

# Napětí mezi veřejnými zájmy v ochraně životního prostředí a klimatu

Tereza Snopková\*

**Abstrakt:** V právní úpravě ochrany životního prostředí a ochrany klimatu existuje řada podobných prvků, ale obě oblasti mají také vlastní cíle. Ty jsou na jedné straně podobné a je mezi nimi vzájemná provázanost a synergie, v některých případech si ale opatření k jejich naplnění konkurují. Snaha o dosažení klimatických cílů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů i v oblasti přizpůsobení se změně klimatu přímo benefituje z existence složek životního prostředí a jejich kvalitního stavu. Některá klimatická opatření se však dostávají s ochranou životního prostředí do konfliktu. V předloženém příspěvku se zabývám konkurencí veřejných zájmů v obou dotčených oblastech, respektive jejich možnou symbiózou. Dále se ve spojení s aktuálně projednávanými předpisy na úrovni EU zabývám pojetím veřejného zájmu, respektive převažujícího veřejného zájmu na využití obnovitelných zdrojů energie.

**Klíčová slova:** změna klimatu, biologická rozmanitost, ekosystémové služby, veřejný zájem, převažující veřejný zájem

## Úvod

V právní úpravě ochrany životního prostředí a ochrany klimatu lze najít řadu podobných prvků, jako je terminologie, principy nebo uplatnění struktury nástrojů administrativně-právních a ekonomických. Souhrn právních norem, které se týkají klimatické změny, lze na jedné straně považovat za samostatný obor klimatického práva, na druhé straně na ně může být nahlíženo z hlediska vymezování určitých relací ve vztahu k právu životního prostředí.<sup>1</sup> Z hlediska tohoto příspěvku nicméně není podstatné vzájemné vymezování nebo definování oborů práva,<sup>2</sup> ale spíše odlišení obou oblastí právní úpravy z hlediska cílů, které se vzájemně doplňují či ovlivňují, a dále pro účely zdůraznění problematiky synergičtých nebo konkurujících veřejných zájmů v obou oblastech.

V první části tohoto příspěvku jsou charakterizovány cíle mezinárodní právní úpravy ochrany klimatu. Na příkladu Úmluvy o biologické rozmanitosti<sup>3</sup> jsou dále popsány cíle pro ochranu biodiverzity jako vybranou oblast práva životního prostředí.<sup>4</sup>

\* JUDr. Tereza Snopková, Ph.D., vědecká pracovnice, Ústav státu a práva AV ČR, a členka České společnosti pro právo životního prostředí. E-mail: tereza.snopkova@ilaw.cas.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9926-1814>. Tento článek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR *Právo ochrany klimatu* podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

1 MÜLLEROVÁ, Hana. Klimatické právo jako vznikající právní obor. In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 99–102.

2 V tomto odkazuji na citované dílo MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 99–113, jakož i další příspěvky v publikaci MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Klimatické právo*.

3 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 134/1999 Sb., o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti.

4 Biologickou rozmanitostí se podle čl. 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti rozumí variabilita všech žijících organismů včetně, mimo jiné, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí. Pro účely tohoto příspěvku zaštiťuje biologická rozmanitost problematiku ochrany složek životního prostředí (voda, les, půda aj.), které jsou ohrožené změnou klimatu, ale zároveň umožňují reakci na ni. Pro účely nahlížení na potenciálně konkurující veřejné zájmy je v tomto příspěvku ochrana biodiverzity, resp. přírody zastřešujícím pojmem

V druhé části příspěvku je věnována pozornost promítnutí mezinárodních klimatických závazků do unijního práva. V této úrovni jsou zkoumána vybraná opatření pro užší propojení mezi žádoucími klimatickými opatřeními a ochranou životního prostředí, a to se zaměřením na řešení potenciálního konfliktu mezi ochranou přírody a využitím obnovitelných zdrojů energie.

Ve třetí části příspěvku je přiblíženo obecné pojetí veřejného zájmu a dále vymezení veřejného zájmu v obou řešených oblastech právní úpravy. Důraz je kladen na podporu takového řešení, které bude hájit zájmy obou oblastí, respektive v němž opatření k naplnění veřejného zájmu v jedné oblasti nebudou negativně zasahovat do oblasti druhé. Společným cílem je tedy dosažení *win-win* řešení, které přináší ochranu klimatu a současně umožňuje ochranu (respektive obnovu) přírody, potažmo složek životního prostředí.

Ve čtvrté, závěrečné části příspěvku je provedeno shrnutí zkoumaných otázek a základních požadavků na synergické řešení ochrany klimatu a ochrany přírody.

## 1. Cíle ochrany klimatu a cíle ochrany biodiverzity

Dříve než bude pozornost věnována konkrétním cílům v obou oblastech právní úpravy, je žádoucí zohlednit jejich právní formu. Mezinárodní právní úprava ochrany klimatu je totiž specifická v tom, že se vyznačuje velkou mírou deformalizace, kdy do vyjednávání klimatických závazků vstupují ve velké míře nestátní aktéři a kdy právní charakter vyjednaných závazků směřuje spíše k méně formálním, dobrovolným příslibům a k využití nástrojů *soft law*.<sup>5</sup> Jedním z důvodů tohoto přístupu je obtížnost dosažení shody mezinárodního společenství na závazném způsobu řešení, což je patrné např. také z vágních a měkkých ustanovení Pařížské dohody.<sup>6</sup>

Využití nezávazných opatření a cílů se nicméně objevuje také v oblasti ochrany biodiverzity (jde např. o výstupy z konferencí smluvních stran).

Obecně jsou i takové nástroje důležitou součástí právní úpravy. Jejich role je důležitá v rámci stanovení dlouhodobých (politických) globálních cílů a naplnění očekávání veřejnosti. Kromě toho je jejich naplňování měřítkem pokroku nebo naopak stagnace, na což

---

pro ekosystémy, chráněné druhy, půdu, vodu, lesy aj., kdy cílem ochrany přírody je zajistit, aby biosféra poskytovala maximální prospěch současným generacím a aby si zároveň uchovala svůj potenciál uspokojovat potřeby generací budoucích. K pojmu viz též heslo Příroda. In: NEŠPOR, Zdeněk R. a kol. (ed.). *Sociologická encyklopedie*. Sociologický ústav AV ČR, v. v. i. [online]. [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <<https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/P%C5%99%C3%ADroda>>. Viz též zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody, v čl. 1: „Účelem zákona je za účasti příslušných krajů, obcí, vlastníků a správců pozemků přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji;“ nebo v čl. 2 odst. 1, kde se uvádí: „Ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“ Je třeba vést v patrnosti také to, že Úmluva o biologické rozmanitosti samozřejmě není jedinou mezinárodní úmluvou pro ochranu životního prostředí, resp. ochranu biodiverzity, respektive přírody.

<sup>5</sup> MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 109–110.

<sup>6</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2017 Sb. m. s., o sjednání Pařížské dohody, přijaté v Paříži dne 12. prosince 2015. Blíže viz MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 110. Balounová v tomto kontextu poukazuje na odlišení různého právního charakteru jednotlivých ustanovení Pařížské dohody, která rozděluje na *hard law*, *soft law* a dokonce také *non-law*. Viz BALOUNOVÁ, Eva. Mezinárodní klimatický režim OSN. In: MÜLLEROVÁ, Hana. a kol. *Klimatické právo*.

může veřejnost dále reagovat. Důležitý je také interpretační rámec, který tyto nástroje poskytuje.

## 1.1 Mezinárodní klimatické úmluvy a konference smluvních stran

Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (dále též „UNFCCC“)<sup>7</sup> cílí na dosažení stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by umožnila předejít nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému (viz čl. 2 UNFCCC). K dosažení uvedených cílů by smluvní strany měly postupovat v souladu se zásadami prevence,<sup>8</sup> předběžné opatrnosti,<sup>9</sup> mezigenerační odpovědnosti a solidarity, respektive společné, ale rozdílné odpovědnosti.<sup>10</sup>

Cílem UNFCCC je tedy stanovení závazků smluvních stran ke zmírnění změny klimatu se zaměřením na antropogenní emise podle zdrojů těchto emisí a jejich snížení v důsledku tzv. propadů u všech skleníkových plynů (zde se hovoří o mitigaci). S ohledem na tento cíl UNFCCC podporuje také udržitelné hospodaření s místy propadu a rezervoáry všech skleníkových plynů, včetně biomasy, lesů, oceánů, stejně tak jako ostatních pevninských, pobřežních a mořských ekosystémů [čl. 4 odst. 1 písm. d) UNFCCC].

Podle UNFCCC je třeba realizovat opatření, která by usnadnila přiměřenou adaptaci na změnu klimatu, spolupracovat při přípravě na adaptaci vůči dopadům změny klimatu, jakož i v přiměřeném rozsahu zohledňovat změnu klimatu v systémech sociální, hospodářské a environmentální politiky a směřovat k minimalizaci nepříznivých účinků realizovaných projektů a opatření ke zmírnění či přizpůsobení se změně klimatu na hospodářství, na zdraví obyvatelstva a na kvalitu životního prostředí [viz čl. 4 odst. 1 písm. e) a f) UNFCCC].

Pařížská dohoda dále rozvíjí cíl zlepšit globální reakci na hrozby změny klimatu, a to v návaznosti na udržitelný rozvoj. Jak už bylo řečeno, text Pařížské dohody je na jedné straně v podstatě kompromisní.<sup>11</sup> Na druhé straně je Pařížská dohoda konkrétnější ve stanovení rámcových cílů a jako taková se stala základem pro zdůvodnění a obsah národních rámcových klimatických zákonů, případně podkladem pro klimatickou litigaci.<sup>12</sup>

Hlavními směry dalšího vývoje jsou podle čl. 2 Pařížské dohody: a) 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

<sup>7</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 80/2005 Sb. m. s., o sjednání Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.

<sup>8</sup> Viz čl. 3 odst. 3, věta první UNFCCC: „[...] smluvní strany by měly předběžně učinit opatření k předvídání, prevenci či minimalizaci příčin vedoucích ke změně klimatu a zmírnit tak její nepříznivé účinky.“

<sup>9</sup> Viz čl. 3 odst. 3, věta druhá UNFCCC: „Pokud existuje hrozba vážné nezvratné škody, neměl by nedostatek úplné vědecké jistoty sloužit jako důvod k odkladu takových opatření za předpokladu, že přístupy a opatření řešící problém změny klimatu jsou nákladově efektivní a jsou schopny zajistit celosvětový prospěch při nejnižších možných nákladech.“

<sup>10</sup> Viz čl. 3 odst. 1, věta první UNFCCC: „[...] smluvní strany by měly chránit klimatický systém ve prospěch současných a budoucích generací lidstva na základě rovnosti a v souladu s jejich společnými, i když rozdílnými, odpovědnostmi a odpovídajícími schopnostmi.“

<sup>11</sup> Müllerová uvádí, že klimatické právo je sice vyvíjeno dynamicky, ale zatím vlastně neúspěšně, neboť se doposud nepodařilo zavést takové typy právních nástrojů, které by vedly k efektivním řešením dopadů klimatické změny. Viz MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 103–104.

<sup>12</sup> K tomu blíže např. BALOUNOVÁ, Eva – SNOPKOVÁ, Tereza. Český klimatický zákon – nutnost nebo...? *České právo životního prostředí*. 2023, roč. 67, č. 1, s. 13–39.

průmyslovou revolucí; b) zvyšování schopnosti přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu, posilování odolnosti vůči změně klimatu a důraz na nízkoemisní rozvoj způsobem, který neohroží produkci potravin.

Podle čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody má být ve druhé polovině tohoto století dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů.

Pařížská dohoda v oblasti mitigace pracuje s vnitrostátně stanovenými příspěvky (*Nationally Determined Contributions*, NDCs), které si každá smluvní strana připraví, sdělí a bude zachovávat, tj. bude provádět mitigační opatření tak, aby dosáhla cílů těchto příspěvků (viz čl. 4 odst. 2 Pařížské dohody). K tomu Pařížská dohoda požaduje, aby smluvní strany přijaly podle potřeby opatření k ochraně a zvyšování propadů a rezervoárů skleníkových plynů, pokud jde o biomasu, oceány aj. včetně lesů (viz čl. 5 odst. 2 Pařížské dohody),<sup>13</sup> tj. předpokládá využití kvality složek životního prostředí pro dosažení klimatických cílů.

K cílům Pařížské dohody se výslovně hlásí Glasgow Climate Pact přijatý konferencí smluvních stran v Glasgow 2021, který potvrzuje jí stanovené teplotní cíle. Současně uznává, že dopady změny klimatu budou při nárůstu teploty o 1,5 °C mnohem nižší než při nárůstu o 2 °C, a vyslovuje odhodlání usilovat o to, aby se nárůst teploty omezil na 1,5 °C.<sup>14</sup>

V oblasti adaptace smluvní strany v Pařížské dohodě uznávají, že jde o globální výzvu, které všichni čelí a která má místní, krajské, celostátní, regionální a mezinárodní rozměry, je klíčovou složkou dlouhodobé globální odpovědi na změnu klimatu a přispívá k ní (viz čl. 7 odst. 2 Pařížské dohody). Adaptační opatření musí brát v úvahu zranitelné ekosystémy a adaptace jako taková by měla být začleněna do příslušných socioekonomických a environmentálních politik a opatření (viz čl. 7 odst. 5 Pařížské dohody).<sup>15</sup>

Důraz na teplotní cíle a jejich spojení s úlohou lesů a dalších ekosystémů, které působí jako pohlcovače a zásobníky skleníkových plynů, potvrdila také konference v Sharm El-Sheikh (*Climate Change Conference*, COP 27) konaná v listopadu 2022.<sup>16</sup> Sharm el-Sheikh *Implementation Plan* zvláště zdůraznil naléhavou potřebu okamžitého a trvalého snížení celosvětových emisí skleníkových plynů ve všech příslušných odvětvích, a to i prostřednictvím většího využívání nízkoemisní a obnovitelné energie.<sup>17</sup> Uvedený plán zároveň vybízí smluvní strany, aby pro svá zmírňující a adaptační opatření podle potřeby zvážily řešení založená na přírodě nebo ekosystémové přístupy.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Takže není divu, že EU se vydává tím směrem, viz BRANS, Edward. Climate Change Liability, Negative Emissions and Biodiversity Restoration. *Journal for European Environmental & Planning Law*. 2022, Vol. 19, No. 4, s. 320–321.

<sup>14</sup> Glasgow Climate Pact, body 20–22. In: *United Nations Framework Convention on Climate Change* [online]. Dostupné z: <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_10\\_add1\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf)>.

<sup>15</sup> Potřebu adaptace zdůraznil také již zmíněný Glasgow Climate Pact, a to s odkazem na to, že podle závěrů pracovní skupiny I k šesté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu se klimatické a povětrnostní extrémny a jejich nepříznivé dopady na lidi a přírodu budou s každým dalším nárůstem teploty dále zvyšovat. Glasgow Climate Pact, body 6–7.

<sup>16</sup> Viz hlavní výstupy konference. Five Key Takeaways from COP27. In: *United Nations Climate Change* [online]. [cit. 2023-10-03] Dostupné z: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/sharm-el-sheikh-climate-change-conference-november-2022/five-key-takeaways-from-cop27>>; Sharm el-Sheikh Implementation Plan, bod 30. In: *United Nations Climate Change* [online]. Dostupné z: <<https://unfccc.int/documents/624444>>.

<sup>17</sup> Sharm el-Sheikh Implementation Plan, bod 12.

<sup>18</sup> Ibidem, bod 81. V tomto požadavku odkazuje na rezoluci Shromáždění OSN pro životní prostředí ze dne 2. 3. 2022, UNEP/EA.5/Res.5, v níž jsou podpořena přírodní řešení ve spojení s udržitelným rozvojem.

## 1.2 Cíle Úmluvy o biologické rozmanitosti

Úmluva o biologické rozmanitosti přijatá v roce 1992<sup>19</sup> si klade tři hlavní cíle: ochranu biologické rozmanitosti, udržitelné využívání jejích složek a spravedlivé a rovnoměrné rozdělování přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů.<sup>20</sup> Přestože uvedená úmluva vznikala nezávisle na klimatických úmluvách a změna klimatu se jako stěžejní téma v jejím textu neobjevuje, cíle mezinárodních úmluv v obou oblastech právní úpravy jsou vzájemně slučitelné (konvergentní) a doplňují se.<sup>21</sup> Již v preambuli Úmluvy o biologické rozmanitosti se poukazuje na potřebu předvídat, preventivně omezovat a odstraňovat příčiny významného snížení nebo ztráty biologické rozmanitosti přímo u jejích zdroje. Tam, kde existuje hrozba 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.<sup>22</sup> Změna klimatu je přitom přímou příčinou, která čím dál více zhoršuje dopad dalších příčin na přírodu a blahobyt lidstva.<sup>23</sup> Biologická rozmanitost je ohrožena důsledky klimatické změny,<sup>24</sup> přitom je zároveň nástrojem pro řešení globální klimatické krize.

Propojení s dosahováním klimatických cílů a vzájemné přínosy řešení obou oblastí společně výslovně vyzdvihly cíle z Aichi v rámci desetiletého plánu na ochranu biodiverzity.<sup>25</sup> Podle cíle 15 mělo dojít ke zvýšení odolnosti ekosystémů a pomocí biologické rozmanitosti přispět k zásobám uhlíku, a to prostřednictvím opatření k jejímu zachování a obnově, včetně obnovy nejméně 15 % poškozených ekosystémů. Nicméně cíle z Aichi, byť jim bylo věnováno hodně pozornosti, nebyly v praxi ve větším měřítku v cílovém roce 2020 naplněny.<sup>26</sup>

Na uvedené postupy navázala další jednání, která vyústila v přijetí Globálního rámce pro biologickou rozmanitost (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, Montreal 2022).<sup>27</sup> Ten však podobně jako cíle z Aichi není závazný.<sup>28</sup> Globální rámec pro biolo-

<sup>19</sup> Jak již bylo řečeno výše, Úmluvu o biologické rozmanitosti využívám pro účely tohoto příspěvku jako jeden z pramenů mezinárodního práva životního prostředí, a to pro účely srovnání s cíli právní úpravy ochrany klimatu.

<sup>20</sup> Čl. 1 Úmluvy o biologické rozmanitosti.

<sup>21</sup> MALJEAN-DUBOIS, Sandrine – WEMAËRE, Matthieu. Biodiversity and Climate Change. In: MORGERA, Elisa – RAZZAQUE, Jona (eds). *Biodiversity and Nature Protection Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, s. 297. Viz též SNOPKOVÁ, Tereza. Biodiverzita. In: MÜLLEROVÁ, Hana. a kol. *Klimatické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 452–455.

<sup>22</sup> MALJEAN-DUBOIS, Sandrine – WEMAËRE, Matthieu. *Biodiversity and Climate Change*, s. 297.

<sup>23</sup> Viz dokument Mezivládního vědecko-politického panelu pro biologickou rozmanitost a ekosystémové služby: DÍAZ, Sandra – SETTELE, Josef – BRONDÍZIO, Eduardo S. (eds). *Globální hodnotící zpráva o biologické rozmanitosti a ekosystémových službách – Shrnutí pro tvůrce politik*. Bonn: Sekretariát IPBES, 2019, s. 10. Do českého znění z oficiální anglické verze dokument (dále též jako „Globální hodnotící zpráva IPBES“) přeložilo Ministerstvo životního prostředí ČR. Zde se uvádí: „Přímými příčinami změny přírody s největším globálním dopadem jsou (počínaje těmi s největším dopadem): změny ve využívání pevninského a mořského území, přímé využívání organismů, změna klimatu, znečištění prostředí a invaze nepůvodních druhů. Těchto pět přímých příčin je výsledkem řady hlubších, nepřímých příčin změny, jež jsou podporovány hodnotami a chováním společnosti [...]“

<sup>24</sup> K tomu, aby mohly být naplněny Cíle udržitelného rozvoje a Víze biologické rozmanitosti do roku 2050, je třeba při definování budoucích cílů zohlednit dopady změny klimatu. Viz Globální hodnotící zpráva IPBES.

<sup>25</sup> The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets. In: *Convention on Biological Diversity* [online]. Dostupné z: <<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf>>.

<sup>26</sup> STEJSKAL, Vojtěch. Aktuální otázky implementace mezinárodních předpisů v oblasti ochrany a obnovy přírodních stanovišť do českého práva. In: DAMOHORSKÝ, Milan (ed.) et al. *Ochrana světového přírodního a kulturního dědictví a ochrana biologické rozmanitosti z právního pohledu*. Beroun: Právnická fakulta Univerzity Karlovy v nakladatelství Eva Rozkotová, 2023, s. 150.

<sup>27</sup> Rámec byl schválen v kanadském Montrealu na patnáctém zasedání konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti (COP 15).

gickou rozmanitost nicméně potvrzuje to, že jednou z hlavních příčin degradace biodiverzity je změna klimatu, a zdůrazňuje biologickou rozmanitost jako základ pro kvalitu lidského života, zdravou planetu a ekonomickou prosperitu všech lidí i pro žití v rovnováze a souladu s Matkou Zemí.

Dlouhodobý cíl stanovený do roku 2050 předpokládá, že se biologická rozmanitost využívá a obhospodařuje udržitelně a přínosy přírody lidem včetně ekosystémových funkcí a služeb jsou ceněny, zachovány a posilovány, popř. jsou obnovovány, a to ve prospěch současné i budoucích generací.<sup>29</sup>

Z cílů, kterých má být dosaženo do roku 2030, lze zmínit např. cíl 8, v němž je požadováno minimalizovat dopady změny klimatu a okyselení oceánů na biologickou rozmanitost a zároveň podporovat pozitivní dopady opatření v oblasti klimatu na biologickou rozmanitost, a to se zahrnutím přírodně blízkých řešení nebo ekosystémového přístupu. Cíl 11 se věnuje potřebě obnovit (respektive zachovat a posílit) přínosy přírody pro lidi včetně ekosystémových funkcí a služeb, a to opět s podporou přírodně blízkých řešení nebo ekosystémového přístupu ve prospěch všech lidí a přírody. V cíli 19, který upravuje finanční mechanismy, se požaduje optimalizace společných přínosů a synergií financování zaměřeného na krizi biologické rozmanitosti a klimatu. Podnětný je také požadavek na zahrnutí otázek biologické rozmanitosti do procesu participativního a integrovaného územního plánování (cíl 1) nebo požadavek na řešení modrozelené infrastruktury v urbanizovaném prostředí, jakož i začlenění otázky biologické rozmanitosti do urbanismu (cíl 12) nebo průřezové téma podpory spolupráce, přenosu technologií či vědeckého výzkumu v dané oblasti (cíl 20).

### 1.3 Vzájemné postavení ochrany klimatu a životního prostředí

Z hlavních mezinárodních klimatických úmluv jsou zřejmé dva směry reakce na klimatickou změnu. Jedním je mitigace a druhým adaptace. Mitigace zahrnuje lidské aktivity zaměřené na snižování emisí skleníkových plynů z jejich zdrojů a na posílení jejich odstraňování pomocí tzv. propadů uhlíku.<sup>30</sup> Adaptace směřuje ke snížení zranitelnosti vůči dopadům klimatické změny a k posílení odolnosti prostředí na úrovni společnosti, hospodářství i životního prostředí. Posílení adaptačních kapacit a odolnosti pomáhá minimalizovat dopady změny klimatu, řešit nevyhnutelné dopady sociálně vyváženým způsobem a zlepšit životní podmínky v zasažených oblastech. Včasná příprava na tyto dopady je nákladově efektivní a může mít rovněž značné vedlejší přínosy pro ekosystémy, zdraví a hospodářství.<sup>31</sup> Zatímco mitigace se snaží chránit přírodní systémy před lidskými systémy, adaptace má opačný účel.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Aktuální otázky implementace mezinárodních předpisů v oblasti ochrany a obnovy přírodních stanovišť do českého práva*, s. 154.

<sup>29</sup> K ekosystémovým funkcím a roli přírody (kromě řešení změny klimatu jde např. o zajištění potravin, pitné vody, čistého ovzduší, opylování rostlin nebo o ochranu před povodněmi, ochlazování ve městech či rekreaci) viz též BRANS, Edward. *Climate Change Liability, Negative Emissions and Biodiversity Restoration*, s. 325.

<sup>30</sup> MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 108.

<sup>31</sup> Viz bod 32 preambule 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“) a odkaz na strategii Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, COM(2021) 82 final.

<sup>32</sup> MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 108.

Opatření mitigační a adaptační jsou velmi úzce provázána. Potřeba adaptace je v podstatě ovlivněna mírou mitigace, a naopak platí, že pokud selžou snahy o dostatečnou mitigaci, adaptace bude o to důležitější.<sup>33</sup>

Jaký je tedy vztah mezi ochranou klimatu a ochranou biodiverzity, potažmo složek životního prostředí z hlediska naplnění mitigačních a adaptačních cílů?

Biomasa, oceány nebo lesy jsou důležité z hlediska ukládání a pohlcování uhlíku.<sup>34</sup> Pomáhají tedy k dosahování mitigačních cílů a vyrovnávají emise skleníkových plynů z činností, které nemohou v bezemisním režimu fungovat. V důsledku oslabení složek životního prostředí však dochází dále ke snížení kapacity pohlcování uhlíku a uvolnění emisí skleníkových plynů, celkově se snižuje biologická rozmanitost.

Pozitivní role složek životního prostředí se projevuje také v adaptaci. Zlepšení stavu složek životního prostředí, přírodně blízké postupy a ekosystémová řešení zvyšují odolnost prostředí, zajišťují ochranu před erozí, přístup k vodě apod.

Zatímco některá opatření v ochraně klimatu, a to zejména opatření v rovině adaptace, mohou být přínosná také z pohledu ochrany biodiverzity (kvalitní les je přínosem pro odolnost prostředí a také jako rezervoár uhlíku), jiná mohou být potenciálně v konfliktu. Např. navýšení podílu využití obnovitelných zdrojů energie může potenciálně zasáhnout do stávajícího využití území, tj. ochrany půdy, do ochrany vodních zdrojů či druhové nebo územní ochrany, čímž vzniká napětí mezi chráněnými zájmy, které se právní úprava snaží usměrňovat.

## 2. Unijní právo – ochrana klimatu, vývoj a aktuální trendy ve vztahu k ochraně biodiverzity

Na úrovni EU byla klimatická politika řešena velmi brzy po vydání první hodnotící zprávy IPCC v roce 1990, tedy ještě před uzavřením UNFCCC. Již v 90. letech byl položen základ pro tři hlavní obsahové pilíře evropské klimatické politiky a práva, jimiž jsou snižování emisí skleníkových plynů, podpora obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti.<sup>35</sup>

Rámcové cíle EU jako smluvní strany klimatických úmluv byly zakotveny prostřednictvím 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“), specifické cíle pro jednotlivé oblasti jsou obsaženy zejména v balíčku *Fit for 55*.<sup>36</sup> Evropský právní rámec pro klima v preambuli odkazuje jak na závěry Mezivládního panelu pro změnu klimatu, tak

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Blíže např. bod 2 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/839 ze dne 19. dubna 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2018/841, pokud jde o oblast působnosti, zjednodušení pravidel pro vykazování a zajištění souladu a stanovení cílů členských států pro rok 2030, a nařízení (EU) 2018/1999, pokud jde o zlepšení monitorování, vykazování, sledování pokroku a přezkum. Preambule reflektuje mimo jiné hodnotící zprávu IPBES, jakož i unijní strategie a postupy. Též např. sdělení Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 – Navrácení přírody do našeho života, Strategie EU v oblasti lesnictví do roku 2030, Strategii EU pro ochranu půdy do roku 2030 – Využití přínosů zdravé půdy pro lidi, potraviny, přírodu a klima.

<sup>35</sup> MÜLLEROVÁ, Hana. *Klimatické právo jako vznikající právní obor*, s. 104.

<sup>36</sup> K balíčku *Fit for 55* například BALOUNOVÁ, Eva. Klimatické právo EU. In: MÜLLEROVÁ, Hana a kol. *Klimatické právo*, s. 306–310.

na Globální hodnotící zprávu IPBES, tj. propojuje řešení změny klimatu s otázkou ochrany biodiverzity.

Evropská unie si v evropském právním rámci pro klima vytyčila závazek – cíl, který byl oznámen podle Pařížské dohody, a to snížit emise do roku 2030 na alespoň 55 % oproti roku 1990 a dále dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050.<sup>37</sup> Pro období po roce 2050 si Evropská unie klade za cíl dosáhnout záporných emisí.<sup>38</sup> Průběžným cílem je dosažení čistého snížení emisí (*net emission reduction*) o nejméně 55 % do roku 2030 v porovnání s rokem 1990.<sup>39</sup> To znamená, že by mělo dojít k dosažení rovnováhy mezi antropogenními zdroji emisí skleníkových plynů v rámci celého hospodářství a mezi jejich pohlcováním pomocí propadů.<sup>40</sup>

Naplnění unijního závazku je dále rozvedeno v celé řadě sektorových oblastí právní úpravy. Z hlediska pojmenování symbiózy, respektive konfliktu mezi veřejnými zájmy v oblasti ochrany klimatu, respektive ochrany biodiverzity jsou dále přiblíženy tři oblasti právní úpravy: oblast využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF), oblast obnovitelných zdrojů energie (dále též „OZE“) a právní rámec obnovy přírody.

## 2.1 Využívání půdy, změny ve využívání půdy a lesnictví

Nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF)<sup>41</sup> stanoví pro členské státy EU právně vymahatelný závazek snížit emise a zvýšit jejich pohlcování v odvětví využívání půdy a lesnictví. Strategie na úseku LULUCF je propojena s unijní strategií pro lesnictví<sup>42</sup> a strategií pro biodiverzitu,<sup>43</sup> tj. s požadavkem na posílení výsadby nových stromů, zvýšenou ochranu starých lesů, obnovou přírody a ochranou na uhlík bohatých částí přírody. Jde v podstatě o úkoly, které vychází z UNFCCC a čl. 5 Pařížské dohody, tj. posílení propadů a rezervoárů uhlíku. Není tedy překvapivé, že EU posiluje tento směr právní regulace, a to s důrazem na užší propojení mezi emisními cíli v ochraně klimatu a rolí přírody.<sup>44</sup> V oblasti plnění na úseku LULUCF lze z povahy věci očekávat postupy, které budou prospěšné jak pro zlepšení stavu složek životního prostředí, tak pro mitigaci změny klimatu.

<sup>37</sup> Čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119. Dosažení klimatické neutrality vyžaduje, aby emise CO<sub>2</sub>, které stále vznikají v důsledku lidské činnosti, byly kompenzovány odstraněním emisí CO<sub>2</sub> z atmosféry. Viz např. BRANS, Edward. *Climate Change Liability, Negative Emissions and Biodiversity Restoration*, s. 315.

<sup>38</sup> Čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119.

<sup>39</sup> Čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119. Jedná se tedy o celkové vypouštění skleníkových plynů po odečtení zachycování a využívání uhlíku nebo ukládání CO<sub>2</sub> v nově vzniklých zařízeních. To znamená, že by mělo dojít k dosažení rovnováhy mezi antropogenními zdroji emisí skleníkových plynů v rámci celého hospodářství a mezi jejich pohlcováním pomocí propadů. Viz např. BRANS, Edward. *Climate Change Liability, Negative Emissions and Biodiversity Restoration*, s. 315.

<sup>40</sup> Do propadů jsou zahrnuta přírodní i technologická řešení.

<sup>41</sup> 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 ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/839 ze dne 19. dubna 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2018/841, pokud jde o oblast působnosti, zjednodušení pravidel pro vykazování a zajištění souladu a stanovení cílů členských států pro rok 2030, a nařízení (EU) 2018/1999, pokud jde o zlepšení monitorování, vykazování, sledování pokroku a přezkum.

<sup>42</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Nová Lesní strategie do roku 2030, COM(2021) 572 final.

<sup>43</sup> EVROPSKÁ KOMISE. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, COM(2020) 380 final.

<sup>44</sup> BRANS, Edward. *Climate Change Liability, Negative Emissions and Biodiversity Restoration*, s. 321.



Pokud jde o konkrétní nové cíle, revidované nařízení LULUCF stanovuje celounijní cíl dosáhnout čistého pohlcení skleníkových plynů ve výši 310 milionů tun CO<sub>2</sub>eq do roku 2030.<sup>45</sup>

## 2.2 Obnovitelné zdroje energie

Na úseku akcelerace využití OZE je s ohledem na limitované územní možnosti riziko konfliktu ochrany klimatu s cíli ochrany přírody mnohem vyšší a v podstatě očekávané.

Návrh konkrétního řešení podpory OZE je předmětem projednávané revize směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále „revize směrnice o podpoře OZE“), v rámci níž se mimo jiné navyšuje cíl podílu OZE na konečné spotřebě energie v EU, a to na 42,5 % do roku 2030.<sup>46</sup>

V kontextu urychlení povolovacích procesů revize směrnice o podpoře OZE navazuje na přímo závazné (dočasné) nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanovuje rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů. Uvedené nařízení po přechodnou dobu 18 měsíců zavedlo vyvratitelnou domněnku, že u projektů v oblasti OZE existuje převažující veřejný zájem a že tyto projekty slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti pro účely příslušných právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, s výjimkou případů, kdy existují jasné důkazy o tom, že dané projekty mají významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat.<sup>47</sup>

Revize směrnice o podpoře OZE také vymezuje převažující veřejný zájem.<sup>48</sup> Členské státy mají ve směru dosažení zjednodušeného posuzování zajistit (a to dokud nebude dosaženo klimatické neutrality), aby v procesu udělování povolení bylo plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů (včetně spojené infrastruktury) při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech dotčení s environmentálními zájmy považováno za převažující veřejný zájem a sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti.<sup>49</sup> Členské státy mají právo toto pravidlo výjimečně omezit (pouze pro určité části svého území, určité druhy technologií apod.), a to v návaznosti na priority stanovené v jejich vnitrostátních integrovaných plánech v oblasti energetiky a klimatu.

<sup>45</sup> To je změna oproti předchozímu cíli, který směřoval k tomu, aby nedocházelo k produkci čistých emisí skleníkových plynů, tj. aby emise nepřekračovaly pohlcení. Viz původní čl. 4 nařízení (EU) 2018/841.

<sup>46</sup> K průběhu projednávání revize viz Revision of the Renewable Energy Directive. In: *Legislative Train Schedule* [online]. [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-fit-for-55/file-revision-of-the-renewable-energy-directive>>. Z hlediska historického vývoje lze připomenout, že směrnice EU o obnovitelných zdrojích energie byla přijata v roce 2009 s cílem dosáhnout do roku 2020 minimálně 20% OZE na konečné spotřebě energie v EU. V roce 2018 byla směrnice podstatně revidována a byl stanoven cíl dosáhnout do roku 2030 minimálně 32% podílu OZE.

<sup>47</sup> Uvedený převažující veřejný zájem na OZE byl zakotven ve vztahu ke třem oblastem (ochrana evropsky významných lokalit a ochrana volně žijících živočichů a rostlin, ochrana ptáků, ochrana povrchových a podzemních vod) pokrytým směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků.

<sup>48</sup> Čl. 16e revidovaného návrhu.

<sup>49</sup> Konkrétně pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 92/43/EHS, čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES.

Zohlednění jiných veřejných zájmů by mělo být řešeno v podstatě již v rovině územního plánování ve spojení se strategickým posuzováním vlivů na životní prostředí,<sup>50</sup> případně, při zásahu do oblasti Natura 2000, v režimu směrnice o stanovištích.<sup>51</sup>

Na základě revize směrnice o podpoře OZE by měly členské státy provést mapování území tak, aby vyjasnily, jaký je národní potenciál a dostupné plochy pro zavádění energie z obnovitelných zdrojů včetně související infrastruktury (*mapping of areas necessary for national contributions*).<sup>52</sup> V tomto postupu hraje roli také mnohostranné využívání prostoru/území, tj. např. využití území pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů a souběžné jiné využití půdy.<sup>53</sup>

Do 27 měsíců od vstupu revidované směrnice v platnost mají členské státy zajistit přijetí plánu nebo plánů, které jako podskupinu *areas necessary for national contributions* vymezí oblasti pro urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie pro jeden nebo více druhů obnovitelných zdrojů energie (*renewables acceleration areas*).<sup>54</sup> Kritéria pro určení *renewables acceleration areas* zahrnují požadavek upřednostnit umělé a zastavěné plochy (příkladem jsou střechy a fasády budov, bezprostřední okolí staveb dopravní infrastruktury, zemědělské podniky, skládky nebo znehodnocená půda nevyužitelná pro zemědělství); měly by být vyloučeny lokality soustavy Natura 2000 a oblasti určené v rámci vnitrostátních systémů ochrany přírody a biologické rozmanitosti. V zásadě by tedy měly být zvoleny oblasti, kde by zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů neměla významný vliv na životní prostředí.

### 2.3 Nature restoration law

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obnově přírody (dále též „Nature restoration law“)<sup>55</sup> je odůvodněn tím, že se nedaří úbytek biologické rozmanitosti zastavit, a dále tím, že zdravé ekosystémy poskytují zásadní benefity pro společnost (mimo jiné ochranu před přírodními katastrofami způsobenými změnou klimatu, schopnost odstraňovat a ukládat uhlík), a proto je třeba je chránit, respektive aktivně obnovovat.<sup>56</sup>

Nature restoration law přináší nový pohled na ochranu přírody. Namísto ochrany zvláště vyčleněných území směřuje k ochraně krajiny, ale i dalšího prostoru a území, které je člověkem využíváno, a to tak, aby byly obnoveny ekosystémové funkce. Nový koncept tedy využívá komplexní přístup směrem k ochraně složek životního prostředí ve vzájemných souvislostech a také např. ve spojení s městským (urbanizovaným) prostředím.<sup>57</sup>

<sup>50</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

<sup>51</sup> Směrnice Rady 92/43/EHS.

<sup>52</sup> A to do 18 měsíců od platnosti revidované směrnice. Viz čl. 15b revidovaného návrhu.

<sup>53</sup> Za předpokladu, že jde o slučitelné činnosti, které mohou koexistovat, má být takové využití území podle preambule revize směrnice o podpoře OZE podpořeno.

<sup>54</sup> Čl. 15c revidovaného návrhu.

<sup>55</sup> Původní návrh ze dne 22. 6. 2022, COM(2022) 304 final.

<sup>56</sup> Blíže viz odůvodnění a cíle návrhu Nature restoration law.

<sup>57</sup> STEJSKAL, Vojtěch. *Aktuální otázky implementace mezinárodních předpisů v oblasti ochrany a obnovy přírodních stanovišť do českého práva*, s. 153. Projednání návrhu v orgánech EU však provázely ostré politické diskuse, které vedly k okleštění původního návrhu, tedy ke snížení původní ambice obsáhnout co nejširší spektrum obnovy ekosystémů. K tomu např. MIKO, Ladislav. Nature Restoration Law – výhra, prohra, či Pyrrhovo vítězství? In: *Ekolist* [online]. 26. 7. 2023 [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <[https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ladislav-miko-nature-restoration-](https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ladislav-miko-nature-restoration)

V rámci projednávání návrhu hrál významnou roli vztah k OZE.<sup>58</sup> Poslanci se sjednotili v tom, že obnova ekosystémů je klíčem k boji proti změně klimatu a ztrátě biologické rozmanitosti.<sup>59</sup> Nicméně vedle toho byl položen důraz na to, že návrh nebude blokovat novou infrastrukturu pro OZE jakožto zařízení ve veřejném zájmu.<sup>60</sup>

Základní idea vazby mezi obnovou přírody a OZE je v preambuli Nature restoration law vymezena jako požadavek, aby členské státy zohlednily potenciál projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů přispívat ke splnění cílů pro obnovu přírody. Vzhledem k tomu, jak důležité je důsledně řešit dvojí výzvu související s úbytkem biologické rozmanitosti a se změnou klimatu, měla by obnova biologické rozmanitosti zohledňovat využívání energie z obnovitelných zdrojů a naopak.<sup>61</sup> Členské státy mají s možnostmi OZE pracovat již při přípravě národních plánů na obnovu přírody, v nichž mají určit synergie s opatřeními ke zmírňování změny klimatu, přizpůsobování se této změně a také zohlednit své integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu, jakož i dlouhodobé strategie<sup>62</sup> a také závazný cíl EU stanovený pro obnovitelné zdroje pro rok 2030.

Podle změn Nature restoration law schválených Evropským parlamentem mají být plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů (jakož i jejich připojení k síti a samotná síť a akumulární zařízení) pro účely výjimek z povinností neustálého zlepšování a nezhoršování stavu mimo lokality Natura 2000 považovány za projekty v převažujícím veřejném zájmu.<sup>63</sup> Členské státy mohou tento přístup do určité míry korigovat (vyloučit), to však za řádně odůvodněných a zvláštních okolností, v zásadě ve vztahu k určité části svého území, respektive ve vztahu k určitým technologiím.

---

law-vyhra-prohra-ci-pyrrhovo-vitezstvi>. Nejednotný postoj k novému konceptu a jeho širokému záběru dokazuje také výsledek projednání Evropským parlamentem v červenci 2023, kde hlasovalo pro návrh 336 poslanců, 300 proti a 13 poslanců se zdrželo.

<sup>58</sup> Viz informace z jednání: Nature Restoration Law: MEPs Adopt Position for Negotiations with Council. In: *European Parliament News* [online]. 12. 7. 2023 [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230707IPR02433/nature-restoration-law-meps-adopt-position-for-negotiations-with-council>>.

<sup>59</sup> Návrh Nature restoration law definuje v čl. 1 tři základní cíle: a) obnovu biologicky rozmanité a odolné přírody v pevninských a mořských oblastech členských států Unie prostřednictvím obnovy ekosystémů; b) dosažení cílů Unie týkajících se zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se změně klimatu; c) plnění mezinárodních závazků Unie. Na úrovni EU jsou tedy oblast ochrany přírody a změna klimatu výslovně propojeny. V preambuli Nature restoration law (bod 15) se uvádí, že zajištění biologicky rozmanitých ekosystémů a boj proti změně klimatu spolu neoddělitelně souvisejí. Příroda a řešení založená na přírodě, včetně přírodních zásob a propadů uhlíku, jsou pro boj s klimatickou krizí zásadní. Propojeno je také naplnění závazných cílů stanovených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119, tj. cíle dosažení klimatické neutrality v Unii do roku 2050 a záporných emisí po tomto roce; viz bod 16 preambule. Nature restoration law se vztahuje také k dalším nástrojům unijního práva, např. k LULUCF: *K revidovaným cílům politiky Unie v oblasti klimatu patří také posílení příspěvku odvětví půdy, resp. započítávání využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví, které je třeba sladit se souvisejícími politickými iniciativami v oblasti biologické rozmanitosti. Je žádoucí, aby ekosystémy všech kategorií půdy, včetně lesů, pastvin, orné půdy a mokřadů, byly v dobrém stavu, aby mohly účinně zachycovat a ukládat uhlík.* Viz bod 18 preambule.

<sup>60</sup> Viz Projednávání návrhu (2022/0195(COD)). In: *European Parliament* [online]. [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0277\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0277_EN.html)>.

<sup>61</sup> Bod 60 a 61 preambule Nature restoration law.

<sup>62</sup> Nařízení (EU) 2018/1999.

<sup>63</sup> Viz nový vložený článek 5a. Blíže viz k projednávání návrhu: Council Reaches Agreement on the Nature Restoration Law [online]. [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/20/council-reaches-agreement-on-the-nature-restoration-law/>>; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Nature Restoration [online]. [cit. 2023-10-03]. Dostupné z: <<https://www.consilium.europa.eu/media/65128/st10867-en23.pdf>>. Dále také nový bod preambule 35a, respektive 35b, upravené články 4 a 5. Přitom jsou odlišeny postupy mimo lokality Natura 2000 a v oblastech Natura 2000.

### 3. Konkurence veřejných zájmů

Koncept veřejného zájmu je předmětem řady odborných prací,<sup>64</sup> nicméně definice pojmu samotného není jednotná. Univerzální definování tohoto pojmu dále komplikuje jeho neurčitost a zároveň velmi široký záběr.<sup>65</sup> Veřejný zájem je vymezován ve vztahu k pojmu „veřejný statek“ jako určité hodnotě vyžadující zvláštní ochranu.<sup>66</sup> Veřejný zájem obecně pokrývá hodnoty, které veřejnost sdílí jako společné, a stojí nad individuálními nebo skupinovými zájmy; zahrnuje hodnoty, které jsou nezbytné pro rozvíjení společné existence lidí v demokracii.<sup>67</sup> V praxi lze veřejný zájem „vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu či veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám“.<sup>68</sup> Výslovné zakotvení veřejného zájmu v právní úpravě není nezbytně nutné, neboť veřejný zájem je definovaný určitými obecnými atributy. Určení veřejných zájmů je tradičně v zásadě věcí každého státu, stejně tak určení, který zájem v konkrétním případě převládá.<sup>69</sup>

Kromě vymezení veřejného zájmu samotného se objevují snahy o stanovení jakési hierarchie (upřednostnění) veřejných zájmů, a to zejména v případech, kdy je dána potřeba prosadit nebo podpořit nějaké konkrétní řešení. Označení veřejného zájmu za převažující nebo nadřazený nebo veřejný zájem vysoké míry důležitosti<sup>70</sup> nebo výsostný veřejný zájem<sup>71</sup> nicméně nevyklučuje nutnost zmapovat konkrétní konkurující hodnoty a konkrétní případ individuálně posoudit.<sup>72</sup>

Zájemy v oblasti ochrany klimatu i v oblasti ochrany životního prostředí lze jistě v obecné rovině označit za zájmy přesahující zájmy jednotlivce, tj. jako zájmy veřejné. Aniž by bylo nezbytné tyto zájmy jako veřejné výslovně definovat, jde o oblasti ochrany veřejných statků prospěšných celé společnosti. V mezinárodním prostředí jsou přírodní zdroje, respektive biologická rozmanitost tradičně vnímány jako veřejný statek.<sup>73</sup> Úmluva o biologické rozmanitosti deklaruje to, že ochrana biologické rozmanitosti je společným zájmem lidstva.<sup>74</sup>

<sup>64</sup> Viz např. TICHÝ, Luboš – POTACS, Michael (eds). *Public Interest in Law*. Cambridge: Intersentia, 2021.

<sup>65</sup> BEZEMEK, Christopher – DUMBROVSKÝ, Tomáš. The Concept of Public Interest. In: TICHÝ, Luboš – POTACS, Michael (eds). *Public Interest in Law*, s. 3–24.

<sup>66</sup> MÜLLEROVÁ, Hana. Ochrana přírody a veřejný zájem. In: JANČÁŘOVÁ, Ilona – DUDOVÁ, Jana (eds). *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území. Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 10.

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>68</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46.

<sup>69</sup> VOMÁČKA, Vojtěch. Nature as a Public Interest. In: TICHÝ, Luboš – POTACS, Michael (eds). *Public Interest in Law*, s. 341.

<sup>70</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2020, č. j. 2 As 377/2018-61, týkající se možnosti vybudování podzemního úložiště vyhořelého jaderného paliva a ostatních radioaktivních odpadů v lokalitě Hrádek.

<sup>71</sup> Viz návrh ústavního zákona o ochraně vody a vodních zdrojů, sněmovní tisk č. 1018, 8. volební období, 2017–2021. Vymezení výsostného veřejného zájmu se vztahovalo k zakotvení výsostného veřejného zájmu na ochraně vodních zdrojů sloužících k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou včetně budování vodních děl pro hromadné zásobování obyvatelstva pitnou vodou. Blíže viz SNOPKOVÁ, Tereza. Právo na vodu a aktuální tendence k posílení ochrany vody v ústavněprávní rovině českého práva. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 7, s. 565–579.

<sup>72</sup> Z českého právního prostředí lze připomenout snahu o zakotvení výsostného veřejného zájmu na ochraně vodních zdrojů sloužících k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou, jakož i na výstavbě vodních děl určených k hromadnému zásobování obyvatel pitnou vodou a související vodohospodářské infrastruktury. K tomu blíže viz *Ibidem*, s. 575.

<sup>73</sup> Byť limitovaný státními hranicemi. Viz VOMÁČKA, Vojtěch. *Nature as a Public Interest*, s. 330–331.

<sup>74</sup> Zároveň potvrzuje, že státy mají suverénní právo na své biologické zdroje a jsou zodpovědné za ochranu své biologické rozmanitosti a za využívání svých biologických zdrojů udržitelným způsobem. Viz preambule Úmluvy o biologické rozmanitosti.

Také v evropském právním rámci je ochrana přírody<sup>75</sup> chápána jako základní cíl v obecném zájmu Společenství.

K tomu přistupuje veřejný zájem na ochraně klimatu. Smluvní strany UNFCCC uznávají, že změna klimatu Země a její nepříznivé důsledky jsou společným problémem celého lidstva.<sup>76</sup> Zároveň „[s]kutečnost člověkem zapříčiněného globálního oteplování a závažnosti jeho důsledků je [...] předmětem globálního konsenzu“.<sup>77</sup> S veřejným zájmem na ochraně klimatu je v kontextu řešení aktuálních celospolečenských problémů spojen také (*apriori* definovaný) veřejný zájem na využití OZE,<sup>78</sup> což se projevuje ve výslovném zakotvení (převažujícího) veřejného zájmu na úseku právní úpravy OZE a Nature restoration law.<sup>79</sup> Důvodem tohoto výslovného zakotvení je zjevně vědomí konkurence mezi veřejným zájmem na využití OZE a ochranou biodiverzity (popř. jiných chráněných zájmů).

V tomto kontextu lze připomenout, že evropský zákonodárce již historicky umožnil, aby do zájmů ochrany přírody definovaných směrnicemi k ochraně stanovišť a druhů<sup>80</sup> bylo z důvodu jiného zájmu (negativně) zasaženo. Unijní právo umožňuje, aby jiné zájmy převážily nad zájmy ochrany přírody, a to mimo jiné s ohledem na zdraví lidí a veřejnou bezpečnost, z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, z důvodu výzkumu apod.<sup>81</sup> Převažující veřejný zájem může ve spojení s dalšími striktně stanovenými podmínkami odůvodnit také schválení plánu či projektu navzdory negativnímu výsledku posouzení jejich důsledků pro danou lokalitu.<sup>82</sup> Převažující veřejný zájem však nebyl pro tyto účely *apriori* blíže specifikován.

V případě zájmu na akceleraci využití OZE evropský zákonodárce přímo definuje, co považuje za veřejný zájem (záměry na využití OZE) a presumuje u něj to, že jde o zájem převažující.<sup>83</sup>

<sup>75</sup> Tj. zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, včetně ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Viz preambule směrnice Rady 92/43/EHS.

<sup>76</sup> Preambule UNFCCC.

<sup>77</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2023, č. j. 9 As 116/2022-166.

<sup>78</sup> Pro srovnání viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46: „V rámci ochrany životního prostředí je za současného stavu politického a odborného diskursu považováno za žádoucí, jakkoli to může být z řady odborných (zejména ekonomických a ekologických) hledisek považováno za mimořádně sporné, podporovat výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. V současné době tedy existuje rámcová většinová politická shoda vyjádřená nejrůznějšími politickými i legislativními akty na světové, evropské i národní úrovni, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, a že je proto v zájmu celé společnosti, aby byly za přiměřených podmínek uskutečňovány záměry, které k ní přispívají.“

<sup>79</sup> K tomu srovnej citovaný rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46: „Vždy bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru ‚nákladů‘ a ‚výnosů‘ takového záměru z pohledu střetu různých hodnot považovaných za veřejné zájmy, které si v daném konkrétním případě budou konkurovat.“ Uvedený náhled Nejvyššího správního soudu bude nutné dále zkoumat ve spojení s unijní právní úpravou, která s cílem urychlení OZE výslovně formulovala (převažující) veřejný zájem na OZE.

<sup>80</sup> Viz směrnice Rady 92/43/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES; jakož v oblasti rámcové směrnice vodní politiky, tj. směrnice 2000/60/ES.

<sup>81</sup> Čl. 16 směrnice Rady 92/43/EHS, čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES. K řešení též viz VOMÁČKA, Vojtěch. *Nature as a Public Interest*, s. 338–339.

<sup>82</sup> Přísnější podmínky platí pro prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy. Blíže viz VOMÁČKA, Vojtěch. *Nature as a Public Interest*, s. 338.

<sup>83</sup> Dále odkazují na konkrétní znění zakotvení (převažujícího) veřejného zájmu: „The planning, construction and operation of plants and installations for the production of energy from renewable sources [...] shall be presumed as being in the overriding public interest and serving public health and safety when balancing legal interests [...]“ – viz dočasné nařízení EU 2022/2577, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů; „[...] the planning, construction and operation of plants for the production of energy from renewable sources, their connection to the grid

V revidovaném znění směrnice o podpoře OZE má být tedy plánování a realizace zařízení na výrobu OZE při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 92/43/EHS, čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES předpokládáno jako jsoucí v převažujícím veřejném zájmu a sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti.

Podobně také Nature restoration law přichází s řešením, kdy projekty na využití energie z obnovitelných zdrojů jsou pro účely rozvolnění povinností v obnově přírody považovány za projekty v převažujícím veřejném zájmu.

Uvedené přístupy v unijním právu nicméně napětí mezi zájmem na ochraně klimatu a ochranou přírody neodstranily. Zakotvení presumovaného převažujícího veřejného zájmu má pomoci zrychlení využití OZE, zároveň ale staví záměry OZE do výhodnější pozice v rámci projednávání konkurence veřejných zájmů. Toto řešení však nemůže přinést rezignaci, pokud jde o zájmy ochrany přírody.<sup>84</sup> Naopak, vyžaduje obezřetný přístup k navrhovaným záměrům. Pro účely poměrování veřejných zájmů se nabízí mimo jiné aplikace principu proporcionality,<sup>85</sup> to však se zohledněním nejnovějších vědeckých poznatků, které dokládají potřebu přírody, biodiverzity a ekosystémových služeb jako hodnot nezbytných pro řešení klimatické krize. Tj. v situaci, kdy jsou nutná taková řešení, která zaručí nebo podpoří příznivý stav přírody, nikoli jen její pouhé přežití.<sup>86</sup>

Vhodným nástrojem pro předcházení konfliktům popsanych veřejných zájmů může být snaha o umísťování OZE mimo oblasti zájmů ochrany přírody, tj. preventivní plánování a vymezení vhodných území (se zohledněním všech ekosystémových souvislostí, např. též ve spojení s otázkou dostupnosti a ochrany kvantity a kvality pitné vody).

## Závěr

Zájmy na úseku ochrany klimatu a ochrany životního prostředí, respektive ochrany přírody se od roku 1992, kdy byl položen základ mezinárodního klimatického práva v podobě UNFCCC, značně přiblížily. Ozřejmila se a výslovně se v právní úpravě potvrzuje synergie mezi oběma oblastmi a nezbytnost soudržného a komplexního řešení. Příroda potřebuje dobré klimatické podmínky, řešení změny klimatu potřebuje ekosystémové služby, např. složek životního prostředí v jejich roli propadů a rezervoárů uhlíku, ke zmírnění dopadů změny klimatu, jakož i k zajištění adaptace na změnu klimatu.

V řadě ohledů jsou opatření k dosažení cílů obou oblastí práva oboustranně prospěšná.

Přes řadu synergických působení zůstává problém spojený s tím, že prostor v území využitelný pro klimatická opatření není neomezený a některá klimatická opatření jsou

---

*and the related grid itself and storage assets are presumed as being in the overriding public interest and serving public health and safety when balancing legal interests [...] – viz revize směrnice o podpoře OZE; „[...] the planning, construction and operation of plants for the production of energy from renewable sources, their connection to the grid and the related grid itself and storage assets shall be presumed as being in the overriding public interest“ – viz Nature restoration law.*

<sup>84</sup> Kromě toho příroda není jediným dotčeným zájmem, s nímž bude třeba záměry OZE poměřovat, a nová právní úprava EU nestojí v unijním právním řádu osamocené.

<sup>85</sup> MÜLLEROVÁ, Hana. Právní principy v klimatickém právu. In: MÜLLEROVÁ, Hana. a kol. *Klimatické právo*, s. 118–119.

<sup>86</sup> Protože jen v takovém případě je veřejný zájem naplněn. Viz VOMÁČKA, Vojtěch. *Nature as a Public Interest*, s. 332–333.

v konfliktu se zájmy na ochraně životního prostředí. Potenciální střet veřejných zájmů je patrný na příkladu spojeném s umístěním zařízení pro využívání OZE. Chráněné zájmy v oblasti přírody (životního prostředí) jsou často spojeny s konkrétními lokalitami (ať již se jedná o chráněné přírodní oblasti, nebo oblasti s výskytem kvalitní úrodné půdy nebo povodí vodních zdrojů). Stejně tak ale jsou na konkrétní přírodní podmínky vázány možnosti využití vybraných obnovitelných zdrojů energie (typicky větrné energie). Logicky tak dochází ke kolizi a napětí mezi zájmy v obou oblastech přetrvává.

Vymezení převažujícího veřejného zájmu může napomoci akceleraci OZE v konkrétních individuálních případech, ale nemělo by převážet nad obecným zájmem a potřebou obnovy přírody jako celku. V praxi může být klíčová role lokálních aktérů, územně samosprávných celků, které pečují o rozvoj území a kvalitu života místních obyvatel. Také k nim je třeba směřovat konkrétní cíle, kterých má být dosaženo, a to s vědomím toho, že územní distribuce přírodně chráněných lokalit, respektive lokalit vhodných pro určité typy OZE není rovnoměrná.

## **Tensions between Public Interests in Environmental and Climate Protection**

Tereza Snopková (<https://orcid.org/0000-0001-9926-1814>)

**Abstract:** There are a number of similarities between environmental and climate protection legislation, but these two areas also have their own objectives. Even so, these objectives are similar and there are interdependencies and synergies between them, and in some cases the measures to achieve them compete. Efforts to achieve climate goals in both greenhouse gas reduction and climate change adaptation directly benefit from the existence and quality of environmental components – however, some climate measures conflict with environmental protection. In the present paper, I address the competing public interests in the two areas concerned and raise their possible symbiosis. Furthermore, I discuss the concept of public interest, or the prevailing public interest, in using renewable energy source, in connection with the regulations currently under discussion at the EU level.

**Keywords:** climate change, biological diversity, ecosystem services, public interest, overriding public interest