhá 167, 175, 185

Dohoda k energetické chartě (ECT) 228, 229, 244

– modernizace 240, 245

Dohoda o obchodu a spolupráci mezi EU a Velkou Británií 219, 244, 257

dohody o ochraně investic 218, 219, 221, 225, 228, 235, 238, 239–247

dohody o volném obchodu

– mezinárodní 219, 255

doktrína „police powers“ 230, 231

doložka nejvyšších výhod 225, 231–233, 240, 243, 251

doprava 381–410

–, evropské dopravní strategie 384, 389–402

– –, podíl energie z obnovitelných zdrojů 385, 386

–, letecká 406–410

–, snížení dopadu dopravy na klima 405, 406

–, snížení uhlíkové náročnosti paliv
402–404

Durbanská platforma 174–176

E

efekt zeleného paradoxu (*green paradox effect*) 76

ekonomie 83–95

–, časové hledisko dopadů klimatické změny 85–88

–, změna klimatu 83–85

emise

– metanu 33, 37, 39, 40, 150, 310, 411, 417, 418, 506, 544–548, 559

– skleníkových plynů 8–11, 15, 22, 52, 53, 57–59, 63, 68–71, 73, 74, 76, 80, 84, 88–91, 95, 96, 100, 101, 104–108, 110, 111, 113, 116, 118, 119, 127–132, 135, 137, 138, 141–144, 147–150, 154, 159, 161, 164–170, 172, 174, 176, 189, 184, 186, 192, 201–204, 206–209, 211, 212, 219, 221, 222, 224, 235, 247, 254, 255, 275, 282, 286, 293, 295, 296, 300–303, 306–308, 311, 312, 318, 323, 328–333, 337–340, 345–352, 356, 358, 363, 365, 367, 368, 381–392, 402, 407, 411, 417–419, 429, 431–433, 435, 454, 469, 498, 501, 506, 510–513, 519, 527, 530, 543–548, 551, 553, 559, 570–574, 594, 597, 601, 602, 604, 607, 611, 613–617, 619–623, 627, 641

emisní normy

– pro nová auta 386–388, 397–400

– v celém odvětví 400–402

emisní povolenky

–, cena 73, 89, 339

–, Evropský systém obchodování s emisemi (EU ETS) 346, 347, 546

–, snižování emisí v rámci EU ETS 348, 349

–, obchodování v ČR 350–352

–, systém obchodování s povolenkami 75, 294, 313, 345–348, 410, 619

energetická účinnost 374–380

–, úprava v ČR 379, 380

–, úprava v EU 375–379

energetická náročnost budov 295, 303, 339, 376, 378, 379, 521, 528–531, 537, 538, 541, 553

energetika 353–380

– energetická transformace v ČR 354–365

– energetická transformace v EU 353, 354

energeticko-klimatický balíček 299, 300, 348

Espoo konvence 284

etika ctnosti 56, 57

Evropská adaptační strategie 526

Evropská komise 66, 224, 240, 251, 257, 296, 303–307, 310, 361, 364, 370, 377, 378, 385, 387, 390, 393, 403, 409, 416, 417, 419, 455, 456, 508, 509, 512, 513, 546, 569, 582, 583, 588, 618, 627

evropské azylové právo 267–269

evropský klimatický zákon 113, 301, 605, 606

F

Fit for 55 113, 254, 302, 306–310, 338, 347, 352, 364, 372, 378, 379, 385, 409, 417, 419, 435, 441, 449, 498, 513, 528, 530, 547, 556

Frase, Peter 40, 42

G

G8 138

G20 138

GATT 248, 250–255

Glasgow Climate Pact 148, 186

globální rizika změny klimatu 35–39

–, etické teorie 47–57

–, klasifikace 37

–, sociální a etické důsledky 40–46

I

IIA (Mezinárodní investiční dohoda) 218, 219, 225, 229, 230, 232, 238–240, 242, 245–247

investiční standardy ochrany 226–234

ISDS (systém řešení sporů mezi investorem a státem) 225, 228, 229, 239, 241, 243, 247

– omezení 242

K**Kahneman**, Daniel 60, 61**Katovický klimatický balíček** 186**Kjótský protokol** 70–72, 77, 103, 110, 111, 113, 115, 130, 137, 159–161, 163, 164, 167–175, 199, 179, 180, 182, 187, 199, 230, 233, 282, 294, 295, 298, 303, 312, 317, 329, 345, 348, 349, 407, 432, 454, 512, 545, 612**klima Země**

–, definice 3

– jako politikum 63–67

klimatická ligítace 591–618, 638–640

–, definice 591

–, typy 593–613

–, vznik 591–593

klimatická odpovědnost společnosti

619–641

–, korporace 621–623, 632–636, 638–640

–, udržitelné financování 636, 637

–, východiska 619–621

klimatická opatření 226–228**klimatická změna**

–, lidskoprávní přístup 189–215

–, aplikovatelnost tradičních lidských práv 210, 211

–, nové lidské právo 211–213

–, základní východiska 190–198

–, zakotvení lidských práv

v mezinárodním právu 198–201

–, mezinárodní ekonomické právo 217–258

–, mezinárodní investiční právo 218

–, mezinárodní obchodní právo 248–258

–, základní východiska 248

klimatické investiční spory 220, 221,

234–238

klimatické inženýrství 275–290

–, právní regulace 279–284

klimatické politiky 67–79**klimatické právo** 99–102, 483

–, cíle 107, 108

–, ČR 311–335

–, legislativa 335–341

–, mezinárodní závazky 317, 318

–, ústavní základy 313–317

–, východiska 311–313

–, EU

–, počátky klimatického práva 293–295

–, politika v oblasti klimatu 138, 293–310

–, prameny práva 297–310

– mezinárodní 269, 270

–, nástroje 143–155

– z hlediska cílů 143

– z hlediska působení 145–155

–, prameny 113

–, právní principy 115–135

–, princip cirkulární ekonomiky 134, 135

–, princip mezigenerační spravedlnosti 131–133

–, princip prevence 119–121

–, princip proporcionality 118, 119

–, princip předběžné opatrnosti 121–123

–, princip společné odpovědnosti 128–131

–, princip spolupráce 117

–, princip suverenity 116, 117

–, princip udržitelnosti 124–127

–, princip zákazu regrese 133, 134

–, princip znečišťovatel platí 127, 128

–, předmět 105

–, specifické rysy 108–111

–, struktura 111, 112

–, východiska 106

–, vývoj 102–105

Kodaňské dohody 173, 174**Kodaňský klimatický fond** 174**kompetenční zákon** 323, 324**konsekvencialismus** 47–52**kontraktualismus** 52–54**L****lesní zákon** 441, 443–447, 449, 486**lesnictví** 144, 146, 285, 307, 313, 326, 331,

332, 335, 340, 407, 416, 419, 429–432,

438, 439, 449, 482, 547, 617, 628

lesy

–, ČR 436–450

–, dotační tituly 446–448

–, kategorizace 441

–, lesní plány 442

–, povinnosti vlastníka 445, 446

–, evropský právní rámec 434–436

–, klimatická změna 429, 430

–, mezinárodní právní rámec 430–434

M**Marakéšské dohody** 173**mechanismus uhlíkového vyrovnání (CBAM)** 254, 255**města**

–, spolupráce mezi městy 522

–, změna klimatu 519–522

metody CDR 276, 277, 280, 282, 285–287**mezinárodní klimatický režim** 199–201**mezinárodní obchodní právo** 248–258**mezinárodní ochrana investic** 225, 238–246**Mezinárodní pakt o občanských****a politických právech (*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*)** 193, 197, 204**mezinárodní právo lidských práv** 198, 199–210, 270, 271**mezinárodní uprchlické právo** 265–267**Mezivládní panel pro změnu klimatu****(IPCC)** 7, 9–13, 58, 102, 104, 106, 108, 140, 173, 189, 194, 196, 219, 221, 238, 247, 255, 259, 261, 276, 277, 279, 284–286, 316, 327, 368, 383, 384, 389–404, 408, 506, 601, 605, 609, 617, 622**migrace**

– klimatická 259

– mezinárodní 264, 265

–, pojem 261

– vnitřní 262

mitigace 28, 59, 63, 64, 66, 67, 69, 70, 72, 74, 75, 78, 79, 86, 93, 100, 105, 107, 108, 112, 1119 125, 130, 138, 139, 140, 143–149, 153, 159, 168, 169, 176, 189, 181–184, 186, 190, 191, 208, 209, 218, 219, 226, 242, 246, 248, 249, 255, 263, 269, 275, 276, 278, 285–287, 294–297, 301, 304, 311, 312, 318, 322, 325, 326, 331, 334, 335, 341, 384, 390, 411, 412, 417, 419, 421, 427, 430, 433, 438, 441, 444, 445, 447, 449, 452, 454, 455, 467, 472, 497, 520, 521, 524–526, 531, 536, 538–543, 591, 594, 596, 599, 606, 608, 618, 621, 627, 632, 640, 641**modal split** 391–397**Montevidejská úmluva** 264**Montrealský protokol** 65, 166, 168, 185, 283, 298, 407, 431, 454, 506, 545**Mulgan, Tim** 42, 43**N****NAFTA** 219, 235, 237**Národní akční plán adaptace** 413, 425, 427, 489, 492, 532, 539, 541**Národní akční plán čisté mobility** 394–396, 404, 565**nařízení LULUCF** 295, 302, 303, 308, 435**nařízení o sdílení úsilí** 295, 302, 303, 309, 417**negativní emisní technologie (*Negative emission technologies, NETs*)** 277, 286**nevládní organizace** 66, 141, 152, 199, 202, 595, 596, 606**nízkouhlíková**

– doprava 391–397

– ekonomika 107, 132, 135, 217, 221–224, 249

Nová agenda pro města 522**O****občanská společnost** 141, 638**oběhové hospodářství** 543–567

–, ČR 556–558

–, Plán odpadového hospodářství ČR 557, 563, 584

–, Politika ochrany klimatu 326, 329–331, 412, 438, 459, 483, 539

–, Strategický rámec cirkulární ekonomiky ČR 2040 482, 557, 563, 584

–, mezinárodní právní rámec 545

–, nebezpečné látky 551

–, pojem 543

–, unijní právní rámec 546–556

–, základní východiska 543

obnovitelné zdroje energie 365–373

–, Bílá kniha EU 369, 385

–, podíl energie z obnovitelných zdrojů 385, 386

– v ČR 372, 373, 497

– v EU 367–372

oceňování emisí

– skleníkových plynů 88–91

– uhlíku 73, 74

odpad

–, akumulátory, baterie 553

–, elektronika a ICT 551

–, obaly 551–553

– stavební 553

odpadové hospodářství v ČR 558–566

–, energetické využití 563, 564

–, energie biomasy 565

–, hierarchie 560

–, komunální odpad 561

–, právní rámec 559, 560

–, ukládání odpadu na skládky 562

OSN

–, mezinárodní klimatický režim 159–188

– –, prameny 161–188

– –, vznik 160

ovzduší 501–517

–, ČR 514–516

–, kvalita v ČR a v Evropě 506–509

–, ochrana klimatu 501–509

–, řešení znečištění (EU) 510–513

P

Pakt starostů a primátorů pro klima

a strategii 75, 524, 526, 537

památková ochrana 538–540, 542

Panel IPCC 106, 140, 194, 276, 277, 279, 284, 285, 327, 383, 601

Pařížská dohoda 70–72, 75, 77–80, 103,

104, 107, 108, 110, 111, 113, 115, 121, 126,

127, 130, 131, 133–135, 159–161, 163, 164,

176–188, 191, 199–201, 214, 219, 221–224,

226, 232, 238, 239, 240, 244, 247–249,

256–258, 270, 277, 282, 286, 295, 298,

303–305, 311, 312, 317, 318, 328, 331, 332,

336, 338, 385, 407, 412, 433, 454, 475, 543,

545, 546, 569, 581, 592, 596, 599, 602, 604,

609, 611, 612, 617, 618, 619, 622, 631, 632,

636, 639

–, provádění 184–188

Politika ochrany klimatu 323, 330, 331,

337, 412, 438, 565

právo

– na přiměřené bydlení 196

– na přiměřenou výživu 195

– na sebeurčení 197, 201, 204

– na vodu 196, 315, 316, 475, 476, 496

– na zdraví 192, 194, 201, 210

– na život 42, 192, 193, 205, 210, 316, 476, 593, 599, 600, 602

problém parazitování (*free-rider issue*) 76

přírozenoprávní teorie 54, 55

přízemní ozon 501, 504–507

R

rámcová směrnice o vodách 477–479

rámcová úmluva OSN o změně klimatu

(UNFCCC) 69–72, 75, 77, 79, 80,

103–107, 111, 113, 117, 118, 120, 122,

126, 129, 130, 133, 137, 139, 159, 162,

163–170, 172, 187, 188, 191, 199, 214,

433, 453, 475, 545

–, principy 70

renovační vlna pro Evropu 526–528

rozhodnutí z Limy 176

S

skleníkový efekt

–, definice 4, 5

směrnice EED 303, 374, 377, 378

směrnice o odpadech 553, 555

směrnice RED I 369, 370

směrnice RED II 303, 366, 367, 371–373

směrnice SAVE 295, 376

směrnice z Almaty 214

smlouva o dodávkách energie (*power purchase agreement, PPA*) 366

Smlouva o fungování EU (SFEU) 297

–, energetika 297

soft law 109, 110, 162, 178, 198, 200,

262, 266, 430, 531, 541, 619, 623–626

– mezinárodní 522–526

Společná zemědělská politika EU (SZP)

415, 416

stát

–, lidskoprávní povinnosti 201–210

stavební zákon 324, 340, 404, 532, 534

– nový 340, 422, 423, 445, 460, 468, 485, 493, 520, 532–536

Strategický rámec udržitelného rozvoje

ČR 328

Strategie EU ke snížení emisí metanu 547
Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu (2013) 295

– aktualizovaná podoba (2021) 295, 333, 414, 462

Světová meteorologická společnost (WMO) 160

Světová obchodní organizace (WTO) 139, 159, 217, 218, 248–255, 258

systém sdíleného úsilí 308, 340, 388, 397, 400, 401, 405

T

taxonomie 155, 224, 305, 339, 357, 626–630

–, Evropské nařízení o taxonomii 626

U

udržitelná spotřeba 569–588

–, ČR 584–587

–, dopad na životní prostředí 570–574

–, odpovědnost spotřebitelů za změnu klimatu 574–580

Úmluva o uprchlících 261, 265–267, 272, 599

Úmluva o vodách 473, 474

Úmluva OSN o mořském právu (UNCLOS) 265, 281, 282, 287

UN-Habitat Assembly 522, 525

uprchlík

–, pojem 261

urbanismus

–, problematika 519–541

–, územní plánování 535

uskupení států 137–139

USMCA 237

uvízlá uhlíková aktiva (*stranded assets*) 76, 224, 234, 636

V

Varšavský mezinárodní mechanismus pro ztráty a škody (WIM) 176, 270

veřejný zájem 119, 127, 230, 318–322, 325, 326, 422, 442, 444, 531, 532, 539, 540

Vídeňská úmluva na ochranu ozonové vrstvy 65, 163, 164, 283, 506

Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu (NKEP) 355, 356, 361, 362, 364, 372, 373

vnitrostátní stanovené příspěvky (*Nationally determined contributions*)

72, 120, 130, 139, 176, 178, 181, 191, 222, 249, 256

voda 471–499

–, ČR 479–498

–, koncepce ochrany před následky sucha 482, 490

–, ochrana před povodněmi 488

–, Politika územního rozvoje 485, 486, 489, 535

–, Státní politika ŽP 481, 556

–, šetrné využívání vody 496

–, územní ochrana vody 486

–, mezinárodněprávní rámec 472–475

–, změna klimatu 471, 472

vodní zákon 442, 448, 483–492, 496–498

Z

zákon o hospodaření energií 339, 365, 380, 537, 558

zákon o ochraně ovzduší 373, 396, 515, 516

zákon o ochraně přírody 320, 443, 445, 448, 459–463, 465–467, 492

zákon o ochraně zem. půd. fondu 421, 445

zákon o podporovaných zdrojích energie 339, 365, 373, 448, 497

zákon o pozemkových úpravách 426

zákon o státní památkové péči 539

zákon o vodovodech a kanalizacích 491, 497

zařízení pro energetické využívání komunálního odpadu (ZEVO) 563, 564

Zelená dohoda pro Evropu 152, 302, 306–310, 334, 372, 385, 414, 526, 528, 530, 541, 548, 582, 583

zemědělský půdní fond (ZPF) 421–424, 426, 533

zemědělství 411–427

–, ochrana kvality zemědělské půdy 423–425

–, omezování emisí 417, 418

–, využití biomasy 419

Klimatické právo

Hana Müllerová a kol.

Vydává Wolters Kluwer ČR
U Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3,
v roce 2022 jako svou 4801. publikaci.
Odpovědná redaktorka Anna Vodičková
Grafická úprava obálky Studio Marvil
Vydání první
Stran 728

Tisk Sowa Sp. z o. o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Polsko

Obsah této publikace naleznete také v ASPI.



E-kniha k dostání na obchod.wolterskluwer.cz

www.wolterskluwer.cz
e-mail: obchod@wolterskluwer.cz
tel. 246 040 400