



Meddelande om en EU-strategi för biologisk mångfald till 2020

Miljödepartementet

2011-05-26

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 244 slutlig
MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN Vår livförsäkring,
vårt naturkapital - en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020

Sammanfattning

Kommissionen presenterar en strategi för biologisk mångfald till 2020. Strategin syftar till att bidra till att stoppa förlusten av biologisk mångfald, vända den negativa trenden och vara en del av EU:s övergång mot en resurseffektiv ekonomi och är en integrerad del av Europa 2020-strategin. I meddelandet beskrivs förlusten av biologisk mångfald som det mest kritiska globala miljöhotet tillsammans med klimatfrågan. Utrotningen av arter sker med oroväckande hög takt, mellan 100 och 1 000 gånger snabbare än normalt. Förlusten av den biologiska mångfalden orsakar försvagning eller förluster av för människan viktiga ekosystemtjänster vilket också påverkar ekonomi och samhälle i stort.

Regeringen är i huvudsak positiv till kommissionens meddelande inklusive föreslagna mål även om många av åtgärdsförslagen kräver ytterligare analyser. Regeringen har följande preliminära ståndpunkter:

-Stöd till förslag om omfördelning av medel inom EU:s budget till förmån för biologisk mångfald under förutsättning att detta inte leder till en ökning av den totala budgeten.

- Det är viktigt att förbättra effektiviteten i finansieringen av nödvändiga åtgärder för biologisk mångfald exempelvis genom att främja utveckling och användning av innovativa finansieringsmekanismer, bland annat marknadsbaserade styrmedel.

-Det är viktigt att EU-lagstiftningen anpassas för att kunna hantera invasiva främmande arter, men Sverige efterfrågar en närmare konsekvensbeskrivning innan vi kan ta ställning till att etablera en särskild EU-rättsakt för detta ändamål.

-EU bör fortsätta öka sina insatser för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå.

- Medlemsstaterna ska göra en egen bedömning av behovet av att reglera tillträde till de genetiska resurser som finns inom respektive land.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Trots vissa framgångar, som uppbyggandet av Natura 2000, har inte EU:s mål att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 nåtts.

I syfte att komma till rätta med problemet uppmanade miljørådet i mars 2009 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 innehöll en beskrivning av den biologiska mångfaldens status.

Därför antog miljørådet den 15 mars 2010 slutsatser om bl.a. mål och vision för biologisk mångfald efter 2010. Slutsatserna omfattade en långsiktig

vision om att den biologiska mångfalden i EU och de ekosystemtjänster som denna erbjuder till ska skyddas, värderas och på lämpligt sätt återställs till 2050. I slutsatserna enades man också om att stoppa förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU senast 2020 och om att i görligaste mån återställa dem, samtidigt som EU:s bidrag till att förhindra global förlust av biologisk mångfald påskyndas. Vidare uppmanades kommissionen att i samarbete med medlemsstaterna, så snart som möjligt efter den tionde partskonferensen i konventionen för biologisk mångfald (CBD) i Nagoya, med hänsyn till dess resultat, lägga fram en EU-strategi för biologisk mångfald för tiden efter 2010. Rubricerad strategi utgör kommissionens svar på denna uppmaning.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen presenterar en strategi för biologisk mångfald till 2020. Strategin syftar till att bidra till att stoppa förlusten av biologisk mångfald, vända den negativa trenden och öka EU:s övergång mot en resurseffektiv och grön ekonomi. I meddelandet redogörs kortfattat för skälen för att ta fram en strategi för biologisk mångfald. Bland annat pekar man på att biologisk mångfald är vår livförsäkring som ger oss mat, dricksvatten och ren luft, skydd och medicin, mildrar naturkatastrofer, motverkar skadegörare och sjukdomar och bidrar till att reglera klimatet. Den biologiska mångfalden är också vårt naturkapital som tillhandahåller ekosystemtjänster som grundval för vår ekonomi. Förlusterna av biologisk mångfald är därför tillsammans med klimatförändringarna det allvarligaste miljöhotet i dag.

I meddelandet påtalas vidare att arter utrotas nu i en takt som vi aldrig tidigare har upplevt. Människans aktiviteter är det huvudsakliga skälet till att arter nu utrotas 100–1000 gånger snabbare än naturligt. I EU befinner sig bara 17 % av de livsmiljöer och arter och 11 % av de viktigaste ekosystemen som skyddas enligt EU:s lagstiftning i ett gott tillstånd. Detta trots de åtgärder som vidtagits de senaste 10 åren. Pressen på den biologiska mångfalden i Europa ökar bl.a. på grund av förändrad markanvändning, överutnyttjande av den biologiska mångfalden, spridning av invasiva främmande arter, föroreningar och klimatförändringar.

Kommissionen beskriver att insatser för att stoppa förluster av biologisk mångfald medför visserligen kostnader, men förluster av biologisk mångfald är i sig kostsamma för samhället som helhet, särskilt för ekonomiska aktörer i sektorer som är direkt beroende av ekosystemtjänsterna. Exempelvis uppgår det ekonomiska värdet av insektspollinering till uppskattningsvis 15 miljarder euro per år i EU. Den fortsatta nedgången i populationerna av bin

I strategin för biologisk mångfald för 2020 beskrivs sex mål med tillhörande åtgärds paket som svarar mot det överordnade målet för 2020:

Mål 1 Ett fullständigt genomförande av EU:s naturvårdslagstiftning att skydda den biologiska mångfalden.

Hejda försämringen av statusen för alla arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning och uppnå en förbättring av deras status, så att till 2020 jämfört med nuvarande bedömningar i) 100 % fler utvärderingar av livsmiljöer och 50 % fler utvärderingar av arter i habitatdirektivet visar en bättre bevarandestatus, och 50 % fler utvärderingar av arter i fågeldirektivet visar en säker eller förbättrad status. Fyra åtgärder föreslås bl a om att fullfölja inrättandet av Natura 2000 och säkra dess finansiering, öka parter medvetenhet och engagemang samt förbättra övervakning och rapportering.

Mål 2 Bättre skydd för ekosystem och ökad användning av grön infrastruktur.

Senast 2020 bevara och förbättra ekosystem och ekosystemtjänster genom att införa en grön infrastruktur och återställa minst 15 % av skadade ekosystem. Tre åtgärder föreslås, som bl.a. omfattar grön infrastruktur, utveckling av strategi för miljövänlig infrastruktur samt åtgärder för att undvika nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Mål 3 Främja biologisk mångfald genom ett säkerställande av hållbart jordbruk och skogsbruk.

A) Senast 2020 ska arealen av brukade områden som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitikens åtgärder som syftar till att bevara den biologiska mångfalden ha maximerats. Åtgärderna ska på ett mätbart sätt förbättra bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller påverkas av jordbrukets verksamhet. Förutsättningarna för tillhandahållandet av ekosystemtjänster ska ha förbättrats och därmed bidra till en mer hållbar förvaltning.

B) 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 får stöd inom ramen för EU:s politik för landsbygdsutveckling för att på ett mätbart sätt förbättra bevarandestatusen för arter och livsmiljöer samt tillhandahållandet av ekosystemtjänster.

Fem åtgärder föreslås för att uppnå detta mål som bl.a. omfattar öronmärkning av delar av direktstödet (den gemensamma jordbrukspolitikens första pelare) till insatser för miljömässiga kollektiva nyttigheter på jordbruksmark, insatser för bevarande av biologisk mångfald inom landsbygdspolitiken (den gemensamma jordbrukspolitikens andra

pelare), främjandet av miljöåtgärder inom jordbruket för att bevara dess genetiska mångfald, uppmuntran av skogsägare att bevara och förbättra skogarnas biologiska mångfald samt integrera åtgärder för biologisk mångfald i skogsbruksplaner.

Mål 4: Bättre förvaltning av fiskbestånd.

Uppnå maximal hållbar avkastning i fisket senast 2015. Uppnå en ålders- och storleksfördelning som vittnar om ett hållbart och livskraftigt ("healthy stocks") 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. Två åtgärder föreslås som bl a omfattar förbättring av förvaltningen av fiskade bestånd samt undanröjandet av negativa effekter på fiskbestånd, arter, livsmiljöer och ekosystem.

Mål 5: Strängare kontroller av s k invasiva (invarderande) främmande arter.

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. Två åtgärder föreslås, som bl.a. omfattar en förstärkning av EU:s ordningar för växtskydd och djurhälsa. samt inrättandet av ett särskilt instrument om invasiva främmande arter. Kommissionen ska åtgärda brister i kampen mot invasiva främmande arter genom att senast 2012 utarbeta en särskild rättsakt.

Mål 6: Ett ökat EU bidrag i arbetet med att avvärja den globala förlusten av biologisk mångfald.

Senast 2020 ska EU ha ökat sitt bidrag för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå. Fyra åtgärder föreslås, som bl a omfattar att minska indirekta orsaker till förlusten av biologisk mångfald, mobilisering av ytterligare resurser för bevarande av biologisk mångfald på global nivå, säkrandet av den biologiska mångfalden i EU:s utvecklingssamarbete, reglering av tillgången till genetiska resurser och rättvis fördelning av avkastningen från utnyttjandet av dessa resurser.

Övrigt

Meddelandet identifierar att för att målen ska kunna uppnås krävs engagemang många olika parter. För att detta ska lyckas kommer partnerskap att behöva utökas och främjas till stöd för denna strategi. Exempelvis nämns utvecklandet av en plattform för företag och biologisk mångfald ("EU Business and Biodiversity Platform") med företag där erfarenheter och bästa praxis ska kunna spridas, fortsatt samarbete med andra

parter för att offentliggöra och genomföra TEEB-rekommendationerna på EU-nivå och stödja arbetet med värdering av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i utvecklingsländer, uppmuntran av samarbete mellan forskare och andra berörda parter inom fysisk planering och markanvändning samt uppmuntran av ett aktivt engagemang från det civila samhället i genomförandet.

Kommissionen betonar vidare att om målen för denna strategi och EU:s åtaganden om biologisk mångfald ska kunna uppfyllas måste det finnas ekonomiska resurser som används effektivt. Kommissionen och medlemsstaterna kommer, inom ramen för den pågående programplaneringsperioden och utan att föregripa resultatet av förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram, att arbeta för att:

- säkerställa bättre utnyttjande och spridning av befintliga medel för biologisk mångfald. Under nuvarande programperiod ska 105 miljarder euro från sammanhållningspolitiken användas för miljö- och klimatrelaterad verksamhet, inbegripet biologisk mångfald och naturskydd.
- rationalisera tillgängliga resurser och maximera positiva bieffekter av olika finansieringskällor, inklusive finansiering för jordbruk och landsbygdsutveckling, fiske, regionalpolitik samt klimatåtgärder.
- diversifiera och utöka olika finansieringskällor. Kommissionen och medlemsstaterna kommer att främja utveckling och användning av innovativa finansieringsmekanismer, bland annat marknadsbaserade styrmedel. Betalningar för ekosystemtjänster bör gynna produkter från jordbruket, skogarna och de marina ekosystemen. Incitament kommer att införas för att locka den privata sektorn att investera i grön infrastruktur.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget i sig innebär för närvarande inga konsekvenser för svenskt regelverk. Svenska regler om biologisk mångfald finns framförallt i miljöbalken med tillhörande förordningar. Flera av de framtida åtgärder som nämns i strategin kommer kan dock komma att innebära behov av förändringar av det svenska regelverket. Hur och i vilken omfattning vårt svenska regelverk kan komma att påverkas av dessa framtida förslag är svårt att bedöma innan förslagen har konkretiserats ytterligare. Troligen blir det frågan om ändringar av mindre omfattning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget kan få budgetära konsekvenser både för EU:s budget, för statsbudgeten och för berörda näringar. Storleken kan variera mellan marginell och betydande beroende på typ av åtgärd och får sin slutliga utformning beroende på utfallet av de fortsatta förhandlingarna och åtgärdernas slutliga utformning. Många av åtgärderna medför dock enbart administrativa utgifter som kan hanteras inom myndigheternas nuvarande ramar. Om förlusten av biologisk mångfald hejdas och skadade funktioner restaureras kan detta innebära att välfärdsförluster av storleksordningen 7 % av den globala BNP, som beräknats inom TEEB, till 2050 inte blir verklighet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är i huvudsak positiv till kommissionens meddelande även om många av åtgärdsförslagen kräver ytterligare analyser. Regeringen delar kommissionens bedömning att förlusterna av biologisk mångfald tillsammans med klimatförändringarna är det allvarligaste miljöhotet i dag. Det är därför nödvändigt att arbeta gemensamt med en strategi som syftar till att motverka förlusterna av biologisk mångfald. Regeringen ämnar stödja förslag till omfördelning av medel inom EU:s budget till förmån för biologisk mångfald. Regeringens övergripande linje är dock att den totala EU-budgeten ska minska.

I likhet med Kommissionen anser regeringen att det är viktigt att förbättra effektiviteten i finansieringen av nödvändiga åtgärder för biologisk mångfald exempelvis genom att främja utveckling och användning av innovativa finansieringsmekanismer, bland annat marknadsbaserade styrmedel.

Regeringen delar kommissionens bedömning i mål 1 att en gynnsam bevarandestatus måste uppnås för alla livsmiljöer och arter av europeisk betydelse och lämpliga populationer av naturligt förekommande vilda fågelarter för att förhindra ytterligare förluster och återetablera den biologiska mångfalden i EU och stödjer kommissionens förslag till målformulering och inriktningen för åtgärds paketet.

Regeringen delar även kommissionens bedömning i mål 2 att bevarande och förbättring av ekosystem och ekosystemtjänster kommer att bidra till EU:s mål för hållbar tillväxt och till en mildring av och anpassning till klimatförändringarna. Det kommer också att säkerställa bättre sammanbindning (konnektivitet) mellan ekosystem inom och mellan Natura

När det gäller mål 3 och 4 anser regeringen att det är viktigt att integrera biologisk mångfald i utvecklingen och genomförandet av politiken på andra områden. Sektorsintegreringen inom jord-, skogsbruks- och fiskerisektorerna kan behöva utvecklas ytterligare och kommissionens förslag behöver analyseras och diskuteras vidare.

Regeringen förordar att insatser som rör ersättning för kollektiva nyttigheter ska vara kostnadseffektiva och skapa en gynnsam utveckling för den biologiska mångfalden. Regeringen anser om åtgärder ska finansieras på EU-nivå bör detta ske genom målstyrda åtgärder via landsbygdspolitiken.

I likhet med kommissionen anser regeringen att det är viktigt att utveckla vägar mot ett hållbart fiske som tas upp under mål 4 med tillhörande åtgärds paket. Det är regeringens uppfattning att utvecklingen av ett hållbart fiske måste ske så snart som möjligt.

När det gäller mål 5 som handlar om att bekämpa invasiva främmande arter, delar regeringen kommissionens syn att det är nödvändigt att vidta åtgärder på EU-nivå eftersom problemen ofta inte går att isolera till enskilda länder. Regeringen kan stödja att en särskild EU-rättsakt införs men kommer att ha detaljerade synpunkter på dess utformning. Det är viktigt att konsekvenserna är kända innan nya rättsakter införs.

Regeringen håller med kommissionen om att EU måste fortsätta öka sina insatser för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå. EU bör öka insatserna för att minska externa effekter av konsumtionsmönster, och bör gå före andra länder i detta arbete med att utveckla resurseffektiva produktions- och konsumtionsmönster. Regeringen står bakom den internationella strategin för att mobilisera resurser för arbetet med biologisk mångfald.

Regeringen anser att Sverige ska göra en nationell bedömning av behovet av att reglera tillträde till de genetiska resurser som finns inom landets gränser. I övrigt ställer sig regeringen bakom åtgärdsförslagen under mål 6.

Regeringen anser att medel på EU-nivå ska användas för gränsöverskridande kollektiva nyttigheter där det finns ett EU-mervärde. Sverige genomför redan

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har uttryckt ett brett stöd för framtagandet av en strategi för biologisk mångfald. När det gäller ambitionsnivåer i olika delar av förslaget kan olika uppfattningar finnas. I dagsläget är det för tidigt att avgöra om stora skillnader skulle föreligga, detta kommer sannolikt att visa sig i de fortsatta förhandlingarna i rådsarbetsgrupperna.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej aktuellt då meddelandet inte innehåller konkreta lagförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inga konkreta lagförslag. I meddelandet presenteras översiktligt resonemang kring framtida ändringar i EU-rätten rörande biologisk mångfald. När kommissionen presenterar dessa förslag i detalj måste förslagen granskas utifrån både subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer behandlas i rådsarbetsgruppen 24 maj och 31 maj. Vid miljörådet 21 juni kommer rådsslutsatser att antas.

4.2 Fackuttryck/termer

Ekosystemtjänster: Ekosystemen tillhandahåller olika funktioner och produkter till nytta för människan. Dessa tjänster är av olika karaktär och kan delas in i A) Produktionsfunktioner – t.ex. vatten, råvaror, energi och genetiska resurser; B) Reglerande funktioner – t.ex. näringsrening, vattenhushållning och klimatreglering; C) Bärande funktioner – t.ex. fotosyntes, nedbrytning och bildande av jord, kretslopp för näringsämnen; D) Informationsfunktioner – t.ex. upplevelser och rekreation.

Grön infrastruktur: En fysisk struktur i landskapet som möjliggör arternas långsiktiga överlevnad och spridningsmöjligheter samt ekosystemens möjligheter att leverera viktiga ekosystemtjänster även vid ett förändrat klimat. I en grön infrastruktur kan ingå element som skyddade områden, livskraftiga ekosystem och områden med höga naturvärden där utöver, landskapselement som kan fungera som korridorer eller ”stepping stones”, restaurerade habitat, konstgjorda landskapselement (ex ekodukter) och multifunktionella zoner (hållbart nyttjade områden)

Konnektivitet: Här i betydelsen ”ekologisk konnektivitet: Bindning och fungerande processer mellan områden spridda i landskapet. God ekologisk konnektivitet innebär att områden har ett fungerande utbyte, till exempel så att individer av olika arter kan förflytta sig mellan områdena.

TEEB: The Economics of Ecosystems and Biodiversity. En studie om det ekonomiska värdet av ekosystem och biologisk mångfald som stöds av bl a kommissionen och Tyskland.