



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 3.5.2011
SEC(2011) 541 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: Nuestro seguro de vida y capital
natural**

{COM(2011) 244 final}
{SEC(2011) 540 final}

1. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2010, el Consejo Europeo adoptó un nuevo y ambicioso objetivo principal en relación con la biodiversidad para sustituir al objetivo de 2010, a punto de expirar. El nuevo objetivo principal consiste en detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos no más tarde de 2020 y restaurarlos en la medida de lo posible, intensificando al mismo tiempo la aportación de la Unión Europea a la lucha mundial contra la pérdida de biodiversidad.

El actual marco político de la biodiversidad no permite a la UE alcanzar su objetivo principal en 2020. Por ese motivo, el Consejo solicitó a la Comisión que elaborase una nueva estrategia, la cual debería incluir, además de los objetivos idóneos, las medidas y actuaciones necesarias para alcanzarlos, que habrían de ser viables y eficaces desde el punto de vista de los costes. El Consejo pidió que la estrategia reflejase los resultados finales de la Décima reunión de la Conferencia de Las Partes (CoP10) en el Convenio sobre la diversidad biológica, celebrada en Nagoya (Japón) en octubre de 2010, y que estuviera lista lo antes posible tras dicha reunión.

2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La base de referencia de la biodiversidad existente en la Unión Europea en 2010 muestra que, en promedio, tan sólo el 17% de los hábitats evaluados gozan de un estado de conservación favorable, y hasta un 25% de las especies animales de la UE se encuentran en peligro de extinción. La mayor parte de los servicios ecosistémicos no pueden ya realizar de manera óptima, ni cualitativa ni cuantitativamente, funciones como la polinización de cultivos, la purificación del aire y el agua, y el control de las inundaciones y la erosión, todas las cuales sustentan numerosas actividades económicas.

La biodiversidad europea se encuentra gravemente amenazada por la pérdida de hábitats provocada por los cambios y la fragmentación que se han producido en el uso del suelo, la contaminación, la sobreexplotación y el uso insostenible de recursos, las especies invasoras y el cambio climático. Esos factores de presión se mantienen constantes o aumentan de intensidad, viviéndose una situación similar en el resto del mundo. Las causas son factores indirectos que tienen relación, por ejemplo, con la demografía, los estilos de vida y formas culturales, las deficiencias del mercado, y la estructura, tamaño y crecimiento de la economía.

Tales fenómenos de degradación y pérdida tienen consecuencias medioambientales, económicas y sociales significativas, tanto en el interior de la Unión Europea como en el resto del mundo. Por ejemplo, la pérdida de humedales ribereños repercute en el conjunto de la sociedad, debido a la disminución que provoca en los servicios de control de inundaciones, purificación del agua, ocio y recreo y almacenamiento de carbono. Algunos sectores económicos resultan especialmente afectados, al depender directa o indirectamente de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. La pérdida de biodiversidad repercute también en el empleo, pues uno de cada seis puestos de trabajo que existen en Europa está relacionado de algún modo con el medio ambiente y la biodiversidad, ya sea de manera indirecta o directa. También limita la prestación de diversos servicios ecosistémicos que son esenciales para la salud pública, y que van desde el abastecimiento de alimentos y agua potable hasta el aire limpio y la medicina. Asimismo, gravita considerablemente sobre la cohesión territorial de la

UE, ya que la biodiversidad de los ecosistemas cimienta el tejido social y la identidad de numerosas regiones europeas.

Las actuaciones que se proponen en el presente documento son aquellas respecto de las cuales la intervención de la UE posee un mayor valor añadido y un efecto multiplicador más intenso. Sin embargo, es evidente que no bastarán para lograr el objetivo de detener la pérdida de biodiversidad si no se da una actuación paralela de los Estados miembros. La consecución del objetivo principal de 2020 dependerá de una combinación de medidas europeas, nacionales, regionales y locales, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Cabe prever que serán necesarias diversas actuaciones en los diferentes Estados miembros y regiones.

3. FINES Y OBJETIVOS

El objetivo general consiste en la meta de biodiversidad EU 2020 y sus tres componentes. Alcanzar el objetivo principal se considera también un paso intermedio hacia la meta recogida en la visión de 2050, y un medio para el cumplimiento de los compromisos de la UE en la consecución de los objetivos mundiales sobre biodiversidad fijados para 2020.

Se han establecido objetivos concretos, y para ello se han tenido en cuenta los factores que impidieron a la Unión Europea cumplir su objetivo de 2010, así como la necesidad de reflejar los objetivos mundiales acordados en CoP10. Cuando se evalúa la política y la legislación existentes en la UE, se observa que dos de los factores directamente causantes de la pérdida de biodiversidad, el cambio climático y la contaminación, no son áreas de escasa actividad política. Lo contrario sucede, sin embargo, con los cambios que se están observando en el uso del suelo, la sobreexplotación y el uso insostenible de recursos, así como el problema de las especies exóticas invasoras. En vista de ello, se han definido tres objetivos específicos. Los otros tres responden a la visión de 2050 y al intento, en el marco del objetivo principal de 2020, de mantener y mejorar la biodiversidad de los servicios ecosistémicos en la UE (tanto dentro como fuera de la red Natura 2000 de espacios protegidos) y en el mundo.

A continuación se consideraron posibles opciones para la definición de los objetivos operacionales y los distintos niveles de exigencia, en función del potencial para, a partir de la base de referencia de 2020, llegar al objetivo y la visión generales. Los objetivos operacionales, en número de seis, figuran en el cuadro 1.

Objetivos generales	Objetivos específicos	Objetivos operacionales
Detener en 2020 la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la Unión Europea	Plena aplicación de las directivas de hábitats y aves	T1 - Detener el deterioro que sufre el estado de conservación de todas las especies y hábitats contemplados en la normativa sobre protección de la naturaleza de la UE y mejorar dicho estado mensurable y significativamente, de modo que en 2020, en comparación con las evaluaciones actuales: i) un 100% más de evaluaciones de hábitats y un 50% más de evaluaciones de especies según la Directiva de aves, evidencien una mejora de los estados de conservación, y ii) un 50% más de evaluaciones de especies con arreglo a la Directiva de aves muestren un estado seguro o mejorado.

	Mayor contribución de la agricultura y la silvicultura al mantenimiento y mejora de la biodiversidad*	<p>T3a – Aumentar todo lo posible las zonas agrarias de pastizales, tierra cultivable y cultivos permanentes sujetas a medidas de biodiversidad en el marco de la PAC, a fin de garantizar la conservación de la biodiversidad y mejorar mensurablemente (*) el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la agricultura o estén afectados por esta en la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible.</p> <p>T3b - Aplicación en 2020 de Planes de Gestión Forestal o instrumentos equivalentes, de manera acorde con la Gestión Forestal Sostenible¹, en todas las zonas de monte de titularidad pública o explotaciones forestales que superen una determinada superficie (que definirán los Estados miembros o las regiones y serán comunicadas en los Planes de Desarrollo Rural) receptoras de financiación en virtud del Programa de Desarrollo Rural de la UE, de modo que mejore mensurablemente (*) el estado de conservación de las especies o hábitats que dependan de la silvicultura o estén afectados por esta en la prestación de servicios ecosistémicos, en comparación con la base de referencia EU 2010, contribuyendo así a mejorar la gestión sostenible.</p> <p>* Para ambos objetivos, las mejoras deberán medirse respecto de los objetivos cuantificados del estado de conservación de especies y hábitats de interés europeo que se recogen en el objetivo 1 y la restauración de ecosistemas degradados del objetivo 2.</p> <p>** En las explotaciones forestales de menor tamaño, los Estados miembros podrán ofrecer incentivos adicionales para estimular la adopción de los Planes de Gestión o instrumentos equivalentes, de manera acorde con la Gestión Forestal Sostenible.</p>
	Uso sostenible de los recursos pesqueros	T4 - Realización del Nivel de Rendimiento Máximo Sostenible ² en 2015. Obtención de una distribución de edades y tamaños de las poblaciones indicativa de un estado saludable, mediante una gestión de pesquerías que no provoque efectos perversos importantes sobre otras poblaciones, especies y ecosistemas, con objeto de alcanzar el Buen Estado Medioambiental en 2020, de conformidad con la Directiva marco de estrategia marina.
	Lucha contra las especies exóticas invasoras	T5 - Determinar y jerarquizar por orden de prioridad, no más tarde de 2020, las especies exóticas invasoras y sus vías de penetración, controlar o erradicar las especies prioritarias y gestionar las vías de penetración para impedir la irrupción y establecimiento de nuevas especies.
Restaurar los servicios ecosistémicos en la medida de lo posible	Mantenimiento y restauración de los ecosistemas y sus servicios	T2 - Mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios ecosistémicos en 2020 mediante la creación de infraestructuras verdes y la restauración de al menos el 15% de los ecosistemas degradados.
Intensificar la contribución de la UE a la lucha contra la pérdida mundial de biodiversidad	Contribución a la lucha contra la pérdida de biodiversidad en el mundo	T6 - Mayor aportación a la lucha contra la pérdida de biodiversidad mundial en 2020.

Cuadro 1: Objetivos generales, específicos y operacionales

4. MEDIDAS Y SUS EFECTOS

Para cada objetivo se propone una serie coherente de medidas complementarias. Se analizan entonces los efectos probables de dichas medidas según criterios medioambientales, económicos y sociales, diferenciando en función del tipo de medida.

¹ Como se define en SEC(2006) 748.

² La UE se comprometió a alcanzar el nivel RMS en 2015 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, y también el nuevo objetivo de pesca para 2020 aprobado en CoP10.

Puesto que muchas de las medidas serán objeto de posterior elaboración y análisis en el contexto de las evaluaciones de impacto que se realizarán para otras propuestas que se están elaborando, la mayoría de los efectos se consideran aquí en términos cualitativos (cuadro 2). Se ofrecen cuando es posible órdenes de magnitud de los efectos cuantitativos agregados, y se proponen también ejemplos de casos específicos, habitualmente a nivel de proyecto, con fines ilustrativos. Se evalúa asimismo la distribución de efectos en el interior de la UE y en el contexto internacional, cuando ello es pertinente.

		Efectos medioambientales	Efectos económicos	Efectos sociales
T1	+	Aumento de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de los lugares Natura 2000, mejor resiliencia a factores de estrés medioambiental, como el cambio climático. Sinergias con las Directivas marco del agua y la estrategia marina.	Aumento de los beneficios procedentes de los servicios ecosistémicos. Oportunidades de negocio limitadas en Natura 2000.	Aumento a medio plazo del empleo en zonas rurales.
	-		Fracción de los costes de gestión totales de 5 800 millones de euros al año.	Posible pérdida a corto plazo de puestos de trabajo por la limitación del acceso a los recursos.
T2	+	Mantenimiento y mejora de los ecosistemas y sus servicios, como purificación del aire y el agua, almacenamiento de carbono y control de catástrofes naturales. Aumento de la resiliencia del ecosistema y menor vulnerabilidad al cambio climático. Sinergias con las Directivas marco del agua y la estrategia marina.	Aumento de los beneficios procedentes de los servicios ecosistémicos. No hay estimaciones agregadas, pero los datos por proyecto apuntan a razones de beneficio/coste entre 3 y 75. Nuevas oportunidades de negocio para las empresas y potencial de innovación. Ventajas para la mitigación del cambio climático.	Múltiples beneficios sociales en zonas urbanas y rurales, tales como efectos positivos sobre la salud y la calidad de vida, beneficios estéticos y psicológicos, menor exposición a las catástrofes naturales, y nuevas oportunidades de empleo en actividades de restauración y conservación.
	-		Costes del orden de varios miles de millones de euros anuales, si bien los costes destinados a infraestructura verde podrían suponer el ahorro de otras inversiones en infraestructura gris, aún más onerosas.	
T3	+	Mantenimiento y mejora de los ecosistemas agrarios y forestales y sus servicios, incluido almacenamiento de carbono, prevención de la erosión, control de la contaminación y purificación del agua. Sinergias con la Directiva del agua.	Creación de nuevas posibilidades de diversificación del sector agrario; incremento de las rentas de los agricultores en los espacios Natura 2000 y las «zonas de elevado valor natural»; mayor competitividad y diversificación del sector forestal.	Contribución al desarrollo rural en las zonas menos favorecidas; nuevos puestos de trabajo.
	-		Costes relacionados con la financiación de las medidas de los pilares 1 y 2, que contribuirían en parte a los costes de gestión de los espacios Natura 2000 y zonas de elevado valor natural. Probablemente un cambio en las prioridades del gasto más que costes netos. Costes de administración de los planes de gestión forestal compensados sobradamente por los pagos por	

			desarrollo rural.	
T4	+	Mayores y más sostenibles niveles de poblaciones piscícolas, mantenimiento y mejora de ecosistemas y servicios marinos. Sinergias con la Directiva marco de estrategia marina..	Efecto positivo a largo plazo sobre los ingresos de la pesca. Mayor eficiencia del gasto público.	Eliminación del efecto negativo sobre el empleo en caso de colapso de las poblaciones de peces.
	-		Efecto negativo a corto plazo sobre los ingresos de la pesca. Incremento de los costes de gestión para evitar efectos nocivos sobre los ecosistemas.	Coste social a corto plazo como consecuencia de la reducción de las flotas pesqueras.
T5	+	Menor presión de las especies exóticas invasoras sobre los hábitats y las especies autóctonas. Fuertes sinergias con otros objetivos, por ejemplo, la restauración de ecosistemas.	Disminución del daño económico. Estimaciones aproximadas apuntan a beneficios de entre 1 000 y 9 000 millones de euros anuales por ahorro de los costes que se habrían derivado de los daños no producidos.	Disminución de efectos negativos sobre la salud humana, se evitan consecuencias negativas para el empleo, mejora de servicios culturales y actividades de ocio.
	-		40–190 millones de euros /año.	
T6	+	Mejora de la biodiversidad mundial, especialmente en los países en desarrollo. Incremento de los servicios ecosistémicos, como almacenamiento de carbono, y suministro, purificación y retención de agua. Algunas mejoras también en la UE.	Beneficios económicos de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, por ejemplo, mitigación del cambio climático, aumento del rendimiento de los cultivos gracias a la polinización en los países en desarrollo. Beneficios para la diversidad genética en la UE y los países en desarrollo (cosmética y farmacología). El Protocolo ABS brinda a las empresas de la UE seguridad jurídica en materia de acceso a los recursos.	Reducción de la pobreza. Menor riesgo de impacto social mediante la puesta en común de conocimientos tradicionales.
	-		Aumento de la contribución de la UE a la financiación de medidas para la mejora de la biodiversidad de aquí a 2020; coste del Protocolo ABS para la industria de la UE.	

Cuadro 2: Costes y beneficios más importantes por consecución de los objetivos

En el informe se estudia la jerarquización de actuaciones por orden de prioridad dentro de cada objetivo. T2 y T5 suponen iniciar una actuación política en ámbitos que actualmente no se integran en el marco de la política de biodiversidad de la UE y ofrecen buenas perspectivas para obtener resultados significativos a corto plazo. Sin embargo, una adecuada aplicación e integración de sectores constituye también un aspecto clave para alcanzar los objetivos generales.

5. FINANCIACIÓN Y GOBIERNO

Dado que la insuficiente financiación fue un factor clave del incumplimiento del objetivo EU 2010, es importante garantizar una financiación adecuada y eficaz de la estrategia de biodiversidad para 2020. Aunque, para algunos objetivos, la atención debe concentrarse en una utilización y redistribución eficaces de los recursos existentes, es necesario incrementar las fuentes de financiación que ya se utilizan y descubrir y fomentar otras nuevas, públicas y privadas, en los ámbitos nacional, europeo y mundial.

Dentro del actual período de programación, y sin perjuicio del resultado de las negociaciones sobre el próximo Marco Financiero Plurianual, deben racionalizarse los recursos disponibles y maximizarse los beneficios colaterales de diversas fuentes de financiación, lo que incluye la financiación de la agricultura y el desarrollo rural, la pesca, la política regional y el cambio climático. Se deben aprovechar las oportunidades que brindan las actuales reformas políticas (por ejemplo, de la CAP, la PPC y la política de cohesión), las nuevas iniciativas políticas (por ejemplo, la iniciativa emblemática sobre el uso eficiente de recursos) y las próximas perspectivas financieras. Se debe examinar la inclusión de los objetivos de la biodiversidad dentro del Marco Estratégico Común que estudia actualmente la Comisión para definir las prioridades de financiación de los cinco instrumentos enmarcados en las políticas rural, regional, social y pesquera.

Serán también necesarios mecanismos de financiación innovadores para movilizar fondos públicos y privados desde todos los niveles. En la UE y los Estados miembros, la reforma de las subvenciones perniciosas podría brindar oportunidades en relación con la Estrategia 2020 y el objetivo mundial del Convenio sobre la biodiversidad. En la UE se pueden utilizar los pagos por servicios ecosistémicos para remunerar los bienes públicos y privados procedentes de los ecosistemas agrarios, forestales y marinos. Se debe también incentivar la inversión temprana en proyectos de infraestructura verde y el mantenimiento de servicios ecosistémicos, por ejemplo, a través de flujos de financiación de la UE más selectivos y colaboraciones público-privadas. Se puede considerar también la utilización de mecanismos de compensación para alcanzar una estrategia «sin pérdida neta».

Se deben perseguir los objetivos que comparten la UE y el Convenio sobre la biodiversidad mediante una combinación de actuaciones supranacionales, nacionales y europeas. Ello precisará una estrecha coordinación entre todos los que participen en las medidas de aplicación. Se propone un marco de aplicación común en el cual cada Estado miembro incorpore los objetivos de la UE a su propio plan nacional de estrategia y acción para la biodiversidad, complementándolo con objetivos nacionales en función de sus necesidades, y teniendo en cuenta los objetivos mundiales aprobados por CoP10. Tienen un importante papel que desempeñar los entes locales y regionales, el sector privado y la sociedad civil, por lo que su participación en la aplicación de la estrategia debe promoverse y facilitarse a todos los niveles.

6. SEGUIMIENTO, MODIFICACIÓN, INFORMACIÓN Y PERSPECTIVAS

Antes de que concluya 2012, la Comisión, junto con otros socios, elaborará un marco lógico para el seguimiento coherente de tendencias y la evaluación de los avances en las medidas y objetivos, a partir de la base de referencia de biodiversidad EU 2010 y de un conjunto racionalizado de indicadores acordados. Se buscarán también sinergias y una mejor integración con las iniciativas existentes. La Comisión seguirá intentando colmar las lagunas

de conocimiento, en particular, en lo tocante a los vínculos entre la biodiversidad, los ecosistemas y los servicios ecosistémicos. En el escenario mundial, la UE está apoyando los esfuerzos para crear una plataforma intergubernamental de política científica sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos, con el fin de mejorar la interfaz entre ciencia y política.

En consulta con los Estados miembros, la Comisión elaborará un sistema de presentación de informes eficaz y acorde en la medida de lo posible con las obligaciones de revisión e información del Convenio sobre la biodiversidad. Por último, se intentará sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la biodiversidad y el papel que todos los interesados pueden desempeñar en su conservación y uso sostenible.

Sobre la base de las prioridades destacadas y los objetivos y actuaciones expuestos, la Comisión presentará en 2012 propuestas e iniciativas concretas en relación con los distintos componentes de la presente estrategia, incluidas una iniciativa sobre infraestructura verde, una estrategia sobre especies exóticas invasoras, y una propuesta legislativa para aplicar el Protocolo ABS. Esas propuestas irán acompañadas de las correspondientes evaluaciones de impacto. Los actuales procesos de reforma política, que afectan a la CAP, la PPC y la Política de Cohesión, pueden aprovecharse para mejorar las sinergias y maximizar la coherencia con los objetivos y medidas de la estrategia sobre biodiversidad.

A principios de 2014 se ultimarán una revisión intermedia de la presente estrategia, cuya evaluación final está prevista para 2020. En función de los nuevos datos, la Comisión podrá revisar en caso necesario los objetivos y considerar otras actuaciones adicionales y complementarias que reflejen la evolución de los acontecimientos y las nuevas prioridades nacionales, europeas y mundiales.