

# Česká republika v boji proti klimatickým změnám

Ondřej Ditrych

## Úvod

Politika změn podnebí je rostoucím polem strukturujícím jak mezinárodní debatu o hodnotách, jež mají být zabezpečeny, cílové úrovni bezpečí, krocích, jimiž má být dosažena (i na úkor ztrát na jiných hodnotách), tak i samotnou mezinárodní akci za účelem zmírnění (*mitigace*) a přizpůsobení se (*adaptace*) nepříznivým dopadům klimatických změn.<sup>1</sup> Změny podnebí jsou definovány jako problém planetární a deterritorializovaný. Nejsou již ohrožena jednotlivá politická společenství, ale celá (takto postulovaná) *kosmopolis*. Nicméně jsou to právě státy, které jsou klíčovými aktéry mezinárodní politiky změn podnebí a prostřednictvím svých zahraničních politik zde naplňují své národní zájmy.<sup>2</sup> Z těchto důvodů (vysoké praktické relevance a ústřední role států) je politika změn podnebí významným, byť zejména v českém prostředí dosud opomíjeným předmětem studia disciplíny mezinárodních vztahů.<sup>3</sup>

Česká republika se stala součástí mezinárodního režimu politiky změn podnebí 7. 10. 1993 poté, co jako třicátý šestý stát světa ratifikovala *Všeobecnou rámcovou úmluvu* (UNFCCC). K jednáním, která vzniku tohoto režimu bezprostředně předcházela, se váže i vznik svébytné české zahraniční klimatické politiky. Její podoba se poprvé významně proměnila s kvalitativním posílením tohoto režimu v souvislosti s dojednáním Kjótského protokolu k UNFCCC (1998), stanovujícím mj. závazky ke snížení emisí v období 2008–2012 pro řadu rozvinutých zemí včetně ČR a vytvářejícím mechanismy, jež mají naplňování těchto emisních cílů usnadňovat. Po usnesení

vlády č. 669/1998 ČR podepsala Kjótský protokol 23. 11. 1998 a po ukončení ratifikace se stala jeho smluvní stranou 25. 10. 2001. (Protokol sám však vstoupil v platnost až po ratifikaci Ruska v roce 2005.) Modalita české zahraniční politiky změn podnebí následně významně ovlivnil vstup ČR do Evropské unie. Již od roku 2003 se spolu s dalšími kandidátskými zeměmi účastnila interních jednání členských států, na nichž byla dojednávána společná pozice. Její pozice v důsledku předpokládaného přistoupení konvergovala s konsenzem EU již od devadesátých let. Nicméně vstupem do EU (2004) nabyla česká zahraniční politika změn podnebí zcela nové dimenze. Témata s ní spojená, zejména účast v evropském systému emisního obchodování (EU ETS) a jeho podoba, ale i interní cíle snížení emisí a zvýšení podílu obnovitelných zdrojů při výrobě energie nebo způsob distribuce nákladů spojených s plněním navenek přijímaných závazků, od té doby také výrazněji pronikla do veřejné diskuse, neboť se začala bezprostředněji dotýkat každodenního života české společnosti.

Tato studie si klade otázku, zdali je česká zahraniční politika změn podnebí ve své mezinárodní a evropské dimenzi legitimním českým národním zájmem. Podobně jako ostatní studie v tomto sborníku využívá procedurálních kritérií legitimacy národního zájmu. Kromě toho se při testování jednoho z těchto kritérií, vnější přijatelnosti, pokouší vysvětlit specifika české pozice. Představuje instrumentální případovou studii ověřující obecnou platnost realistického modelu institucí na případu české zahraniční politiky změn podnebí za Topolánkovy vlády (2006–2009), vedle struktury jako hlavního vysvětlujícího faktoru však zjišťuje nutnost doplnit i další proměnné, které vyhledává za pomoci konceptuálního aparátu analýzy zahraniční environmentální politiky (*environmental foreign policy analysis*, EFPA).

Z hlediska svého uspořádání studie nejprve seznamuje čtenáře s ontologickými a epistemologickými východisky, která přijímá, a z nich vyplývající perspektivou. Tuto perspektivu naplňuje teoretickým obsahem, kterým je realistický model institucí. Poté je podrobně představena výše nastíněná metodologie. Následují výsledky uspořádané podle kritérií legitimacy národního zájmu.

Jejím hlavním závěrem je, že je česká politika pasivně mírně progresivní – přibližně na úrovni starších členských států EU a v jistém kontrastu s dalšími zeměmi střední a východní Evropy, které jsou z globálního strukturálního hlediska řazeny k tzv. transformačním ekonomikám (*economies in transi-*

tion, EIT). Tuto relativně mírnou anomálii oproti předpovědi realistického modelu, jehož vysvětlující potenciál jinak potvrzuje, vysvětluje pomocí individualistické perspektivy zejména úlohou, kterou v systému artikulace české zahraniční klimatické politiky sehrává Ministerstvo životního prostředí ČR ovládané Stranou zelených s jistými ideologickými preferencemi. Testování kritérií legitimacy národního zájmu potom odhaluje závažný problém diskrepance mezi nepochybnou *relevancí* této politiky na jedné straně a chybějícím *konsenzem* na straně druhé.

### Teorie a metoda

#### Ontologická a epistemologická východiska

Z ontologického hlediska se tato studie hlásí k holistickému přístupu. Příkládá proto fundamentální úlohu při determinaci sociální akce, v tomto případě zahraniční klimatické politiky státu jako jednotky systému mezinárodní politiky, struktury tohoto systému. Na epistemologické rovině usiluje o vysvětlení (*Erklärung*) této politiky prostřednictvím uchopení jejich (vnějších) kauzálních zákonitostí spíše než o interpretaci prostřednictvím vcítění se do pozice jednotlivého aktéra. Výsledkem těchto ontologických a epistemologických východisek je přístup, který lze označit za *strukturální perspektivu*. K dovysvětlení prostoru, který strukturální perspektiva ponechává v případě české zahraniční klimatické politiky nevysvětlený, ji však doplňuje i perspektiva zaměřená na aktéry (*agency-based*), a tudíž individualistická (Hollis-Smith, 1990).

#### Realistický model institucí

Klasickým vyjádřením strukturální perspektivy v teorii mezinárodních vztahů je realismus (Carlsnaes, 2002: 336). Materiální struktura mezinárodní politiky (anarchie) sehrává v realistickém pojetí klíčovou roli při vysvětlování a předpovědi jednání jednotek (států). Mimo jiné je hlavní překážkou skutečné mezinárodní spolupráce, zejména vzhledem k problémům kolektivní akce při zajišťování společných statků spojeným s distribucí nákladů nebo dodržováním závazků. I když státy definují společný zájem a existuje shoda

na naléhavosti jeho naplňování, neznamená to ještě, že pro toto naplňování skutečně existují předpoklady. Jednání států v institucích, které jsou za účelem naplňování tohoto společného zájmu ustaveny, proto obecně odpovídá modelu, ve kterém se aktéři snaží bránit relativním ziskům ostatních, neboť se obávají o zachování svého postavení (Krasner, 1991; Grieco, 1988; Grieco, 1993a; Grieco, 1993b).

Národní zájmy mívají tedy *smíšený* charakter – státy obecně uvažují v intencích relativních zisků, ale zároveň mohou sledovat zisky absolutní, čímž je umožněna shoda na společném zájmu jako nezbytný předpoklad samotné existence institucí (srv. Karlas, 2008). V oblasti politiky, kde definovaný problém je z hlediska systému exogenní, jako je tomu u změn podnebí, proto tento realistický model institucí pracuje se *stanoveným* zájmem aktérů spíše na rovině jejich (sub)optimální realizace. Předpoklad smíšeného a částečně proměnlivého obsahu národního zájmu je v kontextu této studie významný, neboť vytváří prostor pro slučitelnost realistického modelu institucí jako teorie s procedurálními kritérii národního zájmu.

Jednání států na poli mezinárodní klimatické politiky potvrzuje předpoklady realistického modelu institucí.<sup>4</sup> Státy zde skutečně stanovují společný zájem – shodují se, že ke změnám podnebí dochází, že se tak děje přinejmenším dílem činností člověka a že tyto změny mohou zásadním způsobem ovlivnit život společností nebo přežití států.<sup>5</sup> Pod hlavičkou Všeobecné rámcové úmluvy (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) daly vzniknout mezinárodnímu režimu, který je zavazuje ke spolupráci se společným cílem (stabilizace atmosférických koncentrací skleníkových plynů na úrovni, jež zamezí nebezpečnému antropogennímu zásahu do klimatického systému).<sup>6</sup> Jejich dosavadní jednání nicméně odpovídá situaci, v níž státy sice mohou mít na zřeteli i absolutní zisky (proto lze vysvětlit vznik UNFCCC i následné, byť značně omezené posílení režimu prostřednictvím Kjótského protokolu, stanovujícímu jasné kvantitativní cíle pro 37 rozvinutých zemí v tzv. Přílohách I, v průměru -5 % oproti roku 1990), převážně ale usilují o minimalizaci relativních zisků ostatních (což vysvětluje neúčinnost současného režimu a předvídá malou pravděpodobnost změny tohoto stavu na chystané konferenci v Kodani). Nejvýrazněji se to projevuje v otázce přijímání mezinárodních závazků k omezení emisí skleníkových plynů. Zájmy států jsou zde jasně strukturovány podle jejich postavení v mezinárodním systému, resp. světové ekonomice. Jejich výsledné chování je

suboptimální z hlediska stanoveného cíle, kterým je významné snížení emisí. Důsledkem tohoto stavu může být ohrožení zachování nabytých společenských statků a v několika případech (malých ostrovních státech) i samotného „přežití“ těchto států.

Klíčovou štěpící linií v mezinárodní politice změn podnebí je rozdělení na rozvojové a rozvinuté země, tj. v intencích postkoloniálního diskurzu podél osy Sever–Jih. Země Jihu argumentují, že to byl Sever, kdo způsobil znečištění atmosféry, a proto i klimatické změny, a dodnes z tohoto stavu těží. Měl by proto nejen sám omezovat své emise, ale i financovat adaptační opatření v jižních státech (argument tzv. historické odpovědnosti). Rozvinuté země odpovídají, že účinná odpověď na změny klimatu vyžaduje závazky od všech velkých ekonomik. Debata, v níž jedna strana argumentuje (historickou) spravedlností nebo rovným právem na atmosféru a druhá rozumem a nutností hledět společně do budoucna, však zároveň odpovídá kalkulacím relativních zisků a ztrát jednotlivých států očekávaných podle jejich umístění ve struktuře světové ekonomiky. Na straně rozvinutých zemí jde především o konkurenceschopnost v důsledku tzv. *carbon leakage* („únik uhlíku“, tj. snížení emisí CO<sub>2</sub> pouze u rozvinutých ekonomik vedoucí k přesunutí výroby jinam, což omezuje jejich konkurenceschopnost a zároveň snižuje samu účinnost systému), u rozvojových zemí o snahu vyhnout se závazkům.

Zvláštní skupinou ve struktuře mezinárodní politiky změn podnebí mezi zeměmi Severu jsou tzv. *economies in transition* (EIT), mezi které patří i nové členské státy EU včetně ČR. Je pro ně charakteristická vysoká míra průmyslového rozvoje (čímž se obecně liší od zemí Jihu), ale zároveň – i po dvaceti letech transformačního procesu – vysoká emisní náročnost průmyslové a energetické produkce, jež umocňuje obavu ze ztráty konkurenceschopnosti v případě přijetí budoucích závazků ke snížení emisí. Doposud představoval pro část z nich polštář tzv. „horký vzduch“<sup>7</sup> a mnohé transformační ekonomiky také usilují, navzdory odporu dalších zemí Severu i Jihu, o možnost jeho převedení do dalšího období. Postoje některých těchto ekonomik byly mírněny jejich kandidaturou a posléze členstvím v EU, i zde však, až na českou výjimku, zastávají obecně méně progresivní postoje. (Na druhé straně ani země Jihu nepředstavují zdaleka jednotnou frontu. Výrazně radikální pozice zastávají zejména malé a často i „nejméně rozvinuté“ ostrovní státy, které se tak ocitají v extrémní pozici spektra. Určitou anomálií mezi zeměmi Jihu jsou naopak státy sdružené v OPEC, jejichž zájmy jsou zcela

specifické – jedná se o jedinou skupinu, která od počátku režimu zpochybňuje společný zájem na snižování emisí.)

Pozice EU je z hlediska realistické strukturální perspektivy anomálií. Dobrovolně prostřednictvím Klimaticko-energetického balíčku (KEB) přijala závazek snížení emisí v EU o 20 % do roku 2020 (o 30 % v případě, že bude dojednána ambiciózní mezinárodní dohoda, ke které přistoupí další státy), snížení spotřeby o 20 % oproti očekávanému vývoji a dosažení 20% podílu obnovitelných zdrojů při výrobě energie.<sup>8</sup> Je rovněž ochotna přispívat na globální adaptaci nevyhnutelným změnám podnebí (podle EU by však většinu této sumy měly pokrýt soukromé zdroje a výnosy z flexibilních mechanismů Kjótského protokolu).<sup>9</sup> Neskrývanou ambicí vybudovat evropskou identitu tažného koně mezinárodní politiky změn podnebí lze ale interpretovat jako snahu o posílení postavení a autority EU jako aktéra v mezinárodním systému obecně. Na druhé straně sdílení společného závazku a distribuce povolenek evropského systému emisního obchodování (EU ETS) je mezi členskými státy předmětem intenzivního sporu, motivovaného – podobně jako v celosvětovém měřítku – v první řadě obavou o ztrátu konkurenceschopnosti.

<p><b>Sever</b>  <b>projev důrazu na relativní zisky:</b>  rozšíření závazků na země Jihu, nebo alespoň silně řídit ekonomiky, aby nebyla ohrožena konkurenceschopnost a byl odstraněn (ažomen <i>carbon leakage</i>)</p> <p>podskupiny a jejich specifika:  – EU  (vyšší ochota k závazkům na snížení emisí a k příspěvkům na globální mírační a adaptační opatření)  – EIT  (zvýšená obava o konkurenceschopnost, temperována u těch ekonomik, které jsou členy EU)  – ostatní země Severu</p>	<p><b>Jih</b>  <b>projev důrazu na relativní zisky:</b>  odmítnutí závazků, které by měl přijmout Sever, a země Jihu navíc kompenzovat za existující znečištění</p> <p>podskupiny a jejich specifika:  – AOSIS  (malé ostrovní státy, část nejméně rozvinutých zemí, obavy o fyzické přežití)  – OPEC  (proti všem opatřením na omezování emisí, které by vedly k snížené poptávce po uhlohydrátech)  – ostatní země Jihu</p>
--	---

Pozici EU lze však vysvětlit pouze s dílčím přijetím *individualistické* ontologie. Podobně je tomu při vysvětlení pozice ČR, která je hlavním předmětem této studie. V obou případech platí, že holistický realistický model, v němž nezávislou proměnnou je struktura mezinárodní politiky, vysvětluje pozice

těchto aktérů významnou měrou, nikoli však vyčerpávajícím způsobem. Ponechává tak prostor pro zahrnutí intervenujících proměnných na domácí úrovni, jež jsou v případě této studie při zkoumání české klimatické politiky uspořádány prostřednictvím konceptuálního aparátu analýzy environmentální zahraniční politiky (EFTA).

Nejedná se však o nekonzistenci ve vztahu k přijatým ontologickým východiskům. Strukturní teorie mezinárodní politiky neusiluje o vysvětlení chování jednotek za všech okolností, ale pouze o vymezení jejich nejpodstatnějších determinant. Platí proto pouze při značné míře zobecnění – ostatně, jako každý jiný i realistický model by měl být způsobem uchopení komplexní sociální reality, jejím užitečným zjednodušením a svého druhu metaforou (srv. Gaddis, 1996: 42). Pootevřívá dveře individualistickým vysvětlením zahraniční politiky států, neklade je ale na roveň strukturním proměnným. Nestrukturní proměnné pouze dotvářejí konkrétní podobu zahraniční politiky aktérů. Předpoklad, že struktura (podstatnou měrou) určuje jednání jednotek, však není jejich včleněním do vysvětlujícího narativu zpochybněn.

Zatímco zahrnutí možnosti sledování absolutních zisků, obsažené v konceptu smíšeného zájmu, bylo do realistického modelu institucí integrováno jako výsledek debaty s liberálním institucionalismem a lze jej považovat za jednu z charakteristik tzv. *neo-neo syntézy* (Wæver, 1997), prostor pro individualistická vysvětlení byl v neorealistickeém modelu přítomen již od začátku (pro ilustraci praktického uplatnění intervenujících proměnných na domácí úrovni viz Schweller, 1996). Tento přístup je však užitečně odlišit jak od teorie strukturace (Giddens, 1986), která se pokouší usouvztažnit pomocí vztahu vzájemné závislosti aktéra (jednajícího člověka) a struktury (kterou navíc chápe na základě idealistických východisek jako normativní řád), tak i teorii dvouúrovňových her (Putnam, 1988), jež je pevně zakotvena v individualistické ontologii a strukturu pomíjí.

### Metodologie

K posouzení dané politiky jako legitimního národního zájmu stanovuje P. Kratochvíl (Kratochvíl, 1. kapitola) následující kritéria: *relevance, konsenzus a vnější přijatelnost*. Metoda zjišťování naplnění těchto kritérií v případě české zahraniční politiky změn podnebí se řídí Kratochvílovými do-

poručením. Na základě výsledku textové analýzy bude určena 1) relevance jako dlouhodobá přítomnost tématu v klíčových politických dokumentech a 2) míra konsenzu ve veřejné diskusi, kde zkoumané texty zahrnují i zdroje ze sdělovacích prostředků vyjadřující stanoviska aktérů (zejména komentáře, rozhovory), projevy nebo odborné publikace. Rámec 3) vnější přijatelnosti české politiky bude naproti tomu odvozen ze základních štěpných linií v mezinárodní a evropské politice změn podnebí popsaných výše a okrajově rovněž ze souladu v klíčových dokumentech klimatické politiky (ve vztahu k EU).

Na úrovni mezinárodní politiky bude proto vnější přijatelnost posouzena ve vztahu k EU jako celku, k ostatním zemím Severu, k zemím Jihu a nakonec zvlášť k malým ostrovním státům.<sup>10</sup> Na úrovni EU existuje hlavní dělicí linie mezi starými členskými státy severní a západní Evropy, a novými členskými státy střední a východní Evropy. V klíčových otázkách evropské klimatické politiky, kterými jsou přijímání závazků navenek i uvnitř a modality evropského systému emisního obchodování, se zejména nové členské státy (EIT) snaží o vyjednání co nejnižších celkových závazků na snížení emisí, usilují o takovou distribuci finančního břemene spojeného s příspěvkem EU na globální mitigační opatření, která nebude zohledňovat míru vypouštění emisí daného státu (jež je u nich poměrně vyšší). Před konferencí v Kodani dokonce některé nové členské státy hrozily, že pokud nebude dosaženo jim nakloněné konsenzuální pozice na úrovni EU, budou zde v rozporu se současnou praxí předkládat vlastní návrhy.<sup>11</sup> (Význam tohoto štěpení, dosud z hlediska mezinárodní politiky změn podnebí nepřilíší závažného, protože i méně progresivní země se dosud hlásily k unijnímu konsenzu, čímž se odlišovaly např. od ostatních zemí Severu, by tak mohl do budoucna vzrůst, pokud by byl tento konsenzus významně narušen.) Přijatelnost české zahraniční klimatické politiky bude proto posouzena navíc i ve vztahu k ostatním novým členským státům.

Zatímco splnění kritéria relevance bude určeno čistě induktivně a kritérium konsenzu na základě textové analýzy, vnější přijatelnost bude vyhodnocena na základě postojů předpokládaných realistickým modelem, popř. souladem klíčových dokumentů (v případě EU). Součástí diskuse vnější přijatelnosti bude i vysvětlení české pozice. Tento vysvětlující narativ bude mít podobu instrumentální případové studie (srv. Kořan, 2008a: 35–38). In-

strumentální případová studie usiluje o hluboké poznání jednoho případu (české zahraniční klimatické politiky), přitom ale vstupuje v dialog s teorií (realistickým modelem institucí). Jejím cílem je doplnit konstatování vnější přijatelnosti či nepřijatelnosti české pozice na výše stanovených rovinách o *vysvětlení* této pozice. Na základě realistické teorie lze formulovat kauzální mechanismus, podle kterého by ČR měla jednat v souladu se svým postavením ve struktuře mezinárodní (UNFCCC) a evropské klimatické politiky. Jako země Severu by měla být ochotna přijímat závazky na snížení emisí, pouze pokud tak učiní přinejmenším ekonomicky silnější rozvojové země. Jako členský stát EU by měla být ochotna přispívat na globální adaptační opatření a podporovat budování identity EU jako tažného koně mezinárodní klimatické politiky. Uvnitř EU by však jako EIT měla patřit k těm státům, které jsou v tomto směru méně progresivní.

Poněvadž poslední předpoklad této studie nepotvrzuje a vzniká tak jistá, byť z obecného hlediska nepříliš významná anomálie, je třeba hledat dodatečné vysvětlující proměnné. V procesu jejich identifikace je využito konceptuálního aparátu analýzy zahraniční politiky změn podnebí (EFPA). EFPA vychází z předpokladu, že konkrétní zahraniční politika je výsledkem procesů probíhajících doma i v zahraničí, a hledá proto proměnné na několika úrovních. Systémovou úroveň, kde je klíčovou nezávislou proměnnou pozice státu ve struktuře mezinárodního systému, rozšiřuje o preference domácích aktérů (elit, zájmových skupin, společenských hnutí nebo veřejného mínění) na úrovni společenských procesů a rozdělení moci a ideologické preference jednotlivců a různých státních a vládních institucí na úrovni státního aparátu (Harris–Barkdull, 2002; Harris et al., 2007).

Strukturální perspektiva předpokládá existenci kauzálního mechanismu, který však není hmatatelný. Z hlediska operacionalizace strukturální proměnné proto záleží především na tom, jestli jednotky jednájí v souladu s modelem, který tato perspektiva postuluje (srv. Hollis, 1994: 114). Další proměnné zahrnuté do analýzy budou posouzeny jako buď působící ve prospěch zjištěné strukturální anomálie české pozice na poli evropské klimatické politiky, nebo v její neprospěch, a s pomocí kontrafaktuálního postupu bude odhadnut jejich význam při určování konečné podoby výslednice české klimatické politiky.

## Výsledky

### Relevance

Aby byl splněn požadavek relevance české zahraniční politiky změn podnebí, měla by významně ovlivňovat fungování společenství – proměnnou jeho základních (vnitřních) charakteristik nebo spojením se vznikem významných nových práv a povinností (navenek). Zahraniční politika změn podnebí těmto požadavkům dostává jak z materiální, tak diskurzivní perspektivy. Závazky ke snížení emisí na úrovni UNFCCC i EU jsou významnými novými povinnostmi, jejichž plnění se může dotknout téměř každého člena společnosti, neboť jsou na něj přenášeny náklady za emise skleníkových plynů (ať už přímo nebo nepřímo) – že tomu tak dosud není, je výsledkem zejména provizorního stavu mezinárodního a potažmo i evropského režimu a českého „horkého vzduchu“.<sup>12</sup> Podobně nastavení systému EU ETS bezprostředně ovlivňuje českou ekonomiku, a jde proto o téma, o kterém je vedena politická i širší veřejná diskuse. V diskurzivní rovině je téma přítomno ve strategických vládních dokumentech – boj proti změnám klimatu je zmíněn jako cíl zahraniční politiky v programovém prohlášení současné vlády (Vláda ČR, 2009) a snaha „aktivně prosazovat opatření k účinné ochraně klimatu“ na úrovni EU se objevuje v prohlášení vlády minulého (Vláda ČR, 2007); význačné místo zastávalo v prioritách českého předsednictví EU (*Evropa bez hranic*, 2009); a jako svébytná součást obecné klimatické politiky je zmiňováno v plánech na zmírnění dopadů klimatických změn (Ministerstvo životního prostředí, 2004; Ministerstvo životního prostředí, 2007),<sup>13</sup> připravované Politice ochrany klimatu v České republice, která v současnosti prochází připomínkovým řízením a provází jej v tomto smyslu debata mezi státními (ministerstvy) i nestátními aktéry (např. Hospodářská komora)<sup>14</sup> nebo ve Státní energetické koncepci (2009).<sup>15</sup> K tématu existuje i příslušná legislativa.<sup>16</sup>

Současný stav je výsledkem určitého, relativně lineárního vývoje. V devadesátých letech nebyla ještě zahraniční politika změn podnebí příliš relevantní, zejména proto, že mezinárodní režim teprve vznikal. Zásadní změnu nepřineslo ani přijetí závazku podle Kjótského protokolu (1997/2001), poněvadž díky množství „horkého vzduchu“ se zvlášť neodrazilo v chodu českého hospodářství, potažmo společnosti. Významným zlomem se tak stal až vstup ČR do EU (2004) a zapojení do EU ETS (2005).

## Konsenzus

S jistou mírou zjednodušení lze říci, že zvyšování relevance zahraniční politiky klimatických změn doprovází zánik konsenzu na její podobě. Nutno však dodat, že v raném stadiu se jednalo o konsenzus „pasivní“, který nebyl výsledkem aktivního deliberačního procesu, ale spíše byl podmíněn obecným naladěním společnosti ve prospěch snižování emisí (drasticky znečišťujících životní prostředí) a shodou na cíli vstupu do EU, s nímž se nezbytně pojila i potřeba sladování politik. Z výše zmíněných důvodů nebyly mezinárodní závazky považovány za relevantní téma a jejich sjednání v rámci Berlínského mandátu bylo ponecháno téměř výlučně na Ministerstvu životního prostředí ČR. Nezanedbatelnou byla patrně i skutečnost, že konference v Kjótu a klíčová předcházející jednání se časově překrývala s českou vládní krizí.

Ve veřejné debatě stojí na jedné straně klimatoskeptický proud zpochybňující existenci změn podnebí, jejich relativní význam, antropogenní povahu nebo dopad na člověka, popř. dokonce zdůrazňující jejich historické pozitivní účinky na rozkvět civilizací (srv. Loužek et al., 2008; Kutlík, 2008). Jeho nejvýznamnějším reprezentantem je prezident Klaus. Klaus na jedné straně zpochybňuje samotnou existenci a povahu změn podnebí – zda ke změnám klimatu vůbec dochází a zda je způsobuje člověk. Poukazuje i na údajně falešná tvrzení o existenci vědeckého konsenzu v těchto otázkách. Na druhé straně a v návaznosti na to kritizuje i praktickou *politiku* změn podnebí, kde jsou podle něj rizika neadekvátní vysokým nákladům a která je diskriminační vůči rozvojovým zemím tím, že na ně uvaluje „likvidační standardy“. Každá země by podle Klause měla mít v návaznosti na jeho diskurz suverenity možnost rozhodovat, jak významné riziko pro ni změny podnebí představují a jak se k němu stavět – aniž by však uváděl, čím je tato možnost omežována (Klaus, 2008a; Klaus, 2008b). Zatřetí vede Klaus bitvu s tzv. ideologií environmentalismu, jež determinuje vědecké poznání i politiku změn podnebí a jež podle Klause chce za cenu lidské svobody i životů měnit svět, člověka, jeho chování a uspořádání společnosti (Klaus, 2007: 17). Pod pláštěm vznesených cílů tzv. environmentalistů se však skrývá jen osobní užitek – snaha dobýt politickou moc, peníze a prestiž (Klaus, 2007: 24; Klaus, 2008). Zatčtvrté Klaus používá jako pevného bodu, z něhož kritizuje domnělou hegemonii environmentalistického diskurzu, *rozum* – rozum jednak zdravý, jehož důsledkem je skepse nad nejistými závěry vědy o podnebí, a také vědecký,

který staví proti *ideologii* environmentalismu a jehož pravým příbytkem je (neoklasická) ekonomie.

Proti tomuto myšlenkovému proudu, jenž rezonuje u části vládních kruhů, stojí ve veřejné debatě proti klimatoskeptikům jednak zastánci vědeckého konsenzu reprezentovaného IPCC (zejména vědecké instituce, think-tanky a umírněné NGO), jednak radikálnější aktéři (zejména NGO) zdůrazňující v různé míře aspekty odpovědnosti a příležitosti. Příznačným rysem této debaty je však vysoká míra abstrakce, která vychází z důrazu na otázky existence a povahy změn podnebí. Z ní vyplývají značná názorová polarizace (minimální uznání druhé strany) a celkově nízká míra deliberace o konkrétní politice změn podnebí, od které se odvíjí absence konsenzu nejen na obecné podobě (cílech a způsobech jejich naplňování), ale už jde o tak klíčová témata jako závazky ke snižování emisí, finanční příspěvek EU na globální adaptaci a mitigaci nebo podobu systému EU ETS.

## Vnější přijatelnost

Česká zahraniční klimatická politika v rámci UNFCCC zcela odpovídá její pozici ve struktuře mezinárodního systému. Podporuje ambicióznější závazky rozvinutých států a silnějších rozvojových ekonomik, podobně jako povinnost vytvořit tzv. *low-carbon development strategies* pro ostatní. S pozicí EU se v současnosti shoduje i na potřebě zásadní revize CDM, podobě mechanismu dodržování závazků nebo optimální podobě chystané právní normy, široké novelizace Kjótského protokolu, byť ji nepovažuje za ideální, protože USA zůstávají mimo jeho posílený režim. Na úrovni štěpení uvnitř EU však nestojí zcela na straně nových členských států EU ve střední a východní Evropě, které jsou zároveň EIT a které vytvářejí neformální koalici požadující co nejmenší závazky uvnitř EU i navenek a distribuci nákladů spojenou s plněním těchto závazků nikoli na základě množství v současnosti vypouštěných emisí, o což usilují starší členské státy, jejichž ekonomiky jsou „čistší“. Byť ČR přistoupila podobně jako velká část nových členských států po zveřejnění alokačních plánů na obchodovací období 2008–2012 ke krajnímu opatření, kterým vyjádřila svou nespokojenost – k žalobě Evropské komise pro údajné omezování konkurenceschopnosti (ta byla později stažena) –, k této koalici se nehlásí a její politiku v posledních letech lze klasifikovat jako *pasivně mírně progresivní*. Prvek „progresivismu“ v této

definici poukazuje na vyšší ochotu EU jako celku na globální úrovni přispívat k řešení problémů spojených se změnami podnebí, a to i nad rámec role, kterou členským státům přisuzuje jejich umístění ve struktuře světové ekonomiky. Lze však hovořit nanejvýše o „mírném“ progresivismu, což vyplývá ze srovnání s mnohem radikálnějšími návrhy, jež předkládají např. malé ostrovní státy spojené ve skupině AOSIS, pro které je účinné řešení tohoto problému v několika případech bezprostředně spojeno s jejich přežitím jako států. „Pasivní“ je nakonec v tom smyslu, že přijímá východiska a pozice formulované v evropských institucích, aniž by se proti nim narozdíl od sousedních zemí silně na politické úrovni vymezovala. Její progresivismus je proto svého druhu (dobrovolným) importem.

Skutečnost, že česká zahraniční klimatická politika odpovídá jejímu postavení, samozřejmě neznamená, že je obecně přijatelná. Při platnosti výše postulovaného modelu preferencí aktérů mezinárodní politiky změn podnebí však lze usuzovat, že pokud *jejich* politika odpovídá *jejich* postavení, je pro ně přijatelnost české politiky nejvyšší, jedná-li se o EU a její členské státy, a lineárně klesá ve vztahu k zemím Severu obecně a zemím Jihu, přičemž vůbec nejnižší se jeví z hlediska malých ostrovních států. Pokud by na evropské úrovni česká politika odpovídala předpokladu stanoveného modelem, potom by byla více přijatelná pro nové členské státy EU. Nicméně, předpoklad modelu se v tomto případě nepotvrzuje, a je proto možno usuzovat, že je vzhledem ke své podobě v současnosti naopak přijatelnější pro starší členské státy a evropské instituce. (Lze předpokládat, že ve vztahu zejména k úrovni EU by českou klimatickou politiku z hlediska její vnější přijatelnosti mohl v budoucnu hypoteticky ovlivnit vstup prezidenta Klause do procesu její artikulace, např. za situace, kdy by dohoda nahrazující Kjótský protokol vyžadovala jeho ratifikaci.)

#### *Vysvětlení české pozice: Topolánková vláda (2006–2009)*

Modalita české zahraniční politiky změn podnebí do značné míry odpovídají holistickému kauzálnímu mechanismu. Zvláště pokud jde o její podobu ve vztahu k mezinárodnímu režimu UNFCCC, mohou jím být bez problémů vysvětleny. ČR jednala jako ostatní státy v mezinárodním systému politiky změn podnebí tak, aby pokud možno omezila relativní zisky ostatních. Podobně jako další země Severu tak např. usilovala o to, aby do nového systému emisních závazků byli zapojeni přinejmenším relevantní (ekonomicky

silnější) jižní aktéři a aby i ostatní vyvíjeli úsilí ke snižování emisí, aby byl pokud možno omezen z jejího pohledu negativní fenomén *carbon leakage*. Zároveň se však na její pozici odrazila příslušnost k bloku EU s určitými výše popsány specifiky vycházejícími z jejího úsilí stát se tažným koňem mezinárodní klimatické politiky. Potvrzení závěrů kauzálního mechanismu stanovenému výše na základě realistického modelu institucí ve vztahu k české zahraniční klimatické politice v mezinárodním kontextu UNFCCC tedy prokazuje vysvětlující potenciál této teorie.

Jistá, z hlediska struktury mezinárodní politiky změn podnebí jako celku poměrně zanedbatelná anomálie nicméně vyvstává na rovině vnitroustojní politiky (zanedbatelná, neboť štěpení uvnitř EU se na podobě klimatických politik členských států alespoň v této chvíli výrazněji neodráží). Jak bylo uvedeno výše, ČR zde vystupuje ze své strukturální pozice EIT a narozdíl od dalších nových členských států zastává „progresivnější“ postoje, byť by na to podle předpokladů realistického modelu měla doplácet ztrátou konkurenceschopnosti. Přestože se nejedná o odchýlení výrazné, je vhodné vyplnit prostor, který vysvětlení na základě struktury ponechává temným. K tomu je zapotřebí dodatečných či intervenujících proměnných.

Vliv na relativně progresivní charakter české zahraniční klimatické politiky by mohli mít v první řadě domácí aktéři (elity, zájmové skupiny, společenská hnutí nebo veřejnost jako celek). Preference těch, kteří mají na její výslednici skutečný vliv díky svému napojení na vládní úroveň – velkých podniků a institucí agregujících zájmy českého průmyslu –, byly nicméně značně konzervativní. Tyto skupiny byly vnímavé především k okamžitým relativním ziskům a ztrátám zvláště producentů konvenční energie, ne možné budoucí konkurenceschopnosti (orientací na alternativní zdroje a jejich výrobou) nebo udržitelnosti (udržení společenských podmínek, ve kterých mohou průmyslové podniky prosperovat). Názorová východiska Svazu průmyslu a dopravy, klíčové zájmové organizace agregující zájmy průmyslu, nastiňují příspěvky do diskuse jeho prezidenta Jaroslava Míla, jež se nesou v duchu zdůrazňování aspektu bezprostřední mezistátní konkurenceschopnosti. Mezinárodní politika změn podnebí podle Míla snižuje konkurenceschopnost evropských podniků, její relativní omezení nachází ale i uvnitř EU. Na vině je především systém EU ETS, jenž je „zcela nesmyslný“, omezuje konkurenceschopnost a „neosvědčil se“ (Míl, 2008: 192).<sup>17</sup> Po zveřejnění národního alokačního plánu tak kritizoval EK za to, že přidělila více povolenek

Nizozemsku, což je jasným dokladem snahy podvázat českou ekonomiku.<sup>18</sup> Nakonec, podle Míla, je zadaný úkol celosvětově snížit emise třeba řešit „bez ideologie a politických hesel“ a vrátit se „k respektování fyzikálních zákonů a normálnímu selskému uvažování“ (Tamtéž). Rovněž zcela v duchu Klausových tezí považuje environmentalismus za novou (hegemonní) ideologii.

Ve středoevropském i celoevropském kontextu byla rovněž zcela bezprecedentní role, kterou ve formulaci české zahraniční politiky změn podnebí v její evropské dimenzi sehrává společnost ČEZ, jejíž zájmy a české (veřejné) zájmy byly díky jejímu vztahu k českému státu těžko rozlišitelné. Díky napojení na vládu, ale hlavně politické strany si ČEZ vydobyl silnou pozici při artikulaci této politiky, jež jí je, podobně jako domácí energetická a klimatická politika, ve významné míře šita na míru. Za příklad může sloužit česká vládní pozice v jednání o KEB, která přejala ve všech bodech návrh EK s jedinou výjimkou: tvrdě prosazovala postupný náběh aukcí. (Podle bývalého ministra životního prostředí se ČEZ dokonce málem podílel na vyjednávání KEB, když měl být na návrh Úřadu vlády ČR jeho obchodní ředitel členem české delegace na jednání během francouzského předsednictví v Gdaňsku.<sup>19</sup>) Na tomto základě byla později přijata výše zmíněná novela zákona 695/2004 Sb. o obchodování s emisními povolenkami jako přílepek novely zákona o spotřební dani (353/2003 Sb.), tedy bez možnosti připomínkování MŽP i (již úřednickou) vládou jako celkem. Umožňuje energetickým společnostem získávat emisní povolenky nadále zdarma, pokud se zavážou modernizovat výrobní postupy. Argumenty pro schválení návrhu byl vzrůst spotřebitelských cen elektřiny v případě aukcí povolenek a vyšší zisky společnosti, ze kterých bude stát jako většinový vlastník pobírat dividendy, pokud tyto povolenky bude nadále získávat zdarma. Nicméně návrh postrádá transparentnost a z veřejných rozpočtů ubyly *jisté* zisky z aukcí. Kromě toho se jedná o krok proti duchu flexibilního tržního mechanismu, kterým je jak modernizace technologií na straně výrobců, tak právě vyšší pocitované náklady jednání na straně spotřebitelů. Normativní východiska ČEZ jsou ale shodná s východisky průmyslových zájmových skupin. Vybudované zázemí mu umožňuje uvažovat „konzervativněji“ ve srovnání se zahraničními energetickými koncerny svázanými s národními vládami (např. Shell nebo British Petroleum), které se pod vlivem pocitované prohry při dojednávání Kjótského protokolu a následné racionální kalkulace přiklonily ke konceptuálnímu schématu změn podnebí jako „příležitosti“. Naproti tomu podle kalkulací ČEZ nemůže poli-

tika změn podnebí stát v cestě maximalizaci krátkodobých zisků a zvyšování „konkurenceschopnosti“ bez ohledu na udržitelnost tohoto stavu.

Protisilou, jež mohla vychýlit výslednou podobu české politiky směrem k progresivismu, mohla být normativně silně ukotvená a aktivní veřejnost. Podle posledního průzkumu Eurobarometer ve sledovaném období (Eurobarometer, 2009a) se však čeští respondenti dokonce poměrně výrazně lišili od evropského průměru ve vnímání klimatických změn jako nejvýznamnějšího problému dnešního světa. Za tu ji označilo pouze 33 % (-13 %) respondentů ve srovnání s 50 % (-12 %) celé EU (čísla v závorce uvádějí změny oproti roku 2008).<sup>20</sup> Pozorovatelná netečnost společnosti vůči politice změny podnebí (nízký společenský aktivismus, poměrně nízká politická podpora stranám, které se tématu věnují, a nedostatek tlaku na ostatní, aby mu věnovali více pozornosti) potom spíše posilovala vliv těch zájmů, jež byly jednoznačně definovány a jejichž aktéři byli bezprostředněji spojeni s vládními institucemi – zejména zájmy průmyslu.

Plodnější perspektivu nabízí proměnné rozdělení moci a ideologické preference na úrovni vládních institucí. Na úrovni vlády existovala zřetelná dělicí linie především mezi politikou ministerstva životního prostředí a ministerstva průmyslu a obchodu (podobné napětí je poměrně charakteristické i v jiných rozvinutých zemích, srv. Harris et al., 2007). Za Topolánkovy vlády MPO v alianci s Úřadem vlády ČR a s energetickým průmyslem získávalo výsledný kurz přinejmenším korigovat. Na rozložení sil na vládní úrovni se nepochybně podepsala politická konstelace – postavení ODS jako hlavního partnera v koalici po volbách 2006 a na individuální úrovni obsazení křesla předsedy vlády Mirkem Topolánkem, ministra průmyslu Martinem Římanem (přičemž oba ve svých názorech na politiku změn klimatu významně zohledňují názory prezidenta Klause)<sup>21</sup> a vicepremiéra pro evropské záležitosti Alexandrem Vondrou přispělo k dominanci první koalice, mj. zdůrazňující pojetí energetické bezpečnosti téměř výhradně v jeho geopolitické dimenzi.

Na druhé straně ovládnutí MŽP, jako do jisté míry privilegovaného aktéra díky úloze, kterou sehrává při artikulaci zahraniční klimatické politiky, Stranou zelených (které prostřednictvím úřednických ministrů Ladislava Mika a Jana Dušika fakticky pokračuje dodnes) se podepsalo na alespoň částečně úspěšné defenzivě stojící na odlišném vědeckém a normativním konsenzu zpráv IPCC a dokumentů Evropské komise. MŽP se nepodařilo zabránit



žalobě EK ve věci národního alokačního plánu, úspěšnější ale bylo při formování české pozice k KEB v následujícím roce – ČR podpořila návrhy EK, byť navzdory ní pomohla prosadit postupné zavádění aukcí v energetice (podle ministra životního prostředí však existoval tlak na vládu, aby ČR spolu s Polskem a dalšími malými zeměmi vytvořily v Radě blokační menšinu pod hlavičkou „aliance přátel uhlí“).<sup>22</sup> Podle KEB se ČR nakonec zavázala, v souladu s návrhy EK, nezvýšit do roku 2020 emise o více než 9 % proti roku 2005 (pro srovnání: Polsko by nemělo zvýšit emise o více než 14 %, Slovensko o 13 %, Maďarsko o 10 % a Bulharsko o 20 %, přičemž celoevropský cíl je 20 %)<sup>23</sup> a zvýšit podíl obnovitelných zdrojů při výrobě energie z 6,1 % (2005) na 13 % (2020).<sup>24</sup>

Lze proto uzavřít, že reprezentanti zájmů průmyslu, neztotožnění s principy trvalého rozvoje nebo vůbec nutností přijímat opatření na úrovni státu k omezení a přizpůsobení se změnám podnebí, měli (a mají) v ČR, podobně jako např. v Polsku (srv. Bokwa, 2007), značný vliv. Také na úrovni vlády byli poslední dobou představitelé „konzervativních“ zájmů v převaze (dnes je situace vzhledem k úřednické vládě poněkud netransparentní). Naproti tomu výrazným rozdílem oproti zmíněnému Polsku byla přítomnost politické strany, která na změny klimatu a na životní prostředí obecně klade velký důraz a vnáší do politiky změn podnebí významný normativní prvek, a její ovládnutí MŽP, jež ještě posílilo aktivistický charakter tohoto aktéra na vládní rovině utváření české zahraniční politiky změny podnebí, a to i navzdory silnému protikladnému vlivu zejména ze strany MPO a Úřadu vlády ČR. Dalším nezanedbatelným rozdílem a spíše *permissivním* faktorem byla potom poměrně nižší závislost na emisně náročné těžbě a spalování uhlí. Pokud nebyl žádný významný faktor zanedbán, potom role těchto faktorů vyvažovala výše zmíněné konzervativní tendence a výslednici české zahraniční politiky změn podnebí posouvala směrem k mírnému progresivismu.

proměnná/účinek:	progresivní tendence	konzervativní tendence
<b>preferenze klíčových nevládních aktérů</b> představitelé průmyslu, včetně ČEZ		x
<b>preferenze a aktivita veřejnosti</b> netečnost, poměrně nízká podpora stranám s progresivním klimatickým programem		x
<b>ideologické preference a rozdělení moci na vládní úrovni</b> obsazení MŽP Stranou zelených, proti konzervativně naladěnému MPO a Úřadu vlády ČR	x	
<b>závislost na emisně náročných zdrojích energie</b> poměrně nižší závislost na uhlí	x	

## Závěry

Byť jednoznačně splňuje kritérium relevance, považovat českou zahraniční politiku změn podnebí za legitimní český národní zájem je problematické, protože na ni v důsledku sporů na abstraktní úrovni neexistuje konsenzus. Z hlediska vnější přijatelnosti lze konstatovat, že česká pozice obecně odpovídá postavení, které jí vytyčuje struktura mezinárodní politiky změn podnebí. Neznamená to sice, že se tím stává přijatelnou pro všechny aktéry, za klíčovou pro její legitimitu však může být považována její přijatelnost vzhledem ke konsenzu EU. Při dosahování tohoto konsenzu a v dalších tématech vnitrounitní politiky je však její pozice pasivně mírně progresivní, což je z hlediska vysvětlení založeného na strukturální proměnné anomální, protože se tak vymezuje proti dalším novým členským státům EU ve střední a východní Evropě, jež jsou zároveň transformačními ekonomikami. V části věnované vysvětlení české pozice na základě kauzálního mechanismu odvozené z realistické teorie institucí je proto tuto anomálii třeba (do)vysvětlit zavedením doplňujících či intervenujících proměnných, z nichž za nejvýznamnější je považována distribuce moci na vládní úrovni, resp. ovládnutí klíčového ministerstva (MŽP) stranou stavějící na mírném progresivismu normativního konsenzu starších členských států a evropských institucí.

## Poznámky:

<sup>1</sup> Podrobný úvod k mechanismu změn podnebí a historii klimatologie nabízí např. Houghton, 2004; Weart, 2004; v českém prostředí např. Metelka–Tolasz, 2009. Pro aktuální konsenzus na probíhajících a očekávaných změnách podnebí a jejich dopadech srv. IPCC, 2007. Barnett–Adger (2003) přibližují rizika, kterým čelí malé ostrovní státy, zatímco Evropská komise (COM, 2009, 147) se zabývá situací v EU.

<sup>2</sup> Tuto privilegovanou pozici a její obecně přijímanou legitimitu (výjimku představuje např. paradigma *global environmental governance*, srv. Paterson, 1999) lze vysvětlit regulační kapacitou státu – schopností vytvářet a vynucovat normy ovlivňující chování dalších aktérů – a dílem i mírou přímého státního vlastnictví výrobních prostředků (včetně např. 94 % celkové světové těžby ropy, srv. Giddens, 2008).

<sup>3</sup> Specializovanými pohledy na mezinárodní politiku změn podnebí zevnitř disciplíny přináší např. Luterbacher–Sprinz, 2001, nebo Harris et al., 2009.

<sup>4</sup> Pro konkrétní příklad užití tohoto modelu ve vztahu k mezinárodní klimatické politice srv. Grundig, 2006; Thompson, 2006.

<sup>5</sup> Cf. preambule *United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992. UNFCCC má dnes 192 smluvních stran (191 států a EU).

<sup>6</sup> Tamtéž, čl. 2. Pro detailní popis architektury institucí UNFCCC srv. Depledge, 2005.

<sup>7</sup> Česká republika tak na počátku devadesátých let v důsledku krize pokles HDP (-22 % v letech 1990–1992), který společně s restrukturalizací hospodářství (útlumem těžkého průmyslu), postupně se snižující energetickou náročností ekonomiky (po drobném nárůstu v letech 1990–1991), změnou struktury spalovaných fosilních paliv (zejména snižováním podílu nekvalitního lehkého hnědého uhlí) a investicemi do odsířovacích a denitrifikačních programů vedl k snížení emisí přibližně o ¼ oproti roku 1990, díky čemuž získala množství tohoto „horkého vzduchu“, který se jí, na rozdíl od mnoha dalších transformačních ekonomik, podařilo na omezeném trhu (mj. díky nepřítomnosti USA v Kjótském systému) prodat.

<sup>8</sup> Byť pro jednotlivé členské země jsou cíle diferenciovány – např. Dánsko se zavázalo emise snížit o 20 %, zatímco Bulharsko je může až o 20 % zvýšit; Švédsko má dosáhnout 49 % obnovitelných zdrojů energie na celkové výrobě, Malta pouze 10 %. Srv. Rozhodnutí 2009/28/EC, 23. 4. 2009.

<sup>9</sup> K pozici EU před konferencí v Kodani srov. *Council Conclusions*, 7042/1/09 REV 1 (20. 3. 2009); Evropská komise, 2009b; COM (2009), 39.

<sup>10</sup> Zvláštní zmínka o těchto státech je odpovědí na rawlsovskou výzvu Barnetta–Adgera (2003), aby legitimita mezinárodní politiky změn podnebí byla určována přijatelností pro nejzranitelnější členy společenství.

<sup>11</sup> *EUobserver*, 30. 10. 2009. Politika změn podnebí je oblastí se sdílenými kompetencemi Společenství a členských států (srv. čl. 174 a 175 ve spojení s čl. 300 Smlouvy o EU). Teoreticky tedy v oblastech výhradních kompetencí zastupuje EU Evropská komise, v ostatních oblastech si členské státy mohou zvolit, zda budou hájit své pozice samy, nebo přenechají zastupování tzv. Trojce (předsednické zemi, nastupující předsednické zemi a EK) prosazující konsenzem Rady vymezené pozice. Reálně v poslední době členské státy na poli mezinárodního režimu hovořily téměř výhradně jedním hlasem, kterým podle domluvených pozic artikuluje předsed-

nická země, a dualita zastoupení vyplývající se sdílení kompetencí nebo multiplicita v případě rozhodnutí členských států vystupovat nezávisle byly pouhými potencialitami (srv. Delreaux, 2006; Lacasta et al., 2007).

<sup>12</sup> Snadno tak splní svůj závazek z Kjóta (-8 %), a proto úspěšně usilovala o prodej nepotřebných kreditů v mezinárodním systému emisního obchodování. Na rozdíl od starých členských států EU také nemusí díky svému „horkého vzduchu“ využívat kredity z kjótského mechanismu CDM (*Clean Development Mechanism*). Naproti tomu na dalším kjótském mechanismu JI (*Joint Implementation*) se ČR účastní jako hostitelská země. Podle MŽP zde probíhá asi 100 projektů financovaných z Dánska, Rakouska, Japonska nebo Světovou bankou, z nichž 35 bylo schváleno pro účely vydání kreditů tohoto mechanismu (ERU). Podle korespondence s MŽP, 17. 8. 2009.

<sup>13</sup> První program byl připraven v souladu s rozhodnutím Rady EU 99/296/EC a schválený usnesením vlády č. 187/2004. Na základě usnesení vlády č. 395/2005 se v roce 2007 uskutečnilo vyhodnocení plnění jím stanovených úkolů.

<sup>14</sup> Návrh politiky je dostupný na [www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news\\_tz091022pok/\\$-FILE/POK\\_pro\\_mezirezort\\_web.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_tz091022pok/$-FILE/POK_pro_mezirezort_web.pdf).

<sup>15</sup> Podle ministra průmyslu a obchodu má nová Státní energetická koncepce „ambici skloubit environmentální a ekonomické zájmy České republiky“. Plánované snížení emisí považuje „za důležitý vzkaz České republiky před prosincovým jednáním o nové klimatické dohodě v Kodani“. *Mediafax*, 13. 10. 2009. Nutno dodat, že tato koncepce nikterak nevystupuje z tradičního rámce uvažování, v němž hlavním cílem je maximalizace výroby energie převážně konvenčním způsobem, tentokrát i za cenu prolomení limitů těžby hnědého uhlí.

<sup>16</sup> Současný právní rámec české účasti v režimu mezinárodní i evropské politiky klimatických změn obecně tvoří zejména zákon 86/2002 sb. o ochraně ovzduší (obsahující část věnovanou ochraně klimatického systému Země), rozhodnutí Rady EU a Evropského parlamentu o mechanismu monitorování skleníkových plynů v EU a provádění Kjótského protokolu (280/2004/ES), zákon 695/2003 Sb. o podmínkách obchodování s emisními povolenkami na základě směrnice 2003/87/ES a vyhláška Ministerstva životního prostředí ČR 696/2004.

<sup>17</sup> Rozhodnutí EK bylo patrně motivováno tím, že Česká republika má podstatně vyšší emise na jednotku HDP i obyvatele.

<sup>18</sup> Míl (2008), 23. 4. 2007.

<sup>19</sup> *Týden*, 5. 9. 2009.

<sup>20</sup> Například v Nizozemsku zastávalo názor o nadhodnocenosti hrozby změn podnebí 43 % respondentů, ve Velké Británii, dalším tažném koni evropské politiky klimatických změn, 40 %.

<sup>21</sup> Po zveřejnění čtvrté hodnotící zprávy IPCC (2007) např. Mirka Topolánka citovalo *Právo* (3. 2. 2007): „Globální oteplování je módní záležitost, která může nebo nemusí mít svou příčinu v lidské činnosti. Celá řada vědců se na začátku toho procesu postavila za ten názor, že globální oteplování ohrožuje lidstvo a v průběhu přešli na druhou stranu.“ Při zdůvodnění žaloby na EK potom tehdejší předseda vlády řekl, že je „diskutabilní investovat do velkých projektů, které jdou nad rámec rozumu“, čemuž prý staří členové EU nerozumějí. *Euro*, 2. 4. 2007.

<sup>22</sup> *E15*, 5. 1. 2009.

<sup>23</sup> Srv. Rozhodnutí 406/2009/EC, 23. 4. 2009.

<sup>24</sup> Srv. Rozhodnutí 2009/28/EC, 23. 4. 2009.