



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 22.5.2006
KOM(2006) 216 lõplik

KOMISJONI TEATIS

**BIOLOOGILISE MITMEKESISUSE HÄVIMISE PEATAMINE 2010. AASTAKS JA
PÄRAST SEDA**

Säästvad ökosüsteemi teenused inimeste hüvanguks

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

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Miks on bioloogiline mitmekesisus oluline?	4
3.	Mis juhtub bioloogilise mitmekesisusega ja miks?	5
4.	Mida on siiani tehtud ja kui tulemuslik on see tegevus olnud?	6
5.	Mida tuleb veel teha?	11
1. LISA: ELi tegevuskava 2010. aastani ja edaspidiseks		
2. LISA: ELi bioloogilise mitmekesisuse peamised indikaatorid		

1. SISSEJUHATUS

Inimkonnale on viimastel aastakümnetel toonud ülisuurt kasu meie elu rikastanud areng.¹ Suurt osa sellest arengust on siiski seostatud looduslike süsteemide mitmekesisuse ja ulatuse – bioloogilise mitmekesisuse – vähenemisega.² Bioloogilise mitmekesisuse hävimine ökosüsteemide, liikide ja geenitasandil paneb muretsema mitte üksnes looduse suure väärtuse tõttu, vaid ka seetõttu, et see põhjustab looduslike süsteemide pakutavate ökosüsteemi teenuste halvenemise. Need teenused hõlmavad toidu, kütuse, kiudainete ja ravimite tootmist, vee, õhu ja kliima reguleerimist, mulla viljakuse säilitamist, toitainete ringlust. Seoses sellega on mure bioloogilise mitmekesisuse pärast säästvast arengust lahutamatu ning toetab konkurentsivõimet, majanduskasvu ja tööhõivet ning elatusvahendite kasvu.

ÜRO peasekretäri hiljuti algatatud projektis „Aastatuhande ökosüsteemide hindamine“³ rõhutati, et enamik sellistest teenustest halveneb nii ELi kui ülemaailmsel tasandil. Hinnangu kohaselt on lõpptulemus see, et me kulutame Maa looduskapitali ja ohustame ökosüsteemide võimet pidada ülal tulevasi põlvkondi. Me saame allakäigu peatada, kuid vaid oluliste muudatuste tegemisega poliitikas ja praktikas.

EL on võtnud sellega seoses olulisi kohustusi. ELi riigi- ja valitsusjuhid leppisid 2001. aastal kokku „peatada bioloogilise mitmekesisuse vähenemine [ELis] 2010. aastaks“⁴ ning „taastada elupaigad ja looduslikud süsteemid“⁵. 2002. aastal ühinesid nad ligikaudu 130 maailmatasemel liidri arvamusega „vähendada 2010. aastaks oluliselt bioloogilise mitmekesisuse hävimist [kogu maailmas]“.⁶ Arvamusuuringud näitavad, et ka ELi kodanikud muretsevad looduse ja bioloogilise mitmekesisuse pärast.⁷

Ühenduse tasandil on ELis bioloogilise mitmekesisuse hävimise peatamise poliitiline raamistik nüüdseks enamjaolt paigas. Bioloogilise mitmekesisuse eesmärgid on näiteks integreeritud säästva arengu strateegiasse,⁸ Lissaboni majanduskasvu- ja tööhõivepartnerlusse ning mitmesse keskkonna- ja valdkondlikusse poliitikasse. 1998. aastal võeti vastu EÜ bioloogilise mitmekesisuse strateegia⁹ ja 2001. aastal sellega seotud tegevuskavad.¹⁰ Enamik liikmesriike on samuti sellised strateegiad ja/või tegevuskavad välja töötanud või tegelevad sellega.

Hoolimata olulistest edusammudest ja hävimise kiiruse aeglustumise esimestest märkidest, on rakendamise kiirus ja ulatus olnud ebapiisavad. Meie bioloogiline mitmekesisus on äärmiselt vaesunud ja jätkab vähenemist. 2010. aasta sihi saavutamine

¹ Vt nt „Human Development Index trends“, UNDP 2005. aasta inimarengu aruanne.

² Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni sekretariaat (2006), *Global Biodiversity Outlook 2*.

³ <http://www.maweb.org>.

⁴ Eesistujariigi järeldused, Euroopa Ülemkogu, Göteborg, 15.–16. juuni 2001.

⁵ KOM (2001) 264 lõplik.

⁶ Säästva arengu tippkohtumine, rakenduskava.

⁷ Eurobaromeetri eriuuring 217 (2005).

⁸ KOM (2001) 264 lõplik.

⁹ KOM (1998) 42 lõplik.

¹⁰ KOM (2001) 162 lõplik.

on siiski veel võimalik, kuid eeldab kiiremat rakendamist nii ühenduse kui liikmesriikide tasandil.

Esile on tõstetud kaht ELi bioloogilist mitmekesisust ohustavat tegurit. Esiteks on nimetatud läbimõtlematut maakasutust ja arengut. Liikmesriikidel on kohustus viia maakasutus ja arenguvajadused planeerimise täiustamise kaudu kooskõlla bioloogilise mitmekesisuse kaitsmise ning ökosüsteemi teenuste alalhoidmisega. Teiseks on nimetatud kliimamuutuse kasvavat mõju bioloogilisele mitmekesisusele. See suurendab vajadust võtta tulemuslikke meetmeid, et vähendada Kyoto protokollis eesmärges ületavalt kasvuhoonegaaside heitmeid. Me peame toetama ka bioloogilise mitmekesisuse kohandamist kliimamuutusega, tagades samas, et kliimamuutusega kohandamine ja tõrjeabinõud ei kahjusta ise bioloogilist mitmekesisust.

Ülemaailmsel tasandil saavutatud edu ei ole julgustav. Oht, et ülemaailmne 2010. aastaks seatud siht jääb saavutamata, on reaalne. EL jagab vastutust selle eest. Meie elustiil rajaneb suures osas arengumaade importkaupadel, mille tootmine ja transport võivad tihti kiirendada bioloogilise mitmekesisuse hävimist. Kui soovime midagi muuta, peame oma usaldusväärsust ELi bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel suurendama, mitmekordistades samas arenguabi, kaubandussuhete ja rahvusvahelise juhtimise kaudu oma jõupingutusi maailma bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisel.

Käesolevas teatises visandatakse probleemi ulatus ja vaadatakse läbi ELi seniste meetmete asjakohasus. Seejärel määratakse siin kindlaks peamised poliitilised tegevusvaldkonnad ja nendega seotud eemärgid ning toetusmeetmed 2010. aastaks seatud sihtide saavutamiseks ja bioloogilise mitmekesisuse taastamise tagamiseks. Need on esitatud konkreetsete eesmärkide ja meetmetena käesolevale teatisele lisatud dokumendis „ELi tegevuskava 2010. aastani ja edaspidiseks”. Tegevuskava on adresseeritud nii ühenduse institutsioonidele kui liikmesriikidele ja selles täpsustatakse nende kohustused tegevuse korraldamisel. Kava tugineb laiaulatuslikele konsultatsioonidele ekspertide ja avalikkusega, kes avaldavad kavale suurt toetust.

Bioloogilise mitmekesisuse hävimise peatamine 2010. aastaks ei ole iseenesest lõpp-eesmärk. Komisjon kavatseb algatada tulevikuvisioni arutelu, et selle käigus töötada välja tulevane poliitika – millist loodust me soovime ELis näha ja milline on ELi roll looduse kaitsmisel kogu maailmas.

2. MIKS ON BIOLOOGILINE MITMEKESISUS OLULINE?

Kas asjaolu, et me põhjustame üha suurema hulga liikide väljasuremist, omab üldse tähtsust? Kas ökosüsteemi vähenenud teenuseid ei suudeta asendada inimeste leidlikkuse ja tehnoloogiaga?

Paljude arvates tuleb liikide ja looduslike elupaikade hävimisele tähelepanu pöörata, kuna nad lähtuvad eetilise seisukohast, mille kohaselt meil ei ole õigust otsustada looduse saatuse üle. Materiaalset loodust hinnatakse selle pakutud naudinguga ja inspiratsiooniga tõttu. Kuigi seda väärtust võib olla raske mõõta, on see aluseks suurele osale meie turismindust ja puhkemajandusest.

Majanduslikust perspektiivist lähtudes toob bioloogiline mitmekesisus praegustele ja tulevastele põlvkondadele kasu ökosüsteemi teenuste kaudu. Need teenused hõlmavad toidu, kütuse, kiudainete ja ravimite tootmist, vee, õhu ja kliima reguleerimist, mulla viljakuse säilitamist, toitainete ringlust. Neid teenuseid on ülemaailmsel tasandil keeruline rahas täpselt hinnata, kuid hinnangute järgi on nende väärtus aastas sadu miljardeid eurosid. Need teenused toetavad ELi majanduskasvu, tööhõivet ja heaolu. Arengumaades on need olulised aastatuhande arengueesmärkide saavutamiseks. Aastatuhande ökosüsteemi hindamisaruande andmetel muutub siiski umbes kahe kolmandiku maailma ökosüsteemi teenuste olukord aina halvemaks liigse kasutamise ja nende teenuste stabiilsust tagava liigirikkuse hävimise tõttu.

Seda allakäiku tõendavad näiteks vähenevad kalavarud, mulla viljakuse laialdane vähenemine, tolmeldajate populatsioonide kokkuvarisemine ja meie jõgede suurvee mahutavuse võime vähenemine. Inimeste leidlikkus ja tehnoloogia saavad seda looduslikku elutoetussüsteemi asendada vaid osaliselt ja isegi kui nad seda suudavad, on kulud bioloogilise mitmekesisuse kaitsmise kuludest sageli suuremad. Ökosüsteeme on teatud künnise ületamisel tihti väga keerukas või võimatu taastada. Väljasuremine on igavene. Lõpuks ei saa ka inimkond selle elutoetussüsteemita püsima jääda.

3. MIS JUHTUB BIOLOOGILISE MITMEKESISUSEGA JA MIKS?

3.1. Bioloogilise mitmekesisuse seis ja suundumused

Aastatuhande ökosüsteemi hindamisaruandes leiti, et Euroopa ökosüsteemid on kannatanud inimeste põhjustatud killustumise tõttu rohkem kui ühelgi teisel kontinendil. Lääne-Euroopa metsadest saab näiteks vaid 1–3% liigitada „inimestest puutumatuks”; Euroopa on 1950ndatest aastatest alates kaotanud rohkem kui poole oma märgaladest ja enamiku keskkonnasõbralikust põllumaast; mitme ELi mere ökosüsteemi olukord on halvenenud. Liikide tasandil ähvardab väljasuremine 42% Euroopa kohalikest imetajatest, 23% lindudest, 45% liblikatest, 30% kahepaiksetest, 45% roomajatest ja 52% mageveekaladest; enamik suuremaid merekalavarusid on allpool ohutuid bioloogilisi piire; ligikaudu 800 Euroopa taimeliiki ähvardab täielik väljasuremine; alamate eluvormide, sealhulgas selgrootute ja mikroorganismide mitmekesisuses toimuvad läbiuurimata, kuid potentsiaalselt olulised muutused. Lisaks väheneb mitme varem üldlevinud liigi populatsioon. Liikide hävimise ja populatsioonide arvukuse vähenemisega kaasneb geneetilise mitmekesisuse märkimisväärne vähenemine.

Ülemaailmsel tasandil on bioloogilise mitmekesisuse vähenemine veelgi murettekitavam.¹¹ Alates 1970ndatest aastatest on peamiselt puidu, selliste põllukultuuride nagu palmiõli ja sojaoa ning karjakasvatuse tõttu hävitatud troopilist vihmametsa ELi suurema maa-alal ulatuses, kusjuures iga 3–4 aastaga hävineb Prantsusmaa suurune tükk troopilist vihmametsa. Teised ökosüsteemid, nagu näiteks märgalad, kuivalad, saared, parasvöötme metsad, mangroovid ja korallrahud, on võrdeliselt sama palju kahju saanud. Liikide väljasuremine on praegu sada korda suurem kui ilmneb kivististe põhjal ning ennustatakse selle kiirenemist, ähvardades sellise massväljasuremisega, mida ei ole pärast dinosauruste väljasuremist nähtud.

¹¹ Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni sekretariaat (2006), vt eespool.

3.2. Bioloogilise mitmekesisuse hävimist tingivad tegurid

Peamised tegurid on üldiselt hästi teada. Suurimat survet avaldab elupaikade killustumine, kahjustumine ja hävimine maakasutuse muutumise tõttu, mille põhjusteks on muuhulgas sordivahetus, tootmissüsteemide intensiivistamine, traditsiooniliste (sageli bioloogilist mitmekesisust soodustavate) tavade hülgamine, ehitustööd ja õnnetusjuhtumid, sealhulgas tulekahjud. Muud peamist survet avaldavad tegurid on liigne kasutamine, sissetungivate võõrliikide levimine ning saastamine. Nende tegurite suhteline tähtsus erineb piirkonniti ja väga sageli avaldab survet üheaegselt mitu tegurit.

Ülemaailmsel tasandil on nende survet avaldavate tegurite taga kaks peamist mõjurit: rahvastiku kasv ja tarbimise suurenemine inimese kohta. Need mõjurid on määratud oluliselt suurenema ja tugevdavad seega survet eelkõige troopilistele metsadele, teistele troopilistele ökosüsteemidele ja mäestike ökosüsteemidele. Kuigi need ei ole ELi bioloogilise mitmekesisuse vähenemise seisukohast nii olulised mõjurid, on mitmed survet avaldavad tegurid, sealhulgas eluaseme- ja transpordiinfrastruktuuri nõudlus, määratud ELis suurenema.

Teised ülemaailmselt olulised mõjurid on juhtimisvead ja looduskapitali ning ökosüsteemi teenuste majandusliku väärtuse tunnistamata jätmine tavapärase majandusteaduses.

Nendele mõjuritele lisandub kliimamuutus, mille mõju bioloogilisele mitmekesisusele (nt jaotus-, migratsiooni- ja paljunemisharjumuste muutumine) on juba märgatav. Prognooside kohaselt ületavad Euroopa keskmised temperatuurid 2100. aastaks 1990. aasta temperatuuride taset 2°C kuni 6,3°C võrra. Selle mõju bioloogilisele mitmekesisusele oleks väga suur.

Globaliseerumine, sealhulgas Euroopa kaubanduse globaliseerumine, suurendab survet bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemi teenustele arengumaades ning ELis, kasvatades muu hulgas nõudlust loodusressursside järele, suurendades kasvuhoonegaaside heiteid ja soodustades sissetungivate võõrliikide levikut.

4. MIDA ON SIIANI TEHTUD JA KUI TULEMUSLIK ON SEE TEGEVUS OLNUD?

Käesolevas osas antakse ülevaade edusammudest EÜ bioloogilise mitmekesisuse strateegia ja tegevuskavade rakendamisel ning järgitakse nõuet esitada nõukogule ja parlamendile sellekohast teavet. Selles tuginetakse aastatel 2003–2004 korraldatud bioloogilise mitmekesisuse poliitika läbivaatamise tulemustele¹² ning arvestatakse hilisemaid sündmusi.

4.1. ELi lähenemine bioloogilise mitmekesisuse poliitikale

ELi strateegias tunnistatakse, et bioloogiline mitmekesisus ei ole võrdselt jagunenud ning et teatud elupaigad ja liigid on ohustatumad kui teised. Sellest tulenevalt

¹² Lisateave Malahide'i konverentsi auditi dokumentides, keskkonna peadirektoraat: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/biodiversity/develop_biodiversity_policy/malahide_conference/index_en.htm

pööratakse selles erilist tähelepanu kõrgeima keskkonnavalase väärtusega alade võrgustiku – Natura-2000 – loomisele ja kaitsele. Kõnealuses strateegias tunnistatakse siiski ka, et suur osa bioloogilisest mitmekesisusest asub nendest aladest väljaspool. Tegevuse Natura-2000 võrgustikust väljaspool oleva keskkonna kaitseks tagab spetsiaalne looduspoliitika (nt meede ohustatud liikide kaitsmiseks või ühenduvuse tagamiseks Natura-2000-ga) ja bioloogilise mitmekesisuse vajaduste integreerimine põllumajandus- ja kalanduspoliitikasse ning teistesse poliitikavaldkondadesse.

Rahvusvahelisel tasandil on EL keskendunud bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ja teiste bioloogilise mitmekesisusega seotud kokkulepete tugevdamisele, taotledes nende rakendamist ning toetades bioloogilist mitmekesisust välisabi kaudu. EL on tegelenud ohustatud liikidega mitesäästva kauplemise reguleerimisega ja edendanud Maailma Kaubandusorganisatsiooni ning mitmepoolsete keskkonnakokkulepete vahelist sünergiat. Kahepoolsetes ja mitmepoolsetes kaubanduslepingutes on bioloogilisele mitmekesisusele pööratud siiani suhteliselt vähe tähelepanu.

4.2. Bioloogiline mitmekesisus ELi sisepoliitikas

4.2.1. Kõige olulisemate elupaikade ja liikide kaitsmine

ELi sellekohase tegevuse aluse tagavad linnudirektiiv¹³ ja elupaigadirektiiv¹⁴ (loodusdirektiivid). Kuigi kõik liikmesriigid ei ole neid veel täielikult rakendanud, on tehtud olulisi edusamme Natura-2000 võrgustiku määramisel. See koosneb aladest, mis hõlmavad ELi 200 kõige olulisemat elupaigatüüpi sisaldavaid „sobivaid” piirkondi. Võrgustik katab praeguseks ligikaudu 18% ELi vanade liikmesriikide territooriumist. Selle laiendamine ELi uutesse riikidesse on hästi edenenud. ELi mõne enim ohustatud liigi suhtes on osutunud kasulikuks liigipõhise tegevuskava rakendamine.

Praegu on probleemiks merekeskkonna Natura-2000 võrgustiku puudumine, arendusalase tegevuse kahjustav mõju Natura-2000 aladele ning alade tulemuslikuks juhtimiseks ja toetusmeetmeteks eraldatud vahendite piiratus. Võrgustiku täielik kasu bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemi teenustele ilmneb alles pärast nende probleemide täielikku lahendamist.

Liikmesriikide äärepoolseimad piirkonnad ning ülemeremaad ja -territooriumid on bioloogilise mitmekesisuse seisukohast rahvusvahelise tähtsusega, kuid enamik neist aladest ei kuulu loodusdirektiivide reguleerimisalasse.¹⁵

4.2.2. Bioloogilise mitmekesisuse integreerimine säästva arengu strateegiasse, Lissaboni majanduskasvu- ja tööhõivepartnerlusse ning keskkonnapoliitikasse

Bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine on säästva arengu strateegia ja kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi¹⁶ põhieesmärk. Seda on tunnustatud ka kui olulist

¹³ Direktiiv 79/409/EÜ, EÜT L 103, 25.4.1979, lk 1, viimati muudetud määrusega (EÜ) 807/2003, ELT L122, 6.5.2003, lk 36.

¹⁴ Direktiiv 92/43/EMÜ, EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7, viimati muudetud direktiiviga 97/62/EÜ, EÜT L 305, 8.11.1997, lk 42.

¹⁵ Hõlmatud on Assoorid, Madeira ja Kanaari saared.

¹⁶ Otsus nr 1600/2002/EÜ, EÜT L 242, 10.9.2002, lk 1.

eesmärgi, mis aitab kaasa majanduskasvule ja tööhõivele ELis (kaks kolmandikku liikmesriikidest käsitlevad seda oma Lissaboni riiklikes reformikavades). Olulised edusammud keskkonnapoliitikas mõjutavad bioloogilist mitmekesisust positiivselt. Kõige ilmsemateks edusammudeks on olnud punktreostusainete mõju, näiteks asulareovete poolt jõgede ökoloogilisele seisundile avaldatava mõju vähendamine. Sellised hajureostusained nagu õhus edasikanduvad eutrofeerivad saasteained jäävad siiski oluliseks teguriks. Uuemad raamdirektiivid ning (tulevased) vee, õhu, mere, mulla, loodusressursside, linna ja pestitsiidide valdkonna temaatilised strateegiad peaksid pärast rakendamist tagama edasise edu.

4.2.3. Bioloogilise mitmekesisuse integreerimine põllumajandus- ja maaelu arengu poliitikasse

Põllumajandusega tegeletakse suurel osal ELi territooriumist, kaitstes nii geene, liike ja elupaiku. Siiski on viimastel aastakümnetel toimunud intensiivistamine ja spetsialiseerumine ning samaaegne maa marginaliseerimine ja alakasutus põhjustanud bioloogilise mitmekesisuse olulist vähenemist. Neid protsesse on mõjutanud ühine põllumajanduspoliitika koos põllumajandussektori üldisema arengudünaamikaga, kuid alates 1992. aastast on seda kohandatud, et paremini integreerida bioloogilise mitmekesisuse nõudeid. Põllumaade bioloogilist mitmekesisust on toetanud põllumajanduse keskkonnameetmete suurem kasutamine, heade põllumajandustavade järgimine, mahepõllumajandus ja vähem soodsate piirkondade toetamine. Ühise põllumajanduspoliitika 2003. aasta reform edendab neid ja teisi bioloogilist mitmekesisust toetavaid meetmeid. Bioloogilist mitmekesisust peaksid kaudselt soodustama turu ja sissetulekutega seotud meetmed, sealhulgas kohustuslik nõuetele vastavus, otsetoetused (lahtisidumine) ja kultuuride vaheldus.

Uues maaelu arengu määru¹⁷ on sätestatud muuhulgas suurem toetus Natura-2000-le, on säilitatud põllumajanduse keskkonnameetmed ja ebasoodsate looduslike tingimustega piirkondadele mõeldud maksed ning on ette nähtud mitmed meetmed metsa säästva majandamise toetamiseks (mõned neist on suunatud ökoloogilise väärtuse tõstmisele), näiteks metsa keskkonnamaksed. Nendest meetmetest tuleneva kasu täielik realiseerimine sõltub siiski nende rakendamisest liikmesriikides ja olemasolevast eelarvest.

4.2.4. Integreerimine kalanduspoliitikasse

ELi kalandus ja vesiviljelus on mõjutanud kahjulikult nii kaubanduslikul eesmärgil püütavaid kalavarusid kui mittesihthiike ja -elupaiku. Kuigi viimastel aastatel on saavutatud edu bioloogilise mitmekesisuse integreerimisel kalanduspoliitikasse, on liiga vara hinnata selle tulemuslikkust. Reformitud ühine kalanduspoliitika¹⁸ vähendab siiski pärast täielikku rakendamist kalanduse mõju, parandab püügivarude olukorda ning kaitseb paremini mittesihthiike ja -elupaiku.

¹⁷ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1698/2005, ELT L 277, 21.10.2005, lk 1.

¹⁸ KOM (2001) 135 lõplik.

4.2.5. *Integreerimine regionaal- ja territoriaalarengu poliitikasse*

Loodusdirektiivides ja keskkonnamõju hindamise direktiivis¹⁹ nõutakse teatavate regionaalsete ja territoriaalsete sündmuste võimaliku mõju arvestamist. See tähendab alternatiivide kaalumist ning negatiivseid mõjusid ärahoidvate ja vähendavate meetmete kavandamist. Kasulikuks on osutunud otsustusprotsessi varases etapis tehtud hoolikad hindamised. Hinnatakse sageli siiski liiga hilja või selle tulemused on halva kvaliteediga. Hiljutine keskkonnamõju strateegilise hindamise²⁰ juurutamine, mida kohaldatakse teatavate kavade ja programmide suhtes, peaks aitama paremini sobitada kaitse- ja arenguvajadusi, tagades mõjude arvestamise planeerimisprotsessi varasemas etapis.

4.2.6. *Võõrliikide kontroll*

Sissetungivad võõrliigid määrati kuuendas keskkonnavalas tegevusprogrammis prioriteetseks tegevusvaldkonnaks. Kuigi LIFE-vahenditest on toetatud mõningaid kohalikke haigustõrjeprogramme, peab ühendus siiski välja töötama üldstrateegia selle küsimuse käsitlemiseks. Töö selles valdkonnas on praeguseks alanud.

4.3. **Bioloogiline mitmekesisus ELi välispoliitikas**

4.3.1. *Rahvusvaheline juhtimine*

EL etendab olulist rolli bioloogilise mitmekesisuse rahvusvahelises juhtimises. Komisjon ja liikmesriigid usuvad siiski, et bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni rakendamist tuleks märkimisväärselt toetada. EL rakendab aktiivselt ka mitmeid muid bioloogilise mitmekesisusega seotud rahvusvahelisi kokkuleppeid ja edendab nendevahelist sünergia.

4.3.2. *Välisabi*

Liikmesriigid eraldavad olulisi rahasummasid Ülemaailmsesse Keskkonnafondi, mis toetab bioloogilise mitmekesisuse projekte. Need vahendid moodustavad siiski alla sajandiku ühenduse ja liikmesriikide aastastest arenguabi kogueelarvetest. Edusammud bioloogilise mitmekesisuse tähtsustamisel nendes eelarvetes on valmistanud pettumust peamiselt sellepärast, et võrreldes teiste tungivate vajadustega, ei ole bioloogiline mitmekesisus olnud kuigi prioriteetne.

Komisjoni teatistes poliitikavaldkondade seostatuse kohta arenguga²¹ on märgitud: „EL peaks suurendama bioloogilise mitmekesisuse jaoks ettenähtud rahastamist ja tugevdama meetmeid, et muuta bioloogiline mitmekesisus arenguabi läbivaks küsimuseks.” Seda ambitsiooni on arendatud edasi ELi uues arengupoliitikas²² (Euroopa konsensus arengukoostöö küsimuses) ja naabruspoliitikas²³.

¹⁹ Direktiiv 85/337/EMÜ, muudetud direktiiviga 97/11/EÜ, EÜT L 073, 14.3.1997, lk 5.

²⁰ Direktiiv 2001/42/EÜ, EÜT L 197, 21.7.2001, lk 30.

²¹ KOM (2005) 134 lõplik.

²² KOM (2005) 311 lõplik.

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

4.3.3. *Rahvusvaheline kaubandus*

On hakatud tegema jõupingutusi,²⁴ et vähendada puidukaubanduse mõju troopilistele metsadele, kuid muude kaubandusega seotud metsastumise põhjuste kõrvaldamiseks on tehtud vähe. Aktiivse osalusega ohustatud liikidega rahvusvahelise kauplemise konventsioonis on saavutatud teatud edu taimestiku ja loomastikuga kauplemise valdkonnas. Üldiselt on EL edendanud keskkonnaküsimuste integreerimist rahvusvahelisse kaubandusse (nt oma töö kaudu kaubandusega seotud säästvuse mõjuanalüüsi vallas) ja ülemaailmsetesse jõupingutustesse ohjeldada mittesäästvaid tootmis- ja tarbimisharjumusi – kuid bioloogilise mitmekesisuse vallas on siiani saadud vähe konkreetseid tulemusi.

4.4. **Toetusmeetmed**

4.4.1. *Teadmised*

Kuues raamprogramm,²⁵ mida täiendab liikmesriikidepoolne teadusuuringute rahastamine, on aidanud tugevdada Euroopa lähenemist bioloogilise mitmekesisuse, maakasutuse ja kliimamuutuse uuringutele ja suurendada teaduslikku tuge ELi ning eelkõige tema arenguriikidest partnerite poliitikale. Et täita kriitilisi lünki teadmistes, on siiski vaja palju enam. Uuringuvajadusi on hinnatud Euroopa bioloogilise mitmekesisuse uuringute strateegia platvormi raames. Hiljutine seitsmenda raamprogrammi²⁶ ettepanek võimaldab rahuldada neid vajadusi koostöö tegemise, uute infrastruktuuride kasutamise ja suutlikkuse suurendamise kaudu.

Aastatuhande ökosüsteemide hindamise projektil on olnud ülemaailmsel tasandil peamine roll poliitikute ja üldsuse tähelepanu tõmbamisel bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi teenuste praegusele olukorrale ning suundumustele. Kuigi see on olnud oluline, puudub praegu mehhanism, et tagada selle valdkonna regulaarne läbivaatamine ja ajakohastamine.

4.4.2. *Teadlikkuse tõstmine ja inimeste kaasamine*

Ühenduse institutsioonid, liikmesriigid ja kodanikuühiskond on teinud sellega seoses mitmeid algatusi, sealhulgas suuniste vastuvõtmine Århusi konventsiooni kohta ja mitmeid huvirühmi kaasav algatus „Countdown 2010”. 2010. aastaks seatud sihid on kasulikud kõnealuse teema poliitilise profiili laiendamisel.

4.4.3. *Järelevalve ja aruandlus*

Edusamme on tehtud näitajate väljatöötamise ja ratsionaliseerimise, järelevalve ning aruandluse vallas. Bioloogilise mitmekesisuse olukorra näitaja valiti nii struktuurinäitajaks 2004. aastal kui ka peamiseks säästva arengu näitajaks 2005. aastal. Bioloogilise mitmekesisuse konventsioonis vastuvõetud näitajatele tuginedes töötab komisjon lisaks välja Euroopa Keskkonnaagentuuri bioloogilise mitmekesisuse näitajate

²⁴ KOM (2003) 251 lõplik.

²⁵ Otsus nr 1513/2002/EÜ, EÜT L 232, 29.8.2002, lk 1.

²⁶ KOM (2005) 119 lõplik.

kogumit. Töötatakse välja järelevalve strateegiaid ja vahendeid ning ratsionaliseeritakse loodusdirektiivide alusel tehtavat aruandlust.

5. MIDA TULEB VEEL TEHA?

5.1. ELi tegevuskava aastani 2010 ja edaspidiseks

Aastatel 2003–2004 toimunud poliitika läbivaatamine tipnes huvirühmade konverentsiga, mille korraldas eesistujariik Iirimaa 2004. aasta mais Malahide'is ja kus saavutati üldine konsensus prioriteetsete eesmärkide vallas 2010. aasta kohustuste täitmiseks, mis avaldati Malahide'i dokumendis („Message from Malahide”).²⁷

Komisjon on sellele dokumendile ja käesoleva teatise 2.–4. jaos esitatud analüüsile tuginedes määranud kindlaks neli peamist poliitikavaldkonda ja nendega seotud kümme prioriteetset eesmärki. Lisaks on komisjon määranud kindlaks neli peamist toetusmeetet. Hiljutise avaliku konsulteerimise tulemused toetavad neid eesmärke ja toetusmeetmeid.²⁸

Eesmärkide ja toetusmeetmete elluviimine eeldab erimeetmeid, mis on koos siduseesmärkidega esitatud käesolevale teatisele lisatud dokumendis „ELi tegevuskava aastani 2010 ja edaspidiseks”. Tegevuskavas määratakse ka järelevalve, hindamise ja aruandluse meetmed ning eesmärgid.

Tegevuskava kujutab endast uut ja tähtsat lähenemist ELi bioloogilise mitmekesisuse poliitikale, kuna see on adresseeritud nii ühendusele kui ka liikmesriikidele, määrab kindlaks nende rollid seoses iga meetmega ja näeb ette prioriteetsete meetmete igakülgse kava kindlaksmääratud tähtajaliste eesmärkide saavutamiseks. Edukus sõltub komisjoni ja liikmesriikide vahelisest dialoogist ning partnerlusest ja ühisest rakendamisest.

Käesolev tegevuskava on vastuseks bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni hiljutisele üleskutsule muuta tegevused 2010. aastani esmatahtsaiks²⁹ ning see on ette nähtud täiendama EÜ bioloogilise mitmekesisuse strateegiat ja tegevuskavasid. Liikmesriike õhutatakse seda arvesse võttes kohandama omaenda strateegiaid ja tegevuskavasid.

Komisjon teeb ettepaneku, et pärast tegevuskava arutamist nõukogus ja parlamendis peaks selle rakendamise üle teostama järelevalvet olemasolev bioloogilise mitmekesisuse ekspertgrupp. Bioloogilise mitmekesisuse ekspertgrupp peaks tegema tööd ka selleks, et tagada ühenduse ja liikmesriikide tasandil meetmete koordineerimine ja vastastikune täiendavus.

²⁷ Konverentsi aruanne, keskkonna peadirektoraat.

²⁸ Keskkonna peadirektoraadi Euroopa konsultatsioonilehekül.

²⁹ Bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni sekretariaat (2006), vt eespool.

5.2. Neli peamist poliitikavaldkonda ja kümme prioriteetset eesmärki

Käesolevas osas esitatakse neli peamist poliitikavaldkonda ja kümme prioriteetset eesmärki, selgitatakse nende ulatust ja tõstetakse esile mõned tegevuskavas kindlaksmääratud põhimeetmed.

5.2.1. 1. POLIITIKAVALDKOND: Bioloogiline mitmekesisus ELis

Eesmärgid

1. Kaitsta ELi kõige olulisemaid elupaiku ja liike.

ELi kõige olulisemate elupaikade ja liikide kaitsmiseks võetavad meetmed on ülitähtsad, et peatada bioloogilise mitmekesisuse hävimine 2010. aastaks ja soodustada taastumist. Elupaikade kaitsmine eeldab liikmesriikidelt suuremat pühendumist Natura-2000 alade väljapakumisele, kindlaksmääramisele, kaitsmisele ja tulemuslikule majandamisele. See eeldab liikmesriikidelt ka võrgustiku ühtsuse, ühenduvuse ja paindlikkuse tugevdamist, sealhulgas riiklikele, piirkondlikele ja kohalikele kaitsealadele antava toetuse kaudu. Tuleks suurendada liigipõhiste tegevuskavade kasutamist ELi enim ohustatud liikide taastamiseks. Tuleb võtta samaväärseid meetmeid elupaikade ja liikide kaitseks nendes ELi äärepoolseimates piirkondades, mida loodusdirektiivid ei reguleeri.³⁰

2. Hoida alal ja taastada bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemi teenuseid ELis üldiselt.

3. Hoida alal ja taastada bioloogilist mitmekesisust ja ökosüsteemi teenuseid ELi merekeskkonnas üldiselt.

Natura-2000 ja ohustatud liikide kaitsmine ei ole pikemas perspektiivis elujõuline, kui maismaa-, magevee- ja merekeskkond on bioloogilise mitmekesisuse jaoks ebasoodne. Põhimeetmed on: olemasolevate meetmete kasutuse optimeerimine reformitud ühise põllumajanduspoliitika raames, et ära hoida kõrge keskkonnavalase väärtusega põllumaade, metsamaade ja metsade intensiivsemat kasutust või hülgamist ning toetada nende taastamist; tulevase metsanduse tegevuskava, sealhulgas metsatulekahjude ennetus- ja tõkestusmeetmete rakendamine; olemasolevate meetmete kasutuse optimeerimine reformitud ühise kalanduspoliitika raames, et taastada kalavarud, vähendada mõju mittesihthiikidele ning vähendada mereelupaikade kahjustusi; bioloogilisele mitmekesisusele avalduvat mõju vähendavate peamiste keskkonnavalaste raamdirektiivide ja temaatiliste strateegiade rakendamine, parandades magevee ja merekeskkonna ja muldade kvaliteeti ning vähendades hajureostusainete avaldatud mõju (nt õhus edasikanduvad happed ja eutrofeerivad ained, põllumajandusettevõtetest pärinevad nitraadid, pestitsiidid).

³⁰

S.t vabatahtlikult ja siseriikliku algatuse alusel võetavad meetmed Prantsuse Guajaanas, Réunionil, Guadeloupel ja Martinique'il.

4. Tugevdada regionaal- ja territoriaalarengu kokkusobivust bioloogilise mitmekesisusega ELis.

Parem planeerimine liikmesriikide, piirkondlikul ja kohalikul tasandil on elulise tähtsusega regionaal- ja territoriaalarengu negatiivsete mõjude ärahoidmisel, minimeerimisel ja kõrvaldamisel, tugevdades seega kokkusobivust bioloogilise mitmekesisusega. See eeldab bioloogilise mitmekesisuse vajaduste arvestamist otsustusprotsessi varasemas etapis. Põhimeetmed on: bioloogilise mitmekesisuse tõhus käsitlemine keskkonnamõju strateegilises hindamises ja keskkonnamõju hindamises; tagamine, et regionaalarengule eraldatud ühenduse vahendid soodustavad bioloogilist mitmekesisust, mitte ei kahjusta seda; koostöö tegemine planeerijate, arendajate ja bioloogilise mitmekesisuse huvide vahel.

5. Oluliselt vähendada sissetungivate võõrliikide ja võõrgenetüüpide mõju ELi bioloogilisele mitmekesisusele.

Sissetungivate võõrliikide ärahoidmiseks ja kontrollimiseks on olemas mitmesuguseid meetmeid, kuid poliitikas esineb veel mõningaid vajakajäämisi; seetõttu tuleks töötada välja ELi üldstrateegia ning erimeetmed, sealhulgas varajase hoiatamise süsteem.

5.2.2. 2. POLIITIKAVALDKOND: ELi ja maailma bioloogiline mitmekesisus

Eesmärgid

6. Oluliselt tugevdada bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi teenuste rahvusvahelise juhtimise tulemuslikkust.

7. Oluliselt tugevdada toetust bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemi teenustele ELi välisabis.

8. Oluliselt vähendada rahvusvahelise kaubanduse mõju maailma bioloogilisele mitmekesisusele ja ökosüsteemi teenustele.

Kui tahetakse täita kohustust vähendada 2010. aastaks oluliselt maailma bioloogilise mitmekesisuse vähenemise määra, on ühenduse ja liikmesriikide tegevusele vaja anda uus hoog. Vaja on ühtsemat ELi lähenemist, mis tagab juhtimis-, kaubandus- (sh kahepoolsete kokkulepete) ja arengukoostöömeetmete vahelise sünergia. Juhtimise osas peaks EL keskenduma bioloogilise mitmekesisuse konventsiooni ja sarnaste lepingute tõhusamale rakendamisele. Välisabi vallas peaks EL suurendama bioloogilise mitmekesisuse jaoks eraldatavaid sihtotstarbelisi vahendeid ning tugevdama bioloogilise mitmekesisuse integreerimist valdkondlikesse ja piirkondlikesse programmidesse. Kaubanduse vallas on äärmiselt vajalik võtta meetmeid troopiliste alade metsastumise, sealhulgas metsastumist põhjustavate kaupadega kauplemise takistamiseks. Selleks võib anda olulise panuse metsandusalaste õigusaktide kohaldamist, metsade haldamist ja metsakaubandust käsitleva programmi³¹ kiire rakendamine. Tõhus tegutsemine liikmesriikide bioloogiliselt mitmekesisuses ülemeremaades ja -territooriumidel on ELi usaldusväärse seisukohast sellel rahvusvahelisel areenil olulise tähtsusega.

³¹ KOM (2003) 251 lõplik.

5.2.3. 3. POLIITIKAVALDKOND: Bioloogiline mitmekesisus ja kliimamuutus

Eesmärk

9. Toetada bioloogilise mitmekesisuse kohandamist kliimamuutusega.

Teadlased ja poliitikud on üksmeelel, et oleme jõudnud vältimatu ja enneolematu kliimamuutuse ajajärku. Selle mõjud ELi bioloogilisele mitmekesisusele on juba mõõdetavad. Kliimamuutus võib mõne aastakümne jooksul õõnestada meie jõupingutusi, mis on suunatud bioloogilise mitmekesisuse kaitsmisele ja säästvale kasutamisele.

Bioloogilisele mitmekesisusele avalduva pikemaajalise ohu vähendamiseks tuleb oluliselt vähendada kasvuhoonegaaside heitmeid. Tuleb täita Kyoto protokollis võetud kohustusi ja kehtestada heitmete jaoks 2012. aastast alates ambitsioonikamad globaalsed eesmärgid, et piirata maailma aasta keskmise temperatuuri tõusu, nii et see ei oleks üle 2°C võrra kõrgem tasemest, mis eelnes industrialiseerimisele.

Bioloogilise mitmekesisuse kaitsmine aitab piirata kasvuhoonegaaside kontsentratsiooni atmosfääris, kuna metsadesse, turbaaladele ja teistesse elupaikadesse ladestub süsinikku. On vaja poliitikat, mis aitaks bioloogilist mitmekesisust kohandada muutuvate temperatuuride ja veerežiimidega. See eeldab eelkõige Natura-2000 võrgustiku ühtsuse tagamist. Tuleb hoolitseda ka nende võimalike kahjude ärahoidmise, minimeerimise ja kõrvaldamise eest, mida bioloogilisele mitmekesisusele tekitavad kliimamuutusega kohandamiseks ja selle tõrjumiseks ettenähtud meetmed.

5.2.4. 4. POLIITIKAVALDKOND: Teadmiste pagas

Eesmärk

10. Oluliselt täiendada ELis ja kogu maailmas bioloogilise mitmekesisuse kaitsmise ja selle säästva kasutamisega seotud teadmistepagasit.

Bioloogilise mitmekesisuse mõistmine on üks suurimaid inimkonna ees seisvaid teaduslikke väljakutseid. Kui tahame tulevikus oma poliitika meetmeid täiustada, on oluline suurendada teadmisi bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi teenuste kohta. See eeldab Euroopa teadusruumi, selle rahvusvahelise ulatuse, uuringute infrastruktuuri, teaduspoliitika liidese ja bioloogilise mitmekesisuse andmete koostalitlusvõime tugevdamist (seitsmenda raamprogrammi ja riiklike teadusprogrammide raames). Tuleks ära kasutada arenevat side- ja infotehnoloogiat. Tingimusel, et rahastatakse olemasolevatest finantsressurssidest, loob komisjon ELi sõltumatu, usaldusväärsetel uuringutel põhineva nõuandemehhanismi, mille kaudu teavitada poliitika rakendamisest ja edasiarendamisest. Rahvusvahelisel tasandil peaks EL määratlema viisid ja vahendid sõltumatu teadusliku nõustamise tugevdamiseks ülemaailmse poliitika loomisel, muuhulgas andes aktiivselt oma panuse bioloogilist mitmekesisust käsitleva üldise kokkuleppe raames tehtavasse aastatuhande ökosüsteemide hindamisse 2007. aastal ning jätkuvasse konsultatsioonidesse vajaduse kohta parandada bioloogilise mitmekesisuse teaduslikul ekspertiisil kasutatavaid rahvusvahelisi mehhanisme.

5.3. Neli peamist toetusmeedet

1. Piisava rahastamise tagamine

Oluline on nii Natura-2000 alade kui ka algatusega Natura-2000 hõlmamata alade bioloogilise mitmekesisuse piisav rahastamine. Uued finantsperspektiivid aastateks 2007–2013 annavad võimaluse kaasrahastada bioloogilist mitmekesisust ja Natura-2000 maaelu arengufondi,³² ühtekuuluvus- ja struktuurifondide,³³ Life+³⁴ ning seitsmenda raamprogrammi raames. Detsembris kogunenud Euroopa Ülemkogu³⁵ poolt ettenähtud eelarve vähendamine mõjutab kindlasti bioloogilise mitmekesisuse rahastamist nendest vahenditest. Seetõttu on rakendamisel tehtud liikmesriikide valikud otsustava tähtsusega. Ühendus ja liikmesriigid peavad ühenduse kaasrahastamise ja liikmesriikide enda ressursside kaudu tagama tegevuskava piisava rahastamise eelkõige seoses selliste valdkondadega nagu Natura-2000, kõrge keskkonnaalase väärtusega põllumaad ja metsad, mere bioloogiline mitmekesisus, maailma bioloogiline mitmekesisus, bioloogilise mitmekesisuse alased teadusuuringud, järelevalve ja seire. Ühenduse finantsressursside paigutamisel tuleb igal juhul arvesse võtta eelarvelisi piiranguid ja see peab jääma uue finantsperspektiivide piiresse.

2. ELi otsustusprotsessi tugevdamine

See hõlmab: ühenduse ja liikmesriikide vahelise koordineerimise ja vastastikuse täiendamise parandamine, eelkõige bioloogilise mitmekesisuse ekspertgrupi abil; tagamine, et olemasolev ja uus poliitika ning eelarved (sealhulgas need, mis on töötatud välja Lissaboni strateegia riiklike reformiprogrammide raames) arvestavad piisavalt bioloogilise mitmekesisuse vajadusi; keskkonnakulude (sealhulgas looduskapitali ja ökosüsteemi teenuste vähenemise) arvestamine otsuste tegemisel; riiklikul tasandil mitmesuguste bioloogilist mitmekesisust mõjutavate kavade ja programmide ühtsuse suurendamine; tagamine, et piirkondlikul ja kohalikul tasandil otsuste tegemine oleks kooskõlas kõrgetasemeliste kohustustega bioloogilise mitmekesisuse valdkonnas.

3. Partnerluste loomine

See tähendab lahenduste leidmiseks elujõuliste partnerluste loomist valitsuse, akadeemikute, looduskaitstajate, maaomanike ja -kasutajate, erasektori, rahandussektori, haridussektori ja meedia vahel. See tähendab olemasolevatele normidele tuginemist (nt ühise põllumajanduspoliitika ja ühise kalanduspoliitika raames) ning uute partnerluste arendamist, sealhulgas väljaspool ELi.

³² Määrus (EÜ) nr 1698/2005, ELT L 277, 21.10.2005, lk 1, ja otsus nr 2006/144/EÜ, ELT L 55, 25.2.2006, lk 20.

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

³⁴ KOM (2004) 621 lõplik.

³⁵ Eesistujariigi järeldused, Euroopa Ülemkogu, Brüssel, 15.–16. detsember 2005.

4. Inimeste harituse taseme, teadlikkuse ja osaluse suurendamine

See tähendab suhtlusstrateegia väljatöötamist ja rakendamist, et toetada tegevuskava, tehes tihedat koostööd algatusega „Countdown 2010” ning Århusi konventsiooni ja seonduvate direktiivide³⁶ rakendamist.

5.4. Järelevalve, hindamine ja läbivaatamine

Komisjon esitab kord aastas nõukogule ja parlamendile aruande tegevuskava rakendamisel tehtud edusammude kohta, alustades perioodiga käesoleva teatise vastuvõtmisest kuni 2007. aasta lõpuni.

Teine aruanne (2008. aasta lõpuni) sisaldab vahehindangut 2010. aasta eesmärkide saavutamisel tehtud edusammudele.

Neljandas aastaaruandes (2010. aasta lõpuni) hinnatakse, kuivõrd on EL täitnud 2010. aastaks võetud kohustusi. Selles aruandes hinnatakse kvalitatiivselt tegevuskava meetmete rakendamise ja eesmärkide saavutamise ulatust, arvestades sealjuures aluseks olevaid eeldusi ning võimalikke puuduvaid meetmeid. Hindamisel kasutatakse ka kvantitatiivseid andmeid, mis on seotud bioloogilise mitmekesisuse peamiste näitajatega (2. lisa). 2007. aastal töötatakse säästva arengu ja struktuurinäitajana välja bioloogilise mitmekesisuse indeks. Komisjon töötab need näitajad ja seonduva järelevalve välja ning rakendab neid koostöös liikmesriikide ja kodanikuühiskonnaga.

Seitsmendas aastaaruandes (2013. aasta lõpuni) antakse samasugune hinnang, milles käsitletakse ka kõiki tegevuskavas esitatud eesmärke pärast 2010. aastat.

Need hinnangud annavad teavet, mida kasutada kuuenda keskkonnavalase tegevusprogrammi lõpphindangus, valdkondade poliitika ja eelarvete läbivaatamisel aastatel 2007–2013 ning poliitikavaldkondades ja eelarvetes pärast aastat 2013.

5.5. Bioloogilise mitmekesisuse tulevikuvision ja EL kui poliitika raamistik

Bioloogilise mitmekesisuse hävimise peatamine ja sellele taastumiseks tõuke andmine on olulised tähised. Poliitilise raamistiku seisukohast tuleb siiski tegelda tulevikuvisioniga, mis käsitleks 2010. aastale järgnevat aega. See nägemus peaks tunnistama meie ja looduse vastastikust sõltuvust ning arengu ja looduskaitse vahelise uue tasakaalu vajadust. Komisjon algatab selle küsimuse arutelu.

³⁶ Direktiivid 2003/4/EÜ, EÜT L 41, 14.2.2003, lk 26 ja 2003/35/EÜ, ELT L 156, 25.6.2003, lk 17.