



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.1.2010  
KOM(2010) 4 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**Mulighederne for en EU-strategi og mål for biodiversitet for tiden efter 2010**

## 1. INDLEDNING

Biodiversitet, dvs. de mange forskellige økosystemer, arter og gener, er jordens naturlige kapital. Den spiller en afgørende rolle med hensyn til bæredygtig udvikling, fordi den er en kilde til livsvigtige varer (f.eks. fødevarer) og tjenester (f.eks. kulstofbinding og regulering af hav- og vandressourcerne), som er fundamentet for økonomisk velstand, social velfærd og livskvalitet. Sammen med klimaændringer er tab af biodiversitet den alvorligste miljøtrussel på globalt plan, som kan få konsekvenser i form af betydelige økonomiske tab og forringet velfærd.

I 2001 satte EU sig det mål at bringe tabet af biodiversitet i EU til ophør senest i 2010. I 2002 tilsluttede EU sig det globale mål om at bremse tabet af biodiversitet mærkbart senest i 2010. Bestræbelserne på at bremse tabet af biodiversitet er siden intensiveret, og i 2006 vedtog Kommissionen en handlingsplan for biodiversitet for at sætte skub i processen<sup>1</sup>.

Til trods for de bestræbelser, der er gjort indtil nu, er der dog tydelige tegn på, at EU ikke vil nå sit mål<sup>2</sup>.

På mødet i marts 2009 opfordrede Rådet (miljøministrene) til, at der udarbejdes en ny EU-strategi og nye mål for biodiversitet, som bygger på og bidrager til drøftelserne på globalt plan om en strategi for biodiversiteten efter 2010. Strategien og målene skal indgå i en ajourført plan, som skal vedtages i slutningen af 2010 med det formål at gennemføre FN's konvention om biodiversitet.

I løbet af de seneste måneder er der foretaget høringer af interesseparter for at få deres input til udarbejdelsen af en biodiversitetspolitik for tiden efter 2010. På EU-plan kan den konference på højt plan for interesseparterne, som Kommissionen tilrettelagde og afholdt i Athen den 26. og 27. april 2009, betragtes som en milepæl. Konferencen mundede ud i "Athenbudskabet", som understreger behovet for et mål for tiden efter 2010.

Nærværende meddelelse er et første skridt på vejen. Den gør rede for mulighederne for at fastlægge en EU-strategi og mål for tiden efter 2010. Ved at identificere de væsentligste spørgsmål og skitsere de opgaver, der skal løses for at kunne fastsætte og realisere ambitiøse EU-mål, er meddelelsen tænkt som afsæt for de videre drøftelser. I slutningen af året vil Kommissionen forelægge en EU-strategi for biodiversitet, som vil være baseret på disse drøftelser og de videre bestræbelser på at fremskaffe de oplysninger, der er nødvendige for at kunne træffe beslutning om, hvilket ambitionsniveau der skal lægges for EU-målet.

## 2. HVORFOR BESKYTTE BIODIVERSITETEN?

### 2.1. Biodiversitetsstatus og tendenserne i Europa og globalt

Det bekræftes i flere autoritative rapporter<sup>3</sup>, at biodiversiteten fortsat er stærkt truet på globalt plan, idet tabet finder sted 100 til 1 000 gange hurtigere end normalt. Godt en tredjedel af de arter, der er blevet vurderet, er udryddelsestruet, og det skønnes, at 60 % af jordens økosystemer er blevet forringet i løbet af de sidste 50 år, hvilket har konsekvenser for de dermed forbundne økosystemtjenester. Havets biodiversitet er også under pres, og det skal bemærkes, at ca. 90 % af jordens biomasse findes i havene. Ødelæggelse, fragmentering og forringelse af levesteder som følge af ændringer i arealanvendelsen udgør sammen med

---

<sup>1</sup> KOM(2006) 216.

<sup>2</sup> KOM(2008) 864.

<sup>3</sup> "Growing within limits", Nederlandenes miljøvurderingsagentur, oktober 2009; Millennium Ecosystem Assessment, 2005 og IUCN's "rødliste", november 2009.

overudnyttelse, ikke-bæredygtige metoder (f.eks. overfiskning), invasive arter, forurening af havene, forurening og - i stigende grad – klimaændringer den største trussel for biodiversiteten. Den nuværende befolkningstilvækst og det stigende forbrug pr. indbygger er sammen med utilstrækkelige markedsstrukturer og institutioner, som sørger for en fornuftig fordeling af naturressourcerne, faktorer, som bidrager til tabet af biodiversitet, fordi ressourcerne forbruges hurtigere, end de kan regenereres.

Der er stadig flere tegn på, at mange økosystemers status er ved at nå eller allerede har nået det punkt, hvor de ikke længere kan regenereres<sup>4</sup>. På samme måde som en global temperaturstigning på 2 °C over det førindustrielle niveau vil medføre katastrofale klimaændringer, vil tab af biodiversitet ud over visse grænser få vidtrækkende konsekvenser for selve jordens funktion. Disse grænser er endnu ikke fastlagt, men inden for forskersamfundet er man allerede nu fuldt ud klar over, at den fart, hvormed biodiversiteten i øjeblikket går tabt, udgør en trussel for borgernes velfærd, både i EU og i resten af verden.

I Europa viser vurderinger af arters og levesteders bevarelsesstatus, at den overordnede situation - til trods for visse vellykkede tiltag - fortsat forringes. Den første vurdering i stor skala af Europas mest sårbare levesteder og arter, som er beskyttet i henhold til habitatdirektivet, viste, at kun 17 % havde gunstig bevarelsesstatus, som det kræves i direktivet. Græsarealer, vådområder og levesteder langs kyster og ved flodmundinger er de mest truede<sup>5</sup>. Den fart, hvormed havets biodiversitet går tabt, vækker også stor bekymring. Når det gælder økosystemtjenesterne i EU, er der f.eks. sikre tegn på, at visse opdyrkede jorder, som er stærkt afhængige af jordbundens biodiversitet, ikke længere har den samme evne til at binde kulstof<sup>6</sup>. Der er behov for en mere hensigtsmæssig forvaltning af land- og havområderne for at opretholde og forbedre de økosystemer, der yder økosystemtjenester til samfundet som helhed. Vigtige hav- og kystøkosystemtjenester, som f.eks. ydes af marskområder, kan også gå tabt, hvis de kystnære vådområder forsvinder.

## **2.2. Konsekvenserne af tab af biodiversitet**

Foruden den værdi, som biodiversiteten udgør i sig selv, kan dens værdi også opgøres i de økosystemtjenester, den yder i form af mad og drikke, naturlig beskyttelse mod oversvømmelser og orkaner og klimaregulering.

De miljømæssige følger af tab af biodiversitet omfatter alt fra ændringer på mikroniveau til hele økosystemers og økosystemtjenesters sammenbrud, hvilket i sidste ende vil få konsekvenser for kommende generationers velstand. Selvom biodiversitetens rolle i opretholdelsen af økosystemernes funktion endnu ikke er helt klarlagt, er der videnskabeligt belæg for, at økosystemer med stor artsdiversitet er mere produktive, stabile og modstandsdygtige. De er mindre sårbare over for ydre stressfaktorer og pres, og de bidrager til, at det overordnede økosystems funktionalitet bedres<sup>7</sup>. Eftersom naturen er den mest effektive klimaregulator og det vigtigste kulstofdræn, vil tab af biodiversitet kunne sætte klimamålene over styr. Stærke og modstandsdygtige økosystemer er vores livsforsikring mod klimaændringer, fordi de er den naturlige løsning på spørgsmålet om at afbøde klimaændringer og tilpasse sig konsekvenserne deraf<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> "A safe operating space for humanity", Nature, 23. september 2009.

<sup>5</sup> KOM(2009) 358.

<sup>6</sup> CLIMSOIL: [http://ec.europa.eu/environment/soil/review\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm).

<sup>7</sup> "Biodiversity and ecosystem functionality", Nature, 12. juli 2007.

<sup>8</sup> "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.

Der er også økonomiske omkostninger forbundet med tab af biodiversitet og forringelse af økosystemerne, som hidtil stort set er blevet overset. Det skønnes, at det årlige tab af økosystemtjenester beløber sig til 50 mia. EUR, mens det samlede velfærdstab i 2050 vil svare til 7 % af BNP<sup>9</sup>. Biodiversiteten er ikke blot værdifuld i sig selv, men er også en kilde til økosystemtjenester, der yder et værdifuldt bidrag til økonomien, som dog ikke altid anerkendes af markederne. Det er derfor nødvendigt at foretage en korrekt vurdering af økosystemtjenesternes værdi. Dette fremgår også af de foreløbige resultater af undersøgelsen om de økonomiske aspekter af økosystemer og biodiversitet ("The economics of ecosystems and biodiversity", TEEB)<sup>10</sup>.

Eftersom biodiversiteten yder mange af de samme tjenester som menneskeskabte teknologiske løsninger, dog væsentligt billigere, er beskyttelse og bevarelse af biodiversiteten en af de omkostningseffektive muligheder for at afbøde og tilpasse sig klimaændringerne<sup>11</sup>. Da naturressourcer indgår i en lang række økonomiske aktiviteter, vil genoprettelse af deres status og mere hensigtsmæssig anvendelse af disse ressourcer kunne øge produktiviteten og endda føre til nye vækstkilder ved hjælp af miljøinnovation.

Endelig skal det pointeres, at biodiversitet og økosystemtjenester yder et afgørende bidrag til menneskets velfærd. Biodiversitet og økosystemtjenester sikrer livsgrundlaget for millioner af mennesker rundt omkring i verden, og de spiller en nøglerolle med hensyn til at mindske fattigdommen og nå millenniumudviklingsmålene. Biodiversitet er også en kilde til fødevarer. Genetisk mangfoldighed beskytter bl.a. mod tab af afgrøder, der skyldes skadegørere og sygdomme, og hjælper til at afbøde klimaændringerne til gavn for fødevarerens sikkerhed. I EU er de landbrugsmetoder, som var gunstige for biodiversiteten, efterhånden blevet mindre konkurrencedygtige, hvilket har betydet, at vi har mistet vitale økosystemtjenester og frugtbare jorder i landdistrikterne. Jorderne er derfor opgivet med økonomiske og sociale tab til følge. Lignende forhold gør sig gældende for visse fiskersamfund, der er hårdt ramt af de svindende fiskebestande. Hvis forringelsen af disse økosystemer fortsætter, udgør det en trussel for beskæftigelsen i disse områder. Kystøkosystemerne bidrager til at gøre kystsamfundene mere modstandsdygtige over for ekstreme vejrforhold, de modvirker erosion langs kysterne, tjener som sunde levesteder for fiskebestande og spiller en betydelig rolle som CO<sub>2</sub>-dræn.

### **2.3. Den gældende politiks stærke og svage sider**

Biodiversitet står højt på EU's miljødagsorden, og de mål, der er fastsat på dette område, er integreret i EU's strategi for bæredygtig udvikling. EU's mål for 2010 var det primære incitament for udarbejdelsen af handlingsplanen for biodiversitet i 2006 og de intensiverede bestræbelser på fuldt ud at gennemføre fugle- og habitatdirektiverne, som tilsammen udgør ryggraden i EU's naturbeskyttelseslovgivning. EU's Natura 2000-net, der omfatter 17 % af EU's område, og som er det største net af beskyttede områder i verden, er en succes. Økosystemtilgangen er grundlaget for vandrammedirektivet<sup>12</sup> og havstrategi-rammedirektivet<sup>13</sup>, der har til formål at opnå en god tilstand for økosystemerne, navnlig under

---

<sup>9</sup> KOM(2009) 400.

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

<sup>11</sup> Investeringer i nyplantning af tropiske skove giver f.eks. meget høje afkast. De typiske omkostninger andrager ca. 3 500 \$/ha, mens de årlige fortjenester fra offentlige varer og tjenester hidrørende fra disse økosystemer, herunder kulstofdræn og forebyggelse af oversvømmelser og erosion, ifølge forsigtige skøn beløber sig til 7 000 \$/ha.

<sup>12</sup> Direktiv 2000/60/EF.

<sup>13</sup> Direktiv 2008/56/EF.

hensyn til det samlede pres. Desuden har gennemførelsen af lovgivning, der tager sigte på at reducere udledningen af visse forurenende stoffer, og anden lovgivning til fordel for biodiversiteten bidraget til positive resultater og vil fortsat gøre det. Hertil kommer bestræbelserne på at tage større hensyn til biodiversitetsspørgsmål inden for de øvrige politikområder, f.eks. den fælles fiskeripolitik efter reformen i 2002, og de bedre finansieringsmuligheder for tiltag til fordel for biodiversiteten inden for de forskellige EU-politikker, bl.a. den fælles landbrugspolitik.

Der er også gjort bestræbelser på at reducere produktions- og forbrugsmønstrenes pres på biodiversiteten, både i EU og andre steder. Handlingsplanen for bæredygtighed i forbrug og produktion tager f.eks. sigte på at tæmme markeds kræfterne på det indre marked, mens handlingsplanen for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (FLEGT) og forslaget til forordning om fastsættelse af forpligtelser for erhvervsdrivende, der markedsfører tømmer og trævarer, tager sigte på at bringe rovdriften på naturressourcerne til ophør.

Til trods for disse resultater er der imidlertid flere faktorer, der har hindret EU i at nå sit mål for 2010, og disse bør tages op under udarbejdelsen af biodiversitetspolitikken for tiden efter 2010.

For det første er Natura 2000-nettet stadig **ikke fuldt ud gennemført**. Nettet vil for landområdernes vedkommende først være på plads i 2010 og for havområdernes vedkommende i 2012. Ved hjælp af de målrettede foranstaltninger inden for rammerne af EU's naturbeskyttelseslovgivning har det været muligt at vende udviklingen for truede arter og levesteder, men der har været forsinkelser og problemer i forbindelse med gennemførelsen, og ressourcerne har været utilstrækkelige.

For det andet er der vigtige **politiske spørgsmål, der mangler at blive løst**. Navnlig bør politikkerne vedrørende jorder og invasive arter udvikles yderligere, eftersom de har afgørende betydning, når det gælder om at tackle spørgsmålet om tab af biodiversitet. Foreløbig er der på EU-niveau fastsat en række krav, der indgår i krydsoverensstemmelsesordningen under den fælles landbrugspolitik. Den nuværende politik sætter heller ikke nok fokus på økosystemtjenesterne. Disse tjenester kan ikke opretholdes alene ved hjælp af foranstaltninger til beskyttelse af biodiversiteten. Et højt beskyttelsesniveau for arter og levesteder er kun ét af (nogle)-elementerne, eftersom mange af tjenesterne ydes uden for de beskyttede områder. For at råde bod på denne mangel har Kommissionen til hensigt at udarbejde et sæt biofysiske kort over økosystemtjenester, og Det Europæiske Miljøagentur (EMA) vil afslutte sit arbejde med at revidere og måle økosystemtjenester senest inden udgangen af 2010.

Selvom EU's forordninger bidrager til at sikre, at miljøkonsekvenserne af infrastrukturudvikling og fysisk planlægning på EU-niveau er mindst mulige, kan der opnås yderligere fordele, hvis sådanne projekter koordineres (i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet) bedre med udviklingen af og investeringen i "grøn infrastruktur"<sup>14</sup> i de 83 % af EU's områder, der ligger uden for Natura 2000-nettet. En sådan tilgang vil kunne bidrage til at genoprette økosystemerne bedst muligt, således at de bliver modstandsdygtige, og til at opretholde de vitale tjenester, som de yder, samtidig med at målene om bevarelse nås og medlemsstaterne rustes til at tilpasse sig klimaændringerne. Kommissionen slår til lyd for

---

<sup>14</sup> Grøn infrastruktur er et indbyrdes forbundet netværk af naturområder, herunder landbrugsjord, grønne strøg, vådområder, parker, fredet skov og lokale plantesamfund, og havområder, der på naturlig vis regulerer kraftige vindstrømme, temperaturer, vand-, luft- og økosystemkvaliteten og forebygger oversvømmelser.

og støtter udveksling af bedste praksis som grundlag for en EU-strategi om grøn infrastruktur, som skal udarbejdes efter 2010.

For det tredje skal det nævnes, at der på alle niveauer, både globalt, i EU og i medlemsstaterne, stadig i høj grad mangler **viden og oplysninger** til trods for, at der er indsamlet en lang række oplysninger siden fastsættelsen af målet for 2010. Der har ikke været nogen koordineret tilgang for indsamling, analyse og validering af oplysninger, fordi biodiversitet er så komplekst et emne, at det ikke kan reduceres til en enkelt variabel, men kræver, at der udvikles et sæt indbyrdes forbundne indikatorer. Desuden har medlemsstaternes rapportering i henhold til fugle- og habitatdirektiverne været uregelmæssig, og det samme gælder bestræbelserne på at overvåge biodiversiteten.

Bestræbelserne på at udarbejde et referencescenarie og dertil knyttede indikatorer i EU og på globalt plan tager nu fart. Der udarbejdes europæiske indikatorer, som sammen med de oplysninger, der er indsamlet med henblik på at gennemføre habitatdirektivet, sandsynligvis vil være de mest avancerede i verden. I juni 2010 afslutter Det Europæiske Miljøagentur det første EU-referencescenarie for biodiversitet og lancerer et informationssystem for biodiversitet i Europa (BISE). Derudover udarbejder Miljøagenturet en strategiplan, som skal udbedre eventuelle mangler, navnlig vedrørende indikatorer for økosystemer og økosystemtjenester. Når det gælder havmiljøet, er vores viden om mange økosystemer og levesteder stadig mangelfuld, der findes stadig ubeskrevne arter, og vores kendskab til marine genetiske ressourcer er endnu i sin vorden. Havstrategi-rammedirektivet har til formål at opnå en bedre vurdering og overvågning af ændringer i kyst- og havøkosystemerne, herunder også ændringer, der skyldes klimaændringer og påvirkning af biodiversiteten. I disse bestræbelser vil der kunne drages nytte af det europæiske havobservations- og havdatanetværk (EMODNET) og maritim fysisk planlægning.

På globalt plan støtter EU indsatsen for at oprette et mellemstatsligt panel om biodiversitet og økosystemtjenester (IPBES) i håb om, at det bliver lige så stor en succes som Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC). Med et sådant panel skulle det være muligt at opnå en stærk konsensus ved at validere de foreliggende videnskabelige data, og det vil kunne bidrage til at integrere spørgsmålet om biodiversitet og økosystemer i politikudformningen for dermed at sikre menneskets velfærd på lang sigt. Det ventes, at der i foråret 2010 træffes beslutning om, hvorvidt der skal oprettes et sådant panel.

For det fjerde er det nødvendigt at fremme **integreringen** af spørgsmålet om biodiversitet i de øvrige politikker. Biodiversitetens udvikling er en god indikator for, hvor miljøvenlige menneskets og samfundets aktiviteter er. Foranstaltninger, der tager sigte på at løse problemerne på andre politikområder, har nogle gange vist sig at være inkompatible med målene for biodiversitet – i visse tilfælde har de endda haft negative konsekvenser. Fordelene ved stærke økosystemer overses ofte. Der skal gøres mere for systematisk at engagere andre sektorer i udarbejdelsen af løsninger på biodiversitetsproblemer, som skal understøttes af indikatorer, der tydeligt viser, hvilke fremskridt der er gjort. Biodiversitetspolitikken skal hænge sammen med de øvrige politikker, og de skal styrke hinanden indbyrdes.

Vi kan ikke komme uden om at tage fat på de problemer, der blev identificeret i grønbogen om reformen af den fælles fiskeripolitik, hvis vi skal kunne fremlægge en miljømæssigt bæredygtig politik i 2012, der er baseret på videnskabelig rådgivning, og som tackler problemet med overkapacitet effektivt, og hvis vi i højere grad skal kunne bidrage til biodiversitetsmålene. Det er ligeledes nødvendigt at styrke politikken for udvikling af landdistrikterne inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og støtte økosystemtjenesterne ved at beskytte og fremme de former for land- og skovbrug, der har stor landskabsmæssig værdi. Det er også vigtigt at anvende strukturfondene optimalt, styrke

komplementariteten og synergien mellem de forskellige EU-mekanismer og andre samfinansieringsmekanismer, således at biodiversitetsmålene fremmes i alle EU-regioner.

Det bør ligeledes prioriteres at integrere spørgsmålet om biodiversitet i politikken udadtil og i andre politikker, der er tæt forbundet med biodiversitet. Ud over at intensivere bestræbelserne på at modvirke disse politikkers negative påvirkning af biodiversiteten i EU og globalt<sup>15</sup> er det nødvendigt at skabe større bevidsthed om, dels hvilke konsekvenser tab af biodiversitet har for bæredygtigheden på lang sigt af de aktiviteter, som disse politikker medfører, dels hvilke økonomiske fordele der er ved sunde økosystemer. Denne større bevidsthed er også af afgørende betydning for de udviklingslande, der er direkte berørt af virkningerne af tab af biodiversitet.

For det femte skal biodiversitetens **finansieringsbehov** i EU fastlægges på et korrekt grundlag, som også tager hensyn til økosystemernes velfærdsfordele. Kommissionen er ved at foretage en vurdering af finansieringsbehovene i forbindelse med forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter på grundlag af input fra medlemsstaterne for at få et præcist overblik over behovets omfang og fordeling. Foreløbige skøn viser, at kun 20 % af de samlede finansieringsbehov i forbindelse med forvaltningen af beskyttede områder i Europa opfyldes. Medlemsstaterne skulle derfor mere systematisk kunne gøre brug af de landdistriktsudviklingsmidler, der er afsat til foranstaltninger til fremme af miljøvenligt landbrug. Dette gælder også de medlemsstater, der har store biodiversitetsrige landbrugsområder af høj landskabsmæssig værdi.

Endelig bør spørgsmålet om **retfærdighed** tages op i EU og på globalt plan. Eftersom biodiversiteten ikke er jævnt fordelt, og den udvikler sig forskelligt fra region til region, er den byrde, der er forbundet med at løse problemet, heller ikke jævnt fordelt. Derfor er der brug for en vifte af politiske instrumenter, som kombinerer regulering med markedsbaserede instrumenter. Ud over de vigtige principper om "forureneren betaler" og "fuld omkostningsdækning", som er nedfældet i miljølovgivningen, kunne spørgsmålet om retfærdighed eventuelt løses ved i større udstrækning at indføre brugerbetaling for økosystemtjenester og således belønne dem, hvis jorder yder disse tjenester.

På internationalt plan er EU fast besluttet på at sikre, at de forhandlinger om adgang til genetiske ressourcer og rimelig og retfærdig deling af disse, der i øjeblikket foregår inden for rammerne af FN-konventionen om biologisk mangfoldighed, får en vellykket afslutning i 2010. Det samme gælder forhandlingerne om nedbringelse af emissioner fra afskovning og skovferringelse og spørgsmålet om at inkludere bevarelse som et første afgørende skridt hen imod en bredere tilgang til vurdering og belønning af økosystemtjenester. Permakulturens funktion som effektiv beskyttelse af biodiversiteten og dens evne til at genetablere denne bør undersøges og fremmes. EU bør også vurdere konsekvenserne af sine forbrugsmønstre for biodiversiteten uden for EU's grænser.

### **3. MULIGHEDERNE FOR EN EU-STRATEGI OG MÅL FOR BIODIVERSITET FOR TIDEN EFTER 2010**

#### **3.1. Hen imod en strategi for tiden frem til 2050**

Der er bred enighed blandt de berørte parter om hovedpunkterne i den nye langsigtede EU-strategi for biodiversitet. Strategien bør omfatte en præcis tidsramme (frem til 2050), afspejle biodiversitetskrisens presserende karakter og tydeliggøre biodiversitetens reelle og

---

<sup>15</sup> EU's økologiske fodaftryk er i henhold til EU's fodaftryksindikator på 4,7 globale ha pr. person, dvs. dobbelt så stort som EU's biologiske kapacitet.

håndgribelige værdier og betydningen af de tjenester, den yder. Den skal være forståelig og acceptabel for borgerne og gælde for EU og internationalt.

På dette grundlag kunne følgende elementer lægges til grund for forberedelsen af en EU-strategi for tiden frem til 2050 med henblik på at understøtte det hovedmål, som skal fastsættes, og bidrage til at omsætte strategien til virkelighed.

**Biodiversitet og økosystemtjenester – jordens naturlige kapital – skal bevares, værdsættes og så vidt muligt genetableres på grund af den reelle værdi, de repræsenterer, og med henblik på fortsat at kunne understøtte økonomisk velstand og menneskelig velfærd og afbøde de katastrofale ændringer, der er forbundet med tab af biodiversitet.**

Der finder i øjeblikket internationale drøftelser sted for at fastsætte et mål for 2020. Derfor mener Kommissionen, at EU bør sætte sit eget mål. De muligheder, der er anført nedenfor, er udarbejdet med 2020 som en ikke-justerbar variabel for at sikre, at EU's mål er relevante i forhold til de internationale forhandlinger. Fordi reaktionerne ofte er langsomme og meget forskellige, er ti år desuden den tidsramme, der mindst kræves for at udarbejde, gennemføre og vurdere biodiversitetstiltag og for at opnå målbare og realistiske fremskridt. Der arbejdes også med 2020 som tidsramme inden for de øvrige politikområder, som er tæt knyttet til biodiversitet.

2020-målet bør fastsættes således, at det fremmer virkeliggørelsen af strategien effektivt. Det skal være målbart, opnåeligt og omkostningseffektivt og skal bidrage til at opfylde EU's internationale forpligtelser på biodiversitetsområdet.

Nogle af disse kriterier står i modsætning til hinanden. Et lavt sat mål vil f.eks. være lette at nå, mens risikoen for at nå det punkt, hvor det ikke længere er muligt at genetablere biodiversiteten, til gengæld vil være større. Disse faktorer skal afvejes mod hinanden for at kunne vurdere, hvor hensigtsmæssige de foreslåede muligheder er, og for at kunne træffe beslutning om det bedste mål.

### **3.2. Ambitionsniveau**

Nedenfor præsenteres fire muligheder for et 2020-mål med den mest ambitiøse mulighed til sidst.

**Mulighed 1. Bremse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU mærkbart senest i 2020**

**Mulighed 2. Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020**

**Mulighed 3. Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genetablere dem**

**Mulighed 4. Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genetablere dem og intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på verdensplan**

De fire ambitionsniveauer indebærer forskellige fordele og omkostninger og kræver, at der udarbejdes politiske foranstaltninger og instrumenter af varierende strenghedsgrad. De bygger på en **fælles grundpolitik**, som omfatter den gældende EU-lovgivning på naturbeskyttelsesområdet og andre bestemmelser vedrørende biodiversitet plus lovgivningen på andre relevante politikområder, herunder navnlig om klimaændringer og energi, den nuværende fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik efter reformen. Man bør gribe alle mulighederne for at nå biodiversitetsmålene, samtidig med at man på en omkostningseffektiv måde sørger for afbødning af og tilpasning til klimaændringerne. Da det

kræver samarbejde på internationalt plan at tackle visse af de elementer, som truer biodiversiteten i EU, er det også vigtigt at opfylde de internationale forpligtelser, vi allerede har indgået, navnlig inden for rammerne af multilaterale miljøaftaler, som f.eks. konventionen om migrerende arter (CMS), Ramsarkonventionen om vådområder og aftalen om beskyttelse af afrikansk-eurasiske migrerende vandfugle. Der bør også sættes skub i oprettelsen af beskyttede havområder på internationalt plan.

Alle fire muligheder kræver, at der etableres et **videnskabeligt referencescenarie**, som viser biodiversitetens og økosystemtjenesternes status i Europa. Det er nødvendigt for at kunne måle fremskridt. Referencescenariet skal ikke blot bestå af et enkelt tal, men skal være baseret på de væsentligste biodiversitetsværdiers nuværende status, hvad angår bevarelse af arter og habitater, økosystemer og de vigtigste økosystemtjenester. Målet om at "standse tabet af biodiversitet" vil således heller ikke blive fortolket i absolutte tal, men vil betyde, at de vigtigste værdier holdes over referencescenariet. Vi har allerede den nødvendige viden for at kunne fastlægge et klart og pålideligt referencescenarie, men der skal en yderligere indsats til for at omsætte denne viden til specifikke, målbare indikatorer, som man kan øve indflydelse på ved hjælp af politikker.

**Forskningsarbejdet** skal styrkes for at stoppe hullerne i vores viden. Der mangler f.eks. viden om de økonomiske aspekter af biodiversiteten og økosystemtjenesterne, og der skal sættes fokus på udvikling og finpudsning af indikatorer, der gør det muligt at måle og definere, hvor stort et pres biodiversiteten kan klare, før tabet bliver så stort, at det er uopretteligt - med potentielt katastrofale konsekvenser. Hvis der i 2010 oprettes et mellemstatsligt panel om biodiversitet og økosystemer vil det i høj grad kunne bidrage til denne indsats, men derudover kræves der alligevel foranstaltninger på EU-plan. De igangværende bestræbelser på disse områder bør intensiveres og arbejdet afsluttes.

Selvom bevarelse fortsat bør spille hovedrollen i EU's biodiversitetspolitik, bør der i eventuelle nye mål tages hensyn til økosystemernes og økosystemtjenesternes rolle. I den gældende politik anerkendes økosystemtjenesternes betydning allerede, f.eks. er de et vigtigt element i havstrategi-rammedirektivet, som indgår i den integrerede EU-havpolitik<sup>16</sup>. Dette har dog endnu ikke i tilstrækkeligt omfang resulteret i specifikke foranstaltninger. Det er vigtigt at identificere og vurdere de væsentligste økosystemtjenester og indregne dem i det kommende mål. Målets ambitionsniveau, hvad enten der er tale om opretholdelse, fuldstændig genetablering eller andet, vil være bestemmende for, i hvor høj grad disse tjenester indregnes.

### **(Mulighed 1) Bremse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU mærkbart senest i 2020**

Denne mulighed forudsætter politisk erkendelse af, at det ikke er muligt at standse tabet af biodiversitet i EU inden for en overskuelig fremtid, og at det derfor er nødvendigt at sætte et mindre ambitiøst mål, nemlig at bremse tabet af biodiversitet mærkbart inden 2020. Hensigten vil således være at reducere den fart, hvormed biodiversiteten går tabt, snarere end at standse tabet helt. Dette indebærer, at biodiversiteten ikke nødvendigvis vil blive holdt over referencescenariet. Den længere frist giver mere tid til, at de foranstaltninger, der allerede er gennemført eller er ved at blive gennemført, får virkning, hvilket gør det lettere at dokumentere de positive resultater. Desuden vil der i de foranstaltninger, der træffes for at nå målet, kunne tages hensyn til den nye viden, der er indhentet, siden 2010-målet blev sat, og den udvikling, der er sket siden da.

### **(Mulighed 2) Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020**

---

<sup>16</sup> KOM(2009) 540 endelig af 15.10.2009.

Denne mulighed indebærer, at vi beholder det nuværende mål, men at vi udsætter fristen for at nå det til senere. Ligesom mulighed 1 vil dette give mere tid til, at foranstaltninger, der allerede er gennemført eller er ved at blive gennemført, kan få virkning, og til, at der kan tages højde for ny viden og udvikling. Målet vil være det samme som for 2010-målet, nemlig at standse tabet af ikke blot biodiversitet, men også økosystemtjenester i EU. Hvis målet nås, vil det betyde, at visse økosystemer og de tjenester, som de yder, vil blive genetableret.

### **(Mulighed 3) Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genetablere dem**

Denne mulighed indebærer, at man opretholder det nuværende biodiversitetsmål og udsætter fristen for at nå det til 2020, samtidig med at målet udvides til at omfatte opretholdelse af de vitale økosystemtjenester, som biodiversiteten i EU forsyner os med, og der fastsættes krav om genetablering af økosystemer, hvis de ikke længere yder de nødvendige tjenester. Hvis der inden udgangen af 2010 udarbejdes en foreløbig liste og et kort over de økosystemtjenester, der har betydning for EU, vil dette bidrage til at definere omfanget af den indsats, der skal til for at opretholde og genetablere disse tjenester.

Bevarelsesmålene kunne fastsættes ud fra kravet om at opnå gunstig bevarelsesstatus for arter og levesteder, som defineret i habitatdirektivet. Arternes og levestedernes nuværende status som vurderet på grundlag af de seneste indberetninger i henhold til habitatdirektivet kunne tjene som referencegrundlag.

Denne mulighed indebærer erkendelse af det videnskabeligt underbyggede krav om at standse yderligere tab af biodiversitet, og der tages hensyn til strategiske økosystemers betydning for EU.

### **(Mulighed 4) Standse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genetablere dem og intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på verdensplan**

Denne mulighed går videre end mulighed 3. Den indebærer en erkendelse af, at det er i EU's interesse at træffe foranstaltninger til at standse tabet af biodiversitet, ikke blot i EU, men også uden for EU's grænser. Det anerkendes, at størstedelen af verdens biodiversitet findes uden for EU, og at det ikke er tilstrækkeligt kun at sætte ind over for tabet af biodiversitet EU, hvis vi skal hindre det globale tab af biodiversitet i at få alvorlige konsekvenser. Denne mulighed kræver, at EU intensiverer sine bestræbelser på at tackle den globale biodiversitetskrise.

Det kan blive nødvendigt at træffe foranstaltninger, der tager sigte på yderligere at reducere virkningerne af EU's forbrugsmønstre på biodiversiteten i andre dele af verden og øge bestræbelserne på at beskytte biodiversiteten i andre lande, bl.a. ved hjælp af specifikke instrumenter.

## **4. DE NÆSTE SKRIDT**

Arbejdet er ikke gjort med blot at fastlægge en strategi og et mål for tiden efter 2010. Det er derimod kun begyndelsen på en proces, som tager sigte på at få en ny EU-strategi for biodiversitet på plads, inden fristen for det nuværende mål løber ud.

Der findes ingen let løsning, når det gælder om at tackle spørgsmålet om tab af biodiversitet effektivt. Der kræves en faktabaseret, samordnet tilgang, som fokuserer på at tage fat på de vigtigste stressfaktorer i de forskellige sektorer, der lægger pres på biodiversiteten og økosystemtjenesterne, dvs. ændringer i arealanvendelse, overudnyttelse, invasive arter, forurening og klimaændringer. Det vil være nødvendigt at fastsætte delmål for hver

stressfaktor, sektor eller økosystem sammen med omkostningseffektive tiltag på det mest hensigtsmæssige niveau, således at vi opnår de ønskede resultater.

Det står dog allerede nu klart, at det bliver nødvendigt at overveje retfærdige politiske løsninger, der er afpasset hver enkelt situation. Det vil med andre ord blive nødvendigt med tiltag og gennemførelse på mange niveauer, både på internationalt niveau, på EU-niveau og på nationalt og regionalt niveau. Den tilgang, der ligger til grund for EU's handlingsplan for biodiversitet, nemlig fordeling af ansvaret for gennemførelsen på alle sektorer og etablering af partnerskaber med medlemsstaterne, er fortsat fuldt ud relevant. Dette vil dog kræve en effektiv forvaltningsramme, som involverer alle berørte parter på de forskellige niveauer.

Kommissionen vil fortsætte sine bestræbelser i 2010, bl.a. ved at afholde flere høringer af de berørte parter for at etablere den videnbase, der er nødvendig for en mere detaljeret fastlæggelse af den nye EU-rammepolitik. Dermed ydes der også et bidrag til EU's strategi og mål i forbindelse med forhandlingerne om de fremtidige internationale rammer for biodiversitet.