EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 3.5.2011
SEC(2011) 541 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020

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

1. INLEIDING

In maart 2010 heeft de Europese Raad een ambitieus nieuw hoofdstreefdoel voor biodiversiteit vastgesteld dat in de plaats komt van het verstrijkende doel voor 2010. Het nieuwe hoofdstreefdoel houdt in dat het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosysteemdiensten tegen 2020 tot staan worden gebracht, dat de biodiversiteit en de ecosysteemdiensten, voor zover dat haalbaar is, worden hersteld en dat tegelijk de bijdrage van de EU aan het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies wordt opgevoerd.

Het huidige beleidskader voor biodiversiteit stelt de EU niet in staat haar hoofdstreefdoel voor 2020 te halen. De Raad heeft de Commissie daarom verzocht een nieuwe strategie te ontwikkelen die zowel doelstellingen moet omvatten als noodzakelijke, haalbare en kosteneffectieve maatregelen en acties om deze te verwezenlijken. De Raad heeft gevraagd dat de strategie de conclusies zou weergeven van de tiende bijeenkomst van de conferentie van de partijen bij het Verdrag inzake biologische diversiteit (CDB CoP10), die plaatsvond in Nagoya (Japan) in oktober 2010, en zo snel mogelijk na die bijeenkomst zou worden voltooid.

2. PROBLEEMSTELLING

Uit de EU-biodiversiteitsreferentiesituatie van 2010 blijkt dat gemiddeld slechts 17 % van de beoordeelde habitats zich in een gunstige staat van instandhouding bevindt en dat tot 25 % van de diersoorten in de EU met uitsterven bedreigd is. De meeste ecosysteemdiensten zijn niet meer in staat de optimale kwaliteit en kwantiteit te leveren van basisdiensten, zoals gewasbestuiving, schone lucht en water en de beheersing van overstromingen of erosie, die aan de basis van veel economische activiteiten liggen.

De biodiversiteit van Europa blijft ernstig bedreigd door de teloorgang van habitats als gevolg van veranderingen in het landgebruik en fragmentatie, verontreiniging, overexploitatie/niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen, invasieve soorten en klimaatverandering. De intensiteit van deze verschillende pressiefactoren is constant of gaat in stijgende lijn. Op mondiaal niveau is de situatie vergelijkbaar. Deze bedreigingen hebben indirecte oorzaken die bijvoorbeeld verband houden met demografische en culturele of levensstijlkeuzes, met insufficiënties van de markt en met de structuur, omvang en groei van de economie.

Deze achteruitgang en dit verlies hebben aanmerkelijke ecologische, economische en sociale gevolgen binnen de EU en op wereldschaal. Het verlies van oeverhabitats bijvoorbeeld heeft een effect op de samenleving als geheel, door verminderde overstromingsbeheersing, minder waterzuivering, verminderde recreatiemogelijkheden en minder koolstofopslag. Bepaalde bedrijfssectoren worden in het bijzonder getroffen omdat zij afhankelijk zijn van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, hetzij direct of indirect. Biodiversiteitsverlies heeft ook een weerslag op de werkgelegenheid aangezien een op de zes banen in Europa op een of andere manier, direct of indirect, verband houdt met het milieu en de biodiversiteit. Biodiversiteitsverlies beperkt ook de levering van verscheidene ecosysteemdiensten die essentieel zijn voor de gezondheid van de bevolking, van de voorziening van voedsel en drinkbaar water tot schone lucht en geneesmiddelen. Bovendien weegt het zwaar op de territoriale samenhang van de EU, aangezien biodiversiteit en ecosystemen het sociale weefsel en de identiteit van veel Europese regio's versterken.

In dit document worden acties voorgesteld op gebieden waar de EU de meeste toegevoegde waarde en hefboomwerking heeft. Het is echter duidelijk dat, zonder parallelle actie op het niveau van de lidstaten, deze acties niet zullen volstaan om het streefdoel om het biodiversiteitsverlies tot staan te brengen, te verwezenlijken. Of het hoofdstreefdoel voor 2020 wordt gehaald zal afhangen van een mix van EU- en nationale, regionale of lokale maatregelen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Wellicht zullen de noodzakelijke acties variëren van lidstaat tot lidstaat en van regio tot regio.

3. DOELSTELLINGEN EN STREEFDOELEN

Het EU-biodiversiteitsstreefdoel voor 2020 en de drie componenten ervan vormen de algemene doelstelling. Het hoofdstreefdoel voor 2020 halen wordt ook gezien als een tussenstap op weg naar de in de visie voor 2050 vastgestelde doelstelling en als een manier om de verbintenis van de EU tot de mondiale biodiversiteitsstreefdoelen voor 2020 na te komen.

Er worden specifieke doelstellingen vastgesteld, rekening houdend met de factoren die ertoe hebben geleid dat de EU haar streefdoel voor 2010 niet heeft gehaald en met de noodzaak om de tijdens de CoP10 van het CBD overeengekomen mondiale biodiversiteitsstreefdoelen op te nemen. Uit een beoordeling van bestaand beleid en bestaande wetgeving van de EU blijkt dat twee van de directe oorzaken van biodiversiteitsverlies – klimaatverandering en verontreiniging – geen grote beleidslacunes vormen. Met betrekking tot veranderingen in het landgebruik, overexploitatie/niet-duurzaam gebruik van hulpbronnen, en invasieve uitheemse soorten bestaan er daarentegen aanzienlijke lacunes. Daarom zijn drie specifieke doelstellingen erop gericht die oorzaken aan te pakken. De overige drie specifieke doelstellingen beantwoorden aan de oproep die in het kader van de visie voor 2050 en het hoofdstreefdoel voor 2020 wordt gedaan om biodiversiteit en ecosysteemdiensten in de EU (zowel binnen het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden als daarbuiten) en op mondiaal niveau in stand te houden en te verbeteren.

Vervolgens zijn opties voor operationele doelen en verschillende ambitieniveaus onderzocht op hun potentieel om ten opzichte van de referentiesituatie tegen 2020 zo veel mogelijk vooruitgang te boeken teneinde het overkoepelende streefdoel en de algemene visie te realiseren. Er zijn zes operationele streefdoelen vastgesteld (tabel 1).

Algemene doelstellingen	**Specifieke doelstellingen**	**Operationele doelen**
Het verlies aan biodiversiteit en de achteruitgang van ecosysteemdiensten in de EU tegen 2020 tot staan brengen	De vogel- en de habitatrichtlijn volledig ten uitvoer leggen	D1 – De achteruitgang in de status van alle onder natuurwetgeving van de EU vallende soorten en habitats tot staan brengen en een aanzienlijke en meetbare verbetering van hun status bereiken zodat vergeleken met huidige beoordelingen tegen 2020: (i) 100 % meer habitatbeoordelingen en 50 % meer soortenbeoordelingen in het kader van de habitatrichtlijn een verbeterde staat van instandhouding te zien geven; (ii) uit 50 % meer soortenbeoordelingen in het kader van de vogelrichtlijn een veilige of verbeterde staat van instandhouding blijkt.

	De bijdrage van de land- en bosbouw aan de instandhouding en verbetering van de biodiversiteit verhogen*	D3a - Zorgen dat er tegen 2020 een zo groot mogelijke oppervlakte cultuurgrond met grasland, akkerbouw en meerjarige teelten onder biodiversiteitsgerelateerde maatregelen in het kader van het GLB valt, teneinde te zorgen voor biodiversiteitsbehoud en voor een meetbare verbetering ten opzichte van de EU-referentiesituatie van 2010 in de staat van instandhouding van soorten en habitats die afhangen of invloed ondervinden van de landbouw en in de voorziening van ecosysteemdiensten en aldus bij te dragen aan beter duurzaam beheer. D3b - Tegen 2020 zijn er bosbeheerplannen of gelijkwaardige instrumenten, in overeenstemming met duurzaam bosbeheer (SFM[1]) , voor alle bossen in overheidsbezit en voor bosgebieden vanaf een bepaalde omvang** (door de lidstaten of de regio's vast te stellen en mee te delen in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's) waarvoor financiering wordt verstrekt in het kader van het plattelandsbeleid van de EU, teneinde te zorgen voor een meetbare verbetering (*) ten opzichte van de EU-referentiesituatie in 2010 in de staat van instandhouding van soorten en habitats die afhangen of invloed ondervinden van bosbouw en in de verlening van ecosysteemdiensten. (*) Voor beide streefdoelen moet verbetering worden afgemeten tegen de gekwantificeerde verbeteringsdoelstellingen voor de staat van instandhouding van soorten en habitats van EU-belang van streefdoel 1 en het herstel van aangetaste ecosystemen in het kader van streefdoel 2. (**) Voor kleinere bosbedrijven mogen de lidstaten voorzien in extra stimulansen voor de aanneming van beheersplannen of gelijkwaardige instrumenten die in overeenstemming zijn met SFM.
	Zorgen voor duurzaam gebruik van visbestanden	D4 - Tegen 2015 maximale duurzame opbrengsten (MDO)[2] realiseren. Ervoor zorgen dat de populaties een leeftijdsopbouw en grootteverdeling bereiken die duidt op een gezond bestand, door een visserijbeheer zonder significante nadelige effecten op andere bestanden, soorten en ecosystemen, met het oog op een goede milieutoestand tegen 2020, zoals de kaderrichtlijn mariene strategie voorschrijft.
	Invasieve uitheemse soorten bestrijden	D5 - Tegen 2020 zijn invasieve uitheemse soorten en hun routes in kaart gebracht en is de prioriteit ervan bepaald, prioritaire soorten worden in de hand gehouden of uitgeroeid en hun routes worden beheerd om de introductie en vestiging van nieuwe invasieve uitheemse soorten te voorkomen.
Ecosysteemdiensten zo veel mogelijk herstellen	Ecosystemen en ecosysteemdiensten handhaven en herstellen	D5 - Tegen 2020 worden ecosystemen en ecosysteemdiensten gehandhaafd en verbeterd door groene infrastructuur op te zetten en ten minste 15 % van de aangetaste ecosystemen te herstellen.
De bijdrage van de Europese Unie tot het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies opvoeren	Helpen het mondiaal biodiversiteitsverlies te verhoeden	D6 - Tegen 2020 heeft de EU haar bijdrage aan het verhoeden van het wereldwijde biodiversiteitsverlies opgevoerd.

Tabel 1: Algemene en specifieke doelstellingen en operationele doelen

4. MAATREGELEN EN GEVOLGEN

Met betrekking tot elk streefdoel wordt een coherent pakket maatregelen voorgesteld die nodig zijn voor de verwezenlijking ervan. De verwachte effecten van die maatregelen worden

[1] Zoals vastgesteld in SEC(2006) 748.

[2] De EU heeft op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling de doelstelling onderschreven om tegen 2015 MDO-niveaus te bereiken. Ook heeft zij het op de CBD CoP10 vastgestelde nieuwe visserijstreefdoel voor 2020 onderschreven.

geanalyseerd aan de hand van ecologische, economische en sociale criteria, waarbij zo nodig een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende soorten maatregelen.

Aangezien veel van de maatregelen verder zullen worden uitgewerkt en geanalyseerd in de context van effectbeoordelingen die worden ondernomen in het kader van andere beleidsvoorstellen die nog in de maak zijn, worden de effecten meestal kwalitatief beoordeeld (tabel 2). Waar mogelijk wordt de orde van grootte van geaggregeerde kwantitatieve effecten gegeven en ter illustratie worden eveneens voorbeelden gegeven van specifieke praktijkgevallen, gewoonlijk op projectniveau. Wanneer van toepassing worden ook de verdeling van effecten binnen de EU en de verwachte internationale effecten beoordeeld.

		Ecologisch	**Economisch**	**Sociaal**
D1	+	Meer biodiversiteit en ecosysteemdiensten van Natura 2000-gebieden, betere weerstand tegen stressfactoren zoals klimaatverandering. Synergieën met KRW en KRM.	Meer baten van ecosysteemdiensten. Beperkte particuliere zakelijke mogelijkheden in het Natura 2000-netwerk.	Op middellange termijn meer werkgelegenheid in plattelandsgebieden.
	-		Een deel van de totale beheerskosten van 5,8 miljard euro per jaar.	Mogelijk banenverlies op korte termijn wegens beperkte toegang tot hulpbronnen.
D2	+	Gehandhaafde en versterkte ecosystemen en ecosysteemdiensten zoals schone lucht en zuiver water, koolstofopslag en de beheersing van natuurrampen. Veerkrachtigere ecosystemen en minder kwetsbaarheid voor klimaatverandering. Synergieën met KRW en KRM.	Meer baten van ecosysteemdiensten. Geen geaggregeerde ramingen van baten, maar op projecten gebaseerde aanwijzingen voor kosten-batenratio's van 3 tot 75. Nieuwe investeringskansen voor bedrijven en innovatiepotentieel. Voordelen met betrekking tot het beperken van de klimaatverandering.	Veel sociale voordelen, zowel in stedelijke als plattelandsgebieden, zoals positieve effecten op gezondheid en levenskwaliteit, esthetische en psychologische voordelen, minder blootstelling aan natuurrampen, nieuwe arbeidskansen met betrekking tot natuurherstel en –behoud.
	-		Kosten in de orde van grootte van enkele miljarden per jaar, maar de uitgaven voor groene infrastructuur kunnen in de plaats komen van duurdere investeringen in grijze infrastructuur.	
D3	+	Land- en bosbouwecosystemen en –ecosysteemdiensten handhaven en verbeteren, met inbegrip van koolstofopslag, preventie van erosie, beheersing van verontreiniging en waterzuivering. Synergieën met KRW.	Nieuwe mogelijkheden voor diversificatie van de landbouwsector; inkomensverbetering van landbouwers in Natura 2000-gebieden en gebieden met een hoge natuurwaarde; meer concurrentievermogen en diversificatie in de bosbouwsector.	Bijdrage aan plattelandsontwikkeling in achtergestelde gebieden; nieuwe banen.
	-		Kosten die verband houden met de financiering van maatregelen van pijler 1 en pijler 2, die deels zouden bijdragen aan de kosten van het beheer van Natura 2000-gebieden en gebieden met een hoge natuurwaarde. Naar verwachting veeleer een wijziging van de uitgavenprioriteiten dan van de nettokosten. De administratieve	

			kosten van bosbeheerplannen worden meer dan gecompenseerd door de betalingen in het kader van het plattelandsontwikkelingsbeleid.	
D4	+	Grotere en duurzamere vispopulaties, gehandhaafde en versterkte mariene ecosystemen en ecosysteemdiensten. Synergieën met KRM.	Positief langetermijneffect op visserijinkomsten. Doeltreffendere openbare uitgaven.	Voorkomen van een negatief effect op de werkgelegenheid dat zich zou voordoen bij een ineenstorting van de visbestanden.
	-		Negatieve kortetermijneffecten op visserijinkomsten. Hogere beheerskosten om nadelige effecten op ecosystemen te voorkomen.	Sociale kosten op korte termijn van het afbouwen van de vloot in de visserijsector.
D5	+	Minder druk op soorten en habitats door invasieve uitheemse soorten. Sterke synergie-effecten met ander streefdoelen, bijvoorbeeld ecosysteemherstel.	Minder economische schade. Ruwe schattingen geven baten in termen van vermeden schadekosten van 1 tot 9 miljard euro per jaar aan.	Minder nadelige effecten op de menselijke gezondheid, vermeden negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid, betere culturele diensten en recreatieve activiteiten.
	-		40 miljoen tot 190 miljoen euro per jaar.	
D6	+	Betere wereldwijde biodiversiteit, met name in ontwikkelingslanden, meer ecosysteemdiensten zoals koolstofopslag, watervoorziening, -zuivering en -retentie. Ook enkele verbeteringen in de EU.	Economische baten van biodiversiteit en ecosysteemdiensten, bijv. klimaatverbetering, betere gewasopbrengsten door bestuiving in ontwikkelingslanden. Voordelen met betrekking tot genetische diversiteit in de EU en ontwikkelingslanden (cosmetica en geneesmiddelen). Het TBV-protocol biedt rechtszekerheid met betrekking tot toegang tot bronnen voor EU-ondernemingen.	Armoedebestrijding. Minder risico op sociale gevolgen van natuurrampen. Gezondheidsvoordelen. Betere middelen van bestaan voor inheemse gemeenschappen door het delen van traditionele kennis.
	-		EU-bijdrage aan de financiering van de biodiversiteit stijgt tegen 2020; kosten van het TBV-protocol voor het bedrijfsleven van de EU.	

Tabel 2: De belangrijkste kosten en baten van het bereiken van de streefdoelen

In het rapport wordt gekeken naar de prioriteit van de acties binnen elk streefdoel. D2 en D5 geven een impuls aan beleidsmaatregelen in gebieden die momenteel geen deel uitmaken van het EU-beleidskader voor biodiversiteit en hebben veel potentieel om snel aanzienlijke resultaten op te leveren. Betere uitvoering en sectorale integratie zijn echter eveneens cruciaal om de algemene doelstellingen te halen.

5. FINANCIERING EN BEHEER

Aangezien het in grote mate te wijten was aan onvoldoende financiering dat het EU-streefdoel voor 2010 niet is gehaald, wordt het belangrijk om voldoende en doeltreffende financiering voor de uitvoering van de biodiversiteitsstrategie voor 2020 te garanderen. Hoewel de focus voor sommige streefdoelen meer zal liggen op de doeltreffende benutting en herverdeling van bestaande middelen, moeten de bestaande middelen worden verhoogd en moet nieuwe financiering, zowel openbare als particuliere, worden gezocht en bevorderd op EU-, nationaal en mondiaal niveau.

Binnen de huidige programmeerperiode en zonder te prejudiciëren op de uitkomst van de onderhandelingen over het volgende meerjarig financieel kader, dient dit te gebeuren door het rationaliseren van de beschikbare middelen en het maximaliseren van de gezamenlijke baten van verschillende financieringsbronnen, met inbegrip van financiering voor landbouw en plattelandsontwikkeling, visserij, regionaal beleid en klimaatverandering. De kansen die worden geboden door lopende beleidshervormingen (bijvoorbeeld het GLB, het GVB en het cohesiebeleid), nieuwe beleidsinitiatieven (bijvoorbeeld het vlaggenschipinitiatief "Efficiënt gebruik van hulpbronnen") en de volgende financiële vooruitzichten moeten worden gegrepen om het streefdoel en de visie op een efficiënte manier te realiseren. Er moet worden gekeken of biodiversiteitsdoelstellingen in het momenteel bij de Commissie voorliggende gemeenschappelijk strategisch kader kunnen worden opgenomen om de prioriteit te bepalen van de financiering middels de vijf financieringsinstrumenten van het plattelands-, regionaal, sociaal en visserijbeleid.

Tevens zijn er innovatieve financieringsmechanismen nodig om op alle niveaus middelen vrij te maken uit zowel openbare als particuliere bronnen. Op EU- en nationaal niveau kan de hervorming van schadelijke subsidies kansen bieden in de lijn van de 2020-strategie en het mondiale CBD-streefdoel. Op EU-niveau zullen betalingen voor ecosysteemdiensten (PES) verder worden ingezet om particuliere en openbare goederen uit landbouw-, bos- en mariene ecosystemen te vergoeden. Ook moeten stimulansen worden geboden om aanvangsinvesteringen in groene-infrastructuurprojecten en de instandhouding van ecosysteemdiensten aan te moedigen, bijvoorbeeld door gerichtere financieringsstromen van de EU en partnerschappen tussen de openbare en de particuliere sector. Er zal worden gekeken naar de mogelijkheid om via biodiversiteitscompensaties een benadering zonder nettoverliezen tot stand te brengen.

De gemeenschappelijke EU- en CBD-streefdoelen moeten worden nagestreefd via een mix van maatregelen op subnationaal, nationaal en EU-niveau. Dit vereist nauwe samenwerking tussen al degenen die bij de uitvoering betrokken zijn. Er wordt een gemeenschappelijk uitvoeringskader voorgesteld volgens welk elke lidstaat de EU-streefdoelen opneemt in zijn eigen nationale strategieën en actieplannen op het gebied van biodiversiteit en deze waar nodig aanvult met nationale streefdoelen, rekening houdend met de op de COP10 vastgestelde mondiale doelstellingen. Lokale en regionale autoriteiten, de particuliere sector en de civiele samenleving hebben ook een belangrijke rol te spelen en hun deelname aan de uitvoering van de strategie moet op alle niveaus worden bevorderd en vergemakkelijkt.

6. MONITORING, TOETSING, COMMUNICATIE EN VERDERE ONTWIKKELING

De Commissie zal, samen met andere partners, op basis van de EU biodiversiteitsreferentiesituatie van 2010 en een gestroomlijnde reeks overeengekomen indicatoren, tegen 2012 een logisch kader ontwikkelen om op samenhangende wijze trends te monitoren en vooruitgang te beoordelen met betrekking tot de maatregelen en streefdoelen. Tevens zal worden gestreefd naar synergieën en betere integratie met bestaande initiatieven. De Commissie zal ook kennishiaten blijven aanpakken, met name met betrekking tot de koppelingen tussen biodiversiteit, ecosystemen en ecosysteemdiensten. Op mondiaal niveau steunt de EU inspanningen om een intergouvernementeel platform voor wetenschap en beleid inzake biodiversiteit en ecosysteemdiensten (IPBES) op te zetten om de interactie tussen wetenschap en beleid te versterken.

De Commissie zal, in overleg met de lidstaten, een gestroomlijnd rapportagesysteem ontwikkelen dat waar mogelijk is afgestemd op de toetsings- en rapportageverplichtingen in het kader van het CBD. Tot slot zullen inspanningen worden geleverd om het publiek bewuster te maken van het belang van biodiversiteit en van de rol die belanghebbenden kunnen spelen bij de instandhouding van de biodiversiteit en het verzekeren van het duurzame gebruik ervan.

Op basis van de hierboven geschetste prioriteiten en de voorgestelde streefdoelen en acties zal de Commissie met concrete voorstellen en initiatieven komen om resultaat te boeken ten aanzien van de verschillende elementen van de strategie, met inbegrip van een initiatief inzake groene infrastructuur tegen 2012, een strategie inzake invasieve uitheemse soorten in 2012 en een wetgevingsvoorstel ter uitvoering van het protocol inzake toegang en voordelen in 2012. Zo nodig zullen deze vergezeld gaan van effectbeoordelingen. Lopende beleidshervormingsprocessen, met inbegrip van die van het GLB, het GVB en het cohesiebeleid, bieden passende gelegenheden om synergieën te verbeteren en de samenhang met de streefdoelen en maatregelen van de biodiversiteitsstrategie te maximaliseren.

Uiterlijk begin 2014 wordt een tussentijdse evaluatie voltooid en in 2020 een eindbeoordeling. Indien nodig kan de Commissie de streefdoelen herzien in het licht van nieuwe informatie en verdere en aanvullende stappen overwegen die belangrijke ontwikkelingen en nieuwe prioriteiten weerspiegelen.