



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.5.2006
KOM(2006) 216 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**STOP FOR TAB AF BIODIVERSITET INDEN 2010 — OG FREMOVER
Opretholdelse af økosystemfunktioner til gavn for menneskeheden**

{SEC(2006) 607}
{SEC(2006) 621}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning.....	3
2.	Hvorfor er biodiversitet vigtig?	4
3.	Hvad sker der med biodiversiteten og hvorfor?	5
4.	Hvad har vi gjort indtil nu og hvor effektiv har indsatsen været?.....	6
5.	hvad der skal gøres	11

BILAG 1: EU-handlingsplan frem til 2010 og tiden derefter

BILAG 2: EU's nøgleindikatorer for biodiversitet

1. INDLEDNING

I de seneste årtier har menneskeheden haft enorm gavn af udviklingen¹, som har beriget vores liv. Meget af denne udvikling går dog hånd i hånd med en nedgang i både variationen og omfanget af naturlige systemer, dvs. der er sket et tab af biodiversitet². Dette tab af biodiversitet på økosystem-, arts- og genniveau er bekymrende, ikke kun på grund af naturens store værdi i sig selv, men også fordi det ledsages af en nedgang i naturlige systemers "økosystemfunktioner". Disse funktioner omfatter produktion af fødevarer, brændstof, fibre og medicin, regulering af vand, luft og vejrforhold, bevarelse af jordens frugtbarhed og kredsløbet af næringsstoffer. I denne sammenhæng udgør overvejelser om biodiversitet en integreret del af et koncept for bæredygtig udvikling og er grundlaget for øget konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse og en bedre livskvalitet.

Den nylige Millennium-vurdering af økosystemerne (Millennium Ecosystem Assessment)³, som blev lanceret af FN's generalsekretær, understregede, at de fleste af disse funktioner er i nedgang, både i EU og i verden som helhed. Konklusionen var, at vi bortøder Jordens naturlige kapital og risikerer at sætte økosystemernes evne til at forsyne fremtidige generationer over styr. Nedgangen kan vendes, men kun med betydelige ændringer af vores politikker og handlemåder.

EU har afgivet væsentlige tilsagn på dette område. I 2001 enedes EU's stats- og regeringschefer om at standse nedgangen i biodiversiteten [i EU] inden 2010⁴ og at genskabe levesteder og naturlige systemer⁵. I 2002 enedes de med yderligere 130 af verdens ledere om en væsentlig reduktion af tabsraten for biodiversitet [globalt] inden 2010⁶. Meningsmålingerne viser, at indsatsen for natur og biodiversitet støttes kraftigt af EU's borgere⁷.

I Fællesskabet er rammebestemmelserne, som skal standse biodiversitetstab, nu stort set på plads. Mål for biodiversitet er f.eks. integreret i strategien for bæredygtig udvikling⁸, i Lissabon-partnerskabet for vækst og beskæftigelse og i en lang række miljø- og sektorpolitikker. Der blev vedtaget en EF-biodiversitetsstrategi⁹ i 1998 og tilhørende handlingsplaner¹⁰ i 2001. De fleste medlemsstater har eller er ved at udvikle en sådan strategi og/eller handlingsplaner.

Der er gjort vigtige fremskridt, og der er begyndende tegn på at tabsraten bliver langsommere, men gennemførelsens tempo og omfang har været utilstrækkelige. En stor del af biodiversiteten er voldsomt udmarvet og nedgangen fortsætter. Det er stadig

¹ Se f.eks. Human Development Index trends i UNDP's *Human Development Report 2005*.

² CBD Secretariat (2006) Global Biodiversity Outlook 2.

³ <http://www.maweb.org>

⁴ Formandskabets konklusioner - Det Europæiske Råd i Göteborg, den 15. og 16. juni 2001.

⁵ KOM(2001) 264 endelig.

⁶ World Summit for Sustainable Development, Plan of Implementation.

⁷ Særnummer Eurobarometer 217 (2005).

⁸ KOM(2001) 264 endelig.

⁹ KOM(1998) 42 endelig.

¹⁰ KOM(2001) 162 endelig.

muligt at nå 2010-målet, men det vil kræve en fremskyndet gennemførelse, både på fællesskabsniveau og i medlemsstaterne.

To særlige trusler mod biodiversiteten i EU bør fremhæves. Det er for det første uovervejende arealanvendelse og -udvikling. Medlemsstaterne har et særligt ansvar for – ved hjælp af bedre planlægning – at bringe arealanvendelse og udviklingsbehov i overensstemmelse med bevarelse af biodiversiteten og opretholdelse af økosystemfunktioner. For det andet er der klimaforandringerne skadelige virkning på biodiversiteten. Den øger behovet for en effektiv indsats mod drivhusgasudledninger, som går videre end Kyoto-protokollens mål. Vi er også nødt til at støtte biodiversitetens tilpasning til klimaforandringer, samtidig med at vi sikrer, at sådanne tilpasninger og afbødende foranstaltninger ikke i sig selv skader biodiversiteten.

Globalt set er udviklingen ikke opmuntrende. Der er en reel risiko for, at det globale 2010-mål ikke kan nås. EU har andel i ansvaret herfor. Vores livsstil er meget afhængig af importerede varer fra udviklingslandene, hvis produktion og transport ofte fremskynder tabet af biodiversitet. Hvis vi skal gøre en forskel, er vi nødt til at gøre os selv troværdige ved at beskytte EU's biodiversitet, samtidig med at vi fordobler vores indsats for at beskytte den globale biodiversitet ved hjælp af udviklingsbistand, handelsforbindelser og international styring.

I denne meddelelse beskrives problemets omfang, og det vurderes, hvorvidt EU's indsats har været tilstrækkelig indtil nu. Derefter udpeges vigtige politiske indsatsområder og dertil hørende mål og støtteforanstaltninger for at realisere 2010-målene og vende nedgangen. Alt dette omsættes til specifikke mål og aktioner i "EU's handlingsplan frem til 2010 og derefter", der er knyttet til meddelelsen som bilag. Handlingsplanen er både rettet mod Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne og anfører deres respektive ansvar for at gøre ord til handling. Planen tager sit udgangspunkt i og støttes kraftigt af omfattende høringer af sagkyndige og offentligheden.

Endelig er det ikke slutresultat i sig selv at standse tabet af biodiversitet inden 2010. Kommissionen agter at igangsætte en debat om et mere langsigtet perspektiv med henblik på udformningen af en fremtidig strategi for, hvilken slags natur vi ønsker i EU, og hvilken rolle EU skal spille i forbindelse med at beskytte naturen globalt.

2. HVORFOR ER BIODIVERSITET VIGTIG?

Betyder det noget, om vi udrydder flere og flere arter? Kan menneskets opfindsomhed og teknologien ikke udligne tabte økosystemfunktioner?

Tab af arter og naturlige levesteder betyder noget for mange mennesker, fordi de ud fra et etisk synspunkt mener, at det ikke er op til os at afgøre naturens skæbne. Mere konkret værdsættes naturen for den fornøjelse og inspiration, som den giver. Det kan være svært at sætte tal på denne værdi, men en stor del af turisme- og fritidssektoren bygger på den.

Set fra et økonomisk synspunkt leverer biodiversiteten goder til nuværende og kommende generationer i form af økosystemfunktioner. Disse funktioner omfatter produktion af fødevarer, brændstof, fibre og medicin, regulering af vand, luft og

vejrforhold, bevarelse af jordens frugtbarhed og kredsløbet af næringsstoffer. Det er vanskeligt at fastslå en økonomisk værdi for disse funktioner på verdensplan, men den anses for at ligge på flere hundrede milliarder euro om året. Funktionerne underbygger væksten, beskæftigelsen og livskvaliteten i EU. I udviklingslandene er de væsentlige for at nå Millenium-udviklingsmålene (Millennium Development Goals). Men alligevel er næsten to tredjedele af verdens økosystemfunktioner i nedgang, jf. Millenium-vurderingen, fordi der drives rovdrift på dem, og fordi artsrigdommen, som sikrer deres stabilitet, forsvinder.

Eksempler på denne nedgang er f.eks. fiskebestandenes forsvinden, udbredt tab af jordens frugtbarhed, sammenbrud i bestandene af bestøvende insekter og manglende oversvømmelsesområder ved vore floder. Der er grænse for, hvor meget menneskets opfindsomhed og teknologi kan erstatte dette naturlige livsunderstøttelsessystem, og selv når det er tilfældet, overstiger omkostningerne ofte, hvad det ville have kostet, at bevare biodiversiteten i stedet. Når man underskrider en vis grænse, er det ofte meget svært eller umuligt at genetablere et økosystem. Udryddelse varer evigt. Menneskeheden vil i sidste ende ikke kunne overleve uden dette livsunderstøttelsessystem.

3. HVAD SKER DER MED BIODIVERSITETEN OG HVORFOR?

3.1. Status og tendenser for biodiversitet

Ifølge Millenium-vurderingen har Europas økosystemer været udsat for mere menneskeskabt fragmentering end økosystemerne på noget andet kontinent. Det er f.eks. kun 1–3 % af Vesteuropas skove, der kan betegnes som 'uforstyrret af mennesker'; siden 1950'erne har Europa mistet mere end halvdelen af sine vådområder og det meste af landbrugsjorden med høj naturværdi; og mange af EU's marine økosystemer er i en forringet tilstand. Mange europæiske arter er udryddelsestruede – 42 % af de hjemmehørende pattedyr, 43 % af fuglene, 45 % af sommerfuglene, 30 % af padderne, 45 % af krybdyrene og 52 % af ferskvandsfiskene; de fleste større marine fiskebestande er under de sikre biologiske grænseværdier; ca. 800 europæiske plantearter er truet af global udryddelse; og der sker ukendte, men potentielt betydningsfulde diversitetsændringer hos de mere ukomplicerede former for liv, herunder hvirvelløse dyr og mikrober. Der er desuden mange arter, som engang var almindelige, der udviser en nedgang i bestanden. Dette tab af arter og nedgangen i bestande ledsages af et betydeligt tab af genetisk diversitet.

Set på verdensplan, er tabet af biodiversitet endnu mere bekymrende¹¹. Siden 1970'erne er et tropisk regnskovsområde større end EU blevet ryddet for at udnytte tømmeret, eller for at skaffe plads til afgrøder som palmeolie og sojabønner og til kvægdrift; der ødelægges et område på størrelse med Frankrig hver 3–4 år. Andre meget forskelligartede økosystemer som f.eks. vådområder, tørområder, øer, tempererede skove, mangrovesumpe og koralrev er udsat for lignende diversitetstab. Udryddelsesraten for arter er ca. 100 gange hurtigere end det ses i fossilhistorien og

¹¹ CBD Secretariat (2006) *op. cit.*

forventes at accelerere, så der er risiko for en ny "masseudryddelse", som den ikke er set siden dinosaurernes forsvinden.

3.2. Årsagerne til biodiversitetstab

De vigtigste faktorer er kendt. Det er hovedsageligt fragmentering af levesteder, nedbrydning og ødelæggelse på grund af ændret landanvendelse, der bl.a. skyldes øget udnyttelse, intensivering af produktionssystemer, ophør af traditionel (ofte biodiversitetsvenlig) praksis, bebyggelse og katastrofer, herunder brande. Andre vigtige årsager er overudnyttelse, udbredelse af invasive fremmede arter og forurening. Den forholdsmæssige betydning af disse faktorer er forskellig fra sted til sted, og ofte optræder flere af dem på samme tid og forstærker hinanden.

Globalt set er der to årsager, som fremskynder processen: befolkningstilvæksten og den enkeltes øgede forbrug. Begge dele vil øges væsentligt og øge presset på bl.a. tropiske skove, andre tropiske økosystemer og økosystemerne i bjergegne. Skønt disse årsager ikke er så vigtige i sammenhæng med biodiversitetstab i EU, er der også her forskellige faktorer, som vil blive forstærket, bl.a. af efterspørgslen efter boliger og transportinfrastruktur.

Andre vigtige faktorer rundt omkring i verden er manglende styring og konventionelle økonomiers manglende erkendelse af de økonomiske værdier, som naturkapital og økosystemfunktioner repræsenterer.

Hertil kommer virkningerne af klimaforandringer på biodiversiteten, som allerede kan observeres (f.eks. ændrede distributions-, migrations- og reproduktionsmønstre). I Europa forventes gennemsnitstemperaturerne frem til 2100 at stige med mellem 2°C og 6,3°C over 1990-temperaturen. Det vil have betydelige konsekvenser for biodiversiteten.

Endelig øges presset på biodiversiteten og økosystemernes funktioner i udviklingslandene og EU af globaliseringsprocessen (herunder handelen i Europa), fordi efterspørgslen efter naturressourcer øges og fremmer udledningen af drivhusgasser og letter spredningen af invasive fremmede arter.

4. HVAD HAR VI GJORT INDIL NU OG HVOR EFFEKTIV HAR INDSATSEN VÆRET?

I denne del gives et overblik over status for gennemførelsen af EF's biodiversitetsstrategi og -handlingsplaner, og samtidig opfylder den kravet om at aflægge beretning til Rådet og Europa-Parlamentet herom. Grundlaget er en revision af biodiversitetsstrategien, som blev gennemført i 2003–2004¹², og som også tager hensyn til den efterfølgende udvikling.

¹² Yderligere oplysninger findes i Malahide-konferencedokumenterne, GD Miljø på Europa-serveren:

http://europa.eu.int/comm/environment/nature/biodiversity/develop_biodiversity_policy/malahide_conference/index_en.htm

4.1. EU's biodiversitetsstrategi

EU's biodiversitetsstrategi tager højde for, at biodiversitet ikke er jævnt fordelt og at visse levesteder og arter er mere udsatte end andre. Som følge heraf lægges der særlig vægt på at skabe og beskytte et omfattende net af områder med den størst mulige naturværdi, nemlig Natura 2000-nettet. Det erkendes dog også, at en stor del af biodiversiteten findes uden for disse områder. Foranstaltninger i miljøet uden for Natura 2000-områderne er omfattet af målrettet naturpolitik (f.eks. foranstaltninger til gavn for udryddelsestruede arter og forbindelser til Natura 2000-områder) og ved at integrere biodiversitetsbehov i landbrugs- og fiskeripolitikken og i andre politikker.

Internationalt har EU fokuseret på at styrke konventionen om den biologiske mangfoldighed (CBD) og andre aftaler med forbindelse til biodiversitet ved at gennemføre dem og støtte biodiversitet ved hjælp af ekstern bistand. EU har gjort en indsats for at regulere handelen med udryddelsestruede arter og fremme synergien mellem Verdenshandelsorganisationen og multilaterale miljøaftaler. Indtil nu har der kun været ringe opmærksomhed omkring biodiversitet i forbindelse med bilaterale og multilaterale handelsaftaler.

4.2. Biodiversitet internt i EU

4.2.1. *Bevarelse af de vigtigste levesteder og arter*

Retsgrundlaget for EU's indsats på dette område er henholdsvis fugledirektivet¹³ og habitatdirektivet¹⁴. Direktiverne er endnu ikke helt gennemført i alle medlemsstater, men der er gjort betydelige fremskridt med udpegelsen af områder til Natura 2000-nettet. Det består af områder, som omfatter "tilstrækkelige" arealer med de 200 vigtigste typer levesteder i EU. Nettet dækker nu ca. 18 % af EU15-landenes territorium. Det går godt fremad med at udvide det til også at dække EU10-landene. Særlige handlingsplaner for bestemte arter har vist sig at være gavnlige for nogle af EU's mest truede arter.

Uløste problemer er bl.a. at der stadig mangler et Natura 2000-net for havmiljøet, udviklingsaktiviteters negative virkning på Natura 2000-områder og de begrænsede midler, der er til rådighed til effektiv forvaltning af områderne og støtteaktioner. Nettets fulde gavn for biodiversiteten og økosystemfunktioner kan ikke realiseres, før der er fundet løsninger på disse problemer.

Medlemsstaternes mest fjerntliggende egne samt oversøiske områder og territorier har betydning for biodiversitet i en international sammenhæng, men de fleste af disse områder er ikke omfattet af naturdirektiverne¹⁵.

¹³ Direktiv 79/409/EF, EFT L 103 af 25.4.1979, s.1, senest ændret ved forordning (EF) 807/2003, EFT L 122 af 6.5.2003, s. 36.

¹⁴ Direktiv 92/43/EØF, EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7, senest ændret ved direktiv 97/62/EF, EFT L 305 af 8.11.1997, s. 42.

¹⁵ Azorerne, Madeira og Kanarieøerne er omfattet.

4.2.2. *Integration af biodiversitet i strategien for bæredygtig udvikling, Lissabon-partnerskabet for vækst og beskæftigelse og miljøpolitikken*

Bevarelse af biodiversiteten er et hovedmål for strategien for bæredygtig udvikling og det sjette miljøhandlingsprogram¹⁶. Det er også blevet anerkendt som et vigtigt mål i forbindelse med øget vækst og beskæftigelse i EU (det indgår i to tredjedele af medlemsstaternes nationale Lissabon-reformplaner). Væsentlige fremskridt inden for miljøpolitikken har haft en gavnlig indflydelse på biodiversiteten. En af de mere iøjnefaldende succes'er har været at mindske påvirkningen fra forurenende stoffer fra punktkilder, f.eks. byspildevand, på floders økologiske tilstand. Forurening fra mere diffuse kilder, f.eks. luftbårne eutrofierende forurenende stoffer, er dog stadig et stort problem. Den senere tids rammedirektiver og temastrategier inden for områderne vand, luft, havmiljø, jord, naturressourcer, bymiljø og pesticider (under udarbejdelse) vil, når de er gennemført, sikre yderligere fremgang.

4.2.3. *Integration af biodiversitet i landbrugs- og landdistriktsudviklingspolitikken*

Landbruget sørger som forvalter af et stort område i EU for at bevare gener, arter og levesteder. I de senere årtier har intensive dyrkningsmetoder og specialisering og en samtidig marginalisering og underudnyttelse af landarealer dog medført et væsentligt biodiversitetstab. Den fælles landbrugspolitik har sammen med den almindelige udvikling i landbrugssektoren været en af drivkræfterne bag disse processer, men har siden 1992 været udformet med sigte på bedre at integrere biodiversitetshensyn. Øget miljøvenligt landbrug, godt landmandskab, økologisk landbrug og støtten til ugunstigt stillede områder har haft en positiv effekt på landbrugsarealers biodiversitet. Reformen af den fælles landbrugspolitik fra 2003 tilgodeser disse og andre biodiversitetsfremmende foranstaltninger. Der burde også fremkomme indirekte fordele for biodiversiteten i forbindelse med foranstaltninger på områderne markeds- og indkomstpolitik, herunder obligatorisk miljøkobling, afkoblet enkeltbetaling pr. bedrift og graduering.

Den nye forordning om landdistriktsudvikling¹⁷ omfatter bl.a. øget støtte til Natura 2000, bibeholdelse af miljøvenligt landbrug og betaling for områder med ulemper. Herudover omfatter den også et sæt foranstaltninger til støtte for bæredygtig skovforvaltning (hvoraf nogle er udformet, så den økologiske værdi øges) som f.eks. miljøbetalinger inden for skovbruget. Hvorvidt der kan drages fuld fordel af disse foranstaltninger, afhænger dog af gennemførelsen i medlemsstaterne og de midler, der er til rådighed.

4.2.4. *Integration i fiskeripolitikken*

Fiskeri og akvakultur i EU har haft en skadelig indflydelse på både kommercielt fangede fiskebestande og på ikke-målarter og levesteder. Der er sket fremskridt i de senere år, når det gælder om at integrere biodiversitetshensyn i fiskeripolitikken, men det er endnu for tidligt at bedømme effektiviteten heraf. Når den reviderede fælles

¹⁶ Afgørelse nr. 1600/2002/EF (EFT L 232 af 10.9.2002, s. 1).

¹⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005, EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1.

fiskeripolitik¹⁸ er helt gennemført, vil den dog mindske presset på bestandene, forbedre de fangede bestandes tilstand og beskytte ikke-målarter og levesteder bedre.

4.2.5. *Integration i regional- og territorialudviklingspolitikken*

Naturdirektiverne og miljøvurderingsdirektivet¹⁹ indeholder krav om, at de potentielle virkninger af visse former for regional og territorial udvikling overvejes. Det omfatter også overvejelse af alternativer og udformning af foranstaltningerne, så de forebygger og mindsker negative virkninger. Omhyggelige vurderinger, som gennemføres tidligt i beslutningsprocessen, har vist sig at være nyttige. Ofte gennemføres vurderinger dog for sent eller er af ringe kvalitet. Den nylige indførelse af strategiske miljøvurderinger²⁰ i forbindelse med visse planer og programmer burde føre til en bedre forenelighed mellem bevarings- og udviklingshensyn, da vurderingen af virkningerne sker meget tidligere i planlægningsprocessen.

4.2.6. *Beskyttelse mod fremmede arter*

Bekæmpelse af invasive fremmede arter blev udpeget som et prioriteret indsatsområde i det sjette miljøhandlingsprogram. Selv om der allerede er givet støtte til lokale bekæmpelsesprogrammer fra LIFE-midler, mangler Fællesskabet stadig en sammenhængende strategi på dette område. Den er nu under udarbejdelse.

4.3. **Biodiversitet i EU's politik over for tredjelande**

4.3.1. *International styring*

EU spiller en aktiv rolle, når det gælder styring af den internationale indsats for biodiversitet. Kommissionen og medlemsstaterne mener dog, at gennemførelsen af konventionen om den biologiske mangfoldighed skal styrkes væsentligt. Fællesskabet søger også aktivt at gennemføre en række andre biodiversitetsrelaterede aftaler og at fremme synergivirkningen mellem disse aftaler.

4.3.2. *Ekstern bistand*

Medlemsstaterne er vigtige bidragsydere til den globale miljøfacilitet (Global Environment Facility), som støtter biodiversitetsprojekter. Disse midler udgør dog mindre end én procent af Fællesskabets og medlemsstaternes samlede årlige budgetter for udviklingsstøtte. Forsøgene på at give biodiversitet en mere fremtrædende plads i disse budgetter har ikke rigtig båret frugt, hovedsageligt på grund af den lave prioritet, som ofte tildeles biodiversitet i forhold til andre presserende behov.

I Kommissionen meddelelse om sammenhæng i udviklingspolitikken²¹ anføres dog: "EU bør fremme finansiering af foranstaltninger til bevarelse af den biologiske mangfoldighed og styrke foranstaltninger til integrering af biologisk mangfoldighed i

¹⁸ KOM(2001) 135 endelig.

¹⁹ Direktiv 85/337/EØF som ændret ved direktiv 97/11/EF, EFT L 073 af 14.3.1997, s. 5.

²⁰ Direktiv 2001/42/EF, EFT L 197, af 21.7.2001, s. 30.

²¹ KOM(2005) 134 endelig.

udviklingsbistanden.” Denne ambition indgår også i EU’s nye udviklingspolitik²² (den europæiske konsensus om udviklingssamarbejde) og i naboskabspolitikken²³.

4.3.3. International handel

Der er påbegyndt en indsats for at behandle spørgsmålet om den virkning, som handelen med træ har på de tropiske skove²⁴, men der er ikke sket meget for at afhjælpe andre handelsrelaterede årsager til skovrydning. Der er sket nogle fremskridt for så vidt angår handelen med vilde dyr ved hjælp af en aktiv indsats for konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter. Mere generelt har EU fremmet integration af miljødimensionen i den internationale handel (f.eks. gennem sit arbejde med handelsrelaterede bæredygtighedsvurderinger) og i en global indsats for at begrænse produktions- og forbrugsmønstre, som ikke er bæredygtige. Indtil videre kan der dog ikke fremvises nogen større konkrete resultater på området biodiversitet.

4.4. Støtteforanstaltninger

4.4.1. Viden

Det sjette rammeprogram²⁵ suppleret med medlemsstaternes forskningsstøtte har bidraget til at styrke en EU-tilgang til forskning i biodiversitet, areal anvendelse og klimaforandringer og til at forbedre den videnskabelige underbygning af den politik, som føres af EU og dens partnerregioner, herunder navnlig partnerregioner i den tredje verden. Der er dog behov for meget mere til at udfylde kritiske huller i vores viden. Det europæiske forum for forskningsstrategier for biodiversitetsområdet (European Platform for Biodiversity Research Strategy) har produceret en nyttig vurdering af forskningsbehovene. Det nylige forslag til det syvende rammeprogram²⁶ giver mulighed for at få opfyldt disse behov ved hjælp af samarbejde, ny infrastruktur og kapacitetsudbygning.

Millenium-vurderingen har været utrolig vigtig, når det gælder om at henlede politikernes og offentlighedens opmærksomhed på tilstanden af og udviklingstendenserne i biodiversiteten og økosystemfunktionerne globalt. Til trods herfor er der i øjeblikket ikke nogen mekanisme, som sikrer at vurderingens resultater jævnlige efterprøves og ajourføres.

4.4.2. Større offentligt kendskab til og deltagelse i processen

Fællesskabets institutioner, medlemsstaterne og civilsamfundet har iværksat en lang række initiativer i denne forbindelse, herunder vedtagelse af direktiver i forbindelse med Århus-konventionen og Countdown 2010-initiativet med deltagelse af en lang række interessegrupper. 2010-målene er en nyttig fokus, som kan bruges til at højne emnets politiske profil.

²² KOM(2005) 311 endelig.

²³ KOM(2003) 104 endelig, KOM(2004) 373 endelig.

²⁴ KOM(2003) 251 endelig.

²⁵ Afgørelse nr. 1513/2002/EF (EFT L 232 af 29.8.2002, s. 1).

²⁶ KOM(2005) 119 endelig.

4.4.3. Overvågning og rapportering

Der er sket fremskridt inden for udvikling og strømlining af indikatorer, overvågning og rapportering. En biodiversitetstilstandsindikator blev udvalgt både som en strukturel indikator i 2004 og som en hovedlinjeindikator for bæredygtig udvikling i 2005. Herudover er Kommissionen i gang med at udvikle et sæt hovedlinjeindikatorer for biodiversitet sammen med Det Europæiske Miljøagentur, som bygger på de indikatorer, der er vedtaget af konventionen for den biologiske mangfoldighed. Der arbejdes også med at udvikle overvågningsmetoder og værktøjer og med at strømline rapporteringen i forbindelse med naturdirektiverne.

5. HVAD DER SKAL GØRES

5.1. En EU-handlingsplan frem til 2010 og tiden derefter

Den politiske nyvurdering i 2003–2004 kulminerede i en vigtig interessentgruppekonference, som blev afholdt under det irske formandskab i Malahide i maj 2004, hvor man nåede til bred enighed om de prioriterede mål for at opfylde 2010-tilsagnene, som det blev udtrykt i konferencerapporten 'Message from Malahide'²⁷

På dette grundlag og ud fra den analyse, der er anført i afsnit 2–4, har Kommissionen udpeget de fire vigtigste politiske områder, hvor indsatsen skal koncentreres, samt ti tilhørende prioriterede mål. Herudover har Kommissionen udpeget fire vigtige støtteforanstaltninger. Målene og støtteforanstaltningerne støttes kraftigt af resultaterne af en nylig offentlig høring²⁸.

Opfyldelsen af målene og støtteforanstaltningerne forudsætter specifikke aktioner med tilhørende mål, der er beskrevet i "EU-handlingsplan frem til 2010 og tiden derefter", der er knyttet som bilag til denne meddelelse. Handlingsplanen omfatter også specifikke aktioner og mål for overvågning, evaluering og rapportering.

Handlingsplanen fremstår som en vigtig ny tilgang til EU's biodiversitetspolitik, idet den både henvender sig til Fællesskabet og medlemsstaterne, beskriver deres rolle i forbindelse med hver aktion og omfatter en sammenhængende plan for prioriterede aktioner knyttet til specifikke tidsbundne mål. Planens succes er afhængig af dialog og partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne og en fælles gennemførelse.

Handlingsplanen er svaret på konventionen om biologisk mangfoldigheds nylige opfordring til at prioritere aktioner frem til 2010²⁹, og den er tænkt som et supplement til EU's strategi og handlingsplaner for biodiversitet. Medlemsstaterne opfordres til at tilpasse deres egne strategier og handlingsplaner, så de tager højde for den.

Kommissionen foreslår, at gennemførelsen af handlingsplanen efter overvejelse i Rådet og Europa-Parlamentet bør underlægges den nuværende ekspertgruppe for biodiversitet.

²⁷ Konferencerapport, GD Miljø på Europa-serveren.

²⁸ GD Miljø's høringsside på Europa-serveren.

²⁹ CBD Secretariat (2006) *op. cit.*

Denne ekspertgruppe bør også sikre samordning og komplementaritet mellem aktioner på fællesskabs- og medlemsstatsniveau.

5.2. De fire vigtigste politiske områder og de ti prioriterede mål

I dette afsnit præsenteres de fire vigtigste politikområder og de ti prioriterede mål; det forklares, hvad de omfatter, og nogle af de vigtigste nøgleaktioner, der er udpeget i handlingsplanen, fremhæves.

5.2.1. OMRÅDE 1: Biodiversitet i EU

Mål

1. At beskytte EU's vigtigste levesteder og arter

Det er absolut nødvendigt at gøre en indsats for EU's vigtigste levesteder og arter, hvis biodiversitetstab skal standses inden 2010, og for at fremme en retablering. Sikring af disse levesteder kræver et større engagement fra medlemsstaterne side med hensyn til at foreslå, udpege, beskytte og effektivt forvalte Natura 2000-områder. Det kræver også, at de styrker nettets sammenhæng, forbindelser og overlevelsessevne, bl.a. ved at støtte beskyttede områder nationalt, regionalt og lokalt. Der bør gøres mere udbredt brug af handlingsplaner for bestemte arter, som det sker for at øge bestanden af de mest truede arter i EU. Der er behov for lignende foranstaltninger for levesteder og arter i EU's yderregioner, hvor naturdirektiverne ikke gælder³⁰.

2. At bevare og retablere biodiversitet og økosystemfunktioner i EU generelt

3. At bevare og retablere biodiversitet og økosystemfunktioner i EU's havmiljø generelt

Natura 2000-nettet og bevarelse af truede arter vil ikke kunne overleve på langt sigt uden et jord-, ferskvands- og havmiljø, som understøtter biodiversitet. De vigtigste aktioner er bl.a.: Optimering af brugen af til rådighed værende foranstaltninger under den reviderede fælles landbrugspolitik, navnlig for at forhindre intensiv dyrkning eller manglende dyrkning af landbrugsjord, skovbrugsjord og skove og støtte til deres retablering; gennemførelse af den kommende skovhandlingsplan, herunder foranstaltninger til forhindring og bekæmpelse af skovbrande; optimering af brugen af til rådighed værende foranstaltninger under den reviderede fælles fiskeripolitik, navnlig for at retablere fiskebestande, mindske virkningerne på ikke-målarter og begrænse skaderne på marine levesteder samt fremme gennemførelsen af vigtige miljørammedirektiver og temastrategier, som mindsker presset på biodiversiteten, navnlig ved at forbedre kvaliteten af ferskvand, havmiljø og jord, og ved at mindske belastningen fra forurening fra diffuse kilder (f.eks. luftbårne forsurende og eutrofierende stoffer, nitrater fra landbrugskilder og pesticider).

³⁰ dvs. frivillige nationale initiativer for Fransk Guyana, Reunion, Guadeloupe og Martinique.

4. *At styrke regional og territorial udviklings forlignelighed med biodiversitet i EU.*

Bedre planlægning på medlemsstats-, regional- og lokalplan er nøglen til at forhindre, minimere og udligne regional og territorial udviklings negative virkninger, hvilket samtidig styrker forligneligheden med biodiversiteten. Det forudsætter, at biodiversitetshensyn indgår i overvejelserne på et tidligere tidspunkt og på et højere niveau i den politiske beslutningsproces. De vigtigste aktioner er bl.a.: Effektiv håndtering af biodiversitet i miljøvurderinger og strategiske miljøvurderinger; sikring af at fællesskabsmidler til regional udvikling gavner og ikke skader biodiversiteten og etablering af partnerskaber mellem planlægnings-, entreprenør- og biodiversitetsinteresser.

5. *At mindske invasive fremmede arters og genotypers virkning på biodiversiteten i EU væsentligt*

Der findes en række foranstaltninger til at forhindre og bekæmpe invasive fremmede arter, men der er stadig nogle huller i lovgivningen, og der bør udvikles en sammenhængende EU-strategi på området samt specifikke aktioner, som bl.a. andet bør omfatte et tidligt varslingsystem.

5.2.2. *OMRÅDE 2: EU og den globale biodiversitet*

Mål

6. *At gøre den internationale styring af biodiversitet og økosystemfunktioner væsentlig mere effektiv*

7. *At yde væsentlig mere støtte til biodiversitet og økosystemfunktioner inden for rammerne af EU's eksterne bistand*

8. *At mindske den internationale handels virkning på den globale biodiversitet og økosystemfunktioner væsentligt*

Der er brug for en ny impuls i Fællesskabets og medlemsstaternes aktiviteter, hvis tilsagnet om at bremse biodiversitetstab globalt inden 2010 skal opfyldes. Der er behov for en mere sammenhængende EU-tilgang, som sikrer en synergivirkning mellem aktiviteter inden for international styring, handel (herunder bilaterale aftaler) og udviklingssamarbejde. Hvad international styring angår, så bør EU fokusere mere på en effektiv gennemførelse af konventionen om den biologiske mangfoldighed og beslægtede aftaler. På området ekstern bistand bør EU øge midlerne, der øremærkes til biodiversitet, og styrke biodiversitetens placering i sektorielle og geografiske programmer. På handelssiden haster det især med foranstaltninger til bekæmpelse af skovrydning i de tropiske egne. Hurtig gennemførelse af handlingsplanen for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet³¹ kan levere et vigtigt bidrag hertil. Effektiv handling i medlemsstaternes oversøiske departementer og territorier er en absolut nødvendighed for EU's troværdighed i denne internationale arena.

³¹ KOM(2003) 251 endelig.

5.2.3. OMRÅDE 3: Biodiversitet og klimaforandringer

Formål

9. At støtte biodiversitetens tilpasning til klimaforandringer

Der er bred videnskabelig og politisk enighed om, at vi er gået ind i en periode med uafvendelige og hidtil usete klimaforandringer. Virkningen på biodiversiteten i EU kan allerede måles. Klimaforandringer kan potentielt over en periode på få tiår underminere vores indsats for bevarelse og bæredygtig udnyttelse af biodiversiteten.

Der er brug for en væsentlig nedbringelse af udledningerne af drivhusgasser globalt set, hvis den langsigtede trussel mod biodiversiteten skal afbødes. Vi er nødt til at opfylde vore forpligtelser jf. Kyoto-protokollen, og der er behov for mere ambitiøse globale udledningsmål til perioden efter 2012 for at begrænse stigningen i den globale årlige gennemsnitstemperatur til højst 2°C mere end før industrialiseringens tid.

Beskyttelse af biodiversiteten kan hjælpe med at begrænse koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren, fordi skove, tørvemoser og andre levesteder oplagrer kulstof. Der vil også være behov for strategier til at hjælpe biodiversiteten tilpasse sig ændrede temperatur- og nedbørsforhold. Det kræver navnlig, at der sikres sammenhæng i Natura 2000-nettet. Der må også lægges vægt på at forebygge, minimere og afbøde potentielle skadevirkninger på biodiversiteten, som skyldes tilpasningen til klimaforandringer og afbødningsforanstaltninger.

5.2.4. OMRÅDE 4: Videnbasen

Formål

10. At styrke videnbasen for bevarelse og bæredygtig brug af biodiversitet væsentligt, både i EU og globalt

At opnå større viden om biodiversitet er en af vor tids største videnskabelige udfordringer. Der er et kritisk behov for, at vi øger vores viden om biodiversitet og økosystemfunktioner, så vi er bedre rustet til at tilpasse vores strategi i fremtiden. Dette forudsætter, at der sker en styrkelse (under syvende rammeprogram og nationale forskningsprogrammer) af det europæiske forskningsrum, dets internationale dimension, forskningsinfrastruktur, grænsefladen mellem videnskab og politik samt kompatible data for biodiversitet. Det bør inddrage fremspirende informations- og kommunikationsteknologier. Under forudsætning af at der kan findes støtte i eksisterende finansieringsprogrammer, vil Kommissionen indrette en EU-mekanisme for uafhængig, autoritativ forskningsbaseret rådgivning, som kan fungere som input til gennemførelsen og yderligere strategiudvikling. Internationalt bør EU udpege måder, hvorpå uafhængig videnskabelig rådgivning til brug i international beslutningstagning kan styrkes, bl.a. ved aktivt at bidrage til konventionen om den biologiske mangfoldigheds overvejelser i forbindelse med evalueringen i 2007 af Millenium-vurderingen og til de igangværende konsultationer om behovet for en forbedret international mekanisme for videnskabelig ekspertise vedrørende biodiversitet.

5.3. De fire vigtigste støtteforanstaltninger

1. Sikring af tilstrækkelige finansielle midler

Det er absolut nødvendigt, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed, både til Natura 2000-nettet og til biodiversitet uden for Natura 2000-nettet. De nye finansoverslag for perioden 2007–13 giver mulighed for samfinansiering af biodiversitet og Natura 2000 under Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne³², Samhørighedsfonden og Strukturfondene³³, Life+³⁴ og syvende rammeprogram. Den budgetnedskæring, som planlagdes ved Det Europæiske Råd³⁵ i december, ville dog helt sikkert påvirke finansieringsmulighederne for biodiversitet i medfør af disse instrumenter. Som følge heraf vil de nationale valg i forbindelse med gennemførelsen være afgørende. Fællesskabet og medlemsstaterne må ved hjælp af hhv. samfinansiering og egne midler sikre tilstrækkelig finansiering af handlingsplanen, navnlig i forbindelse med Natura 2000, landbrugsjord og skove med høj naturværdi, den marine biologiske mangfoldighed, den globale biodiversitet samt forskning, overvågning og registrering af biodiversitet. Under alle omstændigheder skal der ved fordelingen af Kommissionens finansielle midler tages hensyn til de budgetmæssige begrænsninger og være inden for rammerne af de nye finansoverslag.

2. Styrkelse af EU's beslutningsproces

Dette indebærer forbedret koordinering og komplementaritet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, navnlig via ekspertgruppen for biodiversitet, så det sikres at nuværende og nye strategier og budgetter (herunder dem, der udarbejdes i medfør af nationale reformprogrammer til støtte for Lissabon-strategien) tager behørigt hensyn til biodiversiteten; inddragelse af miljøomkostninger (herunder tab af naturkapital og økosystemfunktioner) i beslutningsprocessen; forbedret sammenhæng på nationalt niveau mellem forskellige planer og programmer, som har indflydelse på biodiversiteten; og sikring af, at regionale og lokale beslutninger tages i overensstemmelse med de tilsagn om biodiversitet, der er afgivet på højeste politiske niveau.

3. Etablering af partnerskaber

Dette indebærer etablering af progressive partnerskaber mellem det offentlige, akademiske kredse, bevarelseseksperter, jordejere og -brugere, den private sektor, finanssektoren, uddannelsessektoren og medierne med henblik på at finde løsninger. Det indebærer også, at der bygges på gældende bestemmelser (f.eks. i medfør af den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik) og på udvikling af nye partnerskaber, også uden for EU.

³² Forordning (EF) nr. 1698/2005, EUT L 277 af 21.10.2005, s. 1, og afgørelse nr. 2006/144/EF, EUT L 55 af 25.2.2006, s. 20.

³³ KOM(2004) 492, 493, 494, 495, og 496 endelig.

³⁴ KOM(2004) 621 endelig.

³⁵ Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, Bruxelles, 15. og 16. december 2005.

4. Undervisning, folkeoplysning og deltagelse

Dette indebærer udvikling og implementering af en kommunikationsstrategi til støtte for handlingsplanen i tæt samarbejde med Countdown 2010-initiativet og implementering af Århus-konventionen og dertil hørende direktiver³⁶.

5.4. Overvågning, evaluering og rapporter

Kommissionen aflægger hvert år beretning til Rådet og Europa-Parlamentet om status for handlingsplanens gennemførelse, begyndende med perioden fra denne meddelelser vedtagelse til slutningen af 2007.

Den anden rapport (til slutningen af 2008) kommer til at indeholde en koncis midtvejsevaluering af status i forhold til 2010-målene.

I den fjerde rapport (til slutningen af 2010) gøres der status over, hvorvidt EU har opfyldt sine 2010-tilsagn. Det vil bl.a. omfatte en kvalitativ vurdering af, i hvilket omfang handlingsplanens aktiviteter er gennemført og målene nået, herunder overvejelser af de tilgrundliggende forudsætninger og eventuelle manglende aktiviteter. Evalueringen understøttes med kvantitative data for et sæt nøgleindikatorer for biodiversitet (bilag 2). Der udvikles et biodiversitetsindeks til brug som en bæredygtigheds- og strukturindikator i 2007. Kommissionen udvikler og implementerer disse indikatorer og den hermed forbundne overvågning i samarbejde med medlemsstaterne og civilsamfundet.

Den syvende rapport (til slutningen af 2013) vil omfatte en lignende vurdering, hvori alle handlingsplanens mål for perioden efter 2010 gennemgås.

Disse evalueringer vil blive brugt i forbindelse med den afsluttende vurdering af det sjette miljøhandlingsprogram, revisionen af sektorpolitikker og budgetter i perioden 2007–2013 samt strategier og budgetter for perioden efter 2013.

5.5. Et langsigtet perspektiv for biodiversitet og EU som politisk ramme

At bremse biodiversitetstab og vende udviklingen er vigtige milepæle. Det er dog nødvendigt at se længere frem end 2010 mod et langsigtet perspektiv som en politisk ramme. Dette perspektiv bør anerkende vores afhængighed af naturen og behovet for at finde en ny balance mellem udvikling og bevarelse af naturen. Kommissionen agter at igangsætte en debat om dette emne.

³⁶ Direktiv 2003/4/EF, EFT L 41 af 14.2.2003 s. 26, og 2003/35/EF, EFT L 156 af 25.6.2003, s. 17.