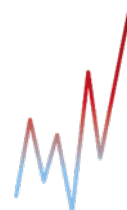




Zelená transformace: Proč Česko nemá plán?

Martin Abel

KLIMATICKÝ PAPER č. 29





Shrnutí

→ Ministerstvo životního prostředí připravilo návrh **aktualizované Politiky ochrany klimatu (APOK)**, který má začátkem léta 2024 projednat vláda. Vrcholný strategický dokument klimatické politiky státu, který bohužel prošel pouze omezenou veřejnou konzultací a jemuž byla věnována minimální pozornost médií, vykazuje **tři typy vědecky popsáných nedostatků** (gaps): **ambition gap** (nedostatky v ambicích), **policy adoption gap** (nedostatky v opatřeních) a **policy outcome gap** (nedostatky v dosažitelných výsledcích).

→ Tento policy paper popisuje **nedostatky vládní klimatické politiky ve třech oblastech: v řízení a dohledu nad klimatickou politikou (governance), v ekonomických předpokladech, a ve spravedlivé transformaci**. Jejich společným jmenovatelem je averze k redefinici základních politicko-společenských předpokladů transformace k udržitelné společnosti. Stát předpokládá, že klimatická politika se bude realizovat ve stejných právních a společenských rámcích, které historicky zavedly důvody k její realizaci. Takto hrozí, že business-as-usual realizace klimatické politiky povede jen k business-as-usual výsledkům.

→ Policy paper argumentuje, že 1) **bez řešení identifikovaných nedostatků governance nemusí být zvolená opatření nakonec plněna**, příp. budou plněna jen „na oko“; 2) **bez řešení nedostatků v ekonomických východiscích se reálné zdroje společnosti mohou vyčerpávat na nákladově optimální dekarbonizaci technologií a postupů s minimálním společenským užitekem**; 3) **bez řešení nedostatků spravedlivé transformace může být dekarbonizace ekonomiky zpomalena či pozastavena s tím, jak poroste všeobecná nespokojenost s klimatickou politikou státu**. Z APOK se jeví, že vláda pro tyto výzvy nemá jakýkoliv plán.

→ Každý identifikovaný nedostatek a všechny dohromady přitom mohou významně znesnadnit splnění klimatických cílů, které budou ve střednědobém a dlouhodobém výhledu (na rozdíl od dosavadních cílů) pro ČR velmi náročné. Ignorováním těchto nedostatků může Česko promarnit příležitost propojit cíle dekarbonizace s řešením jiných sociálních a ekologických problémů a se zkvalitněním života pro všechny. Naopak při jejich řešení může vláda vycházet ze seznamu doporučení v tomto policy paperu, podpořených i příklady zahraniční dobré praxe.



Doporučení

V aktualizaci Politiky ochrany klimatu by vláda měla

- I. **formulovat vizi pro dekarbonizovanou Českou republiku v roce 2050**, dostatečně orientovanou na dobrý život člověka (wellbeing) a sociální spravedlnost, tak aby mobilizovala pro cíle dekarbonizace kritickou část společnosti;
- II. **stanovit pro jednotlivé sektory ekonomiky uhlíkové rozpočty** anebo alespoň sektorové emisní redukční cíle;
- III. **stanovit plán účinných opatření pro nadresortní řízení klimatické politiky** a zvýšení její koherence;
- IV. upravit plán chystaných opatření tak, aby měla přezkoumatelné **klíčové ukazatele výkonnosti (KPI)** v konkrétních termínech;
- V. spojit **odpovědnost za plnění sektorových cílů a přijetí konkrétních opatření s určitým členem*kou vlády** ve stanoveném termínu;
- VI. předložit **zákonnou úpravu ustavující nezávislý vědecký orgán** s mandátem pravidelně vyhodnocovat (ne)plnění klimatické politiky ze strany vlády a navrhnout korektivní opatření;
- VII. nechat **zpracovat vyhodnocení plnění APOK ještě v roce 2025** a nastavit mechanismus pravidelného přezkumu trajektorie vývoje emisí a stav plnění opatření (alespoň 1x/rok) tak, aby mohla na negativní trendy a identifikované mezery pružně reagovat;
- VIII. definovat **roli územních samospráv v klimatické politice státu** a navrhnout opatření, která v této roli samosprávy podpoří;
- IX. **integrovat princip dostatečnosti (sufficiency)** do všech řešených sektorů;
- X. identifikovat **výzvy spravedlivé transformace s pomocí kvalitativních přístupů** (např. hloubkových rozhovorů v regionech);
- XI. příčiny zranitelnosti domácností a firem (predistribuce) adresovat cestou **silné provazby mezi klimatickou a sociální politikou**, nikoli jen skrze kompenzační opatření;
- XII. zaměřit se na **všechny aspekty spravedlivé transformace** (distributivní, procedurální, korektivní, uznání) a věnovat pozornost intersekcionalitě;
- XIII. začlenit téma **genderové rovnosti (gender-mainstreaming)** a promítnout tuto problematiku do souvisejících opatření tak, aby opatření tyto rozdíly ve společnosti dále neprohlubovala, a naopak je pomáhala efektivně a systematicky snižovat.



Seznam zkratek

APOK	Aktualizovaná Politika ochrany klimatu
ČSÚ	Český statistický úřad
ESG	Environmentální, sociální a správní (Environmental, Social and Governance)
ESR	Nařízení o sdílení úsilí (Effort Sharing Regulation)
ETS	Systém obchodování s emisemi (Emissions Trading System)
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
IAMs	Integrované vyhodnocovací modelování (Integrated Assessment Models)
IPCC	Mezivládní panel pro změnu klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change)
KPI	Klíčové ukazatele výkonnosti (Key Performance Indicators)
LULUCF	Využití a změna využití půdy a lesnictví (Land Use, Land-Use Change and Forestry)
POK	Politika ochrany klimatu
SEEPIA	Centrum socioekonomického výzkumu dopadů environmentálních politik
TAČR	Technologická agentura České republiky
WAM	Scénář s dodatečnými opatřeními (With Additional Measures)
WEM	Scénář s existujícími opatřeními (With Existing Measures)



OBSAH

ÚVOD	2
1 ŘÍZENÍ A DOHLED NAD KLIMATICKOU POLITIKOU (GOVERNANCE)	5
1.1 Dobrá praxe (v zahraničí).....	5
1.2 Nedostatky APOK.....	10
2 EKONOMICKÉ PŘEDPOKLADY	14
2.1 Dobrá praxe (v zahraničí).....	14
2.2 Nedostatky APOK.....	19
3 SPRÁVEDLIVÁ TRANSFORMACE	21
3.1 Dobrá praxe (v zahraničí).....	21
3.2 Nedostatky APOK.....	23
ODKAZY NA POUŽITÉ ZÁKONY A DOKUMENTY NÁRODNÍ KLIMATICKÉ POLITIKY	28



Úvod

Česká republika byla dosud pozoruhodně úspěšná v plnění svých klimatických cílů. Nejprve si po podpisu Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě o změně klimatu předsevzala, že dosáhne v období let 2008–2012 průměrného poklesu emisí skleníkových plynů o 8 % oproti roku 1990.¹ To se jí díky výhodnému referenčnímu roku podařilo.² Po podpisu Pařížské dohody byl Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v ČR nahrazen Politikou ochrany klimatu (2017). V té se Česká republika rozhodla, že do roku 2020 sníží emise o 20 % ve srovnání s rokem 2005. Také to se jí, i díky výhodnému referenčnímu roku a utlumení ekonomiky během pandemie covidu-19, povedlo. Země nakonec vždy dostala i cílům, které předem vzdala se slovy, že je „není možné splnit“.³ Nyní se její pozornost upíná k milníku 2030 a Česká republika si věří, že cíle 55% poklesu emisí oproti roku 1990 a klimatické neutrality do roku 2050 opět dosáhne.⁴ Tyto cíle se objevily v návrhu aktualizované Politiky ochrany klimatu (APOK).

Úvodem zmiňme, že existují názory, podle kterých cíl 55 % neodpovídá férovému podílu (fair share) ČR na mezinárodním úsilí o dosažení cílů Pařížské dohody (2015), a že by stát měl v souladu s národním uhlíkovým rozpočtem směřovat ke snížení o 81–90 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990.⁵ Česká politická reprezentace se však těmito názory dosud neřídila a dnes je zřejmé, že takto

¹ Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v ČR (2004).

² V roce 1990 dosahovaly emise ČR 190 MtCO₂eq, v roce 2007 dosahovaly 149 MtCO₂eq (-21,5 %). Tedy ano, stát svůj závazek ve skutečnosti splnil s velkou rezervou ještě předtím, než začalo sledované období 2008 až 2012. Viz <https://tvorimevropu.cz/2009/12/02/ceska-republika-zatim-kjotsky-protokol-plni-s-rezervou/>.

³ Dne 16. dubna 2008 schválila Topolánkova vláda Vyhodnocení Národního programu na zmírnění dopadů změny klimatu v ČR z roku 2004, kde konstatuje, že v Národním programu uvedený cíl 25% snížení emisí oxidu uhličitého do roku 2020 ve srovnání s rokem 2000 na základě aktuálních projekcí „není možné splnit“. Srov. Ministerstvo životního prostředí. „Vyhodnocení Národního programu zmírnění dopadů změny klimatu“. 2008, s. 76.

[https://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/vyhodnoceni_narodniho_programu/\\$FILE/OZK-Vyhodnoceni_NP_20080327.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/vyhodnoceni_narodniho_programu/$FILE/OZK-Vyhodnoceni_NP_20080327.pdf). Přitom se tak stalo. Inventarizace v roce 2000 byla 127,24 MtCO₂. Srov. Eurostat. „Greenhouse gas emissions by source sector“. 2024.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_air_gge/default/bar?lang=en. Cíl pro rok 2020 byl 95,43 MtCO₂. Srov. Ministerstvo životního prostředí. „Národní program zmírnění dopadů změny klimatu“. 2004, s. 99.

[https://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/narodni_program_zmirneni_dopadu/\\$FILE/OZK-Narodni_program-20040303.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/narodni_program_zmirneni_dopadu/$FILE/OZK-Narodni_program-20040303.pdf), skutečné emise CO₂ v roce 2020 dosahovaly 91,7 MtCO₂ (tj. -28 %) (viz Eurostat výše). O 25 % se nakonec propadly emise všech skleníkových plynů, nejen CO₂. Platí, že ke splnění významně přispělo zpomalení ekonomiky během pandemie. Ovšem i kdyby k pandemii nedošlo a pokračoval trend snižování z let 2017–2019, emise CO₂ by se pravděpodobně pohybovaly mezi 96–98 MtCO₂, tedy opět na hranici „nesplnitelného“ cíle.

⁴ Ministerstvo životního prostředí. „MŽP aktualizovalo Politiku ochrany klimatu v ČR. Do roku 2030 budeme získávat třetinu energie z obnovitelných zdrojů a spotřebu snížíme o pětinu“. Tisková zpráva, 2024a. https://www.mzp.cz/cz/news_20240206_MZP-aktualizovalo-Politiku-ochrany-klimatu-v-CR-Do-roku-2030-budeme-ziskavat-tretinu-energie-z-obnovitelnych-zdroju-a-spotrebu-snizime-o-petinu.

⁵ Konkrétně 81 % (mimo LULUCF) podle fair share metodiky projektu Carbon Action Tracker, 84 % podle metodiky Tyndall Centre for Climate Change Research a 89,76 % podle metodiky Rajamani et al. Jde o varianty spravedlivého podílu ČR na cíli Pařížské dohody, kterými argumentoval spolek Klimatická žaloba ČR u správních soudů. Viz vyjádření z 26. 8. 2022, dostupné na: https://www.klimazaloba.cz/wp-content/uploads/2022/08/9As_116_2022_Doplneni-duvodu-kasacni-stiznosti-KZ.pdf.



významný pokles emisí už ve zbytku času do roku 2030 nelze provést, resp. ne bez přispění další celospolečenské krize, ještě větší, než byla ta covidová.⁶

Existují též argumenty pro tvrzení, že cíl 55 % k roku 2030 výrazně podceňuje možnosti modernizující se ekonomiky. Ony argumenty jsou opřené o modelování v rámci projektu SEEPIA, na kterém se zvolené cíle, politiky a opatření v APOK zakládají. Ten uvažuje ve WEM scénáři (with existing measures) snížení o 63 % do roku 2030 (str. 32 návrhu APOK). Ke splnění cíle 55 % by tak mohly stačit i stávající politiky a opatření, zejm. povinnosti velkých znečišťovatelů podle zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Pokud jsou výstupy modelu pravděpodobné, cíl 55 % se nezdá být příliš ambiciózním – spíše naopak.

Na druhou stranu, Evropská komise už vyhlíží za rok 2030 a v únoru zveřejnila své doporučení mířit do roku 2040 na cíl snížení čistých emisí skleníkových plynů o 90 % oproti r. 1990.⁷ Jakkoli může být výsledná politická dohoda jiná, je zřejmé (na základě výše zmíněného modelu), že splnění podobně vysokého cíle se už bez dostatečných dodatečných opatření neobejde. Tím se i v České republice otevře prostor pro tzv. nedostatky (gaps) v klimatické politice. Relevantní odborná literatura popisuje s drobnými rozdíly tři typy nedostatků: ambition gap, při které emisní redukční cíle nejsou dostatečné pro dosažení kýženého teplotního cíle; policy adoption gap, při které v právním řádu chybí opatření k tomu, aby byl splněn emisní cíl; a policy outcome gap, při které sice existují opatření, ale nejsou dostatečná, aby byl emisní cíl splněn.⁸

Tři typy nedostatků v klimatické politice podle Fransena et al. 9:

- a) ambition gap (chybějící ambice) – rozdíl existující mezi vytyčenými emisními cíli a projekcemi emisí, při kterých ještě může být splněn daný teplotní cíl; někdy se o ambition gap hovoří též v souvislosti s plány transformace, které zjevně nebudou sociálně spravedlivé.
- b) policy adoption gap (chybějící opatření) – rozdíl existující mezi vytyčenými emisními cíli a projekcemi emisí spojenými s opatřeními ke splnění emisních cílů; například pokud by si stát předsevzal snížit emise v dopravě o 10 % do roku 2030, ale nepřijal k tomu žádné politiky a opatření, tudíž k dostatečnému snížení emisí podle všech projekcí nedojde.
- c) policy outcome gap (chybějící výsledky) – rozdíl existující mezi projekcemi emisí spojovanými s opatřeními ke splnění emisních cílů a poklesem emisí, kterého tato opatření nakonec doopravdy dosáhnou; například opatření v národních klimaticko-energetických plánech členských zemí EU v současném stavu podle projekcí Evropské komise nepovedou k celounijnímu poklesu emisí o 55 % do roku 2030.¹⁰

⁶ S výhradou předchozí poznámky pod čarou: stát historicky podceňoval svou kapacitu rychle snížit emise skleníkových plynů.

⁷ Evropská komise. „Komise předkládá doporučení pro cíl snížení emisí do roku 2040 za účelem vytyčení cesty ke klimatické neutralitě do roku 2050“. 2024.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/ip_24_588.

⁸ Fransen, T. J. Meckling, A. Stünzi, et al. „Taking Stock of the Implementation Gap in Climate Policy“. *Nature Climate Change* 13, no. 9 (2023): 752-755. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01755-9>; Perino, G. et al. „Closing the Implementation Gap: Obstacles in Reaching Net-Zero Pledges in the EU and Germany“. *Politics and Governance* 10, no. 3 (2022): 141-153. <https://doi.org/10.17645/pag.v10i3.5326>; Evropský vědecký poradní sbor pro změnu klimatu. „Towards EU Climate Neutrality: Progress, Policy Gaps, and Opportunities“. European Commission, 2024. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>.

⁹ Fransen, T., J. Meckling, A. Stünzi, et al. „Taking Stock of the Implementation Gap in Climate Policy“. *Nature Climate Change* 13, no. 9 (2023).

¹⁰ Evropská komise. „Komise vyzývá členské státy, aby v zájmu společného dosažení cílů EU pro rok 2030 zlepšily své vnitrostátní plány v oblasti energetiky a klimatu“. 2023.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6622.



Nedostatky národních klimatických politik byly a jsou úspěšně napadány u soudů evropských zemí pro rozpor se zákony či lidskoprávními závazky států. Například britský vrchní soud v roce 2022 rozhodl, že z vládního klimatického plánu není patrné, jak chce vláda klimatické neutrality docílit (policy adoption gap).¹¹ Poté co vláda klimatický plán doplnila, shodil jej tentýž soud v květnu 2024 znovu: neexistují totiž důkazy, že plánované politiky a opatření mohou kýžených výsledků docílit (policy outcome gap).¹² Obdobně podle dubnového rozsudku Evropského soudu pro lidská práva chybí ve Švýcarsku politiky a opatření pro dosažení stanoveného cíle klimatické neutrality v roce 2050 (policy adoption gap).¹³ A v květnu nařídil berlínský soud přepracování německého klimatického plánu, protože se plnění cílů skrz zvolené politiky a opatření zakládá na „nerealistických očekáváních“ (policy outcome gap).¹⁴

Tento policy paper **upozorňuje na nedostatky v Aktualizované Politice ochrany klimatu v ČR, které společně mohou ohrozit plnění klimatických cílů Česka ve střednědobém a dlouhodobém výhledu. Konkrétně se zaměřuje na nedostatky v:**

1. řízení a dohledu nad klimatickou politikou (governance),
2. ekonomických předpokladech a
3. spravedlivé transformaci.

Jejich společným jmenovatelem je averze k redefinici základních politicko-spoločenských předpokladů transformace k udržitelné společnosti. Předpokládají, že klimatická politika se bude realizovat ve stejných právních a společenských rámcích, které historicky zavadaly důvody k její realizaci. Business-as-usual realizace klimatické politiky ovšem může vést jen k business-as-usual výsledkům. Hrozí, že 1) bez řešení identifikovaných nedostatků governance nebudou zvolená opatření plněna, příp. budou plněna jen „na oko“. 2) Bez řešení nedostatků v ekonomických východiscích se reálné zdroje společnosti mohou vyčerpávat na nákladově optimální dekarbonizaci technologií a postupů s minimálním společenským užitkem. 3) A bez řešení nedostatků spravedlivé transformace může být dekarbonizace ekonomiky zpomalena či pozastavena s tím, jak poroste všeobecná nespokojenost s klimatickou politikou státu.

Každý identifikovaný nedostatek a všechny dohromady přitom mohou významně znesnadnit splnění klimatických cílů, které budou ve střednědobém a dlouhodobém výhledu (na rozdíl od dosavadních cílů) pro Česko velmi náročné. Ignorováním těchto nedostatků může stát promarnit příležitost propojit cíle dekarbonizace se zkvalitněním života pro všechny. Níže následuje analýza nedostatků uvedená do kontextu příklady zahraniční dobré praxe a názory v odborné literatuře.

¹¹ Rozsudek Vrchního soudu Spojeného království ze dne 18. července 2022 ve věci Friends of the Earth a ostatní v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy, sp. zn. [2022] EWHC 1841.

¹² Rozsudek Vrchního soudu Spojeného království ze dne 3. května 2024 ve věci Friends of the Earth a ostatní v Secretary of State for Energy Security and Net Zero, sp. zn. [2024] EWHC 995.

¹³ Rozhodnutí Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. dubna 2024 ve věci Verein KlimaSeniorinnen Schweiz a ostatní proti Švýcarsku, sp. zn. 53600/20.

¹⁴ Rozsudek Vrchního správního soudu Berlín–Braniborsko z 16. května 2024 se sp. zn. OVG 11 A 22/21. Tisková zpráva:

<https://www.berlin.de/gerichte/oberverwaltungsgericht/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1447632.php>.



1 Řízení a dohled nad klimatickou politikou (governance)

1.1 Dobrá praxe (v zahraničí)

Česká republika potřebuje ke splnění klimatických cílů klimatickou politiku orientovanou na výsledek (outcome-oriented policy). **Hlavním indikátorem plnění cílů není to, kolik nástrojů a opatření stát k jejich splnění přijme, ale to, zda se skutečně snížily emise skleníkových plynů a jestli je toto snížení dostatečné.**¹⁵ Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu proto upozorňuje, že splnění klimatických cílů si vyžádá, aby avizované předpisy a politiky byly nejen včas schváleny, ale aby byly též „dostatečně ambiciózní, silné a úplné, aby v následujících desetiletích potřebného poklesu emisí skutečně docílily“.¹⁶

Mnohé evropské země za tímto účelem ukotvily robustní systém politického řízení (governance) orientovaný na výsledek a založený na sektorových cílech, jasné odpovědnosti, nezávislé vědecké kontrole, každoročním přezkumu a pravidelné automatické korekci.

Například v Irsku se nynější vláda soustředí na výsledek 295 MtCO₂eq¹⁷ jakožto celkový uhlíkový rozpočet pro období let 2021–2025. Uhlíkový rozpočet, stejně jako dílčí sektorové cíle, vychází ze scénářů Mezivládního panelu pro změnu klimatu (IPCC) a v Irsku plyne ze zákona. Zákon přesně stanoví, který úřad za které sektorové cíle zodpovídá. Na dodržování uhlíkového rozpočtu a sektorových cílů dohlíží ve svých pravidelných zprávách Agentura pro ochranu životního prostředí (EPA) a Klimatická rada.¹⁸ Klimatickou radu tvoří 11 zástupců a zástupkyní státních agentur a vědecké obce. Ministři*yně vlády mají povinnost každý rok informovat zvláštní parlamentní výbor o obsahu aktuální zprávy Klimatické rady a – pokud hrozí nesplnění sektorových cílů v jejich gesci – předeslat dodatečná opatření, která přijmou, aby cíle splnili. Ministři a ministryně se dále musí během 3 měsíců vyjádřit k doporučením, které jim parlamentní výbor udělí. Poslední zpráva Klimatické rady, z října 2023, upozorňuje na to, že Irsko během 2 let „utrátilo“ 47 % svého uhlíkového rozpočtu na pětileté období a navrhuje dodatečná opatření, řadu z nichž už vláda promítla do aktualizace Klimatického plánu z počátku roku 2024. Klimatický plán obsahuje Klíčové ukazatele výkonnosti (KPI) – například úspora 0,3 MtCO₂eq na emisích z veřejných budov – a cestu k jejich splnění každoročně reportuje Ministerstvo pro životní prostředí, klimatu a komunikace.

Přezkumy v krátkých intervalech a jasné zodpovědnosti (scrutiny and accountability) zajišťují, že Irsko a další země zůstávají orientovány na dosažení výsledku a nikoli jen na plány a jejich implementaci. Využití uhlíkových rozpočtů je v těchto případech klíčové. O to, o co je „přestřelen“ ve sledovaném období, se snižuje uhlíkový rozpočet pro období následující – podobně jako jsou biatlonisté a biatlonistky penalizováni trestným kolem nebo koly po minutě terče.

¹⁵ Světová banka. „Reality Check: Lessons from 25 Case Studies Advancing a Low-Carbon Future“. 2023. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/39755>.

¹⁶ Evropský vědecký poradní sbor pro změnu klimatu. „Towards EU Climate Neutrality: Progress, Policy Gaps, and Opportunities“. European Commission, 2024. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>.

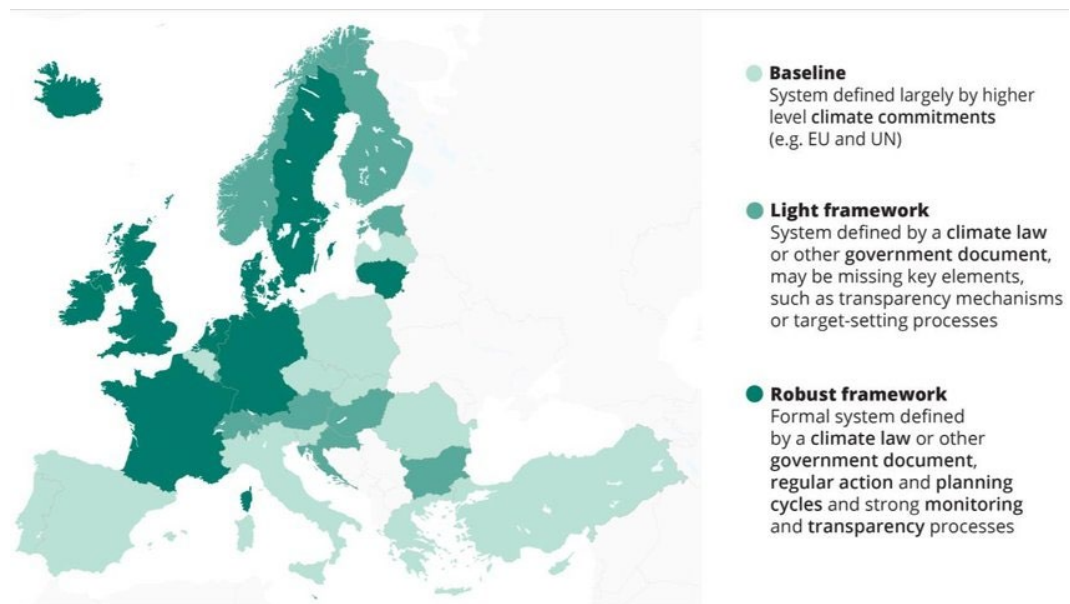
¹⁷ 3,7násobek irských emisí v roce 2020. Viz Ritchie, H. „CO₂ Emissions Dataset: Our Sources and Methods“. OurWorldInData.org, 2022. <https://ourworldindata.org/co2-dataset-sources>.

¹⁸ Od konce loňského roku jsou zprávy EPA dokonce čtvrtletní, což vládě umožňuje pružněji reagovat na negativní trendy.



1) Jasná odpovědnost za plnění sektorových cílů. V Německu, Finsku a Irsku je cíl snižování emisí skleníkových plynů rozdělen mezi jednotlivá ministerstva, jejichž vedení je za plnění sektorových cílů zodpovědné. Například jakmile je v Německu federální vládou schválena aktualizace klimatického plánu, jednotlivá ministerstva do 6 měsíců předkládají návrhy opatření, která jsou pro splnění nového plánu vhodná v daném sektoru – samozřejmě s podrobným vyčíslením jejich environmentálních a socioekonomických dopadů.¹⁹ Jestli jsou takto navržená opatření dostatečná pro splnění sektorových cílů, zjišťují a rozhodují společně Ministerstvo pro životní prostředí, ochranu přírody a jadernou bezpečnost a Ministerstvo pro hospodářské otázky a energetiku. V některých zemích (např. v Irsku) ministři*yně podávají zprávy o plnění sektorových cílů přímo výborům Parlamentu, což zajišťuje přímou demokratickou kontrolu. Ve Finsku kromě národní klimatické strategie zpracovávají jednotlivé resorty i sektorové klimatické plány.²⁰

Obrázek č. 1: Tři úrovně řízení a dohledu nad klimatickou politikou v Evropě (2021)²¹



Zdroj: Ecologic Institute a IDDRI

2) Nezávislá vědecká kontrola. Dobrou praxí je vytvoření expertních nebo poloexpertních nezávislých poradních orgánů. Tzv. klimatické rady ve svých pravidelných doporučujících zprávách sestavují referenční scénář vývoje emisí skleníkových plynů a průběžně vyhodnocují efektivitu politik a opatření. Obdoba klimatické rady dnes funguje v Německu (Sachverständigenrat für Umweltfragen), Francii (Le Haut conseil pour le climat), Dánsku (Klimarådet), Švédsku (Klimatpolitiska rådet), Finsku (Ilmastopaneeli), Řecku (Επιστημονική Επιτροπή για την Κλιματική Αλλαγή), Irsku (The Climate Change Advisory Council), Nizozemsku (Planbureau voor de Leefomgeving), Velké Británii (The Committee on Climate

¹⁹ Čl. 9 německého Bundes-Klimaschutzgesetz.

²⁰ Ministerstvo životního prostředí Finska. „Akční plán pro oběhové hospodářství“. 2017.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80769/YMre_21en_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²¹ Tmavě zelené státy na mapě mají robustní systém řízení charakterizovaný klimatickým zákonem, souvislým cyklem plánů a opatření a silnými dohledovými institucemi. Zemím ve světlejší barvě (např. Rakousko) některé z klíčových prvků robustního systému chybí, např. systém kontroly plnění opatření. Světle zelené státy na mapě (vč. Česka) nemají ani to a těžiště jejich klimatické politiky je v mezinárodní organizaci (EU). Stav k lednu 2021. Zdroj: Evans, N., & M. Duwe. „Climate Governance Systems in Europe: The Role of National Advisory Bodies.“ Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris, 2021.



Change), Norsku (Klimautvalet) a na Islandu (Loftslagsráð).²² V některých zemích (Německo) vydávají klimatické rady zvláštní zprávy na žádost zákonodárců a zákonodárkyň.²³ Kromě monitoringu bývají klimatické rady také povinnými připomínkovými místy národních klimatických plánů a vybraných zákonů a politik. Klimatické rady se sice v některých zemích mohou formovat i ze zástupců a zástupkyň státních institucí nebo byznysu, vždy jsou však nezávislé, tzn. že nejsou ovládané státními institucemi a disponují vlastním rozpočtem. Pokud země sice ustavila klimatickou radu, ale ta není nezávislá (případ Estonska), o dobrou praxi v governance nejde.

Doplňme, že v některých státech existují zvláštní nezávislé komise pro hodnocení distributivních dopadů nízkouhlíkové transformace. Tyto komise vydávají pravidelné zprávy o stavu spravedlivé transformace a jsou doplňovány zástupci a zástupkyněmi marginalizovaných skupin.

3) Každoroční přezkum nezávislým orgánem. Neustálý přehled vlády o emisní bilanci země a efektivitě opatření zajišťuje prakticky nepřetržitý monitoring. Klimatické rady zpracovávají monitoringové zprávy každý rok (např. Německo, Irsko, Švédsko, Dánsko, Velká Británie). Ve Švédsku je monitoringová zpráva připojena k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu. Ve Finsku sice funguje klimatická rada, ta ale nedostala na pečlivý monitoring dostatek prostředků, a tak každoroční zprávy zpracovává přímo vláda pro vlastní potřeby, což bohužel otevírá prostor pro politickou manipulaci těchto zpráv.

Každoroční přezkum má vícero funkcí. Na jednu stranu, pokud se stát pod vládním vedením drží dekarbonizačního scénáře, je pravidelný přezkum něčím, čím se může vláda pochlubit svému elektorátu. Především má ale co nejdříve podchytit potenciální nedostatky (gaps) v politikách a opatřeních. Zároveň umožňuje včasnou reakci na nenadálé provazby (pozitivní a negativní zpětné vazby) mezi opatřeními, například pokud opatření pro zpětné využití odpadů sice funguje, ale zvyšuje poptávku po emisně náročné přepravě (nákladních vozidlech) a mělo by se revidovat. Protože je každoroční přezkum sám o sobě jen pověstným „psem, který štěká, ale nekouše“, zahrnují robustní systémy governance navíc i automatické korektivy.

4) Automatické korektivy. Smyslem průběžného monitoringu je podchytit potenciální nedostatky (gaps) v politikách a opatřeních co nejdříve. Aby podchycení bylo zaručené a nikoli nahodilé, přijaly některé evropské státy mechanismy automatických korektivů, podobných dluhové brzdy. Po vychýlení se z předepsané trajektorie následuje nejčastěji povinnost vlády (příp. člena/členky vlády, jedná-li se o sektorový cíl) předložit plán s dodatečnými opatřeními. Pokud například v Německu určitý sektor v reportovaném období nesplní stanovené cíle, odpovědné ministerstvo musí do 3 měsíců předložit plán, který jejich splnění do dalších let zajistí. Navržená opatření přezkoumá co do účinnosti federální klimatická rada a schválí federální vláda, která o nich také informuje Bundestag. Opatření se poté automaticky propisují do příští aktualizace vládního akčního plánu pro klima.²⁴ V Dánsku a Francii mají vlády ze zákona povinnost zaujmout pozici k jednotlivým doporučením národní klimatické rady.²⁵ Navíc, v Irsku a Velké Británii platí, že pokud vláda nedodrží pětiletý uhlíkový rozpočet, její další uhlíkový rozpočet se snižuje o překročenou míru; naopak pokud vláda uhlíkový rozpočet v daném období plně nevyužije, může úsporu převést do následujícího období. Třeba britská vláda se ale v květnu 2024

²² Eva Balounová & Tereza Snopková. „Český klimatický zákon – nutnost nebo...?“ České právo životního prostředí 1, no. 67 (2023): 13–39. Získáno z https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_67.pdf.

²³ Evans, N., & M. Duwe. „Climate Governance Systems in Europe: The Role of National Advisory Bodies“. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris, 2021.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.



rozhodla, že této zákonné možnosti nevyužije, přestože rozpočet z let 2018–2022 využila jen z 85 %, a přiblíží se o to dříve uhlíkové neutralitě.²⁶

5) Další příklady dobré praxe v řízení klimatické politiky.


- **Klimatická ministerstva a nadresortní řízení klimatické politiky:** Dekarbonizace klade nároky na všechny sektory ekonomiky a tím zasahuje do agend vícero ministerstev a dalších orgánů exekutivy. Aby bylo jejich počínání koordinované, je dnes v Evropě už běžnou praxí, že za koherenci vládních politik s dopadem na klima nese odpovědnost speciálně zřízené ministerstvo. I tam, kde takové ministerstvo zřízeno nebylo, zodpovídá za plnění klimatických cílů ne vláda jako celek, ale konkrétní člen*ka vlády, například v Nizozemsku ministr*yně pro hospodářské otázky a klimatickou politiku nebo ve Velké Británii ministr*yně obchodu, energetiky a čistého růstu. To zajišťuje, že jednotlivé orgány nesvalují vinu jeden na druhého. Výhodou je pak nadresortní orgán akcentující systémový přístup, ve Velké Británii například fungují vládní Komise pro klimatickou strategii (vedená předsedou*kyní vlády) a Komise pro implementaci klimatické strategie (vedená velvyslancem*kyní při COP). Obdobný orgán, který má za úkol mj. dohlížet na implementaci plánovaných opatření jednotlivými ministerstvy a strategicky je vést, působí v Irsku (The Climate Action Delivery Board).
- **Vize dekarbonizované budoucnosti:** Klimatické plány Rakouska, Velké Británie, Nizozemska nebo Walesu jsou rámovány vizí budoucí podoby společnosti, ve které se podaří využít příležitosti dekarbonizace. Objevují se obrazy klidných měst s čistým ovzduším a modro-zelenou infrastrukturou, rychlé a bezemisní dopravy či bujících ekosystémů. Příkladem je obrázek č. 2 z britské strategie.
- **Součástí každého návrhu zákona či politiky je vyhodnocení dopadů na klima.**
- **Návrh zákona o státním rozpočtu podléhá hodnocení dopadů na klima (green budgeting).**
- **Klimatické zákony.**


²⁶ Vláda Spojeného království. „Spojené království dosahuje dalšího cíle snižování emisí uhlíku a odmítá přenos“. Tisková zpráva, 2024. <https://www.gov.uk/government/news/uk-overachieves-another-carbon-emissions-target-and-rejects-rollover>.





Obrázek č. 2: Vize dekarbonizované budoucnosti v britské strategii (2021)²⁷


The UK's Net Zero Future


 Our **industrial heartlands** are reinvigorated, with **innovation** and **private investment** in clean technologies – such as wind, carbon capture and hydrogen in multiple locations across the UK including the North East; or the manufacture of batteries and electric vehicles in the Midlands.


 Our **journeys** are made in zero emission vehicles, with trains, ships and planes running on new low carbon energy sources.


 Our **towns and cities** have cleaner air for everyone, and support walking and cycling with benefits for health.

 Our **green economy** and its **supply chains** provide sustainable jobs for highly-skilled workers – in construction, manufacturing, engineering, science, nature conservation, finance and more, across the economy and the UK, including in rural areas.

 Our **goods** are designed to last longer and be more efficient, while being used, repaired and remanufactured within a circular economy.

 Our **natural environment** is protected, enhanced, and more diverse, with healthy ecosystems and increased biodiversity, supporting a sustainable rural economy and providing wider benefits, including improved mental health and protection from risks like flooding and overheating.

 Our **businesses** are delivering the latest low carbon technologies, services and innovations for the UK and export markets; and are more resilient to the global net zero transition.

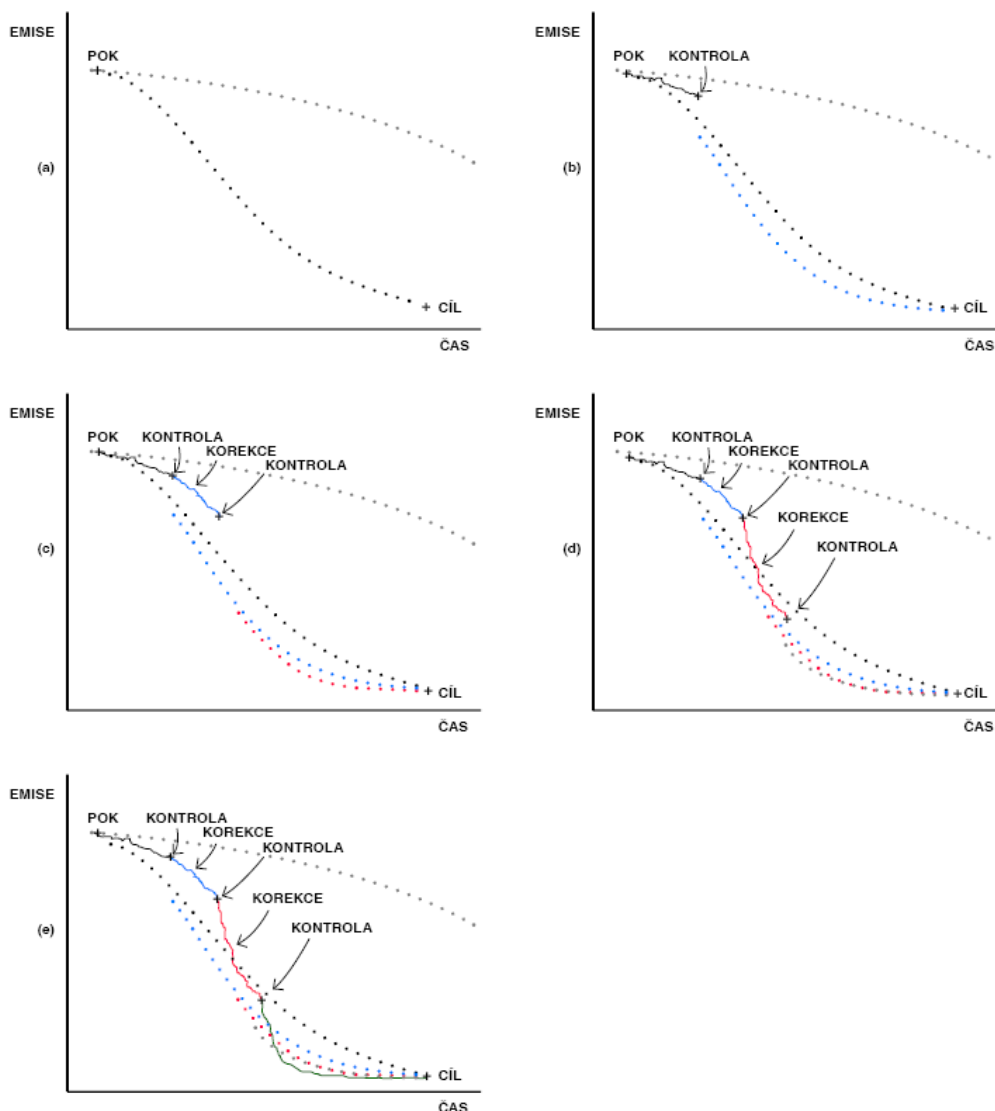
 Our **homes** are warm and comfortable, powered and heated by clean, affordable energy.

Zdroj: Vláda Spojeného království

²⁷ Vláda Spojeného království. „Net Zero Strategy: Build Back Greener“. 2021, s. 61. <https://www.gov.uk/government/publications/net-zero-strategy>.



Graf č. 1: Princip pružné klimatické governance



Princip pružné klimatické governance ilustrují grafy (a) až (d), kde osa x reprezentuje čas a osa y emise skleníkových plynů daného státu. Na grafu (a) je vidět referenční scénář (šedá tečkovaná čára). Hypotetická klimatická politika (POK) si předsevzala dekarbonizační scénář (černá tečkovaná čára) maximálně korespondující se scénářem SSP1-1.9 IPCC. Na dalším grafu jde vidět, že s postupem času se skutečné emise (černá čára) odchylují od plánu. Dochází však k velmi rychlé korekci. Nový scénář v grafu (b) (modrá tečkovaná čára) už musí znamenat prudší pokles emisí [tj. dramaticky lepší výsledky], tak aby stát v druhém období kompenzoval přebytečné emise, ke kterým došlo v období prvním. Proces kontrol a korekcí se opakuje (další dva grafy), dokud nedojde ke srovnání klimatických ambicí státu s reálně dosaženými výsledky (e).

Zdroj: Vlastní zpracování

1.2 Nedostatky APOK

Politika ochrany klimatu v České republice je vrcholný strategický dokument schválený vládou ČR v roce 2017. Vláda ve schvalujícím usnesení uložila svým členům a vedoucím ostatních správních úřadů, aby se Politikou při zpracovávání svých koncepčních dokumentů a přijímání opatření řídili.²⁸ Zároveň stanovila zpracování prvního Vyhodnocení POK do 31. prosince 2021. Nyní byla zpracována

²⁸ Usnesení vlády ČR ze dne 22. března 2017, č. 207.



aktualizace POK (APOK), která měla výsledky vyhodnocení reflektovat. V navržené podobě řízení klimatické politiky zůstává několik nedostatků (gaps), které se orientují okolo sektorových cílů, nadresortního řízení, monitoringu, nevhodně nastavených opatření, kontrolních mechanismů, neexistence korektivů:

a) Chybí sektorové cíle

V návrhu APOK chybí sektorové cíle, k jejichž splnění by byli členové a členky vlády vázáni, tak jak je dobrou praxí v jiných evropských zemích. Celkový redukční cíl snížení emisí o 55 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990 není v APOK rozložen do jednotlivých sektorů a zůstává politickým (nikoli právním) závazkem vlády jako celku. Je zjevné, že hodnoty spadající do sektorů ETS₁, ESR nebo LULUCF nejsou cíli, které by předurčovaly politiky a opatření; jsou to výsledky modelování, které vycházejí z předpokladu přijetí politik a opatření vycházejících především z komunitárního práva. Jinými slovy, **dosázení poklesu emisí v jednotlivých sektorech, stejně jako splnění vnitrostátního cíle snížení emisí vůbec, je pouze doprovodným jevem (incidental) přijetí jednotlivých opatření a APOK jako celku.** Můžeme mluvit o policy-oriented outcomes místo outcome-oriented policies. Neexistence sektorových cílů znemožňuje kontrolu nad dostatečností opatření přijatých pro jednotlivé sektory. To se týká i tří nemodelovaných sektorů (zemědělství, odpady, LULUCF).

b) Chybí jasné vymezení odpovědnosti a nadresortní řízení

Návrh APOK se otázce governance téměř vůbec nevěnuje. Řada opatření v APOK předvídá **sdílenou gesci** mezi několika resorty či institucemi, a není tak zřejmé, který z uvedených bude za jejich naplnění v důsledku odpovědný. Dříve fungující Meziresortní pracovní skupina pro ochranu klimatu byla rozpuštěna a žádný její ekvivalent se dnes neschází.²⁹ Česko je jedna z šesti evropských zemí, jejichž systém odpovědnosti za klimatickou politiku a reakceschopnost byly výzkumníky*icemi hodnoceny nejméně body.³⁰

Absence nadresortního řízení klimatické politiky posiluje praxi resortismu charakteristickou stavěním Ministerstva životního prostředí do role ochránce klimatu, který si musí prosadit svou vedle „silových“ resortů. Je pravdou, že APOK se věnuje průřezovým politikám a opatřením, ty však nemají společného institucionálního nositele, který by měl silný mandát k překonávání sektorových přístupů. Příkladem je nedávná zkušenost s novelizací zákona č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, kterým se měly realokovat výnosy z prodeje povolenek. Místo nadresortního tělesa, které by na základě dostupných dat nastavilo alokaci výnosů směřující co nejefektivněji k urychlené dekarbonizaci, rozhodoval o rozdělení politický kompromis mezi několika členy vlády, kteří si s pověstným „porcováním medvěda“ slibovali hlavně dodatečné peníze pro svůj úřad.

Právní pravidla, politiky a opatření jednoduše nekonvergují ke společnému cíli společenské transformace směrem k bezemisní ekonomice, jak doporučuje agentura CENIA.³¹ Jde o součást širšího systémového problému, absence centre-of-government, který popisuje i 2. zpráva o kvalitě života a její udržitelnosti.³² Dokument upozorňuje, že veřejné politiky nepřístupují k udržitelnému rozvoji koherentně, a to

²⁹ Schází se Meziresortní pracovní skupina pro Sociální klimatický fond a je možné, že existují i další skupiny věnované konkrétním agendám.

³⁰ Evans, N., & M. Duwe. „Climate Governance Systems in Europe: The Role of National Advisory Bodies“. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris, 2021.

³¹ CENIA. „Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR“. 2021, s. 79. https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/11/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf.

³² Ministerstvo životního prostředí. „2. zpráva o kvalitě života a její udržitelnosti“. 2024b.

<https://www.cr2030.cz/strategie/wp-content/uploads/sites/2/2024/03/2.-zprava-o-kvalite-zivota.pdf>.



i kvůli slabému postavení kontaktních osob, které měly koherenci vnitroresortně i meziresortně zajišťovat, a absenci perspektivy udržitelného rozvoje v hodnocení dopadů veřejných politik (s. 159–160). „Specifickým problémem je pak hierarchizování a provázanost strategií s [klimatickými cíli ČR] jako střešního strategického rámce. Většina strategií patrně není v přímém protikladu k [POK], jen málo z nich však na [klimatické cíle ČR] bere ohled, a pokud ano, pak většinou spíše formální.“ (s. 144)

Nevládní organizace Klimatická koalice (KliK) a Centrum pro dopravu a energetiku (CDE) už v roce 2020 upozornily vládu na to, že České republice chybí jakékoliv normativní nástroje k zajištění plnění povinnosti vyhodnocovat a vykazovat klimatický efekt sektorových strategií, politik a programů napříč resorty. V rámci programu TAČR vytvořila společnost Enviro certifikovanou Metodiku tvorby a hodnocení politik a opatření pro snižování emisí skleníkových plynů, jíž však resorty v praxi podle KliK a CDE nevyužívají.³³

c) Chybí každoroční přezkum nezávislou institucí

Klimatické cíle a opatření nejsou v ČR podrobovány každoročnímu přezkumu nezávislou institucí, opět navzdory dobré praxi v jiných evropských zemích. Kontrola plnění opatření neprobíhá průběžně, ale **jednorázově po čtyřech letech a bezprostředně nevede k přijetí nápravných opatření** (policy adoption gap). Klimatické politice státu tak nadále chybí mechanismus, jak případnému nesplnění cíle pružně zabránit (scrutiny and accountability).

V České republice neexistuje instituce na způsob klimatické rady a veškerý audit emisí a přijatých opatření je připravován interně. V roce 2021 zpracovala Česká informační agentura životního prostředí (CENIA) – podřízená Ministerstvu životního prostředí – Vyhodnocení POK, ve kterém zhodnotila trajektorii poklesu emisí.³⁴ CENIA přitom mohla vycházet jen z oficiální inventarizace emisí prováděné Českým hydrometeorologickým ústavem, která vychází s dvouletým „zpožděním“.³⁵ Dokument obsahoval historii plnění avizovaných opatření a formuloval několik úzce zaměřených doporučení. Vláda Vyhodnocení POK vzala na vědomí, ale ani jednotliví členové a členky vlády, ani vláda jako celek nejsou Vyhodnocením POK k ničemu vázání. Protože termín prvního redukčního cíle POK (pro rok 2020) **předcházela** termínu 1. Vyhodnocení POK (2021), je zjevné, že ke korekci opatření ani nemohlo dojít včas. CENIA navíc nereprezentuje zranitelné domácnosti a firmy a bez jejich zapojení nemusí být způsobilá správně vyhodnotit sociální dopady transformace.

Šestá kapitola, věnovaná monitoringu, reportingu, vyhodnocování plnění opatření a zapojení veřejnosti, je extrémně stručná, obecná a nevytváří robustní a důvěryhodný proces, který by zajistil, že celý dokument ve své operativní části nezůstane pomyslnými slovy na papíře, jak tomu často bylo dosud.

d) Nepřezkoumatelná opatření

I kdyby byl institucionálně nezávislý přezkum umožněn, práci na řadě opatření v APOK by stejně nebylo možné kontrolovat, protože jsou **příliš abstraktní** (jde o milníky, přání) nebo nemají **SMART indikátory plnění** (tzn. konkrétní, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově vymezené). Příkladem takového opatření je Opatření G.2: Zvýšení úrovně recyklace komunálního odpadu. Z popisu je zjevné, že opatření cílí na třídění odpadu, ne na jeho recyklaci. Lepší třídění samo o sobě nevede ke zvýšení úrovně recyklace a s tím souvisejícímu potenciálnímu snížení emisí

³³ Jungwirth, T., ed. „Politika ochrany klimatu v Česku: Slova ztracená ve větru“. Klimatická koalice a Centrum pro dopravu a energetiku, 2020, s. 21. https://www.cde-org.cz/media/object/1613/cde_politika_klimatu_v_cr_2.pdf.

³⁴ CENIA. „Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR“. 2021. https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/11/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf.

³⁵ Tj. k roku 2019. Obdobně APOK vychází z dat k roku 2021.



skleníkových plynů (policy outcome gap). Dopady opatření na emise skleníkových plynů tak jako tak nejsou kvantifikovány. Potřebu navýšení recyklačních kapacit POK opakovaně zmiňuje, ale neindikuje, jak k tomu dojde a jaké investice by k tomu byly potřeba (srov. se sektorem energetiky).

Několik opatření v APOK má být plněno **průběžně, aniž by byly stanoveny klíčové ukazatele výkonnosti (KPI)** pro průběžné hodnocení jejich plnění, tak jako je tomu v jiných zemích, třeba v Irsku (policy adoption gap). Ve výše zmíněném Vyhodnocení POK přitom stojí, že aktualizace by měla „opatření konkretizovat, v zájmu měřitelnosti a možnosti hodnocení vymezit přesné parametry jejich plnění a způsob jejich plnění, včetně zdrojů jejich financování“.³⁶

e) Chybějící role územních samospráv

Jaká je role obcí, krajů, ale i třeba místních akčních skupin při plnění klimatických cílů a řešení spravedlivé transformace? Jaká opatření by je v této roli mohla podpořit? Jak vytěžit potenciál iniciativ, jako je Pakt starostů a primátorů v oblasti klimatu a energetiky? Návrh APOK se odpovědím na tyto otázky vůbec nevěnuje, ačkoli je to v klimatických plánech jiných evropských zemí běžné (pro dobrou praxi srov. např. Finsko).

Tabulka č. 1: Srovnání některých aspektů řízení a dohledu nad klimatickou politikou v ČR a jiných evropských zemích

	Sektorové cíle	Nezávislá vědecká kontrola	Každoroční přezkum	Automatické korektivy
Dánsko	ano	ano	ano	ano
Německo	ano	ano	ano	ano
Francie	ano	ano	ano	ano
Švédsko	ano	ano	ano	ne
Finsko	ano	ano	ne	ne
Irsko	ano	ano	ano	ano
Velká Británie	ne	ano	ano	ano
ČR	ne	ne	ne	ne

Zdroj: vlastní zpracování

Důsledkem špatně nastaveného řízení a dohledu nad klimatickou politikou ČR může být neplnění cílů v těch sektorech, ve kterých hlavní odpovědnost leží na vnitrostátní regulaci, tj. především v sektorech spadajících pod tzv. nařízení o sdílení úsilí (ESR; kde i ve WAM scénáři očekává model SEEPIA nesplnění cíle pro rok 2030) a pod nařízení o využití a změnu využití půdy (LULUCF).³⁷ Lze očekávat, že bez proměny governance řada opatření v APOK buď nebude vůbec implementována, anebo nebude implementována způsobem, který by snížení emisí zaručil v předpokládané výši. Efektivita národní klimatické politiky se bude tím pádem čím dál více vzdalovat od efektivity potřebné k dosažení stanovených (natož 1,5 °C kompatibilních)

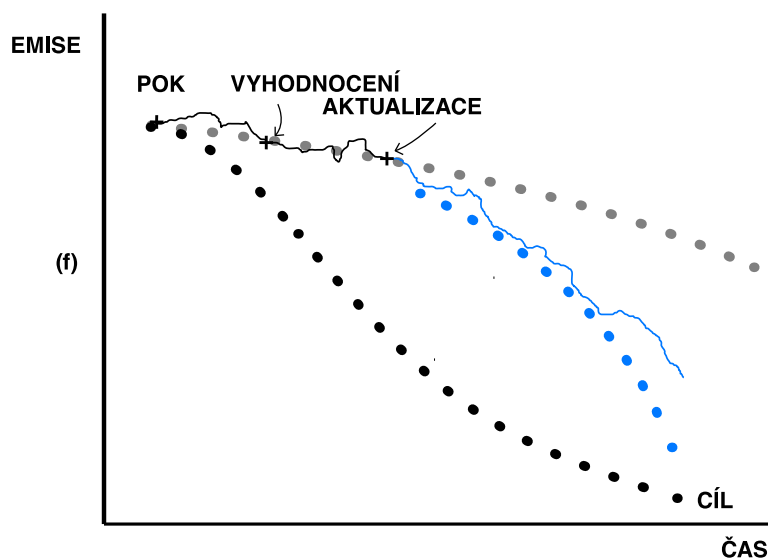
³⁶ CENIA. „Vyhodnocení Politiky ochrany klimatu v ČR“. 2021. https://www.cenia.cz/wp-content/uploads/2021/11/OEOK_POK_vyhodnoceni_20211101.pdf.

³⁷ 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 a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, ve znění Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/839.



klimatických cílů (viz obrázek č. 3). S uzavírajícím se historickým oknem pro udržení globálního oteplení pod určitou hranicí bude dosažení potřebných výsledků těžší a těžší.

Graf č. 2: Ilustrativní výhled emisí České republiky³⁸



Zdroj: Vlastní zpracování

2 Ekonomické předpoklady

2.1 Dobrá praxe (v zahraničí)

Fosilní elektrárny a teplárny dnes vyprodukují 1/3 emisí skleníkových plynů v ČR, a přechod na jiné zdroje energie (ať už obnovitelné, nebo jaderné) proto patří mezi nezbytné předpoklady nízkouhlíkové transformace. Aby do budoucna zamezili plýtvání s takto vyrobenou energií, přijali český i unijní zákonodárcé významné kroky k postupnému zvyšování energetické účinnosti. Vyjadřuje je zásada energy efficiency first (energetická účinnost především): o zvyšování účinnosti (budovy, stroje) uvažovat vždy dříve, než zvážíme, z jakého zdroje získávat energii pro jejich provoz. Zvyšování úspor mělo nadto historicky pozitivní dopad na růst českého HDP.³⁹

V předpandemických letech 2014–2019 se díky energeticky úsporným opatřením podařilo snížit energetickou náročnost české ekonomiky z 427 GJ/mil. Kč HDP na 364 GJ/mil. Kč HDP a dosáhnout kumulovaných úspor přes 100 PJ.⁴⁰ Protože ale hrubý domácí produkt ve stejném období vzrostl o třetinu a růst spotřeby energií

³⁸ Lze odhadnout, že efektivita národní klimatické politiky se bude čím dál více vzdalovat od efektivity potřebné k dosažení stanovených (natož 1,5 °C kompatibilních) klimatických cílů. Obrázek ilustruje očekávaný trend, ne výpočet.

³⁹ Úřad vlády České republiky. „Opatření na zvýšení energetické účinnosti a jejich dopady na českou ekonomiku“. Diskuzní dokumenty sekce pro evropské záležitosti, č. 2/2014. 2014. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80769/YMre_21en_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁴⁰ Ministerstvo průmyslu a obchodu. „9. zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v ČR“. 2021. https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/energetika/energeticka-ucinnost/strategicke-dokumenty/2021/5/9--zprava-o-pokroku-plneni-cilu-energeticke-ucinnosti-v-CR-_2021_.pdf.



zůstává navázán na růst HDP,⁴¹ není překvapivé, že konečná spotřeba energie ve stejném období vzrostla o 70 PJ⁴² a stejně tak i emise skleníkových plynů na straně spotřeby.⁴³ Jinými slovy, **veškeré úspory energie a emisí dosažené technologickými řešeními byly při relativní populační stagnaci anulovány dodatečnou výrobou a spotřebou.** To může být vysvětleno jevem, který popsal v 2. polovině 19. století britský ekonom W. S. Jevons, a sice že větší účinnost využívání určitého zdroje (např. uhlí) dosažená díky technologickému pokroku může paradoxně zvýšit poptávku po tomto zdroji a jeho spotřebu.⁴⁴ Česko bylo efektivnější na jednotku HDP, načež začalo vytvářet více jednotek, na které spotřebovalo stejně, resp. o něco více energie.⁴⁵ O možném působení Jevonsova paradoxu hovoří například údaje Mezinárodní energetické agentury (IEA) o růstu globální spotřeby elektřiny na svícení, a to navzdory rychle se zvyšující účinnosti svítidel, v souvislosti s poklesem cen svítidel, růstem populace a podlahové plochy.⁴⁶ V českém kontextu nebyla plná realizace Jevonsova paradoxu dosud systematicky studována; k alespoň částečné realizaci, kdy se část uspořené prostředků promítne do vyšší spotřeby (tzv. rebound effect), však v minulosti pravděpodobně docházelo.⁴⁷ Efekt bude tím silnější, čím lépe se budou k úsporám a levnějším energiím dostávat domácnosti a podniky, které dosud z ekonomických důvodů spotřebu omezovaly (např. nedotápěly budovy na optimální teplotu).

Technologické inovace, jakkoli jsou potřebné, neřeší aktuální stav neřízené spotřeby zdrojů, která pohání nejen klimatickou změnu, ale i další environmentální problémy. Neřízená spotřeba více a více energií, materiálů, půdy a vody podle veškerých empirických důkazů včasnou dekarbonizaci, a tedy zastavení růstu průměrné globální teploty pod hranicí 2 °C vylučuje.⁴⁸

Mezinárodní vědecká komunita proto doporučuje „vytknout před závorku“ nejen energetickou účinnost, ale i **dostatečnost** („sufficiency“).⁴⁹ Dostatečnost

⁴¹ Timothée Parrique et al. „Decoupling Debunked: Evidence and Arguments Against Green Growth as a Sole Strategy for Sustainability“. European Environmental Bureau. 2019.

⁴² Ministerstvo průmyslu a obchodu. „9. zpráva o pokroku v oblasti plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti v ČR“. 2021. https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/energetika/energeticka-ucinnost/strategicke-dokumenty/2021/5/9--zprava-o-pokroku-plneni-cilu-energeticke-ucinnosti-v-CR-_2021_-pdf.

⁴³ Ritchie, H. „CO₂ Emissions Dataset: Our Sources and Methods“. OurWorldInData.org, 2022. <https://ourworldindata.org/co2-dataset-sources>.

⁴⁴ Polimeni, J. M., K. Mayumi, M. Giampietro, & B. Alcott. „The Jevons Paradox and the Myth of Resource Efficiency Improvements“. Routledge, 2007. <https://doi.org/10.4324/9781849773102>.

⁴⁵ Zvýšení spotřeby energie samozřejmě může s růstem energetické účinnosti jen korelovat a ve skutečnosti být zapříčiněno jinými faktory – např. zvýšením průmyslové výroby.

⁴⁶ IEA. „Energy Efficiency“. 2022. <https://www.iea.org/reports/energy-efficiency-2022>.

⁴⁷ Úřad vlády České republiky. „Opatření na zvýšení energetické účinnosti a jejich dopady na českou ekonomiku“. Diskuzní dokumenty sekce pro evropské záležitosti, č. 2/2014. 2014. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80769/YMre_21en_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁴⁸ Tomáš Jungwirth Březovský. „Scénář společenské transformace pro udržení globálního oteplení pod 1,5 °C: představení, reflexe, kritika“. Asociace pro mezinárodní otázky. Policy paper (2023). Získáno z <https://www.amo.cz/cs/klimatym/scenar-spolecenske-transformace-pro-udrzeni-globalniho-otepleni-pod-15-c-predstaveni-reflexe-kritika/>

⁴⁹ Creutzig, F., J. Roy, W. F. Lamb, et al. „Towards Demand-Side Solutions for Mitigating Climate Change“. Nature Climate Change 8, no. 4 (2018): 260–263. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0121-1>; Haberl, H., et al. „A Systematic Review of the Evidence on Decoupling of GDP, Resource Use and GHG Emissions, Part II: Synthesizing the Insights“. Environmental Research Letters 15, no. 6 (2020): 065003. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab842a>;

Mezivládní panel pro změnu klimatu. „Změna klimatu 2022: Zmírňování změny klimatu. Příspěvek pracovní skupiny III k Šesté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu“. Cambridge University Press, 2022, s. 101. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.



předesílá celkovou proměnu politik a vzorců chování směrem k méně zdrojově závislým podobám výroby a spotřeby.⁵⁰ Politiky dostatečnosti jsou v tomto smyslu ty, které se snaží snižovat poptávku po energii, materiálech, půdě a vodě, a zároveň uspokojovat životní potřeby lidí v rámci planetárních mezí.⁵¹ Politiky dostatečnosti tak vedou k „ekonomice dostatečnosti“.⁵² Myšlenka dostatečnosti prochází známým kruhovým, regenerativním modelem ekonomiky předloženým britskou ekonomkou Kate Raworth v roce 2017 v knize *Ekonomie koblihy (Doughnut Economy)*. Model už byl částí občanské společnosti adaptován pro českou ekonomiku (projekt *Doughnut Czechia*) a může být východiskem její celkové transformace.⁵³ Ostatně je to pojem „transformace“, který se vymezuje proti pouhé „tranzici“: je to přetvoření, změna tvaru (např. z polopřímky do kruhu) spíše než přechod od jedné technologie k druhé.⁵⁴

Národní plány, které skutečně usilují o uspokojení životních potřeb lidí při dodržení planetárních mezí, se neobejdou bez určitého „zkrocení“ spotřeby do prostoru reálných možností. Tomuto prostoru se někdy říká „koridory spotřeby“.⁵⁵ Například podle IPCC si splnění klimatických cílů vyžádá rozlišování mezi „potřebami a luxusními preferencemi“, resp. vymezení „minimální a maximální úrovně spotřeby, tj. udržitelné koridory spotřeby“.⁵⁶ Jak ale udržitelné koridory spotřeby v českém kontextu přesně vymezit?

Výše zmíněný model *Doughnut Czechia* identifikuje 9 oblastí, které by stát neměl při regulaci spotřeby podcenit. Týkají se jídla, vzdělávání, zdraví, bydlení nebo spravedlnosti a řada z nich nachází právní vyjádření v ústavním a mezinárodním právu jako základní lidská práva. Naopak maximální úroveň spotřeby právně definována není a objevuje se spíše v souvislosti s válečnými ekonomikami. Přitom může mít na konečnou spotřebu výrazný vliv. Snad právě proto se ve Francii, Belgii, Nizozemsku a jiných evropských demokraciích začínají „koridory spotřeby“ objevovat i v mírovém stavu. Příkladem z těchto zemí je snížení rychlostního limitu na dálnici pro osobní vozidla – při snížení ze 130 km/h na 110 km/h dochází k průměrnému poklesu spotřeby paliva o 25 % a stejně tak i rizika dopravních nehod

⁵⁰ Zell-Ziegler, C., et al. „Enough? The Role of Sufficiency in European Energy and Climate Plans“. *Energy Policy* 157 (2021): 112483. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112483>.

⁵¹ Politika dostatečnosti má v České republice své zastánce a bylo by zajímavé zkoumat, jestli zde nemá i jistou tradici. Na otázku ve výzkumu STEM a Institutu 2050 „Představte si, že bychom se rozhodli, že chceme jako společnost méně pracovat, méně vyrábět a méně nakupovat, místo toho bychom se zaměřili na větší spokojenost v životě – mít více volného času, klást větší důraz na vzájemnou solidaritu, kulturu, vzdělání a ochranu přírody. [...] Líbilo by se vám, nebo nelíbilo takové směřování České republiky?“ odpovědělo 44 % dotazovaných kladně a 26 % záporně. Zbytek odpověděl „tak ani tak“. Viz STEM & Institut 2050. „Česká (ne)transformace 2022“. Získáno z https://www.stem.cz/wp-content/uploads/2022/09/STEM_projekt_final-report-CZ.pdf. Dostatečnost se nejeví být výsadou „zelené“ politiky, naopak se k ní hlásí spektrum hodnotově založených politiků*ček, např. současný předseda Senátu. Srov. Miloš Vystrčil, „Jevonsův paradox a my“ (2019), <https://www.vystrcil.cz/web/clanky/jevonsuv-paradox-a-my-p15937/>

⁵² Gough, I. „Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing“. Edward Elgar Publishing, 2017.

⁵³ Aktuálně je v něm školeny vedení českých firem v rámci projektu financovaném Národním plánem obnovy. Více na <https://www.doughnutczechia.cz/>.

⁵⁴ Linnér, B.-O., and V. Wibeck. „Sustainability Transformations: Agents and Drivers Across Societies“. Cambridge University Press, 2019, s. 6.

⁵⁵ Fuchs, D. A., M. Sahakian, T. Gumbert, A. Graf, M. Bosslau, and M. Maniates. „Consumption Corridors: Living a Good Life within Sustainable Limits“. Routledge, 2021.

⁵⁶ Mezivládní panel pro změnu klimatu. *Změna klimatu 2022: Zmírňování změny klimatu. Příspěvek pracovní skupiny III ke Šesté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu*. Cambridge University Press, 2022, s. 214, 224. Získáno z <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.



bez významného úbytku komfortu.⁵⁷ Další způsoby, jak koridory dostatečnosti propsat do sektorových klimatických politik EU, vyjmenovává ve svých doporučeních Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu.⁵⁸

Příklady koridorů spotřeby:

... v sektoru **budov**: lze zmínit značný potenciál reformy bytové politiky cílené na vyšší hustotu zalidnění a demotivace od držení prázdných bytů. Poptávka po podlahové ploše ovlivňuje poptávku po stavebních materiálech a energiích a tím i uhlíkovou stopu budovy. Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu v tomto kontextu doporučuje přenést část daňové zátěže z příjmů na majetkové daně a tím kromě klimatu podpořit zaměstnanost a udržitelný růst.⁵⁹ Další blíže neurčený potenciál má snížení poptávky po energiích v budovách. Odborníci a odbornice kritizují dlouhodobý trend přetápění bytových a nebytových prostor včetně škol nebo úřadů; lidé a organizace dnes vytápějí na hodnoty o několik stupňů vyšší než hodnoty doporučené vyhláškou Ministerstva průmyslu a obchodu.⁶⁰ Měkké incentivy k vytápění na nižší teploty (resp. správné ovládání termostatů, klimatizací a dalších zařízení), ať už ekonomické, nebo informační, by mohly spotřebu energií v budovách výrazně snížit, a to bez ztráty komfortu a v krajních případech i se zdravotními benefity. V letních měsících zajišťuje dostatečné chlazení zeleno-modrá infrastruktura v bezprostředním okolí budov. Další opatření se mohou týkat snižování spotřeby teplé užitkové vody, např. informační kampaní zvyšující povědomí o důsledcích dlouhého sprchování nebo ponechání kotle v provozu během pobytu na letní dovolené. Instalace a využívání chytrých měřidel pak umožňuje dělat informovanější rozhodnutí o vlastní spotřebě.

... v sektoru **dopravy**: podle IPCC státy dostatečně nevyužívají opatření s potenciálně významnými pozitivními dopady na dopravní poptávku: úpravu územních plánů pro zvyšování kompaktnosti měst (namísto jejich rozšiřováním do okolí s nízkou hustotou zalidnění), podporu lokální ekonomiky a sdílené ekonomiky nebo digitalizaci.⁶¹ Snížení spotřeby v dopravě bez snížení komfortu může zajistit podpora lokálních prodejen potravin (např. řetězec COOP), lokálních farmářských trhů nebo kurýrních služeb. Další blíže neurčený potenciál může mít incentivizace zaměstnavatelů k podpoře práce z domova. Veřejná podpora čisté mobility založená na principu dostatečnosti motivuje k pořízování malých, vysoce účinných vozidel. Pokud se tak dnes v Evropě neděje, zvyšuje to tlak nejen na energetický sektor, ale i těžbu kritických surovin pro automobilovou výrobu. Se snižováním dopravní poptávky může mít zajímavé provazby též podpora cirkulární ekonomiky, a to díky menšímu dovozu primárních materiálů (snižováním jejich spotřeby) a menším vzdálenostem (skrz lokální hodnotové řetězce); zde je potřeba dbát na to, aby dopravní poptávku v extraktivistické ekonomice jen nenahradila stejnou měrou

⁵⁷ Association négaWatt. „Energy Sufficiency“. 2018. https://negawatt.org/IMG/pdf/181029_energy-sufficiency_negawatt-scenario_eng.pdf.

⁵⁸ Evropský vědecký poradní sbor pro změnu klimatu. „Towards EU Climate Neutrality: Progress, Policy Gaps, and Opportunities“. European Commission, 2024. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>.

⁵⁹ Evropský vědecký poradní sbor pro změnu klimatu. „Towards EU Climate Neutrality: Progress, Policy Gaps, and Opportunities“. European Commission, 2024. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>.

⁶⁰ Krawiecová, N. „Češi neumí správně vytápet byt ani školu. Jak ušetřit? ‚Spotřebu sledujte neustále,‘ radí analytik“. irozhlas.cz. 2022. https://www.irozhlas.cz/ekonomika/data-energie-vytapeni-uspory_2205030500_nkr.

⁶¹ Mezivládní panel pro změnu klimatu. Změna klimatu 2022: Zmírňování změny klimatu. Příspěvek pracovní skupiny III ke Šesté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu. Cambridge University Press, 2022, s. 98. Získáno z <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.



dopravní poptávka v cirkulární ekonomice (kvůli potřebě sběru sekundárních materiálů z různých míst).⁶²

... v sektoru **hospodářství v krajině**: existuje prostor pro snížení spotřeby masa (a tedy i tlaku na emisně náročnou produkci masa doma i ve světě) popularizací rostlinné stravy, například prostřednictvím změny daňové politiky, informační kampaně, zavedení varovného značení na potravinových obalech, zavedení vegetariánských či veganských dnů a školení kuchařů*ek v jídelnách veřejných institucí apod.

Jakkoli jsou koridory spotřeby nutné, nejsou podle kritických ekonomů*ek dostatečné, protože bez dalšího opomíjí tlaky (vč. kulturních), které producenti*ky na spotřebitele*ky soustavně vyvíjejí.⁶³ Stručně řečeno, jednou vyrobené věci si „vždy“ najdou spotřebitele. Bärnthaler a Gough proto navrhuje pracovat též s „**koridory výroby**“, které se nacházejí mezi nepostradatelnou výrobou (essential production) a excesivní výrobou (excess production).⁶⁴ Nepostradatelnou výrobu si už řada států pro sebe definovala (explicitně či implicitně) během pandemie covidu-19. Jde o činnosti, které i v mimořádném stavu musely být pro společnost zajišťovány: záchranný systém, zdravotní péče, provoz technické infrastruktury, dopravní obslužnost, svoz odpadů atd., zkrátka kritická infrastruktura v širším smyslu. Naopak otázka excesivní výroby je v evropských zemích mnohem méně prozkoumána a v ekonomii bagatelizována. Bärnthaler a Gough se domnívají, že by taková kategorie existovat měla, protože ji nelze jednoduše zaměňovat s jakoukoli postradatelnou výrobou, která uspokojuje široké šedé pole potřeb a preferencí lidí na volném trhu s potenciálem pro vytváření prosperity, ale bez významných ekologických dopadů (zmiňují příkladmo kadeřnictví, hudební produkci, nábytkářství aj.).⁶⁵ Jak postradatelná, tak přímo excesivní výroba bývá během mimořádných stavů omezena. Za běžných okolností ale podle nich zůstává „silný morální argument“ pro respekt ke kapacitě trhu postradatelnou výrobu organizovat. Pro aktivity mimo koridory výroby ale takto silný morální argument nenajdeme a odpověď, které aktivity to jsou, bude muset být hledána demokratickou cestou.

Respektování koridorů spotřeby a výroby může propojovat „dobré s užitečným“, ať jsou to kompaktnější (15-minutová) města, sdílený vozový park bez nutnosti spoření na vlastní vozidlo, podpora energeticky úsporného sociálního bydlení místo renovace neobydlených či téměř neobydlených budov (s potenciálem pro řešení osamělosti ve stáří) aj. Podobná opatření si však vyžadují relativně dlouhou dobu přípravy a realizace, jakož i koordinace velkého množství aktérů. Pokud mají být v roce 2040 i taková města jako Ostrava mnohem kompaktnější než dnes, jistě je potřeba započít s úpravou právního prostředí co nejrychleji, tak aby k realizaci opatření (např. výstavba bytů nebo „zmultifunkčnění“ budov) mohlo dojít ve 30. letech. **Naopak promeškání několika let přípravy systémových opatření může vést k potřebě radikálnějších a bezesporu méně prodiskutovaných řešení v budoucnu.**

⁶² Evropský vědecký poradní sbor pro změnu klimatu. „Towards EU Climate Neutrality: Progress, Policy Gaps, and Opportunities“. European Commission, 2024. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>.

⁶³ Gerold, S., M. Hoffmann, and E. Aigner. „Towards a Critical Understanding of Work in Ecological Economics: A Postwork Perspective“. *Ecological Economics* 212 (2023). <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2023.107935>.

⁶⁴ Bärnthaler, R., and I. Gough. „Provisioning for Sufficiency: Envisaging Production Corridors“. *Sustainability: Science, Practice and Policy* 19, no. 1 (2023).

<https://doi.org/10.1080/15487733.2023.2218690>.

⁶⁵ Ibid.



2.2 Nedostatky APOK

Dekarbonizační scénář APOK je v souladu s dobrou praxí velmi dobře analyticky podložen a byl opakovaně konzultován s odbornými a zájmovými organizacemi. Integrované vyhodnocovací modelování (IAMS) v rámci projektu SEEPIA vyhodnotilo nákladově optimální energetickou bilanci od těžby či dovozu paliv, přes jejich transformaci, po jejich spotřebu s cílem naplnění energetických služeb a zároveň dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Ministerstvo životního prostředí předložilo APOK v přesvědčení, že zvolené modelovací nástroje postihují „celkovou komplexnost stěžejních sektorů a vazeb v ekonomice“ (str. 29), přestože to naráží nejen na pozici některých klíčových připomínkových míst (např. Svazu průmyslu a dopravy), ale i na poznatky těch ekonomů dekarbonizace, podle kterých jsou IAMS v rozporu s naším aktuálním porozuměním „ekonomickým a technologickým systémům, které jsou ovládané rostoucími výnosy z rozsahu, síťovými externalitami, křivkami učení a dalšími nelineárními efekty. Skutečné nelineární systémy podléhají citlivé závislosti na počátečních podmínkách, což vede k chaotickému a často nepředvídatelnému chování takových systémů v důsledku nedokonalých měření, náhodnosti a lidských rozhodnutí“.⁶⁶ Jak se bolestivě ukázalo v období pandemie covidu-19, komplexní systémy nereagují tak, jak si představujeme, a řešení se hledají postupně: pozorováním a experimentováním. Snad je to poučení, že vlády by se měly při dekarbonizaci „odpoutat od přílišného důrazu na předpovědi, kontrolu a technické řešení problémů a otevřít se prozíravosti (foresight), přizpůsobivosti a odolnosti“, a to jen za předpokladu „posunu směrem k participativnějším, kolegiálnějším a lokálně založeným procesům, zajišťujícím přenos zkušeností napříč systémem a budujícím vzájemnou důvěru“.⁶⁷

Přitom i kdyby byl soubor opatření navrhovaných v APOK schválen podle plánu, nemohl by podle výstupů modelu ke klimatické neutralitě stačit (z důvodů na str. 34 APOK), což z povahy nespolehlivému lineárnímu modelování nelineárních systémů neponechává žádný prostor pro statistickou chybu (ambition gap). Hlavní mezery ekonomického modelování SEEPIA ale v metodologii nespočívají.

Zásadním nedostatkem je především absence výše popsané myšlenky dostatečnosti. Předložený plán dekarbonizace staví na předpokladu potřeby pokrytí veškerých služeb, které ekonomické subjekty poptávají (energetické služby, dopravní služby atd.). Stát tedy nehodnotí, jestli jsou ty či ony služby potřebné, nezbytné. Jsou zkrátka poptávané a stát se jen ptá, jak je zajistit s co nejnižšími emisemi. **Strategickou prioritou v APOK není urychlená dekarbonizace ekonomiky při naplnění všech skutečných potřeb, ale výroba a dodání veškerého poptávaného zboží a služeb s co nejmenší uhlíkovou stopou.**⁶⁸ Mezi výrobou žita a výrobou bitcoinu v tomto smyslu není žádný relevantní rozdíl – oba to jsou výrobky, po nichž je třeba poptávku uspokojit, ideálně co nejekologičtěji.

Je jasné, že nahrazování emisně náročných a neúčinných technologií, budov a jiného tzv. kapitálu je nejviditelnější součástí zelené tranzice, podobně jako různé zelenější výrobní a hospodářské postupy. APOK však těmito procesy rámuje celý proces dekarbonizace, pokud přímo neklade rovnítko mezi dekarbonizací a proměnu

⁶⁶ Koomey, J., K. Hausker, Z. Schmidt, and D. Lashof. „Innovations in Climate Policy: Pathways to Sustainable Energy“. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change 14, no. 2 (2023): e850. <https://doi.org/10.1002/wcc.850>.

⁶⁷ Abram, S., et al. „Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation“. Climate Policy 22, no. 8 (2022): 1043. Získáno z <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2108365>.

⁶⁸ Nic nebrání tomu, aby takovým poptávaným zbožím byly např. energeticky náročné výpočetní úlohy „pro zábavu“ prováděné umělou inteligencí v datových centrech na území ČR: ty zvýší domácí efektivní poptávku po elektrické energii pro provedení těchto úloh – s jakkoli malým společenským užitektem – a budou tak konkurovat jiným poptávajícím, jakkoli společensky užitečnější by jejich využití této elektrické energie bylo. Vše s možnými (ačkoli ne nutnými) důsledky pro rovnováhu v síti a okamžitou cenu silové elektřiny.



technologií a postupů. Stejně tak projekt SEEPIA modeloval scénář s nákladovou optimalizací těchto technologií a postupů, aniž by uvažoval o tom, kdo, jak a za jakým účelem s nimi nakládá a jestli by změna podmínek, za kterých je s těmito statky nakládáno, neměla srovnatelný, nebo dokonce vyšší potenciál snížení emisí než vlastní technologická proměna (resp. kombinovaný efekt obojího), a to za naplnění reálných potřeb všech aktérů v ekonomice.

APOK pracuje s řadou ekonomických proměnných. Současný ekonomický systém orientovaný na co nejvyšší růst výroby a spotřeby a organizovaný z velké části rozhodnutími útlé skupiny podnikatelů však mezi nimi není. APOK k němu přistupuje axiomaticky. Nelze se přitom odkázat na specifickou československou zkušenost s příkazovou ekonomikou, protože i ta byla charakteristická orientací na ekonomický růst na základě rozhodnutí té části společnosti, v níž se koncentrovala politická a ekonomická moc, a to se všemi důsledky pro životní prostředí. Jiné státy světa (např. Nový Zéland, Kostarika) ukazují, že orientace tržní ekonomiky k jiným indikátorům blahobytu možná je. Z APOK není jasné, proč je systém, který svěřuje například hospodaření s přírodními zdroji klíčovými pro dosažení klimatické neutrality (lesy, ornou půdu) do rukou subjektů usilujících především o maximalizaci zisku (včetně státu (!), viz Lesy ČR, s. p.) pro dosažení klimatické neutrality optimální. Zatímco klíčovou roli rozpočtové a daňové politiky APOK uznává,⁶⁹ úprava nástrojů soukromého práva⁷⁰ v průřezových opatřeních zcela chybí.

Model TIMES-CZ například projektuje přechod ze spalovacích motorů na elektromobilitu, aniž by uvažoval o možnostech snížení poptávky po individuální automobilové dopravě jako takové nebo o alternativních formách využití vozidel jako o nástroji snižování emisí s kvantifikovatelnými dopady. Příkladem je carpooling v osobní dopravě. V ČR přetrvává nízká průměrná obsazenost vozidel (např. v Praze 1,3 osoby na vozidlo) a s tím spojené vysoké emise na dodaný kilometr. S tím souvisí i možnost carsharingu, která v APOK rovněž absentuje, přestože podle Dopravní politiky ČR pro roky 2021–2027 je v zájmu udržitelné mobility preferovat sdílení vozidel.⁷¹ Toto opatření by však muselo cílit ne na technologickou proměnu, ale na proměnu právních vztahů k vozovému parku (byť třeba doprovázenou novými digitálními nástroji). Ačkoli si vyžadují vysokou míru koordinace a dlouhodobého plánování, podobná opatření nejsou v APOK ani naznačena, natož detailně zpracována.

Bez řešení nedostatků v ekonomických východiscích se reálné zdroje společnosti mohou vyčerpávat na nákladově optimální dekarbonizaci technologií a postupů s minimálním společenským užitkem. Nahlížení dekarbonizace jen optikou nákladové optimalizace může způsobit „odpolitizování tranzice skrz technoracionální diskurzy, které vykreslují zelenou ekonomiku jako řízený, jednohlasně podpořený projekt. Podobné reduktivistické přístupy zjednodušují komplexitu tranzice a staví se k obavám o spravedlnost jako k pouhým vedlejším efektům technoeconomických vylepšení“.⁷² Právě pojetí spravedlivé transformace v APOK bude věnována poslední část tohoto policy paperu.

⁶⁹ Z fiskální politiky jsou to zmínky o „zeleném rozpočtování“, z daňové zejména opatření A.9, D.3, E.2. Je politováníhodné, že místo reflexe kontrolních závěrů NKÚ z roku 2019, kde NKÚ zjistil, že ministerstva nepřipravila účinná a účelná daňová opatření významně podporující naplňování cílů klimaticko-energetické politiky, přichází APOK jen s termínem pro analýzu daňového systému.

⁷⁰ K roli soukromého práva v organizaci ekonomického systému směrem k neřízené výrobě a spotřebě viz K. Pistor. „The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality“ (2019).

⁷¹ Ministerstvo dopravy. „Dopravní politika ČR pro roky 2021–2027“. 2021.

<https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled>.

⁷² Abram, S., et al. „Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation“. *Climate Policy* 22, no. 8 (2022): 1037. Získáno z <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2108365>.



3 Spravedlivá transformace

3.1 Dobrá praxe (v zahraničí)

Náklady přechodu k nízkoemisní ekonomice nejsou ve společnosti distribuovány rovnoměrně. Efekt rostoucích cen energií a pohonných hmot je totiž regresivní: přestože spotřebovávají méně, **zaznamenaly nízkopříjmové domácnosti v době energetické krize 2022/2023 o 60 % větší dopad na své disponibilní příjmy než domácnosti vysokopříjmové.**⁷³ Podíl tuzemských domácností, které vynakládají za bydlení vč. nákladů za energie více než 40 % příjmů, vzrostl mezi roky 2021 a 2022 z 16 na 25 %.⁷⁴ Přestože měly ceny komodit vyšší vliv na výslednou cenu energií a pohonných hmot než cena emisní povolenky nebo poplatků za obnovitelné zdroje,⁷⁵ byly poslední roky varováním před prohlubováním ekonomických nerovností skrz distribuční efekt zvýšení cen energií a pohonných hmot. Pohonné hmoty budou i v Česku po spuštění systému ETS 2 zatíženy cenou uhlíku, pravděpodobně už v roce 2027. Domácnosti ohrožené energetickou nebo dopravní chudobou navíc obvykle nemají peníze, schopnosti, know-how a další prostředky pro přechod na nízkoemisní alternativy; ke střešní fotovoltaické elektrárně nebo elektromobilu se tak i přes dotační podporu dostane vlastním přičiněním jen část domácností a firem, takže kromě nákladů bude potřeba přiměřeně rovnoměrně distribuovat i přínosy tranzice.

Mezivládní panel pro změnu klimatu upozorňuje, že sociální dopady dekarbonizačních politik se liší nejen podle výše příjmů, ale též genderu, etnika, věku, zdravotní způsobilosti, místa bydliště (město vs. venkov) a dalších faktorů.⁷⁶ Evropský vědecký poradní výbor pro změnu klimatu proto doporučil, aby „klimatické politiky EU byly doplněny o systematictější ex ante i ex post analýzu distribučních a širších socioekonomických dopadů v různých kontextech“.⁷⁷ Některé evropské země už proto začaly ke spravedlivé transformaci přistupovat robustněji. Ve Španělsku vznikl pod Ministerstvem pro ekonomickou tranzici výzkumný ústav pro spravedlivou tranzici (Instituto para la Transición Justa). Ve Finsku odhalila vládní analýza dopadů klimatického plánu na rovnost žen a mužů (Gender Impact Assessment) opatření, která se tváří být genderově neutrální, ale ve skutečnosti nejsou (např. opatření cílená na využití veřejné dopravy nebo jiné stravovací návyky).⁷⁸ Mimo EU usiluje Velká Británie o „lepší data a porozumění nejednotným dopadům klimatické změny na muže a ženy a roli žen jako hybné síly změny“.⁷⁹

⁷³ Oldřich Sklenář. „Distribuční analýza dopadů energetické krize na české domácnosti“. Asociace pro mezinárodní otázky. Policy paper (2023). Získáno z <https://www.amo.cz/cs/klimatym/distribucni-analyza-dopadu-energeticke-krize-na-ceske-domacnosti/>.

⁷⁴ PAQ Research. „Česko 2022: Život k nezaplacení“ (2022). Získáno z <https://data.irozhlas.cz/zivot/projekt/>.

⁷⁵ Ember. „Soaring Fossil Gas Costs Responsible for EU Electricity Price Increase“. 2021. <https://ember-climate.org/insights/research/soaring-fossil-gas-costs-responsible-for-eu-electricity-price-increase/>.

⁷⁶ Mezivládní panel pro změnu klimatu. „Změna klimatu 2022: Zmírňování změny klimatu. Příspěvek pracovní skupiny III ke Šesté hodnotící zprávě Mezivládního panelu pro změnu klimatu“. Cambridge University Press, 2022. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.

⁷⁷ Evropský vědecký poradní sbor pro změnu klimatu. „Towards EU Climate Neutrality: Progress, Policy Gaps, and Opportunities“. European Commission, 2024. <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>.

⁷⁸ Ministerstvo životního prostředí Finska. „Akční plán pro oběhové hospodářství“. 2017. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80769/YMre_21en_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁷⁹ Vláda Spojeného království. „Net Zero Strategy: Build Back Greener“. 2021, s. 294. <https://www.gov.uk/government/publications/net-zero-strategy>.



Velšská vláda připravuje společně s klimatickým plánem také Rámec spravedlivé transformace (Just Transition Framework), kde vyjadřuje záměr lépe porozumět tomu, „jakou schopnost mají lidé různých genderů, věku, etnika, stavu zaměstnání a zdravotní způsobilosti vypořádat se s dopady tranzice“.⁸⁰

Tyto a další evropské země vytvářejí alternativu k tomu, co je v odborné literatuře nazýváno „reduktivistickým pojetím“ spravedlivé transformace.⁸¹ Podle tohoto omezeného pojetí by bylo nespravedlivé zatěžovat zranitelné osoby nepoměrně větším břemenem než ty ostatní. Opomíjí se tím skutečnost, že systém, který nepoměrnou zátěž kompenzuje, je sám strůjcem sociálních nerovností, které zranitelnost těchto osob podmiňují.⁸² Typickým příkladem je podpora vzniku nových pracovních míst v uhelných regionech, která je opěrným bodem sociálně-klimatické politiky Evropské komise, přestože to ještě negarantuje spravedlivé ohodnocení na novém pracovním místě. Šířeji jde o jakákoli opatření, která míří na kompenzaci zvýšených životních nákladů, čímž zároveň pomáhají reprodukovat vztahy nerovnosti, ve kterých k těmto nákladům dochází – kompenzace vyšší ceny benzínu a nafty zachovávající současnou genderovou segregaci v soukromé a hromadné dopravě je jen jedním z příkladů reduktivistického pojetí. Podle rostoucího počtu expertů představuje dekarbonizace „příležitost nasměrovat společnosti na jednoznačně ekologicky a sociálně inkluzivnější cestu, odrážející vůli žít v odlišném typu lidského společenství, nikoli jen v nízkoemisní verzi té současné“.⁸³ Po spravedlivé transformaci směrem od extraktivistické k regenerativní společnosti, založené na redefinici mocenských vztahů, dnes volají mezinárodní sociální hnutí, mezi nimi Climate Justice Alliance nebo Women's Environment and Development Organization, v České republice například Platforma pro sociálně-ekologickou transformaci Re-set. Nezbytným předpokladem takovéto transformace je posílení spolurozhodování a redistribuce moci směrem shora dolů.⁸⁴

Státy by měly pracovat s holistickým pojetím spravedlivé transformace. Holistické pojetí směřuje pozornost ke čtyřem druhům spravedlnosti: distributivní, procedurální, restorativní a uznání.⁸⁵ **Distributivní spravedlnost** předpokládá férové sdílení přínosů a nákladů transformace, tak aby nedocházelo k prohlubování existujících nerovností. Šířeji zahrnuje distributivní spravedlnost i takové vzdělávání občanů a občanek, které zajistí, že budou schopni participovat na nízkouhlíkové ekonomice a využívat její výhody (Irsko, 2024). **Procedurální spravedlnost** vyžaduje skutečnou možnost spolurozhodovat o jejím průběhu. **Restorativní spravedlnost** klade důraz na zajištění práce pro ty, kteří ji vlivem dekarbonizačních opatření ztratili, a nápravu škod na životním prostředí a komunitách, kterých se fosilní průmysl dosud

⁸⁰ Vláda Walesu. „Welsh Government's Net Zero Strategic Plan“. 2024, s. 17.

<https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2022-12/welsh-government-net-zero-strategic-plan.pdf>.

⁸¹ Abram, S., et al. „Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation“. *Climate Policy* 22, no. 8 (2022): 1033–1049. <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2108365>.

⁸² Ibid.

⁸³ Healy, N., and J. Barry. „Politicizing Energy Justice and Energy System Transitions: Fossil Fuel Divestment and a Just Transition“. *Energy Policy* 108 (2017): 451–459.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.06.014>; srov. i McCauley, D. M., and R. Heffron. „Just Transition: Integrating Climate, Energy and Environmental Justice“. *Energy Policy* 119 (2018): 1–7.

<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>; United Nations Research Institute for Social Development, „Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World“. 2018. Získáno z <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/report-jtrc-2018.pdf>.

⁸⁴ Tomáš Jungwirth Březovský. „Scénář společenské transformace pro udržení globálního oteplení pod 1,5 °C: představení, reflexe, kritika“. Asociace pro mezinárodní otázky. Policy paper (2023). Získáno z <https://www.amo.cz/cs/klimatym/scenar-spolecenske-transformace-pro-udrzeni-globalniho-otepleni-pod-15-c-predstaveni-reflexe-kritika/>.

⁸⁵ McCauley, D. M., and R. Heffron. „Just Transition: Integrating Climate, Energy and Environmental Justice“. *Energy Policy* 119 (2018): 1–7. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.014>.



dopustil. Nakonec **spravedlnost uznání** (recognition justice) si vyžaduje citlivost k různým výzvám, kterým lidé čelí, a k různým lidským zkušenostem s nespravedlností.⁸⁶ Co jedna sociální skupina pocítuje jako ekonomickou ztrátu, může jiná skupina pocítovat jako ztrátu povědomé domovské krajiny či sdílené kulturní identity.⁸⁷ Vyžaduje si citlivost ke zkušenostem, které se nelimitují pouze na formy viditelné a zažívané archetypálním občanem, ale zahrnují i zkušenosti marginalizovaných skupin, včetně intersekcí mezi nimi.

Holistické pojetí spravedlivé transformace umožňuje intersekcionalitu podchytit. Lidé s tělesným postižením, samostatně žijící lidé v penzi nebo matky samoživitelky často spadají do spodních příjmových decilů; pokud zároveň žijí na venkově bez dobré dopravní obslužnosti, existuje vysoké riziko, že jim ani příspěvek na vyšší ceny energií a pohonných hmot nevykompenzuje zvýšené životní náklady.

3.2 Nedostatky APOK

APOK označuje za jednu z hlavních priorit v dekarbonizaci do roku 2030 „udržení sociální soudržnosti české společnosti (včetně spravedlivé transformace pro uhelné regiony a sociálních opatření)“ (str. 26). Ukládá přípravu Sociálního klimatického fondu (opatření A.2), jehož cílem je „podpořit zranitelné domácnosti, mikropodniky a uživatele v dopravě, na které zpoplatnění emisí v systému ETS 2 (tedy hlavně v dopravě a v budovách) dopadne nejcitelněji“. Na základě návrhu některých připomínkových míst bylo opatření A.2 doplněno o příslib zohlednění demografických údajů o obyvatelstvu při nastavování podpory a konzultace se zástupci a zástupkyněmi zranitelných skupin. Tento příslib, jakkoli reflektuje potřebu procedurální spravedlnosti a spravedlnosti uznání, je v celé APOK výjimkou.

Východiskem pro APOK jsou výstupy mikro-simulačního modelu DASMODO, který se soustředil na sociální dopady z spodních příjmových decilů. Společně s Plánem spravedlivé územní transformace z roku 2022 se tedy APOK soustředí výhradně na zahlazování materiálních a regionálních nerovností způsobených energetickou tranzicí bez adresování hlubších sociálních nerovností, které jsou s těmi předešlými často vzájemně provázané (ambition gap). Spravedlivou transformací se v tomto kontextu rozumí kompenzace negativních ekonomických dopadů technologické proměny na tzv. zranitelné osoby.⁸⁸ Fond spravedlivé transformace, Sociální klimatický fond a další mechanismy zavedené EU mají vytvářet nová pracovní místa, zajišťovat rekvalifikace či vyplácet přímou podporu, a to zejména v uhelných regionech. Jedním z hlavních priorit APOK je zachování konkurenceschopnosti průmyslu a s jistou mírou nadsázky by se dalo říci, že stejně tak i „konkurenceschopnosti“ lidí, tj. jejich způsobilosti prosadit se jako spotřebitelé*ky a pracovníci*ice na měnícím se trhu. APOK tím opomíjí, že lidé, na rozdíl od obchodních společností, neexistují primárně jako ekonomické jednotky, ale jako jednotky sociální, politické a kulturní (resp. sociální v širším smyslu). Nedostatky tohoto přístupu existují na všech čtyřech úrovních spravedlivé transformace.

⁸⁶ Preston, C., and W. Carr. „Recognition Justice, Climate Engineering, and the Care Approach“. *Ethics, Policy & Environment* 21, no. 3 (2018): 308–323.

<https://doi.org/10.1080/21550085.2018.1562527>; Eckersley, R. „Greening States and Societies: From Transitions to Great Transformations“. *Environmental Politics* 30, no. 1–2 (2020): 245–265. <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1810890>.

⁸⁷ Syslová, A., and K. Zindulková. „Spravedlivá transformace: Co se povedlo v zahraničí?“. *Asociace pro mezinárodní otázky*, 2022. <https://www.amo.cz/cs/klimatym/spravedliva-transformace-co-se-povedlo-v-zahranici/>.

⁸⁸ Abram, S., et al. „Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation“. *Climate Policy* 22, no. 8 (2022): 1033–1049. <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2108365>.



Z hlediska spravedlnosti uznání vychází APOK z makroekonomického modelu a nepracuje s kvalitativními sociologickými analýzami. V důsledku toho zjednodušuje mozaiku sociálních, politických a kulturních zkušeností, vlastností a očekávání lidí do jednoduššího obrazu ekonomicky racionálních jednotek, jejichž hlavním motivem je zvýšit (či alespoň zachovat si) svou kupní sílu. To se projevuje například přístupem ke konceptu zranitelnosti, kterou APOK zjevně rozumí jen zranitelnost vůči tržním poryvům. Opomíjí tak neekonomické kontexty a žité formy ztráty (např. ztrátu z pohledu na krajinu nerušeného rotujícími lopatkami větrných farem), resp. opomíjí potenciálně významné vlivy (negativní i pozitivní), které konkrétní klimatické politiky budou mít na autonomii, identitu, mezilidské vztahy apod.

Z hlediska procedurální spravedlnosti zůstávají klíčová rozhodnutí o transformaci v rukách mužů. Ženy tvoří jen 20 % pracovní síly ve velkých energetických firmách a mají pouze 16% podíl v jejich vedení.⁸⁹ V představenstvech největších kótovaných firem v ČR bylo k říjnu 2022 jen 20,8 % žen, přičemž žádná z nich není předsedkyní.⁹⁰ To je podstatné, protože mezi ženami v roli CEO a počtem žen ve vedení firem byla pozorována silná korelace.⁹¹ Vertikální genderová segregace existuje také ve veřejné sféře. V zastupitelstvech obcí dosahuje podíl žen 28 %, ⁹² v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR je to přibližně 25 %. Ženy též dlouhodobě zastávají pouhých 20 % vrcholných politických pozic (hejtmanka, primátorka, členka rady) v územních samosprávách.⁹³ V celé vládě je aktuálně pouze jedna žena (dříve dvě) a ta nevede klimaticky klíčový resort. „Je tedy patrné, že na čím vyšší úrovni budou probíhat debaty a rozhodnutí o energetice, tím více z nich budou ženy vyloučeny.“⁹⁴ Ještě nižší zastoupení v rozhodovacích pozicích v soukromé i veřejné sféře mají lidé do 30 let, lidé s tělesným postižením nebo etnické menšiny.

Mezi 19 lidmi ve vládní Uhelné komisi byly jen 2 ženy a nikdo nezastupoval sociální skupiny, které těžba a spalování uhlí nejvíce poškozuje na zdraví, např. lidé s dýchacími potížemi. V obdobné sestavě se zasedalo na Platformě Ministerstva průmyslu a obchodu pro strategie v oblasti energetiky a klimatu, která připravovala rozhodnutí o klíčových parametrech dekarbonizace.⁹⁵ Pozitivní skutečnost, že k návrhu aktualizované Politiky ochrany klimatu proběhla veřejná konzultace, zastiňuje její nízká účast jen 201 jednotlivců a organizací, svědčící o možná příliš ostýchavém přístupu k zapojení veřejnosti v top-down procesu. Pokud klimatická politika nebude inkluzivní, je možné, že nebude zohledňovat specifické životní zkušenosti významné části společnosti. Naopak hrozí, že **klíčová rozhodnutí a klíčová doporučení k nim budou formulovat stejné sociální skupiny a stejné zájmy, které v minulosti reprezentovaly myšlenkové vzorce** (extraktivistické, materialistické apod.) **zavdávající pro nynější urychlenou transformaci společnosti důvod.** A co je stejně zásadní, může se stát, že transformace bude

⁸⁹ BCG. „Women in Energy 2.0: Gender Diversity in the CEE-SEE Energy Sector“. 2022, s. 14.

<https://www.bcg.com/publications/2023/hungary-women-in-energy>.

⁹⁰ Evropský institut pro genderovou rovnost. „Gender Balance in Business and Finance: December 2022“. Publications Office of the European Union, 2023. <https://doi.org/10.2839/487444>.

⁹¹ Deloitte. „Podíl žen ve vedení firem roste hlemýždím tempem, Česká republika je pod celosvětovým i evropským průměrem“. 2022. <https://www2.deloitte.com/cz/cs/pages/press/articles/podil-zen-ve-vedeni-firem.html>.

⁹² Úřad vlády České republiky. „Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030“. 2021, s. 36.

https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf.

⁹³ Marková Volejníčková, R., M. Pospíšilová, and A. Křížková. „Gender a energetika“. Sociologický ústav AV ČR, v. v. i., a Heinrich-Böll-Stiftung, 2016.

https://cz.boell.org/sites/default/files/gender_energetika_online.pdf.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Platforma byla sestavena neformální cestou a o jejím složení nejsou veřejně dostupné údaje.



spravedlivá jen pro některé a nezíská nebo ztratí podporu významné části společnosti, která se cítí být dynamickým vývojem „pozapomenuta“.

Politika ochrany klimatu usiluje o „udržení sociální soudržnosti české společnosti“ cestou toho, co se někdy nazývá „manažerskou reformou“, resp. manažerskou reformou s náznaky strukturální reformy.⁹⁶ Vychází z předpokladu, že rovnosti a spravedlnosti při přechodu na nízkoemisní ekonomiku lze dosáhnout v rámci současného ekonomického systému a bez nutnosti redefinovat obsah základních právních vztahů, toliko s pomocí redistributivních opatření (managerial reform) a zapojování vybraných nevládních organizací do rozhodování o technické infrastruktuře, například v Uhelné komisi nebo na Platformě k NKEP (structural reform), které si sice klimatické hnutí na vládě vydobylo, ale které zůstane spíše marginálním jevem (ambition gap).

Z hlediska distributivní spravedlnosti existují významné nedostatky (gaps) jednak v přístupech k (a) územní transformaci uhelných regionů, jednak v přístupech k (b) distributivním dopadům transformace obecně.

(a) Zmiňovaný Plán spravedlivé územní transformace, obdobně jako česká klimatická politika obecně, v první řadě nezohledňuje fenomén intersekcionality (ambition gap). Je možné, že distributivní dopady transformace dopadnou tížeji na ty, kteří se kromě vztahu k zanikajícím odvětvím potýkají též s diskriminací na základě pohlaví, věku, rasy, etnicity, státní příslušnosti a jiných charakteristik, které společně (v intersekcí) se ztrátou pracovního místa nebo vyššími životními náklady negativní dopady transformace prohloubí. Příkladem je dlouholetý zaměstnanec válcovny ve věku 50 let a romského etnika, který si po zániku svého pracovního místa hledá práci obtížněji než jeho kolega ve věku 30 let příslušející k většinové části společnosti.

Plán spravedlivé územní transformace dále identifikuje 3 cílové uhelné regiony, aniž by zohledňoval jejich **vnitřní diferenciaci** na centra a periferie (ambition gap). Projekty úsporných a dalších opatření se mohou koncentrovat do velkých metropolí, což zvyšuje riziko prohlubování socioekonomických rozdílů uvnitř krajů.⁹⁷ Tomu odpovídá i nastavení Operačního programu Spravedlivá transformace, který soustředí většinu z 41 miliard Kč určených uhelným regionům do podpory velkých záměrů nad 50 milionů Kč, resp. do tzv. projektů strategického významu.⁹⁸ Ty jsou vybírány bez účasti veřejnosti a jejich beneficiáři jsou z velké části koncerny s významným podílem na fosilním průmyslu (např. skupina ČEZ nebo skupina Sev.En). Přitom není zajištěno, že všechny takto schválené projekty – například knihovna „Černá kostka“ v Ostravě – mají skutečně transformační potenciál.⁹⁹ Program tím jde koncepčně proti původnímu záměru, kterým bylo podpořit z Fondu spravedlivé transformace zejména malé a střední podniky a diverzifikovat pracovní

⁹⁶ United Nations Research Institute for Social Development, „Mapping Just Transition(s) to a Low-Carbon World“. 2018. Získáno z <https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/report-jtrc-2018.pdf>.

⁹⁷ Dominika Perlínová. „Česko má miliardy na proměnu uhelných regionů, ale chybí mu jasná vize, říká expertka“. Aktuálně.cz. Rozhovor (se Zuzanou Vondrovou), 2024. Získáno z <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/promeny-ceska/podcast-spravedliva-transformace-zuzana-vondrova/r~78a195b8d64911eea1910cc47ab5f122/>.

⁹⁸ Boček, J., and K. Zákopčanová. „41 miliard na nový život uhelných regionů půjde hlavně k velkým hráčům. Projděte si schválené projekty“. irozhlas.cz. 2021. https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/uhli-transformace-moravskoslezsky-ustecky-karlovarsky-fond-spravedlive_2110040705_jab.

⁹⁹ Centrum pro dopravu a energetiku. „Hodnocení Fondu spravedlivé transformace: Nejasný přínos strategických projektů, důraz na rychlé čerpání a malé zapojení veřejnosti“. 2023.



příležitosti¹⁰⁰ a který byl zcela v souladu s dobrou praxí distributivní spravedlnosti v Severním Porýní-Vestfálsku či jiných uhelných regionech Evropy.¹⁰¹

(b) APOK obavy veřejnosti z nerovné distribuce veřejných prostředků nereflktuje, a to nejen v kontextu územní transformace, ale i transformace společnosti jako celku. Dekarbonizace si podle APOK vyžádá veřejnou podporu v hodnotě 1 566 miliard Kč do roku 2030, z toho 1 206 miliard Kč do kapitálových investic (bez adaptačních opatření). Jestliže však 20 % ekonomicky nejsilnější části společnosti vlastní přes 80 % veškerého bohatství a 1 % nejmajetnějších vlastní 37 % bohatství,¹⁰² hrozí, že veřejná podpora do kapitálové proměny přiroste k majetku menšiny společnosti. Je pravděpodobné, že za pocitem rizika dalšího prohlubování majetkových nerovností jde i vlna nevole, která se spustila proti dotačnímu programu „Oprav dům po babičce“. APOK tento aspekt distributivní spravedlnosti nijak neřeší (ambition gap).

Z APOK není zřejmé, jakou majetkovou strukturu má mít až 15 tisíc MW nového instalovaného výkonu v obnovitelných zdrojích energie do roku 2030. Pokud je jedním z hlavních prvků transformace právě komunitní energetika (APOK, str. 78), jak stát zajistí, že větší než mikroskopická část této moderní infrastruktury připadne do komunitního vlastnictví? Nástroje využívané v jiných evropských zemích (např. povinný podíl komunitního vlastnictví na velkých energetických projektech) nejsou uvažovány, a to ani v kontextu zjednodušování povolování nových výroben (Opatření B.3).¹⁰³

Nakonec, v kontextu distributivní i **restorativní spravedlnosti** APOK neřeší přípravu populace na strukturální proměnu pracovního trhu směrem k tzv. zeleným pracovním místům (green jobs), tj. pracovním příležitostem, které významně přispívají k ochraně a obnově životního prostředí – ať již v tradičních odvětvích, jako je výroba a stavebnictví, nebo v nových, rozvíjejících se oborech, jako je obnovitelná energie, ekologické zemědělství nebo udržitelný design.¹⁰⁴ Ačkoli ty tvoří nyní jen 3,4 % pracovních nabídek, v sousedních zemích je to mnohonásobně více¹⁰⁵ a lze očekávat, že s investicemi a novými administrativními povinnostmi nejen byznysu, ale i územních samospráv bude podíl green jobs na poptávané práci prudce růst.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Syslová, A., and K. Zindulková. „Spravedlivá transformace: Co se povedlo v zahraničí?“. Asociace pro mezinárodní otázky, 2022. <https://www.amo.cz/cs/klimatym/spravedлива-transformace-co-se-povedlo-v-zahranici/>.

¹⁰² Maialeh, R., and F. Červenka. „Česká společnost a ekonomické nerovnosti“. Rilsa, 2024. <https://www.rilsa.cz/2023/12/zavery-seminare-rilsa-o-ekonomickych-nerovnostech/>.

¹⁰³ Jednou z bariér rozvoje komunitní energetiky, které mají být podle APOK ještě do konce letošního roku vyhodnoceny (Opatření B.5), je jistě chybějící know-how v projektovém developmentu, které si energetické komunity budou muset zaplatit. Bez aktivní administrativní podpory státu, včetně příspěvku na projektovou dokumentaci, hrozí, že k majetkové transformaci energetiky nedojde (nebo dojde jen ve velmi malé míře), protože si vhodné investiční příležitosti a veřejné prostředky rozeberou velké obchodní společnosti, resp. ty největší z velkých (Pašek, 2022; Kotecký & Čejková, 2022). Ty samozřejmě mohou být svolné přispět do obecních rozpočtů dlouhodobě i desítky milionů korun výměnou za ochotu komunit tolerovat jejich podnikání v místě bydliště. Jak ale vyplynulo výše, holistické pojetí transformace si vyžaduje, aby místní komunity na nových projektech získaly spravedlivý díl a možnost aktivně participovat, nikoli jen finanční úlitby (Abram, S., et al. „Just Transition: A Whole-Systems Approach to Decarbonisation“. *Climate Policy* 22, no. 8 (2022): 1039. Získáno z <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2108365>.

¹⁰⁴ Legální definice zatím v českém právu chybí.

¹⁰⁵ Bruegel. Twin Transition Skills Dashboard. 2024. Získáno z https://www.bruegel.org/dataset/twin-transition-skills-dashboard?utm_source=traqli&utm_medium=email&utm_campaign=8689&pnespid=Aqj9xpa7jwNhgYF_cDOTFoWvBQym6lq8IRSG6QaacDKJPjCNnh51DMcZUE5VbiAtUDu2RbL.

¹⁰⁶ S green jobs souvisí green skills, čili pro ně potřebné dovednosti, které se v technických oborech mohou týkat zcela nových technologií a technologických postupů (např. práce s digitálně propojenými



Nesouladu mezi nabídkou a poptávkou na pracovním trhu v důsledku dekarbonizace ekonomiky se APOK věnuje jen zcela okrajově (str. 73).¹⁰⁷

Bez řešení uvedených nedostatků spravedlivé transformace Česká republika nevyužije historickou příležitost, kterou dekarbonizace skýtá pro transformaci v rovnější, inkluzivnější a všeobecně spravedlivější společnost. Místo inspirujícího až strhujícího narativu sociálně-ekologické transformace se bude oficiální komunikace soustředit na „zelenou modernizaci“: konkurenceschopnost firem, levnější energie¹⁰⁸ a „otevřené, respektované a úspěšné Česko“,¹⁰⁹ jejichž mobilizační potenciál je přinejlepším malý. Nejenže v pesimistickém scénáři bez těsné provazby mezi klimatickou a sociální politikou státu neporoste všeobecná podpora pro klimatickou politiku, ale přímo se propadne ochota elektorátu klimatickou politiku tolerovat. K celkové dekarbonizaci společnosti do roku 2050 vůbec nedojde, anebo k ní – se všemi závažnými důsledky – nedojde s ohledem na evropské klimatické cíle včas.

spotřebiči), ve společenských vědách nových potřebách organizací (např. ESG reporting) a zase jiných dovedností v přírodních vědách. Nejčastěji poptávané dovednosti a vzdělání v roce 2025 se tak budou výrazně lišit (i při zanedbání ostatních trendů) od dovednosti a vzdělání poptávaných v roce 2005 nebo ještě v roce 2015, kdy se vzdělávání orientovalo jinými směry.

¹⁰⁷ V rámci realizace Národního plánu obnovy už přitom vláda o rozvoj nových kompetencí usilovat začala (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2023); v APOK ale chybí dlouhodobá vize, stejně jako jakákoliv opatření chystaná tímto směrem, či alespoň provazba na státní politiku zaměstnanosti

¹⁰⁸ Z počínající kampaně MŽP s názvem „Zelená modernizace“, viz

<https://www.zelenamodernizace.cz/vidime-prilezitost-pro-krajinu>.

¹⁰⁹ Marketingový projekt s názvem „2. ekonomická transformace“ od Svazu průmyslu a obchodu a České bankovní asociace, které se v tomto kontextu často skloňují, viz

<https://druhaekonomickatransformace.cz>.



Odkazy na použité zákony a dokumenty národní klimatické politiky (v aktuálním znění k 3. červnu 2024):

FRANCIE

- **Klimatický zákon (2019)**
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039355955/>
- **The Value for Climate Action (2019)**
<https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-the-value-for-climate-action-final-web.pdf>

FINSKO

- **Klimatický zákon (2022)**
https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2015/en20150609_20220423.pdf
- **Medium-term Climate Change Policy Plan (2022)**
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164274/YM_2022_20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

ŠVÉDSKO

- **Klimatický zákon (2017)**
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/klimatlag-2017720_sfs-2017-720/
- **Klimatpolitiska rådets rapport (2023)** – <https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2023/05/krrapport202317maj.pdf>

DÁNSKO

- **Klimatický zákon (2020)**
https://en.kefm.dk/Media/1/B/Climate%20Act_Denmark%20-%20WEBTILGÆNGELIG-A.pdf

NĚMECKO

- **Klimatický zákon (2021)**
https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/ksg_fin_al_en_bf.pdf
- **Climate Action Plan 2050 (2016)**
<https://www.bmuv.de/en/publication/climate-action-plan-2050-en>

IRSKO

- **Klimatický zákon (2021)**
<https://www.irishstatutebook.ie/eli/2021/act/32/section/15/enacted/en/html>
- **Climate Action Plan (2024)**
<https://www.gov.ie/en/publication/67104-climate-action-plan/>

VELKÁ BRITÁNIE

- **Klimatický zákon (2008)**
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/contents>
- **Net Zero Strategy: Build Back Greener (2021)**
<https://www.gov.uk/government/publications/net-zero-strategy>

WALES

- **Welsh Government Net Zero strategic plan (2024)**
<https://www.gov.wales/welsh-government-net-zero-strategic-plan>
- **Just Transition Framework (2024)**
<https://www.gov.wales/just-transition-framework>



Asociace pro mezinárodní otázky (AMO)

AMO je nevládní nezisková organizace založená v roce 1997 za účelem výzkumu a vzdělávání v oblasti mezinárodních vztahů. Tento přední český zahraničně politický think-tank není spjat s žádnou politickou stranou ani ideologií. Svou činností podporuje aktivní přístup k zahraniční politice, poskytuje nestrannou analýzu mezinárodního dění a otevírá prostor k fundované diskusi.



+420 224 813 460



www.amo.cz



info@amo.cz



Žitná 608/27, 110 00 Praha 1



www.facebook.com/AMO.cz



www.twitter.com/amo_cz



www.linkedin.com/company/amocz



www.youtube.com/AMOCz

Martin Abel

Martin Abel (roz. Madej) je analytikem AMO. Vystudoval právo na Univerzitě v Oxfordu a Univerzitě Karlově, kterou završil titulem Ph.D. Své právní vzdělání propojuje od roku 2019 s dekarbonizací ekonomiky, především energetického sektoru. Založil Klub Agrivoltaiky, který usiloval o legalizaci dvojího využití půdy pro zemědělství a energetiku. V minulosti vedl Klimatickou žalobu, tedy spolek, který uspěl u Městského soudu v Praze s žalobou na stát pro nečinnost v mitigaci změny klimatu. Analytickou práci věnoval též biopalivům a vodíku. Aktuálně pracuje na vymezení tzv. akceleračních oblastí pro urychlený rozvoj obnovitelných zdrojů v ČR a s tím souvisejícími změnami legislativy a územního plánování.



martin.abel@amo.cz

Autor děkuje (abecedně) Romaně Jungwirth Březovské, Tomáši Jungwirthovi Březovskému, Ondřeji Kolínskému, Oldřichu Sklenářovi, Veronice Šmausové a Kristině Zindulkové za jejich cenné připomínky a podporu.