

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.1.2010
KOM(2010) 4 slutlig

**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

1. INLEDNING

Biologisk mångfald, dvs. de olika ekosystemen, arterna och generna, är världens naturkapital. Biologisk mångfald utgör en integrerad del av hållbar utveckling och förser oss med livsnödvändiga varor och tjänster, däribland föda, kolupptagning och vattenreglering som ligger till grunden för ekonomiskt välbefinnande, social välfärd och livskvalitet. Förlusterna av biologisk mångfald tillsammans med klimatförändringarna är det största globala hotet mot miljön och leder till avsevärda ekonomiska förluster och minskad välfärd.

År 2001 uppställde EU målet att *fram till 2010 stoppa förlusten av biologisk mångfald inom EU* och 2002 fastställde man ett globalt mål i syfte att väsentligt minska förlusterna av biologisk mångfald i hela världen fram till 2010. Successivt intensifierades ansträngningarna att minska förlusterna av biologisk mångfald och 2006 antog kommissionen en EU-handlingsplan ”Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010” för att påskynda processen¹.

Trots de ansträngningar som gjorts hittills står det tämligen klart att EU inte kommer att förverkliga detta mål².

Vid rådsmötet (miljö) i mars 2009 uppmanade rådet till att man skulle utarbeta en ny EU-strategi och nya mål för biologisk mångfald som skulle bygga på och bidra till internationella överläggningar om en global strategi för biologisk mångfald efter 2010 och ingå i en uppdaterad strategi. Denna skulle antas i slutet av 2010 för att genomföra FN:s konvention om biologisk mångfald.

Under de senaste månaderna har det hållits samråd med olika aktörer om utarbetandet av strategin för biologisk mångfald efter 2010. En milstolpe på EU-nivå blev den konferens för berörda parter på hög nivå som anordnades den 26 och 27 april 2009 i Aten av kommissionen. I ”Budskap från Aten” – som sammanfattar resultatet av konferensen – poängteras nödvändigheten av att man ställer upp mål för perioden efter 2010.

Detta meddelande utgör ett första steg mot detta mål. Det redogör för olika alternativ för utarbetandet av en EU-strategi efter 2010 och för fastställandet av EU-mål. Syftet är att underlätta en framtida saklig debatt genom att identifiera de centrala frågorna och fastställa det arbete som måste utföras för att kunna ställa upp och förverkliga ambitiösa EU-mål. På grundval av denna debatt och fortsatt arbete för att tillhandahålla de fakta som behövs för att kunna besluta om vilken ambitionsnivå man ska lägga sig på när det gäller EU-målen, kommer kommissionen att vid slutet av året lägga fram en EU-strategi för bevarande av biologisk mångfald.

2. SKYDDET AV BIOLOGISK MÅNGFALD

2.1. Biologisk mångfald – dagsläget och utvecklingstendenser i Europa och globalt

I flera tunga rapporter³ bekräftas att den biologiska mångfalden globalt sett är starkt hotad. Förlusterna sker i en takt på 100–1 000 gånger högre än normalt. Mer än en tredjedel av de växt- och djurarter som hittills bedömts hotas av utrotning och cirka 60 % av världens ekosystem har försämrats under de gångna 50 åren, vilket haft följder för de ekosystemtjänster som är avhängiga av dem. Den biologiska mångfalden i haven är också

¹ KOM(2006) 216.

² KOM(2008) 864.

³ *Growing within limits*, Netherlands Environmental Assessment Agency, oktober 2009. *Millennium Ecosystem Assessment*, 2005. *IUCN Red List*, november 2009.

hotad. Cirka 90 % av vår planets biomassa finns i haven. Förstörelse av livsmiljöer, fragmentering och försämring på grund av förändrad markanvändning, överexploatering, ohållbara metoder (t.ex. överfiske), invasiva arter, havsförsurning, föroreningar och tilltagande klimatförändringar utgör de största hoten mot den biologiska mångfalden. Den nuvarande befolkningstillväxten, ökad konsumtion per capita samt avsaknaden av marknadsstrukturer och institutioner som fördelar naturtillgångarna på ett förnuftigt sätt är faktorer som alla bidrar till förlusterna av biologisk mångfald. Resurserna förbrukas därför snabbare än de kan regenereras.

Det finns allt fler tecken som tyder på att läget för många ekosystem har nått eller håller på att nå en punkt där det inte längre finns någon återvändo⁴. En tvågradig ökning över de förindustriella nivåerna av den globala temperaturen skulle leda till katastrofala klimatförändringar. På samma sätt skulle förlusterna av biologisk mångfald utöver vissa gränsvärden få långtgående konsekvenser för hur vår planet fungerar överlag. Gränsvärdena håller fortfarande på att fastställas. Forskarvärlden är dock redan idag enig om att den takt med vilken förlusterna av biologisk mångfald sker utgör ett hot mot medborgarnas framtida välfärd i EU och i övriga världen.

Trots en del framgångar ger bedömningar av bevarandet av växt- och djurarter och livsmiljöer vid handen att situationen överlag har fortsatt försämrats. En första omfattande utvärdering av Europas mest utsatta livsmiljöer och skyddade arter, som omfattas av livsmiljödirektivet, visar att enbart 17 % uppvisar en gynnsam bevarandestatus i enlighet med vad som fastställs i direktivet. Gräsmarker, våtmarker, flodmynningar och livsmiljöer längs kusterna är mest hotade⁵. Förlusten av biologisk mångfald i haven är också oroväckande. När det gäller ekosystemtjänster inom EU finns det till exempel tecken som tyder på att vissa odlade områden som är starkt beroende av den biologiska mångfalden i marken inte längre har samma förmåga att lagra koldioxid i marken⁶. Det är nödvändigt att man finner lämpliga former för förvaltning av land och hav för att bevara och förbättra ekosystem som tillhandahåller ekosystemtjänster till samhället i stort. Viktiga ekosystemtjänster i havet och längs kusterna, exempelvis de som tillhandahålls från salthaltiga marskland, kan också gå förlorade genom att våtområden i kusttrakterna försvinner.

2.2. Konsekvenserna av förlusterna av biologisk mångfald

Förutom att den biologiska mångfalden har ett värde i sig tillför den ett värde genom ekosystemtjänster, bland annat genom att tillhandahålla föda och vatten, skapa ett naturligt skydd mot översvämningar och stormar och reglera klimatet.

Förlusterna av biologisk mångfald innebär för miljön allt från ytterst små förändringar till sammanbrott av hela ekosystem och ekosystemtjänster, vilket i sin tur kan påverka vårt framtida välbefinnande. Även om man inte har full kunskap om på vilket sätt den biologiska mångfalden bidrar till att ekosystemet fungerar finns det vetenskapliga rön som visar att ekosystem som har en hög artrikedom är mer produktiva, stabilare, mer motståndskraftiga, mindre utsatta för yttre stress och bidrar till att ekosystemet i sin helhet fungerar bättre⁷. Eftersom naturen både är den effektivaste klimatregleraren och den största kolsänkan leder förlusterna av biologisk mångfald till att klimatmålen inte nås. Starka och motståndskraftiga

⁴ A safe operating space for humanity, *Nature*, 23 september 2009.

⁵ KOM(2009) 358.

⁶ CLIMSOIL: http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

⁷ Biodiversity and ecosystem functionality, *Nature*, 12 juli 2007.

ekosystem utgör vår livförsäkring mot klimatförändringar. De bidrar på ett naturligt sätt till mildring av och anpassning till konsekvenserna av förlusterna av biologisk mångfald⁸.

Det finns även ekonomiska aspekter förknippade med förlusterna av biologisk mångfald och försämrade ekosystem, något som man börjat uppmärksamma först på senare tid. Den årliga förlusten av ekosystemtjänster beräknas uppgå till 50 miljarder euro, medan de kumulerade välfärd förlusterna fram till 2050 beräknas motsvara 7 % av BNP⁹. Biologisk mångfald tillför inte enbart ett värde i sig utan utgör även källan till ekosystemtjänster som ger människorna ekonomiska fördelar, något som marknaderna ofta bortser ifrån. Det är därför ytterst viktigt att ekosystemtjänsterna värderas på ett korrekt sätt. Detta är också ett viktigt underhandsresultat som man kommit fram till i den internationella studien *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (De ekonomiska aspekterna av ekosystem och biologisk mångfald)*¹⁰.

Eftersom biologisk mångfald dessutom tillhandahåller många tjänster av samma slag som tekniska lösningar som människan kommit på – men ofta till en väsentligt lägre kostnad – resulterar skydd och återställande av biologisk mångfald i en del kostnadseffektiva möjligheter för begränsning av eller anpassning till klimatförändringar¹¹. Naturtillgångarna tillför fördelar för ett stort antal olika ekonomiska verksamheter. Genom att återställa dem och förbättra användningen av dem kan de genom miljö-innovation bidra till ökad produktivitet och utveckling av nya tillväxtresurser.

Slutligen bidrar den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna i stor utsträckning till människornas välfärd. De tryggar miljontals människors försörjning i hela världen och är av avgörande betydelse när det gäller att minska fattigdomen och uppnå millenietutvecklingsmålen. Biologisk mångfald utgör även källa till livsmedelsförsörjning. Genetisk mångfald i synnerhet fungerar som en buffert mot sämre skördar förorsakade av skadedjur och sjukdomar och mot klimatförändringar, vilket tryggar livsmedelsförsörjningen. Jordbruksmetoder som är gynnsamma för den biologiska mångfalden är mindre lönsamma i EU idag. Detta leder till att vi förlorar en del vitala ekosystemtjänster i landsbygdområdena och bördig jordbruksmark. Nedläggningen av jordbruksmark leder i sin tur till ekonomiska och sociala förluster framför allt i landsbygdskommuner. Läget är likartat för en del fiskesamhällen som drabbats hårt av utarmningen av fiskbeståndet. Dessa arbetstillfällen kommer att äventyras om ekosystemet fortsatt kommer att utarmas. Ekosystem i kustområden bidrar till att minska kustsamhällenas utsatthet för extrema väderförhållanden, förhindrar erosion av kusten, tillhandahåller hälsosamma livsmiljöer för fiskbestånd och har en stor koldioxidlagringsförmåga.

2.3. Resultat av och brister i den nuvarande politiken

Biologisk mångfald är en av de främsta miljöprioriteterna i EU och målen för den har integrerats i EU:s strategi för hållbar utveckling. EU:s mål fram till 2010 utgjorde den huvudsakliga drivkraften till att man 2006 utarbetade EU-handlingsplanen ”Att stoppa

⁸ Convenient solutions to an inconvenient truth: *ecosystem-based approaches to climate change*, World Bank, 2009; *TEEB Climate Issues Update*, september 2009; *The Natural Fix? The role of ecosystems in climate mitigation*, UNEP, juni 2009.

⁹ KOM(2009) 400.

¹⁰ *TEEB Interim Report*, maj 2008; *TEEB for Policy-Makers*, november 2009: <http://www.teebweb.org>.

¹¹ Bland annat har det visat sig att investeringar i återställande av tropiska skogar ger en mycket hög avkastning. Kostnaderna ligger kring 3 500 dollar/ha. Enligt försiktiga beräkningar av den årliga vinsten från offentliga varor och tjänster av dessa ekosystem från bindning av koldioxid till förebyggande av översvämningar och erosion uppgår siffran till kring 7 000 dollar/ha.

förlusten av biologisk mångfald” och att man intensifierade ansträngningarna att fullt ut genomföra EU:s fågel- och livsmiljödirektiv, vilka tillsammans utgör stommen i EU:s naturskyddslagstiftning. Nätet Natura 2000, som omfattar 17 % av EU:s territorium och utgör det största nätet av skyddsområden i världen, har blivit en stor framgång. Ekosystemaspekten ligger även till grunden för ramdirektivet om vatten¹² och ramdirektivet om havsmiljöpolitiken¹³, som syftar till att skapa goda förutsättningar för ekosystemen med avseende på den kumulativa belastningen. Genomförandet av lagstiftning som syftar till att reducera vissa föroreningar och annan lagstiftning som främjar biologisk mångfald, ansträngningar som bättre beaktar problemen avseende biologisk mångfald inom andra politikområden, som exempelvis den gemensamma fiskeripolitiken sedan reformen 2002, samt bättre ekonomiska möjligheter för att främja biologisk mångfald inom olika EU-strategier, däribland den gemensamma jordbrukspolitikerna, har resulterat i ytterligare fördelar och kommer att göra det även i framtiden.

Ansträngningar har redan gjorts för att minska produktions- och konsumtionsmönstrets inverkan på den biologiska mångfalden både inom och utanför EU. Handlingsplanen för hållbar konsumtion och produktion har exempelvis som mål att utnyttja den inre marknadens krafter. Handlingsplanen FLEGT (skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog) och den föreslagna lagstiftningen om skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden syftar till att stoppa utarmningen av naturens tillgångar.

Trots de resultat som uppnåtts har flera faktorer lett till att EU inte lyckats förverkliga de mål som uppställts för 2010. De måste således ingå i den strategi för biologisk mångfald som avser perioden efter 2010.

För det första finns det delar av nätet Natura 2000 som **ännu inte har inrättats**. När det gäller nätet på land kommer det att vara fullständigt inrättat 2010 och nätet på havet 2012. Riktade åtgärder inom ramen för EU:s naturskyddslagstiftning har visat sig kunna vända utvecklingen när det gäller hotade växt- och djurarter och livsmiljöer. Det har dock uppstått förseningar och problem med genomförandet. Vidare har de resurser som avsatts för ändamålet inte varit tillräckliga.

För det andra finns det fortfarande stora **luckor i strategin** som måste åtgärdas. Framför allt är det nödvändigt att vidareutveckla markstrategin och strategin för invasiva arter eftersom de är av vital betydelse för att kunna ta itu med förlusterna av biologisk mångfald. Hittills har man på EU-nivå inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna fastställt de krav som hänför sig till tvärvillkor. Den nuvarande politiken tar inte heller i tillräcklig omfattning itu med ekosystemtjänster. Dessa kommer inte att upprätthållas enbart genom åtgärder för att bevara biologisk mångfald. Omfattande bevarande av växt- och djurarter och livsmiljöer utgör bara en viktig faktor. Många tjänster tillhandahålls dock utanför skyddsområdena. För att fylla denna lucka kommer kommissionen att färdigställa en första uppsättning biofysiska kartor över ekosystemtjänster. Vidare kommer Europeiska miljöbyrån att slutföra sitt pågående arbete för att kontrollera och mäta ekosystemtjänster senast före utgången av 2010.

EU-lagstiftningen bidrar dessutom till att miljökonsekvenserna av infrastrukturutveckling och fysisk planering på EU-nivå mildras, samtidigt som ytterligare fördelar kan skördas genom förbättrad samordning i enlighet med subsidiaritetsprincipen med utvecklingen av och

¹² Direktiv 2000/60/EG.

¹³ Direktiv 2008/56/EG.

investeringen i grön infrastruktur¹⁴ inom de 83 % av EU:s territorium som ligger utanför nätet Natura 2000. Ett sådant angreppssätt skulle innebära att man återställer ekosystemen i så stor utsträckning som möjligt för att stärka deras motståndskraft och de nyckeltjänster de tillhandahåller samtidigt som man skulle uppnå målen för bevarande och ge medlemsstaterna möjlighet att anpassa sig till klimatförändringarna. Kommissionen främjar och understödjer utbytet av bästa praxis som grundval för en EU-strategi om grön infrastruktur som ska utvecklas efter 2010.

För det tredje, även om en hel del information samlats in sedan målet för 2010 uppställdes finns det fortfarande stora **kunskaps- och uppgiftsluckor** på alla nivåer – i medlemsstaterna, inom EU och globalt. Insamlingen av information, analyserna och utvärderingen har inte skett enligt en övergripande metod på grund av att den biologiska mångfalden är så komplex. Den kan inte reduceras till en enda variabel utan det krävs att man utvecklar en uppsättning av indikatorer som sinsemellan är kopplade till varandra. Medlemsstaternas rapportering när det gäller fågeldirektivet och livsmiljödirektivet har varit varierande och likaså ansträngningarna i fråga om övervakningen av biologisk mångfald.

Arbetet med att ta fram ett grundscenario med därtill hörande indikatorer håller på att intensifieras inom EU och på det globala planet. En uppsättning europeiska indikatorer håller på att utarbetas som, tillsammans med uppgifterna om genomförandet av livsmiljödirektivet, sannolikt kommer att vara de mest långtgående i hela världen. Europeiska miljöbyrån kommer i juni 2010 att ha utformat ett första grundscenario för biologisk mångfald i EU. Vidare kommer den att lansera ett europeiskt informationssystem för biologisk mångfald och utarbeta en strategisk plan för att fylla luckorna, framför allt indikatorer för ekosystem och ekosystemtjänster. När det gäller havsmiljön är det många ekosystem och livsmiljöer som är tämligen okända. Vidare finns det arter som inte har definierats och havets genetiska resurser är fortfarande relativt outforskade. Ramdirektivet om en marin strategi kommer att leda till bättre bedömning och övervakning av förändringarna i ekosystem i havsmiljöer och längs kusterna, bland annat de förändringar som hänför sig till klimatförändringarna och inverkan på den biologiska mångfalden. De insatser som görs av Europeiska nätverket för havsobservation och data (EMODNET) och den fysiska planeringen av kust- och havsområden torde komma till nytta i detta sammanhang.

Globalt sett stödjer EU ansträngningarna att inrätta en mellanstatlig panel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster enligt modellen för den framgångsrika mellanstatliga panelen för klimatförändringar. Den bör bygga på ett starkt samförstånd genom att bekräfta befintliga vetenskapliga rön och bidra till att anpassa och integrera biologisk mångfald och ekosystemtjänster i beslutsfattandet för att säkerställa människans välbefinnande i ett långtidsperspektiv. Ett beslut om huruvida en mellanstatlig panel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska inrättas är att förvänta våren 2010.

För det fjärde måste man i större utsträckning **integrera** de problem som rör den biologiska mångfalden i övriga strategier. Hur den biologiska mångfalden utvecklas utgör en bra indikator på hur pass miljövänlig människans och samhällets verksamhet är. Åtgärder för att ta itu med problem inom andra politikområden har ibland visat sig oförenliga med målen för biologisk mångfald och har till och med fått negativa effekter. Ofta förbises de fördelar som motståndskraftiga ekosystem erbjuder. Mer måste göras för att förmå andra sektorer att systematiskt ta itu med de problem som sammanhänger med den hotade biologiska

¹⁴ Grön infrastruktur är ett sammanbundet nät av naturområden med inslag av jordbruksmark, gröna korridorer, våtmarker, parker, skogsreservat och naturliga växtsamhällen samt marina områden som på ett naturligt sätt reglerar höga vattenflöden, temperaturer, översvämningsrisker och vatten-, luft- och ekosystemkvalitet.

mångfalden, vilket bör ske med hjälp av tydliga indikatorer för att kunna mäta framstegen. Strategier som främjar biologisk mångfald och övriga strategier måste vara samstämmiga och ömsesidigt stödja varandra.

Att ta itu med de problem som identifierats i grönboken om reformen av den gemensamma fiskeripolitiken ses som en prioritet för att 2012 kunna få till stånd en ur miljösynpunkt hållbar strategi som grundar sig på vetenskapliga råd, effektivt tar itu med överkapaciteten och som på ett bättre sätt bidrar till att målen för biologisk mångfald uppnås. Det är även viktigt att stärka politiken för landsbygdens utveckling inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken så att ekosystemtjänster kan utvecklas bättre genom att bevara och stärka jord- och skogsbruk med höga naturvärden. Det kommer även bli viktigt att optimera användningen av strukturfonderna, stärka komplementariteten och synergierna mellan olika slag av gemenskapsmekanismer och andra samfinansieringsmekanismer för att främja målen för biologisk mångfald inom EU:s alla regioner.

Ytterligare integrering är en prioritet när det gäller yttre förbindelser och andra politikområden som är kopplade till biologisk mångfald. Utöver att intensifiera ansträngningarna för att motverka dessa strategiers negativa återverkningar på den biologiska mångfalden inom och utom EU¹⁵ är det nödvändigt att skapa större medvetenhet om konsekvenserna av förlusterna av biologisk mångfald för långtidshållbarheten för de verksamheter som dessa strategier utmynnar i, samt om de ekonomiska fördelar som sunda ekosystem medför. Ökad medvetenhet är också av allra störst vikt för utvecklingsländer som direkt drabbas av effekterna av förlusterna av biologisk mångfald.

För det femte måste den **finansiering** som avser biologisk mångfald inom EU fastställas på ett korrekt sätt som även tar hänsyn till de fördelar som ekosystemen medför för välfärden. Kommissionen gör en utvärdering av finansieringsbehoven för skötseln av Natura 2000-områden på grundval av uppgifter från medlemsstaterna för att kunna bilda sig en klar uppfattning om hur omfattande behoven är och hur de är fördelade. Preliminära beräkningar ger vid handen att enbart 20 % av det totala finansieringsbehovet för skötsel av skyddade områden i Europa uppfylls. Medlemsstaterna skulle i större utsträckning kunna utnyttja medlen för landsbygdsutveckling för miljöåtgärder inom jordbruket. Detta gäller bland annat medlemsstater med stora jordbruksmarker med höga naturvärden och rik biologisk mångfald.

Slutligen bör **rättvisefrågan** diskuteras både inom EU och globalt. Eftersom den biologiska mångfalden är ojämnt fördelad och trenderna varierar från region till region är även skyldigheten att ta itu med dessa problem ojämnt fördelad. Detta kräver en diversifierad uppsättning instrument som kombinerar lagstiftning med marknadsbaserade instrument. Utöver de viktiga principerna ”förorenaren betalar” och ”full kostnadstäckning”, som redan ingår i miljölagstiftningen, skulle rättvisaspekten innebära att man i större utsträckning införde betalning från dem som utnyttjar ekosystemtjänster för att belöna dem vars mark tillhandahåller sådana tjänster.

EU har på det globala planet vinnlagt sig om att se till att de pågående förhandlingarna inom ramen för FN-konventionen om biologisk mångfald 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 och se till att bevarande utgör ett första steg i en bredare strategi som syftar till uppskattning av och belöning för ekosystemtjänster. Löftet om permakultur som ett effektivt skydd och återställare av biologisk mångfald måste utredas och

¹⁵ 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.

lyftas fram. Det är även nödvändigt att EU fullt ut utvärderar effekterna av de egna konsumtionsmönstren på den biologiska mångfalden utanför EU:s gränser.

3. FÖRSLAG TILL EN EU-STRATEGI OCH MÅL FÖR BIOLOGISK MÅNGFALD FÖR TIDEN EFTER 2010

3.1. Mot en strategi för 2050

Det finns ett brett samförstånd bland de olika aktörerna om huvuddragen i EU:s nya långtidstrategi för biologisk mångfald. Strategin bör omfatta en klar tidsram (fram till 2050), tydliggöra hur överhängande hotet mot biologisk mångfald är och på den biologiska mångfaldens inneboende och påtagliga värde samt vikten av de tjänster som den biologiska mångfalden 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 en EU-strategi för tiden fram till 2050 för att stödja det huvudmål som fastställs och för att kunna omsätta planerna i praktiken:

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.

För närvarande pågår diskussioner på det globala planet om ett mål för tiden fram till 2020. Kommissionen anser med hänsyn till detta att EU bör fastställa ett eget mål och att de alternativ som föreslås nedan bör utgå ifrån 2020 som en icke justerbar variabel för att säkerställa att EU:s mål kommer att betraktas som relevanta vid de internationella förhandlingarna. Tio år är vad som minst behövs för att utarbeta, genomföra och utvärdera verksamhet inom området biologisk mångfald eftersom reaktionerna ofta är långsamma och ytterst varierande och för att kunna göra mätbara och realistiska framsteg. Andra strategier som är nära knutna till strategin för biologisk mångfald har också uppställt 2020 som ett mål.

Med 2020 som mål bör det vara möjligt att säkerställa framstegen så att strategin kan omsättas i praktiken. Målet bör vara mätbart, genomförbart och kostnadseffektivt och bidra till att fullgöra EU:s internationella åtaganden i fråga om biologisk mångfald.

Vissa av dessa kriterier korrelerar negativt. Ett lågt satt mål kan uppnås lättare men bidrar i mindre utsträckning till att brytpunkterna för den biologiska mångfalden kan undvikas. Dessa faktorer måste vägas mot varandra för att utvärdera i vad mån de föreslagna alternativen är lämpliga och för att fastställa det bästa målet.

3.2. Ambitionsnivåer

Nedan redogörs för fyra ambitionsnivåer fram till 2020 i stigande ordning:

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

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

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

Alternativ 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

De fyra ambitionsnivåerna kommer att medföra olika fördelar och kostnader och kräva strategitåtgärder och instrument av varierande grad. De 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, den nuvarande gemensamma jordbrukspolitiken och reformen av den gemensamma fiskeripolitiken. Man bör ta alla tillfällen i akt för att närma sig de strategiska målen för biologisk mångfald samtidigt som man på ett kostnadseffektivt sätt mildrar klimatförändringen och anpassningen till den. Eftersom det även krävs internationellt samarbete för att ta itu med vissa belastningar som påverkar biologisk mångfald i EU kommer det att bli av avgörande betydelse att man lever upp till redan gjorda internationella åtaganden. Detta gäller framför allt åtaganden avseende multilaterala miljöavtal som konventionen om flyttande vilda djur, Ramsarkonventionen om våtmarker och avtalet om bevarande av flyttande sjöfåglar i Afrika och Eurasien. Vidare är det viktigt att man gör ytterligare framsteg när det gäller att inrätta skyddade havsområden på internationell nivå.

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. Referensvärdet ska inte enbart utgöras av en siffra utan baseras på det aktuella läget för den biologiska mångfaldens främsta värden, nämligen: bevarande av växt- och djurarter och livsmiljöer, ekosystem och de allra viktigaste ekosystemtjänsterna. Att bromsa förlusterna av biologisk mångfald ska inte tolkas ordagrant utan innebär att de viktigaste värdena ska upprätthållas över nivån för referensvärdet. Det finns redan tillräcklig kunskap för att fastställa ett klart och tillförlitligt referensvärde, men det krävs ytterligare arbete för att kunna omsätta denna kunskap i specifika, mätbara och policyinriktade indikatorer.

För att kunna fylla kunskapsluckorna krävs det ett intensifierat **forskningsarbete** när det gäller de ekonomiska aspekterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samt utveckling och finjustering av indikatorer för att kunna mäta och fastställa hur hög belastning som den biologiska mångfalden kan tåla innan förlusterna blir oåterkalleliga – med eventuellt katastrofala konsekvenser. Om en mellanstatlig panel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster inrättas 2010 kan den bli till mycket stor nytta. Åtgärder på EU-nivå är emellertid också nödvändiga. Det pågående arbetet om alla dessa frågor måste intensifieras och kompletteras.

Slutligen måste bevarandet även framledes utgöra en av de vitala hörnstenarna i EU:s strategi för biologisk mångfald. Alla nya mål måste dock beakta ekosystemen och ekosystemtjänsterna. Att ekosystemtjänsterna är viktiga fastslås redan i den nuvarande strategin. Bland annat utgör de en viktig faktor i ramdirektivet om en marin strategi, som en del i Lägesrapporten om EU:s integrerade havspolitik¹⁶. Detta har dock inte i tillräcklig utsträckning tagit sig uttryck i specifika åtgärder. Det är viktigt att fastställa och utvärdera de viktigaste ekosystemtjänsterna och beakta dem när framtida mål uppställs. Målets ambitionsnivå kommer att avgöra i vilken utsträckning som det kommer att beaktas, vilket kan vara allt från underhåll till fullständigt återställande.

¹⁶ KOM(2009) 540 slutlig av den 15 oktober 2009.

(Alternativ 1) Avsevärt minska den takt med vilken förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster sker i EU till 2020

Detta alternativ skulle innebära ett politiskt erkännande av att det under överskådlig framtid inte är möjligt att inom EU stoppa förlusterna av biologisk mångfald. Därför uppställer man ett mindre ambitiöst mål för 2020, nämligen att "väsentligt minska" den takt med vilken förlusterna av biologisk mångfald sker. Syftet vore således att bromsa men inte stoppa förlusterna av biologisk mångfald. Konsekvensen vore att den biologiska mångfalden eventuellt inte skulle kunna upprätthållas över referensvärdet. Den utvidgade tidsramen skulle medge mer tid för att verkställa åtgärder som genomförts eller håller på att genomföras. Detta skulle göra det lättare att uppvisa resultat. Ny kunskap som förvärvats och ny utveckling som skett sedan målen för 2010 fastställdes skulle kunna beaktas i samband med de åtgärder som vidtas för att uppnå målet.

(Alternativ 2) Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020

Detta alternativ innebär att man står fast vid dagens mål men att tidpunkten för när det ska vara uppfyllt senareläggs. I likhet med alternativ 1 skulle alternativ 2 medge mer tid för att verkställa åtgärder som genomförts eller håller på att genomföras och för att beakta ny kunskap och ny utveckling. Målet skulle vara detsamma som det för 2010, nämligen att inom EU stoppa förlusterna av biologisk mångfald men även av ekosystemtjänster. Om målet uppnås skulle det innebära att vissa ekosystem och de tjänster som de understödjer återställs.

(Alternativ 3) Stoppa förlusterna av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i EU till 2020 och återställa dem så långt som möjligt

Detta alternativ 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. En preliminär förteckning och kartläggning av ekosystemtjänster av betydelse för EU vid utgången av 2010 kommer också att bidra till att kunna fastställa omfattningen av de insatser som krävs för att underhålla och återställa dessa tjänster.

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 livsmiljödirektivet. Man skulle som riktmärke kunna utgå ifrån dagsläget för växt- och djurarter och livsmiljöer enligt färskas bedömningar som gjorts inom ramen för livsmiljödirektivet.

Detta alternativ tar fasta på det vetenskapligt underbyggda kravet att stoppa ytterligare förluster av biologisk mångfald och tar hänsyn till vissa ekosystems strategiska betydelse för EU.

(Alternativ 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 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. Världens största tillgångar när det gäller biologisk mångfald finns utanför EU:s gränser. Om förlusterna av biologisk mångfald enbart bekämpas inom EU kommer det följaktligen inte att vara tillräckligt för att motverka de allvarliga konsekvenserna

av fortsatta förluster på det globala planet. 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.

4. VAD HÄNDER NU?

Att utarbeta en strategi och mål för perioden efter 2010 utgör inte något mål i sig. Däremot inleder det en process som syftar till att ha en nya EU-strategi för biologisk mångfald på plats då den nuvarande strategin löper ut.

Det finns inget enkelt sätt att på ett effektivt sätt ta itu med förlusterna av biologisk mångfald. Det krävs en faktabaserad och samordnad metod som är inriktad på att ta itu med den stora belastning som vissa sektorer utgör för biologisk mångfald och ekosystemtjänster – förändrad markanvändning, överutnyttjande, invasiva arter, föroreningar och klimatförändring. För att önskade resultat ska uppnås måste man för varje typ av belastning, sektor eller ekosystem uppställa särskilda mål i kombination med kostnadseffektiva åtgärder på lämplig nivå.

Redan nu står det klart att man kommer att bli tvungen att överväga rättvisa strategilösningar som är specialanpassade till varje enskild situation. Detta innebär att åtgärder och genomförandet måste ske på flera nivåer: det internationella planet, EU-nivå, nationell och regional nivå. Den metod som föreslås i åtgärdsplanen för biologisk mångfald, nämligen delat ansvar mellan alla sektorer för genomförandet och inrättande av partnerskap med medlemsstaterna, är fortfarande i högsta grad relevant. Detta kommer att kräva en effektiv styrning som involverar samtliga berörda parter på olika nivåer.

Kommissionen kommer att fortsätta sitt arbete under 2010, bland annat genom ytterligare samråd med olika berörda aktörer, för att fastställa de fakta som är nödvändiga för att mer i detalj fastställa ramarna för den nya EU-strategin. Detta kommer även att bidra till EU:s strategi och mål när det gäller att förhandla om de framtida internationella ramarna för biologisk mångfald.