



Meddelande om att hejda förlusten av biologisk mångfald

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

2006-08-25

Dokumentbeteckning

KOM (2006) 216

Hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010 och om att upprätthålla ekologiska tjänster för vår välfärd

KOM (2006) 607

Konsekvensbeskrivning

KOM (2006) 621

EU Action Plan to 2010 and beyond

Sammanfattning

Kommissionen redogör i meddelandet för varför biologisk mångfald är viktigt och hur tillståndet för biologisk mångfald ser ut för närvarande framför allt inom EU. Vidare redovisas vilka åtgärder som har genomförts så här långt samt vad som behöver göras ytterligare, för att nå målet om att hejda förlusten av biologisk mångfald till 2010, men även bortom detta årtal. Till meddelandet finns bifogat en bilaga som innehåller en handlingsplan inom EU med relativt konkreta åtgärder som bör genomföras till 2010 och åren därefter. En annan bilaga innehåller en sammanställning över huvudindikatorer för biologisk mångfald. Kommissionen har även tagit fram ett dokument som beskriver konsekvenserna av meddelandet och den tillhörande handlingsplanen, samt bakgrund till meddelandet.

Sverige ställer sig positivt till meddelandet om att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. Sverige driver bland annat att åtgärderna måste integreras i de politikområden där gemenskapen har kompetens och som påverkar den biologiska mångfalden, samt att den biologiska mångfalden är en viktig resurs i fattigdomsbekämpningen. Varje åtgärd skall bedömas utifrån europeiskt mervärde och subsidiaritet. Sverige motsätter sig

1 Förslaget

1.1 Innehåll

EU har genom EG och medlemsstaterna tillträtt FN:s konvention om biologisk mångfald med målsättningen att till år 2010 stoppa förlusten av biologisk mångfald. EU antog en biodiversitetsstrategi 1998 och en handlingsplan 2001. Målsättningen är en del av det sjätte miljöhandlingsprogrammet och bekräftades av Europeiska rådet i Göteborg 2001, samt vid konferensen om hållbar utveckling i Johannesburg 2002. Efter en intressekonferens i Malahide under det irländska ordförandeskapet uppmärksammade miljørådet i juni 2004 bland annat att EU kommer att behöva stärka genomförandet av konventionen om biologisk mångfald. Meddelandet är uppdelat i ett huvuddokument, en bilaga som innehåller en handlingsplan inom EU med åtgärder som bör genomföras till 2010 och åren därefter, samt ytterligare en bilaga som innehåller en sammanställning över huvudindikatorer för biologisk mångfald. Kommissionen har även tagit fram ett dokument som beskriver konsekvenserna av meddelandet och den tillhörande handlingsplanen.

Huvuddokumentet inleds med ett avsnitt om varför biologisk mångfald är viktigt. Där framhålls sambanden mellan förlust av komponenter av mångfalden, som arter och livsmiljöer, och ekosystemens förmåga att tillhandahålla varor (biologisk produktion t.ex. av livsmedel, bränsle, fibrer osv.) respektive tjänster (t.ex. pollinering, cirkulation av näringsämnen, vattenhushållning m.fl.).

I nästa avsnitt redogörs för hur tillståndet för biologisk mångfald ser ut för närvarande, framför allt inom EU. Sammanfattningsvis kan sägas att Europas ekosystem har påverkats mer negativt av mänsklig verksamhet än någon annan kontinent. Exempelvis kan endast 1-3 procent av Västeuropas skogar klassas som opåverkade av människan (urskogar). Sedan 1950-talet har Europa förlorat mer än hälften av sina våtmarker och från naturvårdssynpunkt värdefulla odlingslandskap. Många av de marina miljöerna inom EU:s havsområden är starkt degraderade. På artnivå påtalas att 42 procent av Europas ursprungliga däggdjursfauna, 43 procent av fågelarterna, 45 procent av fjärilarna, 30 procent av groddjuren, 45 procent av reptilerna samt 52 procent av fiskarterna i sötvatten är rödlistade som hotade. Även många hittills vanliga arter uppvisar oroande minskningar i bestånden, t.ex. arter knutna till skogs- och jordbrukslandskapet. Till detta ska läggas förluster även på den genetiska nivån; förluster som är svåra att uppskatta den exakta omfattningen av.

Bland de bakomliggande drivkrafterna till dessa förluster framhålls fragmentering och annan slags försämring eller helt enkelt förstörelse av livsmiljöer. Detta har skett och sker genom intensifiering av markanvändning och produktionssystem eller genom att marginella jordbruksmarker överges och hävd av odlingslandskap därmed upphör. Andra drivkrafter är överexploatering, t.ex. av vissa fiskbestånd, spridning av främmande arter, förorening som t.ex. leder till övergödning och försurning. På global nivå pekas två underliggande drivkrafter ut; befolkningstillväxten och den växande konsumtionen per capita. Till detta ska läggas den påverkan och det hot som den kommande klimatförändringen innebär mot biologisk mångfald.

I avsnittet om vilka åtgärder som har genomförts så här långt redovisas hur man har försökt att integrera överväganden om biologisk mångfald internt inom EU:s olika politikområden och processer. EU:s hållbarhetsstrategi, Lissabonprocessen och jordbruks-, fiske- och biståndspolitiken framhålls som exempel. Även biologisk mångfald inom externa områden som handel, och utvecklingssamarbete redovisas.

Avsnittet om vad som behöver göras ytterligare kopplar till bilagan med handlingsplanen. Det är strukturerat i fyra handlingsområden respektive tio mål, samt fyra stödande områden. De fyra handlingsområdena är: i) biologisk mångfald inom EU, ii) EU och global biologisk mångfald, iii) biologisk mångfald och klimatförändringen, iv) kunskapsbasen.

De tio målen är fördelade inom dessa fyra handlingsområden. Målen är: 1) Att skydda EU:s viktigaste livsmiljöer och arter (med tyngdpunkt på habitatdirektivet 1992/43/EG och Natura 2000), 2) Att bevara och återställa biologisk mångfald och ekosystemtjänster på landsbygden generellt, 3) Att bevara och återställa biologisk mångfald och ekosystemtjänster i havsmiljön i EU generellt, 4) Att göra den regionala och territoriella utvecklingen mer förenlig med biologisk mångfald i EU (förenlighet mellan å ena sidan markanvändning och exploateringsföretag och biologisk mångfald å den andra), 5) Att avsevärt minska invasiva främmande arters och främmande genotypers påverkan på EU:s biologiska mångfald, 6) Att göra de internationella styrelseformerna för biologisk mångfald och ekosystemtjänster betydligt mer effektiva (internationella processer och konventioner), 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, 9) Att underlätta den biologiska mångfaldens anpassning till klimatförändring (och motverka klimatförändringar), samt 10) Att avsevärt stärka kunskapsbasen för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i EU och globalt. Under respektive mål finns även delmål (targets) samt under varje sådant är även en eller flera åtgärder redovisade. Åtgärderna återfinns i bilagorna till kommissionens meddelande och är uppdelade i en kolumn för vad som bör göras på gemenskapsnivå och en kolumn för vad som bör göras av medlemsstaterna.

De fyra stödjande områdena är i) finansiering, ii) stärkande av EU:s beslutsprocess, iii) byggande av partnerskap samt iv) utbildning, medvetandegörande och deltagande. Meddelandet redogör även för planerad uppföljning och utvärdering av genomförandet av handlingsplanen.

Meddelandet presenterades den 23 maj 2006.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några förslag till lagtexter eller förslag om att förhandlingar om nya sådana skall inledas. Ett framgångsrikt arbete inom EU för att hejda förlusten av biologisk mångfald är dock en förutsättning för att nå det av riksdagen fastställda miljömålet 16 Ett rikt växt- och djurliv.

1.3 Budgetära konsekvenser

Kostnader skall tas inom befintliga ramar. Beträffande flertalet av åtgärdsförslagen, som redovisas i handlingsplanens kolumn för vad medlemsstaterna förväntas göra, pågår redan arbete inom Sverige, som ett led i vårt eget arbete under miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv, eller under andra miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit. Konsekvensanalyser, inklusive kostnads/intäktsanalyser, skall göras innan nya åtgärder vidtas. Medlemsstaterna bör verka för att marginalkostnader beräknas där så är möjligt så att åtgärderna är kostnadseffektiva och genomförbara.

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar meddelandet. Det ger en god grund för det fortsatta arbetet inom EU med att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. Sverige framhåller att det är viktigt att på EU-nivå fokusera på åtgärder på de politikområden där gemenskapen har kompetens och som samtidigt är viktiga ur biologisk mångfaldssynpunkt. Det gäller särskilt jordbruk och fiske, men också transporter samt området främmande arter, vilket berör handel/fri rörlighet av varor. Energi har i nuvarande fördrag ingen särskild rättslig grund som ett eget politikområde, men är relevant ur biologisk mångfaldssynpunkt. Såväl förordningar som direktiv har antagits på energiområdet men då grundats bland annat på artiklar på områdena inre marknad, transeuropeiska nätverk, miljö. Sverige framhåller vidare att följande målområden i handlingsplanen utgör särskilt stora utmaningar för såväl EU som enskilda medlemsländer: målområde 2 och 3 (biologisk mångfald på landsbygden generellt; i landmiljön respektive havet), 5 (främmande arter och genotyper), 6 (stärka effektiviteten i internationella processer och konventioner), 8 (minska negativ påverkan på biologisk mångfald från internationell handel) samt 9 (anpassning till klimatförändringen med avseende på biologisk mångfald). Varje åtgärd skall bedömas utifrån europeiskt mervärde och subsidiaritet. Åtgärderna skall utformas på ett sådant sätt att medlemsstaternas incitament att själva bedriva arbete för att värna den biologiska mångfalden stärks. Sverige motsätter sig gemenskapsfinansiering av åtgärder där det inte finns ett tydligt mervärde av sådan. Sverige stöder intentionen att inom utvecklingsarbetet ge en högre profil till åtgärder (mål 7) som syftar till upprätthållandet av ekosystemtjänster och säkerställandet av den biologiska mångfalden som en viktig resurs för fattigdomsbekämpning. Den öronmärkning av medel (specifika utbetalningsmål för en enskild sakfråga/ämnesområde) för biologisk mångfald inom ramen för biståndsmedlen som kommissionen föreslår strider mot gällande politik och praxis som Sverige tillämpar inom sin biståndspolitik. De bärande principerna i detta sammanhang är att integrera biologisk mångfald, i syfte att uppnå synergier med framför allt fattigdomsbekämpning, i biståndsverksamheten och att mottagarländernas behov ska vara styrande för utformning av insatser.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De medlemsstater som har inkommit med skriftliga synpunkter välkomnar meddelandet. Flertalet medlemsstater driver i likhet med Sverige att åtgärder för att bevara biologisk mångfald måste integreras i flera politikområden.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2005/06:FPM114

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har ännu inte remissbehandlats.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ministerrådet (miljö) kommer eventuellt under det finländska ordförandeskapet hösten 2006 anta rådslutsatser motbakgrund av meddelandet. Rådslutsatser antas genom enhällighet. Möjligen kommer det att även behandlas i andra rådskonstellationer, t.ex. Jordbruksrådet och Fiskerådet.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

-

3.3 Fackuttryck/termer

Biologisk mångfald: Samlat uttryck för variationen bland allt levande på jorden, synonymt med biodiversitet. I konventionen om biologisk mångfald (CBD) definieras biologisk mångfald på följande sätt. Variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår. Detta innefattar mångfald inom och mellan arter och av ekosystem.

Ekosystemtjänster: Samlingsbegrepp för nyttigheter som ekosystemen förser människan och hennes samhälle med. Eller lite annorlunda uttryckt: funktioner och processer genom vilka ekologiska system och deras ingående arter upprätthåller mänskligt liv och välfärd. Exempel är upprätthållandet av vattnets kretslopp, skogars funktion som kolsänka, våtmarkers möjlighet att lagra vatten och fånga upp näringsämnen, pollinering, recirkulering av näringsämnen. De flesta ekosystemtjänster faller ofta utanför prissättning på den vanliga marknaden. Ibland används "ekologiska tjänster" som ett synonymt begrepp.

Natura 2000: Ett nätverk av från naturvårdssynpunkt särskilt värdefulla områden inom EU. Områdena pekas ut av medlemsländerna utifrån vetenskapliga, naturvårdsmässiga kriterier. De "bäst lämpade" områdena i varje land för ett antal naturtyper och arter i de två aktuella direktiven (fågeldirektivet 1979/409/EG respektive habitatdirektivet 1992/43/EG) skall pekas ut och åtgärder vidtas i sådan omfattning att målet med direktivet – att trygga långsiktigt en gynnsam bevarandestatus för dessa naturtyper och arter – uppnås.