



## EU-strategi och EU-mål för biologisk mångfald efter 2010

Miljödepartementet

2010-03-09

KOM (2010) 4

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén Förslag till en EU-strategi och EU-mål för biologisk mångfald efter 2010

### Sammanfattning

Målet att stoppa förlusten av biologisk mångfald inom EU till 2010 kommer inte att nås vilket är bakgrunden till att miljørådet i mars 2009 uppmanade till utarbetandet av en ny EU-strategi och nya mål för biologisk mångfald för perioden efter 2010. I Januari 2010 presenterade kommissionen ett meddelande med ett förslag till strategi och mål för biologisk mångfald i EU efter 2010. Meddelandet innehåller en beskrivning av den biologiska mångfaldens status där man bl a anger att förlusterna av biologisk mångfald sker i en takt på 100–1 000 gånger högre än normalt. Orsakerna till dessa är bl a överexploatering, ohållbara nyttjandemetoder, invasiva arter, föroreningar och klimatförändringar. Förlusterna av biologisk mångfald kan leda till sammanbrott av ekosystem och förlorade ekosystemtjänster, vilket påverkar vårt framtida välbefinnande.

För att komma till rätta med problemen krävs bl a adekvat finansiering samt att bevarandet av biologisk mångfald än mer bör integreras i övriga strategier. Det är också nödvändigt att EU ser över effekterna av de egna konsumtionsmönstren på den biologiska mångfalden utanför EU:s gränser.

Kommissionen föreslår att det tas fram en ny långsiktig (2050) EU-strategi om mål för biologisk mångfald. Strategin ska beskriva hoten mot mångfalden och vikten av de tjänster som den tillhandahåller. Den ska vara begriplig, accepteras av allmänheten och vara tillämplig inom EU och globalt. Strategin ska beakta att biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras, värdesättas och om möjligt återställas på grund av deras inneboende värde så att de även fortsättningsvis kan främja ekonomisk tillväxt och människans

välfärd och samtidigt förhindra de katastrofala förändringar som kan bli ett resultat av förlusterna av biologisk mångfald.

Kommissionen anser att EU bör fastställa ett eget mål till 2020 som bör vara mätbart, genomförbart och kostnadseffektivt och bidra till att fullgöra EU:s internationella åtaganden. I meddelandet redovisas fyra alternativa ambitionsnivåer.

1: Avsevärt minska den takt med vilken förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster sker i EU till 2020.

2: Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020.

3: Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020 och återställa dem så långt som möjligt.

4: Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020 och återställa dem så långt som möjligt samt öka EU:s insatser för att förhindra globala förluster av biologisk mångfald.

Under det svenska EU-ordförandeskapet antogs den 22 december 2009 rådslutsatser om strategiska nyckelprinciper inför de globala förhandlingarna om en ny vision eller mål. Dessa slutsatser sätter ramar och anger ett globalt sammanhang för det EU-interna målet, och de anger huvudinriktningen för Sveriges ställningstaganden. Slutsatserna framhåller vikten av att bevara biologisk mångfald och undvika bestående skador på ekosystemen och deras funktioner. Sverige ska tillämpa och vidareutveckla slutsatserna i de kommande förhandlingarna inom EU och konventionen för biologisk mångfald (Convention for Biological Diversity, CBD) under 2010.

Regeringen driver på för att EU ska enas om ambitiösa förhandlingspositioner inför partskonferensen om CBD i höst. Regeringen verkar för att strategi och mål för biologisk mångfald ska återspegla kopplingarna mellan biologisk mångfald och ekosystemtjänster och utmaningar för mänskligheten som exempelvis klimatförändringar, och utrotning av fattigdom.

Regeringen anser att den ekonomiska utvecklingen bör ske inom välmående ekosystems kapacitet att producera ekosystemtjänster och att mänskligheten lever av naturens avkastning utan att tära på själva naturkapitalet. Ekonomisk värdering av biologisk mångfald ska möjliggöra att naturkapitalet vägs in i sektorsplaner och samhällsplanering, inklusive nationalräkenskaper.

Regeringen verkar för att EU minst bibehåller sin målsättning att förlusten av biologisk mångfald inom EU hejdas. Detta mål kan med fördel omformuleras för att bli både realistiskt och lättare att följa upp genom att en gynnsam bevarandestatus uppnås för biologisk mångfald inom EU. Vidare bör EU göra åtaganden att minska sin påverkan på biologisk mångfald även i länder utanför EU.

Kommissionens meddelande och frågan om mål för biologisk mångfald har behandlats i rådsarbetsgrupp den 9 och 16 februari. Ordförande planerar för att rådsslutsatser ska antas den 15 mars på miljørådet.

2009/10:FPM54

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Målet att stoppa förlusten av biologisk mångfald inom EU till 2010 kommer inte att nås.

I mars 2009 uppmanade miljørådet till utarbetandet av en ny EU-strategi och nya mål för biologisk mångfald för perioden efter 2010. I Januari 2010 presenterade kommissionen ett meddelande med ett förslag till strategi och mål för biologisk mångfald i EU efter 2010. Meddelandet innehåller en beskrivning av den biologiska mångfaldens status där man bl a anger att förlusterna av biologisk mångfald sker i en takt på 100–1 000 gånger högre än normalt. Orsakerna till dessa är bl a överexploatering, ohållbara nyttjandemetoder, invasiva arter, föroreningar och klimatförändringar.

Förlusterna av biologisk mångfald kan leda till sammanbrott av ekosystem och förlorade ekosystemtjänster, vilket påverkar vårt framtida välbefinnande.

Ett sätt att komma till rätta med problemen är att i större utsträckning integreras bevarande av biologisk mångfald i övriga strategier samt adekvat finansiering.

Andra frågor som behöver utvecklas är uppbyggandet av en mellanstatlig panel om biologisk mångfald och ekosystemtjänster, den gemensamma fiskeripolitiken, jordbrukspolitiken, strukturfonderna.

Finansiering som avser biologisk mångfald inom EU behöver lösas på ett korrekt sätt som även tar hänsyn till de fördelar som ekosystemen medför för välfärden. Kommissionen gör för närvarande en utvärdering av finansieringsbehoven för skötseln av Natura 2000-områden. Preliminära beräkningar ger vid handen att enbart 20 % av det totala finansieringsbehovet för skötsel av skyddade områden i Europa uppfylls.

Slutligen bör rättvisefrågan diskuteras både inom EU och globalt. Eftersom den biologiska mångfalden är ojämnt fördelad och skyldigheten att ta itu med dessa problem ojämnt fördelad. EU har bl.a. på det globala planet vinnlagt sig om att se till att de pågående förhandlingarna avseende tillträdet till genetiska resurser samt rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid deras användning leder till ett positivt resultat. Vidare avser EU att driva i hamn förhandlingarna om minskade utsläpp från avskogning och utarmning av skog. Européns ekologiska fotavtryck är globalt sett 4,7 hektar stort, vilket är dubbelt så mycket som EU:s biologiska kapacitet enligt EU:s indikator för fotavtryck. Det är därför nödvändigt att EU fullt ut utvärderar

## 1.2 Förslagets innehåll

### 1.2.1 Förslag till EU-strategi om mål för biologisk mångfald för tiden efter 2010

Strategin bör omfatta en klar tidsram (fram till 2050), ett förtydligande av hur överhängande hoten är och vilka de inneboende värdena är samt vikten av de tjänster som den tillhandahåller. Strategin ska vara begriplig, accepteras av allmänheten och vara tillämplig inom EU och globalt.

Med hänvisning till detta föreslås att följande faktorer tillämpas vid utarbetandet av den långsiktiga EU-strategin:

Biologisk mångfald och ekosystemtjänster – världens naturkapital – ska bevaras, värdesättas och om möjligt återställas på grund av deras inneboende värde så att de även fortsättningsvis kan främja ekonomisk tillväxt och människans välfärd och samtidigt förhindra katastrofala förändringar som sammanhänger med förlusterna av biologisk mångfald.

Kommissionen anser att EU bör fastställa ett eget mål till 2020 som bör vara mätbart, genomförbart och kostnadseffektivt och bidra till att fullgöra EU:s internationella åtaganden i fråga om biologisk mångfald. I det följande redovisas ett antal alternativa ambitionsnivåer fram till 2020:

*1: Avsevärt minska den takt med vilken förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster sker i EU till 2020.*

Alternativet har en låg ambitionsnivå och utgår ifrån att det inte går att stoppa förlusterna av biologisk mångfald inom EU. Syftet är att bromsa men inte stoppa förlusterna. Konsekvensen vore att den biologiska mångfalden eventuellt inte skulle kunna upprätthållas över ett fastställt referensvärde.

*2: Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020.*

Målet skulle vara detsamma som det för 2010, nämligen att inom EU stoppa förlusterna av biologisk mångfald fast med tillägget att även ekosystemtjänster omfattas. Om målet uppnås skulle det innebära att vissa ekosystem och de tjänster som de understödjer återställs.

*3: Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020 och återställa dem så långt som möjligt.*

Alternativet skulle innebära att man står fast vid dagens mål för biologisk mångfald och förlänger tidsfristen till 2020. Samtidigt vidgar man omfattningen och inkluderar nödvändigheten av att de viktigaste ekosystemtjänster som den biologiska mångfalden förser oss med levereras på ett tillfredsställande sätt. Vidare måste ekosystemen återställs i de fall då

de inte tillhandahåller de nödvändiga tjänsterna. Målsättningen att återställa biologisk mångfald skulle kunna fastställas på grundval av kravet att uppnå en gynnsam bevarandenivå för växt- och djurarter och livsmiljöer i den mening som avses i art- och habitatdirektivet.

*4: Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020 och återställa dem så långt som möjligt samt öka EU:s insatser för att förhindra globala förluster av biologisk mångfald.*

Detta alternativ har den högsta ambitionsnivån. Det är mer långtgående än alternativ 3. Det tar fasta på att det ligger i EU:s intresse att vidta åtgärder för att motverka förlusterna av biologisk mångfald, inte enbart inom utan även utanför EU:s gränser. Detta alternativ innebär att man intensifierar EU:s insatser för att globalt ta itu med den kris som den biologiska mångfalden står inför. Detta kan innebära åtgärder för att ytterligare minska effekterna av EU:s konsumtionsmönster på den biologiska mångfalden i andra delar av världen och intensifierade ansträngningar för att skydda biologisk mångfald i andra länder, bland annat genom specifika instrument.

De fyra ambitionsnivåerna bygger på en gemensam grundpolicy som inkluderar befintligt EU-naturskydd och annan lagstiftning som hänför sig till biologisk mångfald samt lagstiftning inom andra relevanta politikområden, framför allt klimat, energi, jordbruks och fiskepolitik.

För alla fyra alternativ krävs ett vetenskapligt referensvärde för läget för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna i Europa. Detta är väsentligt för att kunna mäta framstegen. Att bromsa förlusterna av biologisk mångfald innebär att de viktigaste värdena ska upprätthållas över nivån för referensvärdet.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget i sig innebär inga konsekvenser för svenska regelverk. Svenska regler om biologisk mångfald finns framförallt i miljöbalken med tillhörande förordningar. I det fall att unionslagstiftaren i framtiden väljer att omvandla de föreslagna EU-målen till unionsrätt medför detta troligen behov av förändringar av det svenska regelverket.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget i sig innebär inga budgetära konsekvenser. Framtida beslut om åtgärder för att nå beslutade mål kan få budgetära konsekvenser både för EU:s budget och för statsbudgeten. Om förlusten av biologisk mångfald hejdas och skadade funktioner restaurerats kan detta innebära att välfärd förluster av storleksordningen 7 % av den globala BNP till 2050 inte blir verklighet.

Under det svenska EU-ordförandeskapet antogs den 22 december 2009 rådslutsatser om strategiska nyckelprinciper inför de globala förhandlingarna om en ny vision eller mål. Dessa slutsatser sätter ramar och anger ett globalt sammanhang för det EU-interna målet, och de anger huvudinriktningen för Sveriges ställningstaganden. Slutsatser framhåller dessutom vikten av att bevara biologisk mångfald och undvika bestående skador på ekosystemen och deras funktioner, både av etiska skäl, och för att säkerställa social och ekonomisk stabilitet, begränsning av och anpassning till klimatförändringar och för att nå millenniemålen. Sverige ska tillämpa och vidareutveckla slutsatserna i kommande förhandlingen inom EU och Konventionen för Biologisk Mångfald (Convention for Biological Diversity, CBD) under 2010.

Bevarandet av den biologiska mångfalden och genomförandet av intentionerna i CBD behöver förstärkas genom att bland annat anta en reviderad och ambitiös strategisk plan för konventionen vid den tionde partskonferensen hösten 2010.

Det är också nödvändigt att bevara, förstärka och i lämpliga fall återställa biologisk mångfald genom att säkerställa att ekonomisk och social utveckling sker i enlighet med vad välmående ekosystem förmår, så att mänskligheten kan leva på avkastningen av naturkapitalet genom hållbart nyttjande av ekosystemtjänster.

Regeringen driver på för att EU ska enas om ambitiösa förhandlingspositioner vid förberedelserna inför den tionde partskonferensen om CBD i Nagoya, Japan, i oktober 2010 med beaktande av tillhörande utvecklingar. Bl a bör den strategiska planen inkludera en långsiktig global vision (t.ex. 2050) kompletterad med ett kort-/medelfristigt (t.ex. 2020) mål. Målen ska vara mätbara, uppnåeliga, realistiska och tidsbestämda. Planen bör även underlätta antagandet av lämpliga mål för sektorer, ekosystem och påfrestningar, kompletterade med åtgärder som utformats för betydande, mätbara och kostnadseffektiva framsteg på alla nivåer.

Regeringen verkar för att strategi och mål för biologisk mångfald ska återspegla kopplingarna mellan biologisk mångfald och ekosystemtjänster och utmaningar för mänskligheten som klimatförändringar, ökenspridning, ekonomiskt välstånd, livsmedelssäkerhet, hälsa, mänskligt välbefinnande och utrotning av fattigdom. Detta betyder bl.a. att Sverige, i linje med arbetet mot en effektiv internationell miljöförvaltning (IEG), ska eftersträva att möjligheten att nyttja synergier mellan dessa frågor ökar på nationell och internationell nivå.

Framtida målsättningar bör leda till att den ekonomiska utvecklingen sker inom välmående ekosystems kapacitet att producera ekosystemtjänster och att mänskligheten lever av naturens avkastning utan att tära på själva naturkapitalet. Ekonomisk värdering av biologisk mångfald ska möjliggöra att naturkapitalet vägs in i sektorsplaner och samhällsplanering, inklusive nationalräkenskaper. Investeringar som genererar tillväxt av naturkapitalet bör

främjas. Studien The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB), som väntas presentera sin slutrapport inför COP 10, ger ett viktigt underlag som bör ingå i förberedelserna.

Det krävs en större medvetenhet om det värdet av ekosystemtjänster och styrmedel kan behöva utvecklas för att hantera ekosystemtjänsternas ekonomiska värden”.

Effekten av EU:s konsumtion och produktion såväl inom EU som i andra länder, bör uppmärksammas, och EU bör göra åtaganden att minska sin påverkan på biologisk mångfald även i länder utanför EU. Rådslutsatserna från 22 december 2009 tar upp behovet av åtgärder för att minska EU:s ekologiska fotavtryck, bl.a. genom sektorspolicy för att säkra biologisk mångfald och ekosystemtjänster, med betoning på policy som har internationella konsekvenser. Med ekologiskt fotavtryck kan avses ytan produktiv mark och havsytan en individ behöver för att möjliggöra konsumtion och omhändertagande av restprodukter. Även andra mått med liknande innebörd kan användas.

EU:s interna mål ska bidra till det globala arbetet, och med utgångspunkt i rapporten om genomförandet av EU:s strategi för hållbar utveckling (Sustainable Development Strategy, SDS), verka för att Europeiska rådets beslut om detta ska innehålla ett åtagande om att EU ska bidra rättvist till att mänskligheten uppnår välbefinnande utan att tära på naturkapitalet, alternativt uttryckt i termer av att förhindra skador på biologisk mångfald eller förändringar av ekosystemfunktioner som bidrar till för människan betydelsefulla ekosystemtjänster.

Regeringen verkar för att EU minst bibehåller sin målsättning att förlusten av biologisk mångfald inom EU hejdas. Detta mål kan med fördel omformuleras för att bli både realistiskt och lättare att följa upp genom att en gynnsam bevarandestatus uppnås för biologisk mångfald inom EU.

## 1.6 Medlemsstaternas ståndpunkter

Några länder har framfört ståndpunkten att det är bättre att ha en låg ambitionsnivå som de bedömer är rimlig att nås och är tveksamma till en hög ambitionsnivå. I övrigt är det stor enighet bland medlemsländerna om att ha en hög ambitionsnivå för biologisk mångfald och ekosystemtjänster i Europa.

## 1.7 Institutionernas ståndpunkter

Frågan behandlas i parlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet i april.

## 1.8 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ej remitterats.

### 2.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga konkreta förslag med rättslig grund..

### 2.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga lagförslag.

## 3 Övrigt

### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Frågan har behandlats i rådsarbetsgrupp den 9 och 16 februari. Ordförande planerar för att rådsslutsatser ska antas den 15 mars på miljørådet.

### 3.2 Fackuttryck/termer

**Ekosystemtjänster:** De varor och tjänster som ekosystemen och dess arter förser oss människor med. De inkluderar t.ex. försörjningen av livsmedel och rent vatten, omhändertagande av föroreningar, jordens bördighet och buffringen av negativa effekter av klimatförändringarna.

**Invasiva arter:** Invaderande främmande arter, dvs arter, underarter eller stammar som introducerats utanför sina historiska eller nutida naturliga utbredningsområden. Invasiva arter är de arter som ställer till problem på ett eller annat sätt exempelvis genom undanträngning eller utslagning av inhemska arter, eller förändring av deras genuppsättning som kan försämra deras möjligheter att överleva på sikt. Introduktion av invasiva främmande arter leder ofta till stora samhällsekonomiska kostnader, men kan även innebära negativa effekter på människors hälsa

**Kolsänka:** Upptag av koldioxid där kolet genom fotosyntesen binds i växter. Exempelvis tillåter Kyotoprotokollet att i-ländernas utsläppsmål delvis nås genom att tillgodoräkna sig skogars, jordbrukets och den övriga markanvändningens beräknade upptag av koldioxid ur atmosfären. Har ett i-land ett nettoupptag av koldioxid från skog och mark får en viss del av upptaget räknas av mot utsläppen och kan utnyttjas som en kolsänka för att klara respektive lands åtagande.

**Natura 2000:** Ett europeiskt ekologiskt nätverk av skyddsvärda naturområden i EU

**Ramdirektiv för vatten:** Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område



**Ramdirektiv om en marin strategi:** Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område

**Biofysiska kartor:** kartor över markytan som visar vegetation, berg, jord, våtmarker, sjöar, vattendrag etc.

**Art- och habitatdirektivet:** Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992

**CBD:** Convention of Biodiversity. Konventionen om biologisk mångfald

**TEEB:** "The Economics of Ecosystems and Biodiversity" är namnet på en . internationell studie över de globala ekonomiska fördelarna med biologisk mångfald, de ökande kostnaderna för de pågående förlusterna av den biologiska mångfalden och ekosystemen. Denna studie ska samla kunskaper inom vetenskap, ekonomi och politik för att möjliggöra praktisk handling.

**SDS:** Sustainable Development Strategy. Strategi för hållbar utveckling. (Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development)