



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.5.2011  
SEK(2011) 541 slutlig

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN**

**Följedokument till**

**KOMMISSIONENS MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,  
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**Vår livförsäkring, vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till  
2020**

{KOM(2011) 244 slutlig}

{SEK(2011) 540 slutlig}

## 1. INLEDNING

I mars 2010 antog Europeiska rådet ett ambitiöst nytt överordnat mål för biologisk mångfald för att ersätta målet för 2010 som löper ut. Det nya överordnade målet syftar till att stoppa förlusterna av biologisk mångfald och av ekosystemtjänster till 2020 och återställa dem så långt som möjligt samt öka EU:s insatser för att förhindra globala förluster av biologisk mångfald.

Den nuvarande politiska ramen för biologisk mångfald kommer det inte göra det möjligt för EU att nå sitt överordnade mål 2020. Rådet uppmanade därför kommissionen att ta fram en ny strategi som bör omfatta målen samt genomförbara och kostnadseffektiva åtgärder som krävs för att nå dessa mål. Rådet begärde att strategin ska återspegla de eventuella resultaten från det tionde mötet i partskonferensen för konventionen om biologisk mångfald, som ägde rum i Nagoya, Japan, i oktober 2010, och att den färdigställs så snart som möjligt efter mötet.

## 2. PROBLEMFORMULERING

Enligt EU-grundscenariot för den biologiska mångfalden för 2010 har i genomsnitt endast 17 % av de bedömda livsmiljöerna en gynnsam bevarandestatus och upp till 25 % av djurarterna i EU riskerar att utrotas. De flesta ekosystemtjänsterna kan inte längre leverera en optimal kvalitet och erbjudas i tillräckligt omfattning, i synnerhet när det gäller fundamentala tjänster som pollinering av grödor, ren luft, rent vatten och reglering av översvämningar eller erosion, som är grundförutsättningar för många näringsgrenar.

Europas biologiska mångfald är fortfarande under ett starkt hot när det gäller förlust av livsmiljöer på grund av förändrad markanvändning och fragmentering av mark, föroreningar, överutnyttjande/ohållbar användning av resurserna, invasiva främmande arter och klimatförändring. Dessa belastningar är samtliga antingen konstanta eller tilltagande. Situationen är likartad på global nivå. Belastningarna underbyggs av indirekt pådrivande faktorer som bl.a. avser demografi, kultur och livsstil, marknadsmisslyckanden och ekonomisk struktur, storlek och tillväxt.

Denna försämring och förlust har betydande miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser inom EU och på global nivå. Till exempel har förlusten av strandnära våtmarker en inverkan på samhället i stort genom ett minskat översvämningsskydd, lägre vattenrening, färre rekreativmöjligheter och andra tjänster samt lägre koldioxidbindning. Vissa näringsgrenar är särskilt utsatta, eftersom de är beroende av tjänster som rör den biologiska mångfalden och ekosystemet, antingen direkt eller indirekt. Förlusten av biologisk mångfald inverkar också på arbetstillfällena, eftersom ett av sex arbetstillfällen i Europa på något sätt är kopplat till miljön och den biologiska mångfalden, antingen direkt eller indirekt. Det finns också gränser för leverans av flera ekosystemtjänster avgörande för möjligheterna att bibehålla en frisk befolkning, från inbetalningen av livsmedel och dricksvatten till ren luft och medicin. Dessutom har det stor betydelse för EU: s territoriella sammanhållning, eftersom biologisk mångfald och ekosystem utgör grunden för den sociala strukturen och identiteten i många europeiska regioner.

Åtgärder som föreslås i detta dokument är sådana där EU-insatser kan för störst mervärde och hävstångseffekt. Det är emellertid uppenbart att dessa insatser inte kommer att vara

tillräckliga för att uppnå målet att hejda förlusten av biologisk mångfald utan samtidiga insatser på medlemsstatsnivå. Om vi ska lyckas uppnå 2020 överordnade mål krävs det en blandning av EU-åtgärder och nationella, regionala eller lokala åtgärder, i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Åtgärder kan behöva variera mellan medlemsstaterna och i olika regioner.

### 3. SYFTE OCH MÅL

Det allmänna målet är EU 2020-strategins mål för biologisk mångfald och dess tre temaområden. Att uppnå 2020 års överordnade mål ses också som ett steg på vägen mot att uppnå målet i visionen för år 2050 och som ett sätt att uppfylla EU:s åtagande inom ramen för de globala målen för biologisk mångfald, i EU 2020-strategin.

Särskilda mål fastställs utgående från de faktorer som lett till att EU inte lyckades uppnå sina mål för 2010 och mot bakgrund av behovet av att ta upp de globala mål för den biologiska mångfalden som man kommit överens om vid den tionde partskonferensen för konventionen om biologisk mångfald. En granskning av EU:s befintliga politik och lagstiftning visar att två av de direkta drivkrafterna bakom förlusten av biologisk mångfald – klimatförändringarna och föroreningarna – redan omfattas av en stor mängd strategiska insatser. Däremot finns det fortfarande stora brister i insatserna kring förändrad markanvändning, överutnyttjande/ohållbar användning av resurserna samt invasiva främmande arter. Därför ska tre särskilda mål inriktas på just dessa drivkrafter. De återstående tre särskilda målen svarar mot 2050 års vision och 2020 överordnade mål att bevara och öka den biologiska mångfalden och bygga ut ekosystemtjänsterna i EU (både inom och utanför Natura 2000-nätet av skyddade områden), och på global nivå.

Därefter har man övervägt alternativa operativa mål och ambitionsnivåer, utgående från deras potential att tillföra konkreta förbättringar till grundscenariet för 2020 och därmed uppnå det övergripande målet och uppfylla visionen. De sex operativa målen (tabell 1).

Allmänna mål	Särskilda mål	Operativa mål
Att stoppa förlusten av biologisk mångfald och försämring av ekosystemtjänster i EU senast 2020	Genomföra fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet fullt ut	Mål 1 – Att hejda försämringen av statusen för alla arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturskyddslagstiftning 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.
	Öka jord- och skogsbrukets bidrag för bevarande och förbättring av den biologiska mångfalden*	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 grundscenariet från 2010, och på så sätt bidra till en mer hållbar förvaltning.  Senast 2020 införa skogsbruksplaner eller motsvarande instrument, i linje med ett hållbart skogsbruk <sup>1</sup> , 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

<sup>1</sup> Enligt definitionen i SEK(2006) 748.

		landsbygdsutveckling för att på ett mätbart sätt förbättra(*) bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller påverkas av skogsbruk samt tillhandahållandet av därmed förknippade ekosystemtjänster jämfört med EU:s grundscenario från 2010.  (*) För båda målen ska förbättringar mätas mot de kvantifierade målen för förbättring för bevarandestatusen 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 planer eller likvärdiga instrument som är förenliga med ett hållbart skogsbruk.
	Säkerställa hållbar användning av fiskeresurserna	Mål 4 – Uppnå maximal hållbar avkastning <sup>2</sup> 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.
	Bekämpa invasiva främmande arter	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.
Återställa ekosystemtjänster i så stor utsträckning som möjligt	Bevara och återställa ekosystem och tjänster	Mål 2 – Att senast 2020 bevara och förbättra ekosystem och ekosystemtjänster genom att miljövänlig infrastruktur införs och minst 15% av skadade ekosystem återställs.
Utöka EU:s bidrag till kampen mot den globala förlusten av biologisk mångfald	Bidra till att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå	Mål 6 – Senast 2020 ska EU ha ökat sitt bidrag för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå.

**Tabell 1:** Allmänna och särskilda mål och operativa mål

#### 4. ÅTGÄRDER OCH DÄRMED SAMMANHÄNGANDE EFFEKTER

För varje mål föreslås en sammanhängande uppsättning kompletterande åtgärder som behövs för att uppnå det. De sannolika konsekvenserna av dessa åtgärder bedöms utifrån miljömässiga, ekonomiska och sociala kriterier, uppdelade efter typ av åtgärd när så är lämpligt.

Eftersom många av åtgärderna kommer att vidareutvecklas och analyseras i samband med konsekvensbedömningar inom ramen för andra politiska förslag som är under utarbetande, bedöms effekterna främst utifrån kvalitativa synpunkter (tabell 2). Där så är möjligt anges storleksordningen för sammanlagda kvantitativa effekter, och dessutom anges exempel på specifika fall, vanligen på projektnivå, i informationssyfte. I förekommande fall bedöms även fördelningen av effekterna inom EU och de förväntade internationella konsekvenserna.

	Miljökonsekvenser	Ekonomiska konsekvenser	Sociala konsekvenser
--	-------------------	-------------------------	----------------------

<sup>2</sup> EU förpliktade sig på världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 att uppnå nivåerna för maximal hållbar utveckling senast 2015 och det nya fiskerimålet för 2020 som antogs vid den tionde partskonferensen om konventionen för biologisk mångfald.

Mål 1	+	Ökad biologisk mångfald och ekosystemtjänster från Natura 2000-områden, bättre motståndskraft mot stressfaktorer såsom klimatförändringar. Synergieffekter med ramdirektivet för vatten och ramdirektivet om en marin strategi.	Mer fördelar från ekosystemtjänster. Begränsade privata affärsmöjligheter i Natura 2000.	Ökad sysselsättning i landsbygdsområden på medellång sikt.
	-		Bråkdel av de sammanlagda förvaltningskostnaderna på 5,8 miljarder euro per år.	Eventuella kortsiktiga förluster av arbetstillfällen på grund av begränsad tillgång till resurser.
Mål 2	+	Bibehållna och utvidgade ekosystem och tjänster, som ren luft och vatten, kolbindning och hantering av naturkatastrofer. Ökad återhämtningsförmåga i ekosystemen och minskad sårbarhet för klimatförändringar. Synergieffekter med ramdirektivet för vatten och ramdirektivet om en marin strategi.	Mer fördelar från ekosystemtjänster. Inga sammanräknade uppskattningar av fördelarna, men projektbaserad bevis för kostnadsnyttoförhållanden inom intervallet 3 – 75. Nya investeringsmöjligheter för företag och ny innovationspotential. Fördelar i form av lindring av klimatförändringarna.	En mångfald samhällsvinster, både i städerna och på landsbygden, exempelvis positiv inverkan på hälsa och livskvalitet, estetiska och psykologiska fördelar, minskad exponering för naturkatastrofer, nya arbetstillfällen i samband med återställande och bevarande.
	-		Kostnader på flera miljarder euro per år, men utgifter för grön infrastruktur kan ersätta kostnader för mycket dyrare investeringar i grå infrastruktur.	
Mål 3	+	Bibehålla och utvidga jordbrukets och skogens ekosystem och deras tjänster, inbegripet lagring av koldioxid, förebyggande av erosion, föroreningskontroll och vattenrening. Synergieffekter med vattenramdirektivet.	Nya möjligheter för diversifiering inom jordbrukssektorn, förbättrade inkomster för jordbrukare inom Natura 2000-områden och områden med högt naturvärde. Ökad konkurrenskraft och diversifiering av skogsbrukssektorn.	Bidrag till landsbygdsutvecklingen i mindre gynnade områden, nya arbetstillfällen.
	-		Kostnader för finansiering från första och andra pelarens åtgärder, som delvis skulle bidra till kostnaderna för förvaltningen av Natura 2000-områden och områden med högt naturvärde. Sannolikt förändring av utgiftsprioriteringar snarare än nettokostnader. De administrativa kostnaderna för skogsbruksplaner kompenseras mer än väl av betalningar för landsbygdsutveckling.	
Mål 4	+	Ökade och mer hållbara nivåer för fiskpopulationerna, bibehållna och förbättrade marina ekosystem och tjänster. Synergieffekter med ramdirektivet om en marin strategi.	Långsiktig positiv effekt på fiskeriinkomsterna. Effektivare offentliga utgifter.	Förhindra negativa effekter på sysselsättningen i händelse av att bestånden bryter samman.
	-		Negativa konsekvenser på kort sikt för fiskerinäringens inkomster. Högre förvaltningskostnader för att undvika negativa effekter på ekosystem.	Samhällskostnader på kort sikt för minskning av fiskeflottan.
Mål 5	+	Minskat tryck på arter och livsmiljöer från invasiva främmande arter. Starka synergieffekter med andra mål,	Minskade ekonomiska skador. Grova uppskattningar visar fördelar i form av minskade skadekostnader på 1 – 9 miljarder euro/år.	Minskad negativ påverkan på människors hälsa, minskade negativa konsekvenser för sysselsättningen, bättre kulturella

		t.ex. återställande av ekosystem.		tjänster och fritidsaktiviteter.
	-		40 miljoner euro – 190 miljoner euro/år.	
Mål 6	+	Förbättrad global biologisk mångfald, särskilt i utvecklingsländerna. Bättre ekosystemtjänster som kolbindning, vattenförsörjning, vattenrening och vattenuppsamling. Vissa förbättringar även i EU.	Ekonomiska fördelar till följd av den biologiska mångfalden och från ekosystemtjänster, t.ex. lindring av klimatförändringarna, ökade skördar genom pollinering i utvecklingsländerna. Genetisk mångfald till förmån för EU och utvecklingsländerna (kosmetika och läkemedel). ABS-protokollet ger EU-företag rättssäkerhet vad gäller tillgången till resurser.	Fattigdomsbekämpning. Minskad risk för samhällseffekter till följd av naturkatastrofer. Fördelar för folkhälsan. Förbättrade levnadsförhållanden för ursprungsbefolkningar till följd av att man delar traditionell kunskap.
	-		EU:s bidrag till finansiering av global biologisk mångfald kommer att öka fram till 2020. Kostnaderna för ABS-protokollet täcks av EU:s industri.	

**Tabell 2:** Avgörande kostnader och fördelar med att nå målen

Rapporten granskar prioriteringen av insatser inom varje mål. Målen 2 och 5 ska snabbstarta politiska åtgärder på områden som för närvarande inte är en del av EU:s strategi för biologisk mångfald men har goda förutsättningar att ge betydande och snabba resultat. Men bättre genomförande och samordning inom sektorer är också av stor vikt om vi ska nå de övergripande målen.

## **5. FINANSIERING OCH STYRELSEFORMER**

Eftersom ett av de viktigaste skälen till att EU:s mål för 2010 inte kunde uppnås var den otillräckliga finansieringen, kommer det att vara viktigt att säkerställa tillräcklig och konkret finansiering inför genomförandet av 2020-strategin för biologisk mångfald. För vissa mål kommer man att koncentrera sig mer på konkret spridning och omfördelning av befintliga resurser, men man kommer också att behöva utvidga befintliga källor (både offentliga och privata) och hitta nya på EU-nivå lika väl som på nationell och global nivå.

Inom den pågående programplaneringsperioden och utan att föregripa resultatet av förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram, bör detta uppnås genom att de tillgängliga resurserna rationaliseras och de positiva bieffekterna av olika finansieringskällor maximeras, inklusive finansiering för jordbruk och landsbygdsutveckling, fiske, regionalpolitik samt klimatförändringar. Möjligheter som uppstår till följd av pågående politiska reformer (t.ex. gemensamma jordbrukspolitiken, gemensamma fiskeripolitiken och sammanhållningspolitiken), nya politiska initiativ (t.ex. flaggskeppsinitiativet resurseffektivitet) och nästa budgetplan bör utnyttjas för att man i praktiken ska kunna uppnå målet och uppfylla framtidsvisionen. Införande av mål för biologisk mångfald bör undersökas som en del av den gemensamma strategiska ram som är under behandling av kommissionen för prioritering av finansiering inom de fem finansieringsinstrumenten inom landsbygds-, regional-, social- och fiskeripolitik.

Innovativa finansieringsmekanismer kommer också att behövas för att mobilisera finansiering från både offentliga och privata källor, på alla nivåer. På EU-nivå och nationell nivå kan reformen av miljöskadliga subventioner ge chanser som är i linje med 2020-strategin och konventionen om biologisk mångfald. På EU-nivå kommer betalning för ekosystemtjänster att utnyttjas i större utsträckning för privata och kollektiva nyttigheter från jord- och skogsbruk och marina ekosystem. Incitament bör också tillhandahållas för att främja förhandsinvesteringar i projekt för grön infrastruktur och upprätthållandet av ekosystemtjänster, exempelvis genom bättre styrning av EU-finansiering och genom offentlig-privata partnerskap. Potentialen för kompensation för biologisk mångfald kommer att undersökas närmare som ett sätt undvika ”nettoförluster”.

De gemensamma målen för EU och konventionen om biologisk mångfald måste uppnås genom en kombination av åtgärder på lokal och nationell nivå och på EU-nivå. Detta kommer att kräva nära samordning mellan alla som deltar i genomförandet. Ramar för ett gemensamt genomförande föreslås, där varje medlemsstat skulle införliva EU:s mål i sin egen nationella strategi och åtgärdsplan för biologisk mångfald och vid behov komplettera dem med nationella mål, utgående från de övergripande mål som antogs vid den tionde partskonferensen. De lokala och regionala myndigheterna, den privata sektorn och det civila samhället skulle också ha viktiga roller att spela, och deras deltagande i genomförandet av strategin måste främjas och underlättas på alla nivåer.

## **6. ÖVERVAKNING, ÖVERSYN, KOMMUNIKATION OCH VÄGVAL**

Kommissionen kommer tillsammans med andra partner att till 2012 utveckla de logiska ramarna för en samstämmig övervakning av tendenser och utvärdering av utvecklingen i fråga om åtgärder och mål, utgående från EU:s grundscenariot för 2010 vad gäller den biologiska

mångfalden och en förenklad uppsättning överenskomna indikatorer. Synergieffekter och bättre integration med befintliga initiativ kommer också att eftersträvas. Kommissionen kommer även i fortsättningen att försöka överbrygga kunskapsklyftor, särskilt om sambanden mellan biologisk mångfald, ekosystem och deras tjänster. På global nivå stöder EU arbetet med att upprätta en mellanstatlig forskningspolitisk plattform för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) för att stärka gränssnittet mellan vetenskap och politik.

Kommissionen kommer i samråd med medlemsstaterna att utveckla ett smidigt rapporteringssystem som är anpassat till översyn och rapportering skyldigheter enligt konventionen om biologisk mångfald där så är möjligt. Slutligen kommer det att göras ansträngningar för att öka allmänhetens kunskap om den biologiska mångfaldens betydelse och vilken roll olika berörda parter kan spela för att bevara den biologiska mångfalden och garantera ett hållbart utnyttjande.

På grundval av de prioriteringar som nämns ovan och de mål och åtgärder som beskrivs kommer kommissionen att lägga fram konkreta förslag och initiativ för att fullgöra de olika delarna av strategin, inbegripet ett initiativ om miljöanpassad infrastruktur till 2012 och en strategi om invasiva främmande arter under 2012. Slutligen kommer ett lagförslag att läggas fram för att genomföra protokollet om tillträde till genetiska resurser och rättvis fördelning av avkastningen från utnyttjandet av dessa resurser under 2012. Dessa insatser kommer där så är lämpligt att åtföljas av konsekvensbedömningar. Pågående politiska reformprocesser, inbegripet reformerna av den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskepolitiken och sammanhållningspolitiken, ger på kort sikt möjligheter att skapa synergier och uppnå största möjliga samstämmighet med målen och åtgärderna i strategin för biologisk mångfald.

En halvtidsöversyn av strategin kommer att slutföras i början av 2014, och en slutlig bedömning kommer att göras under 2020. Kommissionen kan vid behov komma att se över målen mot bakgrund av nya uppgifter och överväga ytterligare och kompletterande åtgärder som återspeglar utvecklingen och nya prioriteringar på nationell, europeisk och global nivå.