



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 3.5.2011
SEK(2011) 541 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Vores livsgaranti, vores naturkapital: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020

{KOM(2011) 244 endelig}
{SEK(2011) 540 endelig}

1. INDLEDNING

I marts 2010 vedtog Det Europæiske Råd et ambitiøst nyt hovedmål for biodiversitet som afløser for 2010-målet. Det nye mål opfordrer til at standse tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester i EU frem til 2020 og, for så vidt det kan gennemføres, retablere disse og samtidig intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på globalt plan.

De nuværende politiske rammer for biodiversitet giver ikke EU mulighed for at nå hovedmålet for 2020. Rådet opfordrede derfor Kommissionen til at udvikle en ny strategi, som skulle omfatte mål og de nødvendige, gennemførlige og omkostningseffektive foranstaltninger og aktioner, der kræves for at nå disse mål. Rådet ønskede, at strategien skulle afspejle de endelige resultater af den tiende partskonference under konventionen om biodiversitet (CBD CoP10), som fandt sted i Nagoya i Japan i oktober 2010, og at den skulle færdiggøres hurtigst muligt efter konferencen.

2. PROBLEMSTILLING

EU's 2010-referencescenarie for biodiversitet viser, at i gennemsnit er kun 17 % af de vurderede levesteder i en god bevaringstilstand, og op til 25 % af dyrearterne i EU er truet af udryddelse. De fleste økosystemer kan ikke længere levere en optimal kvalitet eller mængde af de tjenester, der er grundlaget for mange økonomiske aktiviteter, herunder bestøvning af afgrøder, ren luft og rent vand eller oversvømmelses- og erosionsregulering.

I EU trues biodiversiteten især på grund af tab af levesteder som følge af ændret arealanvendelse og -opsplitning, forurening, rovdrift på ressourcerne, invasive arter og klimaforandringer. Disse belastninger er alle enten konstante eller øges hele tiden. Globalt er situationen næsten den samme. Presset skyldes også indirekte årsager, som hænger sammen med f.eks. demografiske eller kulturelle valg eller livsstilsvalg, markedsbrister eller økonomiske strukturer, størrelse og vækstrater.

Forringelse og tab af biodiversitet har betydelige miljømæssige, økonomiske og sociale konsekvenser både i EU og på globalt niveau. Tab af bevoksning langs floder har f.eks. påvirket samfundet som helhed i form af mindsket modstandsdygtighed over for oversvømmelser, ringere vandrensning, forringet rekreativ værdi og herlighedsværdi og mindsket CO₂-lagring. Visse erhvervssektorer er i en meget udsat position, da de direkte eller indirekte er afhængige af biodiversiteten og økosystemtjenester. Biodiversitetstab har også en væsentlig indflydelse på arbejdsmarkedet, eftersom hver sjette arbejdsplads i Europa direkte eller indirekte er knyttet til miljø- eller biodiversitetsområdet. Det begrænser også en række økosystemtjenester, som er væsentlige for at opretholde en sund befolkning - lige fra leveringen af fødevarer og drikkevand til ren luft og medicin. Herudover har biodiversitetstab også stor betydning for EU's territoriale sammenhæng, idet biodiversiteten og økosystemer i mange egne af Europa er grundlaget for den sociale struktur og identitet.

De foranstaltninger, der foreslås i det følgende, er foranstaltningerne med den største EU-merværdi og -indflydelse. Det er dog klart, at hvis der ikke gøres en parallel indsats på medlemsstatsniveau, så vil foranstaltningerne ikke være nok til at opfylde målet om at standse tabet af biodiversitet. Hvis hovedmålet for 2020 skal nås, er der brug for en blanding af

foranstaltninger på EU-plan og på nationalt, regionalt eller lokalt plan, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet. Der vil måske være brug for differentierede foranstaltninger, alt efter medlemsstat og region.

3. LANGSIGTEDE MÅL OG DELMÅL

Det overordnede mål er 2020-biodiversitetsmålet for EU og dets tre elementer. At opfylde hovedmålet for 2020 anses også for at være et mellemliggende skridt hen imod at nå det langsigtede mål for 2050-visionen og måden, hvorpå EU kan opfylde sine forpligtelser i forhold til de globale 2020-mål for biodiversitet.

Der peges på særlige delmål under hensyntagen til de faktorer, der førte til, at EU ikke kunne nå 2010-målet, og behovet for opfylde de globale biodiversitetsmål, der blev aftalt på CBD CoP10. En evaluering af den aktuelle EU-politik og -lovgivning viser, at for to af de direkte årsager til biodiversitetstab — klimaforandringer og forurening — er der ingen større huller i politik- og lovgivningsdækningen. Derimod er der store huller, når det drejer sig om ændret arealanvendelse, rovdrift på ressourcerne og invasive fremmede arter. Som følge heraf er der tre delmål, som er fokuseret på at afhjælpe disse årsager. De tre resterende delmål er svaret på 2050-visionen og 2020-hovedmålets opfordringer om at bevare og forbedre biodiversiteten og økosystemtjenester i EU (både inden for og uden for rammerne af Natura 2000-nettet af beskyttede områder) og på globalt niveau.

De forskellige muligheder for operationelle mål og forskellige ambitionsniveauer blev overvejet ud fra deres potentiale til at kunne bygge videre på referencescenariet frem til 2020 og opfylde det overordnede mål og visionen. De seks operationelle mål er vist i tabel 1.

Generelle målsætninger	Specifikke mål	Operationelle mål
Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU frem til 2020.	Fuldstændig gennemførelse af direktiverne om fugle og levesteder	Mål 1 - Standse statusforringelsen for alle arter og levesteder, der er omfattet af EU-naturlovgivning, og realisere en mærkbar og målelig forbedring i deres status, således at der i forhold til de nuværende vurderinger i 2020 vil være: i) 100 % flere levestedsvurderinger og 50 % flere arts-vurderinger i medfør af habitatdirektivet, der opviser en forbedret bevarelsesstatus, og ii) 50 % flere arts-vurderinger i medfør af direktivet om fugle, der opviser en sikker eller forbedret status.
	Øge landbrugets og skovbrugets bidrag til bevarelse og forbedring af biodiversiteten*	Mål 3a - Frem til 2020 sørge for at mest muligt landbrugsareal, herunder græsningsarealer, agerjord og permanente afgrøder, omfattes af biodiversitetsrelaterede foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik, så bibeholdelsen af biodiversiteten sikres, og der sker en mærkbar forbedring(*) i bevarelsesstatus for arter og levesteder, der er afhængige af eller påvirkes af landbrug, og i leveringen af økosystemtjenester sammenholdt med EU's 2010-referencescenarie, og således bidrage til en bæredygtig forvaltning. Senest i 2020 have skovforvaltningsplaner ¹ eller lignende instrumenter – på linje med principperne om bæredygtig skovforvaltning- på plads for alle skove, som er offentligt ejede og for skovområder over en vis størrelse(**) (fastlægges af medlemsstaterne eller regionerne og meddeles i deres planer for udvikling af landdistrikterne), som modtager støtte under EU-politikken for udvikling af landdistrikter, så der sker en mærkbar forbedring(*) i bevarelsesstatus for arter og levesteder, der er afhængige af eller påvirkes af skovbrug, og i leveringen af økosystemtjenester sammenholdt med EU's 2010-referencescenarie.

¹ Som defineret i SEK(2006) 748.

		(*)For begge disse mål skal forbedringer måles i forhold til de kvantificerede mål for forbedringer af bevarelsesstanden for hhv. arter og levesteder af EU-interesse (mål 1) og retablering af skadede økosystemer (mål 2). (**) For mindre skovbrug kan medlemsstaterne give yderligere incitamenter til at opmuntre til vedtagelsen af forvaltningsplaner eller lignende instrumenter, der er i overensstemmelse med principperne for bæredygtig skovforvaltning.
	Sikre en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne	Mål 4 - Nå maksimale bæredygtige fangstniveauer ² senest 2015. Nå en alders- og størrelsesfordeling for populationen, der er kendetegnende for en sund bestand, ved hjælp af en fiskeriforvaltning uden nogen væsentlige negative virkninger på andre bestande, arter og økosystemer med sigte på at nå en god miljøstatus senest i 2020, jf. kravene i havstrategirammedirektivet.
	Bekæmpelse af invasive fremmede arter	Mål 5 - Senest 2020 er invasive fremmede arter og deres migrationsruter identificeret og prioriteret; prioriterede arter bekæmpes eller udryddes, og migrationsruterne kontrolleres for at forebygge indtrængen og etablering af nye invasive fremmede arter.
Retablering af økosystemtjenester i det omfang, det er muligt	Bibeholde og retablere økosystemer og økosystemtjenester	Mål 2 - Frem til 2020 bibeholde og forbedre økosystemer og økosystemtjenester ved at etablere grøn infrastruktur og retablere mindst 15% af de skadede økosystemer.
Øge EU bidrag til at undgå biodiversitetstab på globalt niveau	Medvirke til at forhindre tab af biodiversitet globalt	Mål 6 - I 2020 har EU øget indsatsen for at modvirke biodiversitetstab på globalt plan.

Tabel 1: Langsigtede mål, delmål og operationelle mål

4. FORANSTALTNINGER OG DERES VIRKNINGER

For hvert mål foreslås der et sammenhængende sæt supplerende foranstaltninger, der er nødvendige for at nå målet. De sandsynlige virkninger af disse foranstaltninger analyseres i forhold til miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger, og der foretages en skelnen ud fra typen af foranstaltning, hvor dette er hensigtsmæssigt.

Da mange af foranstaltningerne vil blive udviklet yderligere og analyseret i forbindelse med konsekvensanalyser, der gennemføres for andre forslag, som er under udarbejdelse, vurderes virkningerne hovedsageligt kvalitativt (tabel 2). Størrelsen af aggregerede kvantitative virkninger er anført, hvor det har været muligt, og der er også anført eksempler på specifikke tilfælde på projektniveau til orientering. Fordelingen af virkningerne i EU og forventede internationale konsekvenser er også vurderet, hvis det er relevant.

		Miljømæssige virkninger	Økonomiske virkninger	Sociale virkninger
--	--	-------------------------	-----------------------	--------------------

² EU forpligtede sig på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i 2002 til at nå maksimale bæredygtige fangstniveauer senest 2015 og senere til de nye fiskerimål for 2020, der blev vedtaget på CBD COP10.

Mål 1	+	Øget biodiversitet i og økosystemtjenester fra Natura 2000-områder, bedre modstanddygtighed over for stressfaktorer som klimaforandringer. Synergivirkninger i forhold til rammedirektiverne om vand og havstrategi.	Øgede fordele fra økosystemtjenester. Begrænsede private forretningsmuligheder i Natura 2000.	Øget beskæftigelse i landdistrikter på mellemlangt sigt.
	-		Brøkdel af de samlede forvaltningsomkostninger på 5,8 mio. EUR årligt.	Eventuelt tab af arbejdspladser på kort sigt på grund af begrænset adgang til ressourcer.
Mål 2	+	Bevarede og forbedrede økosystemer og økosystemtjenester, f.eks. ren luft og rent vand, CO2-lagring og afbødning af naturkatastrofer. Økosystemer er mere modstanddygtige og mindre sårbare over for klimaforandringer. Synergivirkninger i forhold til rammedirektiverne om vand og havstrategi.	Øgede fordele fra økosystemtjenester. Ingen aggregerede skøn over fordelene, men tal fra projekter viser omkostnings/fordelsforhold på mellem 3 og 75. Nye investeringsmuligheder for erhvervslivet og innovationspotentiale. Fordele i form af afbødning af klimaforandringer.	En række sociale fordele, både i byer og landdistrikter, f.eks. positive virkninger på sundhed og livskvalitet, æstetiske og psykologiske fordele, mindsket udsættelse for naturkatastrofer, nye beskæftigelsesmuligheder inden for naturretablering og -bevarelse.
	-		Omkostningerne vil være flere milliarder EUR årligt, men investeringer i grøn infrastruktur kunne erstatte dyrere investeringer i "grå" infrastruktur.	
Mål 3	+	Bevarede og forbedrede landbrugs- og skovbrugsøkosystemer og økosystemtjenester, herunder CO2-lagring, erosionsforebyggelse, forureningsbekæmpelse og vandrensning. Synergivirkninger i forhold til vandrammedirektivet.	Nye muligheder for diversificering i landbrugssektoren; bedre indkomster til landbrugere i Natura 2000-områder og områder med stor naturværdi; øget konkurrenceevne og diversificering i skovbrugssektoren.	Bidraget til udviklingen i ugunstigt stillede landdistrikter, nye arbejdspladser.
	-		Omkostningerne vedrører finansiering fra søjle 1- og søjle 2-foranstaltninger, som delvis vil bidrage til at finansiere forvaltningen af Natura 2000-områder og områder med høj naturværdi. Sandsynligvis snarere ændring af udgiftsprioriteringer end af nettoomkostninger. Omkostninger i forbindelse med skovforvaltningsplaner mere end opvejes af betalinger til udvikling af landdistrikter.	
Mål 4	+	Øgede og mere bæredygtige fiskepopulationsniveauer, bevarede og forbedrede marine økosystemer og økosystemtjenester. Synergivirkninger i forhold til havstrategirammedirektivet.	Positiv langsigtet virkning på indtægterne fra fiskeri. Øget effektivitet i de offentlige udgifter.	Forebygge negative virkninger for beskæftigelsen i tilfælde af et sammenbrud i fiskebestande.
	-		Negative virkninger på indtægter fra fiskeri på kort sigt. Højere forvaltningsomkostninger for at undgå negative virkninger for økosystemerne.	Øgede sociale udgifter på kort sigt i forbindelse med en reducere af fiskeflåder.
Mål	+	Mindsket pres på arter og	Mindskede økonomiske skader	Mindskede negative virkninger for

5		levesteder fra invasive fremmede arter. Stærke synergivirkninger i forhold til andre mål, f.eks. bevarelse af økosystemer.	Groft skøn giver fordele i form af undgåede skadesomkostninger på mellem 1 og 9 mia. EUR årligt.	menneskers sundhed, undgåede tab af arbejdspladser, bedre kulturelle goder og rekreative aktiviteter.
	-		40-190 mio. EUR årligt.	
Mål 6	+	Øget global biodiversitet, navnlig i udviklingslande, øgede økosystemtjenester som f.eks. CO2-lagring, vandforsyning, -rensning og -binding. Også visse forbedringer i EU.	Økonomiske fordele fra biodiversitet og økosystemtjenester, f.eks. afbødning af klimaforandringer, øgede høstudbytter på grund af bestøvning i udviklingslande. Fordele for genetisk mangfoldighed i EU og udviklingslande (kosmetik- og medicinalprodukter). ABS-protokollen sørger for retligt sikret ressourceadgang for EU-virksomheder.	Fattigdomsbekæmpelse. Mindsket risiko for sociale negative virkninger, der skyldes naturkatastrofer. Sundhedsfordele. Bedre levevilkår for urbefolkninger som følge af traditionel videnudveksling.
	-		EU's bidrag til finansiering af global biodiversitet øges frem til 2020; omkostninger ved ABS-protokollen for EU's erhvervssektor.	

Tabel 2: Vigtigste omkostninger og fordele ved at nå målene

I rapporten gennemgås prioriteringen af aktiviteter under hvert mål. Mål 2 og 5 sørger for en hurtig politisk indsats inden for områder, som i øjeblikket ikke indgår i EU's politiske rammer for biodiversitet, og de har derfor potentiale til at levere betydelige og hurtige positive resultater. En bedre gennemførelse og integration i sektorerne er dog også en vigtig forudsætning, hvis de langsigtede mål skal nås.

5. FINANSIERING OG FORVALTNING

En af de vigtigste grunde til, at EU's mål for 2010 ikke kunne nås, var utilstrækkelig finansiering, så det er vigtigt at sikre, at der er tilstrækkelig og effektiv finansiering til rådighed til gennemførelsen af 2020-biodiversitetsstrategien. For nogle mål vil der skulle fokuseres på en effektiv anvendelse og omfordeling af nuværende midler, men der vil også være brug for øge finansieringen fra nuværende kilder og finde nye kilder – både offentlige og private – som skal findes og fremmes på både EU-niveau og nationalt og globalt niveau.

I den nuværende programperiode og uden at foregribe forhandlingerne om de kommende flerårige finansielle rammer kan dette nås ved en mere rationel brug af tilgængelige midler og ved at få flest mulige sidegevinster ud af de forskellige finansieringskilder, herunder også finansiering til udvikling af landbruget og landdistrikter, fiskeri, regionalpolitik og klimaforandringer. Det må sikres, at man får mest muligt ud af de muligheder, der byder sig i forbindelse med reformen af f.eks. den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og samhørighedspolitikken, og nye politiske initiativer som flagskibsinitiativet om ressourceeffektivitet og de kommende finansielle overslag, således at de påtænkte mål og visionen kan opfyldes i praksis. Det bør undersøges, om biodiversitetsmål bør indgå som et led i de fælles strategiske rammer, som Kommissionen i øjeblikket overvejer, med sigte på at prioritere midlerne under de fem finansieringsinstrumenter inden for landdistrikt-, regional-, social- og fiskeripolitikken.

Der er også behov for innovative finansieringsmekanismer til at fremskaffe både offentlige og private midler på alle niveauer. På EU-niveau og nationalt niveau kan reformer af systemer med skadelige subsidier frembyde muligheder, i overensstemmelse med 2020-strategien og det globale CBD-mål. På EU-niveau vil betaling for økosystemtjenester blive udbygget yderligere, så private og offentlige miljøgoder fra landbrugs- og skovbrugsøkosystemer og marine økosystemer belønnes. Der bør også indføres incitamentter til at fremme startinvesteringer i grønne infrastrukturprojekter og bevarelsen af økosystemer, f.eks. ved hjælp af målrettede EU-finansieringsstrømme og offentlige/private partnerskaber. Potentialer for biodiversitetsudligninger eller –kompensation vil blive undersøgt som en mulighed for at undgå "nettab" af biodiversitet.

De fælles EU- og CBD-mål skal nås via en blanding af foranstaltninger på subnationalt og nationalt niveau og EU-niveau. Det forudsætter en tæt samordning mellem alle parter, der er involveret i gennemførelsen. Det foreslås, at opstille fælles gennemførelsesrammer, hvor hver medlemsstat lader EU-målene indgå som led i sin egen nationale strategi og handlingsplan for biodiversitet og supplerer dem med de nødvendige nationale mål, idet der også tages hensyn til de globale mål, der blev vedtaget på COP10. Lokale og regionale myndigheder, den private sektor og civilsamfundet spiller også en vigtig rolle, og deres deltagelse i gennemførelsen af strategien må fremmes og lettes på alle niveauer.

6. OVERVÅGNING, TILSYN, KOMMUNIKATION OG VEJEN FREM

Kommissionen vil sammen med andre partnere frem til 2010 udarbejde logiske rammer, der gør det muligt at overvåge tendenser og vurdere fremskridtene med at omsætte foranstaltninger og mål på en sammenhængende måde, med udgangspunkt i EU's 2010-referencescenarie for biodiversitet og et fælles sæt aftalte indikatorer. Der vil også blive lagt

vægt på synergivirkninger i forhold til og bedre integration i bestående initiativer. Kommissionen vil også fortsætte med at udfylde huller i vidensgrundlaget, herunder navnlig for så vidt angår forbindelserne mellem biodiversitet, økosystemer og økosystemtjenester. På globalt plan støtter EU indsatsen for at oprette en mellemstatslig videnspolitikplatform vedrørende biodiversitet og økosystemydelser (IPBES), som skal styrke samspillet mellem videnskab og politik.

Kommissionen vil i samråd med medlemsstaterne udvikle et rapporteringssystem, som strømlines med og tilpasses tilsyns- og rapporteringsforpligtelser i henhold til CBD, hvor det er muligt. Endelig vil der blive gjort en indsats for at øge offentlighedens forståelse for betydningen af biodiversiteten, og den rolle, som alle interesseparter kan spille, når det gælder bevarelse af og sikring af en bæredygtig udnyttelse af biodiversiteten.

Med udgangspunkt i ovenstående prioriteter, mål og aktioner vil Kommissionen fremlægge konkrete forslag og initiativer, der skal gennemføre de forskellige dele af strategien, herunder også et initiativ om grøn infrastruktur senest 2012, en strategi vedrørende invasive fremmede arter i 2012 og et lovforslag om gennemførelsen af ABS-protokollen i 2012. De vil blive ledsaget af konsekvensanalyser, hvis det er relevant. De igangværende reformer af bl.a. den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og samhørighedspolitikken er en god lejlighed til at øge synergivirkningerne i forhold til og maksimere sammenhængen med biodiversitetsstrategiens mål og foranstaltninger.

Der gennemføres en midtvejsevaluering af strategien senest i begyndelsen af 2014 og en afsluttende vurdering i 2020. Kommissionen kan foretage en revision af målene, hvis det er nødvendigt i lyset af nye oplysninger, og kan overveje yderligere og supplerende tiltag, hvis aktuelle udviklinger og nye prioriteter på nationalt niveau, EU-niveau eller globalt niveau taler for det.