

GLOBÁLNÍ RÁMEC PRO BIOLOGICKOU ROZMANITOST DO ROKU 2030

MICHAEL HOŠEK, JAN DUŠEK

Ing. MICHAEL HOŠEK

V letech 2002-2013 pracoval na AOPK ČR, z toho od roku 2005 jako náměstek ředitele odpovědný za dokumentaci ochrany přírody včetně sledování jejího stavu, a za mezinárodní spolupráci včetně praktické implementace evropské legislativy. Poté krátce působil na MŽP. V letech 2012-2021 byl členem Rady Světového svazu ochrany přírody (IUCN). V období 2014-2021 byl členem Rady a Vice Prezident federace EUROPARC, a od roku 2021 je její Prezident. Od roku 2014 se věnuje především rozvoji firem konsorcia INTEGRA Group.

Mgr. JAN DUŠEK

Ředitel Integra Consulting, pracuje v DHP Conservation, spolupracuje s řadou nevládních, veřejných i soukromých organizací. Zabývá se zejména propojováním ochrany přírody s dalšími obory. Stál u zrodu FOP a je v něm aktivní po celou dobu jeho činnosti.

Dne 19. prosince 2022 odsouhlasili v Montréalu na CBD COP 15¹ zástupci 188 smluvních stran (států) z celkových 196 členských tzv. *Global Biodiversity Framework* - Globální rámec pro biologickou rozmanitost (dále jen GBF). Protože se jedná o hlavní globální strategii v oblasti biodiverzity do roku 2030, vzniklo a vzniká významné množství článků a analýz, které rozeberou výsledný text podrobně². Důležitý je však nejen výsledný text, ale i přístup jednotlivých regionů či států k podobě textu v průběhu vzniku. Tyto přístupy budou mít významný vliv na způsob jeho implementace.

ZÁKLADNÍ INFORMACE PRO POCHOPENÍ CELKOVÉHO RÁMCE

Úmluva o biologické rozmanitosti (*Convention on Biological Diversity*, dále jen *CBD*) vznikla fakticky v květnu 1992 na „Summitu Země“ v Rio de Janeiru (Brazílie), byť je účinná až od března 1993. Česko je její smluvní stranou téměř od počátku (červen 1993), a to především díky osobnímu zapojení Bedřicha Moldana, tehdejšího ministra životního prostředí.

CBD se skládá ze tří hlavních pilířů:

1) ochrana biologické rozmanitosti, která je chápána jako rozmanitost všech živých organismů a systémů, jichž jsou tyto organismy součástí,

2) udržitelné využívání biologické rozmanitosti (jejích složek),

3) spravedlivé a rovnocenné rozdělování přínosů plynoucích z genetických zdrojů. CBD dostala do vínku dvě doplňkové dohody: v roce 2000 tzv. Cartagenský protokol³ o biologické bezpečnosti a v roce 2004 Nagojský protokol⁴.

Z uvedeného je zřejmé, že CBD je založeno především na přístupu trvale udržitelného využívání přírodních zdrojů, který je také dle našeho názoru v globální úrovni jediný možný, pokud se má najít shoda na ochraně biodiverzity mezi 196 signatářskými státy, mezi nimiž bohužel chybí Spojené státy americké. Tento přístup byl potvrzen v roce 2010, ve kterém proběhl tzv. Mezinárodní rok biologické rozmanitosti a CBD bylo základní mezinárodní platformou, která tuto aktivitu zajišťovala. V tomto roce také smluvní strany CBD schválily **Cíle trvale udržitelného rozvoje**. Jedná se o celkem 20 cílů do roku 2020, známých dle místa schválení jako tzv. Aichi cíle.

Aichi cíle byly jistě pokrokem a na globální úrovni také prvním celistvým dokumentem, který dával rámec státům z hlediska využívání přírodních zdrojů. Ohlas na ně byl velký, jejich citace či používání v dalších strategiích bylo velmi široké, a to jak ve státní správě, tak i v soukromé sféře.

¹ *Convention on Biological Diversity (Úmluva o biologické rozmanitosti) – Conference of Parties 15, neboli 15. konference smluvních stran Úmluvy o biologické rozmanitosti.*

² *Mimo jiné zdroje je možné pro základní informaci o výsledném textu a dopadech rámce použít i heslo na české Wikipedii.*

³ *Konkrétně o bezpečnosti z hlediska nakládání s geneticky modifikovanými organismy.*

⁴ *Nagojský protokol se zabývá přístupem ke genetickým zdrojům a spravedlivým a rovnocenným rozdělováním z toho plynoucích přínosů.*

Bohužel, cíle neměly až na výjimky žádné měřitelné hodnoty, které by umožňovaly sledovat trendy jejich dosahování. Mimo jiné i proto nebyl v cílovém roce 2020 žádný z nich dosažen.

PROCES VZNIKU GBF

V roce 2020 začaly práce na GBF jako strategickém nástupci Aichi cílů. Kvůli pandemii Covid-19 se však celý proces prodloužil, a byl tak úspěšně završen až v prosinci 2022 na CBD COP 15 v kanadském Montréalu⁵.

Proces přípravy GBF byl pomalejší a složitější, než se původně očekávalo. Způsobil to široce participativní způsob přípravy. Ten byl v zásadě pozitivní, ale bránil rychlejší dohodě mezi státy s jejich velmi různým přístupem a často až osobními ambicemi⁶. Představy jednotlivých států o dokumentu navíc byly v rozmezí od krátkého a stručného textu po velmi podrobný text. Sekretariát CBD nebyl schopen facilitovat jednání tak, aby vedla k rychlejšímu výsledku a zájmy států reprezentovaných schopnými vyjednávači postupně dominovaly.

Bylo jasné, že GBF musí být oproti Aichi cílům výrazně lépe připravený. A to jak z hlediska vědeckých podkladů pro specifikaci cílů, tak i ustavení monitoringu a reportingu k dosahování pokroků. Jako nástroj pro přípravu GBF vznikla rozsáhlá pracovní skupina (tzv. *Open-Ended Working Group*), jejímiž členy byli zástupci všech smluvních stran, a jednání se mohli účastnit v omezené míře i další experti. Tato skupina se sešla mezi lety 2020-2022 pětikrát. Poslední několikadenní jednání pracovní skupiny se konalo bezprostředně před COP 15 v Montréalu s cílem připravit pro tuto konferenci finální draft textu ke schválení. Tím se pro většinu zástupců signatářských států jednání prodloužila na třítydenní maraton, trvající každý den od rána a často až do ranních hodin následujícího dne.

Když bylo na čtvrtém setkání pracovní skupiny v Nairobi (červen 2022) jasné, že týdenční jednání nepřineslo žádný viditelný pokrok, sekretariát zorganizoval odborné jednání expertů z regionů s méně než



Plenární místnost, ve které se právě schvalují výstupy konference smluvními stranami.
Foto Michael Hošek

40 účastníky. Jednání této neformální skupiny se konalo v září 2022 v Montréalu. Jeho výsledkem byl text, který byl znatelně kvalitnější. Skupina expertů vymazala překryvy, zároveň navrhla v textu vyjasnění pasáží, jejichž aplikace či výklad nebyly zřejmé. I když se jednalo o text, který by mohl nahradit ten původní z Nairobi, nebylo možné jej přijmout jako další verzi, protože nebyl oficiálně projednán a schválen přímo smluvními stranami CBD.

Na setkání pracovní skupiny před zahájením konference v prosinci v Montréalu byla poslední možnost na přípravu dokumentu, který by mohl být schválen. Text z Nairobi byl stále plný pasáží, na kterých nebyla shoda, a nejasností. Sekretariát si toho byl vědom, proto ihned na počátku jednání COP 15 nastavil striktní pravidla pro vyjednávání: z textu v Nairobi bylo možné pouze škrtnout nejasné části textu nebo ty, na kterých nebyla shoda. Přidávání nového textu bylo možné jen v nezbytných případech. Při vyjednávání se vycházelo z výsledného textu neformální skupiny ze září 2022, dodávat do něj bylo možné jen to, co již bylo obsaženo ve verzi z Nairobi. Facilitátoři, zastupující Sekretariát CBD, byly v dodržování pravidel neúprosní. To

po prvních dnech jednání vedlo k obecné akceptaci a ve finále k verzi, která byla v zásadě přijatelná pro všechny. Byť je logické, že v takto široké skupině smluvních stran je vždy nevyhnutelná míra určité nespokojenosti na obou pólech názorového spektra – u velmi ambiciózních stejně jako velmi málo ambiciózních států.

Finalizace GBF probíhala i v průběhu COP 15 v rámci mnoha paralelních jednání, ucelený dokument byl k dispozici prakticky až den před schválením. Sekretariát CBD připravil verzi, ve které vzal na sebe spolu s tehdy předsednickou zemí CBD (Čínou) odpovědnost za finální návrh. Ten byl přijat v podstatě pozitivně, jako maximum možného. Zde je možné poznamenat, že finální výhrady některých, zejména afrických států, byly velmi direktivně a za pomoci právních poradců sekretariátu CBD ze strany čínského předsednictví při samotném schvalování ignorovány. Vše bylo až posléze urovnáno diplomatickou cestou.

Je otázkou, zda mohl být proces přípravy kratší či jiným způsobem více efektivní. Pokud měl být proces po právu participativní, výše popsané porodní bolesti byly nevyhnutelné, stejně jako striktní facilitace v závěrečné cílové rovině. Jak bylo také

⁵ Text je k dispozici [zde](#).

⁶ Např. Ekvádor nepřetržitě prosazoval do dokumentu koncept „Matky země“ jako závazný, což nebylo přijatelné z hlediska naprosté většiny ostatních smluvních stran. Takových dílčích návrhů, který byly opakovaně navrhovány v průběhu jednání, bylo výrazně více.

popsáno v úvodu, CBD se zabývá ochranou biodiverzity celistvě, a to včetně finančních zdrojů na její ochranu a využívání. To také významně zasahovalo do celého jednání. Tzv. Resource Mobilisation (zajištění dostatečných prostředků pro implementaci) bylo pro rozvojové či rozvíjející se státy základním tématem. V určitém okamžiku také deklarovaly, že pokud nevznikne nový globální fond na ochranu biodiverzity s dostatečnou finanční dotací, odmítají GBF schválit. To se podařilo překonat jak příslibem vyšších dotací, tak schválením založení uvedeného fondu.

VÝSLEDEK

GBF má ambici být strategií s dosahem až do roku 2050, protože výsledná verze obsahuje čtyři dlouhodobé cíle právě do tohoto roku:

Cíl A

Zachování, obnova a propojení stávajících ekosystémů a zvýšení jejich rozlohy, snížení úbytku druhů na desetinu současného stavu, dosažení zdravé úrovně volně žijících druhů a genetické rozmanitosti včetně domestikovaných druhů.

Cíl B

Správné oceňování ekosystémových služeb a prostřednictvím toho i udržitelné využívání ekosystémů.

Cíl C

Spravedlivé dělení peněžních i nepeněžních přínosů, plynoucích z využívání genetických zdrojů a digitálních sekvenčních informací z nich získaných.

Cíl D

Zajištění odpovídajících prostředků k naplňování dohodnutých cílů, především finančních zdrojů, kapacit a technologií. V oblasti ochrany biologické rozmanitosti je cílem do roku 2050 zvýšit objem finančních toků o 700 miliard dolarů ročně.

Dále strategie uvádí konkrétní cíle do roku 2030, což znamená při současném datu jen méně než osm let na implementaci mnohdy velmi náročných úkolů.

Nebudeme zde dále rozvádět strukturu dokumentu a jeho obsah, s tím se lze dostatečně seznámit v samotném GBF a doprovodných textech v různých médiích⁷. Za důležité však považujeme zmínit, že



Pracovní setkání vedené Sekretariátem CBD, na kterém se GBF diskutovalo z hlediska obsahu. Kolem stolu jsou zástupci smluvních stran včetně EU, ostatní jsou pozorovatelé. Foto Michael Hošek

součástí GBF jsou rámcové indikátory pro monitoring a reporting. I když bylo kvůli odporu významné části států z textu vymazáno téměř vše s kvantifikovanou hodnotou, jistě je GBF oproti Aichi cílům významným pokrokem. Lze na tom stavět dál a systém zdokonalovat.

GBF není možné brát jako text vytesaný do kamene. Při jeho implementaci je nutné přihlížet k podmínkám v jednotlivých státech. To také poskytuje prostor pro výklad, který je možné využít k efektivnější implementaci spíše než oslabování textu nevhodnou interpretací.

GBF (stejně jako byly i Aichi cíle) není právně závazný. To ovšem neznamená, že nemá dostatečnou váhu pro své naplňování. V některých státech je obratem přijímán jako národní strategie pro ochranu biologické rozmanitosti. Navíc jsou cíle a míra jejich ambicí i ukazatelem pro soukromé společnosti z hlediska jejich vlastní čtižádosti v oblasti udržitelnosti. Tlak nevládních a vědeckých institucí s cílem dosáhnout ve výsledku maximálních cílů je v tomto směru tedy plně odůvodněný. Méně ambicí znamená nejen menší úkol

pro státy jako smluvní strany, ale byl by také nedostatečnou základní linií pro další aktéry. CBD je v tomto směru v podstatě jedinou globální platformou, kde lze kultivovat politickou reprezentaci v oblasti ochrany biodiverzity. Je to sice běh na dlouhou trať a mnohdy se může zdát jako velmi neúčinný, ale v konečném důsledku ovlivňuje národní politiky v jiných regionech více, než si v Evropě přiznáváme.

GBF V ČESKU

Pokud se podíváme na strukturu a současné znění strategických dokumentů v ČR, je jasné, že GBF přináší potřebu aktualizace některých z nich. Konkrétně se jedná o:

- 1) Strategii ochrany biologické rozmanitosti České republiky pro období 2016-2025, která je přímým koncepčním dokumentem CBD na národní úrovni;
- 2) Státní program ochrany přírody a krajiny pro období 2020-2025.

Důvodem k poměrně rychlé aktualizaci by ale neměl být jen GBF, ale i nově připravovaná legislativa EU, konkrétně nařízení EU na obnovu přírody (EU Nature Restoration Law).

⁷ Zde je k dispozici schválený text v anglické mutaci. Důvod, proč není v názvu GBF jen Montreal ale i čínský Kunming, je dán historicky. Původně se totiž měl dokument schvalovat na konferenci, která byla plánována v Kunmingu v Číně. Ta však nebyla schopna organizaci zajistit kvůli své tehdejší nulové toleranci Covid-19 a pořadatelskou roli přenechala Kanadě. Stále však Čína konferenci předsedala.

To má, stejně jako GBF, své milníky již v roce 2030. Aktualizace těchto dokumentů, konkrétně zohlednění GBF i nové legislativy EU, by mohla přinést více participativní přístup k jejich tvorbě i u nás. A také zohlednění toho, co je z hlediska ochrany biodiverzity nutné nejen na národní úrovni, ale i v evropském a globálním kontextu. Bez harmonizace s těmito úrovněmi je jakákoliv snaha o ochranu biodiverzity přinejlepším polovičatá.

PÁR POSTŘEHŮ ZÁVĚREM

Evropa, potažmo EU, je jistě světovým leaderem v oblasti ochrany biodiverzity. Máme nejen finanční zdroje, ale především expertní základnu. V procesu přípravy GBF jsme byli nejlépe připravenou skupinou států, která vyjednávala „jednohlasně“⁸. Je to na jednu stranu velmi významná výhoda. EU měla při procesu přípravy GBF k dispozici desítky expertů z jednotlivých států, kteří mezi sebou byli dobře koordinováni. Na druhou stranu bylo nutné před každým jednáním zajistit pro vyjednavatele pozici, schválenou všemi členskými státy EU. Tam, kde se jednotlivá země rozhoduje dle svých vlastních pravidel, v případě EU byla po-

třeba náročná koordinace přípravy pozice, kterou bylo nutné mít odsouhlasenou doslova všemi, což každý den COP 15 zabralo několik hodin vyjednávání. Tato pozice však nedávala vyjednavateli obvykle širší prostor, ale spíše jen „úzký koridor“. A ten mohl rychle zmizet, pokud se na základě intervence jiných stran projednávaný dokument významně změnil, což znamenalo znovu nutnost připravit novou pozici.

Takto velká skupina států jednající pod jednou vlajkou je v rámci smluvních stran výjimkou. Státy se sice sdružují do skupin dle regionů či zájmů, ale s výrazně volnějšími pravidly. Obecně se koordinují v základních věcech, ale každý pak jedná sám za sebe. V případě EU byla jednota logicky vykoupena vyšší aktivitou při jednáních, která však nebyla facilitátory Sekretariátu CBD vždy opětována s povděkem. Často bylo spíše poukazováno na to, že žádáme v rámci jednání až o příliš prostoru na úkor jiných. Toto je aspekt, který nelze změnit. Je rozdíl jednat za jeden nebo dvacet sedm států, které dohromady fakticky tvoří téměř 14 % všech smluvních stran CBD.

K pozici EU a vlastně i dalších rozvinutých regionů a států se v průběhu jednání vázal

jeden rozvojovými státy opakovaně prezentovaný omyl. Konkrétně to, že GBF chceme mít ambiciózní proto, aby chudší země měly povinnost chránit biodiverzitu, kterou jsme si na svém území sami zničili. Navíc bereme-li v potaz, že z drancování přírody na jejich území v koloniálních a post-koloniálních dobách, měly právě rozvinuté země ekonomické výhody. Viděno naší optikou, je ale dosažení cílů u nás v mnoha ohledech výrazně náročnější než ve státech, které neprošly takovým ekonomickým vývojem jako my. Tím ale rozhodně nepopíráme potřebu rozvojové státy finančně přiměřeně podporovat.

GBF je jistě pokrokem oproti Aichi cílům. Následnou periodu sedmi let do roku 2030 je však třeba využít nejen k jeho implementaci, ale samozřejmě již i k přípravě strategie na období po roce 2030.

Poznámky na závěr:

I) Autoři článku byli přizváni do předsednického týmu ČR jako experti, vyjednavateli a tzv. „lead authors“ (tzn. garanti za vybrané dokumenty). V praxi koordinovali aktivity se zástupci Evropské komise a členských států a účastnili se v období od března do listopadu expertních jednání (v Ženevě, Montréalu, Nairobi a Bruselu). Článek tedy popisuje jejich přímou zkušenost.

II) Tento článek vyšel v modifikované podobě také v časopisu Právo Životního prostředí (65/2023)

Realizováno z Fondů EHP a Norska 2014-2021 – program CZ-ENVIRONMENT, v rámci projektu č. 3201400071



Společně pro zelenou Evropu



STÁTNÍ FOND
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ
ČESKÉ REPUBLIKY

⁸ Prakticky v mezinárodních úmluvách, ve kterých jsou všechny nebo většina členských států, vyjednávala předsedající země se standardním upozorněním na počátku každé intervence: „Mluvíím jménem EU a jejích 27 členských států“.