

Bryssel den 2.10.2015
COM(2015) 478 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
HALVTIDSÖVERSYN AV STRATEGIN FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD I EU
FRAM TILL 2020

{SWD(2015) 187 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

HALVTIDSÖVERSYN AV STRATEGIN FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD I EU FRAM TILL 2020

1. INLEDNING

Den biologiska mångfalden – den unika mångfalden av liv på vår planet – ligger till grund för vår ekonomi och välfärd. Den ger oss ren luft och dricksvatten, mat, material och läkemedel, hälsa och avkoppling. Den är viktig för pollinering och jordens bördighet, bidrar till klimatreglering och skyddar oss mot extrema väderförhållanden.

De antropogena förändringarna av ekosystemen och utrotningen av arter har emellertid skett mycket snabbare under de senaste 50 åren än någonsin tidigare i mänsklighetens historia¹. En av de centrala planetära gränser² som redan har överskridits på grund av mänsklig verksamhet är förlust av biologisk mångfald. Tillsammans med klimatförändringar innebär det att risken för oåterkalleliga förändringar ökar och att den ekonomiska utvecklingen och samhällets förmåga att stå emot nya utmaningar undergrävs. Enligt Världsekonomiskt forum rankas ”förlusten av biologisk mångfald och ekosystemkollaps” som ett av de tio största hoten mot världen under 2015.³

En lägesbeskrivning av den biologiska mångfalden i EU 2010 (det s.k. grundscenariot) gavs i *EU 2010 Biodiversity Baseline*⁴ där det framgick att upp till 25 % av djurarterna i EU riskerade att utrotas och att 65 % av livsmiljöerna av intresse för EU hade en ogynnsam bevarandestatus, framför allt på grund av mänsklig verksamhet. De grundläggande ekosystemtjänsterna har fortsatt att försämrats.

Som en reaktion på detta antog kommissionen 2011 en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020.⁵ Strategin har följande överordnade mål som fastställts av EU:s stats- och regeringschefer: **”Sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU senast 2020, i möjligaste mån återställa dem och samtidigt förstärka EU:s bidrag för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå”**. Strategin är en del av Europa 2020-strategin⁶ och det sjunde miljöhandlingsprogrammet⁷. Genom strategin genomförs EU:s åtaganden enligt konventionen om biologisk mångfald. Strategin är uppbyggd kring sex mål som vart och ett stöds av ett antal åtgärder.

Denna halvtidsöversyn undersöker vilka resultat genomförandet av strategin för biologisk mångfald i EU har gett jämfört med utgångsläget 2010. Syftet är att informera beslutsfattarna om områden där det krävs ökade insatser för att målen för biologisk mångfald i EU ska kunna uppnås fram till 2020.

¹ <http://advances.sciencemag.org/content/1/5/e1400253.full>.

² <http://www.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.full>.

³ <http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2015>.

⁴ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline>.

⁵ KOM(2011) 244 slutlig.

⁶ KOM(2010) 2020 slutlig.

⁷ Beslut nr 1386/2013/EU.

Ruta 1. Socioekonomiska kostnader om EU:s mål för biologisk mångfald inte uppnås

Alternativkostnaden om man inte uppnår EU:s överordnade mål för biologisk mångfald fram till 2020 har beräknats uppgå till 50 miljarder euro per år.⁸ Ett av sex arbetstillfällen i EU är på något sätt kopplat till miljön.⁹ Bara värdet av pollinerings tjänsterna har uppskattats till 15 miljarder euro per år i EU. De årliga kostnaderna för att upprätthålla Natura 2000, omkring 5,8 miljarder euro per år, är bara en bråkdel av de ekonomiska fördelar som skapas av Natura 2000 i form av tjänster som koldioxidlagring, begränsning av översvämningar, vattenrening, pollinering och skydd av fisk, till ett sammanlagt värde av 200–300 miljarder euro per år. Genom att återställa ekosystem och grön infrastruktur kan man förbättra luft- och vattenkvalitet och översvämningsskydd, minska buller, uppmuntra återhämtning och främja gröna företag. Till de miljövänliga jordbruksmetoder som stöder biologisk mångfald hör sektorn för ekologiskt jordbruk. Det är en sektor med positiva sysselsättningstrender som lockar unga arbetstagare. De ekologiska jordbruken skapar 10–20 % fler arbetstillfällen per ytenhet jämfört med konventionella jordbruk och ger jordbruksprodukterna ett mervärde. Bevarande av friska marina livsmiljöer och hållbara fiskbestånd är avgörande för fiskerinäringens livskraft på lång sikt. Att bekämpa invasiva främmande arter har också en viktig ekonomisk aspekt eftersom de orsakar skador för minst 12 miljarder euro per år för EU:s sektorer. Politisk passivitet och ett misslyckande med att stoppa förlusten av den biologiska mångfalden i världen kan leda till årliga förluster av ekosystemtjänster som motsvarar 7 % av världens BNP¹⁰, och det är de fattigaste länderna och de fattiga på landsbygden som drabbas värst¹¹.

Ruta 2. Om metoden

Den lägesbedömning som görs i halvtidsöversynen tar hänsyn till hur de olika målen definieras. **Det överordnade målet** är utformat utifrån det önskade läget för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna i EU senast 2020. De framsteg som gjorts för att nå detta mål har vid halvtidsöversynen bedömts utifrån både status och trender. **De sex operativa målen** har både politikrelaterade och statusrelaterade inslag. Bedömningen inom vart och ett av dessa mål visar i) hur läget är vid halvtidsöversynen, ii) vilka åtgärder som har genomförts och iii) brister och ytterligare insatser som behöver göras för att målet ska uppnås till 2020.

Halvtidsöversynen bygger på den bästa tillgängliga informationen från en rad källor som sammanfattas i det tillhörande arbetsdokumentet.¹² Statusen för livsmiljöer och arter av intresse för EU grundar sig på uppgifter som rapporterats enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet (perioden 2007–2012 jämförd med perioden 2001–2006¹³).

⁸ http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf.

⁹ <http://www.teebweb.org/>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/enveco/biodiversity/pdf/ieep_alterra_report.pdf.

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf.

¹² SWD(2015) 187.

¹³ COM(2015) 219 final.

2. SAMMANFATTNING AV UTVECKLINGEN SEDAN 2011

Överordnat mål: Sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU senast 2020, i möjligaste mån återställa dem och samtidigt förstärka EU:s bidrag till att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå.

Jämfört med utgångsläget 2010 har förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU på det hela taget fortsatt, vilket bekräftas av rapporten *Europas miljö – tillstånd och utblick 2015*.¹⁴ Detta ligger i linje med trenderna på global nivå och får allvarliga konsekvenser för den biologiska mångfaldens förmåga att tillgodose de mänskliga behoven i framtiden. Det finns många framgångsexempel på lokal nivå som visar att konkreta åtgärder ger positiva resultat. Dessa behöver dock skalas upp för att få en märkbar effekt på de generellt negativa trenderna.



Sedan den senaste rapporteringsperioden har antalet arter och livsmiljöer av intresse för EU med en säker/gynnsam eller förbättrad bevarandestatus ökat något. Populationerna av vissa vanliga fågelarter tycks stabiliseras, medan andra arter som är förknippade med ömtåliga sötvatten-, kust- och jordbruksekosystem fortsätter att minska. 70 % av arterna i EU hotas av förlust av livsmiljöer. Vissa ekosystemtjänster (särskilt försörjningstjänster) ökar, medan andra minskar, till exempel pollinering.

De största hoten mot den biologiska mångfalden – förlust av livsmiljöer (särskilt genom stadsutbredning, intensifiering av jordbruket, nedläggning av jordbruk samt intensivt skötta skogar), föroreningar, överutnyttjande (särskilt inom fiske), invasiva främmande arter och klimatförändringar – innebär fortfarande påfrestningar som leder till förlust av arter och livsmiljöer, vilket i sin tur leder till förstörelse av ekosystem och försvagad ekologisk resiliens.¹⁵ De 28 EU-ländernas ekologiska fotavtryck är fortfarande mer än dubbelt så stort som deras biokapacitet¹⁶, och detta förvärrar påfrestningarna på den biologiska mångfalden utanför Europa.

Sedan strategin inleddes har man gjort framsteg med att fastställa politiska ramar, förbättra kunskapsbasen och inrätta partnerskap. Dessa initiativ måste omsättas i konkreta åtgärder på nationell, regional och lokal nivå om vi ska kunna se några hållbara förbättringar av den biologiska mångfalden i praktiken. Framstegen mot det överordnade målet kommer också att vara beroende av att mål fastställs och uppnås inom politikområden som strategin inte direkt är inriktad på, särskilt klimat, luft, kemikalier och markskydd.

Det finns många bevis för att aktörer har gjort betydande insatser som lett till positiva trender på lokal nivå för den biologiska mångfalden. Dessa exempel sänder en tydlig signal om att riktade åtgärder på plats kan leda till mycket positiva resultat. De fungerar också som vägledande modeller för genomförandet under andra hälften av strategiperioden.

¹⁴ <http://www.eea.europa.eu/soer>.

¹⁵ <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/biodiversity>.

¹⁶ SEBI 023, Europeiska miljöbyrån, 2015.

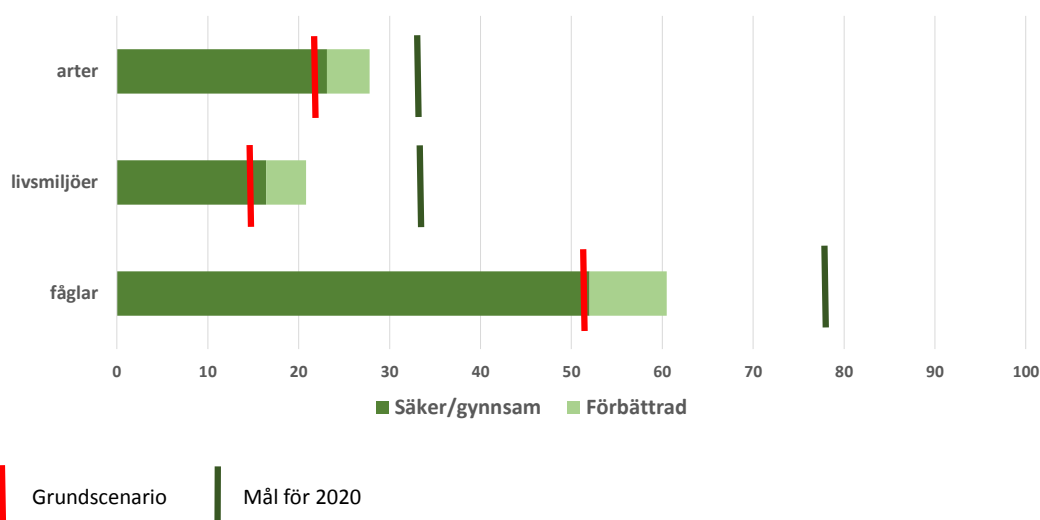
- 2.1. Mål 1: Hejda försämringen av statusen för alla arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning och uppnå en betydande och mätbar förbättring av deras status, så att till 2020 jämfört med nuvarande bedömningar i) 100 % fler livsmiljöbedömningar och 50 % fler artbedömningar enligt habitatdirektivet visar en bättre bevarandestatus, och ii) 50 % fler artbedömningar enligt fågeldirektivet visar en säker eller förbättrad status.**

Den senaste rapporten om tillståndet för naturen i EU¹⁷ visar att antalet arter och livsmiljöer med en säker/gynnsam eller förbättrad bevarandestatus har ökat något jämfört med grundscenariot från 2010. Tillståndet för många livsmiljöer och arter som redan hade en ogynnsam bevarandestatus är emellertid oförändrat, och i vissa fall har det försämrats ytterligare. Många framsteg har gjorts sedan 2011 när det gäller att genomföra åtgärderna inom detta mål, men de viktigaste utmaningarna kvarstår, nämligen att slutföra det marina nätverket inom Natura 2000, se till att förvaltningen av Natura 2000-områdena är effektiv och säkra nödvändig finansiering för Natura 2000.



På väg att uppnå målet men det går alltför långsamt (ytterligare insatser krävs för att målet ska uppnås inom tidsfristen)

Figur 1 – Framsteg mot mål 1: procentandel säkra/gynnsamma eller förbättrade bedömningar för fåglar (fågeldirektivet) och för livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse (habitatdirektivet)



Källa: Europeiska miljöbyrån 2015.

Som framgår av figur 1 ovan visar fler arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning en säker/gynnsam eller förbättrad bevarandestatus jämfört med utgångsläget 2010. Vissa arter med stort symbolvärde, t.ex. kejsarörnen, visar på återhämtning till följd av riktade bevarandeåtgärder som stöds av särskild finansiering. Men många andra arter och livsmiljöer har fortfarande en ogynnsam status, med något nedåtgående trender.

¹⁷ COM(2015) 219 final.

Natura 2000 har i stort sett slutförts för livsmiljöer på land och i inlandsvatten och omfattar omkring 18 % av landarealen. Det marina nätets täckning har ökat till 6 %, vilket fortfarande är långt under det globala målet på 10 %.

Medlemsstaterna har kommit olika långt med att utarbeta och genomföra handlingsplaner för arter och förvaltningsplaner för Natura 2000-områden. År 2012 hade bara 58 % av Natura 2000-områdena förvaltningsplaner. Detta inbegriper även förvaltningsplaner under utarbetande.¹⁸ Den biogeografiska processen inom Natura 2000 har uppmuntrat samarbete mellan medlemsstaterna om förvaltning och återställande av livsmiljöer. Dessutom har finansieringsmöjligheterna för Natura 2000-områden ökat.¹⁹ Först när alla program har godkänts kommer det att vara möjligt att göra en fullständig bedömning av hur Natura 2000 har integrerats i den nya fleråriga budgetramen.

Det har utarbetats riktlinjer om användning av vindenergi, hamnutveckling och muddring, utvinningsindustri, jordbruk, vattenbruk, skog och energiinfrastruktur i Natura 2000-områden.²⁰

Domare och åklagare har utbildats för att kunna verkställa de centrala bestämmelserna i naturvårdslagstiftningen. Stora förbättringar har också gjorts när det gäller övervakningen och rapporteringen av biologisk mångfald och standardisering av rapporteringskraven för de båda direktiven.

Kommunikations- och informationsåtgärderna har ökat genom lanseringen av kommunikationsplattformen för Natura 2000, ett årligt Natura 2000-pris och nationella kampanjer.

Kommissionen genomför för närvarande en kontroll av ändamålsenligheten hos fågeldirektivet och habitatdirektivet²¹ som en del av programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat. Kontrollen innebär en övergripande och evidensbaserad analys av om lagstiftningen och genomförandet av lagstiftningen står i proportion till de uppställda målen och får avsedd effekt. Resultaten kommer att presenteras under första halvåret 2016.

Även om det kommer att dröja innan man kan se de positiva effekterna av många av dessa åtgärder är det uppenbart att det behövs många fler insatser och investeringar under den tid som återstår fram till 2020. Detta för att komplettera Natura 2000 i marina områden så att det globala målet på 10 % uppnås, säkerställa att alla Natura 2000-områden förvaltas effektivt samt skapa lämpliga finansiella och administrativa villkor för att uppnå bevarandemålen och ge förutsättningar för ekosystemtjänsterna att utveckla sin fulla potential inom och utanför Natura 2000-områdena.

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>.

¹⁹ SEK(2011) 1573 slutlig.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

²¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

2.2. Mål 2: Senast 2020 bevara och förbättra ekosystem och ekosystemtjänster genom att grön infrastruktur införs och minst 15 % av skadade ekosystem återställs.

Framsteg har gjorts när det gäller åtgärder för att förbättra politiken och kunskaperna inom detta mål, och medlemsstater har gjort vissa insatser för att återställa ekosystem. Detta har dock hittills inte hejdat förstörelsen av ekosystem och ekosystemtjänster. Nationella och regionala ramar för att främja återställande och grön infrastruktur behöver utarbetas och genomföras. Mycket återstår att göra för att hejda förlusten av den allmänna biologiska mångfalden utanför Natura 2000-nätet.



På väg att uppnå målet men det går alltför långsamt (ytterligare insatser krävs för att målet ska uppnås inom tidsfristen)

Figur 2 — Trender för påfrestningar på ekosystemen

Ekosystemtyp	Habitat-förändringar	Klimat-förändring	Exploatering	Invasiva arter	Förorening och utsläpp av näringsämnen
Städer	↗	↑	↗	↗	↑
Åkermark	↗	↑	↗	↗	↑
Gräsmark	↗	↑	↗	↗	↑
Skogsmark	↘	↑	→	→	↗
Hed- och buskmark och mark med sparsam vegetation	→	↑	→	↗	↗
Våtmarker	→	↑	→	↗	↘
Sötvatten (sjöar och vattendrag)	→	↑	→	↗	↘
Hav (vatten i övergångszon och marina vatten sammantaget)*	↗	↑	↗	↗	↗

*Anm.: Resultaten för marina ekosystem är preliminära.

Förklaringar:

Prognostiserade framtida trender för påfrestningar			
↘	→	↗	↑
Minskande	Fortgående	Ökande	Mycket snabbt ökande
Hittills konstaterad påverkan på biologisk mångfald			
Låg	Måttlig	Hög	Mycket hög

Källa: Europeiska miljöbyrån 2015²².

Aktuella analyser²³ bekräftar ökande trender för vissa produktionstjänster (t.ex. timmerproduktion) och minskande trender för tjänster som är direkt kopplade till biologisk mångfald (t.ex. pollinering)

²² Europeiska miljöbyråns tekniska rapport nr 6/2015.

²³ JRC Report 2015, *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services*.

under perioden 2000–2010. Som framgår av figur 2 minskar vissa stora påfrestningar på ekosystemen (t.ex. svaveldepositionen från atmosfären). Däremot kvarstår andra hot mot ekosystemen och ekosystemtjänsterna samtidigt som många hot ökar, vilket bromsar de övergripande framstegen mot målet.

Kommissionen och medlemsstaterna har vidtagit viktiga åtgärder för att förbättra kunskapsbasen. När kartläggningen och bedömningen av ekosystem och ekosystemtjänster väl har kompletterats av målet för 2020 kommer beslutsfattare och berörda parter inom den privata sektorn i sina planeringsbeslut att kunna uppskatta värdet av ett välmående ekosystem i EU och dess socioekonomiska fördelar. Det gemensamma forskningscentrumets aktuella rapport utgör ett stabilt riktmärke för att mäta framsteg, och den första uppdateringen väntas komma 2016.

EU:s strategi för grön infrastruktur²⁴ främjar integrering av gröna infrastrukturlösningar i EU:s övriga politikområden och andra finansieringsinstrument. Kommissionen har också offentliggjort en studie²⁵ för att hjälpa medlemsstaterna att prioritera återställandet av skadade ekosystem. Det finns visserligen få övergripande strategier för återställande på nationell och lokal nivå, men vissa återställandeåtgärder genomförs – ofta som en följd av EU:s lagstiftning, t.ex. ramdirektivet för vatten, ramdirektivet om en marin strategi, fågeldirektivet och habitatdirektivet.

Under de kommande åren kommer det att behövas fler insatser för att slutföra och genomföra de nationella ramarna för prioritering av återställandeåtgärder. Ytterligare investeringar i kombination med kapacitetsuppbyggnad och integrering av grön infrastruktur i nationella och lokala planeringsramar kommer att vara viktiga drivkrafter för att bevara och återställa ekosystem och ekosystemtjänster. Mycket återstår att göra för att hejda förlusten av den allmänna biologiska mångfalden i områden utanför Natura 2000 vilka utgör 80 % av EU:s territorium. Detta förutsätter ett övervägande av vilken strategi som är bäst lämpad för att undvika nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

2.3. Mål 3: Öka jord- och skogsbrukets bidrag till bevarande och förbättring av den biologiska mångfalden.

2.3.1. Mål 3A – Jordbruk: Senast 2020 maximera brukade områden – gräsmark, åkermark och fleråriga grödor – som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitikens åtgärder för biologisk mångfald i syfte att säkerställa bevarandet av den biologiska mångfalden och på ett mätbart sätt förbättra* bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller påverkas av jordbruk samt tillhandahållandet av ekosystemtjänster jämfört med EU:s grundscenario från 2010, och på så sätt bidra till en mer hållbar förvaltning.

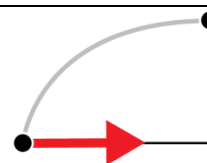
() Förbättringar ska mätas mot de kvantifierade målen för förbättrad bevarandestatus för arter och livsmiljöer av intresse för EU i mål 1 och återställandet av skadade ekosystem i mål 2.*

²⁴ COM(2013) 249 final.

²⁵ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/RPF.pdf>.

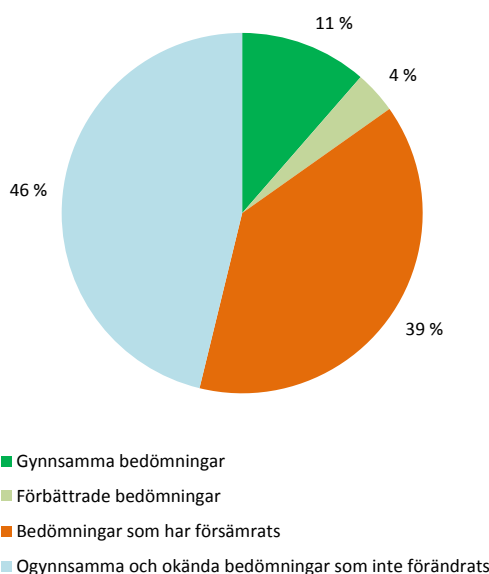
Den fortsatt försämrade statusen för arter och livsmiljöer av intresse för EU visar att man måste göra mer för att bevara och förbättra den biologiska mångfalden i dessa områden. Den gemensamma jordbrukspolitiken spelar en avgörande roll i den här processen i samverkan med relevanta miljöpolitiska åtgärder.²⁶

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 tillhandahåller en rad instrument som kan bidra till att främja den biologiska mångfalden. Om målet ska kunna uppnås måste medlemsstaterna nu utnyttja dessa möjligheter i tillräckligt stor utsträckning. På lokal nivå finns exempel på framgångsrika och hållbara jordbruksmetoder. Om metoderna skulle tillämpas i större omfattning skulle EU åter komma på rätt spår för att uppnå målet till 2020.



Inga betydande framsteg totalt sett (mycket kraftfullare insatser krävs för att målet ska uppnås inom tidsfristen)

Figur 3 – Förändring (2007–2012 jämfört med 2001–2006) i bevarandestatus för livsmiljöer av gemenskapsintresse som är förknippade med jordbruksekosystem (gräsmark och odlingsmark)



Källa: Europeiska miljöbyrån 2015.

I rapporten *Europas miljö – tillstånd och utblick 2015* konstateras att intensivare jordbruk och övergivna odlingsmarker – i kombination med stadsutbredning och grå infrastruktur – utgör en stor påfrestning på den biologiska mångfalden. Även i rapporten *Tillståndet för naturen i Europeiska unionen* från 2015 framhålls förändringar av naturförhållanden orsakade av jordbruk och annan antropogen påverkan som de främsta påfrestningarna på terrestra ekosystem under perioden 2007–2012, och enbart jordbruket stod för 20 % av påfrestningarna. Som framgår av figur 3 har det inte skett några mätbara förbättringar sedan den senaste rapporteringsperioden när det gäller statusen för merparten av de jordbruksberoende arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning. Gräsmarker och våtmarker har den högsta andelen livsmiljöer med ogynnsam/dålig status eller status som försämrats. Populationerna av vanliga fågelarter har börjat stabiliseras sedan 2010, medan fåglarna

²⁶ Många av EU:s strategier och rättsakter får (direkta och indirekta) effekter på den biologiska mångfalden på landsbygden. Mål 3A är inriktat på den gemensamma jordbrukspolitiken bidrag.

i jordbrukslandskapet har fortsatt att minska. Pollinerings tjänsterna minskar kraftigt²⁷ och vildbin utsätts för flera påfrestningar²⁸. Även fjärilarna på gräsmark minskar kraftigt, och det finns inga tecken på att minskningen håller på att avta.

Även om de generella trenderna fortfarande är mycket bekymrande har det skett många lokala förbättringar som ett direkt resultat av goda jordbruksmetoder och åtgärder för biologisk mångfald inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken, särskilt när det gäller miljövänligt jordbruk och Natura 2000-områden. Sådana framgångar sänder en viktig signal om att det är möjligt att uppnå målet för den biologiska mångfalden för 2020. Framgångarna skulle emellertid behöva spridas ännu mer för att man ska nå mätbara resultat på EU-nivå.

Reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2020 innehåller flera olika instrument som kan bidra till att stödja biologisk mångfald, bland annat tvärvillkor, som är grundläggande miljömässiga krav och skyldigheter som jordbrukarna ska uppfylla, och direktstöd, som belönar kollektiva nyttigheter på miljöområdet. En av de tre miljöanpassningsåtgärderna inom den första pelaren – områden med ekologiskt fokus – är särskilt inriktad på biologisk mångfald. Slutligen kan nämnas att förordningen om landsbygdsutveckling²⁹ ger de nationella och regionala myndigheterna en rad alternativ att välja mellan som främjar biologisk mångfald. Alternativen omfattar en delprioritering om återställande, bevarande och förbättring av ekosystem, ett mål för effekter på den biologiska mångfalden i program för landsbygdsutveckling, mekanismer för samarbete mellan jord- och skogsbrukare och ett större fokus på att ge jordbrukare råd om såväl vattenförvaltning och användning av växtskyddsmedel som biologisk mångfald, inbegripet skyldigheterna enligt fågeldirektivet och habitatdirektivet.

Den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken ger medlemsstaternas nationella och regionala myndigheter utrymme att själva bestämma på vilket sätt och i vilken utsträckning de vill utnyttja dessa möjligheter. Medlemsstaternas program för landsbygdsutveckling och val när det gäller områden med ekologiskt fokus kommer att övervakas noga och utvärderas med hänsyn till skydd för biologisk mångfald. Enligt de landsbygdsutvecklingsprogram som antagits vid tidpunkten för denna rapport omfattas 19,1 %³⁰ av den totala jordbruksarealen av skötselavtal som stöder biologisk mångfald och/eller landskap. Det finns emellertid mycket stora skillnader bland medlemsstaterna och regionerna. Att förstå orsakerna till dessa skillnader i medlemsstaternas utnyttjande är avgörande för ytterligare framsteg mot målet för 2020.

2.3.2. Mål 3B – Skog: Senast 2020 införa skogsbruksplaner eller motsvarande instrument, i linje med ett hållbart skogsbruk, för samtliga skogar som är offentligt ägda och för skogsbruksföretag över en viss storlek (som ska definieras av medlemsstaterna eller regionerna och anges i deras program för landsbygdsutveckling) som får stöd inom ramen för EU:s politik för landsbygdsutveckling för att på ett mätbart sätt förbättra* bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller**

²⁷ JRC Report 2015, *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services*.

²⁸ *European Red List of Wild Bees* (2015).

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013.

³⁰ De 73 (av totalt 118) landsbygdsutvecklingsprogram som antagits t.o.m. den 23 augusti 2015 omfattar tre fjärdedelar av budgeten och tre fjärdedelar av den utnyttjade jordbruksarealen.

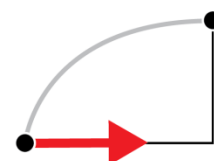
påverkas av skogsbruk samt tillhandahållandet av därmed förknippade ekosystemtjänster jämfört med EU:s grundscenari från 2010.

() Förbättringar ska mätas mot de kvantifierade målen för förbättrad bevarandestatus för arter och livsmiljöer av intresse för EU i mål 1 och återställandet av skadade ekosystem i mål 2.*

*(**) För mindre skogsföretag får medlemsstaterna tillhandahålla ytterligare incitament för att uppmuntra antagandet av förvaltningsplaner eller likvärdiga instrument som är förenliga med ett hållbart skogsbruk.*

EU:s skogsareal har ökat jämfört med utgångsläget 2010. Bevarandestatusen för de skogliga livsmiljöer och skogslevande arter som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning visar emellertid inga tydliga tecken på förbättring. Uppgifterna på EU-nivå om skogliga livsmiljöer utanför Natura 2000-områden är begränsade.

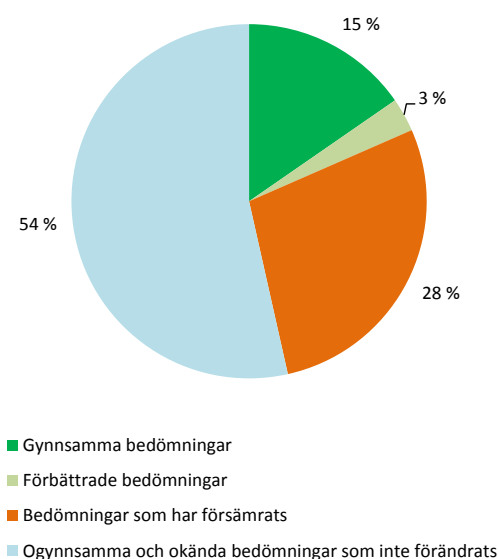
Skogsbruksplaner eller motsvarande instrument kan spela en viktig positiv roll för att målet ska uppnås, men denna möjlighet är i stort sett outnyttjad.



Inga betydande framsteg totalt sett (mycket kraftfullare insatser krävs för att målet ska uppnås inom tidsfristen)

Bedömningarna av gynnsam bevarandestatus för skogliga livsmiljöer av intresse för EU har minskat från nästan 17 % till omkring 15 % under den senaste bedömningen. De allra flesta bedömningarna är fortfarande ogynnsamma (80 %), men resultaten varierar kraftigt mellan Europas biogeografiska regioner. Den största andelen gynnsamma bedömningar finns i Medelhavsregionen.

Figur 4 – Förändring (2007–2012 jämfört med 2001–2006) i bevarandestatus för livsmiljöer av gemenskapsintresse som är förknippade med skogs- och jordbruksekosystem i EU-27³¹



³¹ Diagrammet gäller för EU-27 eftersom det avser tiden före Kroatians anslutning.

I EU:s skogsstrategi³² framhålls den ekonomiska, sociala och miljömässiga betydelsen av Europas skogsekosystem. Där fastställs också vägledande principer för hållbart skogsbruk, resurseffektivitet och globalt ansvar för skogarna. Kommissionen håller också på att utarbeta kriterier och indikatorer för hållbart skogsbruk. Att säkra lämplig finansiering för åtgärder som främjar biologisk mångfald i beskogade områden är fortfarande en utmaning. Under perioden 2007–2013 anslogs totalt 5,4 miljarder euro till skog inom ramen för programmen för landsbygdsutveckling. Samtidigt är den årliga kostnaden för att förvalta Natura 2000 (som till mer än hälften består av skog) omkring 5,8 miljarder euro.

Skogsbruksplaner eller motsvarande instrument skulle kunna spela en viktig roll för uppnåendet av mål 3B, även i privata skogar. På det hela taget omfattas en stor del av EU:s skogar av någon typ av förvaltningsplan, men det råder emellertid fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna. Utnyttjandet av vissa åtgärder som fastställs i EU:s strategi för biologisk mångfald har varit begränsat. Genom att förbättra informationen på EU-nivå om skogarnas status kan man göra en exaktare lägesbedömning och utforma lämpliga politiska åtgärder för att uppnå målet.

2.4. Mål 4: Uppnå maximal hållbar avkastning senast 2015*. Uppnå en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett friskt bestånd genom en fiskeriförvaltning utan några betydande negativa effekter på andra bestånd, arter och ekosystem med sikte på att uppnå en god miljöstatus senast 2020, i enlighet med kraven i ramdirektivet om en marin strategi.

** Syftet med den reformerade gemensamma fiskeripolitiken, som trädde i kraft 2014, är att säkerställa att nyttjandetakten för maximal hållbar avkastning (MSY), där så är möjligt, har uppnåtts senast 2015 för alla bestånd, och senast 2020.*

Betydande framsteg har gjorts med att utforma den politiska ramen för hållbart fiske, i enlighet med EU:s reformerade gemensamma fiskeripolitik, och med att uppnå god miljöstatus i enlighet med ramdirektivet om en marin strategi. Kommissionen främjar förbättringar i förvaltningen av världshaven för att skapa en mer hållbar förvaltning av de marina resurserna. Genomförandet av de politiska åtgärderna har emellertid varierat i EU, och de stora utmaningarna är fortfarande att se till att målen uppnås enligt planeringen. Av de bestånd för vilka en MSY-bedömning har gjorts var det bara drygt hälften som fiskades på hållbara nivåer 2013.

Till följd av flera olika påfrestningar fortsätter de marina arterna och ekosystemen att minska i Europas hav.



På väg att uppnå målet men det går alltför långsamt (ytterligare insatser krävs för att målet ska uppnås inom tidsfristen)

³² COM(2013) 659 final.

Den reformerade gemensamma fiskeripolitiken är en sund politisk ram för hållbart fiske, och genomförandet går framåt. Fångstnivån ligger på eller närmar sig maximal hållbar avkastning (MSY) för allt fler kommersiella bestånd. Framstegen har varit anmärkningsvärda i de nordliga vattnen, där de flesta bestånd som omfattas av fångstbegränsningar bedöms (upp till 90 % i Östersjön) och merparten förvaltas enligt principen om maximal hållbar avkastning. I Medelhavet och Svarta havet kommer emellertid mindre än 10 % av landningarna från bedömda fiskbestånd, och omkring 90 % av de bedömda fiskbestånden är fortfarande överutnyttjade.³³

Fiskeridödligheten har minskat kraftigt för ett antal bestånd i Östersjön och Nordsjön³⁴, vilket tyder på att bestånden reagerar positivt på genomförandet av långsiktiga förvaltningsplaner och fiskemetoder som respekterar målet om maximal hållbar avkastning.

Den marina biologiska mångfalden i Europas regionala hav fortsätter att minska. Att ha tillgång till tillförlitliga och heltäckande uppgifter av god kvalitet om den marina miljön är en utmaning i sig, eftersom 80 % av arterna och livsmiljöerna enligt ramdirektivet om en marin strategi kategoriseras som okända (de kommersiella fiskbestånden är ett positivt undantag). Endast 4 % av livsmiljöerna har dokumenterats ha god miljöstatus. Klimatförändringar och förurning förvärrar de negativa effekterna av överfiske, föroreningar och marint avfall, förstörelse av livsmiljöer och invasiva främmande arter.³⁵

För att minska fiskets negativa effekter på icke-målarter och ekosystem försöker man inom den nya gemensamma fiskeripolitiken stoppa utkast av fångst genom att fram till 2019 gradvis införa en landningsskyldighet. Detta kommer att kräva en bättre övervakning på medlemsstatsnivå för att få renare och mer selektiva metoder som undviker bifångster och även för att få bättre uppgifter om bifångster.

Fortsatta ansträngningar på nationell nivå för att genomföra förvaltningsplaner och övervaka genomförandet av bestämmelser kommer att vara avgörande för att man ska komma till rätta med påfrestningarna på den marina biologiska mångfalden till 2020. Ansträngningarna måste kombineras med bättre övervakning, ökade kunskaper och samordning av informationen om marin biologisk mångfald. I det här sammanhanget är det viktigt att bygga vidare på tidigare erfarenheter och utvidga forskningsnätverken.

2.5. Mål 5: Senast 2020 identifiera och prioritera invasiva främmande arter och deras spridningsvägar, bekämpa eller utrota prioriterade arter och styra spridningsvägar för att förhindra att nya invasiva främmande arter införs och etableras.

³³ COM(2015) 239 final.

³⁴ JRC (2015) *Monitoring the performance of the common fisheries policy* – STECF-15-04.

³⁵ Europeiska miljöbyråns rapport nr 2/2015.

Invasiva främmande arter är ett snabbt växande hot mot den biologiska mångfalden. Förordningen om invasiva främmande arter³⁶ trädde i kraft 2015. För närvarande pågår arbete med att ta fram en första förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Om förteckningen antas i slutet av 2015 kan EU anses hålla jämna steg med de åtgärder som planeras inom mål 5.

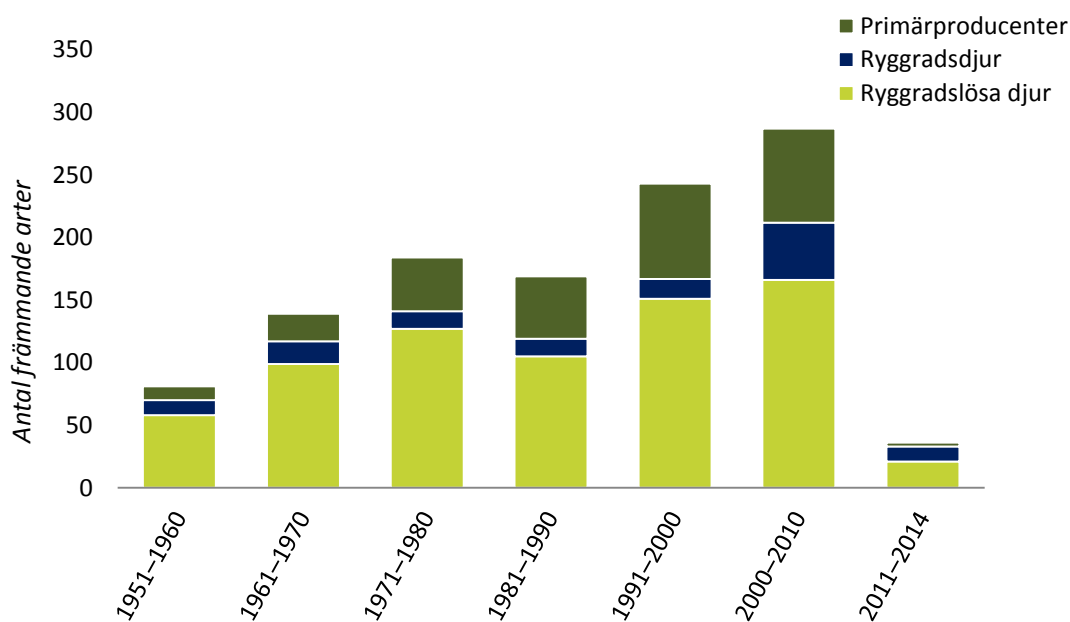
Nästa viktiga steg för att målet ska uppnås kommer att vara genomförandet i medlemsstaterna. Ratificeringen av barlastvattenkonventionen, som är avgörande för att man ska komma till rätta med marina invasiva främmande arter, går långsamt, och bara sju medlemsstater har hittills ratificerat den.



Håller tidsplanen för att uppnå målet (om vi fortsätter i nuvarande takt förväntas målet uppnås till 2020)

I dagsläget finns över 11 000 främmande arter i den europeiska miljön, varav 10–15 % orsakar problem. I haven runt Europa har över 80 % av de främmande arterna introducerats sedan 1950 (se figur 5).

Figur 5 – Introduktionstakt för marina främmande arter³⁷



Källa: Europeiska miljöbyrån 2015.

Den nya förordningen om invasiva främmande arter ger en ram för att förhindra och hantera introduktionen och spridningen av invasiva främmande arter i EU. Man håller på att inrätta ett europeiskt nät för information om främmande arter³⁸ för att hjälpa medlemsstaterna att genomföra förordningen. I samarbete med medlemsstaterna håller man på att slutföra den första förteckningen över främmande invasiva arter av unionsbetydelse. Förteckningen bygger på riskbedömningar för arterna, bland annat potentiella ekonomiska hot. En noggrann undersökning för att prioritera framtida

³⁶ Förordning (EU) nr 1143/2014.

³⁷ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/trends-in-marine-alien-species-mas-2/assessment>.

³⁸ <http://easin.jrc.ec.europa.eu/>.

riskbedömningar kommer att stödja det förebyggande arbetet. Kommissionens förslag från 2013 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare³⁹ och om djurhälsa⁴⁰ syftar också till att stärka skyddet av den biologiska mångfalden.

Ett snabbt antagande av den första förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse och ett effektivt genomförande i medlemsstaterna är avgörande för fortsatta framsteg mot detta mål. Likaså kommer också framsteg inom närliggande politikområden att ha avgörande betydelse, särskilt ratificeringen och genomförandet av barlastvattenkonventionen samt tillämpningen av ordningen för djurhälsa för sjukdomar hos vilda djur.

2.6. Mål 6: Senast 2020 ska EU ha ökat sitt bidrag för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå.

EU är fortfarande den absolut största ekonomiska bidragsgivaren och har gjort framsteg med att öka resurserna för biologisk mångfald på global nivå. EU har tagit de första stegen för att minska de indirekta orsakerna till förlust av global biologisk mångfald, bland annat handel med vilda djur och växter, och för att integrera hänsyn till biologisk mångfald i sina handelsavtal. Framstegen är emellertid otillräckliga när det gäller att minska effekterna av EU:s konsumtionsmönster på den globala biologiska mångfalden. Med nuvarande takt kommer de befintliga insatserna förmodligen inte att vara tillräckliga för att man ska uppnå Aichimålen för biologisk mångfald inom tidsfristerna.⁴¹



På väg att uppnå målet men det går alltför långsamt (ytterligare insatser krävs för att målet ska uppnås inom tidsfristen)

EU är den största bidragsgivaren till offentligt utvecklingsbistånd med anknytning till biologisk mångfald och har mer än fördubblat sin finansiering mellan 2006 och 2013.

För att reglera tillgången till genetiska resurser och skapa en rättvis fördelning av avkastningen från utnyttjandet av dessa resurser ratificerade EU Nagoyaprotokollet 2014. Ny lagstiftning för att reglera efterlevnadsåtgärderna har antagits, och kommissionen håller på att utarbeta ytterligare en genomförandeakt.

Syftet med EU:s timmerförordning från 2013 är att stoppa handeln med olagligt avverkat timmer på EU:s marknad. EU:s handlingsplan för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog uppmuntrar handel med lagligt timmer. Konsumenterna föredrar i allt högre grad produkter från hållbart förvaldade skogar. Vissa framsteg har gjorts när det gäller palmolja, men alltför

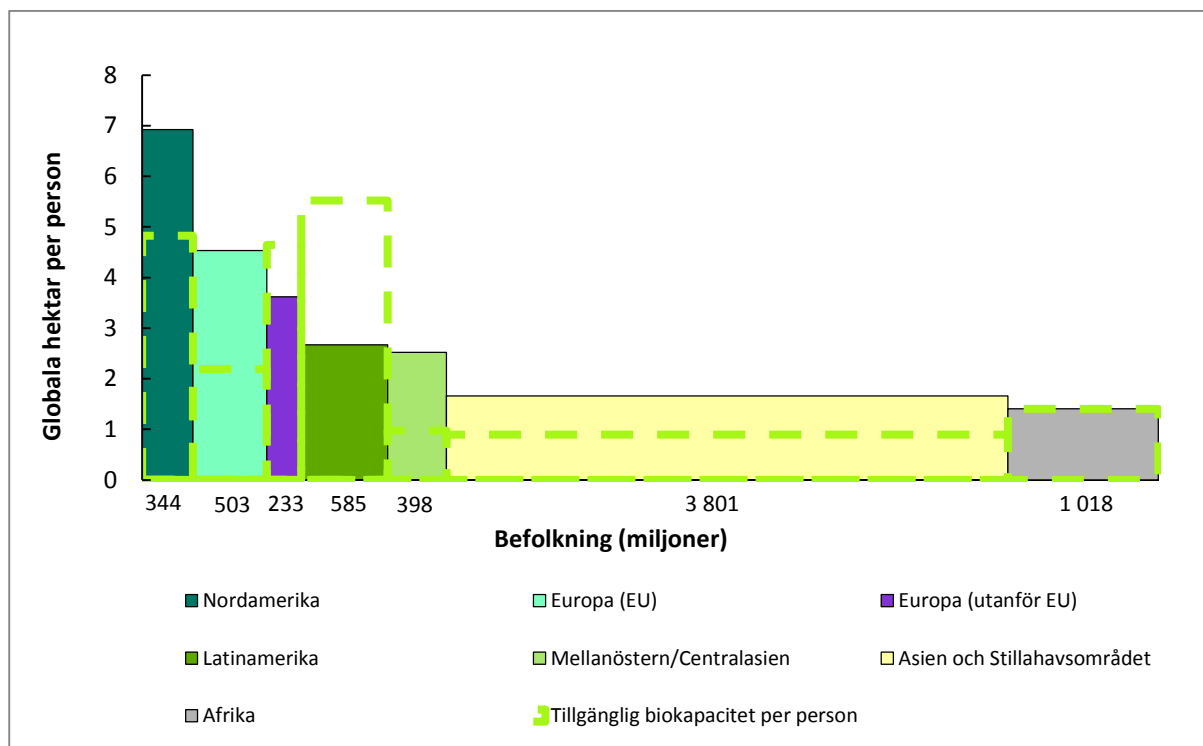
³⁹ COM(2013) 267.

⁴⁰ COM(2013) 260.

⁴¹ CBD Global Biodiversity Outlook 4.

lite har gjorts när det gäller andra råvaror, och EU:s ekologiska fotavtryck (EU-28) är mer än dubbelt så stort som dess biokapacitet.

Figur 6 – Ekologiskt fotavtryck per region i världen



Källa: Europeiska miljöbyrån (SEBI)⁴².

Alla EU:s frihandelsavtal på senare tid innehåller bestämmelser om genomförandet av multilaterala miljöavtal. EU har också ställt sig bakom globala insatser mot olaglig handel med vilda djur och växter⁴³, bland annat genom att arbeta för att FN:s generalförsamling ska anta en omfattande resolution om att bekämpa olaglig handel med vilda djur och växter. Den 8 juli 2015 blev EU officiellt part i konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter.

Åtgärder för att säkra hänsyn till biologisk mångfald i EU:s utvecklingssamarbete har tagits upp i integreringen av miljö och klimatförändringar. Allt nytt utvecklingssamarbete omfattas av en obligatorisk miljöprövning, där man undersöker de eventuella effekterna på skyddade eller sårbara områden, ekosystemtjänster, introduktionen av främmande arter samt användningen av gödselmedel, bekämpningsmedel eller andra kemikalier. Vid programplaneringen har man särskilt uppmärksammat möjligheterna att skydda och stärka den biologiska mångfalden.

EU och dess medlemsstater har spelat en aktiv roll i utformningen av den globala agendan för hållbar utveckling fram till 2030. Genom att genomföra dessa åtaganden i EU och arbeta för att de fullgörs på global nivå kommer man att bidra till framsteg mot detta mål. Det kommer att krävas fortsatt engagemang, bättre prioritering och samordning med andra givare om man ska uppnå det

⁴² <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/ecological-footprint-of-european-countries/ecological-footprint-of-european-countries-2>.

⁴³ COM(2014) 64 final.

internationella målet om att dubblera finansieringen till biologisk mångfald i utvecklingsländer till 2015 och bibehålla denna nivå till 2020. Detsamma krävs för att finansieringen ska bli effektivare. Det kommer också att krävas ytterligare insatser för att uppnå EU:s mål om att komma till rätta med EU:s ekologiska fotavtryck. Likaså måste de politiska åtgärder och den lagstiftning som nyligen antagits med särskilt inriktning på efterlevnad enligt Nagoyaprotokollet genomföras effektivt. Det krävs också ytterligare insatser för att genomföra bestämmelserna om biologisk mångfald i de senaste handelsavtalen, fortsätta integreringen av mål för biologisk mångfald i EU:s handelspolitik och uppmuntra initiativ som främjar hållbar handel.

3. ÖVERGRIPANDE ÅTGÄRDER

3.1. Finansiering

Otillräcklig finansiering var en avgörande orsak till att man inte lyckades nå 2010 års mål för biologisk mångfald. Aspekter som rör biologisk mångfald har i varierande grad integrerats i de europeiska struktur- och investeringsfonderna, särskilt den gemensamma jordbrukspolitiken, fonderna inom sammanhållningspolitiken och Europeiska havs- och fiskerifonden. Först när alla landsbygdsutvecklingsprogram och operativa program har antagits kommer det att vara möjligt att göra en noggrann analys av anslagen till biologisk mångfald. Life-programmet är fortfarande ett litet men mycket effektivt finansiellt instrument för natur och biologisk mångfald. Det kommer nu också att stödja innovativ finansiering genom den nya finansieringsmekanismen för naturkapital.

Kommissionen har utvecklat en process för att spåra utgifter som rör biologisk mångfald i EU:s budget för att kunna göra bättre uppskattningar av integreringen av biologisk mångfald i programplaneringen.⁴⁴ Man har också utvecklat en metod för att säkra hänsyn till biologisk mångfald i EU:s budget, för att se till att utgifterna inte har några negativa effekter utan stöder målen om biologisk mångfald.

EU:s finansieringsinstrument är avgörande för att man ska kunna fullgöra de internationella åtagandena om biologisk mångfald, särskilt genom finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete och Europeiska utvecklingsfonden, men också genom partnerskapsinstrumentet. EU:s insatser för att förbättra mobiliseringen av resurser från dessa externa instrument ingår i flaggskeppsinitiativet *Biodiversity for Life* (B4Life) som inleddes 2014.

3.2. Partnerskap

Stora framsteg har gjorts med att inrätta partnerskap och engagera berörda parter och det civila samhället. EU:s nylanserade plattform för företag och biologisk mångfald stöder företagens aktiva deltagande i genomförandet av strategin. Den förberedande åtgärden Best (biologisk mångfald och ekosystemtjänster i utomeuropeiska territorier) bidrar till övergången till snabb och enkel tillgång till finansiering för skydd av biologisk mångfald och hållbar användning av ekosystemtjänster. EU har också stött initiativet om ekosystemens och den biologiska mångfaldens ekonomi både inom EU och i utvecklingsländerna, och har uppmuntrat synergieffekter mellan konventionen om biologisk mångfald och andra konventioner.

⁴⁴ SEC(2015) 240.

3.3. Förbättring av kunskapsbasen

Kunskaps- och faktaunderlaget för EU:s politik för biologisk mångfald har förbättrats genom effektivare rapportering enligt naturvårdsdirektiven och genom kartläggningen och bedömningen av ekosystemtjänster, ett system som är internationellt känt som det mest avancerade regionala bedömningssystemet inom den mellanstatliga plattformen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Ramprogrammen för forskning och innovation har en viktig roll i bedömningen av ekosystemtjänster, i samverkan med andra EU-medel. Horisont 2020 stöder samlade bedömningar och gränssnitt mellan vetenskap och politik med inriktning på naturbaserade lösningar. De sammanhållningspolitiska medlen för forskning och innovation är en annan källa för stöd. Det finns dock fortfarande stora uppgifts- och kunskapsluckor, särskilt när det gäller den marina miljön, bedömningen av ekosystemens hälsa och kopplingar till ekosystemtjänster och resiliens. Integreringen av – och den fria tillgången till – uppgifter från övervakning och rapportering av biologisk mångfald enligt gällande EU-lagstiftning (t.ex. jordbruk, fiske och regionalpolitik) måste få ökad prioritet under den tid som återstår av genomförandeperioden. EU:s externa instrument har lett till att det har inrättats regionala observatorier i länder i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet som gör att beslutsfattarna kan hållas bättre underrättade om förvaltningen av naturresurser.

4. SLUTSATS

Halvtidsöversynen av de framsteg som gjorts inom strategin för biologisk mångfald i EU visar att målen för den biologiska mångfalden för 2020 bara kan uppnås om insatserna för att genomföra och tillämpa strategin blir betydligt djärvare och ambitiösare. Med dagens genomförandetakt kommer förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster att fortsätta i EU och i världen, vilket kommer att få betydande konsekvenser för den biologiska mångfaldens förmåga att tillgodose de mänskliga behoven i framtiden.

Framsteg har gjorts med att fastställa viktiga politiska ramar, bland annat den nya gemensamma fiskeripolitiken, förordningen om invasiva främmande arter, timmerförordningen och införandet av bestämmelser om biologisk mångfald i handelsavtal för att nämna några. Den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken gör det möjligt att i högre utsträckning integrera aspekter rörande biologisk mångfald. Avgörande för att nå framsteg är dock hur medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet. Kommissionen har stött och kompletterat de insatser som gjorts av medlemsstaterna, regionala och lokala myndigheter och berörda parter genom att stärka miljölagstiftningen, åtgärda brister i strategierna, tillhandahålla riktlinjer och finansiering och främja partnerskap, forskning och utbyte av bästa praxis. Det finns en rad positiva erfarenheter som kan fungera som exempel på hur man kan närma sig EU:s mål för biologisk mångfald under den återstående perioden fram till 2020.

Det är nu angeläget att intensifiera genomförandet av åtgärder för alla mål och se till att de principer som ingår i de politiska ramarna fullt ut omsätts i praktiken. För att nå målen för biologisk mångfald för 2020 krävs starka partnerskap och ett helhjärtat engagemang och arbete på alla nivåer, särskilt när det gäller att komplettera Natura 2000 i den marina miljön, säkerställa en effektivare förvaltning av Natura 2000-områden, genomföra förordningen om invasiva främmande arter och överväga vilken strategi som är bäst lämpad för att tillvarata vårt naturkapital i hela EU.

För att nå detta mål krävs en **effektivare integrering** med flera olika politikområden, genom sammanhängande prioriteringar som stöds av lämplig finansiering – särskilt inom **jord- och skogsbruk**, som tillsammans står för 80 % av markanvändningen i EU, och inom **havsnäring/fiske** och regional utveckling. EU:s finansieringsinstrument kan bidra i processen. Uppnående av målen för biologisk mångfald kommer också att bidra till tillväxt- och sysselsättningsagendan, trygg livsmedels-

och vattenförsörjning, livskvalitet samt till förverkligandet av målen för hållbar utveckling globalt och inom EU.