

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Klimatická změna v právu - mezinárodní a evropská úroveň

Klimatická změna, globální oteplování a skleníkový efekt. Podle některých závažná hrozba pro celou planetu, pro jiné ideologie bez vědeckých důkazů. Tento článek ale nebude o klimatologii, ale výhradně o právu. O tom, jaké státy a organizace se právně zavázaly bojovat s klimatickou změnou, a případně, jaké instituty za tímto účelem zavedly do svého právního řádu.

Mezinárodní úroveň

Klimatickou změnu, resp. globální oteplování, jako problém uznala OSN již v roce 1992, kdy byla v Rio de Janeiro podepsána klíčová **Rámcová úmluva OSN o změně klimatu** (*United Nations Framework Convention on Climate Change*; dále „Rámcová úmluva“). Jejím cílem je „*stabilizovat koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by zabránila nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systému.*“ Rámcová úmluva má k dnešnímu dni 197 stran a kromě všech členů OSN k ní přistoupila také Evropská unie jakožto nadnárodní unie. Vychází se z vědeckého konsenzu, že **1)** probíhá globální oteplování, a současně **2)** je extrémně pravděpodobné, že za to mohou emise CO₂ vznikající při lidské činnosti.

Při vyjednávání Rámcové úmluvy na tzv. Summitu Země (oficiálně Konference OSN o životním prostředí a rozvoji) se nepodařilo prosadit žádné konkrétní emisní limity a časové termíny, což bylo ponecháno na pozdějších protokolech a dodatcích. Rámcová úmluva tak obsahuje pouze základní zásady a obecně formulované závazky.

Konkrétní emisní limity byly poprvé stanoveny až **Kjótským protokolem**[\[1\]](#) k Rámcové úmluvě, který byl přijat v roce 1997 na konferenci COP 3 konané v japonském městě Kjóto. Účinnosti Kjótský protokol nabyl v roce 2005.[\[2\]](#) Průmyslově rozvinuté země se v něm zavázaly snížit emise skleníkových plynů alespoň o 5 % v kontrolním období 2008 - 2012 oproti úrovni z roku 1990 (čl. 3 odst. 1 Kjótského protokolu), přičemž cíle stanovené v příloze protokolu se pro jednotlivé státy podstatně liší.

Zatímco ČR musela emise snížit o 8 %, např. USA jen o 7 % a Ruská federace se zavázala udržet na stejné hodnotě emisí jako v roce 1990. Norsku, Austrálii a Islandu dokonce bylo dovoleno zvýšit své emise oproti hodnotám v roce 1990 (o 1 %, 8 % a 10 %). Kjótský protokol také zavádí tzv. flexibilní mechanismy, pomocí kterých mohou státy zajistit snížení emisí na území jiného státu (např. pomocí investic do energetiky a teplárenství v rozvojových státech), nebo případně odkoupit od jiného státu právo vypouštět skleníkové plyny (obchodování s emisemi). Ze svého závazku si také může každý stát odečíst takové množství skleníkových plynů, které bylo díky jeho přičinění absorbováno přírodou v rámci tzv. propadu uhlíku (*carbon sink*), tj. např. ukládání uhlíku do dřeva státem zasazených stromů atp. Závazek z Kjótského protokolu tedy může být státem zčásti plněn i podporou ukládání uhlíku v lesích či půdě, takže celkové emise skleníkových plynů takového státu jsou nižší. Od roku 2001 je však na základě dohody uzavřené na konferenci COP 7 v Maroku v Marrákeši využívání propadů uhlíku limitováno. Přesto vypočítat celkové emise jednotlivých států není jednoduché a je téměř nemožné odhalit uvádění nepravdivých informací.

Zajímavostí je, že Česká republika je v Kjótském protokolu označena jako jeden ze států, který se nachází v procesu přechodu k tržnímu hospodářství. Díky tomu je ČR poskytnuta vyšší míra flexibility při plnění závazků vyplývajících z protokolu (čl. 3 odst. 6 Kjótského protokolu).

V roce 2012 byl v Kataru schválen **dodatek Kjótského protokolu z Dauhá**, který měl prodloužit závaznost Protokolu i na druhé kontrolní období 2013 – 2020. Dodatek dosud nenabyl účinnosti, protože k tomu by musel být akceptován 144 státy. Do června 2020 tak ale učinilo pouze 140 států. Evropská unie a všech jejích 28 členských států se dodatkem nicméně zavázaly snížit své emise skleníkových plynů o 20 % do roku 2020 v porovnání s úrovní v roce 1990. Největší znečišťovatelé (Rusko, USA, Kanada, Čína, Indie, Brazílie atd.) se k druhému kontrolnímu období nepřipojili, takže emisní limity do roku 2020 zahrnují pouze odhadem 15 % celosvětových emisí.

Dalším doplněním Rámcové úmluvy je **Pařížská dohoda**, která byla podepsána a nabyla účinnosti v roce 2016, některé její části ale nadále zůstávají otevřené a nevyjasněné (zejm. klíčový čl. 6, který má představovat rámec pro globální obchodování s emisemi). Hlavním cílem Pařížské dohody je zajistit, aby se globální průměrná teplota do roku 2100 nezvýšila o více jak 2 °C oproti preindustriálním hodnotám. Smluvní strany by však podle dohody měly usilovat o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C, protože dopad klimatické změny při oteplení o 2 °C bude podle odhadu vědců podstatně výraznější, než v případě oteplení o „pouhých“ 1,5 °C.[3] Za tímto účelem by mělo být v druhé polovině 21. století dosaženo „celkové nuly“ (*net zero*), tedy rovnováhy mezi emisemi skleníkových plynů a jejich „propadem“ neboli absorpcí v rámci přírodních procesů (*greenhouse gas sink*). Smluvní strany by se také měly připravit na důsledky změny klimatu formou adaptačních opatření a zajistit pro své obyvatelstvo potravinovou bezpečnost. Zakotven je též požadavek, aby nebylo investováno do činností s výraznou uhlíkovou stopou (tzv. *green finance and investment*).

V rámci Pařížské dohody se poprvé zavázaly ke stanovení vnitrostátních redukčních příspěvků také rozvojové státy. ČR se jako člen EU s ostatními členskými státy zavázala společně snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o nejméně 40 % ve srovnání s hodnotami v roce 1990. S výjimkou Ruské federace jsou smluvními stranami všichni významní producenti emisí skleníkových plynů, jako např. Čína a USA. Americký prezident Donald Trump však opakovaně avizoval, že od Pařížské dohody odstoupí. Využil k tomu nejbližší příležitost, která nastala 4. 11. 2019, tedy tři roky od účinnosti Pařížské dohody pro USA (čl. 28 Pařížské dohody). Účinnost odstoupení nastane dne 4. 11. 2020, tedy shodou náhod jeden den po prezidentských volbách v USA.

Podle Pařížské dohody musí každá smluvní strana určit svůj redukční příspěvek a pravidelně jednou za pět let podávat zprávu o jeho plnění. Pařížská dohoda ale neobsahuje mechanismus, který by stanovení a plnění redukčního příspěvku vynucoval, takže se nejedná o závaznou součást mezinárodního práva, protože absentuje normativní charakter. Původně se uvažovalo, že by redukční příspěvky byly závazné, ale nakonec se podařilo dosáhnout shody pouze na tzv. „*name and shame*“ systému, v rámci kterého budou zveřejňovány informace o tom, které smluvní strany selhaly při dosažení svých národních redukčních příspěvků.

V prosinci roku 2018 se na konferenci COP 24 v polských Katovicích podařilo přijmout tzv. **Katovický klimatický balíček** (*Katowice Climate Package* nebo také tzv. *Paris Rulebook*), který zavedl mechanismy zajišťující implementaci Pařížské dohody (zejm. měření emisí a reportování o adaptačních opatřeních).[4] Na základě Katovického klimatického balíčku také byla zahájena činnost Výboru pro kontrolu plnění závazků, jakož i pravidelná pětiletá revize naplňování Pařížské dohody na půdě OSN. Dohody však nebylo dosaženo ohledně implementace čl. 6 Pařížské dohody, který předpokládá, že státy s nižšími emisemi by mohly nevyužité emise odprodat. Ke shodě ohledně implementace čl. 6 Pařížské dohody nedošlo ani na konferenci COP 25, která proběhla v roce 2019

v Madridu, a proto bude předmětem konference COP 26. Ta měla proběhnout v listopadu 2020 ve skotském Glasgow, ale kvůli pandemii covid-19 byla odložena na listopad 2021.

Evropská unie

Politika EU v oblasti životního prostředí je považována za jednu z nejambicióznějších na světě a na obecné úrovni je upravena v čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále „SFEU“). Postavena je na uvážlivém a racionálním využívání přírodních zdrojů, podpoře opatření na mezinárodní úrovni a zejména boji proti změně klimatu. V čl. 191 odst. 2 SFEU je zdůrazněno, že politika EU je zaměřena na vysokou úroveň ochrany životního prostředí, nicméně přihlíží se také k rozdílné situaci v jednotlivých regionech. Akcentována je též zásada obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a zásada „znečišťovatel platí“. Environmentální politika EU je prováděna velkým množstvím právních předpisů. Odhaduje se, že se jedná o více než 500 směrnic, nařízení a rozhodnutí.^[5] Zmíněny proto budou jen ty právní předpisy, které jsou podle názoru autora článku nejvíce relevantní.

Zcela zásadním nástrojem pro snižování emisí skleníkových plynů v rámci EU a přidružených zemí (Island, Norsko, Lichtenštejnsko) je systém emisních povolenek a obchodování s nimi postavený na principu „*cap and trade*“ („omez a obchoduj“). Upraven je **směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství**. Tento systém známý pod zkratkou **EU ETS** (*European Union Emission Trading Scheme*) je prvním významným a dosud největším systémem obchodování s emisními povolenkami na světě a má EU pomoci splnit závazky vyplývající z Kjótského protokolu. Omezuje objem skleníkových plynů, které mohou energeticky náročná průmyslová odvětví, elektrárny a letecké společnosti vypustit do atmosféry. Počet emisních povolenek je omezen a určuje jej EU. Společnostem se povolenky přidělují nebo si je mohou zakoupit od společností, které své povolenky nespotřebují. Počet povolenek je v průběhu času snižován, aby se i množství emisí postupně snižovalo. V rámci každého státu vznikl provozovatel národního rejstříku s emisními povolenkami. V ČR je správcem veřejně přístupného rejstříku obchodování s emisními povolenkami společnost OTE a.s. Problematiku na národní úrovni upravuje zák. č. [383/2012 Sb.](#), o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

Systém EU ETS byl zahájen v roce 2005 a měl docílit snížení emisí skleníkových plynů v EU nejméně o 40 % do roku 2030 ve srovnání s úrovněmi emisí v roce 1990. V důsledku hospodářské krize, která začala v roce 2007, však značně poklesl objem emisí, a proto v systému EU ETS došlo k významnému nahromadění přebytku povolenek. Evropská komise proto připravila revizi směrnice o EU ETS, která nabyla účinnosti dne 8. 4. 2018 [směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814]. Odvětví, na které se vztahuje systém EU ETS, tak nově musí snížit své emise o 43 % ve srovnání s rokem 2005. To znamená, že celkový počet emisních povolenek bude klesat rychleji, a to od roku 2021 o 2,2 % ročně, namísto dřívějších 1,74 % ročně. To odpovídá dalšímu snížení emisí o přibližně 556 milionů tun mezi lety 2020 a 2030, což přibližně odpovídá ročním emisím Spojeného království.^[6]

V rámci **Zelené dohody pro Evropu** (*European Green Deal*), která byla představena v prosinci 2019, se EU vyslovila k tomu stát se do roku 2050 prvním klimaticky neutrálním kontinentem a do roku 2030 snížit emise skleníkových plynů o 50 - 55 % oproti úrovni z roku 1990. Těchto cílů má být dosaženo např. díky cirkulární ekonomice, renovaci budov, ochraně biodiverzity, zásadním změnám v zemědělství a vědeckým inovacím. Nejedná se o právně závazný dokument, závazky obsažené v Zelené dohodě pro Evropu mají čistě politický charakter. Evropská komise nicméně připravila návrh „Evropského klimatického zákona“ (*European Climate Law*)^[7], který má politické závazky vyplývající ze Zelené dohody pro Evropu přetavit do podoby závazného právního předpisu.

Zásadní je dále **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES** ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (RED neboli *Renewable Energy Directive*), která stanovila národní cíle pro podíl energie z obnovitelných zdrojů v roce 2020, pro každý členský stát v rozdílné výši (např. 10 % pro Maltu, 49 % pro Švédsko a 13 % pro ČR).

Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (známá jako RED II, neboli *Renewable Energy Directive 2*) byl podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie EU zvýšen na 32 %, a to do roku 2030 (čl. 3 odst. 1 směrnice). Členské státy přitom stanoví své národní příspěvky ke společnému splnění závazného celkového cíle EU v rámci svých integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu (čl. 3 odst. 2 směrnice), jejichž vydání vyžaduje již nařízení (EU) 2018/1999 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu. Vláda ČR národní vnitrostátní plán schválila dne 13. 1. 2020, který počítá s nárůstem podílu obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie do roku 2030 na 22 %. RED II rovněž členskými státy ukládá povinnost zajistit, že alespoň 14 % energie spotřebované při přepravě po pozemních komunikacích a železnicích bude do roku 2030 získáno z obnovitelných zdrojů.

Za zmínku nepochybně stojí také **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti (EED, neboli Energy Efficiency Directive)**, která nahradila směrnici Evropského parlamentu a Rady 2006/32/ES ze dne 5. dubna 2006 o energetické účinnosti u konečného uživatele a o energetických službách a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/8/ES o podpoře kombinované výroby tepla a elektřiny založené na poptávce po užitečném teple na vnitřním trhu s energií.

Hlavním cílem EED je zvýšení energetické účinnosti v EU do roku 2020 o 20 %, a to formou závazných opatření, která zajistí efektivnější využívání energie ve všech fázích a sektorech dodavatelského řetězce. Každý členský stát za tímto účelem stanoví orientační vnitrostátní cíl energetické účinnosti (čl. 3 odst. 1 EED). Při stanovení vnitrostátních cílů však musí členské státy zohlednit, že v roce 2020 nesmí být spotřeba primární energie Unie vyšší než 1 474 Mtoe nebo konečná spotřeba energie vyšší než 1 078 Mtoe [čl. 3 písm. a) EED].

Pro úplnost lze zmínit další zásadní právní předpisy EU v oblasti životního prostředí, které se změnou klimatu nepřímou souvisí. Jedná se zejména o **směrnici o ovzduší** [8], která si stanovuje za cíl zlepšení kvality ovzduší nikoli za účelem ochrany klimatu, ale za účelem ochrany lidského zdraví před účinky toxických látek (proto např. není směrnici o ovzduší považován za znečišťující látku oxid uhličitý, nejznámější skleníkový plyn, protože jeho současná koncentrace v atmosféře není pro lidské zdraví bezprostřední hrozbou). Opatření ke zlepšení kvality ovzduší však často sekundárně vedou také ke snížení emisí skleníkových plynů (typicky např. výměna kotlů).

Směrnice o ovzduší obsahuje prahové, limitní a cílové hodnoty k posuzování každé znečišťující látky, na kterou se směrnice vztahuje, což je oxid siřičitý, oxid dusičitý, prachové částice (PM₁₀ a PM_{2,5}), olovo, benzen a oxid uhelnatý. Tam, kde jsou úrovně znečištění v konkrétní oblasti vyšší než prahové hodnoty, musí být přijaty „plány kvality ovzduší“ obsahující konkrétní opatření a termíny k jejich realizaci s cílem napravit danou situaci (v současné době se jedná prakticky o [celé území ČR](#)). Směrnice o ovzduší rovněž zakotvuje právo veřejnosti na spolehlivé informace o kvalitě ovzduší a tomu odpovídající povinnost členských států provozovat dostatečný počet stanic měření kvality ovzduší a vydávat výroční zprávy.

Dále se jedná o **rámcovou směrnici o vodách** [9], která členskými státy ukládá povinnost zajistit „dobrý stav“ vodních útvarů (řek, jezer, podzemních a pobřežních vod atd.) do roku 2015 (za určitých podmínek do roku 2027). Za tímto účelem musí být vydávány plány dílčích povodí a

programy opatření, které mají zajistit dosažení „dobrého stavu“.

Biodiverzitu (biologickou rozmanitost) pak chrání dvě směrnice, a to směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků (*Birds Directive* neboli „**směrnice o ptácích**“), a dále směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (*Habitats Directive* neboli „**směrnice o stanovištích**“). Na základě těchto směrnic byla vytvořena soustava chráněných území Natura 2000 (tvořená „ptačími oblastmi“ a „evropsky významnými lokalitami“), které mají zajistit ochranu těch nejcennějších a nejohroženějších druhů živočichů, rostlin a přírodních stanovišť, které jsou uvedeny v přílohách směrnice o ptácích a směrnice o stanovištích. Požadavky obou směrnic jsou do českého právního řádu implementovány především zák. č. [114/1992 Sb.](#), o ochraně přírody a krajiny. Za zmínku stojí, že tyto směrnice chrání pouze živočichy a rostliny. Houby a mikroorganismy tak podle práva EU nepožívají žádné právní ochrany, přestože jejich význam pro ekosystémy, biodiverzitu a přirozenou absorpci skleníkových plynů je zcela zásadní.

Ve výčtu nejdůležitějších environmentálních právních předpisů EU nelze vynechat ani **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (zkráceně REACH)**. Toto nařízení upravuje výrobu a používání chemických látek a snaží se omezit jejich dopady na lidské zdraví a životní prostředí. Příprava nařízení REACH trvala sedm let a je považováno za jeden z nejsložitějších a nejdůležitějších právních předpisů v historii EU. Rovněž se jedná o nejprísnejší právní předpis upravující používání chemických látek a ovlivňuje průmyslová odvětví po celém světě. Nařízením rovněž došlo ke zřízení Evropské agentury pro chemické látky (ECHA), která řídí technické, vědecké a administrativní aspekty nařízení REACH.

Mgr. Tomáš Brandejský,
odborný konzultant pro právo životního prostředí

Parlamentní institut
Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

[1] K dispozici >>> [zde](#).

[2] Českou republikou byl Kjótský protokol podepsán 23. 11. 1998 na základě usnesení vlády č. 669/1998 a ratifikován 15. 11. 2001 (č. [81/2005 Sb.](#) m. s.).

[3] Viz např. speciální report IPCC na toto téma, který je k dispozici >>> [zde](#).

[4] K dispozici >>> [zde](#).

[5] K dispozici >>> [zde](#).

[6] K dispozici >>> [zde](#).

[7] K dispozici >>> [zde](#).

[8] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu

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

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Fotbaloví agenti vs. FIFA ve světle stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie](#)