

Collection of Papers  
from the International Academic Conference  
6th – 7th of February 2020

## IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON LAW

# BRATISLAVA LEGAL FORUM 2020

Zborník príspevkov  
z medzinárodnej vedeckej konferencie  
6. – 7. februára 2020

VPLYV KLIMATICKEJ ZMENY  
NA PRÁVNÝ PORIADOK

BRATISLAVSKÉ  
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2020

BRATISLAVA LEGAL FORUM  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2020



**SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES  
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE**

**IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON LAW  
BRATISLAVA LEGAL FORUM 2020**

**VPLYV KLIMATICKEJ ZMENY  
NA PRÁVNÝ PORIADOK**

**BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2020**

Collection of Papers from the International Academic Conference  
**Bratislava Legal Forum 2020**  
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law  
on 6th – 7th of February 2020  
under the auspices of JUDr. Tomáš Borec,  
President of the Slovak Bar Association.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
**Bratislavské právnické fórum 2020**  
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou  
v dňoch 6. – 7. februára 2020  
pod záštitou prezidenta Slovenskej advokátskej komory JUDr. Tomáša Boreca.



UNIVERZITA KOMENSKÉHO  
V BRATISLAVE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA  
VYDAVATELSKÉ ODDELENIE

# NĚKOLIK POZNÁMEK K FORMOVÁNÍ KLIMATICKÉHO PRÁVA

Hana Müllerová

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. – Centrum pro klimatické právo a udržitelnost

**Abstract:** The paper describes the specifics of the climate change, its causes and implications, that shall be reflected in any legal responses to it. It considers whether climate law can be regarded as a separate law branch and deals with special challenges posed to this emerging branch of law.

**Abstrakt:** Příspěvek poukazuje na specifika problematiky klimatické změny, jejích příčin a následků, z hlediska nároků na právní regulaci. Uvažuje, zda klimatické právo je samostatným oborem práva a shrnuje mimoprávní a právní specifika této nové oblasti právní úpravy.

**Key words:** climate change, climate law, soft law, deformalization.

**Klíčové slová:** klimatická změna, klimatické právo, soft law, deformalizace.

## 1 ÚVOD

Navzdory naléhavosti, s jakou vědci už řadu let upozorňují na příčiny a následky změn klimatu, se tato agenda jen pozvolna začala odrážet v reakci mezinárodního společenství a jednotlivých států. Adekvátní reakce společnosti přitom musí spočívat v poměrně zásadních změnách v řadě oblastí – v energetice, průmyslu, dopravě, zemědělství a dalších odvětvích, což se těžko obejde bez nástrojů právní regulace, zejména pokud jde o změny, kterých nelze dosáhnout nelegislativní cestou. Je zřejmé, že absence regulace a ponechání volnosti tržním silám by celou situaci s eskalací negativních následků klimatických změn jen urychlovalo a zhoršovalo, zároveň prosazování velkých změn v uvedených oblastech legislativní cestou je velmi obtížný úkol.

Výzvy, které klimatická změna představuje pro právo, jsou popisovány jako mnohotvárné a mnohovrstevnaté. Ta část právního řádu, která má za cíl zajistit, aby společnost jednak zpomalovala globální oteplování (mitigace), jednak se mu přizpůsobovala (adaptace), vykazuje oproti klasickým právním odvětvím řadu specifík. Působí zde faktory, které tvorbu a prosazování práva v této oblasti komplikují. Tento příspěvek si klade za cíl nejprve poukázat na zatímní neujasněný status klimatického práva jako právního oboru, poté identifikovat hlavní faktory komplikující vývoj a obsah této oblasti práva a vyvodit z nich vyplývající specifika, která odlišují klimatické právo v různých úrovních a z různých úhlů pohledu od jiných právních odvětví, a konečně na příkladu tzv. atribuce ilustrovat vysokou míru obtížnosti, s níž je nutno počítat jako s jednou z mnoha výzev, jimž budou nutně čelit právníci, kteří se chtějí tomuto oboru věnovat.<sup>1</sup>

## 2 JE KLIMATICKÉ PRÁVO NOVÝ PRÁVNÍ OBOR?

Klimatické právo<sup>2</sup> je popisováno jako nové či rodící se právní odvětví.<sup>3</sup> Už samotný vznik souhrnného označení různých právních úprav směřujících k ochraně klimatu jako „klimatické právo“ poukazuje na rostoucí objem a komplexnost regulatorních aktivit kolem klimatické změny. Vznik (nebo

<sup>1</sup> Tento příspěvek vznikl jako jeden z prvních výstupů projektu „Právo ochrany klimatu“ (2020–2024), jehož řešení v Ústavu státu a práva AV ČR je podporováno v rámci prémie *Lumina quaeruntur* udělené Akademií věd ČR.

<sup>2</sup> V anglickém jazyce se využívá termínů *climate law* a *climate change law* zatím podobně hojně, aniž by se jeden z nich prosadil a ustálil. Lze se setkat i s tím, že v jedné knize jsou střídány oba názvy oboru autory různých kapitol, např. viz HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. (Ed.): *Climate Change and the Law*. Dordrecht: Springer, 2013.

<sup>3</sup> KULOVESI, K.: *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends*. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. (Ed.): *Climate Change and the Law*, op. cit., s. 32.

vydění) 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. Rozhodujícím prvotním impulsem pro vznik a rozvoj této oblasti práva byla Rámcová úmluva OSN o klimatické změně z roku 1992 (UNFCCC), která započala rozvoj právních úprav na úrovni mezinárodní i vnitrostátní, a na evropském kontinentě i na úrovni EU.

Z hlediska právní vědy je ovšem otázka svébytnosti klimatického práva jako samostatného právního odvětví zatím přinejmenším sporná. Tento problém, který zahrnuje na prvním místě (ale nejenom) úkol zabývat se vztahem mezi klimatickým právem a právem životního prostředí, si zaslouží budoucí hlubší pozornost; zde chci pouze nastínit základní směry uvažování, jež bude přitom třeba zohlednit. Klimatické právo lze totiž vnímat ve vztahu k právu životního prostředí různými způsoby: jako novou, relativně svébytnou součástí práva životního prostředí, s přesahy do dalších právních odvětví; jako obor, který se zcela osamostatnil, byť zčásti čerpá z práva životního prostředí; 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“.<sup>4</sup> Při porovnávání obou oblastí práva si lze všimnout podobností a rozdílností v otázkách, jako jsou:

- Pojmy a principy, jejich interpretace a využití: řada pojmů a principů bude pravděpodobně oběma oblastem společná, ale má klimatické právo nějaké své specifické přínosy v tomto směru?
- Role vědy a stupeň nutné expertní znalosti v oboru: pro obě oblasti je lze považovat za typické, avšak nemá klimatické právo v tomto směru nároky jiné nebo vyšší?
- Způsob 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; jak podstatný tento rozdíl je?
- Hlavní typy nástrojů právní regulace: v obou oblastech se podobně uplatňuje kombinace administrativně právních nástrojů a nástrojů ekonomických; klimatické právo se však snaží intenzivněji hledat ještě další (inovativní) motivační nástroje;
- Institucionální zajištění a rozdělení pravomocí mezi různé úrovně správy: zde můžeme zkoumat, zda je agenda ochrany klimatu přiřazena týmž orgánům jako ochrana životního prostředí nebo zda má vlastní institucionální zázemí;
- Cíle, úloha a podoba soudní litigace: v oblasti klimatu se litigace zatím jeví jako mimořádně důležitý nástroj, jak posouvat vývoj této oblasti kupředu.

Je namíště upozornit i 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 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,<sup>5</sup> v němž americký Nejvyšší soud posoudil emise skleníkových plynů jako polutanty ovzduší, čímž je podřídil pravomoci agentury EPA, a tím i stávající environmentální legislativě.<sup>6</sup>

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: významné výseče klimatického práva jsou řešeny energetickým právem, finančním právem, správním právem, mezinárodním právem, právem lidských práv, právem mezinárodního obchodu, právní regulací dopravy, a dále pak právní úpravou v oblasti civilní odpovědnosti.

Konečně nelze pominout ani pohled, který by tzv. klimatické právo považoval za pouhé seskupení právních norem z různých částí právního řádu, které se týkají klimatu, ale které jen z toho

---

<sup>4</sup> HILSON, C. It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law. *Journal of Environmental Law*. 2013, č. 3, s. 360.

<sup>5</sup> 549 US 583 (2007).

<sup>6</sup> HILSON, C. It's All About Climate Change, Stupid! Exploring the Relationship Between Environmental Law and Climate Law. *op. cit.*, s. 366-367.

důvodu netvoří samostatný právní obor (podobně, jako seskupení všech možných právních norem z různých předpisů týkajících se koní nebude tvořit obor „koňské právo“...)<sup>7</sup>

### **3 MIMOPRÁVNÍ FAKTORY KOMPLIKUJÍCÍ VYTVÁŘENÍ KLIMATICKÉHO PRÁVA**

Mimoprávní faktory komplikující vytváření a prosazování klimatického práva lze pro přehlednost rozdělit na faktory časové, územní a věcné.

Z hlediska časového je možno konstatovat, že vědci upozorňují na probíhající klimatické změny a na podíl antropogenních vlivů na jejich prohlubování již několik desetiletí. Přesto odpovědi na tato varování v podobě právních regulací jsou až otázkou doby relativně nedávné. Vzhledem k naléhavosti a rychlému postupu problému nárůstu skleníkových plynů je zde nyní tlak na pokud možno rychlé přijetí adekvátních právních opatření. Zároveň si však můžeme všimnout, že žádaná právní řešení nejsou krátkodobá či momentální, ale naopak hledána jsou řešení koncepční a dlouhodobá, což je pro vlády vždy těžší zejména kvůli demokratické periodické obnově politických reprezentací a kvůli tomu, že nastavení a vybalancování dlouhodobých opatření je po všech stránkách (odborné, finanční, kapacitní atd.) náročnější, a z hlediska podpory veřejnosti (potažmo voličské základny) rizikovější.<sup>8</sup>

Územní faktory komplikující vývoj klimatického práva vystihuje zřejmý fakt, že problém klimatické změny má globální povahu a nezná státní hranice, a tudíž na něj nelze reagovat izolovaně pouze v některé z rovin práva (ať už mezinárodní nebo vnitrostátní či nižší), nýbrž který vyžaduje jak spojené úsilí celého mezinárodního společenství, tak i přetavení mezinárodních závazků států do koordinované akce na národní, regionální i lokální úrovni. Neochota velkých zemí (např. USA, Čína) podílet se na mezinárodní spolupráci na tomto poli může hatit úsilí ostatních členů mezinárodního společenství; rovněž závislost celkového úspěchu klimatické akce na správném nastavení a účinnosti opatření v každém jednotlivém státě na různých úrovních až po lokální ukazuje náročnost celého problému.

Věcné faktory představující nesnáze pro klimatické právo se týkají samotné povahy materie, která má být řešena, ale též množství a charakteru informací o klimatické změně a jejich šíření. V případě emisí skleníkových plynů jde o oblast, kterou bude pravděpodobně třeba regulovat odlišně od všeho, s čím mají národní environmentální úpravy zkušenost. Skleníkové plyny mají mnohem kumulativnější a difúznější projevy a vykazují odlišná rizika, než klasické lokalizovatelné a bezprostřední polutanty např. ovzduší. Proto pokusy o vytvoření režimu kontroly emisí skleníkových plynů založené na podobném základě, jako je kontrola látek znečišťujících ovzduší, byly zatím málo úspěšné.<sup>9</sup> To souvisí i s potřebou v případě ochrany klimatu skutečně již překonat dosavadní sektorový přístup, který je v právu životního prostředí stále ještě silně přítomen, byť se cca dvě desetiletí volá po přístupu integrovaném. Dalším komplikačním elementem je značné množství informací, často si protiřečících, jejich snadná dostupnost díky informačním technologiím a sociálním sítím, rychlý postup vědeckého poznání o klimatické změně, ale zároveň i šířících se dezinformací, což vše mate zúčastněné aktéry i veřejnost a znesnadňuje koherentní a systematický přístup k regulaci v oblasti klimatu.<sup>10</sup> V podstatě platí obecně, a pro Českou republiku zvláště, že trvalo řadu let, než se vědcům podařilo většinovou společnost i politické reprezentace přesvědčit, že klimatická změna není vymyšleným konstruktem ani konspirační teorií, přičemž ani dnes ještě není fakt globálního oteplování přijímán zcela bez výhrad.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Ibid., s. 369.

<sup>8</sup> MEHLING, M.: Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. Climate Change and the Law, op. cit., s. 16.

<sup>9</sup> Ibid., s. 19.

<sup>10</sup> Ibid., s. 12.

<sup>11</sup> Podle pravidelných výzkumů veřejného mínění STEM Češi až v posledních letech začínají vnímat změnu klimatu jako závažný problém; jde o téma pro veřejnost stále ještě nové a nejasné. Češi se nicméně již přestali profilovat jako klimaskeptici: podle výzkumu z března 2020 s tvrzením, že naši budoucnost ohrožují člověkem způsobené klimatické změny, souhlasilo 84 % respondentů. Zatím ČR ale nepatří mezi země EU, které změnu klimatu vnímají jako nejzávažnější problém, jako je například Dánsko, Švédsko, Rakousko či Německo. Viz <https://www.stem.cz/cesi-se-obavaji-zmen-klimatu-a-podporuji-uhlikovou-neutralitu-maji-ale-strach-z-dopadu-na-ceskou-ekonomiku/>.

## 4 SPECIFICKÉ RYSY DOSAVADNÍHO KLIMATICKÉHO PRÁVA

Ochrana klimatu je politicky a ekonomicky silně exponovanou oblastí, kde proti snahám připravit a schválit účinné režimy regulace pro činnosti s nevyššími emisemi skleníkových plynů pochopitelně působí silné protitlaky skupin reprezentujících dosavadní na fosilních palivech založenou energetiku a průmysl, které hájí zachování *statu quo*. 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.<sup>12</sup> 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 některých zemích vedla dokonce snaha o integrovaný přístup k přijetí samostatného zákona o ochraně klimatu.<sup>13</sup>

Velkou výzvou pro úspěch integrovaného přístupu k ochraně klimatu je vyřešení několika typů konfliktů, které jsou v této oblasti popisovány.<sup>14</sup> Na prvním místě jde o potenciální konflikt dílčích cílů ochrany klimatu mezi sebou, zvláště mezi ochranou životního prostředí a regulací energetického trhu (například v podobě kolize s principem volného trhu s elektřinou, a to už na úrovni EU). Za druhé může nastat konflikt použitých prostředků, a to zvláště mezi tradičními regulatorními přístupy, jako jsou příkazy a zákazy, a novými metodami, které jsou založeny na dobrovolných závazcích, ekonomických pobídkách a finančních incentívách (např. konflikt mezi systémem obchodování s povolenkami, který je založen na tržních silách ovlivňujících rovnováhu v systému pomocí vlastních rozhodnutí jednotlivých provozovatelů, a konvenčním přístupem, jaký se uplatňuje např. v ochraně ovzduší před znečištěním, jež vynucuje pevně stanovené výkony a emisní stropy stanovené pro každého jednotlivého provozovatele). Třetí typ konfliktu je spatřován v úrovni ústavních doktrín a základních práv: klimatická regulace může být potenciálně diskriminační tím, že postihuje pouze určité skupiny, např. provozovatele zapojené do obchodování s emisními povolenkami, a může být kritizována jako narušující rovnováhu mezi individuálními právy a veřejnými zájmy. Čtvrtá oblast konfliktů je popisována mezi různými úrovněmi regulace, neboť opatření přijatá na mezinárodní, nadnárodní, vnitrostátní případně též lokální úrovni mohou vzájemně kolidovat, jak je popsáno též níže v části o vícevrstevnatosti klimatického práva).

Klimatické právo vykazuje řadu rysů vymykajících se dosavadním tradičním vzorcům. Hlavní odchylky bývají shledávány ve dvou směrech: za prvé ve vícevrstevnaté struktuře klimatického práva (co do zdroje právní úpravy, tj. v otázce jeho hierarchie, synergií a kolizí) a za druhé v jeho deformalizaci, kterou je možno spatřovat jednak v oblasti aktérů (zásadní zvýšení role nestátních aktérů), jednak v povaze přijímaných závazků (zásadní role *soft law* oproti *hard law*).<sup>15</sup> 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.

### 4.1 Vícevrstevnatost klimatického práva

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

<sup>12</sup> MEHLING, M.: Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction, op. cit., s. 12.

<sup>13</sup> Například Velká Británie má samostatný klimatický zákon od r. 2008, Dánsko od r. 2014, Francie od r. 2015.

<sup>14</sup> Blíže k typologii těchto konfliktů viz MEHLING, M.: Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction, op. cit., s. 20 a násl.

<sup>15</sup> KULOVESI, K.: Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends, op. cit., s. 31 a násl.

jevů je tzv. globalizace práva a právní pluralismus, jevy, o nichž se hovoří již několik dekád 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.<sup>16</sup> 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; 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.<sup>17</sup>

#### **4.2 Deformalizace: rostoucí úloha nestátních aktérů a *soft law***

Jako deformalizace klimatického práva se označuje souhrn jevů spojený s rostoucí úlohou nestátních aktérů, využitím nástrojů *soft law* a využitím nástrojů neformální spolupráce při globálních snahách řešit klimatickou změnu.<sup>18</sup> V dalším textu bude pozornost věnována prvním dvěma oblastem.

Tradičními subjekty mezinárodního práva jsou státy a (mezivládní) mezinárodní organizace. V oblasti klimatického práva, ale i v dalších oblastech práva, jsme nyní svědky růstu aktivity a vlivu různých jiných subjektů nestátního charakteru, zejména soukromých společností a korporací, nevládních organizací, jejich platform či sdružení, ale i jednotlivců, kteří aktivně vystupují a působí v rámci vývoje klimatických jednání i závazků. Vezmeme-li jako příklad průmyslové a obchodní korporace, uvádí se, že jejich počáteční reakce 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 sdružilo 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.<sup>19</sup> 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 původním motivem takových změn může být marketingová strategie vůči zákazníkům). Díky těmto posunům v angažmá různých typů aktérů se mění i model vyjednávání mezinárodní spolupráce a závazků, které dříve spočívaly v centrální závazné úmluvě pro příslušnou oblast, směrem k více fragmentované podobě regionálních a bilaterálních sítí a partnerství, kde vzrůstá úloha neformálních vyjednávání. 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 posunuty k volnějším formám, dobrovolným závazkům a příslibům. Závazné cíle stanovené „shora“ mezinárodní úmluvou byly v oblasti klimatického práva nahrazeny v podstatě politickými závazky jednotlivých států, které si je samy vytýčují a vyhlásují. Takový posun lze popsat až jako celkové snižování role klasických nástrojů mezinárodního práva v oblasti globálního klimatického režimu. V oblasti klimatu státy totiž většinou jen velmi obtížně hledají rovnováhu k vybalancování obsahové a procesní stránky, obecných principů a specifických pravidel, ale především skutečných mezinárodních závazků oproti politickým příslibům, jako jsou deklarace či prohlášení. V podstatě lze říci, že řada stěžejních otázek z oblasti klimatu je natolik citlivých, různě vnímaných či rozdělovajících, že jakýkoli (i malý) pokrok je možný jedině na úkor dostatečné určitosti a skutečné závaznosti normativních výstupů.<sup>20</sup> Proto například v Pařížské dohodě

<sup>16</sup> Srov. např. BERMAN, P. S.: *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2012, s. 23, 44 ad.

<sup>17</sup> Zdanění nebo jiné zatížení leteckého paliva je zakázáno výjimkami vyplývajícími z Chicagské úmluvy o mezinárodním civilním letectví z r. 1944, podobně jako z řady bilaterálních smluv mezi státy, tzv. *Bilateral Air Service Agreements (BASAs)*, a dále na základě směrnice 2003/96/EC. Blíže viz též IPCC Special Report on Aviation and the Global Atmosphere, 1999, zvláště kap. 6.

<sup>18</sup> KULOVESI, K.: *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends*, op. cit., s. 31 a násled.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 54 a dále 58 a násled.

<sup>20</sup> MEHLING, M.: *Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction*, op. cit., s. 12–13.

nalezneme takové vágní a měkké formulace, jako „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), nebo „každá smluvní strana připraví, sdělí a bude zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chce dosáhnout“ (čl. 4 odst. 2).

Tato podoba závazků v oblasti klimatu naznačuje oslabování významu tradiční podoby mezinárodní spolupráce a vyjednávání mezinárodních úmluv. Přitom právě mezinárodní úmluvy a jejich kontrolní mechanismy byly vždy hybnou pákou pro národní právní řády v řadě odvětví, včetně například lidských práv, ale i ochrany životního prostředí. Pak se musíme ptát jednak, jaké normativní síly zbývají v oblasti mezinárodního klimatického práva, ale také, zda nejsme postaveni před otázku měnící se podoby oboru mezinárodního práva vůbec, kde dochází k odklonu od aplikace objektivních, koherentních a vymahatelných norem směrem k režimu založenému na fragmentovaných a technických, politicky řízených příslibech. Hlavním projevem popsanych změn je 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 aspiracemi, tedy závazkem směřovat k určitému cíli než závazkem znějícím na konkrétní výsledek. Uvádějí se tři hlavní kritéria, podle nichž se měří míra *hard* resp. *soft* charakteru norem: závaznost ustanovení, jasnost formulací a stupeň delegace. Stanovení závazných povinností znamená, že aktéři úmluvy jsou povinni chovat se určitým úmluvou předvídaným způsobem a jejich chování může být podle úmluvy předmětem zkoumání, zda bylo příslušné ustanovení dodrženo, nebo porušeno, s odpovídajícími následky podle mezinárodního práva. Jasnost vyjádření vypovídá o tom, nakolik jasným a nepochybným způsobem normy stanoví, jaké chování je vyžadováno nebo zakazováno. Delegování znamená, že třetí straně je dáván určitý stupeň autority k implementaci a interpretaci pravidel a k řešení případných sporů (existuje tedy například těleso, které má řešit sporné případy dodržení či nedodržení a z toho vyplývající sankce).<sup>21</sup>

## 5 PROBLÉM ATRIBUCE JAKO PŘÍKLAD ZVLÁŠTĚ OBTÍŽNÉ DÍLČÍ VÝZVY PRO KLIMATICKÉ PRÁVO

Pojem atribuce, pokud se jím zabýváme v souvislosti s klimatem, znamená identifikování vztahů (příčin a následků) mezi antropogenními emisemi skleníkových plynů a extrémními jevy počasí, resp. šířeji projevy klimatické změny. Hovoří se dokonce o vzniku a rozvoji nové vědy *attribution science*.<sup>22</sup> Z hlediska práva se problém atribuce v podstatě překlápí do problematiky prokazování příčinné souvislosti, která je klíčovou otázkou jedné z kategorií klimatických litigací, a to sporů vedených přímo proti emitentům skleníkových plynů. Klimatické litigace jsou v současné době zaměřeny především na dva hlavní cíle: 1. na nepřímé donucení států brát vážně své klimatické závazky, adekvátně je stanovit a činit konkrétní opatření k jejich naplnění; 2. na zodpovězení otázky, zda je možné přičítat podíl na negativních následcích klimatické změny a jimi způsobených škodách konkrétním emitentům skleníkových plynů, tj. soukromým podnikům.<sup>23</sup> Právě pro druhý typ litigací (kterých byly například v USA již k soudům přineseny desítky)<sup>24</sup> je zcela zásadní, a přitom velmi

<sup>21</sup> VIHMA, A.: Analyzing Soft Law and Hard Law in Climate Change. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. Climate Change and the Law, op. cit., s. 143 a násl.

<sup>22</sup> MARJANAC, S. a PATTON, L.: 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.

<sup>23</sup> Srov. analýzu amerických klimatických litigací v článku McCORMICK, S., GLICKSMAN, R. L., SIMMENS, S. J., PADDOCK, L., KIM, D. a WHITED, B.: Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States. Nature Climate Change. 2018, č. 9, s. 829-833. Zde se uvádějí 4 hlavní identifikované cíle vysledované v celkem téměř devíti stovkách analyzovaných případů: 1. přinutit vládu přijmout opatření ke snížení emisí skleníkových plynů; 2. změnit chování podniků; 3. povolat k odpovědnosti subjekty, které se na emisích nejvíce podílejí, za škody způsobené klimatickou změnou; 4. posouvat kupředu veřejnou debatu a veřejné povědomí o klimatických změnách.

<sup>24</sup> Od r. 2017 již 8 měst USA včetně New Yorku a San Francisca, jeden americký stát a další subjekty podaly žaloby proti největším korporacím, jako jsou Exxon Mobil, Shell, BP, Chevron a další, pro



obtížné, vyřešení právní otázky prokázání příčinné souvislosti mezi emisemi skleníkových plynů vypouštěnými určitou společností a vznikem škody následkem klimatické změny, třeba i ve zcela jiné části světa. Žaloby se snaží dosáhnout toho, aby společnosti, které jsou významnými emitenty CO<sub>2</sub> a z prodeje produktů nebo z jiných činností negativně působících na klima mají nemalé zisky, byly uznány spoloodpovědnými za škody, které již změny klimatu působí, a bylo jim soudně přikázáno se podílet na jejich nahrazení. Důležitým podkladem pro takové žaloby jsou data vypovídající o množství emisí vypuštěných v minulých letech jednotlivými společnostmi. Ta jsou dostupná od institutu Climate Accountability Institute, který je shromažďuje a cíleně vyhledává v různých databázích už 16 let.<sup>25</sup>

Věda řešící problematiku atribuce již značně pokročila s identifikací a kvantifikací vazby mezi emisemi a jejich dopady, což může mít pozitivní vliv na budoucí řešení klimatických soudních případů. Zatím se však tyto pokroky ve vědě do úspěchu soudních řízení namířených proti konkrétním společnostem nepromítly; neuspěl zatím ani jeden takový případ, obvykle s poukazem na to, že prokázat příčinnou souvislost mezi jednáním podniku vypouštějícím emise a škodou způsobenou globálním oteplováním je extrémně obtížné, neboť ke škodě zpravidla dojde na úplně jiném místě planety, emitentů je obrovské množství, působí zde řada kumulujících se vlivů atd.

Dosud nejdetailněji se otázkou atribuce a příčinné souvislosti v oblasti klimatu zabývá německý soud v případě *Lluyia v. RWE* (též pod názvy *Huaraz* nebo *Saúl v RWE*), což je vůbec první klimatická kauza v Evropě, v níž jednotlivec, obyvatel Peru, zasažený klimatickou změnou, žaluje soukromou společnost RWE, která je největším emitentem skleníkových plynů v Evropě (nicméně v Peru nepůsobí), pro částečnou odpovědnost za škody způsobené projevy klimatické změny v Peru. Po právní stránce je tedy jádrem případu prokázání příčinné souvislosti mezi emitováním skleníkových plynů konkrétní společností v Evropě a škodami způsobenými projevy klimatické změny v jiné části světa. Protože žalovanou stranou je německá společnost, řeší případ německé soudy.

Žalobce pan Lluyia v žalobě z roku 2015 tvrdí, že emise CO<sub>2</sub> z elektráren provozovaných žalovaným přispívají ke globálnímu oteplování a tím ke zrychlenému tání ledovců, což působí zvyšování hladiny v ledovcovém jezeře nad jeho městem (Huaraz) a ohrožení bezpečnosti jeho obydlí přívalovou vlnou z případného protřetí přirozené hráze jezera. Pan Lluyia v žalobě konkrétně žádá kompenzaci ve výši 20 000 USD (necelých půl milionu Kč), určenou pro místní správu (tj. nikoli pro něj jako pro žalobce) k tomu, aby mohla zabezpečit jezero před povodní. Tato částka odpovídá zhruba půl procentu nákladů na vybudování ochrany před povodní a zároveň odpovídá odhadu podílu, jakým RWE z celosvětového měřítka od počátku průmyslové éry přispěla k emisím (0.47 %).

Žaloba byla podána na podkladě ustanovení občanského práva o odpovědnost za škodu. Soud první instance vyhověl námitce žalované RWE, která tvrdila, že neexistuje žádný jasný důkaz, že způsobila tání ledovce v jiné části světa, než působí, a že vzhledem ke značnému množství světových emisí skleníkových plynů z přírodních i antropogenních zdrojů a vzhledem ke komplexnosti a proměnlivosti klimatického systému není možné, aby konkrétní specifické projevy klimatické změny byly připisovány konkrétnímu emitentovi a byl za ně činěn právně odpovědný. Prvoinstanční soud sice připustil, že už byl vědecky prokázán vztah mezi emisemi CO<sub>2</sub>, změnami klimatu a táním ledovců, ale zároveň uvedl, že nelze prokázat příčinný vztah mezi jednáním žalovaného a účinky pro žalobce,

---

kompenzace za prodej produktů, které působí globální oteplování, při současném uvádění veřejnosti v omyl ohledně škod, které to může působit v globálním měřítku. Tyto žaloby požadují kompenzace za různé nutné výdaje, například v Kalifornii za stavbu protivlnových zdí kvůli zvýšení hladiny moře, v Coloradu za náklady na opatření proti požárům, povodním, napadení lesů škůdlem, ztráty na plodinách a vlny veder. Žádný z těchto amerických případů se zatím nedostal přes první fázi projednání, všechny žaloby byly odmítnuty. Viz JARVIS, B.: Climate Change Could Destroy His Home In Peru. So He Sued An Energy Company In Germany. New York Times 12. 4. 2019, <https://lethalheating.blogspot.com/2019/04/climate-change-could-destroy-his-home.html>

<sup>25</sup> Dostupné z <http://climateaccountability.org/>. Ze zde uvedených údajů vyplývá, že za dvěma třetinami světových emisí skleníkových plynů od r. 1751 do r. 2016 stojí cca 90 společností; přitom více než polovina těchto emisí byla vypuštěna po r. 1988, tj. po roce, kdy klimatolog James Hansen poprvé před americkým Kongresem hovořil o jasné souvztažnosti mezi emisemi skleníkových plynů a oteplováním planety.

protože klimatická změna je příliš komplexní jev, jehož dopady nemohou být přičítány jednotlivému emitentovi.<sup>26</sup>

Podané odvolání dosud řeší odvolací soud v Hammu. Ten nejprve odmítl argumentaci nižšího soudu a rozhodl, že případ propustí do fáze dokazování,<sup>27</sup> což je v případě řízení před německými soudy a z hlediska celosvětového vývoje klimatické litigace už samo o sobě zcela průlomové rozhodnutí. Poprvé totiž umožní soudu posuzovat, zda soukromá společnost je v zásadě odpovědná za svůj podíl na škodách způsobených emisemi v jiných zemích.<sup>28</sup> Zároveň se tento soud již vyjádřil k několika důležitým právním otázkám, mj. zda vůbec může být případ rozhodován soudem, nebo zda jde spíše o politickou otázku pro parlamenty či vlády; zda může být rozhodován německým soudem; podle práva kterého státu se má případ posuzovat, zda podle práva německého nebo peruánského, a podle jakých konkrétních ustanovení.

Odvolací soud nařídil, aby byly předloženy důkazy pomocí expertních posudků, a to ohledně následujících otázek:

- jaké jsou příčinné vztahy mezi emisemi CO<sub>2</sub>, zvyšováním globální teploty a zrychleným táním ledovce;
- zda obydlí žalobce skutečně hrozí závažná újma kvůli hrozící povodni;
- zda je měřitelný a vypočitatelný podíl žalovaného ve vztahu k částečně příčinné souvislosti (tvrzených 0.47 %).

Můžeme tedy očekávat, že v následující fázi se soud poprvé v souvislosti se změnou klimatu vysloví k takovým otázkám, jako jsou možnost a relevantnost prokázání příčinné souvislosti mezi činností konkrétního původce emisí CO<sub>2</sub> a konkrétní událostí škody, resp. hrozby škody, která nastává třeba i velmi daleko od zdroje emisí; určení rozsahu odpovědnosti jednotlivého emitenta; nebo určení rozsahu povinné náhrady škody v takovém případě, a to i vzhledem k tomu, že jednotlivé vlivy se kumulují a přibývají k nim i další vnější faktory, které mohou ovlivnit kauzální řetězec.

## 6 ZÁVĚR

Nově formované klimatické právo se snaží právní regulací napomáhat k řešení projevů a následků klimatické změny jakožto extrémně závažného problému současného světa. Do značné míry akademická otázka, zda klimatické právo je samostatným právním oborem, dosud nebyla zcela vyjasněna; i tak je zřejmé, že pozice a vývoj této oblasti práva jsou mimořádně obtížné, a to jak z důvodů mimoprávních faktorů komplikujících přípravu a prosazování jakékoli legislativy v této oblasti, tak z důvodů spočívajících v samotném právu a jeho systému. Na příkladu konkrétní soudní kauzy byla ilustrována náročnost vybrané dílčí otázky – prokazování příčinné souvislosti mezi vypouštěním emisí skleníkových plynů a škodami způsobenými klimatickou změnou, jejíž vyřešení je jednou z podmínek budoucího úspěchu klimatických litigací.

### Použitá literatura:

BERMAN, P. S.: *Global Legal Pluralism. A Jurisprudence of Law Beyond Borders*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2012, s. ISBN: 978-0-521-76982-2.

HILSON, Ch.: *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.

JARVIS, B.: *Climate Change Could Destroy His Home In Peru. So He Sued An Energy Company In Germany*. *New York Times* 12. 4. 2019, <https://lethalheating.blogspot.com/2019/04/climate-change-could-destroy-his-home.html>

<sup>26</sup> Rozhodnutí Okresního soud v Essenu ze dne 15. 12. 2016, dostupné z <https://openjur.de/u/943890.html>

<sup>27</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Hammu o nařízení dokazování ze dne 30. 11. 2017, dostupné z <https://rae-guenther.de/wp-content/uploads/Praezedenzfall-im-Klimarecht-Hinweis-und-Beweisbeschluss.pdf>

<sup>28</sup> Rozhovor s Dr. Rodou Verheyen, právní zástupkyní v případě Lliuya v RWE, duben 2018, <https://www.business-humanrights.org/en/rwe-lawsuit-first-test-case-in-europe-to-clarify-responsibilities-of-carbon-majors-for-climate-change>.

KULOVESI, K.: Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship: Two Emerging Trends. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. (Ed.): *Climate Change and the Law*, s. 31–62. Dordrecht: Springer, 2013, ISBN 978-94-007-5440-9 (eBook).

MARJANAC, S. a PATTON, L. 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.

McCORMICK, S., GLICKSMAN, R. L., SIMMENS, S. J., PADDOCK, L., KIM, D. a WHITED, B.: Strategies in and outcomes of climate change litigation in the United States. *Nature Climate Change*. 2018, č. 9, s. 829-833. ISSN: 1758-6798.

MEHLING, M.: Implementing Climate Governance: Instrument Choice and Interaction. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. (Ed.): *Climate Change and the Law*, s. 11–30. Dordrecht: Springer, 2013, ISBN 978-94-007-5440-9 (eBook).

VIHMA, A.: Analyzing Soft Law and Hard Law in Climate Change. In HOLLO, E. J., KULOVESI, K. a MEHLING, M. *Climate Change and the Law*, s. 143–164. Dordrecht: Springer, 2013, ISBN 978-94-007-5440-9 (eBook).

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

hana.mullerova@ilaw.cas.cz

Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i.

Národní 18

116 00 Praha 1

Česká republika