



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 3.5.2011  
SEC(2011) 541 konč.

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**

**POVZETEK OCENE UČINKA**

*Spremni dokument za:*

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU  
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Naše življenjsko zavarovanje, naš naravni kapital: strategija EU za biotsko  
raznoverstnost do leta 2020**

{COM(2011) 244 konč.}  
{SEC(2011) 540 konč.}

## 1. UVOD

Evropski svet je marca 2010 sprejel ambiciozen nov krovni cilj za biotsko raznovrstnost, ki bo nadomestil iztekajoči se cilj do leta 2010. V novem krovnem cilju se poziva k zaustavitvi izgube biotske raznovrstnosti in slabšanja ekosistemskih storitev do leta 2020 ter k njihovi obnovitvi, kolikor je to izvedljivo, pri čemer je treba povečati prizadevanja EU za zaustavitev svetovne izgube biotske raznovrstnosti.

Sedanji okvir za politiko glede biotske raznovrstnosti EU ne more omogočiti, da bi dosegla svoj krovni cilj za leto 2020. Svet je zato pozval Komisijo, naj pripravi novo strategijo, ki mora vključevati cilje ter potrebne, izvedljive in stroškovno učinkovite ukrepe in dejavnosti za doseganje teh ciljev. Zahteval je tudi, naj se v strategiji upoštevajo končni rezultati desetega srečanja konference podpisnic Konvencije o biotski raznovrstnosti (KBR KP10), ki je bilo oktobra 2010 v Nagoji na Japonskem, in naj bo dokončana čim prej po koncu tega srečanja.

## 2. OPREDELITEV PROBLEMA

Referenčno poročilo o biotski raznovrstnosti iz leta 2010 kaže, da ima v povprečju samo 17 % ocenjenih habitatov ugodno stanje ohranjenosti in da do 25 % živalskih vrst v EU grozi izumrtje. Večina ekosistemskih storitev ni več sposobna zagotoviti optimalne kakovosti in količine osnovnih storitev, kot so opraševanje poljščin, čist zrak in voda ter obvladovanje poplav ali erozije, ki so temelj številnih gospodarskih dejavnosti.

Biotsko raznovrstnost v Evropi še vedno resno ogroža izguba habitatov, ki je posledica sprememb rabe zemljišč in njihove razdrobljenosti, onesnaževanja, čezmerne/netrajnostne rabe virov, invazivnih vrst in podnebnih sprememb. Navedeni pritiski so bodisi konstantni bodisi se njihova intenzivnost krepi. Na svetovni ravni je stanje podobno. Razlog za pritiske so posredni dejavniki, ki so na primer povezani z demografskimi in kulturnimi/življenjskimi odločitvami, neuspehi na trgu ter gospodarsko strukturo, velikostjo in rastjo.

To poslabšanje in izguba imata velike okoljske, gospodarske in družbene posledice v EU in na svetovni ravni. Izguba obrežnih mokrišč, na primer, prek zmanjšanih storitev obvladovanja poplav, slabšega čiščenja vode, zmanjšanih rekreacijskih storitev in storitev javnih zelenih površin ter nižjega skladiščenja ogljika vpliva na celotno družbo. Nekateri gospodarski sektorji so še posebej prizadeti, ker so neposredno ali posredno odvisni od biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev. Izguba biotske raznovrstnosti vpliva tudi na delovna mesta, saj je ena šestina delovnih mest v Evropi posredno ali neposredno na nek način povezanih z okoljem in biotsko raznovrstnostjo. Omejuje tudi zagotavljanje več ekosistemskih storitev, ki so bistvene za ohranitev zdravja prebivalstva, od zagotavljanja hrane in pitne vode do čistega zraka in zdravil. Poleg tega močno vpliva na teritorialno kohezijo EU, saj biotska raznovrstnost in ekosistemi utrjujejo družbeno tkivo in identiteto številnih evropskih regij.

Ukrepi, predlagani v tem dokumentu, so ukrepi, kjer ima EU največjo dodano vrednost in vpliv. Vendar pa je jasno, da brez vzporednih ukrepov na ravni držav članic ti ukrepi ne bodo zadostovali za doseg cilja, ki je zaustavitev izgubljanja biotske raznovrstnosti. Uspeh pri doseganju krovne cilja za leto 2020 bo v skladu z načelom subsidiarnosti odvisen od

mešanice ukrepov EU in nacionalnih, regionalnih ali lokalnih ukrepov. Ukrepi se bodo morda morali razlikovati po državah članicah in regijah.

### 3. CILJI

Splošen cilj je cilj EU na področju biotske raznovrstnosti za leto 2020 in njegovi trije sestavni deli. Doseganje krovnega cilja za leto 2020 se šteje tudi za vmesni korak do cilja, določenega v viziji za leto 2050, in za sredstvo za izpolnitev zaveze EU, da bo dosegla svetovne cilje za biotsko raznovrstnost za leto 2020.

Posebni cilji so bili določeni ob upoštevanju dejavnikov, ki so privedli do neuspeha EU pri doseganju njenega cilja za leto 2010, in potreba po upoštevanju svetovnih ciljev za biotsko raznovrstnost, dogovorjenih na KBR KP10. Ocena veljavne politike in zakonodaje EU kaže, da dva od neposrednih povzročiteljev izgube biotske raznovrstnosti, tj. podnebne spremembe in onesnaževanje, ne predstavljata večjih vrzeli v politiki. V nasprotju s tem pa so sprememba rabe zemljišč, čezmerno izkoriščanje/netrajnostna raba virov in invazivne tujerodne vrste pomembne vrzeli, zato se na te dejavnike osredotočajo trije posebni cilji. Preostali trije posebni cilji so odgovor na poziv vizije za leto 2050 in krovnega cilja za leto 2020, naj se ohranijo in izboljšajo biotska raznovrstnost in ekosistemske storitve v EU (tako znotraj omrežja varstvenih območij Natura 2000 kot tudi širše) in na svetovni ravni.

Možnosti za operativne cilje in različne stopnje ambicioznosti so bile nato obravnavane na podlagi njihove sposobnosti za učinkovito nadgraditev referenčnega poročila do leta 2020 ter doseganje splošnega cilja in vizije. Operativnih ciljev je šest (preglednica 1).

Splošni cilji	Posebni cilji	Operativni cilji
Zaustavitev izgube biotske raznovrstnosti in slabšanja ekosistemskih storitev v EU do leta 2020	Popolno izvajanje direktiv o pticah in habitatih	C1 – zaustavitev slabšanja stanja vseh vrst in habitatov, ki jih zajema zakonodaja EU o varovanju narave, ter opazno in izmerljivo izboljšanje njihovega stanja, tako da bo v primerjavi s sedanjimi ocenami do leta 2020: (i) 100 % več ocen habitatov in 50 % več ocen vrst v skladu z direktivo o habitatih pokaže izboljšanje stanja ohranjenosti in (ii) 50 % več ocen vrst v skladu z direktivo o pticah pokaže varno ali izboljšano stanje.
	Povečanje prispevka kmetijstva in gozdarstva k ohranjanju in izboljšanju biotske raznovrstnosti*	C3a – do leta 2020 čim bolj povečati kmetijska območja travnikov, orne zemlje in stalnih poljščin, za katere veljajo ukrepi v okviru SKP, ki so povezani z biotsko raznovrstnostjo, da bi zagotovili ohranjanje biotske raznovrstnosti in dosegli izmerljivo izboljšanje(*) stanja ohranjenosti vrst in habitatov, ki so odvisni od kmetijstva ali to nanje vpliva, ter pri zagotavljanju ekosistemskih storitev v primerjavi z referenčnim poročilom EU iz leta 2010 in torej prispevati k krepitvi trajnostnega upravljanja.  C3b – do leta 2020 so vzpostavljeni načrti za gospodarjenje z gozdovi ali enakovredni instrumenti v skladu s trajnostnim upravljanjem gozdov (TUG <sup>1</sup> ) za vse gozdove, ki so v javni lasti, in gozdna gospodarstva nad določeno velikostjo(**) (določile jo bodo države članice ali regije in jo vključile v svoje programe razvoja podeželja), ki prejemajo sredstva v okviru programa EU za razvoj podeželja, da bi dosegli izmerljivo izboljšanje(*) stanja ohranjenosti vrst in habitatov, ki so odvisni od gozdarstva ali to nanje vpliva, in pri zagotavljanju ekosistemskih storitev v primerjavi z referenčnim poročilom EU iz leta 2010.  (* Za oba cilja je izboljšanje treba primerjati s količinsko opredeljenimi cilji za izboljšanje stanja ohranjenosti vrst in habitatov, ki so pomembni za EU v cilju 1, in za obnovo poškodovanih ekosistemov v okviru cilja 2.

<sup>1</sup> Kot je opredeljeno v SEC(2006) 748.

		(**) Manjšim gozdnim gospodarstvom lahko države članice za spodbujanje sprejetja načrtov za gospodarjenje ali enakovrednih instrumentov v skladu s TUG dodelijo dodatne spodbude.
	Zagotovitev trajnostne rabe ribolovnih virov	C4 – doseganje največjega trajnostnega donosa (NTD) <sup>2</sup> do leta 2015. Doseganje porazdelitve starosti in velikosti populacije, ki je značilna za zdrave staleže, z upravljanjem ribištva brez večjega škodljivega vpliva na druge staleže, vrste in ekosisteme za pomoč doseganju dobrega okoljskega stanja do leta 2020, kakor se zahteva v okvirni direktivi o morskii strategiji.
	Boj proti invazivnim tujerodnim vrstam	C5 – do leta 2020 so invazivne tujerodne vrste (ITV) in njihove poti prepoznane in razvrščene po pomembnosti, prednostne vrste se nadzorujejo ali so iztrebljene, poti pa se upravljajo, da se preprečita pojavljanje in uveljavljanje novih ITV.
Ponovna vzpostavitev ekosistemskih storitev, kolikor je to mogoče	Ohranjanje in obnova ekosistemov in njihovih storitev	C2 – do leta 2020 so ekosistemi in njihove storitve ohranjeni in izboljšani z vzpostavitvijo zelene infrastrukture in obnovitvijo vsaj 15 % poškodovanih ekosistemov.
Povečanje prispevka EU k zaustavitvi svetovne izgube biotske raznovrstnosti	Pomoč pri zaustavitvi svetovne izgube biotske raznovrstnosti	C6 – do leta 2020 bo EU povečala svoj prispevek k zaustavitvi svetovne izgube biotske raznovrstnosti.

**Preglednica 1:** Splošni in posebni cilji ter operativni cilji

#### 4. UKREPI IN POVEZANI UČINKI

Za vsak cilj je predlagan dosleden sklop dopolnilnih ukrepov, potrebnih za doseganje tega cilja. Verjetni učinki teh ukrepov se preučijo glede na okoljska, gospodarska in družbena merila, pri čemer se po potrebi razlikuje med vrstami ukrepov.

Ker bodo številni ukrepi dodatno razviti in preučeni pri ocenah učinkov, ki bodo opravljene v okviru drugih predlogov politik v pripravi, se učinki večinoma ocenjujejo kvalitativno (preglednica 2). Vrsteni red vplivnosti združenih kvantitativnih učinkov je podan, kjer je to mogoče, za ponazoritev pa so podani tudi posamezni primeri, običajno na projektni ravni. Kadar je to pomembno, so ocenjeni tudi porazdelitev učinkov v EU in pričakovani mednarodni učinki.

		Okoljski	Gospodarski	Družbeni
C 1	+	Povečana biotska raznovrstnost in ekosistemske storitve na območjih Natura 2000, boljša odpornost na škodljive vplive, kot so podnebne spremembe. Sinergije z okvirno direktivo o vodah in okvirno	Večje koristi od ekosistemskih storitev. Omejene zasebne poslovne priložnosti na območjih Natura 2000.	Srednjeročno večja zaposlenost na podeželju.

<sup>2</sup> EU se je na svetovnem vrhu o trajnostnem razvoju leta 2002 zavezala cilju, da bo ravni NTD dosegla do leta 2015, zavezala pa se je tudi doseganju novega cilja na področju ribištva za leto 2020, ki je bil sprejet na KBR KP10.

		direktivo o morskii strategiji.		
	-		Delež skupnih stroškov upravljanja v višini 5,8 milijarde EUR letno.	Morebitna kratkoročna izguba delovnih mest zaradi omejenega dostopa do virov.
C 2	+	Ohranjeni in izboljšani ekosistemi in storitve, na primer čist zrak in voda, skladiščenje ogljika in obvladovanje naravnih nesreč. Povečana odpornost ekosistema in zmanjšana občutljivost za podnebne spremembe. Sinergije z okvirno direktivo o vodah in okvirno direktivo o morskii strategiji.	Večje koristi od ekosistemskih storitev. Združenih ocen o koristih ni, vendar so bila v projektih ugotovljena razmerja med koristmi in stroški med 3 in 75. Nove naložbene priložnosti za podjetja in možnosti za inovacije. Koristi pri blaženju podnebnih sprememb.	Številne družbene koristi v mestih in na podeželju, na primer pozitivni učinki na zdravje in kakovost življenja, estetske in psihološke koristi, zmanjšana izpostavljenost naravnim nesrečam, priložnosti za nova delovna mesta na področju obnavljanja in ohranjanja.
	-		Stroški v višini več milijard letno, vendar bi stroški splošne infrastrukture lahko nadomestili dražje naložbe v sivo infrastrukturo.	
C 3	+	Ohranjanje in izboljševanje kmetijskih in gozdnih ekosistemov ter njihovih storitev, vključno s skladiščenjem ogljika, preprečevanjem erozije, nadzorom nad onesnaževanjem in čiščenjem vode. Sinergije z okvirno direktivo o vodah.	Ustvarjanje novih priložnosti za razvejanje kmetijskega sektorja; izboljšanje prihodka kmetov na območjih Natura 2000 in kmetijskih površinah visoke naravne vrednosti (območja HNV); večja konkurenčnost in razvejanost gozdarskega sektorja.	Prispevek k razvoju podeželja na območjih z omejenimi možnostmi; nova delovna mesta.
	-		Stroški, povezani s financiranjem iz ukrepov stebra 1 in stebra 2, ki bi deloma prispevali k stroškom upravljanja območij Natura 2000 in območij HNV. Verjetneje sprememba prednostnih postavk pri potrošnji kot sprememba neto stroškov. Upravni stroški za načrte za gospodarjenje z gozdovi se več kot nadomestijo z izplačili za razvoj podeželja.	
C 4	+	Višje in bolj trajnostne ravni ribolovnih populacij, ohranjeni in izboljšani morskii ekosistemi in storitve. Sinergije z okvirno direktivo o morskii strategiji.	Pozitivni dolgoročni učinek na prihodke od ribištva. Večja učinkovitost javne porabe.	Preprečiti negativen učinek na zaposlovanje v primeru propada staležev rib.
	-		Kratkoročni negativni učinki na prihodke od ribištva. Višji stroški upravljanja za izogibanje škodljivim učinkom na ekosisteme.	Kratkoročni družbeni stroški zaradi zmanjšanja ladjevij v ribiškem sektorju.
C 5	+	Zmanjšan pritisk ITV na vrste in habitate. Močni sinergijski vplivi z drugimi cilji, npr. obnovo ekosistemov.	Zmanjšana gospodarska škoda. Grobe ocene kažejo, da bi se stroški zaradi nenastale škode znižali za 1–9 milijard EUR na leto.	Zmanjšani negativni učinki na zdravje ljudi, izogibanje negativnim posledicam na področju zaposlovanja, izboljšane kulturne storitve in rekreacijske dejavnosti.
	-		40–190 milijonov EUR/leto	

C 6	+	Večja svetovna biotska raznovrstnost, zlasti v državah v razvoju, izboljšane ekosistemske storitve, kot so skladiščenje ogljika ter zagotavljanje, čiščenje in zadrževanje vode. Nekatere izboljšave tudi v EU.	Gospodarske koristi zaradi biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev, npr. blaženja podnebnih sprememb, večjega pridelka poljščin zaradi opravevanja v državah v razvoju. Koristi zaradi genske pestrosti v EU in državah v razvoju (kozmetika in zdravila). Protokol o dostopu in delitvi koristi zagotavlja podjetjem iz EU pravno varnost glede dostopa do virov.	Ublažitev revščine. Manjše tveganje družbenih posledic naravnih nesreč. Koristi za zdravje. Boljše življenjske razmere avtohtonih skupnosti zaradi koristi širjenja tradicionalnega znanja.
	-		Prispevek EU k financiranju svetovne biotske raznovrstnosti se bo do leta 2020 povečal; stroški protokola o dostopu in delitvi koristi za industrijo EU.	

**Preglednica 2:** Ključni stroški in koristi doseganja ciljev

V poročilu je pregledana prednostna razvrstitev ukrepov za vsak cilj. Cilja C2 in C5 spodbujata ukrepe politike na področjih, ki trenutno niso del okvira za politiko EU glede biotske raznovrstnosti, ter imata dobre možnosti za hitro doseganje znatnih rezultatov. Vendar pa je za doseganje splošnih ciljev ključno tudi boljše izvajanje in vključevanje v sektorje.

## **5. FINANCIRANJE IN UPRAVLJANJE**

Ker je bil ključni dejavnik za neuspeh pri doseganju ciljev EU za leto 2010 nezadostno financiranje, bo pomembno zagotoviti zadostno in učinkovito financiranje za izvajanje strategije o biotski raznovrstnosti do leta 2020. Medtem ko se bo pri nekaterih ciljnih osredotočalo bolj na učinkovitejše pridobivanje in porazdeljevanje obstoječih virov, bo treba obstoječe vire povečati in najti ter spodbujati nove javne in zasebne vire na ravni EU ter na nacionalni in svetovni ravni.

V sedanjem programskem obdobju in brez poseganja v rezultat pogajanj o naslednjem večletnem finančnem okviru bi bilo to treba doseči z racionalizacijo razpoložljivih virov in povečanjem vzajemnih koristi različnih virov financiranja, vključno s sredstvi za kmetijstvo in razvoj podeželja, ribištvo, regionalno politiko in podnebne spremembe. Priložnosti, ki jih ponujajo reforme politik, ki trenutno potekajo, (npr. SKP, SRP in kohezijske politike) nove politične pobude (npr. vodilna pobuda o učinkovitosti virov) ter prihodnje finančne perspektive, bi bilo treba izkoristiti za učinkovito uresničevanje cilja in vizije. Vključitev ciljev glede biotske raznovrstnosti je treba preučiti kot del skupnega strateškega okvira, ki ga trenutno preučuje Komisija, da bi sredstva po pomembnosti razporedili med pet instrumentov financiranja v okviru podeželske, regionalne, socialne in ribiške politike.

Potrebni bodo tudi inovativni mehanizmi financiranja za zagotovitev financiranja iz javnih in zasebnih virov na vseh ravneh. Na ravni EU in nacionalni ravni bi lahko priložnosti zagotovila reforma škodljivih subvencij, in sicer v skladu s strategijo do leta 2020 in svetovnim ciljem KBR. Na ravni EU se bodo še naprej uporabljala plačila za ekosistemske storitve (PES) za nagrajevanje zasebnega in javnega blaga iz kmetijskih, gozdnih in morskih ekosistemov. Zagotoviti bi bilo treba tudi spodbude za privabljanje vnaprejšnjih naložb v projekte zelene infrastrukture in ohranjanje ekosistemskih storitev, na primer z boljše usmerjenimi tokovi financiranja EU in javno-zasebnimi partnerstvi. Možnost izravnave biotske raznovrstnosti bo preučena kot način za doseganje pristopa „brez neto izgube“.

Za skupne cilje EU in KBR si je treba prizadevati z mešanico ukrepov na podnacionalni in nacionalni ravni ter ravni EU. To bo zahtevalo tesno usklajevanje vseh, ki so vključeni v izvajanje. Predlagan je bil skupni okvir za izvajanje, v katerem bi vsaka država članica cilje EU vključila v svojo nacionalno strategijo in akcijski načrt za biotsko raznovrstnost, ter jih po potrebi dopolnila z nacionalnimi cilji, pri čemer bi upoštevala tudi svetovne cilje, sprejete na KBR KP10. Pomembno vlogo bi imeli tudi lokalni in regionalni organi, zasebni sektor in civilna družba, njihovo sodelovanje pri izvajanju strategije pa je treba spodbujati in omogočati na vseh ravneh.

## **6. SPREMLJANJE, PREGLED, SPOROČANJE IN POT NAPREJ**

Komisija bo skupaj z drugimi partnerji do leta 2012 oblikovala logični okvir za celostno spremljanje gibanj in ocenjevanje napredka pri ukrepih in ciljnih na podlagi referenčnega poročila o biotski raznovrstnosti iz leta 2010 ter racionaliziranega niza dogovorjenih kazalnikov. Poskušali se bodo doseči tudi sinergije in boljše povezovanje s sedanjimi pobudami. Komisija bo tudi še naprej odpravljala vrzeli v znanju, še posebej v zvezi s povezavami med biotsko raznovrstnostjo, ekosistemi in njihovimi storitvami. Na svetovni ravni EU podpira prizadevanja za vzpostavitev medvladne znanstveno-politične platforme o

biotski raznovrstnosti in ekosistemskih storitvah (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*–IPBES), da bi okrepila povezave med znanostjo in politiko.

Komisija bo v posvetovanju z državami članicami razvila sistem poročanja, ki je racionalen ter, kjer je to mogoče, usklajen z obveznostmi pregledovanja in poročanja v okviru KBR. Poleg tega se bo poskušalo povečati javno razumevanje pomena biotske raznovrstnosti in vloge, ki jo lahko vse zainteresirane strani odigrajo pri ohranjanju biotske raznovrstnosti in zagotavljanju njene trajnostne rabe.

Na podlagi prednostnih nalog, na katere je bilo opozorjeno zgoraj, ter predstavljenih ciljev in ukrepov bo Komisija podala konkretne predloge in pobude za uresničitev različnih delov strategije, vključno s pobudo za zeleno infrastrukturo do leta 2012, strategijo o invazivnih tujerodnih vrstah leta 2012 ter zakonodajnim predlogom za izvajanje protokola o dostopu in delitvi koristi leta 2012. Po potrebi jih bodo spremljale ocene učinka. Postopki reform politik, ki trenutno potekajo, vključno s postopki za reformo SKP, SRP in kohezijske politike, pravočasno zagotavljajo priložnosti za povečanje sinergij ter čim večjo usklajenost s cilji in ukrepi strategije za biotsko raznovrstnost.

Srednjeročni pregled strategije bo dokončan najpozneje v začetku leta 2014, končna ocena pa leta 2020. Komisija lahko po potrebi ob upoštevanju novih informacij pregleda cilje ter razmisli o nadaljnjih in dopolnilnih ukrepih, ki bi upoštevali pomembne dogodke in pojavljajoče se prednostne naloge na nacionalni ravni, ravni EU in svetovni ravni.