

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Mulighederne for en EU-strategi og mål for biodiversitet for tiden efter 2010

KOM(2010) 4 endelig

(2011/C 48/26)

Ordfører: **Lutz RIBBE**

Kommissionen besluttede den 19. januar 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Mulighederne for en EU-strategi og mål for biodiversitet for tiden efter 2010

KOM(2010) 4 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, der vedtog sin udtalelse den 7. juli 2010.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 465. plenarforsamling den 15.-16. september 2010, mødet den 15. september, følgende udtalelse med 112 stemmer for, 11 imod og 11 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Udvalget havde håbet, at det ikke havde været nødvendigt at udarbejde denne meddelelse, men at politikerne i stedet have realiseret det i 2001 afgivne løfte om at standse tabet af biodiversitet inden 2010 og sørge for genoprettelsen af tabte levesteder. Dette mål er imidlertid ikke blevet opfyldt.

1.2 EØSU peger på to store problemer. På den ene side er bevarelse af biodiversitet endnu ikke rykket i centrum for den politiske indsats, og på den anden side må det konstateres, at samfundet ganske vist generelt har en positiv holdning til naturbevarelse, men at der samtidig også er tale om en stor mangel på viden om miljømæssige sammenhænge. De to problemer er indbyrdes forbundne og skal løses gennem den nye vision for biodiversitet.

1.3 Man må stille spørgsmålstejn ved, om den terminologi, som anvendes af såvel politikere som organisationer, forstås af borgerne. »Biodiversitet«, »arter« eller »økosystemtjenester« er begreber, som kun appellerer til og fascinerer et fåtal.

1.4 EØSU støtter de ambitiøse mål, der blev opstillet i meddelelsens mulighed 4, og som også blev godkendt af miljøministerrådet og Det Europæiske Råd. Hvis der fremover skal opnås resultater, er der behov for en styrket indsats, og det må på forhånd fastlægges, hvilke finansielle midler og ændringer af den udstukne politik der er brug for⁽¹⁾.

1.5 Udvalget opfordrer derfor Kommissionen og Det Europæiske Råd til ikke blot at fastsætte nye deadlines for opfyldelsen af gamle målsætninger, men til endelig at udarbejde en forpligtende og tidsmæssigt afgrænset handlingsplan for alle Kommissionens tjenestegrene, der indeholder delmål, og som tildeles de nødvendige midler. Desuden bør der henvises til nødvendige ændringer på medlemsstatsniveau.

1.6 Bevarelse af biodiversitet er ikke en opgave, der kun tilfalder miljøpolitikken. Set i et langsigtet perspektiv er der tale om en økonomisk nødvendighed, og derfor bør også økonomi- og finansministrene langt om længe fokusere på dette emne.

1.7 På baggrund af samfundets skræmmende mangel på viden om miljømæssige sammenhænge står det klart, at der er behov for yderligere politiske foranstaltninger inden for natur- og miljøuddannelse.

1.8 Budgetreformen samt omlægningen af den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, strukturfondene og andre relevante politikområder vil være en test af EU-politikens seriøsitet, hvad angår beskyttelse af biodiversitet.

1.9 De hidtidige prioriteter i den nye EU 2020-strategi tager ikke højde for udfordringerne på området bevarelse af biodiversitet. Den nye strategi for biodiversitet skal rette op på disse mangler og senere blive en integreret del af EU 2020-strategien.

⁽¹⁾ EUT C 277 af 17.11.2009, s. 62 pkt. 1.4 og 1.5.

1.10 EØSU anser følgende indsatsområder for at være særligt vigtige på EU-niveau:

- ændringer i landbrugs- og fiskeripolitikken,
- sikring og udvikling af Natura 2000-nettet,
- ud- og opbygning af en »grøn infrastruktur« vha. et TEN-biodiversitetsnet,
- integration af biodiversitet i alle EU-politikker,
- en uddannelsesoffensiv på EU-niveau.

1.11 Det er nødvendigt at finde måder, hvorpå landbrug og bevarelse af arter igen kan forbindes med hinanden på bedre vis. I enkelte medlemsstater er der iværksat positive foranstaltninger, der skal vurderes og udbygges. Landmændene skal have incitamenter til at opfylde ovenstående funktioner.

1.12 EØSU forventer, at Den Europæiske Union forbereder sig godt til den 10. konference for parterne i konventionen om den biologiske mangfoldighed og yder et væsentligt bidrag til den nye globale strategiske plan for bevaring af den biologiske mangfoldighed efter 2010.

2. Kommissionens meddelelse

2.1 Det var nødvendigt at udarbejde Kommissionens meddelelse i denne form, fordi EU ikke har opfyldt et af sine centrale miljøpolitiske mål for det sidste årti: i 2001 opstillede Det Europæiske Råd i Göteborg – inden for rammerne af bæredygtighedsstrategien – målet om at bringe tabet af biodiversitet i EU til ophør senest i 2010 og derudover sørge for en genetablering af tabte levesteder. På trods af »EU's handlingsplan for biodiversitet« fra 2006 og reelle resultater med hensyn til etablering af Natura 2000-nettet er dette mål imidlertid ikke blevet opfyldt.

2.2 Kommissionens meddelelse skal ses som et første skridt i retning af en realisering af ovenstående mål. Meddelelsen gør rede for mulighederne for at fastlægge en EU-strategi og mål for tiden efter 2010.

2.3 Argumenterne for at beskytte biodiversiteten beskrives, fremhæves og bifaldes udførligt. Der fokuseres i særlig grad på de samfundsøkonomiske omkostninger/tab, som globalt set vil være forbundet med tabet af biodiversitet, og dermed økosystemtjenester: De skønnes i TEEB-rapporten (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) at beløbe sig til 50 mia. EUR(!) årligt, mens det samlede velstandstab i 2050 formodentlig vil udgøre 7 % af BNP.

2.4 Kommissionen gør det klart, at der med hensyn til beskyttelse af biodiversitet på samme måde som ved klimabeskyttelse er tale om en langsigtet opgave. Derfor bør der ved udviklingen af strategien for biodiversitet opstilles langsigtede mål (tidshorisont: 2050). EU bør dog – analogt med udviklingen på internationalt niveau – opstille et selvstændigt (del)mål for 2020.

2.5 Hvad angår »2020-målet« tilbydes de politiske beslutningstagere 4 muligheder med forskelligt ambitionsniveau, nemlig:

- Mulighed 1. Bremse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU mærkbart senest i 2020;
- Mulighed 2. Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020;
- Mulighed 3. Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genetablere dem;
- Mulighed 4. Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genetablere dem og intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på verdensplan.

3. Generelle bemærkninger til EU's hidtidige biodiversitetspolitik

3.1 En evaluering af EU's hidtidige biodiversitetspolitik giver et skuffende resultat.

3.2 For ca. 10 år siden blev der afgivet et løfte om at standse tabet af biodiversitet inden for et årti og sørge for genskabelsen af levesteder og økosystemer.

3.3 Stort set hvert år har enten Kommissionens tjenestegrene, kommissærer eller Det Europæiske Miljøagentur påpeget, at det, ud over de allerede trufne foranstaltninger, var nødvendigt at gøre en større indsats for at opfylde det opstillede mål. Denne indsats er imidlertid ikke blevet gjort.

3.4 Sidste år indrømmede man, at det fastsatte mål ikke vil blive opfyldt – hvilket ikke kom som nogen overraskelse for EØSU. Udvalget havde allerede i forskellige udtalelser gjort opmærksom på, at man anså de iværksatte politiske foranstaltninger for at være helt utilstrækkelige⁽²⁾.

⁽²⁾ EUT C 195 af 18.8.2006, s. 88 og 96, EUT C 161 af 13.9. 2007, s. 53, EUT C 97 af 28.4. 2007, s.6-11 pkt. 1.3, s. 6-11.

3.5 Den kendsgerning, at EU ikke har opfyldt sit mål for biodiversiteten skyldes ikke, at man ikke havde den fornødne viden om, hvad der måtte gøres, eller at civilsamfundet ikke var parat til at acceptere de nødvendige tiltag. Den væsentligste årsag er, at man på politisk niveau prioriterer kortsigtede økonomiske interesser højere end de langsigtede virkninger af økosystemtjenester. Også på biodiversitetsområdet viser det sig, at vores økonomiske system ikke er bæredygtigt, men baseret på en overudnyttelse af naturressourcerne.

3.6 EØSU bifalder derfor, at Kommissionen udførligt inddrager TEEB-rapporten og på den måde leverer vigtige argumenter for biodiversitetens økonomiske betydning. Udvalget vil imidlertid gerne advare imod, at man hovedsageligt prioriterer biodiversitetens økonomiske potentiale. Det er en kendsgerning at

— der findes mange gode grunde til at bevare biodiversiteten, som man ikke kan eller bør gøre op i penge, herunder f.eks. »naturens iboende værdi«, skabelshistorien, mangfoldighedens kulturelle betydning eller ganske enkelt det faktum, at mennesket identificerer sig med naturen,

— det under ingen omstændigheder må komme så vidt, at man gør nødvendigheden af at bevare en enkelt art afhængig af en beregnet økonomisk nytteværdi.

3.7 EØSU frygter derudover, at TEEB-rapporten kommer til at lide samme skæbne som Stern-rapporten om klimabeskyttelse, hvis advarsler om de langsigtede økonomiske følger af klimaændringerne også er fordampet på politisk niveau. Det er betegnende, at finans- og økonomiministrene hidtil overhovedet ikke har beskæftiget sig med TEEB-rapporten.

3.8 EØSU mener, at det i denne situation ikke kan være hensigten at genbruge gamle målsætninger fra 2001, dvs. udskyde målet for 2010 til 2020 og beskrive nye visioner for 2050, hvor vigtig en langsigtet strategi end er. Det handler tværtimod om at evaluere de hidtidige politikker og instrumenter og langt om længe udforme og gennemføre bedre foranstaltninger, der virker i praksis. EU's nye biodiversitetsstrategi 2020 skal derfor ikke blot indeholde konkrete, kvantificerbare mål og delmål, men også fokusere på en konkret og forpligtende plan for gennemførelsen og en klar ansvarsfordeling. Der skal stilles en passende finansiering til rådighed.

4. Generelle bemærkninger til meddelelsen

4.1 EØSU forstår Kommissionens meddelelse således, at det er hensigten, at den skal starte en ny debat blandt de politisk ansvarlige i EU, der skal munde ud i et tydeligt signal til samfundet og et klart mandat til de ansvarlige tjenestegrene. Udvalget bakker op om denne strategi.

4.2 EØSU bifalder Rådets (miljø) resolution af 15.3.2010, der i alt væsentligt tilslutter sig muligheden 4. Udvalget advarer

imidlertid imod, at man nu - som i 2001 - blot fortsætter som hidtil uden at drage reelle konsekvenser. I så tilfælde risikerer dette nye mål at lide samme skæbne som målsætningen fra 2001.

4.3 Udvalget mener ikke, at det er tilstrækkeligt, at det »kun« er miljøministerrådet, som beskæftiger sig med dette tema og kræver, at man ser på problemet i de øvrige berørte rådskonstellationer. I Kommissionens meddelelse påpeges det udtrykkeligt, at tabet af biodiversitet ud over den miljømæssige og etiske også har en økonomisk dimension. Derfor forventer EØSU, at også først og fremmest økonomi- og finansministrene vil beskæftige sig med denne problematik, og at det vil blive beregnet, hvilke finansielle midler, der skal afsættes til dette område i de kommende budgetforslag samt hvilke yderligere ændringer i økonomi og politik, der vil være forbundet hermed.

4.4 Udvalget er særlig skuffet over, at der i modsætning til 2001, ikke rigtig udsendes nogen signaler fra Det Europæiske Råd. I den nye EU 2020-strategi, der angiveligt har til formål at fremme et »grønt Europa« forekommer begreber som »biodiversitet«, »levesteder«, »naturbeskyttelse« eller »beskyttelse af arter« samt diversiteten i genetiske ressourcer ikke en eneste gang. »Artsrigdom« nævnes beskedne to gange og kun i form af vage formuleringer i forbindelse med temaet »ressourceeffektivitet«. Heller ikke i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i marts 2010 findes der et selvstændigt kapitel, som behandler dette centrale emne. Der er blot tale om en bekræftelse af Rådets (miljø) resolution af 15.3.2010 inden for rammerne af den klimapolitiske problemstilling.

4.5 Det viser sig tydeligt, at betydningen af at bevare biodiversiteten ikke er rykket i centrum for den politiske indsats og tankegang. Dette er et fatalt og uacceptabelt signal at sende til den europæiske offentlighed, hvor der ligeledes mangler indsigt og vilje til handling i væsentligt omfang.

4.6 Den nye strategi for biodiversitet skal tydeliggøre ansvarsfordelingen, f.eks. forholdet mellem EU, medlemsstater, regioner og kommuner, mellem erhvervsliv, organisationer og samfund, men også internt mellem Kommissionens tjenestegrene.

4.7 EØSU er enig med Kommissionen i, at biodiversitet er en opgave, som går på tværs af sektorer. Netop derfor skal den nye strategi for biodiversitet 1) under alle omstændigheder integreres i EU 2020-strategien og 2) diskuteres, tages seriøst og følges op af alle Kommissionens tjenestegrene, således også af generaldirektoraterne for landbrug, energi og transport mm. Med vedtagelsen af EU 2020-strategien, herunder en integreret biodiversitetsmodel, skal alle Kommissionens tjenestegrene forpligte sig til at fremme gennemførelsen. Dertil hører også, at man undersøger, om støtteprogrammer og forordninger lever op til naturbeskyttelseskravene, og at man om nødvendigt tilpasser disse.

4.8 EØSU forventer derfor af Kommissionen, at den i efteråret 2010 offentliggør en detaljeret liste over de konkrete politikområder, hvor der, ifølge de svagt formulerede indsigelser i meddelelsen, er problemer med integrationen af biodiversitetsmålene. I den forbindelse bør det også undersøges, hvorfor biodiversitetsstrategien fra 2006, der trods alt indeholdt ca. 160 forskellige foranstaltninger, ikke var tilstrækkelig til at skabe resultater.

4.9 Den nye strategi for biodiversitet skal gøre det klart, hvilke instrumenter og politiske ændringer der skal til for at løse de kortlagte problemer.

4.10 Den kommende budgetreform og de nye retningslinjer for landbrugs- og fiskeripolitikken samt strukturfondene, der er centrale EU-politikker, bliver i den forstand også en slags realitetstest af EU's biodiversitetspolitik, både hvad angår det i årevis fremsatte krav om biodiversitetens integration i andre politikker og med hensyn til den nødvendige finansiering (EU's udgifter til bevarelse af biodiversitet udgør 0.1 % af budgettet. På den anden side findes der mange udgifter, som har en negativ indvirkning på biodiversiteten).

4.11 I den forbindelse henviser EØSU til den afgørende rolle, som landbruget spiller for biodiversitetens bevarelse. En stor del af artsrigdommen er opstået inden for rammerne af traditionelle landbrugsmæssige driftsformer, der imidlertid i dag – som regel af økonomiske grunde – ikke længere har noget livsgrundlag.

4.12 Det er derfor nødvendigt at finde måder, hvorpå landbrug og bevarelse af arter igen kan forbindes med hinanden på bedre vis. I enkelte medlemsstater er der iværksat positive foranstaltninger, der skal vurderes og udbygges. Landmændene skal have incitamenter til at opfylde ovenstående funktioner ⁽³⁾.

4.13 Beskyttelse af havets biodiversitet har særlig stor betydning. I de fleste EU-lande er man ikke specielt opmærksomme på havmiljøspørgsmål, og der er et relativt lille pres på de regeringer og institutioner, der har ansvaret for beskyttelsen af havmiljøet. Det er nødvendigt at se på effektiviteten af de nuværende systemer for beskyttelse af havets ressourcer og gøre en indsats for at give beskyttelsen af havmiljøet højere prioritet i uddannelsesprogrammer og den økonomiske forvaltning.

4.14 EØSU forventer, at Den Europæiske Union forbereder sig godt til den 10. konference for parterne i konventionen om den biologiske mangfoldighed og yder et væsentligt bidrag til den nye globale strategiske plan for bevaring af den biologiske mangfoldighed efter 2010.

5. Særlige bemærkninger

5.1 Det fremgår med al tydelighed, at den eksisterende lovgivning, samt de eksisterende regler og foranstaltninger, ikke er tilstrækkelige til at sikre biodiversiteten eller sagt med andre ord: tabet af biodiversitet sker ikke på grund af vedvarende

overtrædelser af de eksisterende bestemmelser, men – i stort omfang – inden for rammerne af disse. En indsats for naturbeskyttelsen viser sig ofte at have negativ indvirkning på konkurrenceevnen. På den anden side bliver biodiversitetens økonomiske betydning ganske vist diskuteret oftere og oftere i fagkredse, men denne dimension er stadig ikke reelt accepteret eller anerkendt. EØSU forventer, at Kommissionen og Rådet i særlig grad vil beskæftige sig med denne problemstilling og udarbejde en løsningsmodel. Kravet om en internalisering af de eksterne omkostninger, der ofte er blevet fremført, men kun sporadisk gennemført, kan her yde et bidrag.

5.2 Særligt i den fælles landbrugspolitik skal bevarelse af biodiversitet spille en større rolle. Med landbrugsreformen efter 2013 skal kriterier for bevarelse af biodiversitet indgå som en vigtig bestanddel af den fælles landbrugspolitik med det formål at løse den nuværende konflikt mellem økonomiske aktiviteter og naturbeskyttelse.

5.3 Man bør intensivt arbejde videre med meddelelsens ide om en »grøn infrastruktur«. Hvis målene for biodiversitet skal opfyldes, er der ikke blot behov for et sammenhængende system af beskyttede områder som det, der for tiden er under opbygning med Natura 2000-nettet, der er også brug for et lineært europæisk biotopsystem, eller hvad der i europæisk sprogbrug kaldes et »transeuropæisk net for natur«. Det kan dreje sig om følgende:

- korridorer for vandrende vildtlevende dyrearter som ulv, los, bjørn, vildkat mm., som f.eks. består af lineært forbundne skovområder,
- en forbindelse af kyst- og flodområder samt vådbiotoper inden for rammerne af gennemførelsen af vandrammedirektivet (VRD), der vil være gavnligt for arter, der er tilknyttet vådområder (åbne landskaber) eller
- markskel, læhegn, markhegn, græsarealer, der er artsrige (engarealer), passager for arter, der lever i åbent landskab (i tilknytning til landbrugsstøtten).

5.4 Et sådant TEN-»natur«-net vil være til fordel for såvel nettet af Natura 2000-områder som gennemførelsen af vandrammedirektivet og ville ligeledes udgøre et delvist svar på de udfordringer, som er forbundet med klimaændringerne. Det ville give landdyrearter mulighed for at reagere på klimaændringerne ved at vandre fra et område til et andet. Mindst lige så vigtigt er det imidlertid, at et sådant netværk vil gøre det muligt for hidtil isolerede bestande af en art at blande sig, hvilket er væsentligt for overlevelseschancerne.

5.5 Det er på høje tid, at EU etablerer en tilstrækkelig støttemekanisme til sikring og videreudvikling af Natura 2000-områder, den hidtidige kerne i EU's biodiversitetspolitik.

⁽³⁾ EUT C 354 af 28.12.2010, s. 35.

5.6 Det er korrekt, at Kommissionen henviser til den forskellige forekomst af »biodiversitet«. Der findes regioner, hvor biodiversiteten fortsat er høj, og andre, hvor særligt menneskers aktivitet har reduceret mangfoldigheden drastisk. Dette må imidlertid ikke resultere i, at man drager de forkerte konklusioner: politiske foranstaltninger, herunder finansiel støtte, må ikke kun fokusere på de såkaldte hot spots på biodiversitetsområdet. Også og netop i regioner med beskeden biodiversitet er der behov for en bred vifte af politiske instrumenter for henholdsvis at bevare og genoprette økosystemfunktionerne. På den anden side må de medlemsstater, der stadig har et højt beskyttelsesniveau eller -potentiale ikke »straffes«, men snarere belønnes.

5.7 Foranstaltninger til bevarelse af biodiversitet skal ikke kun gennemføres over en bred front. EU's nye biodiversitetskoncept bør også fremhæve den positive sammenhæng mellem klimaindsats og beskyttelse af arter, og derfor i særlig grad fremme bevarelse og udvikling af hede-, våd- og græsningsarealer samt bæredygtige skovøkosystemer. Politikken for anvendelse af biomasse til energiformål må ikke modarbejde

denne strategi. For at forhindre dette skal der indføres bæredygtighedskriterier, der også skal anvendes på andre områder (f.eks. med hensyn til fodermidler).

5.8 EØSU fremhæver endnu en gang, at det vil have afgørende betydning, at der i samfundet og erhvervslivet skabes en reel bevidsthed om vigtigheden af at bevare biodiversiteten. På trods af alle eksisterende programmer og miljøorganisationernes indsats er dette langt fra tilfældet.

5.9 Alene ordvalget i den sektorspecifikke politik giver anledning til spørgsmål: hvad forstår den almindelige borger ved begrebet »biodiversitet«. Giver begreberne »arter« eller »økosystemtjenester« nogen mening for borgerne? Mange undersøgelser dokumenterer en skræmmende mangel på viden om miljømæssige sammenhænge. Også derfor bliver konklusionen som følger: naturbevarelse er ikke kun en opgave for miljøministrene, også uddannelsespolitikken må yde et bidrag til sikring af den nødvendige basisviden.

Bruxelles, den 15. september 2010

Mario SEPI
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
