

COP CBD opět napodruhé – známka složitosti, nebo varovný signál?



1 Jednací sál pro plenární zasedání musí pojmout až tisícovku delegátů. Kromě zastoupení členských zemí se jednání jako pozorovatelné účastní zástupci řady mezinárodních a mimovládských organizací, asociací a byznysových reprezentací.

2 Standardní delegace členských zemí potřebují alespoň dva nebo více členů, protože valná část vyjednávání probíhá paralelně ve dvou pracovních skupinách a v rámci nich ještě v tzv. kontaktních skupinách. Z delegace ČR na snímku L. Miko a Barbora Křížová. Foto J. Plesník

Když se v r. 2020 kvůli syndemii covidu-19 odložilo konání 15. konference smluvních zemí (COP) globální Úmluvy o biologické rozmanitosti (CBD), zdálo se, že možná necelý rok nezbytného odkladu s ohledem na plánovaný výhled rámcového programu na celé desetiletí do r. 2030 nebude až takovým zdržením. Jenže jednání, které se nakonec pod čínským předsednictvím sešlo v Kunmingu v říjnu 2021, muselo být ze stejných důvodů ukončeno předčasně a k ničemu nedospělo. Schválení všech rozhodujících dokumentů rámcového programu do r. 2030 v prosinci 2022 v Montrealu, v době, kdy právě Česká republika předsedala Evropské komisi, a tudíž i koordinovala a zastupovala EU na konferenci, bylo považováno za významný úspěch. Vznikl tzv. Kunming-Montrealský globální rámec pro biodiverzitu (KMGBF) s velmi kvalitním a v některých aspektech přelomovým obsahem (psali jsme o něm v Živě 2023, 1: XV–XVII). Hned vzápětí bylo jasné, že z desetiletí pro jeho implementaci zbývá už jen 8 let, a to ještě s vědomím, že řadu implementačních detailů se členské země dozvědí až po dalším, „implementačním“ COP, který byl plánován na r. 2024. Navíc,

dlouhá poslední noc v Montrealu vyústila do rozpuštění jednání před schválením závěrečné zprávy kvůli chybějícímu kvóru. Poprvé v historii tedy COP nebyl ukončen na místě, musel být svolán znovu a vše – naštěstí úspěšně – se podařilo uzavřít a schválit až na doplňkovém COP 15.2 RESUMED v Nairobi, téměř o rok později. Byli jsme na konci r. 2023 a k naplňování cílů do r. 2030, pro které ještě ale nebylo známo plno implementačních detailů, zbývalo z 10 let pouze 7. Nebylo proto překvapivé, že běžela paralelně příprava COP 16, který byl plánován, a skutečně se i odehrál v kolumbijském Cali na přelomu října a listopadu 2024. Program obsahoval na 100 položek, mezi nimi některé velmi významné a mnohdy hodně kontroverzní agendy –

týkaly se především způsobů mobilizace, rozdělování a využití finančních prostředků a finančního mechanismu. Přes veškerou přípravu, poměrně razantní a dobré vedení ze strany kolumbijského předsednictví i sdílený pocit urgency však na konci druhého týdne bylo jasné, že i COP 16 spěje k neúplnému scénáři. To bylo a je samo o sobě špatnou zprávou, dojednávání mezi sebou v složitých otázkách „napodruhé“ se stalo nechtěnou tradicí – a co je horší, odepalo další rok z desetiletého prostoru pro praktické naplňování.

Na druhou stranu nelze jednání v Cali označit za zcela neúspěšná, došlo ke schválení řady zásadních a přelomových rozhodnutí a z pohledu Kolumbie jako předsednické rozvojové země k dosažení jejich patrně největších priorit. Především se konference shodla na výrazném posílení role původních obyvatel a lokálních komunit (Indigenous People and Local Communities, IPLC) v zavedení rámce, a došlo dokonce k dohodě o vytvoření samostatné stálé skupiny (subsidiary body) pro tento účel. O významnosti tohoto rozhodnutí svědčí, že za celou historii doposud vznikla jen dvě taková stálá tělesa – jedno pro vědecké a technologické otázky (Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, SBSTA) a jedno pro otázky implementace (Subsidiary Body for Implementation, SBI). Kromě toho byla v Cali přijata rozhodnutí o postavení lidí afroamerického původu. I další rozhodnutí stojí určitě za zmínku. Po letech dohadů a nefunkčních modelů delegáti schválili vytvoření finančního nástroje, Cali-fondu, který by mohl být hledaným multilaterálním mechanismem pro shromáždění a rozdělování finančních prostředků pocházejících z využití genetické informace z biodiverzity, resp. Digital Sequencing Information (DSI). Dohoda



vznikla i díky vůli a konstruktivnímu postoji firem, pro které je přístup k existující DSI klíčový ve vývoji a inovacích, a bez fungujícího mechanismu býval často blokován. COP se shodl také na vytvoření sítě regionálních center pro vědeckou a technickou spolupráci v rozvojových částech světa, schválil historicky první akční plán pro biodiverzitu a lidské zdraví a našel doposud neúspěšně nebo spíše nedostatečně formulovaný postup propojení agend klimatické změny a biodiverzity, které na úrovni OSN dlouho probíhaly do značné míry paralelně a autonomně, byť je evidentní, že spolu velmi souvisejí. Zásadním úspěchem bylo schválení postupu při ochraně volného oceánu, tedy vytvoření chráněných území na 30 % plochy mimo národní jurisdikce. Schválil se návrh pro postupy při řešení invazních druhů i řada dalších dokumentů, souvisejících např. s otázkami začleňování ochrany a obnovy biodiverzity do ostatních politických agend nebo otázkami postupu v oblasti syntetické biologie. Za zmínku ještě stojí, že jednání v Cali bylo dobře zorganizované, vedle hlavní jednací linie zde proběhly desítky paralelních jednání a „side-eventů“ a COP se stal přirozeně místem setkání velmi široké komunity institucí a zájmových skupin, ale i obchodních zájmů v oblasti biodiverzity. S přítomností zástupců 190 zemí a celkem více než 23 tisíc delegátů šlo o dosud bezkonkurenčně největší setkání k otázkám biodiverzity v historii úmluvy.

Být tedy výčet výstupů z Cali je úctyhodně dlouhý a obsahuje i velmi významná rozhodnutí, přesto nelze COP 16 v Cali označit za plně úspěšný. Ještě ve větší míře než v Montrealu se tu vyhrtila diskuze o financování. Rozpor lze zjednodušeně popsat jako velmi silný požadavek zemí rozvojového světa na mnohem výraznější mobilizaci prostředků (průběžný cíl získat 30 miliard USD ročně do r. 2030 se nedaří naplnovat), zatímco vůle donorů poskytovat větší objem financí z rozpočtových zdrojů je i v souvislosti s probíhajícími geopolitickými a ekonomickými problémy „doma“ značně oslabená. Současně se rozvojový svět staví kriticky i ke způsobu přidělování a využití existujících, už zajištěných prostředků z globálního environmentálního fondu (Global Environment Facility, GEF), či jeho v Montrealu zřízené biodiverzitní „odnože“, a velmi vehementně, až ultimativně vyžaduje zřízení nového, biodiverzitního fondu mimo GEF. Rozvinuté země a ostatní donoři (včetně EU) jsou však vůči vytváření nové instituce velice skeptičtí, a to jak s ohledem na efektivnost (provoz další instituce stojí nemalé peníze), tak s ohledem na fakt, že zřízení fondu nemůže automaticky znamenat více prostředků a že spíše dojde k rozdělení shromážděného objemu mezi více institucí. V části jednání o úpravě (zjednodušení, zpřehlednění) stávajícího finančního mechanismu, kterému jsem měl možnost předsedať spolu s kolumbijskou kolegyní Laurou Martínezovou, se nám nakonec podařilo vyjednat kompromisní text, ale v otázce zřízení nového fondu a mobilizace dalších prostředků i přes několik přidávaných kol vyjednávání v posledních dvou nocích k dohodě nedošlo. Po implementaci už tak zpožděného rámcového programu



3 Dokončovací jednání COP 16 CBD proběhlo v budovách Organizace OSN pro výživu a zemědělství v Římě, jen na dohled od historických památek hegemonu starověkého světa – antického Říma. Foto L. Miko (obr. 1 a 3)

KMGBF bylo klíčové také schválit rámec pro monitoring včetně využití společných indikátorů a detailní procedury pro reportování a Global Review of Implementation. Zde se shodu na postupu sice povedlo nalézt a kompromisní text byl připraven ke schválení, nicméně byl v rámci vyjednávání o mobilizaci nových zdrojů propojen do jednoho „balíčku“ pro společné schválení. Když pak po celonočním jednání a opakovaných pokusech o nalezení kompromisu byl v půl osmé ráno den po plánovaném konci konference vznesen dotaz na kvórum, usnášeníschopnost pléna, bylo jasné, že tyto tři základní a pro implementaci klíčové dokumenty se schválit nepodaří. Spolu s nimi zůstala neschválena řada dalších, procesních dohod, které musejí ze zmíněných neodsouhlasených rámců vycházet, a také postup při volbě generálního tajemníka/tajemnice CBD. Podruhé za sebou tak došlo k odročení COP CBD a opět se muselo schvalování závěrů dokončit napodruhé.

Blížila se polovina časového rozmezí, které je na implementaci k dispozici, proto nebylo už možné čekat další rok a bylo nutné jednat hned. Vzápětí, ještě v prosinci 2024 se tak konala první část obnovené schůze COP 16, organizovaná sekretariátem úmluvy poprvé kompletně on-line. Výsledkem byla příprava dokumentů a shoda na konání druhé obnovené schůze COP16 CBD, která byla naplánována do Říma na konec února 2025 a konala se v prostorách Organizace OSN pro výživu a zemědělství (Food and Agriculture Organization, FAO).

Tři dny, které byly pro dojednání dohod vymezeny, budily zpočátku po zkušenostech s rozpory v jednání v Cali významné obavy, zda se podaří nalézt řešení. Četné kontakty a intenzivní práce sekretariátu, předsednictví a hlavních vyjednavačů v přípravě jednání však přece jen přinesly ovoce. Hned od prvního plenárního zasedání byl zřetelný výrazně vstřícnější tón a zejména podstatně konstruktivnější průběh jednání,

a to jak ze strany zemí, které byly do značné míry „mluvčími“ rozvojového světa (Brazílie, Indie, Zimbabwe, Fidži, Demokratická republika Kongo), tak i recipročně rozvinutých zemí, zde především Evropské unie a jejích členů, ale také Spojeného království, Norska, Kanady nebo Švýcarska. Být ani setkání v Římě se nevyhnulo kritickým momentům a ani dlouhému nočnímu jednání, naštěstí nedošlo k situaci, kdy by v plénu chyběl dostatek zástupců smluvních zemí. Před půlnocí posledního dne byly postupně kompromisní texty předloženy jako texty předsednictví, a s drobnými úpravami nebo se zaznamenanými výhradami a vyjádřeními některých zemí konsenzuálně schváleny asi jednu hodinu po půlnoci. Podařilo se také přijmout závěrečnou zprávu, a tím jednání COP 16 CBD úspěšně zakončit.

V hlavní sporné oblasti je výsledkem dohoda na postupu, který bude vycházet z objektivního vyhodnocení využití finančních současných nástrojů a upraveného finančního mechanismu, a na základě kritérií, která mají být připravena a přijata na následující konferenci, bude připraven variantní postup, který může, ale nemusí vést k vytvoření samostatného nového fondu. Jednotlivé etapy tohoto postupu počítají se schválením na třech nejbližších konferencích – COP 17, 18 a 19 – což znamená v průběhu bezmála dalších pěti let.

V souhrnu tedy lze říct, že mezinárodní úmluva pro biodiverzitu má obsahový rámec i jasně definované cíle na období 2020–30, má k nim schválené potřebné implementační nástroje i kompromisní dohodu o financování, to vše ale až ke konci února 2025. Zůstává velkou otázkou, zda zbývajících o něco více než pět let realisticky postačí k naplnění rámce a jeho cílů. Prostý fakt, že členské země měly na konferenci v Cali představit své nové, upravené a ambicióznější národní plány pro implementaci KMGBF a ze 190 přítomných je předložilo jen 44, stejně tak i skutečnost, že se každý postupný krok schvaluje nadvakrát až natřikrát, naznačuje, že naplnění cílů pro rok 2030 budeme muset pravděpodobně očekávat až o nějaký rok později. Zůstává hodně úsilí a mezinárodní dobré spolupráce, aby se je podařilo – být později – naplnit vůbec.