



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.5.2006
KOM(2006) 216 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

**ATT STOPPA FÖRLUSTEN AV BIOLOGISK MÅNGFALD TILL 2010 – OCH
DÄREFTER**

Att upprätthålla ekosystemtjänster för mänskligt välbefinnande

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning.....	3
2.	Varför är den biologiska mångfalden viktig?.....	4
3.	Vad händer med den biologiska mångfalden och varför?.....	5
4.	Vad har vi gjort hittills, och vilken verkan har det haft?.....	6
5.	Vad behöver göras mer?.....	11

BILAGA 1: EU:s handlingsplan till 2010 och därefter

BILAGA 2: EU:s huvudindikatorer för biologisk mångfald

1. INLEDNING

Under de senaste decennierna har mänskligheten gynnats enormt av en utveckling¹ som har berikat vår tillvaro. Denna utveckling har dock till stor del åtföljts av en minskning av de naturliga systemens variationsrikedom och omfattning – av den biologiska mångfalden². Denna förlust av biologisk mångfald, på ekosystem-, art- och gennivå, är bekymmersam inte bara på grund av naturens stora inneboende värde, utan också för att den leder till en försämring av de ekosystemtjänster som de naturliga systemen levererar. Bland dessa tjänster kan nämnas produktion av livsmedel, bränsle, fibrer och läkemedel, reglering av vatten, luft och klimat, bibehållande av markens bördighet och cirkulering av näringsämnen. Hänsyn till den biologiska mångfalden är därför väsentlig för en hållbar utveckling och främjar konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning samt ger bättre utkomstmöjligheter.

I den nyligen gjorda *Millennium Ecosystem Assessment* (MA)³, som FN:s generalsekreterare tagit initiativ till, framhölls att de flesta av dessa tjänster håller på att försämrans, både i EU och globalt. Slutsatsen var att vi förbrukar jordens naturliga kapital och riskerar att förstöra ekosystemens förmåga att försörja kommande generationer. Vi kan vända den nedåtgående trenden, men det kräver stora förändringar i politik och praktisk handling.

EU har gjort betydande åtaganden i detta sammanhang. EU:s stats- och regeringschefer beslutade 2001 att senast 2010 hejda förlusten av biologisk mångfald i EU⁴ och att ”återställa livsmiljöer och naturliga system”⁵. Tillsammans med ungefär 130 av världens ledare kom de 2002 överens om ”att avsevärt minska [den globala] förlusten av biologisk mångfald till 2010”⁶. Opinionsundersökningar visar att denna omtanke om natur och biologisk mångfald har starkt stöd bland EU-medborgarna⁷.

På EU-nivå finns till stor del en politisk ram för att stoppa förlusten av biologisk mångfald i EU. Mål för biologisk mångfald har exempelvis inarbetats i strategin för hållbar utveckling⁸, i Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och i ett stort antal strategier för miljö och olika sektorer. En EU-strategi för biologisk mångfald⁹ antogs 1998 och tillhörande åtgärdsplaner¹⁰ 2001. De flesta medlemsstater har också utarbetat, eller håller på att utarbeta, liknande strategier eller handlingsplaner.

Viktiga framsteg har gjorts och det finns vissa tecken på att minskningstakten avtar, men genomförandet har gått för långsamt och har inte varit tillräckligt omfattande. En stor del av vår biologiska mångfald är fortfarande kraftigt utarmad och fortsätter att

¹ Se t.ex. Human Development Index trends, i UNDP:s *Human Development Report 2005*.

² CBD-sekretariatet (2006) *Global Biodiversity Outlook 2*.

³ <http://www.maweb.org>

⁴ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Göteborg den 15 och 16 juni 2001.

⁵ KOM(2001) 264 slutlig.

⁶ Världstoppmötet för hållbar utveckling, genomförandeplan.

⁷ Special Eurobarometer 217 (2005).

⁸ KOM(2001) 264 slutlig.

⁹ KOM(1998) 42 slutlig.

¹⁰ KOM(2001) 162 slutlig.

minska. Det är fortfarande möjligt att nå målet till 2010, men det kommer att kräva ett snabbare genomförande både på EU-nivå och i medlemsstaterna.

Två viktiga hot mot EU:s biologiska mångfald lyfts fram. Det första är ogenomtänkt markanvändning och markexploatering. Medlemsstaterna har ett särskilt ansvar att, genom bättre planering, sammanjämka behoven av markanvändning och markexploatering med bevarande av biologisk mångfald och upprätthållande av ekosystemtjänster. Det andra hotet är klimatförändringens allt större påverkan på den biologiska mångfalden. Detta stärker nödvändigheten av verkningfulla åtgärder mot utsläpp av växthusgaser som är mer långtgående än målen i Kyotoprotokollet. Vi måste också stödja den biologiska mångfaldens anpassning till ett förändrat klimat, och samtidigt se till att åtgärder för anpassning till och mildring av klimatförändringen inte i sig själva skadar den biologiska mångfalden.

Globalt sett är utvecklingen inte uppmuntrande. Det finns en påtaglig risk att det globala målet för 2010 inte kommer att nås. EU delar ansvaret för detta. Vår livsstil är starkt beroende av importerade varor från utvecklingsländer, vars produktion och transport ofta skyndar på förlusten av biologisk mångfald. Om vi skall kunna förändra situationen måste vi grundlägga en trovärdighet genom att skydda den biologiska mångfalden i EU, samtidigt som vi gör större ansträngningar för att skydda den globala biologiska mångfalden genom utvecklingsbistånd, handelsförbindelser och internationella styrelseformer.

Detta meddelande ger en översikt över problemets omfattning och över lämpligheten i de åtgärder som EU hittills vidtagit. Därefter anges centrala strategiska handlingsområden och mål samt kompletterande åtgärder för att nå målet till 2010 och få den biologiska mångfalden att börja återhämta sig. Dessa omsätts till specifika mål och åtgärder i bilagan ”EU:s handlingsplan till 2010 och därefter”. Den riktar sig både till EU:s institutioner och till medlemsstaterna och anger deras respektive ansvar för att tillsammans klara uppgiften. Planen baseras på och har starkt stöd av omfattande samråd med sakkunniga och allmänheten.

Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 är inte slutmålet. Kommissionen har för avsikt att inleda en diskussion om en långsiktig vision för den framtida politiken – om vilken sorts natur vi vill ha i EU och om EU:s roll i skyddet av natur världen över.

2. VARFÖR ÄR DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN VIKTIG?

Spelar det någon roll om vi utrotar fler och fler arter? Kan inte människans uppfinningsrikedom och teknik ersätta förlorade ekosystemtjänster?

För många människor har förlusten av arter och livsmiljöer betydelse eftersom de intar den etiska ståndpunkten att vi inte har rätt att besluta om naturens öde. Mer konkret värdesätts naturen för att den ger njutning och inspiration. Detta värde kan vara svårt att kvantifiera, men det utgör ändå grunden för en stor del av den näring som bygger på turism och rekreation.

Ur ekonomisk synvinkel ger den biologiska mångfalden nytta för nuvarande och kommande generationer i form av ekosystemtjänster. Bland dessa tjänster kan nämnas

produktion av livsmedel, bränsle, fibrer och läkemedel, reglering av vatten, luft och klimat, bibehållande av markens bördighet och cirkulering av näringsämnen. Det är svårt att sätta exakta ekonomiska värden på dessa tjänster för världen som helhet, men uppskattningar tyder på att det handlar om hundratals miljarder euro per år. Dessa tjänster främjar tillväxt, sysselsättning och välbefinnande i EU. I utvecklingsländerna är de avgörande för att man skall kunna nå millennieutvecklingsmålen. Enligt *Millennium Ecosystem Assessment (MA)* håller ändå ungefär två tredjedelar av världens ekosystemtjänster på att försämrats och är hotade av överutnyttjande och förlust av den artrikedom som är grunden för deras stabilitet.

Tecken på denna nedgång är exempelvis kraftigt minskande fiskbestånd, omfattande försämring av markens bördighet, kraftigt minskade populationer av pollinerande insekter och vattendragens minskade förmåga att utjämna höga vattenflöden. Det finns en gräns för i vilken utsträckning människans uppfinningsrikedom och teknik kan ersätta detta naturliga livsuppehållande system, och även om det går blir kostnaderna ofta högre än kostnaderna för att vårda den biologiska mångfalden i förebyggande syfte. När utarmningen av ekosystemen väl har passerat en viss tröskel är det ofta mycket svårt eller omöjligt att återställa dem. Utdöendet är för evigt. I det långa loppet kan mänskligheten inte överleva utan detta livsuppehållande system.

3. VAD HÄNDER MED DEN BIOLOGISKA MÅNGFALDEN OCH VARFÖR?

3.1. Tillstånd och trender för den biologiska mångfalden

I *Millennium Ecosystem Assessment (MA)* kom man fram till att människans fragmentering av ekosystemen har drabbat Europa hårdare än någon annan världsdel. Exempelvis kan nämnas att bara 1–3 % av Västeuropas skogar kan klassificeras som ”ostörda av människor”, att Europa sedan 1950 har förlorat mer än hälften av sina våtmarker och det mesta av jordbruksmark med höga naturvärden, samt att många av EU:s marina ekosystem har försämrats. På artnivå är 42 % av Europas inhemska däggdjur, 43 % av fåglarna, 45 % av fjärilarna, 30 % av groddjuren, 45 % av reptilerna och 52 % av sötvattensfiskarna hotade av utrotning. De flesta viktiga marina fiskbestånd ligger under säkra biologiska gränser, och ungefär 800 växtarter i Europa riskerar att utrotas totalt. Det finns också okända men potentiellt viktiga förändringar i lägre livsformer, bl.a. när det gäller mångfalden av ryggradslösa djur och mikroorganismer. Dessutom uppvisar många arter som förr var vanliga minskande populationer. Förlusten av arter och nedgången i arternas förekomst åtföljs av en betydande förlust av genetisk mångfald.

Globalt är förlusten av biologisk mångfald ännu mer oroväckande¹¹. Sedan slutet av 1970-talet har en areal av tropisk regnskog större än EU förstörts, huvudsakligen för timmeravverkning, grödor som palmolja och sojaböner och boskapsuppfödning, och en areal motsvarande Frankrikes storlek förstörs på tre till fyra år. Andra artrika ekosystem, som våtmarker, torrmarker, öar, tempererade skogar, mangroveträsk och korallrev, är drabbade av motsvarande förluster. Arter utrotas i en takt som är ungefär 100 gånger

¹¹ CBD-sekretariatet (2006) *op. cit.*

högre än vad som kan utläsas av fossila fynd. Takten beräknas öka och det finns risk för ett nytt ”massutdöende” av ett slag som inte har skådats sedan dinosaurierna försvann.

3.2. Påverkan och drivkrafter som orsakar förlust av biologisk mångfald

De viktigaste typerna av påverkan och drivkrafter är väl kända. Den främsta påverkansfaktorn är fragmentering, försämring och förstörelse av livsmiljöer på grund av förändrad markanvändning till följd av exempelvis omställning, mer intensiva produktionssystem, övergivande av traditionella metoder (som ofta är gynnsamma för den biologiska mångfalden), byggande och katastrofer, däribland bränder. Andra viktiga faktorer är överutnyttjande, spridning av invasiva främmande arter och förorening. Den relativa betydelsen av olika påverkansfaktorer varierar från plats till plats, och det handlar mycket ofta om en kombination av flera faktorer.

På global nivå är det två drivkrafter som ligger bakom denna påverkan: befolkningstillväxten och den ökande konsumtionen per capita. Dessa drivkrafter kommer att intensifieras avsevärt och öka påfrestningarna i synnerhet på tropiska skogar, andra tropiska ekosystem och bergsekosystem. De har inte samma betydelse för förlusten av biologisk mångfald i EU, men även inom EU kommer påverkan att öka, bland annat genom ökande efterfrågan på bostäder och transportinfrastruktur.

Andra viktiga globala drivkrafter är misslyckade styrelseformer och den konventionella ekonomins oförmåga att inse det ekonomiska värdet av naturkapital och ekosystemtjänster.

Utöver dessa drivkrafter kommer nu klimatförändringen, vars effekter på den biologiska mångfalden (t.ex. ändrade utbrednings-, flyttnings- och reproduktionsmönster) redan är märkbara. I Europa förväntas medeltemperaturen öka mellan 2° C och 6,3° C över 1990 års temperatur fram till 2100. Detta skulle få långtgående effekter för den biologiska mångfalden.

Slutligen innebär globaliseringen, inklusive den europeiska handeln, ett ökat tryck på biologisk mångfald och ekosystemtjänster i utvecklingsländer och i EU, bl.a. genom att öka efterfrågan på naturresurser, bidra till utsläpp av växthusgaser och underlätta spridningen av invasiva främmande arter.

4. VAD HAR VI GJORT HITTILLS, OCH VILKEN VERKAN HAR DET HAFT?

Detta avsnitt ger en översikt över framstegen med genomförandet av EU:s strategi för biologisk mångfald och tillhörande åtgärdsplaner och tillgodoser därmed kravet på rapportering på detta område till rådet och parlamentet. Avsnittet grundas på en översyn av strategin för biologisk mångfald utförd 2003–2004¹² och tar hänsyn till utvecklingen sedan dess.

¹² Ytterligare uppgifter i Malahidekonferensens ”granskningsdokument”, GD Miljö på webbplatsen Europa:
http://europa.eu.int/comm/environment/nature/biodiversity/develop_biodiversity_policy/malahide_conference/index_en.htm

4.1. EU:s strategi för biologisk mångfald

EU:s strategi tar hänsyn till att den biologiska mångfalden inte är jämnt spridd och att vissa livsmiljöer och arter är mer hotade än andra. Följaktligen läggs särskild vikt vid att bygga upp och skydda ett omfattande nätverk av områden med högsta naturvärde – Natura 2000. Men även utanför dessa områden finns en stor biologisk mångfald. Mer allmänna insatser för miljön utanför Natura 2000-områden görs inom ramen för särskilda naturvårdsprogram (t.ex. åtgärder för hotade arter och för sammanbindning av Natura 2000-områden) och genom att hänsyn till biologisk mångfald införlivas i jordbruks- och fiskeripolitik och andra politikområden.

På den internationella arenan har EU inriktat sig på att stärka konventionen om biologisk mångfald (CBD) och andra avtal som rör biologisk mångfald, samt att driva genomförandet av dessa och stödja biologisk mångfald genom externt bistånd. EU har haft en aktiv roll när det gäller att reglera ohållbar handel med hotade arter och har främjat samverkan mellan Världshandelsorganisationen och multilaterala miljöavtal. Hittills har ganska liten uppmärksamhet ägnats åt biologisk mångfald i samband med bilaterala och multilaterala handelsavtal.

4.2. Biologisk mångfald i EU:s interna politik

4.2.1. Skydd av de viktigaste livsmiljöerna och arterna

Grundvalen för EU:s arbete på detta område är fågeldirektivet¹³ och habitatdirektivet¹⁴ (naturvårdsdirektiven). Dessa direktiv är ännu inte helt genomförda i alla medlemsstater, men stora framsteg har gjorts i arbetet med att utse områden till Natura 2000-nätverket. Detta utgörs av områden som tillsammans innehåller ”tillräcklig” areal av de 200 viktigaste naturtyperna i EU. Nätverket omfattar nu ca 18 % av EU-15:s territorium. Dess utvidgning till de tio nya medlemsstaterna är på god väg. Artspecifika handlingsplaner visar sig vara till nytta för några av EU:s mest hotade arter.

Återstående problem är bland annat att Natura 2000-nätverket ännu inte täcker den marina miljön, att Natura 2000-områden skadas av exploateringsverksamhet och att det inte finns tillräckliga medel för effektiv områdesförvaltning och kompletterande åtgärder. Nätverket kommer att få sitt fulla värde för biologisk mångfald och ekosystemtjänster först när dessa återstående problem är helt lösta.

EU:s yttersta randområden och medlemsstaternas utomeuropeiska länder och territorier är av internationell betydelse för den biologiska mångfalden, men de flesta av dessa områden omfattas inte av naturvårdsdirektiven¹⁵.

¹³ Direktiv 79/409/EEG, EGT L 103, 25.4.1979, s. 1, senast ändrat genom förordning (EG) nr 807/2003, EUT L 122, 6.5.2003, s. 36.

¹⁴ Direktiv 92/43/EEG, EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, senast ändrat genom direktiv 97/62/EG, EGT L 305, 8.11.1997, s. 42.

¹⁵ Azorerna, Madeira och Kanarieöarna ingår.

4.2.2. *Integrering av frågor som rör biologisk mångfald i strategin för hållbar utveckling, i Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och i miljöpolitiken*

Bevarande av biologisk mångfald är ett viktigt mål i strategin för hållbar utveckling och i sjätte miljöhandlingsprogrammet¹⁶. Det har också erkänts som ett viktigt mål som kan bidra till tillväxt och sysselsättning i EU (två tredjedelar av medlemsstaterna tar upp detta i sina nationella reformprogram inom ramen för Lissabonprocessen). Vissa viktiga framsteg som gjorts inom miljöpolitiken ger nu positiva effekter på biologisk mångfald. De mer uppenbara framgångarna har varit minskad påverkan av föroreningar från punktkällor, t.ex. kommunalt avloppsvatten som påverkar vattendragens ekologiska status. Diffusa föroreningar, som luftburna övergödande ämnen, är dock fortfarande en betydande belastning. De senare ramdirektiven och tematiska strategierna för vatten, luft, havsmiljö, mark, naturresurser, stadsmiljö och bekämpningsmedel (kommande) torde innebära ytterligare framsteg när de väl har genomförts.

4.2.3. *Integrering av frågor som rör biologisk mångfald i jordbruks- och landsbygdsutvecklingspolitiken*

Jordbruket förvaltar en stor del av EU:s landareal och bevarar därmed gener, arter och livsmiljöer. Under senare decennier har intensifiering och specialisering, i kombination med marginalisering och underutnyttjande av mark, lett till stora förluster av biologisk mångfald. Den gemensamma jordbrukspolitiken var, tillsammans med den mer allmänna utvecklingen inom jordbrukssektorn, en av drivkrafterna bakom dessa processer, men sedan 1992 har den anpassats för att bättre ta hänsyn till den biologiska mångfaldens behov. Ökad användning av miljöåtgärder i jordbruket, tillämpning av god lantbrukspraxis, ekologiskt jordbruk och stöd till mindre gynnade områden har främjat den biologiska mångfalden i jordbrukslandskapet. Genom reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken 2003 stärktes dessa och andra åtgärder för biologisk mångfald. Åtgärder inom marknads- och inkomstpolitiken, däribland de obligatoriska tvärvillkoren, det samlade gårdsstödet (frikoppling) och modulering, kommer troligen att innebära indirekta fördelar för den biologiska mångfalden.

Den nya förordningen om landsbygdsutveckling¹⁷ innebär bland annat ett starkare stöd till Natura 2000, bibehållet stöd för miljöåtgärder i jordbruksområden med särskilda svårigheter samt ett antal åtgärder till stöd för hållbart skogsbruk (några särskilt utformade för att höja det ekologiska värdet), till exempel stöd för miljöåtgärder i skogsbruket. Huruvida man kommer att kunna dra full nytta av dessa åtgärder beror dock på medlemsstaternas genomförande och på den tillgängliga budgeten.

4.2.4. *Integrering i fiskeripolitiken*

EU:s fiske och vattenbruk har påverkat både kommersiellt fiskade bestånd och icke-målarter och livsmiljöer negativt. Under de senaste åren har vissa framsteg gjorts när det gäller att integrera frågor som rör biologisk mångfald i fiskeripolitiken, men det är alltför tidigt att bedöma effektiviteten. Den reformerade gemensamma fiskeripolitiken¹⁸

¹⁶ Beslut nr 1600/2002/EG (EGT L 242, 10.9.2002, s. 1).

¹⁷ Rådets förordning (EG) nr 1698/2005, EUT L 277, 21.10.2005, s. 1.

¹⁸ KOM(2001) 135 slutlig.

kommer emellertid, när den är helt genomförd, att minska fisketrycket och förbättra statusen hos fiskade bestånd och ge bättre skydd åt icke-målarter och livsmiljöer.

4.2.5. *Integrering i politik för regional och territoriell utveckling*

Naturvårdsdirektiven och direktivet om miljökonsekvensbeskrivning (MKB)¹⁹ kräver att potentiell påverkan från vissa typer av regional och territoriell exploatering beaktas. Detta innebär att man måste överväga alternativ och utformning av åtgärder för att förebygga och minska negativ påverkan. Det har visat sig vara värdefullt med noggranna bedömningar som görs tidigt i beslutsprocessen. Ofta görs de dock för sent eller är av dålig kvalitet. Det nyligen införda kravet på strategiska miljöbedömningar (SMB)²⁰, som gäller för vissa planer och program, bör kunna bidra till att bättre sammanjämka bevarande och exploateringsbehov genom att påverkan beaktas mycket tidigare i planeringsprocessen.

4.2.6. *Skydd mot främmande arter*

I sjätte miljöhandlingsprogrammet identifierades invasiva främmande arter som ett prioriterat område för åtgärder. Några lokala utrotningsprogram har fått stöd via Life-programmet, men EU har ännu inte utarbetat någon övergripande strategi för att ta itu med detta problem. Detta arbete har nu inletts.

4.3. **Biologisk mångfald i EU:s externa politik**

4.3.1. *Internationella styrelseformer*

EU har en aktiv roll när det gäller internationella styrelseformer för biologisk mångfald. Kommissionen och medlemsstaterna anser dock att genomförandet av CBD måste stärkas avsevärt. EU genomför också aktivt ett antal andra internationella avtal som rör biologisk mångfald och främjar samverkan mellan dessa.

4.3.2. *Externt bistånd*

Medlemsstaterna är viktiga givare till Globala miljöfonden som stöder projekt om biologisk mångfald. Dessa medel utgör emellertid mindre än en procent av EU:s och medlemsstaternas sammanlagda årliga budgetar för utvecklingsbistånd. Arbetet med att integrera aspekter som rör biologisk mångfald i dessa budgetar har inte gått framåt i önskad takt, till stor del beroende på att biologisk mångfald ofta prioriteras lågt i förhållande till andra tvingande behov.

I kommissionens meddelande om konsekvens i utvecklingspolitiken²¹ anges emellertid att ”EU bör öka den öronmärkta finansieringen av program och projekt för biologisk mångfald och förstärka åtgärderna för att integrera den biologiska mångfalden i

¹⁹ Direktiv 85/337/EEG, ändrat genom direktiv 97/11/EG, EGT L 73, 14.3.1997, s. 5.

²⁰ Direktiv 2001/42/EG, EGT L 197, 21.7.2001, s.30.

²¹ KOM(2005) 134 slutlig.

utvecklingsbiståndet". Denna ambition förs vidare i EU:s nya utvecklingspolitik²² (europeiskt samförstånd om utvecklingssamarbete) och grannskapspolitik²³.

4.3.3. *Internationell handel*

Visst arbete har påbörjats för att begränsa virkeshandelns påverkan på tropiska skogar²⁴, men när det gäller andra handelsrelaterade orsaker till avskogning har mycket lite gjorts. När det gäller handel med vilda djur och växter har vissa framsteg gjorts genom aktivt engagemang i konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter (CITES). Mer allmänt har EU stött integrering av miljöaspekter i internationell handel (exempelvis genom sitt arbete med handelsrelaterade bedömningar av konsekvenserna för hållbar utveckling) och i globala insatser för att bryta ohållbara produktions- och konsumtionsmönster – men hittills är de konkreta resultaten för biologisk mångfald få.

4.4. **Kompletterande åtgärder**

4.4.1. *Kunskap*

Sjätte ramprogrammet för forskning²⁵ har tillsammans med medlemsstaternas forskningsmedel bidragit till att stärka en europeisk strategi för biologisk mångfald, markanvändning och forskning om biologisk mångfald samt förbättra det vetenskapliga underlaget för politik inom EU och dess partnerregioner, särskilt i utvecklingsvärlden. Mycket mer behöver dock göras för att fylla betydande kunskapsluckor. En värdefull bedömning av forskningsbehoven har tagits fram av samarbetsorganet EPBRS (European Platform for Biodiversity Research Strategy). Det förslag till ett sjunde ramprogram för forskning²⁶ som nyligen lagts fram ger möjlighet att tillgodose dessa behov genom samarbete, nya infrastrukturer och kapacitetsuppbyggnad.

Millennium Ecosystem Assessment (MA) har haft stor betydelse för att skapa politisk och offentlig uppmärksamhet kring status och trender för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna på global nivå. Men trots dess betydelse finns det för närvarande ingen mekanism för regelbunden översyn och uppdatering.

4.4.2. *Informationsspridning och allmänhetens delaktighet*

EU:s institutioner, medlemsstaterna och det civila samhället har tagit ett stort antal initiativ på detta område, däribland antagandet av direktiven om Århuskonventionen och Countdown 2010-initiativet med många berörda parter. Målen för 2010 ger värdefull uppmärksamhet för att höja frågans politiska profil.

4.4.3. *Övervakning och rapportering*

Arbetet med att utveckla och förenkla indikatorer, övervakning och rapportering går framåt. En indikator för den biologiska mångfaldens tillstånd antogs både som en strukturell indikator 2004 och som en huvudindikator för hållbar utveckling 2005.

²² KOM(2005) 311 slutlig.

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

²⁴ KOM(2003) 251 slutlig.

²⁵ Beslut nr 1513/2002/EG, EGT L 232, 29.8.2002, s. 1.

²⁶ KOM(2005) 119 slutlig.

Dessutom håller kommissionen och Europeiska miljöbyrån på att ta fram en uppsättning huvudindikatorer för biologisk mångfald, grundade på dem som antagits av CBD. Arbete pågår med att utveckla former och verktyg för övervakning och med att förenkla rapporteringen i enlighet med naturvårdsdirektiven.

5. VAD BEHÖVER GÖRAS MER?

5.1. En handlingsplan för EU till 2010 och därefter

Den översyn av politiken som gjordes 2003–2004 kulminerade i en viktig konferens med berörda parter som hölls i Malahide i maj 2004 under det irländska ordförandeskapet. Där nåddes ett brett samförstånd om vilka mål man skulle prioritera för att fullgöra åtagandena till 2010. Dessa formulerades i ”Budskapet från Malahide”²⁷.

På grundval av detta och den analys som presenteras i avsnitten 2–4 ovan, har kommissionen fastställt fyra centrala handlingsområden och tio prioriterade mål inom dessa områden. Kommissionen har dessutom fastställt fyra centrala kompletterande åtgärder. Dessa mål och kompletterande åtgärder får starkt stöd av resultaten från ett nyligen genomfört offentligt samråd²⁸.

För att nå målen och genomföra kompletterande åtgärder kommer det att krävas särskilda åtgärder som anges tillsammans med respektive mål i ”EU:s handlingsplan till 2010 och därefter” som bifogas detta meddelande. I handlingsplanen anges också åtgärder och mål för övervakning, utvärdering och rapportering.

Handlingsplanen utgör en viktig inriktning av EU:s politik för biologisk mångfald genom att den vänder sig både till gemenskapen och till medlemsstaterna, anger vars och ens roll i varje åtgärd och ger en omfattande plan med prioriterade åtgärder för att nå specifika, tidsbestämda mål. För att den skall bli framgångsrik krävs dialog och samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna, och ett gemensamt genomförande.

Handlingsplanen är ett svar på den nya uppmaningen från CBD att prioritera åtgärder fram till 2010²⁹, och den är avsedd att komplettera EU:s strategi och åtgärdsplaner för biologisk mångfald. Medlemsstaterna uppmanas att anpassa sina egna strategier och handlingsplaner till denna.

Kommissionen föreslår att genomförandet av handlingsplanen, efter övervägande i rådet och Europaparlamentet, bör ses över av den befintliga expertgruppen för biologisk mångfald. Expertgruppen bör också se till att åtgärder på gemenskapsnivå och på medlemsstatsnivå samordnas och kompletterar varandra.

²⁷ I konferensrapporten, GD Miljö på webbplatsen Europa.

²⁸ GD Miljös sida om samrådet på webbplatsen Europa.

²⁹ CBD-sekretariatet (2006) *op. cit.*

5.2. De fyra centrala handlingsområdena och de tio prioriterade målen

Detta avsnitt presenterar de fyra centrala handlingsområdena och de tio prioriterade målen, klargör deras omfattning och lyfter fram några viktiga åtgärder som ingår i handlingsplanen.

5.2.1. *HANDLINGSOMRÅDE 1: Biologisk mångfald i EU*

Mål

1. Att skydda EU:s viktigaste livsmiljöer och arter

Åtgärder för att skydda EU:s viktigaste livsmiljöer och arter är avgörande för att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 och främja en återhämtning. För att dessa livsmiljöer skall kunna bevaras krävs att medlemsstaterna gör större ansträngningar för att föreslå, utse, skydda och effektivt sköta Natura 2000-områden. Det kräver också att de gör nätverket mer konsekvent, sammanhängande och motståndskraftigt, bland annat genom stöd till nationella, regionala och lokala skyddade områden. Åtgärdsplaner för arter bör användas i större utsträckning för att bidra till återhämtningen av EU:s mest hotade arter. Liknande åtgärder för livsmiljöer och arter krävs i de av EU:s yttersta randområden som inte omfattas av naturvårdsdirektiven³⁰.

2. Att bevara och återställa biologisk mångfald och ekosystemtjänster på landsbygden i EU generellt

3. Att bevara och återställa biologisk mångfald och ekosystemtjänster i havsmiljön i EU generellt

Natura 2000 och bevarandet av hotade arter kommer inte att bli framgångsrikt på lång sikt om inte land-, sötvattens- och havsmiljöerna generellt sett är gynnsamma för biologisk mångfald. Några av de viktigaste insatserna är att tillämpa åtgärderna i den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken på ett optimalt sätt, framför allt i syfte att förhindra intensifiering eller övergivande av jordbruksmark eller skogsmark och annan trädbeväxt mark med höga naturvärden och att stödja restaurering av sådan mark; att genomföra den kommande handlingsplanen för skog, däribland åtgärder för att förebygga och bekämpa skogsbränder; att tillämpa åtgärderna i den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken på ett optimalt sätt, framför allt i syfte att återställa fiskbestånd, minska påverkan på icke-målarter och minska skadorna på marina livsmiljöer; och att påskynda genomförandet av viktiga ramdirektiv och tematiska strategier på miljöområdet för minskat tryck på den biologiska mångfalden, i synnerhet genom förbättrad kvalitet på sötvatten, havsmiljö och mark och genom minskad belastning från diffusa föroreningar (t.ex. luftburna försurande och övergödande ämnen, nitrater från jordbruk, bekämpningsmedel).

³⁰ Dvs. frivilliga åtgärder som vidtas på nationellt initiativ för Franska Guyana, Réunion, Guadeloupe och Martinique.

4. Att göra den regionala och territoriella utvecklingen mer förenlig med biologisk mångfald i EU

Bättre planering på nationell, regional och lokal nivå i medlemsstaterna är nyckeln till att förebygga, minimera och kompensera negativ påverkan från regional och territoriell utveckling och därigenom göra den mer förenlig med biologisk mångfald. Detta innebär att man måste ta hänsyn till den biologiska mångfaldens behov tidigare i beslutsprocessen. Några av de viktigaste åtgärderna är att behandla biologisk mångfald på ett effektivt sätt i strategiska miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar; att se till att gemenskapens finansiering av regional utveckling främjar och inte skadar biologisk mångfald; och att etablera partnerskap mellan planerare, exploatörer och den biologiska mångfaldens intressen.

5. Att avsevärt minska invasiva främmande arters och främmande genotypers påverkan på EU:s biologiska mångfald

Ett antal åtgärder har införts för förebyggande och kontroll av invasiva främmande arter, men det kan fortfarande finnas vissa brister i dessa åtgärder. Därför bör en övergripande EU-strategi och särskilda åtgärder utarbetas, däribland ett system för tidig varning.

5.2.2. HANDLINGSOMRÅDE 2: EU och global biologisk mångfald

Mål

6. Att göra de internationella styrelseformerna för biologisk mångfald och ekosystemtjänster betydligt mer effektiva

7. Att avsevärt stärka stödet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU:s externa bistånd

8. Att avsevärt minska den internationella handelns påverkan på global biologisk mångfald och globala ekosystemtjänster

Nya krafttag i gemenskapen och i medlemsstaterna krävs om åtagandet att avsevärt minska den globala förlusten av biologisk mångfald till 2010 skall kunna fullgöras. Det behövs en mer samlad EU-strategi som säkerställer samverkan mellan åtgärder för styrelseformer, handel (inbegripet bilaterala avtal) och utvecklingssamarbete. När det gäller styrelseformer bör EU inrikta sig på ett effektivare genomförande av CBD och tillhörande avtal. När det gäller externt bistånd bör EU öka de öronmärkta medlen för biologisk mångfald och stärka införlivandet av hänsyn till biologisk mångfald i sektoriella och geografiska program. När det gäller handel är det särskilt angeläget att vidta åtgärder mot skövling av tropiska skogar, inbegripet åtgärder mot handel med varor som driver på avskogningen. Ett snabbt genomförande av programmet för skogslagstiftningens efterlevnad, styrelseformer och handel³¹ kan ge ett viktigt bidrag i detta sammanhang. Effektiva insatser i medlemsstaternas utomeuropeiska länder och territorier med en rik biologisk mångfald är avgörande för EU:s trovärdighet på den internationella arenan.

³¹ KOM(2003) 251 slutlig.

5.2.3. *HANDLINGSOMRÅDE 3: Biologisk mångfald och klimatförändring*

Mål

9. *Att underlätta den biologiska mångfaldens anpassning till klimatförändring*

Det råder ett brett vetenskapligt och politiskt samförstånd om att vi har gått in i en period av oundviklig klimatförändring utan motstycke i historien. Effekterna på den biologiska mångfalden i EU är redan mätbara. Klimatförändringen kan, på några få årtionden, undergräva våra ansträngningar att bevara och hållbart utnyttja den biologiska mångfalden.

Det krävs betydande minskningar av utsläppen av växthusgaser för att minska det långsiktiga hotet mot biologisk mångfald. Vi måste fullgöra våra åtaganden enligt Kyotoprotokollet, och det behövs ytterligare ambitiösa globala utsläppsmål för perioden efter 2012 för att begränsa ökningen av den globala årsmedeltemperaturen till högst 2 °C över den förindustriella nivån.

Skyddet av biologisk mångfald kan bidra till att begränsa halterna av växthusgaser i atmosfären eftersom kol lagras i skogar, torvmarker och andra naturtyper. Det kommer också att behövas strategier för att hjälpa den biologiska mångfalden att anpassa sig till ändrade temperaturförhållanden och hydrologiska förhållanden. Detta kräver bland annat att Natura 2000-nätverket blir sammanhängande. Man måste också förebygga, minimera och kompensera eventuella skador på biologisk mångfald till följd av åtgärder för anpassning till och mildring av klimatförändringar.

5.2.4. *HANDLINGSOMRÅDE 4: Kunskapsbasen*

Mål

10. *Att avsevärt stärka kunskapsbasen för bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald i EU och globalt*

Att förstå den biologiska mångfalden är en av de största vetenskapliga utmaningar mänskligheten står inför. Det är oerhört viktigt att vi ökar vår förståelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster för att kunna förbättra våra politiska insatser i framtiden. Detta kräver att man – inom sjunde ramprogrammet och nationella forskningsprogram – stärker det europeiska området för forskningsverksamhet, dess internationella dimension, forskningsinfrastrukturer, samspelet mellan vetenskap och politik och kompatibiliteten för data om biologisk mångfald. I detta arbete bör man dra nytta av ny informations- och kommunikationsteknik. Förutsatt att medel kan frigöras från befintliga finansiella resurser, kommer kommissionen att inrätta en EU-mekanism för oberoende, auktoritativ forskningsbaserad rådgivning som ligger till grund för genomförandet och fortsatt strategiutveckling. På det internationella planet bör EU ta fram metoder för att stärka en oberoende vetenskaplig rådgivning för utformning av strategier på global nivå. Detta kan bland annat göras genom aktivt deltagande i arbetet inom CBD med 2007 års utvärdering av *Millennium Ecosystem Agreement* (MA) och de pågående diskussionerna om behovet av bättre internationella mekanismer för vetenskaplig sakkunskap om biologisk mångfald.

5.3. De fyra centrala kompletterande åtgärderna

1. Att säkerställa tillräcklig finansiering

Det är mycket viktigt att det finns tillräckliga ekonomiska medel både för Natura 2000 och för den biologiska mångfalden utanför Natura 2000-områdena. Den nya budgetplanen för 2007–2013 ger möjlighet till medfinansiering av biologisk mångfald och Natura 2000 genom fonden för landsbygdsutveckling³², struktur- och sammanhållningsfonderna³³, Life+³⁴ och sjunde ramprogrammet. Den budgetminskning som förutsågs av Europeiska rådet vid dess möte i december 2005³⁵ skulle dock med säkerhet påverka möjligheterna att finansiera biologisk mångfald genom dessa instrument. Därför kommer de val för genomförandet som görs på nationell nivå att vara avgörande. Gemenskapen och medlemsstaterna måste, via gemenskapens medfinansiering och medlemsstaternas egna resurser, säkerställa tillräcklig finansiering av handlingsplanen, i synnerhet för Natura 2000, jordbruksmark och skogar med höga naturvärden, marin biologisk mångfald, global biologisk mångfald, forskning om biologisk mångfald samt övervakning och inventering av biologisk mångfald. Fördelningen av Gemenskapens finansiella resurser skall även ta hänsyn till budgetbegränsningar samt vara inom ramen för det kommande Finansiella Perspektivet.

2. Att stärka EU:s beslutsfattande

I detta ingår att stärka samordningen och komplementariteten mellan gemenskapen och medlemsstaterna, särskilt genom expertgruppen för biologisk mångfald; att se till att den biologiska mångfaldens behov beaktas på ett tillfredsställande sätt i befintliga och nya politiska strategier och budgetar (inbegripet dem som utarbetas i nationella reformprogram inom ramen för Lissabonstrategin); att ta hänsyn till miljökostnader (inbegripet förlust av naturkapital och ekosystemtjänster) i beslutsfattandet; att på nationell nivå förbättra samordningen mellan olika planer och program som påverkar biologisk mångfald; och att se till att beslutsfattandet på regional och lokal nivå är förenligt med åtaganden för biologisk mångfald som gjorts på hög nivå.

3. Att etablera partnerskap

I detta ingår att etablera framåtsyftande partnerskap mellan regeringar, universitet och högskolor, naturvårdare, markägare och markanvändare, privat sektor, finanssektor, utbildningssektor och media för att utforma lösningar. Det innebär bland annat att man bygger vidare på befintliga bestämmelser (t.ex. inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken) och utvecklar nya partnerskap, även utanför EU.

³² Förordning (EG) nr 1698/2005, EUT L 277, 21.10.2005, s. 1 och beslut nr 2006/144/EG, EUT L 55, 25.2.2006, s. 20.

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

³⁴ KOM(2004) 621 slutlig.

³⁵ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Bryssel den 15 och 16 december 2005.

4. Att stärka allmänhetens kunskap, medvetenhet och deltagande

I detta ingår utveckling och genomförande av en kommunikationsstrategi som stöder handlingsplanen, i nära samarbete med Countdown 2010-initiativet, samt genomförande av Århuskonventionen och tillhörande direktiv³⁶.

5.4. Övervakning, utvärdering och översyn

Kommissionen kommer årligen att lämna en lägesrapport till rådet och parlamentet om genomförandet av handlingsplanen. Den första rapporten kommer att omfatta perioden från antagandet av detta meddelande fram till slutet av 2007.

Den andra rapporten (till slutet av 2008) kommer att innehålla en kortfattad halvtidsutvärdering av framstegen mot målen för 2010.

Den fjärde årsrapporten (till slutet av 2010) kommer att innehålla en utvärdering av i vilken mån EU har fullgjort sina åtaganden för 2010. Detta kommer att innebära en kvalitativ bedömning av i vilken utsträckning handlingsplanen har genomförts och målen nåtts, inbegripet överväganden om bakomliggande antaganden och eventuella åtgärder som saknas. Utvärderingen kommer också att grundas på kvantitativa data om ett antal huvudindikatorer för biologisk mångfald (bilaga 2). Ett index för biologisk mångfald kommer att utarbetas 2007 för att användas som indikator för hållbar utveckling och som strukturell indikator. Kommissionen kommer att utarbeta och införa dessa indikatorer och tillhörande övervakning i samverkan med medlemsstaterna och det civila samhället.

Den sjunde årsrapporten (till slutet av 2013) kommer att innehålla en liknande utvärdering som också tar upp handlingsplanens alla mål för perioden efter 2010.

Dessa utvärderingar kommer att ligga till grund för en slutlig utvärdering av sjätte miljöhandlingsprogrammet, en översyn av sektorspolitik och budgetar under perioden 2007–2013 samt för politik och budgetar för perioden efter 2013.

5.5. En mer långsiktig vision för biologisk mångfald och EU som en politisk ram

Att stoppa förlusten av biologisk mångfald och få den att börja återhämta sig är viktiga delmål. Det finns dock behov av att se bortom 2010 och skapa en mer långsiktig vision som kan fungera som en politisk ram. Denna vision bör bekräfta att vi och naturen är ömsesidigt beroende av varandra och att det behövs en ny balans mellan utveckling och bevarande av den naturliga världen. Kommissionen kommer att inleda en diskussion om dessa frågor.

³⁶ Direktiv 2003/4/EG, EUT L 41, 14.2.2003, s. 26 och direktiv 2003/35/EG, EUT L 156, 25.6.2003, s.17.