

Vyjádření Právnické fakulty Univerzity Karlovy ve věci *Klimatická žaloba* k otázce existence pozitivních závazků České republiky ke snižování koncentrace skleníkových plynů

Česká republika má závazky v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, které vyplývají (I) z mezinárodního a unijního práva životního prostředí a (II) z mezinárodních i vnitrostátních závazků v oblasti lidských práv.¹

I. ZÁVAZKY ČESKÉ REPUBLIKY TÝKAJÍCÍ SE SNIŽOVÁNÍ EMISÍ SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ VYPLÝVAJÍCÍ Z PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

1. Mezinárodní právo (závazky ČR týkající se snižování emisí skleníkových plynů plynoucí z mezinárodního práva)

Závazky České republiky v oblasti snižování emisí skleníkových plynů vyplývají primárně z pramenů práva věnovaných specificky ochraně klimatu, tedy z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) a Pařížské dohody (*Paris Agreement*), lze je ale opřít i o jiné smluvní rámce, jako je například mezinárodní mořské právo. Relevantní je i pravidlo obyčejového mezinárodního práva nepůsobit škodu (*no-harm rule*).

1.1. Mezinárodní klimatické právo

1.1.1.1. UNFCCC

Rámcová úmluva o změně klimatu², jejíž je ČR smluvní stranou, stanoví konečný cíl v článku 2 („Konečným cílem této úmluvy a jakýchkoli souvisejících právních dokumentů, které konference smluvních stran případně přijme, je dosáhnout, v souladu s odpovídajícími opatřeními úmluvy, stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která umožní předejít nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systému. Tato úroveň by mělo být dosaženo v takovém časovém období, které umožní ekosystémům, aby se přirozenou cestou přizpůsobily změně klimatu, přičemž by nebyla ohrožena produkce potravin, a hospodářskému rozvoji, aby mohl pokračovat udržitelným způsobem.“) Současně v článku 3 odst. 1 upřesňuje, že „smluvní strany by měly chránit klimatický systém ve prospěch současných a budoucích generací lidstva na základě rovnosti a v souladu s jejich společnou, ale diferencovanou odpovědností a odpovídajícími schopnostmi“ (*differentiated responsibilities and respective capabilities principle, CBDR-RC*) a dodává, že smluvní strany rozvinutých zemí by v této souvislosti měly zaujmout vedoucí postavení v boji proti změně klimatu a z ní plynoucích negativních důsledků.

¹ V případě přímých citací vybraných ustanovení pramenů práva, jejichž platná znění jsou v některém z šesti oficiálních jazyků OSN, používají autorky vlastní překlad, nikoliv česká znění vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv, protože tato znění v některých případech neodpovídají smyslu daných ustanovení v platném anglickém znění.

² Přijata v New Yorku 9. května 1992, vstup v platnost 21. března 1994. Publikována ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 80/2005 Sb.m.s., o sjednání Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.

UNFCCC následně upravuje dva typy závazků (povinností): obecné závazky platné pro všechny smluvní strany a zvláštní závazky platné pro rozvinuté země, resp. pro země uvedené v příloze I, mezi něž patří i Česká republika. Mezi obecnými závazky výslovnou povinností snižovat emise skleníkových plynů nenajdeme, smluvní strany mají pouze „*formulovat, uplatňovat, zveřejňovat a pravidelně aktualizovat vnitrostátní a případně regionální programy obsahující opatření ke zmírnění změny klimatu se zaměřením na antropogenní emise podle zdrojů a jejich snížení v důsledku propadů u všech skleníkových plynů, na něž se nevztahuje Montrealský protokol*“ (čl. 4 odst. 1 písm. b) UNFCCC). **Mezi zvláštními závazky rozvinutých zemí je však tato povinnost uvedena: „smluvní strany rozvinutých zemí a další smluvní strany zahrnuté v příloze I“ (návěti čl. 4 odst. 2 UNFCCC, ČR je zahrnuta v příloze I) tak jsou mimo jiné povinny přijmout „vnitrostátní politiky a odpovídající opatření ke zmírnění změny klimatu s tím, že omezí své antropogenní emise skleníkových plynů a že [budou] chránit a rozšiřovat své propady a rezervoáry skleníkových plynů“ (čl. 4 odst. 2 písm. a) UNFCCC.** Jako nejbližší průběžný cíl stanoví UNFCCC pro tyto smluvní strany návrat k úrovním emisí skleníkových plynů z roku 1990 (čl. 4 odst. 2 písm. b) UNFCCC), přičemž tento návrat má být součástí změny dlouhodobých trendů v emisích skleníkových plynů, v níž mají mít rozvinuté země vůdčí úlohu („*Tyto politiky a opatření budou důkazem, že rozvinuté země zaujímají vedoucí postavení při změnách dlouhodobých tendencí antropogenních emisí v souladu s cílem úmluvy [...]*“, čl. 4 odst. 2 písm. a) UNFCCC).

Z UNFCCC jednoznačně vyplývá povinnost rozvinutých smluvních stran snižovat emise skleníkových plynů i po dosažení úrovně emisí z roku 1990, a to až do naplnění konečného cíle UNFCCC, kterým je stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která zabrání nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systému. Pro úplnost je třeba dodat, že rozvinuté smluvní strany mohou provádět své politiky a opatření společně s jinými smluvními stranami (čl. 4 odst. 2 písm. a) *in fine* UNFCCC) a že pojem „vnitrostátní politiky a opatření“ zahrnuje i politiky a opatření přijatá na úrovni organizací regionální hospodářské spolupráce, tedy zejm. EU (pozn. p. č. 1 v čl. 4 odst. 2 písm. a) UNFCCC).

Přestože je text UNFCCC velmi obecný (jedná se ostatně o rámcovou úmluvu), **lze z něj pro Českou republiku dovodit ve vztahu k emisím skleníkových plynů povinnost omezovat (snižovat) emise skleníkových plynů jako součást opatření ke zmírnění změny klimatu, a to dokud nebude dosaženo stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na bezpečné úrovni,** přičemž příslušná opatření lze provádět společně s jinými smluvními stranami.

S ohledem na vymezení konečného cíle a základních principů, které by měly řídit provádění úmluvy smluvními stranami (čl. 3 UNFCCC), představuje UNFCCC zároveň **významné interpretační vodítko pro výklad ustanovení dokumentů s ní spojených,** zejména Pařížské dohody.

1.1.2. Kjótský protokol

Pro úplnost dodejme, že významným pramenem mezinárodního práva z hlediska povinnosti ČR snižovat emise skleníkových plynů byl Kjótský protokol k UNFCCC³, který stanovil konkrétní (kvantifikované) závazky ke snižování emisí skleníkových plynů pro smluvní strany zahrnuté v příloze I UNFCCC, včetně ČR. Pro první závazkové období (2008-2012) se ČR zavázala snížit své

³ Přijat 11. prosince 1997, vstup v platnost 16. února 2005. Publikován jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 81/2005 Sb.m.s. o sjednání Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu.

emise skleníkových plynů o 8 %, pro druhé závazkové období doplněné tzv. Dodatkem z Dauhá⁴ (2013-2020) o 20 % (stejně jako EU a všechny její ostatní členské země), v obou případech oproti úrovni emisí v referenčním roce 1990. ČR oba tyto své závazky splnila, je však třeba uvést, že v obou případech byly tyto závazky splněny již v době, kdy je ČR převzala, a nepředstavovaly tedy skutečný závazek ke snižování emisí. Zejména v době přijetí prvního závazku, kdy ještě nebyla členským státem EU, tak ČR (stejně jako další smluvní strany, které se nacházely v procesu přechodu k tržní ekonomice) rezignovala na přijetí skutečně účinných opatření na zmírňování změny klimatu a pouze využila poklesu emisí skleníkových plynů, k němuž došlo v důsledku společenských a politických změn po roce 1989.

1.1.3. Pařížská dohoda⁵

Pařížská dohoda je úzce napojena na smluvní rámec UNFCCC, byť se formálně nejedná o protokol k této úmluvě, byla však přijata na konferenci smluvních stran v návaznosti na nezbytnost nahradit Kjótský protokol a na UNFCCC na mnoha místech odkazuje. Česká republika je smluvní stranou úmluvy, v platnost pro ni vstoupila dne 4. listopadu 2017. Vedle obecného cíle vyjádřeného v článku 2 („*Cílem této dohody, která podporuje provádění úmluvy včetně jejího cíle, je zlepšit globální reakci na hrozby změny klimatu, a to v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby, mimo jiné pomocí: 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 průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu; b) zvyšování schopnosti přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu a posilování odolnosti vůči změně klimatu a nízkoe emisního rozvoje způsobem, který neohrozí produkci potravin; c) sladění finančních toků s nízkoe emisním rozvojem odolným vůči změně klimatu.*“), vymezuje také specifický mitigační cíl. Tím je dosažení tzv. klimatické neutrality ve druhé polovině 21. století („*Pro dosažení dlouhodobého teplotního cíle stanoveného v článku 2 budou smluvní strany usilovat o dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve s tím, že smluvním stranám rozvojových zemí bude dosažení tohoto vrcholu trvat déle, a poté budou podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a pohlcováním skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století, na základě rovnosti a v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby.*“, čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody).

Z tohoto článku lze jednoznačně dovodit závazek všech smluvních stran (tedy včetně ČR) snižovat emise skleníkových plynů s cílem dosáhnout klimatické neutrality. K časovému rámci, v němž má být této neutrality dosaženo („*ve druhé polovině 21. století*“) je přitom třeba uvést dvě poznámky. Za prvé, Pařížská dohoda je, stejně jako UNFCCC, založena na principu CBDR-RC (srov. čl. 2 odst. 2) a s tím související vůdčí roli smluvních stran rozvinutých zemí ve snižování emisí skleníkových plynů (srov. čl. 4 odst. 4). Tyto země tedy musí usilovat o dosažení klimatické neutrality dříve než smluvní strany rozvojových zemí, kterým je ponecháno více času na dosažení

⁴ Přijat 8. prosince 2012, vstup v platnost 31. prosince 2020.

⁵ Přijata 12. prosince 2015, vstup v platnost 4. listopadu 2016. Publikována ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 64/2017 Sb.m.s., o sjednání Pařížské dohody, přijaté v Paříži dne 12. prosince 2015.

vrcholu globálních emisí skleníkových plynů a zahájení jejich snižování (čl. 4 odst. 1).⁶ Za druhé, nelze argumentovat, jak se někdy děje, že na dosažení klimatické neutrality „je čas do konce století“. Možnost využití stanoveného časového rámce v plném rozsahu je totiž podřízena obecnému cíli dohody udržet nárůst průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí; pokud je dosažení tohoto cíle ohroženo, jsou smluvní strany povinny usilovat o dosažení klimatické neutrality co nejdříve.

Způsob plnění závazku snižovat emise skleníkových plynů s cílem dosáhnout klimatické neutrality je dále upraven v člancích 3 a 4 dohody. Základním nástrojem jsou v tomto směru **tzv. vnitrostátně stanovené příspěvky** (*nationally determined contributions*, NDCs) jednotlivých smluvních stran. Způsob stanovení obsahu těchto příspěvků (včetně cílů v oblasti snižování emisí) je založen na tzv. přístupu zdola (*bottom-up approach*), tedy si ho každá smluvní strana stanoví sama. Zároveň však dohoda klade na NDCs smluvních stran řadu požadavků. Za prvé, NDCs musí **reflektovat ambiciózní úsilí** smluvní strany s cílem naplnit účel dohody (čl. 3). Za druhé, smluvní strany jsou povinny své NDCs pravidelně, **každých pět let, aktualizovat** (čl. 4 odst. 9). Tato aktualizace má vycházet z výsledků tzv. globálního hodnocení (*global stocktake*), jehož účelem je zhodnotit kolektivní pokrok v plnění účelu dohody a jejích dlouhodobých cílů (čl. 14 odst. 1), a musí **představovat pokrok** vůči stávajícímu vnitrostátně stanovenému příspěvku dané smluvní strany **a odrážet její nejvyšší možné ambice** (s přihlédnutím k principu CBDR-RC a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky). **Vnitrostátně stanovené příspěvky jsou pro smluvní strany závazné, výslovně je stanoveno, že musí provádět vnitrostátní mitigační opatření tak, aby dosáhly jejich cílů** (čl. 4 odst. 2). Zaznamenány jsou ve veřejném registru vedeném orgánem dohody.

Za závazky odpovídá každá smluvní strana. Toto v zásadě samozřejmé pravidlo je důležité ve vztahu k možnosti společného jednání několika smluvních stran nebo organizací regionální hospodářské integrace a jejich členských států. Toto společné jednání ve věci přípravy a sdělení **vnitrostátně stanovených příspěvků** a následného vnitrostátního provádění mitigačních opatření tak, aby bylo dosaženo jejich cílů, umožňuje Pařížská dohoda v čl. 4 odst. 16. Dohoda však zároveň výslovně stanoví, že **jednotlivým členským státům takovéto organizace nebo společně jednajícím smluvním stranám musí být přidělena úroveň emisí pro příslušné časové období, tedy jejich závazek (a podíl na společném vnitrostátně stanoveném cíli) musí být kvantifikován.** Pokud jsou smluvními stranami Pařížské dohody vedle organizace regionální hospodářské spolupráce i její členské státy (jako je tomu v případě EU a jejích členských států, včetně ČR), mají tyto státy odpovědnost za plnění závazku ve výši stanovené v dohodě o společném jednání sdělené orgánům Pařížské dohody.

Možnosti společného jednání ve věci snižování emisí skleníkových plynů využila EU, která oznámila společný unijní NDC. **Platný vnitrostátně stanovený příspěvek závazný pro EU, s konkrétními cíli pro členské země v některých sektorech, je uveden v dokumentu schváleném Radou EU 16. října 2023** (*Submission to the UNFCCC on behalf of the European Union*

⁶ Čl. 4 odst. 1 Pařížské dohody: čl. 4 odst. 1: *Pro dosažení dlouhodobého teplotního cíle stanoveného v článku 2 budou smluvní strany usilovat o dosažení vrcholu globálních emisí skleníkových plynů co nejdříve s tím, že smluvním stranám rozvojových zemí bude dosažení tohoto vrcholu trvat déle, a poté budou podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků emise urychleně snižovat, aby bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi ze zdrojů a snížením skleníkových plynů pomocí propadů v druhé polovině tohoto století, na základě rovnosti a v návaznosti na udržitelný rozvoj a úsilí o vymýcení chudoby*

and its Member States on the update of the nationally determined contribution (NDC) of the European Union and its Member States, 14286/23) a předloženém sekretariátu Pařížské dohody o tři dny později. Dokument stanoví obecný cíl dosažení klimatické neutrality do roku 2050 spolu s průběžným cílem čistého snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990 a dále detailně rozepisuje cíle EU v jednotlivých sektorech, včetně konkrétních závazků jednotlivých členských států pro jejich dosažení. Ve všech případech se jedná o závazky plynoucí z právních předpisů EU, kterým je věnována pozornost níže v části věnované závazkům ČR plynoucím z členství EU. **Ze sdělení EU o vnitrostátně stanovených příspěvcích orgánům UNFCCC plynou pro ČR tyto kvantifikované závazky:**

- **snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o 26 % v sektorech (oblastech hospodářství), které nespádají pod režim EU ETS⁷,**
- **zajistit do roku 2030 čisté pohlcení emisí skleníkových plynů v sektoru LULUCF (užívání půdy a lesnictví) ve výši 827kt CO₂eq.**

Vedle těchto konkrétních kvantifikovaných závazků **je ČR spoluzodpovědná za plnění cíle EU snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s rokem 1990 a dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050.**

1.2. Mezinárodní mořské právo

Přestože povinnosti ČR týkající se snižování emisí skleníkových plynů vyplývají primárně z UNFCCC a Pařížské dohody, relevantní jsou v tomto směru i další prameny mezinárodního práva, konkrétně **Úmluva OSN o mořském právu** (*United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS*) z roku 1982⁸, jíž je Česká republika též smluvní stranou. Relevanci UNCLOS pro povinnost snižování emisí skleníkových plynů potvrdil Mezinárodní tribunál pro mořské právo (*International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS*) ve svém poradním stanovisku vydaném dne 21. května 2024 na žádost Komise malých ostrovních států pro změnu klimatu a mezinárodní právo (*Commission of Small Islands States on Climate Change and International Law, COSIS*).

Komise položila Tribunálu dvě otázky:

(a) Jaké konkrétní povinnosti vyplývají pro smluvní státy Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS), pokud jde o předcházení, omezování a kontrolu znečišťování mořského prostředí v souvislosti s dopady změny klimatu (oteplování oceánů, zvyšování hladiny moří, okyselování oceánů) způsobenými antropogenními emisemi skleníkových plynů?

(b) Jaké jsou povinnosti smluvních států v oblasti ochrany a zachování mořského prostředí s ohledem na uvedené klimatické dopady?

Tribunál ve svém poradním stanovisku mimo jiné vyslovil, že **antropogenní emise skleníkových plynů** spadají do rámce „**znečišťování mořského prostředí**“ podle definice v čl. 1 odst. 1 bod 4 UNCLOS a **obecná povinnost chránit a zachovávat mořské prostředí** uvedená v čl. 192 UNCLOS **je relevantní i ve vztahu k dopadům klimatické změny.** Dále konstatoval, že podle článku 194

⁷ Jedná se o emise skleníkových plynů z odvětví vnitrostátní dopravy (kromě letecké), budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady. Tato odvětví představují 60 % emisí EU.

⁸ Přijata 10. prosince 1982 v Montego Bay, vstup v platnost 16. listopadu 1994. Publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 240/1996 Sb., o sjednání Úmluvy Organizace Spojených národů o mořském právu.

UNCLOS mají **státy povinnost přijmout všechna potřebná opatření** k prevenci, omezení a kontrole tohoto typu znečištění. Státy přitom musí jednat s **náležitou péčí** (*due diligence*), tj. vytvořit regulační rámec, dohlížet na jeho dodržování a kontrolovat činnost veřejných i soukromých subjektů. Povinnosti států podle Tribunálu přitom zahrnují jak povinnosti jednání (*obligations of conduct*), např. přijetí legislativních opatření, spolupráce, technická pomoc, sledování a vyhodnocování dopadů, tak povinnosti výsledku (*obligations of result*), tedy dosažení reálné redukce emisí v rozsahu nutném k ochraně mořského prostředí.

Ačkoliv je Česká republika vnitrozemským státem, je smluvní stranou UNCLOS a podílí se tak na globální odpovědnosti za ochranu mořského prostředí. Skleníkové plyny mají škodlivé dopady na oceány bez ohledu na to, kde na světě jsou vypouštěny, neboť se v atmosféře rozptylují globálně a přispívají k oteplování oceánů, vzestupu hladiny moří a okyselování mořské vody. Závěry poradního stanoviska týkající se povinností smluvních stran UNCLOS ve vztahu k účinnému omezování jejich emisí jsou tedy na ČR plně aplikovatelné.

Co se týká vztahu k právnímu rámci UNFCCC, Tribunál zdůraznil, že povinnosti států vyplývající z UNCLOS ohledně ochrany mořského prostředí existují nezávisle na závazcích podle UNFCCC a Pařížské dohody. Tyto režimy se vzájemně doplňují, přičemž neplnění závazků v rámci klimatických dohod nezabavuje státy odpovědnosti podle UNCLOS.

1.3. Pravidlo nepůsobit škodu (*no-harm rule*)

S rostoucí závažností klimatické krize nabývá na aktuálnosti otázka, jaké povinnosti mají státy v oblasti omezování emisí skleníkových plynů nejen na základě smluvních režimů, ale také podle obecných principů mezinárodního práva životního prostředí. Jedním z nejvýznamnějších z těchto principů je zásada „no-harm“, podle níž stát nesmí používat své území či umožnit jeho používání způsobem, který by způsobil významnou újmu jinému státu či celosvětově chráněnému statku, jakým je například atmosféra nebo oceán.

Tato zásada byla formulována v rozhodnutí arbitrážního tribunálu ve věci Trail Smelter (1938/1941), kde bylo konstatováno, že žádný stát nemá právo používat své území takovým způsobem, že by způsobil újmu území jiného státu nebo vlastnictví či osobám v něm, pokud se jedná o následky vážné a prokázané. I když byl tento případ rozhodnut mezi Kanadou a Spojenými státy ve velmi konkrétním bilaterálním kontextu, jeho právní relevance přesáhla konkrétní spor a stala se základem pro kodifikaci zásady „no-harm“ v dokumentech jako jsou Stockholmská deklarace (1972, princip 21) nebo Deklarace z Ria (1992, princip 2). V obou je uvedeno, že státy mají právo využívat své přírodní zdroje v souladu se svou vnitrostátní environmentální politikou, ale nesmí způsobovat škodu životnímu prostředí jiných států ani oblastem za hranicemi své jurisdikce.

Ve světle klimatické změny tato zásada nabývá zásadního významu. Skleníkové plyny se po vypuštění do atmosféry globálně rozptylují, jejich dopady nejsou omezeny na místo vzniku a způsobují měřitelnou újmu státům, které za tyto emise historicky nesou minimální odpovědnost, včetně států nejvíce ohrožených stoupající hladinou moře, suchy či narušením potravinové bezpečnosti.

Z hlediska mezinárodního práva to vytváří racionální základ pro povinnost států omezovat emise i mimo rámec smluvních závazků, jako je Pařížská dohoda. **Zásada „no-harm“ má charakter obyčejového mezinárodního práva, a tudíž se vztahuje i na státy, které nejsou smluvními stranami konkrétních environmentálních úmluv. V tomto smyslu lze chápat omezení emisí skleníkových plynů jako součást obecné prevenční povinnosti, kterou státy mají nejen vůči jiným státům, ale i vůči mezinárodnímu společenství jako celku.**

Zároveň však zásada „no-harm“ není absolutní, ale uplatňuje se v kontextu principu náležité péče (*due diligence*). To znamená, že stát nemá povinnost zcela eliminovat veškeré škodlivé účinky, ale musí přijmout přiměřená opatření v souladu s dostupnými vědeckými poznatky a technologickými možnostmi, aby minimalizoval riziko závažné škody. V současném právním a vědeckém kontextu, kdy jsou negativní dopady emisí skleníkových plynů na klimatický systém široce uznávané, by opomenutí přijmout taková opatření mohlo být interpretováno jako porušení této základní zásady a založit mezinárodní odpovědnost státu za protiprávní chování ve smyslu návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování vypracovaných Komisí pro mezinárodní právo v roce 2001 (*ILC Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*).

Přesnější závěry ohledně aplikace této zásady ve vztahu k probíhající změně klimatu způsobené antropogenními emisemi skleníkových plynů jsou očekávány v poradním stanovisku Mezinárodního soudního dvora ve věci Povinnosti států ve vztahu ke změně klimatu (*Obligations of States in respect of Climate Change*), o jehož vydání požádalo soudní dvůr Valné shromáždění OSN dne 29. března 2023 (rezoluce 77/276).

1.4. Shrnutí k závazkům plynoucím z mezinárodního práva:

Z mezinárodního práva plynou pro ČR závazky v oblasti změny klimatu především z UNFCCC a Pařížské dohody. Existují však závazky i mimo tento smluvní rámec, ať již se jedná o obecné zásady mezinárodního práva (*no harm rule*) nebo o Úmluvu OSN o mořském právu.

Pro ČR lze jednoznačně dovodit závazek (povinnost) snižovat emise skleníkových plynů, přičemž toto snižování musí splňovat určitá kritéria, aby mohlo být považované za souladné s mezinárodním právem:

- Z UNFCCC vyplývá povinnost rozvinutých smluvních stran snižovat emise skleníkových plynů i po dosažení úrovně emisí z roku 1990, a to až do naplnění konečného cíle UNFCCC, kterým je stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která zabrání nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systému. Současně cíle a principy UNFCCC představují interpretační vodítko pro výklad ustanovení dokumentů s ní spojených, zejména Pařížské dohody.
- Z **Pařížské dohody** ve spojení s jejím plněním prostřednictvím společného jednání členských států EU vyjádřeného v sdělení o vnitrostátně stanovených (určených) příspěvcích následující:
 - **ČR je povinna snižovat emise skleníkových plynů a vynaložit k tomu odpovídající úsilí tak, aby mohlo být dosaženo cílů Pařížské dohody (čl. 2, čl. 3, čl. 4). Jako rozvinutá země má povinnost se zavázat k absolutním redukčním emisním cílům v rámci celého hospodářství a v souladu**

s principem společné, ale diferencované odpovědnosti, musí její vnitrostátní příspěvek odrážet její nejvyšší možné ambice. Tato skutečnost se musí promítnout do obsahu příspěvků ke splnění cílů dohody, tedy i do cílů v oblasti snižování skleníkových plynů.

Určení konkrétní výše, v jaké je ČR povinna snižovat své emise, je komplikovanější, neboť ČR využila možnosti plnit cíle společně s jinými smluvními stranami, a to v rámci EU. Nicméně za plnění cílů stanovených EU spoluodpovídá (čl. 4 odst. 17). Ze sdělení EU o vnitrostátně stanovených příspěvcích orgánům Pařížské dohody (Rada EU 14286/23) plynou pro ČR tyto kvantifikované závazky:

- **snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o 26 % v sektorech (oblastech hospodářství), které nespádají pod režim EU ETS (vnitrostátní doprava kromě letecké, budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady).** Tato odvětví představují téměř 60 % emisí v EU.
 - **zajistit do roku 2030 čisté pohlcení emisí skleníkových plynů v sektoru LULUCF (užívání půdy a lesnictví) ve výši 827kt ekvivalentu CO₂.**
 - **ČR je zároveň spoluzodpovědná za plnění cíle EU snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s rokem 1990 a dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050.**
- **Z Úmluvy OSN o mořském právu (UNCLOS)** plyne, že obecná povinnost chránit a zachovávat mořské prostředí uvedená v čl. 192 UNCLOS je relevantní i ve vztahu k dopadům klimatické změny. Podle článku 194 UNCLOS mají státy povinnost přijmout všechna potřebná opatření k prevenci, omezení a kontrole tohoto typu znečištění. Státy přitom musí jednat s náležitou péčí (*due diligence*).
 - **Ze zásady „no-harm“,** která má charakter obyčejového mezinárodního práva, lze ve vztahu ke klimatické změně dovozovat povinnost omezování emisí skleníkových plynů jako součást obecné prevenční povinnosti, kterou státy mají nejen vůči jiným státům, ale i vůči mezinárodnímu společenství jako celku. Zásada „no-harm“ není absolutní, ale uplatňuje se v kontextu principu náležité péče (*due diligence*). Přesnější závěry ohledně aplikace této zásady ve vztahu k probíhající změně klimatu způsobené antropogenními emisemi skleníkových plynů jsou očekávány v poradním stanovisku Mezinárodního soudního dvora ve věci Povinnosti států ve vztahu ke změně klimatu.

2. Právo EU (závazky ČR týkající se snižování emisí skleníkových plynů plynoucí z práva EU)

2.1. **Východiska platné právní úpravy: Zelená dohoda pro Evropu a 8. akční program pro životní prostředí**

Zelená dohoda pro Evropu (*European Green Deal*)⁹ je politická strategie Evropské komise, představená v prosinci 2019, jejímž cílem je přeměnit Evropskou unii na udržitelnou, klimaticky neutrální a konkurenceschopnou ekonomiku. Není sama o sobě právně závazným dokumentem, ale slouží jako strategický rámec pro tvorbu právních norem EU. Obecným cílem Zelené dohody v oblasti mitigace změny klimatu je učinit z EU **první klimaticky neutrální kontinent do roku 2050**. Za tím účelem se v ní Komise zavazuje navrhnout řadu legislativních právních úprav, z nichž velká část již ke dni tohoto vyjádření byla přijata. Pro členské státy nestanoví Zelená dohoda žádné přímo závazné povinnosti, počítá však s tím, že tyto povinnosti budou stanoveny v předpisech přijatých za účelem jejího provedení.

8. akční program pro životní prostředí (*8th Environment Action Programme*) je dokumentem odrážejícím platnou unijní politiku v oblasti životního prostředí do roku 2030. Vychází ze Zelené dohody pro Evropu, ale na rozdíl od ní má závaznou právní formu.¹⁰ Jeho dlouhodobým prioritním cílem je to, „aby nejpozději do roku 2050 obyvatelé žili spokojeně v mezích naší planety v udržitelné ekonomice blahobytu, v níž se ničím neplýtvá, růst je regenerativní, v Unii bylo dosaženo klimatické neutrality a nerovnosti byly výrazně omezeny“ (čl. 2 odst. 1). Mitigace změny klimatu se týká první z jeho šesti vzájemně provázaných tematických prioritních cílů, kterým je „rychlé a předvídatelné snižování emisí skleníkových plynů a současně posílení pohlcování pomocí přírodních propadů uhlíku v Unii, aby se dosáhlo cíle snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030, jak je stanoveno v nařízení (EU) 2021/1119, v souladu s klimatickými a environmentálními cíli Unie při současném zajištění spravedlivé transformace, v jejímž rámci nebude nikdo opomenut“ (čl. 2 odst. 2 písm. a)). **K dosažení stanovených cílů se od členských států mimo jiné vyžaduje zajištění účinného, rychlého a plného provádění právních předpisů a strategií Unie v oblasti životního prostředí a klimatu a usilování o vynikající environmentální výkonnost** (čl. 3 písm. a)).

V souladu s povinností uvedenou v 8. EAP (čl. 5 odst. 1) provedla Komise v březnu 2024 přezkum v polovině období týkající se pokroku při dosahování tematických prioritních cílů. Ve zprávě o tomto přezkumu¹¹ uvedla, že celkově čisté domácí emise skleníkových plynů v EU stabilně klesají, aby však EU splnila cíl stanovený pro snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 (alespoň 55 % ve srovnání s rokem 1990) a dosáhla klimatické neutrality do roku 2050, **musí se tempo snižování emisí zrychlit, tak aby se téměř ztrojnásobilo průměrné roční snížení emisí, kterého bylo dosaženo za posledních deset let**. Zároveň je podle ní třeba udělat výrazně více pro dosažení cíle v oblasti čistého pohlcování skleníkových plynů pomocí propadů uhlíku v odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF).

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final.

¹⁰ Byl schválen jako rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/591 ze dne 6. dubna 2022 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2030.

¹¹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o přezkumu 8. akčního programu pro životní prostředí v polovině období. COM(2024) 123 final. 13. 3. 2024.

2.2. Evropský právní rámec pro klima

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“)

Tento právní předpis (na úrovni EU ho lze považovat za základní právní předpis v oblasti klimatu) stanoví cíl dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050 (čl. 2): *Celounijní emise a pohlcování skleníkových plynů, jež jsou upraveny právem Unie, musí být v Unii nejpozději do roku 2050 vyrovnané, čímž se do uvedeného data emise sníží na čistou nulu, přičemž po tomto datu bude Unie usilovat o dosažení negativních emisí.*

Důležité je, že nařízení nezavazuje pouze orgány EU, ale také členské státy, konkrétně **nařízení zavazuje všechny členské státy přijmout nezbytná opatření, aby umožnily společné dosažení cíle klimatické neutrality**, a to s přihlédnutím k významu podpory spravedlnosti a solidarity mezi členskými státy a nákladové efektivnosti při dosahování tohoto cíle (čl. 2 odst. 2). **Z členství ČR v EU tak plyne povinnost podílet se na dosažení klimatické neutrality EU.**

Průběžným cílem stanoveným v tomto právním předpise je dosáhnout do roku 2030 čistého snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní z roku 1990. **K dosažení tohoto cíle upřednostňují členské státy rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporují jejich pohlcování pomocí přirozených propadů** (čl. 4 odst. 2).

Evropský právní rámec pro klima má upraven mechanismus kontroly tohoto nařízení. V rámci tohoto mechanismu se průběžně sleduje pokrok, kterého členské státy dosahují při plnění cílů nařízení (jak mitigačních, tak adaptačních), přičemž pokud Komise zjistí, že opatření členského státu nejsou v souladu se zajištěním pokroku s cílem klimatické neutrality může vydat doporučení. První kontrola plnění cílů proběhla do 30.9.2023, následně každých 5 let. Na základě toho byla pro členské státy vydána řada opatření. **Konkrétně pro ČR bylo přijato DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2024/603 ze dne 18. prosince 2023 k návrhu aktualizovaného integrovaného vnitrostátního plánu Česka v oblasti energetiky a klimatu na období 2021–2030 a k souladu opatření Česka s unijním cílem klimatické neutrality a se zajištěním pokroku v oblasti adaptace.**

V části týkající se souladu opatření ČR s unijním cíle klimatické neutrality podle nařízen (EU) 2021/1119 Komise ve vztahu k mitigačním cílů doporučuje:

1. *Zintenzivnit úsilí o zmírňování změny klimatu dosažením hmatatelného pokroku při naplňování stávajících a plánovaných politik a zvážit další, naléhavá opatření s cílem sladit očekávané snížení a projekce emisí skleníkových plynů s cílem klimatické neutrality. Úsilí by se mělo zaměřit zejména na snížení emisí z dopravy a zvýšení pohlcování v odvětví LULUCF.*
2. *Aktualizovat a zvýšit ambice a kvalitu vnitrostátní dlouhodobé strategie tím, že bude vyjasněn dlouhodobý cíl Česka v oblasti klimatické neutrality a že budou cíle Česka v oblasti snižování emisí a zvýšení pohlcování v jednotlivých odvětvích podloženy důvěryhodnými politikami a opatřeními.*

2.3. Nařízení o sdílení úsilí

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

Smyslem nařízení je snížit emise skleníkových plynů v odvětvích, které nespádají pod systém EU ETS, konkrétně v odvětví: vnitrostátní doprava (kromě letecké), budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady. Tato odvětví představují téměř 60 % emisí v Evropské unii. Za tímto účelem nařízení stanoví cíle pro snížení emisí skleníkových plynů v těchto odvětvích pro jednotlivé členské státy EU do roku 2030. Dále stanoví pravidla pro stanovení ročních emisních limitů skleníkových plynů vyjádřených v ročních emisních přídělech pro roky 2021–2030, které postupně vedou k výše uvedeným cílům. Nařízení o sdílení úsilí je součástí souboru politik a opatření, jejichž cílem je snížit a zajistit plnění průběžného cíle podle Evropského právního rámce pro klima, tedy snížit emise skleníkových plynů v EU do roku 2030 alespoň o 55 %.

Závazky plynoucí z tohoto nařízení pro ČR:

- Snížit emisí skleníkových plynů v roce 2030 oproti úrovním z roku 2005 v odvětvích v působnosti nařízení (vnitrostátní doprava (kromě letecké), budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady) o 26%.
Při plnění tohoto závazku smí ČR započítat pohlcení v důsledku využívání půdy 2,6 milion t ekvivalentu CO₂ (započítávání upravuje 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)
- Prováděcí rozhodnutí Komise (EU) 2020/2126, kterým se stanoví roční emisní přídělí členských států na období 2021–2030 podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 pak stanoví pro ČR hodnoty ročního emisního přídělu v tunách ekvivalentu CO₂
 - Pro rok 2021 - 65 984 531 t
 - Pro rok 2022 - 60 913 974 t
 - Pro rok 2023 - 59 309 017 t
 - Pro rok 2024 - 57 704 060 t
 - Pro rok 2025 - 56 099 103 t

2.4. EU ETS a EU ETS II

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES

Systém unijního obchodování s emisními povolenkami (*EU Emissions Trading System*) je nástrojem unijní klimatické politiky, který nastavuje tržní mechanismus určující cenu za každou tunu uhlíku emitovanou sektory, na které se vztahuje. Funguje na principu *cap-and-trade*, kdy EU stanoví celkový strop emisí skleníkových plynů pro určité sektory a vydá odpovídající množství povolenek (strop a tím i množství vydaných povolenek se každoročně snižují). Provozovatelé všech činností,

na které se systém vztahuje, pak musí každoročně vyřadit příslušný počet emisních povolenek na pokrytí svých emisí skleníkových plynů za předchozí rok (jedna emise na tunu oxidu uhličitého nebo ekvivalentní množství jiných silných skleníkových plynů). Základním způsobem pro získávání povolenek provozovateli je jejich dražba, část povolenek pro vybrané energeticky náročné sektory je dosud přidělována bezplatně, aby se předešlo riziku tzv. úniku uhlíku (*carbon leakage*) v souvislosti s možným přesunem výroby do zemí mimo EU (tento způsob přidělování povolenek je však postupně omezován a v budoucnu bude zcela ukončen v souvislosti se zavedením mechanismu tzv. uhlíkového vyrovnání na hranicích).

Ve své původní podobě, označované jako EU ETS I, pokrývá systém přibližně 10 000 zařízení v energetickém a zpracovatelském průmyslu, evropské dopravní lety a nově též část emisí z námořní dopravy; celkově se jedná o sektory zodpovědné za přibližně 40 % emisí skleníkových plynů produkovaných v EU. Účinný je od roku 2005, v současné době se nachází ve své čtvrté fázi (2021-2030).

Aby bylo dosaženo cílů vytyčených v oblasti mitigace změny klimatu v evropském právním rámci pro klima, prošel EU ETS v posledních několika letech významnými změnami zaměřenými jednak na zvýšení jeho účinnosti pro snižování emisí skleníkových plynů z dotčených sektorů, jednak na rozšíření stejného modelu na sektory budov a dopravy, které jsou z pohledu emisí skleníkových plynů velmi významné, ale dosud účinné regulaci unikaly. Vznikne tak paralelní systém označovaný jako EU ETS II, který zpoplatní emise skleníkových plynů z paliv používaných v těchto sektorech. Regulovanými subjekty budou osoby povinné platit spotřební daň z energie (např. daňové sklady a dodavatelé pohonných hmot), nikoli koneční spotřebitelé (byť lze předpokládat, že se tato nová forma zpoplatnění promítne do cen finálních produktů). Vyřazování povolenek v rámci EU ETS II začne v roce 2028 pro emise z roku 2027, monitorování a vykazování emisí však probíhá již od 1. ledna 2025. Povolenky v systému EU ETS II nebudou zaměnitelné s povolenkami obchodovanými v rámci stávajícího systému EU ETS I a budou uváděny na trh pouze formou dražby (bez bezplatného přidělování). I v systému EU ETS II se celkové množství povolenek bude každoročně snižovat.

EU se v rámci vnitrostátně stanovených příspěvků předložených sekretariátu Pařížské dohody v říjnu 2023 (viz výše) **zavázala ke snížení emisí ze sektorů pokrytých EU ETS o 62 % do roku 2030 ve srovnání s úrovní roku 2005.** Vzhledem k tomu, že se jedná o **celounijní systém**, v němž je celkové množství emisí stanoveno na úrovni EU a k jejich skutečnému snižování dochází přímo na úrovni jednotlivých provozovatelů (EU ETS I), resp. regulovaných subjektů (EU ETS II), **nelze kvantifikovat cíle snižování emisí v rámci tohoto systému pro jednotlivé členské státy** (nelze tedy stanovit podíl, kterým by se jednotlivé členské státy měly na dosažení společného cíle EU snížení emisí v sektorech pokrytých EU ETS podílet). Ve vztahu k oběma systémům EU ETS mají členské státy především povinnosti spočívající v zajištění jejich fungování, včetně vydávání povolení k emisím skleníkových plynů, vytvoření systému vydávání povolenek, jejich přidělování, obchodování a vyřazování a určení příslušných orgánů, které budou na fungování systému dohlížet.

2.5. Nařízení o využívání půdy a lesnictví (LULUCF)

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy

a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU

Nařízení (EU) 2023/839 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

Nařízení stanoví, jak odvětví využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví (LULUCF) přispívá k dosažení cílů Evropské unie (EU) v oblasti klimatu. Nařízení vymezuje celoevropský cíl pro rok 2030 pro čisté pohlcování skleníkových plynů v odvětví LULUCF a **dále závazné vnitrostátní cíle jednotlivé členské státy pro rok 2030 a závazek každého členského státu dosáhnout čistých emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování pro období 2026–2029**. Cíl EU pro rok 2030 pro čisté odstraňování (pohlcení) skleníkových plynů v odvětví LULUCF je stanoven na 310 milionů tun ekvivalentu CO₂ (článek 4 odst. 2). Tento cíl je součtem hodnoty čistých emisí skleníkových plynů a pohlcení podle jednotlivých členských států v roce 2030, jak je stanoveno ve sloupci D přílohy IIa.

Závazky plynoucí z nařízení pro Českou republiku:

- **Členský stát musí zajistit, aby součet jeho emisí skleníkových plynů a jejich pohlcení na jeho území** ve všech kategoriích vykazování využití půdy uvedených v čl. 2 odst. 2 písm. a) až j) **nepřekročil cílovou hodnotu stanovenou pro daný členský stát** ve sloupci C přílohy IIa.(čl. 4 odst. 3 ve spojení s přílohou IIa).
Pro ČR je stanoven cíl pro rok 2030: čisté pohlcení skleníkových plynů: 827 kilotun ekvivalentu CO₂ (článek 4 odst. 3 ve spojení s přílohou IIa)
- **Pro každý členský stát je stanoven závazný rozpočet pro období 2026 – 2029 (čl. 4 odst. 4):** tedy členský stát musí zajistit, aby součet rozdílů (rozdíl mezi emisemi skleníkových plynů a jejich pohlcováním na území členského státu) za každý rok v období 2026–2029 nepřesahoval rozpočet na roky 2026 až 2029. Tento rozpočet je vymezen jako součet rozdílů za každý rok mezi emisemi skleníkových plynů a jejich pohlcováním na území členského státu ve všech kategoriích vykazování využití půdy uvedených v čl. 2 odst. 2 písm. a) až j) a průměrnou hodnotou údajů z inventury skleníkových plynů za roky 2021, 2022 a 2023. Pro ČR jsou **průměrné údaje z inventur skleníkových plynů za roky 2016, 2017 a 2018: -401 kilotun ekvivalentu CO₂. a cíl pro rok 2030: -827 kilotun ekvivalentu CO₂**. Na základě těchto údajů a inventury skutečně vypuštěných emisí za roky 2021 – 2023 lze pro každý rok vypočítat přesnou **mezní hodnotu ročního snížení emisí potřebného k dosažení cíle**.

2.6. Nařízení o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013

Cílem nařízení je zajistit koordinované a jednotné provádění Strategie energetické unie EU¹². Zaměřuje se na provádění strategií a opatření určených ke splnění cílů a úkolů energetické unie v rámci dlouhodobých závazků EU v oblasti emisí skleníkových plynů a je tedy úzce provázáno s ostatními unijními právními předpisy relevantními pro tuto oblast. Členským státům ukládá tři základní povinnosti:

- do 31. prosince 2019, následně do 1. ledna 2029 a poté každých deset let vypracovat **integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu** na období 2021–2030 a do 30. června 2024 a následně do 1. ledna 2034 a poté každých deset let je aktualizovat (čl. 3-14),
- připravit **dlouhodobé strategie snižování emisí s 30letou perspektivou** s ohledem na podporu širších Cílů udržitelného rozvoje a dlouhodobých cílů stanovených Pařížskou dohodou a podávat o nich zprávy Komisi (čl. 15)
- připravit **dvouleté podávání zpráv o pokroku** v provádění plánů, a to od 15. března 2023, s cílem sledovat pokrok napříč pěti rozměry energetické unie (čl. 17-25).

Česká republika předložila aktualizace svého vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu s téměř půlročním zpožděním (v prosinci 2024).¹³ Z manažerského shrnutí plánu vyplývá, že zatímco **v některých oblastech** (snížení podílu fosilních paliv na spotřebě primární energie na 50 % do roku 2030 a 0 % do roku 2050 a úplné utlumení využití uhlí pro výrobu elektřiny a tepla do roku 2033) **je splnění stanovených cílů reálné, budou-li nastaveny ambiciózní politiky a opatření, v jiných oblastech** (např. cíle rozvoje obnovitelných zdrojů, cíle zvyšování energetické účinnosti) **jsou cíle obtížně splnitelné. Česká republika tedy sama přiznává, že v současné době nesměruje ke splnění cílů, které pro ni v oblasti mitigace změny klimatu z unijních předpisů vyplývají.**

2.7. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/631 ze dne 17. dubna 2019, kterým se stanoví výkonnostní normy pro emise CO₂ pro nové osobní automobily a pro nová lehká užitková vozidla a kterým se zrušují nařízení (ES) č. 443/2009 a (EU) č. 510/2011

Cílem nařízení (EU) 2019/631 je zajistit dekarbonizaci silniční dopravy, dosáhnout cílů Evropské unie (EU) pro snížení emisí skleníkových plynů (viz shrnutí) do roku 2030 a dále přispět k dosažení cílů Pařížské dohody.

Nařízení stanoví výkonnostní požadavky na emise oxidu uhličitého (CO₂) pro nové osobní automobily a nová lehká užitková vozidla. (tj. dodávky). Cíle EU v oblasti snižování emisí CO₂ u nových osobních automobilů a dodávek jsou v souladu s revidovanými cíli EU v oblasti klimatu tedy s cílem dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality a s průběžným cílem snížení čistých emisí skleníkových plynů do roku 2030 nejméně o 55 % ve srovnání s rokem 1990.

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance. Rámcová strategie k vytvoření odolné energetické unie s pomocí progresivní politiky v oblasti změny klimatu. COM(2015) 80 final. 25. února 2015.

¹³ MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU. *Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu*. [online]. 20. prosince 2024. Dostupné z: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--285293/>.

Nařízení požaduje, aby byly roční průměrné emise CO₂ vozového parku EU u nových automobilů a dodávek oproti roku 2021 sníženy (čl. :1)

- 15 % pro období 2025–2029,
- 55 % pro nové automobily a 50 % pro nové dodávky pro období 2030–2034,
- 100 % od 1. ledna 2035.

Evropská komise každý rok v prováděcím aktu stanoví cíl pro průměrné emise CO₂ a specifické emise CO₂ pro každého výrobce za účelem vyhodnocení jejich výkonu při plnění jejich cílů (pro rok 2022 viz prováděcí rozhodnutí (EU) 2024/865).

Cíle a povinnosti stanovené v nařízení se týkají především výrobců, členskými státy plynou povinnosti týkající se sledování a kontroly plnění povinností, povinnosti evidenční a reportovací. Z nařízení neplynou členskými státy přímo povinnosti týkající se snižování emisí z automobilů, resp. dekarbonizace dopravy.

2.8. Povinnosti plynoucí z transpoziční povinností členských států u vybraných směrnic, které upravují dílčí opatření v oblasti mitigace

Povinnosti členských států snižovat emise skleníkových plynů plynou z celé řady směrnic, která regulují jednotlivé oblasti, níže uvedený výčet uvádí pouze ty nejdůležitější, ze kterých je současně možné povinnost členského států snižovat emise skleníkových plynů a současně je možné specifikovat výši takového závazku.

2.8.1. Směrnice o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů energie (RED)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (RED II) ve znění směrnice ze dne 18. října 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652 (RED III)

Závazný celkový cíl Unie pro rok 2030 (čl. 3 odst.1)

- Členské státy společně zajistí, aby podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie dosáhl v roce 2030 nejméně 42,5 %. Členské státy společně usilují o zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie Unie v roce 2030 na 45 %.
- Členské státy stanoví orientační cíl pro inovativní technologie v oblasti energie z obnovitelných zdrojů do roku 2030 ve výši nejméně 5 % nově instalované kapacity energie z obnovitelných zdrojů.

Závazky plynoucí ze směrnice pro Českou republiku:

- Od 1. ledna 2021 **nesmí být podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v jednotlivých členských státech nižší než základní podíl uvedený ve třetím sloupci tabulky v příloze I části A této směrnice. – v případě ČR se jedná o 13 %.** Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění souladu s tímto základním podílem. Nezachová-li některý členský stát svůj základní podíl měřený v průběhu kteréhokoli jednorozhodného období, použijí se čl. 32 odst. 4 první a druhý pododstavec

nařízení (EU) 2018/1999, tedy povinnost přijmout do 1 roku dodatečná opatření (čl. 3 odst. 1)

- **Podíl energie z obnovitelných zdrojů v dopravě** (čl. 25 odst.1)

Každý členský stát stanoví povinnost dodavatelů paliv, aby množství obnovitelných paliv a elektřiny z obnovitelných zdrojů dodávané do odvětví dopravy vedlo k nejméně 29 % podílu energie z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie v odvětví dopravy do roku 2030 nebo ke snížení intenzity emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 14,5 %.

- **Podíl energie z obnovitelných zdrojů v budovách** (Čl. 15a odst. 1)

Členské státy určují orientační vnitrostátní podíl energie z obnovitelných zdrojů vyrobené na místě nebo v blízkém okolí, jakož i energie z obnovitelných zdrojů pocházející ze sítě na konečné spotřebě energie ve svém sektoru budov v roce 2030. Tento podíl by měl být v souladu s orientačním cílem minimálně 49 % podílu energie z obnovitelných zdrojů v sektoru budov na konečné spotřebě energie Unie v budovách v roce 2030.

- **Podíl energie z obnovitelných zdrojů v dálkovém vytápění a chlazení** (Čl. 24 odst. 4)

Členské státy usilují o zvýšení podílu energie z obnovitelných zdrojů a z odpadního tepla a chladu v dálkovém vytápění a chlazení orientačně o 2,2 procentního bodu jakožto roční průměr vypočítaný za období 2021 až 2030.

- **Podíl energie z obnovitelných zdrojů v průmyslu** (Čl. 22a odst. 1)

Členské státy usilují o zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v objemu energetických zdrojů využívaných pro konečné energetické a neenergetické účely v průmyslovém sektoru o orientační nárůst ve výši nejméně 1,6 procentního bodu jako ročního průměru vypočítaného za období 2021 až 2025 a 2026 až 2030.

2.8.2. Energetická účinnost

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955. Transpoziční datum je stanoveno na 11. října 2025.

Směrnice je založena na **uplatňování zásady „energetická účinnost v první řadě“** (čl. 1, čl. 3), podle které musí členské státy zajistit, aby řešení v oblasti energetické účinnosti byla posuzována při rozhodnutích o plánování, politikách a významných investicích.

Základním cílem směrnice a společnou povinností členských států je zajistit snížení spotřeby energie alespoň o 11,7 % v roce 2030 ve srovnání s projekcemi referenčního scénáře EU z roku 2020 tak, aby konečná spotřeba energie v Unii nepřesáhla 763 Mtoe. Členské státy vynaloží veškeré úsilí, aby společně přispěly k orientačnímu cíli týkajícímu se spotřeby primární energie v Unii nepřesahujícímu v roce 2030 992,5 Mtoe. (čl. 4 odst. 1)

Závazky plynoucí z nařízení pro Českou republiku:

- Každý členský stát stanoví **orientační vnitrostátní příspěvek v oblasti energetické účinnosti založený na konečné spotřebě energie, aby bylo společně dosaženo závazného cíle Unie v oblasti konečné spotřeby energie a vynaloží veškeré úsilí, aby společně přispěly k orientačnímu cíli Unie** (čl. 4 odst. 2).
- Podle čl. 8 musí členské státy dosáhnout kumulativních úspor energie v konečné spotřebě za celé období povinností od roku 2021 do roku 2030, které odpovídají novým ročním

úsporám alespoň: 0,8 % konečné spotřeby energie v letech 2021–2023, 1,3 % v letech 2024–2025, 1,5 % v letech 2026–2027 a 1,9 % v letech 2028–2030.

- **Členské státy musí zajistit, aby se celková konečná spotřeba energie všech veřejných subjektů každoročně snížila nejméně o 1,9 % ve srovnání s rokem 2021.** (čl. 5) a každoročně renovaci 3% budov resp. celkové podlahové plochy vytápěných nebo chlazených budov ve vlastnictví veřejných subjektů s cílem transformovat je alespoň na budovy s téměř nulovou spotřebou energie nebo na budovy s nulovými emisemi.

2.8.3. Energetická náročnost budov

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov

Směrnice stanoví povinnosti v oblasti snižování emisí skleníkových plynů z budov a to za účelem dosažení klimatické neutrality do roku 2050 a snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030. Konečným cílem je *snižování energetické náročnosti budov a snižování emisí skleníkových plynů z budov v Unii za účelem dosažení fondu budov s nulovými emisemi do roku 2050* (čl. 1). **K dosažení tohoto cíle stanoví směrnice členským státům, tedy i ČR, řadu povinností, které musí ve vztahu k stávajícím i novým budovám zajistit:**

- **Budovy s nulovými emisemi (čl. 7):**
 - Od 1. ledna 2028 musí být všechny nové budovy vlastněné veřejnými subjekty budovami s nulovými emisemi. (Článek 7, odstavec 1).
 - Od 1. ledna 2030 musí být všechny nové budovy budovami s nulovými emisemi. Dokud se nepoužijí tyto požadavky, musí nové budovy splňovat minimální požadavky na energetickou náročnost a být alespoň budovami s téměř nulovou spotřebou energie. (Článek 7, odstavec 2).
- **Postupné ukončení využívání fosilních paliv (čl. 8):**
 - Členské státy musí ve svých vnitrostátních plánech renovace budov uvést politiky a opatření zaměřené na postupné ukončení využívání fosilních paliv při vytápění a chlazení. Do roku 2040: Členské státy musí zajistit úplné ukončení používání kotlů na fosilní paliva (Článek 8, odstavec 3).
- **Renovace energeticky nejnáročnějších budov (čl. 9):**
 - Členské státy musí zajistit, aby alespoň 55 % snížení průměrné spotřeby primární energie bylo dosaženo renovací 43 % energeticky nejnáročnějších obytných budov (Článek 9, odstavec 2).
 - Do roku 2030: Průměrná spotřeba primární energie v kWh/(m².r) celého fondu obytných budov se musí snížit alespoň o 16 % ve srovnání s rokem 2020 (Článek 9, odstavec 2).
 - Do roku 2035: Průměrná spotřeba primární energie se musí snížit alespoň o 20–22 % ve srovnání s rokem 2020 (Článek 9, odstavec 2).
- **Renovaci budov a přeměna stávajících budov na budovy s minimálními požadavky na energetickou náročnost (čl. 8 a 9)**

- Do 29. května 2026: Členské státy musí zajistit, aby energetická náročnost budovy nebo jejích renovovaných částí splňovala minimální požadavky na energetickou náročnost, pokud je to technicky, funkčně a ekonomicky proveditelné (Článek 8, odstavec 1).
- Do 29. května 2026: Členské státy musí zajistit, aby energetická náročnost dodatečně instalovaných nebo vyměňovaných prvků budov, které mají významný dopad na energetickou náročnost obvodového pláště budovy, splňovala minimální požadavky na energetickou náročnost, pokud je to technicky, funkčně a ekonomicky proveditelné (Článek 8, odstavec 2).
- Do roku 2030: Všechny jiné než obytné budovy musí být pod 16 % prahovou hodnotou energetické náročnosti (Článek 9, odstavec 1).
- Do roku 2033: Všechny jiné než obytné budovy musí být pod 26 % prahovou hodnotou energetické náročnosti (Článek 9, odstavec 1).
- Do 29. května 2026: Členské státy musí stanovit vnitrostátní trajektorii pro postupnou renovaci fondu obytných budov, včetně dílčích cílů pro roky 2030 a 2035 (Článek 9, odstavec 2).
- Do roku 2030: Průměrná spotřeba primární energie v kWh/(m².r) celého fondu obytných budov se musí snížit alespoň o 16 % ve srovnání s rokem 2020 (Článek 9, odstavec 2).
- Do roku 2035: Průměrná spotřeba primární energie se musí snížit alespoň o 20–22 % ve srovnání s rokem 2020 (Článek 9, odstavec 2).
- **Podpora využívání energie z obnovitelných zdrojů (čl. 10)**
Členské státy musí zajistit zavedení vhodných zařízení na výrobu solární energie na nových i stávajících budovách, pokud je to technicky vhodné a ekonomicky a funkčně proveditelné. (čl. 10 odst. 3), článek stanoví přesný harmonogram zavádění s rozlišením pro veřejné a ostatní budovy, podle velikosti budov a podle účelů, k jakým budovy slouží:
 - Do 31. prosince 2026:
Všechny nové veřejné a jiné než obytné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 250 m² musí být vybaveny vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.
 - Do 31. prosince 2027:
 - Stávající veřejné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 2 000 m² musí být vybaveny vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.
 - Stávající jiné než obytné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 500 m², které procházejí větší renovací nebo stavebními pracemi na střeše, musí být vybaveny vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.
 - Do 31. prosince 2028:
 - Stávající veřejné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 750 m² musí být vybaveny vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.
 - Do 31. prosince 2030:
 - Stávající veřejné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 250 m² musí být vybaveny vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.
 - Do 31. prosince 2029:
 - Všechny nové obytné budovy musí být vybaveny vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.

- Všechna nová zastřešená parkoviště fyzicky sousedící s budovami musí být vybavena vhodnými zařízeními na výrobu solární energie.

2.9. Shrnutí k závazkům plynoucím z členství ČR v EU

Z členství v EU plynou České republice závazky snižovat emise skleníkových plynů, podílet se na plnění konečného cíle – dosažení klimatické neutrality v roce 2050 a průběžného celounijního cíle dosáhnout do roku 2030 čistého snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní roku 1990. Tyto závazky plynou z Evropského právního rámce pro klima.

K dosažení tohoto cíle jsou členské státy povinny upřednostňovat rychlé a předvídatelné snížení emisí a zároveň podporovat jejich pohlcování pomocí přirozených propadů. (čl. 4 odst. 2 Evropského právního rámce pro klima). Byť z tohoto závazku členských států nelze dovodit přesnou výši, jakou se mají na plnění konečných unijních cílů podílet, jedná se o povinnost všech členských států včetně ČR. Splnění stanovených unijních cílů nelze dosáhnout, pokud by některý z členských států na své úsilí rezignoval. Zcela jistě se tak cíle vztažené k emisím produkovaným ČR musí blížit cílům celounijním. Stejně tak, jako není přesně kvantifikován podíl jednotlivých členských států na dosažení konečného cíle – tedy klimatické neutrality, není ani stanoven závazek žádného státu dosáhnout záporné úrovně emisí skleníkových plynů, která by případné nedosažení klimatické neutrality jiným členským státem kompenzovala.

K plnění stanovených cílů EU přijala, resp. průběžně přijímá a aktualizuje, řadu opatření, zejména pak ve formě nařízení a směrnic. **Ty stanoví především dílčí cíle, tedy snižování emisí skleníkových plynů v jednotlivých odvětvích. Členské státy, tedy i ČR, jsou povinny tyto dílčí, průběžné cíle plnit.**

Stanovení konkrétní výše závazků ČR plynoucích z členství v EU možné je, nicméně nikoli ve vztahu ke všem emisím produkovaným na jejím území. Konkrétní výše závazků je vždy vztažena k určité oblasti (hospodářskému sektoru, činnosti), plyne z konkrétního nařízení nebo směrnice. Kvantifikovat nelze dílčí závazek z emisí, které jsou řešeny v rámci systému EU ETS. V každém případě však lze identifikovat následující jednoznačně vyčíslitelné závazky ČR:

- **Z Nařízení o sdílení úsilí, které pokrývá odvětví odpovědná za přibližně 60 % emisí skleníkových plynů v EU, plyne povinnost snížit emise skleníkových plynů v dotčených odvětvích** (vnitrostátní doprava, kromě letecké, budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady) **o 26 % do roku 2030 oproti úrovním z roku 2005.**
- **Z Nařízení o využívání půdy a lesnictví (LULUCF) plyne pro ČR povinnost**
 - **splnit cíl pro rok 2030: čisté pohlcení skleníkových plynů ve výši 827 kilotun ekvivalentu CO₂ (článek 4 odst. 3 ve spojení s přílohou IIa)**
 - **dodržet závazný rozpočet pro období 2026 – 2029 (čl. 4 odst. 4) s mezními hodnotami pro každý rok**
- **Z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu plyne pro ČR povinnost vypracovat integrované vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu na období 2021–2030 a následně každých deset let a do 30. června 2024 a následně do 1. ledna 2034 a poté každých deset let tyto plány aktualizovat. Dále z něj plyne povinnost připravit dlouhodobé strategie snižování emisí s 30letou perspektivou s ohledem na**

podporu širších Cílů udržitelného rozvoje a dlouhodobých cílů stanovených Pařížskou dohodou a podávat o nich zprávy Komisi.

ČR předložila aktualizace svého vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu s téměř půlročním zpožděním (v prosinci 2024). Z manažerského shrnutí plánu plyne, že zatímco **v některých oblastech je splnění stanovených cílů reálné, budou-li nastaveny ambiciózní politiky a opatření, v jiných oblastech** (např. cíle rozvoje obnovitelných zdrojů, cíle zvyšování energetické účinnosti) **jsou cíle obtížně splnitelné. Česká republika tedy sama přiznává, že v současné době nesměruje ke splnění cílů, které pro ni v oblasti mitigace změny klimatu z unijních předpisů vyplývají.**

- **Plnit sektorové cíle dle jednotlivých směrnic**, které stanoví řadu konkrétních závazků pro jednotlivé členské státy v jednotlivých odvětvích týkající se zpravidla podílu emisí skleníkových plynů v určitém odvětví, podílu energie z obnovitelných zdrojů nebo snižování celkové spotřeby energie a energetické náročnosti.

3. Vnitrostátní právo (závazky ČR týkající se snižování emisí skleníkových plynů plynoucích vnitrostátního práva, vyjma ochrany lidských práv)

ČR nemá prostřednictvím vnitrostátních právních předpisů výslovně stanoveny konkrétní závazky ke snižování emisí skleníkových plynů. Právní zakotvení cílů v oblasti snižování emisí včetně mechanismů jejich průběžné aktualizace a ověřování v ČR chybí, což samozřejmě nezbavuje ČR závazků plynoucích z mezinárodního práva a z členství v EU ani povinností plynoucích ze vztahu mezi změnou klimatu a lidskými právy.

Nad rámec dotazu Ústavního soudu si dovoluujeme vyslovit stručně vlastní stanovisko k neexistenci vnitrostátního právního rámce k opatřením v souvislosti se změnou klimatu v podobě „klimatického zákona“. Neexistence právního předpisu, který by jasně zakotvil konečné, průběžné a sektorové cíle v oblasti mitigačních i adaptačních opatření současně s mechanismem jejich průběžné kontroly a vyhodnocování jejich plnění, činí právní úpravu ČR značně nepřehlednou a z hlediska adresátů právních norem přispívá k absenci právní jistoty ohledně budoucích práv a povinností. Zároveň ztěžuje orientaci ve způsobu plnění závazků plynoucích z členství v EU a z mezinárodních smluv a komplikuje kontrolu jejich plnění. Současně absentuje vymezení odpovědných subjektů a jasné rozdělení kompetencí. Adaptace, transpozice a implementace právních předpisů EU v oblasti změny klimatu a plnění mezinárodních závazků v této oblasti postrádá jednoho garanta, odpovědnost je rozdělena mezi více resortů (zejména MŽP, MPO, MZe, MD, MMR), přičemž mnohdy je příslušných resortů více. Tato skutečnost výrazně ztěžuje adekvátní transpozici, resp. adaptaci a implementaci, unijních právních předpisů, stejně tak jako plnění závazků plynoucích z práva mezinárodního.¹⁴

¹⁴ Podrobně se tématem zabývá: Balounová, E, Snopková, T.: ČESKÝ KLIMATICKÝ ZÁKON – NUTNOST NEBO...? České právo životního prostředí 1/2023 (67), s.13 - 39

II. ZÁVAZKY ČESKÉ REPUBLIKY TÝKAJÍCÍ SE SNIŽOVÁNÍ EMISÍ SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ VYPLÝVAJÍCÍ Z MEZINÁRODNÍCH I VNITROSTÁTNÍCH ZÁVAZKŮ V OBLASTI LIDSKÝCH PRÁV

1. Závazky plynoucí z ústavní povinnosti ČR chránit základní lidská práva ve spojení s judikaturou ESLP

S ohledem na skutečnost, že meritem posuzované věci je právě vztah mezi ochranou lidských práv a změnou klimatu, a že předmětem žádosti ÚS není vyjádření k povinnostem státu přijímat opatření k řešení klimatické změny plynoucími z ochrany lidských práv a způsobilosti klimatické změny zasáhnout lidská práva, je tato část velmi stručná. V zásadě se omezuje na připomenutí důležitých pasáží vybraných rozsudků zásadní povahy, které obsahují vyjádření týkající se interpretace závazků států plynoucích z mezinárodního popř. unijního práva.

V oblasti lidských práv je však vázána Listinou základních práv a svobod doplněnou mezinárodními závazky zejména Evropskou úmluvou o lidských právech, přičemž jak soft law dokumenty mezinárodního práva¹⁵ tak ESLP a řada ústavních nejvyšších soudů jednotlivých států včetně států EU dovozují přímou souvislost mezi projevy změny klimatu a lidskými práva a dovozují tak povinnost států účinně řešit klimatickou změnu za účelem ochrany lidských.

1.1. **Evropský soud pro lidská práva: Rozhodnutí ve věci "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a další vs. Švýcarsko"**

ESLP se vyjádřilo k pozitivním závazkům plynoucím z mezinárodního práva, především z Pařížské dohody jsou obsaženy především v odstavcích 546 – 550 rozsudku, plyne z nich, že :

V souladu s mezinárodními závazky plynoucími zejména z UNFCCC a Pařížské dohody, a s vědeckými důkazy poskytovanými Mezivládním panelem pro změnu klimatu (IPCC) musí státy přijmout nezbytné předpisy a opatření, které zabrání nárůstu koncentrací skleníkových plynů v atmosféře a zvýšení globální průměrné teploty nad úroveň, která nad úroveň, která by mohla způsobit vážné a nevratné změny klimatu a nepříznivě zasáhnout lidská práva, zejména na právo na soukromý a rodinný život.

Globální cíle stanovené Pařížskou dohodou jsou východiskem pro vymezení vnitrostátních politik a opatření, jednotlivé státy stát musí definovat svou vlastní cestu k dosažení uhlíkové neutrality v závislosti na zdrojích a úrovních emisí skleníkových plynů a dalších relevantních faktorech v rámci své jurisdikce.

Státy musí přijmout opatření pro podstatné a postupné snížení emisí skleníkových plynů s cílem dosáhnout uhlíkové neutrality během příštích tří dekád. Pro účinnost těchto opatření je nezbytné, aby veřejné orgány jednaly včas, vhodně a konzistentně.

¹⁵ Dokumenty OSN:

- Rezoluce Rady OSN pro lidská práva č. HRC/RES/48/13 přijata na 48. zasedání 18. 10. 2021. Rezoluci uznává právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí.
- Rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/76/L.75 přijata na 76.se zasedání 22. 6. 2022. Rezoluce uznává právo na čisté, zdravé a udržitelné životní prostředí, současně v této rezoluci **zařazuje klimatickou změnu mezi závažné hrozby pro schopnost současných i budoucích generací skutečně využívat lidská práva.**

Z důvodu ochrany budoucích generací před neúměrnou zátěží způsobenou změnou klimatu je nezbytné přijmout okamžitá opatření a stanovit adekvátní průběžné cíle snižování emisí směřující k dosažení klimatické neutrality

Konkrétně při posuzování toho, zda stát v tomto ohledu nepřekročil svoji míru uvážení, Soud zváží, zda příslušné vnitrostátní orgány (včetně moci soudní) náležitě zohlednily potřebu (para. 550):

- a) přijmout obecná opatření ke specifikaci časového rámce pro dosažení uhlíkové neutrality a zbývajících uhlíkového rozpočtu, nebo jiné rovnocenné metody kvantifikace budoucích emisí skleníkových plynů, v souladu s národním/globálním závazkem;
- b) stanovit průběžné cíle pro snižování emisí a scénáře (podle odvětví nebo jinou relevantní metodou), které jsou v zásadě schopné zajistit splnění národních cílů snižování emisí v příslušných časových rámcích;
- c) předložit důkazy, že tyto cíle jsou řádně plněny, nebo v procesu plnění;
- d) aktualizovat cíle s náležitou péčí a v souladu s nejlepšími dostupnými důkazy;
- e) jednat včasným, vhodným a konzistentním způsobem při navrhování a provádění příslušných právních předpisů a opatření.

Soud tyto požadavky bude zkoumat obecně, tedy nesplnění jednoho nebude podle Soudu nezbytně znamenat překročení míry uvážení.

1.2. Neubauer a další proti Spolkové republice Německo¹⁶

Rozsudek Spolkového ústavního soudu Německa ve věci Neubauer a další proti Spolkové republice Německo ze dne 24. března 2021 je průlomovým rozhodnutím, které výrazně rozvíjí ústavní základ povinnosti státu snižovat emise skleníkových plynů ve prospěch budoucích generací.

Soud v řízení přezkoumával německý Spolkový zákon o ochraně klimatu (*Bundes-Klimaschutzgesetz*), a to na základě žaloby podané devíti mladými občany, kteří argumentovali, že platná německá klimatická legislativa je nedostatečná a přenáší neúnosnou zátěž emisních omezení do budoucnosti, čímž ohrožuje jejich svobody a životní šance, což je v rozporu s ustanoveními Základního zákona pro Spolkovou republiku Německo (*Grundgesetz*, GG), tedy základního ústavního předpisu.

Soud dal žalobcům částečně za pravdu. Konstatoval, že **ochrana života a tělesné integrity** (čl. 2 odst. 2 GG) zahrnuje i ochranu před riziky vyplývajícími ze změny klimatu. Tato povinnost ochrany se přitom nevztahuje pouze na současnou generaci, ale zahrnuje i objektivní povinnost státu chránit budoucí generace před vážnými a nevratnými škodami způsobenými změnou klimatu. Spolkový ústavní soud argumentoval i čl. 20a GG, který zavazuje stát **chránit přírodní základy života i s ohledem na budoucí generace**. Tato povinnost má podle soudu mezinárodní rozměr: stát se nemůže vyvinut z odpovědnosti tím, že poukáže na emise jiných států. Závazek podle čl. 20a je justiciabilní a závazný, má povahu právního standardu, který zavazuje legislativní proces k upřednostnění ekologických hodnot. Soud poprvé výslovně uznal, že základní práva mají **mezigenerační rozměr: stát nesmí dnešními nedostatečnými opatřeními nepřiměřeně zatížit svobody budoucích generací**. Pokud stát včas nepřijme dostatečně účinná opatření ke

¹⁶ Individuals from Germany, Bangladesh and Nepal, registered associations v. Germany – The German Federal Constitutional Court's decision on the Climate Change Act Order of 24 March 2021. 1 BvR 2656/18 and others. [Neubauer, et al. v. Germany (2021).]

snižování emisí, přenáší břemeno drastických omezení svobod do budoucnosti – a tím porušuje základní práva mladé generace již dnes. V návaznosti na tato konstatování soud stanovil, že stát musí **včas stanovit konkrétní a transparentní cestu ke klimatické neutralitě**, včetně **aktualizovaných emisních cílů i po roce 2030**.

Soud zároveň výslovně řešil i vztah mezi vnitrostátními povinnostmi Německa a jeho závazky v rámci EU, konkrétně povinnostmi vyplývajících z nařízení o sdílení úsilí (*Effort Sharing Regulation*, nařízení (EU) 2018/842, viz výše). Dospěl k závěru, že skutečnost, že Spolková republika Německo plní své povinnosti na základě společné klimatické politiky EU, **nezbavuje stát odpovědnosti jednat v souladu s německou ústavou**. Konkrétně soud uvedl, že Zákon o ochraně klimatu nelze považovat za plně určený právem EU. To znamená, že je možné jej přezkoumat z hlediska souladu se Základním zákonem. Tím soud zdůraznil, že **národní odpovědnost za klimatickou politiku trvá i v rámci kolektivního režimu EU – tedy členský stát se nemůže vyvinut odkazem na to, že se pohybuje v mezích unijních cílů, pokud tím přenáší nepřiměřená rizika nebo omezení na budoucí generace**.

- Závěry rozsudku Spolkového ústavního soudu Německa jsou do značné míry aplikovatelné i na situaci České republiky. ČR nemá samostatný klimatický zákon, což je však skutečnost, která by jí měla jít při posuzování existence zásahu do základních lidských práv v důsledku nedostatečnosti opatření v oblasti mitigace změny klimatu spíše k tíži, než že by mohla být využita jako argument pro odmítnutí tohoto zásahu z důvodu neexistence relevantních vnitrostátních závazků. Existující opatření a politiky lze přezkoumat z hlediska souladu s ústavním právem, a to jak s povinností státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství stanovenou v čl. 7 Ústavy ČR, tak s povinností respektovat, chránit a naplňovat právo každého na příznivé životní prostředí garantované čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Mezigenerační rozměr základních práv sice není v člancích Listiny výslovně uveden, lze ho však dovodit z její preambule, v níž ústavodárce připomíná „svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi“. Současně je mezigenerační solidarita integrální součástí principu trvale udržitelného rozvoje, který je zakotven v zákoně č. 17 / 1992 Sb. o životním prostředí (§ 8) a je vyjádřen v mezinárodním i unijním právu (Deklarace Konference OSN o životním prostředí a rozvoji, Smlouva o fungování EU).

III. Závěrečné shrnutí

Česká republika má povinnosti snižovat emise skleníkových plynů a vyvinout co nejvyšší úsilí za účelem zlepšení globální reakce na hrozby změny klimatu, dosažení stabilizace koncentrací skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která umožní předejít nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systému, a dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050. Její jednání v oblasti klimatické změny musí respektovat zásady „no harm“ a jednání s náležitou péčí (*due diligence*). Tyto povinnosti plynou z mezinárodního právního rámce ochrany klimatu, oceánů, ale i obecných zásad mezinárodního práva. Současně musí úroveň snižování emisí respektovat způsobilost změny klimatu zasáhnout lidská práva, tedy má ČR povinnost podílet se účinně na zabránění nárůstu koncentrací skleníkových plynů v atmosféře a zvýšení globální průměrné teploty nad úroveň, která by mohla způsobit vážné a nevratné změny klimatu a nepříznivě zasáhnout lidská práva, zejména na právo na soukromý a rodinný život. Inspirativní úvahy týkající

povinností ČR plynoucích z oblasti ochrany lidských práv jsou obsaženy v rozsudku Spolkového ústavního soudu Německa ve věci Neubauer a další proti Spolkové republice Německo, a to zejména ve vztahu k principu mezigenerační solidarity, jako součástí principu udržitelného rozvoje, který je součástí českého právního řádu včetně ústavního pořádku.

Pro ČR lze jednoznačně dovodit závazek snižovat emise skleníkových plynů, přičemž toto snižování musí splňovat určitá kvalitativní kritéria. ČR je povinna vynaložit odpovídající úsilí ke snižování emisí skleníkových plynů tak, aby mohlo být dosaženo cílů Pařížské dohody (udržení nárůstu průměrné globální teploty pod 2 °C ve srovnání s předindustriálními hodnotami). Jako rozvinutá země má povinnost se zavázat k absolutním redukčním emisním cílům v rámci celého hospodářství a v souladu s principem společné, ale diferencované odpovědnosti musí její vnitrostátní příspěvek odrážet její nejvyšší možné ambice. Tato skutečnost se musí promítnout do obsahu příspěvků ke splnění cílů dohody, tedy i do cílů v oblasti snižování skleníkových plynů.

Co do výše závazků plynou pro ČR z mezinárodního práva tyto závazky:

- kvantifikovaný závazek snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o 26 % v sektorech (oblastech hospodářství), které nespádají pod režim EU ETS (vnitrostátní doprava kromě letecké, budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady). Tato odvětví představují téměř 60 % emisí v EU,
- kvantifikovaný závazek zajistit do roku 2030 čisté pohlcení emisí skleníkových plynů v sektoru LULUCF (užívání půdy a lesnictví) ve výši 827kt ekvivalentu CO₂,
- podílet se na plnění cíle EU snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 o 55 % ve srovnání s rokem 1990 a dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050.

Z členství v EU plynou České republice závazky snižovat emise skleníkových plynů, podílet se na plnění konečného cíle – dosažení klimatické neutrality v roce 2050 a průběžného celounijního cíle dosáhnout do roku 2030 čistého snížení emisí skleníkových plynů (emisí po odečtení propadů) alespoň o 55 % ve srovnání s úrovní roku 1990. Tyto závazky plynou z Evropského právního rámce pro klima.

K plnění stanovených cílů EU přijala, resp. průběžně přijímá a aktualizuje, řadu opatření, zejména pak ve formě nařízení a směrnic. Ty stanoví především dílčí cíle, tedy snižování emisí skleníkových plynů v jednotlivých odvětvích. Členské státy, tedy i ČR, jsou povinny tyto dílčí, průběžné cíle plnit.

Stanovení konkrétní výše závazků ČR plynoucích z členství v EU možné je, nicméně nikoli ve vztahu ke všem emisím produkováným na jejím území. Konkrétní výše závazků je vždy vztažena k určité oblasti (hospodářskému sektoru, činnosti), plyne z konkrétního nařízení nebo směrnice. Kvantifikovat nelze dílčí závazek z emisí, které jsou řešeny v rámci systému EU ETS. V každém případě však lze identifikovat následující jednoznačně vyčíslitelné závazky ČR:

- Z Nařízení o sdílení úsilí, které pokrývá odvětví odpovědná za přibližně 60 % emisí skleníkových plynů v EU, plyne povinnost snížit emise skleníkových plynů v dotčených odvětvích (vnitrostátní doprava, kromě letecké, budovy, zemědělství, drobný průmysl a odpady) o 26 % do roku 2030 oproti úrovním z roku 2005.

- Z Nařízení o využívání půdy a lesnictví (LULUCF) plyne pro ČR povinnost
 - splnit cíl pro rok 2030: čisté pohlcení skleníkových plynů: 827 kilotun ekvivalentu CO₂ (článek 4 odst. 3 ve spojení s přílohou IIa)
 - dodržet závazný rozpočet pro období 2026 – 2029 (čl. 4 odst. 4) s mezními hodnotami pro každý rok
- Plnit sektorové cíle dle jednotlivých směrnic, které stanoví řadu konkrétních závazků pro jednotlivé členské státy v jednotlivých odvětvích týkající se zpravidla podílu emisí skleníkových plynů v určitém odvětví, podílu energie z obnovitelných zdrojů nebo snižování celkové spotřeby energie a energetické náročnosti.