

Notat

MILJØMINISTERIET

By- og Landskabsstyrelsen

Natur
J.nr.
Ref. EJJ/anrbj
Den 11. februar 2010

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg

om

Kommissionens meddelelse om valg af mål for biodiversitet efter 2010 samt rådets konklusioner om valg af mål for biodiversitet efter 2010

KOM(2010) 4/4
Dok 6055/10

Resume

Kommissionen redegør i meddelelsen for betydningen af og behovet for biodiversitetsbeskyttelse både i Europa og globalt. Det fremhæves bl.a., at 60 % af jordens økosystemer er blevet nedbrudt i løbet af de seneste 50 år, og kommissionen paralleliserer faren med faren ved klimaændringer, hvis der sker 2 graders stigning i den globale temperatur. Tabet af biodiversitet tilsiger at forvaltningstiltag, både på havet og landjorden, er nødvendige for at vedligeholde og forbedre biodiversiteten.

På baggrund af en analyse af mangler i den nuværende implementering af forvaltningstiltag, det eksisterende videns- og datagrundlag, sektorintegration, finansiering og global retfærdighed fremlægger Kommissionen en vision for biodiversiteten i 2050 og 4 alternative ambitionsniveauer for et mål for biodiversitetspolitikken i 2020.

I forslaget til rådskonklusioner lægges der op til at rådet støtter Kommissionens forslag til en vision for biodiversiteten i 2050 og at rådet støtter et biodiversitetsmål for 2020 som skal stoppe tabet af biodiversitet og økosystemtjenester (den økonomiske og samfundsmæssige velfærd, som økosystemerne leverer) i EU senest i 2020 og så vidt muligt også genoprette dem og intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på verdensplan.

Samtidig understreger Rådet, at et ABS regime (Access and Benefit Sharing) skal være en protokol under biodiversitetskonventionen med bindende og ikke-bindende bestemmelser, og at en sådan protokol skal omfatte internationale standarder for nationale love om adgangen til genetiske ressourcer i sammenhæng med regler om håndhævelse i landene der anvender genetiske ressourcer.

1. Status

Kommissionen sendte den 22. januar 2010 ovennævnte meddelelse til Rådet.

- Europa Parlamentet har ikke behandlet meddelelsen og skal ikke behandle forslaget til rådskonklusioner.
- Der har ikke tidligere været oversendt grundnotat om meddelelsen til FMPU og FEU
- Formandskabet har sat forslag til rådskonklusioner om valg af mål for biodiversitet efter 2010 på dagsordenen for rådsmøde (miljø) den 15. marts 2010 med henblik på vedtagelse.

2. Formål og indhold

Kommissionens meddelelse

Baggrunden for meddelelsen er rådets konklusioner i marts 2009, hvor rådet besluttede at fastlægge en ny EU- vision og EU- mål for biodiversitet, som kan bidrage til og bygge på de internationale drøftelser for et globalt mål som en del af den strategiske plan for biodiversitetskonventionen, som forventes vedtaget på konventionens partsmøde oktober 2010. Forslaget er første trin mod fastlæggelse af et nyt mål for biodiversitet efter 2010. Når ambitionsniveauet er fastlagt, vil Kommissionen i slutningen af 2010 præsentere en ny EU-biodiversitetsstrategi.

Kommissionen illustrerer betydningen af biodiversitetsbeskyttelse i relation til status og trend i Europa og globalt, og fremhæver, at der er masser af beviser på, at mange økosystemer er ved at nå eller har nået et punkt, der ikke kan vendes. 60 % af jorden økosystemer er blevet nedbrudt i løbet af de seneste 50 år. Ligesom 2 graders stigning i den globale temperatur over det førindustrielle niveau vil lede til katastrofale klimaændringer, så vil tabet i biodiversitet under visse grænser have vidtgående konsekvenser for selve klodens funktion. Disse grænser er ved at blive defineret, om end det indenfor den videnskabelige verden allerede står klart, at det nuværende tab sætter fremtidens velfærd for EU's borgere og globalt i fare.

Af kommissionens meddelelse fremgår, at de økonomiske omkostninger ved tabet af biodiversiteten har været overset indtil for nylig, men beregninger viser at det årlige tab i biodiversitet svarer til 50 mia Euro, og den kumulerede tab i velfærd i 2050 er angivet til 7% af BNP. Den er en værdi som ikke i tilstrækkelig omfang er anerkendt af markedet. Retvisende værdisættelse af økosystemtjenesterne er derfor vigtig.

Kommissionen peger herefter på de resultater, der er nået med den nuværende politik. Biodiversitet er en integreret del af EU's Bæredygtighedsstrategi og EU's 2010 mål blev katalysator for EU's biodiversitetshandlingsplan. Implementeringen af Natur og fuglebeskyttelsesdirektiverne er rygraden i EU's beskyttelsesindsats. Det er det største globale netværk af beskyttede områder. Økosystemtilgangen er også grundlaget for vandrammedirektivet og havstrategi direktivet. Det kan også fortsat forventes forbedringer fra andre politik områder eksempelvis den fælles fiskeri og landbrugspolitik. På trods heraf har adskillige faktorer forhindret EU i at nå 2010 målet. Disse foreslås behandlet i biodiversitetspolitikken efter 2010.

I den sammenhæng peger kommissionen for det første på, at implementeringen af Natura 2000 netværket stadig ikke fuldt ud gennemført. Det vil ikke være gennemført i 2010 på land og i 2012 på havet som målsat, og ressourcerne har været utilstrækkelige.

Kommissionen peger desuden på de vigtigste politiske spørgsmål, der mangler at blive løst. Det er specielt politik for beskyttelse af jord og invasive arter, som kræver fælles regler på fællesskabsniveau. Endvidere påpeges, at foreløbig er der fastsat en række krav til krydsoverensstemmelse i den fælles landbrugspolitik. Men den nuværende politik sætter ikke nok fokus på økosystemtjenesterne, som ikke opretholdes med beskyttelseshensyn alene. Endvidere kommer mange af disse økosystemtjenester fra arealer udenfor Natura2000 netværket. Kommissionen vil derfor som første skridt lave et sæt af kort over økosystemtjenester og Miljøagenturet (EEA) vil afslutte sit arbejde med at revidere og måle økosystemtjenester senest ved udgangen af 2010.

Endelig fremhæver Kommissionen, at selvom EUs forordninger sikrer, at miljøkonsekvenserne af infrastrukturudvikling er mindst mulige, kan der opnås yderligere fordele hvis sådanne projekter koordineres bedre – under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet - med udviklingen af og investering i en ”grøn infrastruktur” i de 83 % af EU's areal, der ligger udenfor Natura2000 netværket. Kommissionen vil støtte

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

Dernæst peger EU-kommissionen på, at der er mangler i videns- og datagrundlaget på alle niveauer - medlemslande, EU og globalt. Der peges på en ukoordineret tilgang til indsamling af oplysninger, analyse og validering af oplysninger fordi biodiversitet er så komplekst et emne, at det ikke kan reduceres til en enkelt variabel, men kræver et sæt indbyrdes forbundne indikatorer. Desuden har medlemsstaternes rapportering efter fugle- og habitatdirektiverne været uregelmæssig og det samme gælder bestræbelserne på at overvåge biodiversiteten. Miljøagenturet vil i juni 2010 afslutte et første referencescenarie for biodiversitet og lancerer et Informationssystem for biodiversitet i Europa (BISE). Derudover udarbejder Miljøagenturet med en strategiplan, som skal udbedre eventuelle mangler. Globalt støtter EU, at der etableres et mellemstatsligt videnskabeligt panel om biodiversitet og økosystemydelser (IPBES) og en afgørelse herom forventes i foråret 2010.

EU-kommissionen peger også på, at det er nødvendigt at fremme integration af biodiversitetshensyn i andre sektorer. For fiskeri-sektoren skitserer Kommissionens grøn bog om reformen af den fælles fiskeripolitik i 2012, hvordan der kan leveres en økologisk bæredygtig politik i 2012. For landbrugssektoren er det nødvendigt at styrke udviklingen i landdistrikterne indenfor rammerne af den fælles landbrugspolitik og støtte økosystemtjenester ved at beskytte og fremme de former for land- og skovbrug, der har stor landskabsmæssig værdi ("high nature value"). Det er også vigtigt at anvende strukturfondene og styrke synergien mellem de forskellige EU mekanismer, så biodiversiteten fremmes i alle regioner i EU. På udenrigspolitikken og andre politikker, der påvirker den globale biodiversitet, er det nødvendigt med en større bevidsthed om, hvilke negative konsekvenser tab af biodiversitet har for bæredygtigheden på langt sigt.

Som det sidste peger EU-kommissionen på behovet for finansiering af biodiversitet fastlægges på et korrekt grundlag, som også tager hensyn til den velfærd, som økosystemerne leverer. Medlemslandene skal mere systematisk kunne gøre brug af de eksisterende muligheder for at anvende miljøvenlige jordbrugsforanstaltninger i landsdistriktsprogrammet. Endelig bør spørgsmålet om retfærdighed mellem EU og det globale niveau overvejes. Ud over principper om "forureneren betaler" og "fuld omkostningsdækning" kunne spørgsmålet om retfærdighed eventuelt løses ved i en større udstrækning at indføre brugerbetaling for økosystemtjenester, og derved belønne dem, hvis jorder yder disse tjenester.

På internationalt plan er EU parate til at bidrage til at forhandlingerne om en lige og retfærdig adgang til og udbyttedeling af genetiske ressourcer (ABS), sådan at disse får en vellykket afslutning. Det samme gælder forhandlinger af nedbringelse af reduktion af emissioner fra afskovning og skovferringelse.

Kommissionen opstiller herefter elementer til en ny EU vision for biodiversitet i 2050:

"Biodiversitet og økosystemtjenester – jordens natur kapital - er bevaret og værdsættes og så vidt muligt genetableres på grund af den reelle værdi, de repræsenterer, og med henblik på fortsat kunne understøtte økonomisk velstand og menneskelig velfærd samt afbøde katastrofale ændringer, der er forbundet med tab i biodiversitet."

Forslaget søger at sikre, at der bliver formuleret og fastlagt underliggende mere konkrete mål som hjælper med at gøre visionen til virkelighed. De globale drøftelser om et nyt mål for biodiversitet er påbegyndt, men kommissionen mener, at EU må sætte sit eget mål, som bl.a. bør angive, at fastlæggelse af et biodiversitetsmål 2020 er en ikke-justerbar tidsramme for EU i de internationale forhandlinger. Kommissionen skitserer 4 muligheder for et 2020 mål, som bygger på 4 forskellige ambitionsniveauer:

1. bremse tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU mærkbart senest i 2020.

2. stoppe tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020

3. stoppe tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genoprette dem

4. stoppe tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genoprette dem og intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på verdensplan.

Den første mulighed indebærer en accept af, at det ikke er muligt at stoppe tabet i biodiversitet i en overskuelig fremtid og målet må derfor sættes mindre ambitiøst end det nuværende EU-mål, og i stedet følge det gældende globale mål om at bremse tabet i biodiversitet mærkbart. Ambitionsniveauet giver mere tid til, at foranstaltninger, der allerede er gennemført, får virkning, hvilket gør det lettere at dokumentere de positive resultater.

Den anden mulighed - at stoppe tabet i biodiversitet i 2020 – svarer til det gældende EU-mål, men indebærer, at fristen for at nå målet udsættes til senere samtidig med at målet udvides til også at omfatte opretholdelse af vitale økosystemtjenester.

Den tredje mulighed indebærer, at man opretholder det nuværende biodiversitetsmål samtidig med at målet udvides til at omfatte opretholdelse af vitale økosystemtjenester og så vidt muligt genoprette dem. Et kort over økosystemydelser på fællesskabsplan som forventes færdig ved udgangen af 2010 vil bidrage til at definere den indsats, der skal til for at opretholde og genoprette disse økosystemer.

Den fjerde mulighed har samme indhold som mulighed tre, men anerkender derudover vigtigheden af, at det er i EU's interesse at handle i relation til biodiversitetstab udenfor EU, da det meste af biodiversiteten findes udenfor EU. Alene at handle indenfor EU vil ikke forhindre de alvorlige konsekvenser af et fortsat tab på globalt plan. Denne mulighed kræver, at EU intensiverer sine bestræbelser på at tackle den globale biodiversitetskrise bl.a. ved at tage fat på en indsats mod ubæredygtige forbrugsmønstre i EU og øge biodiversitetsbeskyttelsen i andre lande.

Kommissionen understreger at en ny vision og mål for biodiversiteten er begyndelsen på en proces, der tager sigte på at udarbejde en ny biodiversitetsstrategi for EU. Det vil være nødvendigt at fastsætte delmål for hvert område, sektor eller økosystem sammen med omkostningseffektive handlinger på det rigtige niveau, så der opnås de ønskede resultater.

Forslag til rådskonklusioner.

Formandskabets udkast til rådskonklusioner er fremsat i henhold Kommissionens meddelelse og rådet udtaler på den baggrund følgende:

Rådet er alvorligt bekymret over, at 2010 målene ikke er nået, selvom målene har fremmet mange positive tiltag for biodiversiteten, så har midlerne ikke svaret til at indfri målene. Derfor er der behov hurtige og effektive handlinger for at undgå tab, der går under grænserne for naturens kapital – økosystemerne. Det internationale biodiversitetsår er en oplagt mulighed for at mobilisere politisk opbakning på alle niveauer.

Rådet er enig i en vision for EUs biodiversitet for 2050, som sikrer at jordens natur kapital er bevaret og værdsættes og så vidt muligt genetableres på grund af den reelle værdi, de repræsenterer, og med henblik på fortsat kunne understøtte økonomisk velstand og menneskelig velfærd samt afbøde katastrofale ændringer, der er forbundet med tab i biodiversitet.

For at nå denne vision er rådet også enige i, at et mål for 2020 må være at stoppe tabet af biodiversitet og økosystemtjenester i EU senest i 2020 og så vidt muligt genoprette dem og intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på verdensplan.

For at realisere 2050 visionen og 2020 målet må disse mål integreres i EU's tværgående strategier, som Bæredygtighedsstrategien og strategien for vækst og beskæftigelse, så de kan understøtte hinanden.

Rådet understreger, at EU kun kan nå dette mål, hvis indsatsen kan matche målsætningerne. Det er afgørende at sætte ambitiøse, realistiske, opnåelige og målbare delmål for de forskellige økosystemer, drivkræfterne, stressfaktorerne samt styrke evalueringsredskaber og indikatorer. Rådet beder derfor Kommissionen om at udarbejde en EU Biodiversitetsstrategi så hurtigt som muligt efter det 10. partsmøde under biodiversitetskonventionen i Japan i oktober 2010. Den skal være baseret på et referencescenarie til at måle biodiversitetstab og identificere de nødvendige tiltag for at nå delmålene.

Det kræver, at politikker og handlinger, der ligger udenfor beskyttede områder, integrerer hensynet til beskyttede områder og økologiske netværk, der må opfattes som kernen i indsatsen for at beskytte biodiversiteten, og det kræver, at fugle- og habitatdirektiverne implementeres fuldt ud samt at Natura2000 netværket især i det marine miljø afsluttes og at gennemføres med de nødvendige forvaltningsplaner.

Rådet sætter også fokus på nødvendigheden af at integrere biodiversitet i andre politikker især de, der har relation til areal- og naturressourceudnyttelse herunder landbrug, fiskeri, energi, transport og udvikling. Rådet anerkender i den forbindelse behovet for udviklingen af og investering i en "grøn infrastruktur". Grøn infrastruktur er afgørende for klimatilpasnings- og klimaafdæmpningsindsatsen, til at forebygge fragmentering i naturen og biodiversiteten og øge de fysiske forbindelser i landskabet og til at udviklingsprocesserne for arterne kan opretholdes.

Rådet erkender, at undervurderingen af økosystemtjenesterne er en betydelig årsag til de nuværende krise for biodiversiteten. Der er behov for at udvikle og afslutte den økonomiske værdisættelse af biodiversitet og økosystemtjenester, så den bliver en del af en oplyst politiks beslutningstagen, og rådet opfatter integrationen af denne værdisættelse i konventionelle regnskabsprocedurer som for eksempel det universelle nationalregnskab vil være afgørende og muliggøre, at biodiversitet og økosystemtjenester vil blive yderligere integreret i fremtidens finansielle mekanismer i EU.

Rådet fastholder, at udviklingen af politikker og initiativer må ske ved en omfattende involvering af alle interessenter på lokalt og nationalt niveau, og har tillid til at sådanne deltagerorienterede tilgange til gengæld vil skabe nødvendige og supplerende "bottom-up" initiativer for dem, der deltager i arealanvendelsesforvaltning og specielt de lokale samfund.

Rådet mener at der er behov for, at EU bidrager aktivt til en global enighed om en 2050 vision, 2020 mål, milepæle og delmål, der er forbundet med målbare indikatorer og en passende overvågnings-, vurderings- og rapporteringsordninger. Der skal være et højt ambitionsniveau for 2050-visionen og 2020-målet, så de reelt kan sætte gang i afgørende politiske beslutninger og deres implementering. Rådet foreslår, at visionen og målet bliver vedtaget på det højeste niveau, FN's Generalforsamling, i september 2010.

Rådet mener, at biodiversitetskonventionens strategiske plan må omfatte procedurer og processer for overvågning og vurdering af implementeringen af delmål. For at understøtte en forbedret implementering må effektiviteten af konventionens beslutningsprocesser og handlinger effektiviseres og forbedres efter 2010. Det er specielt vigtigt at forbedre sammenhængen mellem politikker, der støtter biodiversitet og klimaændringstilpasning i de igangværende processer i biodiversitets- og klimakonventionen og i forberedelserne af Rio +20.

Rådet er indstillet på at afslutte de internationale forhandlinger om et mellemstatsligt videnskabeligt panel, IPBES, i 2010. IPBES skal være en effektiv og uafhængig mekanisme, der fokuserer på regeringernes behov for at integrere biodiversitet i relevante politikker og økonomiske aktiviteter samtidig med at det er baseret på robust viden.

Rådet anerkender, at der er behov for en ny international aftale under Biodiversitetskonventionen, som kan skabe juridisk sikkerhed og forudsigelighed i forbindelse med adgang til og lige og retfærdig udbyttedeling i forbindelse med udnyttelse af genetiske ressourcer (ABS), og Rådet understreger, at et ABS regime skal være en protokol, som kan rumme både bindende og ikke-bindende bestemmelser. En sådan protokol bør omfatte internationale standarder for nationale love om adgangen til genetiske ressourcer i sammenhæng med regler om håndhævelse i brugerlandene. Rådet anerkender desuden at traditionel viden om genetiske ressourcer er vigtig for bevarelse og bæredygtig udnyttelse af genetiske ressourcer og derfor skal være omfattet af det nye internationale regime

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen og skal ikke behandle forslaget til rådskonklusioner.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

5. konsekvenser for Danmark

Meddelelsen og rådskonklusionerne har ikke i sig selv lovgivningsmæssige-, økonomiske- og miljømæssige konsekvenser.

6. Høring

Sagen vil blive forelagt for miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat blive orienteret om resultatet af specialudvalgshøringen.

7. Forhandlingssituationen

Rådskonklusionerne har været behandlet i rådets internationale miljøgruppe og i rådets miljøarbejdsgruppe og vil være på dagsordenen på en række møder i februar med henblik på møde i Coreper den 26. februar 2010 og vedtagelse på rådsmøde (miljø) den 15. marts 2010.

Kommissionen præsenterede på det seneste møde i rådsarbejdsgruppen sin meddelelse, hvor en række lande signalerede, at man ville foretrække mulighed 4 ved fastlæggelse af et nyt biodiversitesmål, mens en række lande var enten uafklarede eller ønskede en kombination af de 4 optioner.

Endvidere fandt en række lande det uhensigtsmæssigt at fastsætte et givent ambitionsniveau uden på forhånd at kende de økonomiske konsekvenser eller operationelle instrumenter knyttet til de fire foreslåede optioner.

Der var slutteligt bred opbakning til at et nyt EU mål også skal indeholde en global dimension.

8. Dansk holdning

Danmark er generelt positiv overfor Kommissionens meddelelse og formandskabet udkast til rådskonklusioner.

En nærmere udmøntning af den danske holdning vil blive udformet op til rådsmøde (miljø) den 15. marts 2010, som Miljøministeren orienterer om i udvalget den 5. marts 2010.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er ikke tidligere blevet orienteret om sagen.