



Bruxelles, den 2.10.2015
COM(2015) 478 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET
MIDTVEJSEVALUERING AF EU'S 2020-STRATEGI FOR BIODIVERSITET

{SWD(2015) 187 final}

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

MIDTVEJSEVALUERING AF EU'S 2020-STRATEGI FOR BIODIVERSITET

1. INDLEDNING

Biodiversiteten - den enestående mangfoldighed af liv på vores klode - er grundlaget for vores økonomi og vores trivsel. Den forsyner os med rent vand og ren luft, mad, materialer og lægemidler, sundhed og fritidsaktiviteter. Den sørger også for planters bestøvning og jordbundens frugtbarhed, regulerer klimaet og beskytter os mod ekstreme vejrforhold.

Menneskeskabte forandringer af økosystemerne og udryddelsen af arter er imidlertid foregået i et hurtigere tempo i de seneste 50 år end nogensinde før i menneskehedens historie¹. Tabet af biodiversitet er en af de grundlæggende grænser på kloden², som mennesket allerede har overskredet. Sammen med klimaforandringer øger det risikoen for uigenkaldelige skader, og det undergraver den økonomiske udvikling og samfundets modstandsdygtighed over for nye udfordringer. World Economic Forum anførte tabet af biodiversitet og tabet af økosystemer blandt de 10 største globale risikofaktorer i 2015³.

EU's 2010-referencescenarie for biodiversitet⁴ viste, at op mod 25 % af de europæiske dyrearter er truet af udryddelse, og at 65 % af levestederne af EU-betydning har en ugunstig bevaringsstatus, først og fremmest på grund af menneskets aktiviteter. De grundlæggende økosystemtjenester er i vedvarende nedgang.

Som reaktion herpå vedtog Europa-Kommissionen i 2011 en EU-strategi for biodiversitet frem til 2020⁵, for hvilken EU's stats- og regeringschefer fastsatte det overordnede mål "**at standse tabet af biodiversitet og nedbrydelsen af økosystemtjenester i EU inden udgangen af 2020 og, for så vidt det kan gennemføres, genetablere disse og samtidig intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på globalt plan.**" Strategien er en integreret del af Europa 2020-strategien⁶ og det syvende miljøhandlingsprogram⁷. Den gennemfører EU's forpligtelser i henhold til konventionen om den biologiske mangfoldighed. Strategien har seks centrale mål, som hver især understøttes af en række foranstaltninger.

Med denne midtvejsevaluering gøres der status over fremskridtene med at gennemføre EU's strategi for biodiversitet i forhold til 2010-referencescenariet. Sigtet er at informere beslutningstagerne om områder, hvor der er behov for en øget indsats, hvis EU's biodiversitetsmål skal nås frem til 2020.

¹ <http://advances.sciencemag.org/content/1/5/e1400253.full>.

² <http://www.sciencemag.org/content/347/6223/1259855.full>.

³ <http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2015>.

⁴ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline>.

⁵ KOM(2011)244 endelig.

⁶ KOM(2010) 2020 endelig.

⁷ Afgørelse nr. 1386/2013/EU.

Boks 1. De samfundsøkonomiske omkostninger, hvis EU's mål for biodiversitet ikke nås

Offeromkostningerne ved ikke at nå EU's overordnede biodiversitetsmål for 2020 er blevet skønnet til at være 50 mia. EUR/år⁸. Hver sjette arbejdsplads i EU er til en vis grad afhængig af naturen⁹. Værdien af insekters plantebestøvning alene anslås at have en værdi af 15 mia. EUR årligt i EU. Prisen på 5,8 mia. EUR årligt for at opretholde EU's Natura 2000-net udgør kun en brøkdel af den økonomiske gevinst, som nettet genererer via tjenester som kulstoflagring, forebyggelse af oversvømmelse, vandrensning, plantebestøvning og beskyttelse af fiskeressourcer, som tilsammen har en værdi på 200-300 mia. EUR årligt. Genopretning af økosystemer og grøn infrastruktur kan forbedre luft- og vandkvalitet, forebygge oversvømmelser, mindske støjbelastning samt fremme rekreative aktiviteter og forretningsmuligheder for grønne virksomheder. Blandt de miljøvenlige landbrugsmetoder, der understøtter biodiversitet, er økologisk landbrug en sektor med en positiv udvikling i beskæftigelsen, som tiltrækker ung arbejdskraft og giver 10-20 % flere arbejdspladser pr. arealenhed end konventionelle landbrug, foruden at det frembringer landbrugsprodukter med en merværdi. Ligeledes er opretholdelsen af sunde marine levesteder og bæredygtige fiskebestande absolut nødvendig, hvis fiskerisektoren skal bestå på langt sigt. Der er også en vigtig økonomisk dimension, når det gælder bekæmpelsen af invasive fremmede arter, som forårsager skader for mindst 12 mia. EUR årligt i EU's forskellige sektorer. Ved manglende politisk indgriben, eller hvis tabet af biodiversitet på verdensplan ikke standses, kan det føre til årlige tab i økosystemtjenesterne svarende til 7 % af verdens BNP¹⁰, og de alvorligste konsekvenser heraf vil først og fremmest ramme de fattigste lande og den fattige landbefolkning¹¹.

Boks 2. Bemærkninger til evalueringsmetode

Vurderingen af fremskridtene i midtvejsevalueringen tager hensyn til den måde, hvorpå de forskellige mål er defineret. **Det overordnede mål** er formuleret som en ønsket tilstand for EU's biodiversitet og økosystemtjenester i 2020. Tilnærmelsen til dette mål på tidspunktet for midtvejsevalueringen er vurderet både med hensyn til tilstand og udviklingstendenser. **De seks operationelle mål** omfatter både politikrelaterede og tilstandsrelaterede elementer. Vurderingen for hvert af disse mål omfatter: i) hvad er status på tidspunktet for midtvejsevalueringen, ii) hvilke foranstaltninger er iværksat og iii) lakuner og yderligere nødvendig indsats for at nå målene frem til 2020.

Midtvejsevalueringen tager udgangspunkt i de bedste foreliggende oplysninger fra en lang række kilder og er sammenfattet i det tilknyttede arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene¹². Udviklingstendenserne for tilstanden af levesteder og arter af EU-betydning bygger på de data, der er indberettet i medfør af fugledirektivet og habitatdirektivet (perioden 2007-2012 i forhold til 2001-2006)¹³.

⁸ http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf.

⁹ <http://www.teebweb.org/>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/environment/enveco/biodiversity/pdf/ieep_alterra_report.pdf.

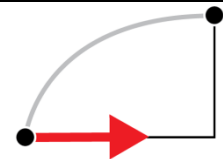
¹¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/pdf/teeb_report.pdf.

¹² SWD(2015) 187.

¹³ COM(2015) 219 final.

2. SAMMENFATNING AF FREMSKRIDTENE SIDEN 2011

Overordnet mål: At standse tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester i EU frem til 2020 og – i det omfang, det er muligt – retablere dem og samtidig intensivere EU's bestræbelser på at standse tabet af biodiversitet på globalt plan.

<p>Samlet set er tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester i EU fortsat sammenholdt med 2010-referencescenariet, hvilket blev bekræftet af 2015 European Environment - State and Outlook Report¹⁴. Det stemmer overens med de globale udviklingstendenser og har alvorlige konsekvenser for biodiversitetens evne til at dække vores behov i fremtiden. Selv om der er mange vellykkede lokale projekter, som viser, at handling giver positive resultater, vil disse projekter skulle opskaleres, hvis de skal gøre en forskel i den samlede negative udviklingstendens.</p>	 <p>Samlet set ingen væsentlige fremskridt (behov for meget større indsats for at nå målet inden for fristen)</p>
--	--

Siden den sidste rapporteringsperiode har der været en lille stigning i antallet af arter og levesteder af EU-betydning, som har en sikker/gunstig eller forbedret bevaringsstatus. Populationerne af visse almindelige fuglearter lader til at stabilisere sig, men der er andre arter, som er afhængige af skrøbelige ferskvands-, kyst- eller landbrugsøkosystemer, hvor nedgangen fortsætter; 70 % af arterne i EU er truet af tab af levesteder. Nogle økosystemtjenester (navnlig forsyning) er i fremgang, men andre, f.eks. bestøvning, er i nedgang.

De vigtigste trusler mod biodiversiteten — habitatændringer (navnlig på grund af udbredelsen af byer, mere intensivt landbrug, nedlæggelse af landbrugsarealer og intensivt udnyttede skove), forurening, overudnyttelse (navnlig overfiskning), invasive fremmede arter og klimaforandringer — udøver et stadigt pres, som fører til tab af arter og levesteder samt forringelse af økosystemer og svækkelse af økosystemers modstandskraft¹⁵. Miljøfodaftrykket for EU-28 er stadig dobbelt så stort som deres biokapacitet¹⁶, og det lægger et yderligere pres på biodiversiteten uden for EU.

Siden strategien blev iværksat, er der gjort fremskridt med etablering af politiske rammer, forbedring af vidensgrundlaget og etablering af partnerskaber. Disse initiativer vil skulle omsættes til konkrete tiltag på nationalt, regionalt og lokalt plan, hvis vi ønsker at se en vedvarende forbedring af biodiversiteten i praksis. Fremskridtene i forhold til det overordnede mål vil også afhænge af fastlæggelse og realisering af mål inden for politikområder, som strategien ikke direkte vedrører, herunder navnlig politikkerne for klimaindsats, luft, kemikalier, vand og beskyttelse af jordbunden.

Der findes mange eksempler på en energisk indsats fra interesseparters side, som har udmøntet sig i positive lokale udviklingstendenser for biodiversitet. Disse eksempler sender et vigtigt signal, nemlig at en målrettet lokal indsats kan give meget positive resultater. De frembringer modeller, der kan være retningsvisende for gennemførelsen i den anden halvdel af strategiperioden.

¹⁴ <http://www.eea.europa.eu/soer>.

¹⁵ <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/biodiversity>.

¹⁶ SEBI 023, EEA, 2015.

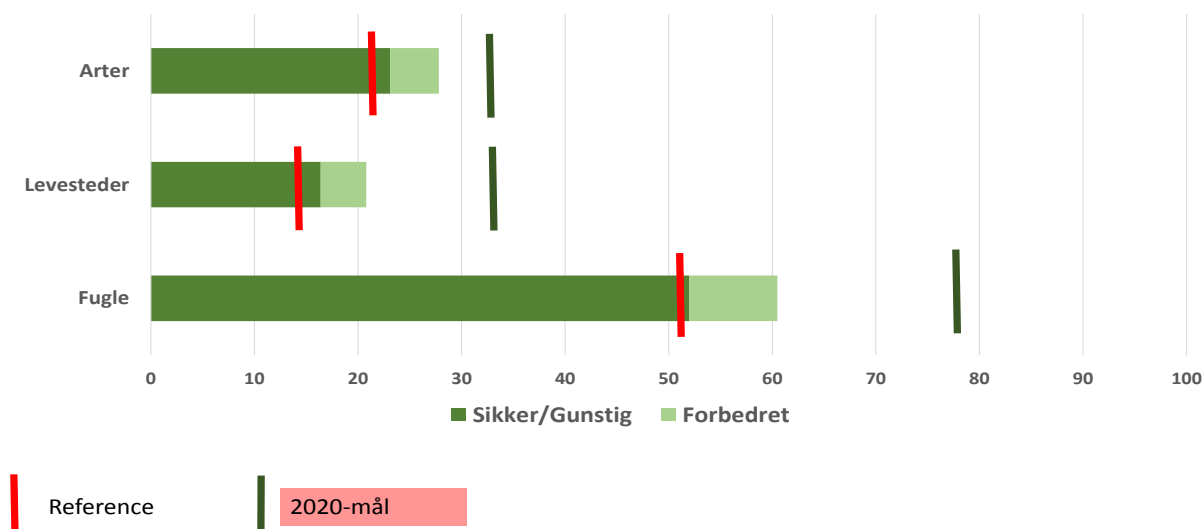
- 2.1. Mål 1: Standse statusforringelsen for alle arter og levesteder, der er omfattet af EU-naturlovgivning, og realisere en mærkbar og målelig forbedring i deres tilstand, således at der i forhold til de nuværende vurderinger i 2020 vil være: i) 100 % flere levestedsvurderinger og 50 % flere artsvurderinger i medfør af habitatdirektivet, der opviser en forbedret bevarelsesstatus, og ii) 50 % flere artsvurderinger i medfør af direktivet om fugle, der opviser en sikker eller forbedret status.**

Den seneste rapport om naturens tilstand i EU¹⁷ viser, at antallet af arter og levesteder, som har en sikker/gunstig eller forbedret bevarelsesstatus, er øget lidt i forhold til 2010-referencescenariet. Der er dog også mange levesteder og arter, som allerede havde en ugunstig status, og fortsat har det, og nogle som er yderligere forringet. Selv om vi er nået meget langt siden 2011 med at gennemføre foranstaltningerne under dette mål, er de vigtigste udfordringer stadig tilbage, nemlig færdiggørelsen af Natura 2000-nettet for havområder, sikring af en effektiv forvaltning af Natura 2000-lokaliteter og sikring af de nødvendige økonomiske midler til at understøtte Natura 2000-nettet.



Fremskridt, men ikke hurtigt nok (indsatsen skal øges, hvis målet skal nås)

Figur 1 - Tilnærmelse til mål 1: % af sikker/gunstig eller forbedret vurdering for fugle (fugledirektivet) og for arter og levesteder af EU-betydning (habitatdirektivet)



Kilde: IEEP, 2015.

Som vist i figur 1 er der flere arter og levesteder, som er omfattet af EU-naturlovgivning, der opviser en sikker/gunstig eller forbedret bevaringsstatus i forhold til 2010-referencescenariet. Nogle emblematiske arter, f.eks. den østeuropæiske kejserørn, er i fremgang som følge af målrettede bevarelsesforanstaltninger understøttet af finansiering øremærket til formålet. Tilstanden af mange andre arter og levesteder er dog fortsat ugunstig, og der er visse forringelsestendenser.

¹⁷ COM(2015) 219 final.

Natura 2000-nettet er stort set fuldstændigt for levesteder på land og indre vandveje, og udgør ca. 18 % af landjorden. Omfanget af nettet for havområder er øget til 6 %, hvilket stadig er et godt stykke under det overordnede mål på 10 %.

Medlemsstaternes fremskridt er forskellige, når det gælder udarbejdelse og gennemførelse af handlingsplaner for arter og forvaltningsplaner for Natura 2000-lokaliteter. I 2012 var det kun 58 % af Natura 2000-lokaliteterne, for hvilke der forelå en forvaltningsplan eller en sådan plan var under udarbejdelse¹⁸. Den biogeografiske proces for Natura 2000 har fremmet samarbejdet blandt medlemsstaterne om forvaltning og retablering af levesteder, og der er øgede finansieringsmuligheder for Natura 2000-lokaliteter¹⁹. En fuldstændig vurdering af integrationen af Natura 2000 i de nye flerårige finansielle rammer vil først være mulig, når alle programmer er godkendt.

Der er udarbejdet vejledninger for brugen af vindenergi, havneudvikling og -udbygning, udvindingsindustrier, landbrug, akvakulturbrug, skovbrug og energiinfrastruktur i sammenhæng med Natura 2000-lokaliteter²⁰.

Der er organiseret uddannelsesforløb for dommere og anklagere vedrørende håndhævelsen af vigtige bestemmelser i naturlovgivningen. Der er sket store forbedringer inden for overvågning og indberetning af biodiversitetsdata og med strømliningen af rapporteringskrav i de to naturdirektiver.

Kommunikationstiltag og oplysningskampagner er intensiveret med lancering af en kommunikationsplatform for Natura 2000, en årlig prisuddeling og nationale kampagner.

Kommissionen er ved at gennemføre en egnethedsvurdering af fugledirektivet og habitatdirektivet²¹ som led i Refitprogrammet. Der er tale om en omfattende evidensbaseret analyse af, hvorvidt lovgivningen og dens gennemførelse er forholdsmæssig i forhold til de fastsatte mål, og hvorvidt de ønskede resultater nås. Resultaterne præsenteres i første halvdel af 2016.

Det tager tid, før de positive virkninger af mange af disse foranstaltninger bliver synlige, men det er klart, at der vil være behov for en betydelig større indsats og investeringer i den resterende periode frem til 2020 for at færdiggøre Natura 2000-nettet for havområder op til det overordnede mål på 10 %, for at sikre, at alle Natura 2000-lokaliteter forvaltes effektivt, og for at sørge for hensigtsmæssige økonomiske og administrative forhold, så økosystemtjenesters potentiale kan udnyttes, både i og uden for Natura 2000-områder.


¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>.

¹⁹ SEK(2011) 1573 endelig.

²⁰ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

²¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

2.2. Mål 2: I 2020 opretholdes og forbedres økosystemer og økosystemtjenester ved at etablere grøn infrastruktur og retablere mindst 15 % af de skadede økosystemer.

<p>Der er gjort fremskridt med politiske tiltag og videnforbedring under dette mål, og der er gennemført nogle retableringsaktiviteter i medlemsstaterne. Det har dog endnu ikke ændret forringelsestendensen for økosystemer og økosystemtjenester. Det er nødvendigt at opstille nationale og regionale rammer for retablering og grøn infrastruktur og at gennemføre dem. Der mangler stadig en stor indsats for at standse tabet af almindelig biodiversitet uden for Natura 2000-nettet.</p>	 <p>Fremskridt, men ikke hurtigt nok (indsatsen skal øges, hvis målet skal nås)</p>
---	--

Figur 2 – Tendenser for presset på økosystemer

Økosystemtype	Habitat-ændringer	Klima-forandringer	Udnyttelse	Invasive arter	Forurening og næringsstofberigelse
Urban	↗	↑	↗	↗	↑
Dyrkede arealer	↗	↑	↗	↗	↑
Græsarealer	↗	↑	↗	↗	↑
Skovbrugs- og skovarealer	↘	↑	→	→	↗
Hedearealer, buskbevoksede arealer og arealer med sparsom vegetation	→	↑	→	↗	↗
Vådomyråder	→	↑	→	↗	↘
Ferskvandsområder (floder og søer)	→	↑	→	↗	↘
Marine områder (blandede og marine farvande, kombineret)*	↗	↑	↗	↗	↗

*NB: Resultaterne for marine økosystemer er foreløbige.

Tegnforklaring:

Forventet udvikling i presset			
↘	→	↗	↑
Faldende	Uændret	Stigende	Meget stærkt stigende
Observeret virkning på biodiversiteten hidtil			
Lille	Moderat	Stor	Meget stor

Kilde: EEA 2015²²

Den seneste analyse²³ bekræfter stigende tendenser for visse forsyningstjenester (f.eks. tømmerproduktion) og faldende tendenser for tjenester direkte knyttet til biodiversiteten (f.eks.

²² EEA-rapport nr. 6/2015.

bestøvning) for perioden 2000-2010. Som vist i figur 2 er visse store pres på økosystemerne ved at blive mindre (f.eks. aflejringer af luftbåren svovl), men der er andre trusler mod økosystemerne og deres tjenester, som varer ved, og mange er tiltagende, hvilket generelt sinker opfyldelsen af målet.

Kommissionen og medlemsstaterne har taget vigtige skridt til at forbedre vidensgrundlaget. Kortlægningen og vurderingen af økosystemer og deres tjenester vil, når den efter planen er færdig i 2020, give offentlige beslutningstagere og private interessenter i en sektor mulighed for at inddrage værdien af EU-økosystemformuen og de tilknyttede samfundsøkonomiske fordele i deres planlægningsbeslutninger. Rapporten fra JRC giver et solidt referencegrundlag, i forhold til hvilket fremskridt måles; den første opdatering forventes i 2016.

EU-strategien for grøn infrastruktur²⁴ fremmer integrationen af grønne infrastrukturløsninger i andre EU-politikker og -finansieringsinstrumenter. Kommissionen har også offentliggjort en undersøgelse²⁵, som skal støtte medlemsstaterne ved prioriteringen af retableringsprojekter for skadede økosystemer. Der findes få sammenhængende retableringsstrategier på nationalt og subnationalt niveau, men der gennemføres nogle retableringsprojekter, ofte som følge af EU-lovgivning, f.eks. vandrammedirektivet, havstrategirammedirektivet, fugledirektivet og habitatdirektivet.

I de kommende år bliver der brug for en øget indsats for at færdiggøre og gennemføre de nationale rammer for prioriteringen af retableringsprojekter. Yderligere investeringer sammen med kapacitetsopbygning og integrationen af grøn infrastruktur i de nationale og subnationale planlægningsrammer vil være vigtige drivkræfter for bevarelse og retablering af økosystemer og deres tjenester. Der mangler stadig en stor indsats for at få standset tabet af almindelig biodiversitet på de 80 % af EU's territorium, der ligger uden for Natura 2000-nettet, og det forudsætter overvejelser om, hvilken tilgang der er bedst egnet til at sikre, at der ikke sker noget nettotab af biodiversitet og økosystemtjenester.

2.3. Mål 3: Øge landbrugets og skovbrugets bidrag til bevarelse og forøgelse af biodiversiteten

2.3.1. Mål 3A — Landbrug: Frem til 2020 sørge for at mest muligt landbrugsareal, herunder græsningsarealer, agerjord og permanente afgrøder, omfattes af biodiversitetsrelaterede foranstaltninger under den fælles landbrugspolitik, så bibeholdelsen af biodiversiteten sikres, og der sker en mærkbar forbedring() i bevarelsesstatus for arter og levesteder, der er afhængige af eller påvirkes af landbrug, og i leveringen af økosystemtjenester sammenholdt med EU's 2010-referencescenarie, og således bidrage til en bæredygtig forvaltning.*

() Forbedringer måles i forhold til de kvantificerede mål for forbedring af bevarelsesstilstanden for hhv. arter og levesteder af EU-interesse under mål 1 og retablering af skadede økosystemer under mål 2.*

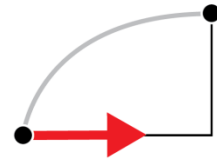
²³ JRC-rapport 2015, *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services*.

²⁴ COM(2013) 249 final.

²⁵ <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/RPF.pdf>.

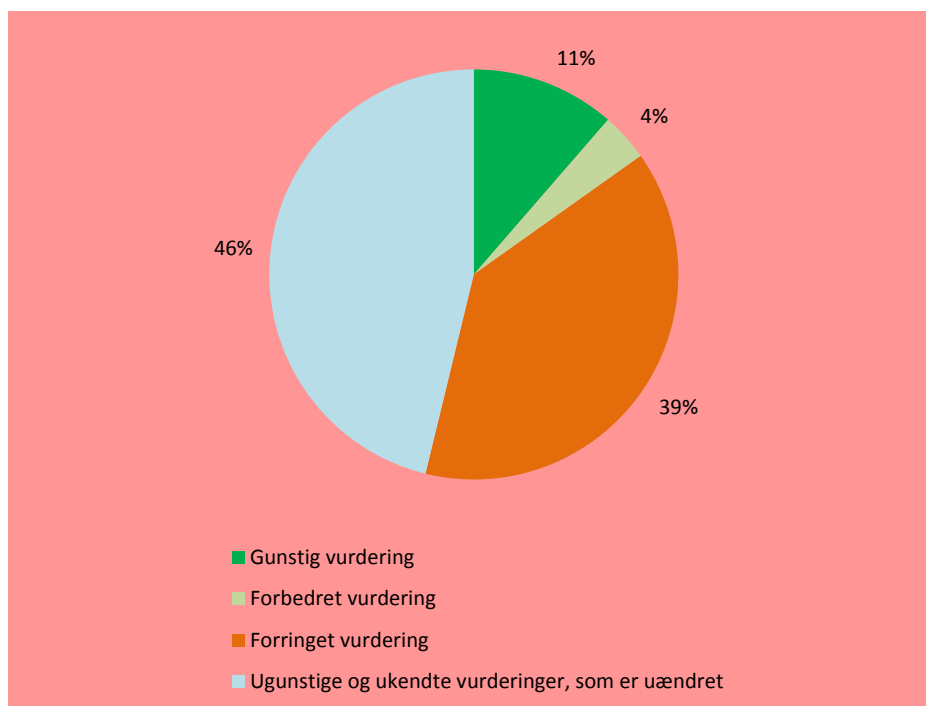
Den fortsatte forringelse af tilstanden for arter og levesteder af EU-betydning, der er associeret med landbruget, viser, at der er behov for en større biodiversitetsbevarelses- og forbedringsindsats på disse områder. Den fælles landbrugspolitik spiller en væsentlig rolle i denne proces i samspil med de relevante miljøpolitikker²⁶.

Reformen af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 omfatter en række instrumenter, der kan bidrage til at understøtte biodiversiteten. Hvis målet skal nås, skal medlemsstaterne udnytte mulighederne i tilstrækkelig stor skala. Der er lokale eksempler på vellykket bæredygtig landbrugspraksis. Hvis denne praksis udbredes i større omfang, kan den bringe EU tilbage på rette kurs til at nå 2020-målet.



Samlet set ingen væsentlige fremskridt (behov for meget større indsats for at nå målet inden for fristen)

Figur 3 – Ændringer (2007-2012 i forhold til 2001-2006) i bevarelsesstatus for levesteder af EU interesse, som er associeret med landbrugsøkosystemer (græsarealer og dyrkede arealer)



Kilde: EEA 2015

2015-rapporten *European environment — state and outlook report* udpeger den mere intensive landbrugspraksis og nedlægnings af landbrugsarealer samt udbredelse af byerne og grå infrastruktur som centrale pres på biodiversiteten. I 2015-rapporten *The State of Nature in the European Union* peges der også på landbrugets og menneskets ændringer af de naturlige forhold som de vigtigste pres på terrestriske økosystemer i perioden 2007-2012, idet 20 % af presset udgøres af landbruget alene. Som vist i figur 3 er der siden den seneste rapporteringsperiode ikke sket nogen målelig forbedring i tilstanden for størstedelen af de landbrugsrelaterede arter og levesteder, der er omfattet af EU-naturlovgivning. Græs- og vådområder har den største andel af levesteder med status "ugunstig-ringe" eller "forringes". Populationerne af almindelige fuglearter er begyndt at stabilisere sig siden 2010, men

²⁶ Der er mange EU-politikker og retsakter, der påvirker (direkte og indirekte) tilstanden af biodiversiteten i landområder. Mål 3A er fokuseret på det bidrag, som den fælles landbrugspolitik yder.

fugle i landbrugsområder er i fortsat nedgang. Bestøvningstjenester er i voldsom nedgang²⁷, og der er en lang række pres på vilde bier²⁸. Sommerfugle i græsområder er i alvorlig nedgang, og der er ingen tegn på, at bunden er nået.

Tendenserne giver som helhed anledning til alvorlig bekymring, men der er også mange lokale forbedringer som direkte resultat af god landbrugspraksis og biodiversitetsforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik, navnlig under tiltagene vedrørende miljøvenligt landbrug i Natura 2000-lokaliteter. Sådanne vellykkede tiltag giver et vigtigt signal om, at 2020-målet for biodiversitet kan nås, men de skal udbredes i meget større omfang, hvis resultatet skal kunne måles på EU-plan.

Reformen af den fælles landbrugspolitik for perioden 2014-2020 omfatter forskellige instrumenter, der kan bidrage til at understøtte biodiversiteten. Krydsoverensstemmelse er det grundlæggende lag af miljøkrav og -forpligtelser, som landbrugerne skal opfylde. Direkte betalinger belønner offentlige miljøgoder. En af de tre metoder til grøn omlægning under den første søjle - de miljømæssige fokusområder - er specielt rettet mod biodiversitet. Endelig giver forordningen om udvikling af landdistrikterne²⁹ de nationale og regionale myndigheder en bred vifte af muligheder at vælge imellem, som er gunstige for biodiversiteten. Disse muligheder omfatter bl.a. en deprioritet vedrørende retablering, bevarelse og forbedring af økosystemer, et mål for biodiversitetsoutput i programmer for udvikling af landdistrikter, samarbejdsmechanismer blandt landbrugere og skovbrugere og en stærkere fokus på rådgivning af landbrugere om vand- og pesticidbrug, men også om biodiversitet, herunder forpligtelserne i henhold til fugledirektivet og habitatdirektivet.

Den reformerede fælles landbrugspolitik giver medlemsstaternes nationale og regionale myndigheder fleksibiliteten til at afgøre, hvordan og i hvilket omfang de benytter sig af disse muligheder. Medlemsstaternes programmer for udvikling af landdistrikterne og deres valg i forbindelse med miljømæssige fokusområder vil blive overvåget nøje og evalueret med hensyn til beskyttelse af biodiversiteten. På grundlag af de programmer for udvikling af landdistrikterne, der er vedtaget på tidspunktet for denne rapport, er 19,1 %³⁰ af det samlede landbrugsareal under forvaltningskontrakter, der støtter biodiversiteten og/eller landskabspleje, dog med meget store forskelle blandt medlemsstater og regioner. At forstå grundene til forskellene i udbredelsen i de forskellige medlemsstater vil være afgørende for yderligere fremskridt hen imod 2020-målet.

2.3.2. Mål 3B — Skove: Senest i 2020 have skovforvaltningsplaner eller lignende instrumenter – på linje med principperne for bæredygtig skovforvaltning - på plads for alle skove, som er offentligt ejede og for skovområder over en vis størrelse() (fastlægges af medlemsstaterne eller regionerne og meddeles i deres planer for udvikling af landdistrikterne), som modtager støtte under EU-politikken for udvikling af landdistrikter, så der sker en mærkbar forbedring(*) i bevarelsesstilstanden for arter og levesteder, der er afhængige af eller påvirkes af skovbrug, og i leveringen af økosystemtjenester sammenholdt med EU's 2010-referencescenarie.**

²⁷ JRC-rapport 2015, *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services*.

²⁸ European Red List of Wild Bees (2015).

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013.

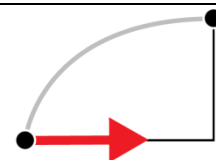
³⁰ De 73 (af i alt 118) programmer for udvikling af landdistrikterne, som er vedtaget pr. 23.8.2015, dækker 3/4 af budgettet og 3/4 af det udnyttede landbrugsareal.

(*) *Forbedringer måles i forhold til de kvantificerede mål for forbedring af bevarelses tilstanden for hhv. arter og levesteder af EU-interesse under mål 1 og reetablering af skadede økosystemer under mål 2.*

(**) *For mindre skovbrug kan medlemsstaterne give yderligere incitamenter for at opmuntre til vedtagelsen af forvaltningsplaner eller lignende instrumenter, der er i overensstemmelse med principperne for bæredygtig skovforvaltning.*

EU's skovområder er øget sammenholdt med EU's 2010-referencescenarie for biodiversitet. Bevaringsstatus for skovhabitater og -arter omfattet af EU-naturlovgivning viser dog ikke væsentlige tegn på forbedringer. Data på EU-niveau om tilstanden af skovhabitater uden for Natura 2000-nettet er begrænset.

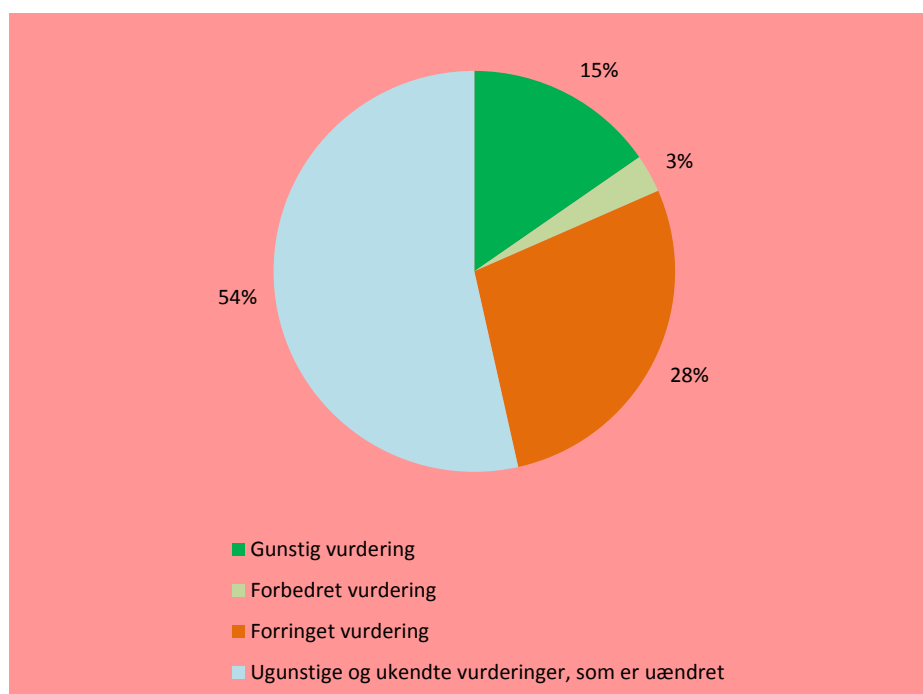
Skovforvaltningsplaner eller tilsvarende instrumenter kan spille en vigtig rolle for at nå målet, men deres potentiale er fortsat stort set uudnyttet.



Samlet set ingen væsentlige fremskridt (behov for meget større indsats for at nå målet inden for fristen)

Vurderinger med en gunstig bevaringsstatus for skovhabitater af EU-betydning er faldet fra næsten 17 % til ca. 15 % i den seneste vurdering. Størstedelen af vurderingerne er fortsat ugunstige (80 %), men der dog store forskelle på tværs af Europas biogeografiske regioner, og den største andel af gunstige vurderinger findes i Middelhavsområdet.

Figur 4 – Ændringer (2007-2012 i forhold til 2001-2006) i bevarelsesstatus for levesteder af EU interesse, som er associeret med skovbrugs- og skovarealøkosystemer, for EU-27³¹



Kilde: EEA 2015

³¹ Figuren omfatter EU-27, da den vedrører tiden før Kroatiens tiltrædelse.

EU's skovstrategi³² understreger de europæiske skovøkosystemers økonomiske, sociale og miljømæssige betydning og fastlægger vejledende principper for bæredygtig skovforvaltning, ressourceeffektivitet og ansvar for skovene på globalt plan. Kommissionen er også ved at udvikle kriterier og indikatorer for bæredygtig skovforvaltning. Det er stadig vanskeligt at sikre tilstrækkelige midler til foranstaltninger, der fremmer biodiversiteten i skovområder. I perioden 2007 til 2013 blev der afsat et samlet beløb på 5,4 mia. EUR til skove under programmer for udvikling af landdistrikter, hvorimod de årlige udgifter til forvaltning af Natura 2000-nettet (hvoraf over halvdelen er skov) er ca. 5,8 mia. EUR.

Skovforvaltningsplaner eller tilsvarende instrumenter kunne spille en vigtig rolle ved omsætningen af mål 3B, herunder også i private skove. Overordnet set er en stor andel af EU's skove omfattet af en form for forvaltningsplan, men der er dog stadig store forskelle fra den ene medlemsstat til den anden. Udbredelsen af nogle af de foranstaltninger, der er udpeget i EU's strategi for biodiversitet, har været begrænset. Forbedrede oplysninger på EU-plan om skovenes tilstand vil give mulighed for en mere præcis vurdering af situationen og for udformning af mere hensigtsmæssige politiske tiltag for at nå målet.

2.4. Mål 4: Nå det maksimale bæredygtige fangstniveau (MSY) senest i 2015*. Nå en alders- og størrelsesfordeling for populationen, der er kendetegnende for en sund bestand, ved hjælp af en fiskeriforvaltning uden nogen væsentlige negative virkninger på andre bestande, arter og økosystemer med sigte på at nå en god miljøstatus senest i 2020, jf. kravene i havstrategirammedirektivet.

** Den reformerede fælles fiskeripolitik, som trådte i kraft i 2014, sigter mod at sikre at alle bestande udnyttes i henhold til det maksimale bæredygtige fangstniveau i 2015, hvis det er muligt, og ellers senest fra 2020.*

Der er gjort betydelige fremskridt med at fastsætte de politiske rammer for bæredygtigt fiskeri under de reviderede EU-rammer for den fælles fiskeripolitik og for at nå en god miljømæssig status under havstrategirammedirektivet. Kommissionen fremmer forbedringer af havforvaltningen med henblik på en mere bæredygtig forvaltning af marine ressourcer. Gennemførelsen af politikken har dog været ujævn på tværs af EU, og der er stadig udestående store udfordringer med at sikre, at målene nås i overensstemmelse med tidsplanen. Lidt over 50 % af de MSY-vurderede bestande blev fisket på en bæredygtig måde i 2013.

Som følge af en række forskellige pres fortsætter nedgangen for marine arter og økosystemer i alle europæiske havområder.



Fremskridt, men ikke hurtigt nok (indsatsen skal øges, hvis målet skal nås)

Den reformerede fælles fiskeripolitik opstiller fornuftige politiske rammer for bæredygtigt fiskeri og gennemførelsen skrider fremad. Udnyttelsesgraden ligger på eller nærmer sig det maksimale bæredygtige fangstniveau for et stigende antal kommercielle bestande. Fremskridtene har været

³² COM(2013) 659 final.

bemærkelsesværdige i de nordlige farvande, hvor der sker en vurdering af de fleste bestande, som er underlagt fangstbegrænsninger, (op til 90 % i Østersøen), og de fleste bestande er under MSY-forvaltning. I Middelhavet og Sortehavet er det dog mindre end 10 % af de landede fangster, der stammer fra vurderede bestande, og ca. 90 % af de vurderede bestande overfiskes stadig³³.

Fiskedødeligheden er faldet væsentligt for en række bestande i Østersøen og Nordsøen³⁴. Det er tegn på, at de reagerer positivt på gennemførelsen af langsigtede forvaltningsplaner og fiskeripraksis, som overholder MSY-mål.

Den marine biodiversitet i Europas regionale have er i fortsat nedgang. Adgang til pålidelige og omfattende havmiljødata af god kvalitet er en udfordring i sig selv, idet 80 % af de arter og levesteder, der er omfattet af havstrategirammedirektivet, er klassificeret som ukendt (med kommercielle fiskebestande som en positiv undtagelse). Kun 4 % af levestederne er dokumenteret som værende i god miljømæssig tilstand. Klimaforandringer og forurening forværrer virkningen af overfiskning, forurening og havaffald, ødelæggelse af levesteder samt invasive fremmede arter³⁵.

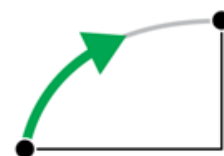
For at modvirke den negative virkning af fiskeri efter ikke-målarter og på økosystemer sigter den nye fælles fiskeripolitik mod at standse udsmidning ved hjælp af en forpligtelse til at lande fangster, som indføres gradvis frem til 2019. Det forudsætter en styrket overvågning på medlemsstatsniveau, som skal føre til en praksis, der er mere miljøvenlig, mere selektiv og undgår bifangster, samt forbedrede bifangstdata.

En fortsat indsats på det nationale niveau for at gennemføre forvaltningsplanerne og overvåge håndhævelsen af reglerne vil være afgørende for at lette presset på den marine biodiversitet frem til 2020, sammen med forbedret overvågning, udbygning af vidensgrundlaget og samordning af oplysninger om den marine biodiversitet. En central opgave i denne forbindelse vil være at bygge videre på erfaringerne og udbygge forskningsnetværkene.

2.5. Mål 5: Senest i 2020 er invasive fremmede arter og deres migrationsruter identificeret og prioriteret; prioriterede arter bekæmpes eller udryddes, og migrationsruterne kontrolleres for at forebygge indtrængen og etablering af nye invasive fremmede arter.

Invasive fremmede arter er en hurtigt tiltagende trussel mod biodiversiteten. Forordningen om invasive fremmede arter³⁶ trådte i kraft i 2015. Aktuelt forberedes den første EU-liste over problematiske invasive fremmede arter. Hvis denne liste vedtages inden udgangen af 2015, kan EU anses for at være på højde med foranstaltningerne under mål 5.

Det næste kritiske skridt for at nå målet vil være medlemsstaternes gennemførelse. Ratificeringen af konventionen om ballastvand, som er afgørende for at løse problemet med invasive fremmede marine arter,



På rette vej til at nå målet (med den nuværende udvikling forventes målet nået i 2020)

³³ COM(2015) 239 final.

³⁴ JRC (2015) Monitoring the performance of the CFP – STECF-15-04.

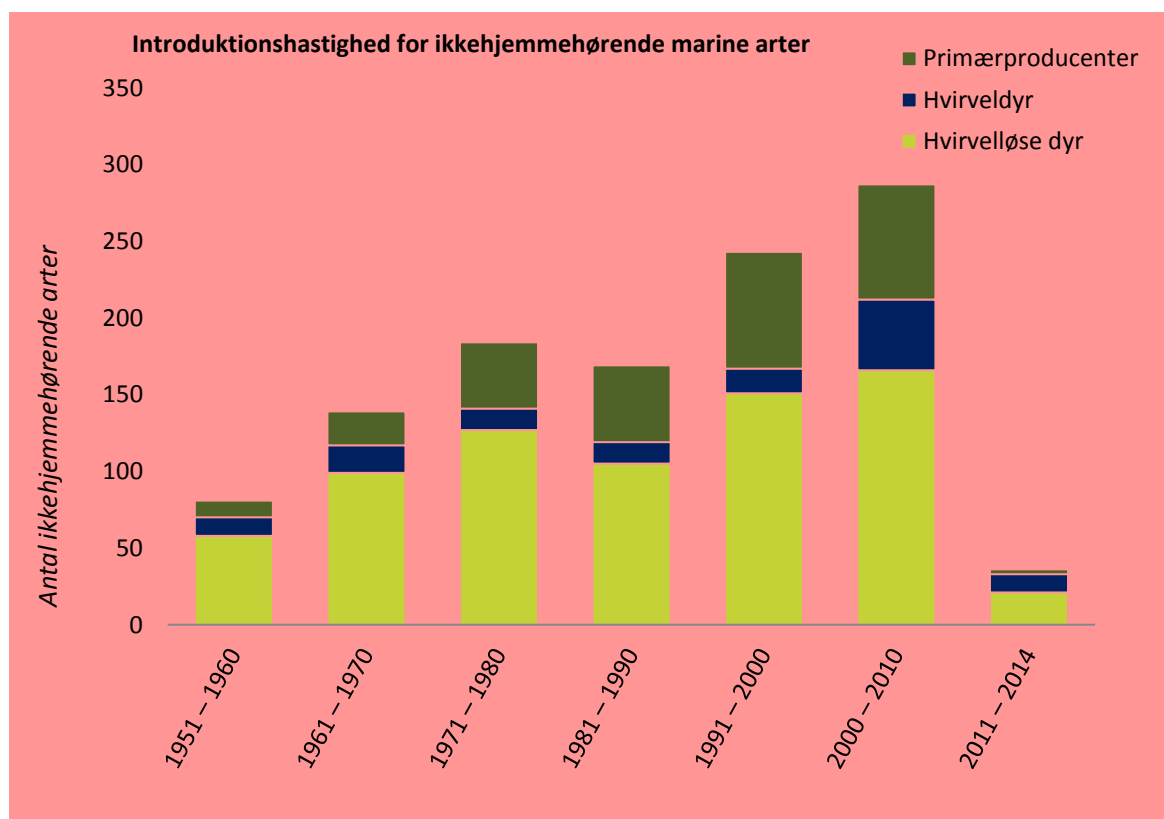
³⁵ EEA-rapport nr. 2/2015.

³⁶ Forordning (EU) nr. 1143/2014.

forløber langsomt, idet det kun er 7 medlemsstater, der har ratificeret den.

I øjeblikket er der mere end 11 000 fremmede arter i den europæiske natur, og 10-15 % af dem skaber problemer. I havene rundt om Europa er flere end 80 % af de ikkehjemmehørende arter introduceret efter 1950 (jf.figur 5).

Figur 5 — Introduktionshastighed for ikkehjemmehørende marine arter³⁷



Kilde: EEA 2015

Den nye forordning om invasive fremmede arter opstiller rammer for forebyggelse og bekæmpelse af introduktion og udbredelse af invasive fremmede arter i EU. Det europæiske informationsnetværk "European Alien Species Information Network"³⁸ er ved at blive etableret for at bistå medlemsstaterne med forordningens gennemførelse. Der arbejdes også sammen med medlemsstaterne for at færdiggøre den første liste over problematiske invasive fremmede arter på EU-plan på grundlag af artsrisikovurderinger, som også omfatter potentielle økonomiske trusler. Der iværksættes også en "scanning" med sigte på at fastlægge prioriteter for fremtidige risikovurderinger for at støtte en forebyggende tilgang. Kommissionens forslag fra 2013 om plante-³⁹ og dyresundhed⁴⁰ har også til formål at understøtte beskyttelsen af biodiversiteten.

³⁷ <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/trends-in-marine-alien-species-mas-2/assessment>.

³⁸ <http://easin.jrc.ec.europa.eu/>.

³⁹ COM(2013) 267.

⁴⁰ COM(2013) 260.

En hurtig vedtagelse af listen over problematiske invasive fremmede arter på EU-plan og medlemsstaternes effektive gennemførelse heraf bliver afgørende for den fortsatte tilnærmelse til dette mål. Fremskridt inden for beslægtede politikker vil være af afgørende betydning, herunder navnlig ratificeringen og håndhævelsen af konventionen om ballastvand og anvendelsen af dyresundhedsordninger på sygdomme hos vilde dyr.

2.6. Mål 6: Frem til 2020 har EU øget sin indsats for at modvirke biodiversitetstab på globalt niveau.

EU er fortsat langt den største økonomiske donor og har gjort fremskridt med at øge midlerne til fremme af den globale biodiversitet. EU har taget de indledende skridt til at reducere de indirekte drivkræfter bag tabet af den globale biodiversitet, herunder også handel med vilde dyr, og til at integrere biodiversitet i sine handelsaftaler. Disse skridt er dog ikke tilstrækkelige til at mindske virkningerne af EU's forbrugsmønstre på den globale biodiversitet. Fortsætter den nuværende udvikling, vil den aktuelle indsats ikke være tilstrækkelig til at opfylde Aichi-biodiversitetsmålene inden for fristerne⁴¹.



Fremskridt, men ikke hurtigt nok (indsatsen skal øges, hvis målet skal nås)

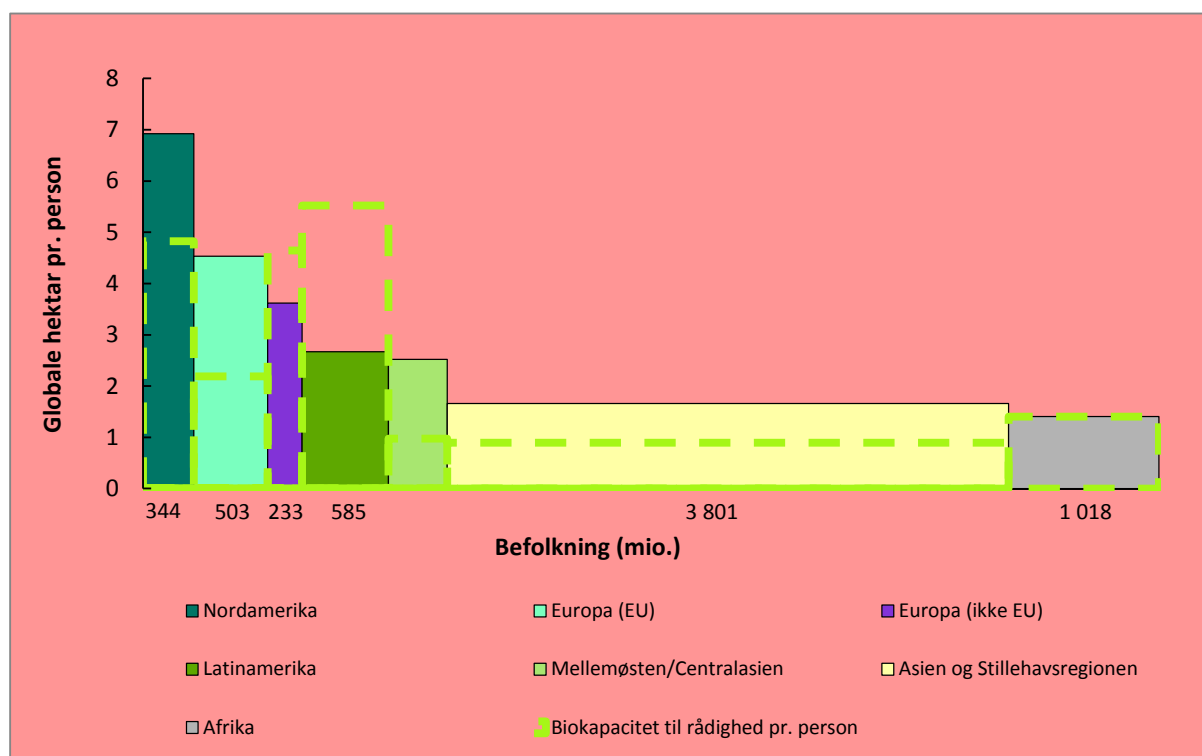
EU er den største bidragsyder til biodiversitetsrelateret officiel udviklingsbistand (ODA) og har mere end fordoblet bidraget mellem 2006 og 2013.

For at regulere adgangen til genetiske ressourcer og rimelig og retfærdig fordeling af fordelene ved deres udnyttelse har EU ratificeret Nagoyaprotokollen i 2014. Der er vedtaget ny lovgivning for at regulere foranstaltninger vedrørende overholdelsen, og en yderligere gennemførelsesretsakt er under udarbejdelse.

EU-forordningen om tømmer fra 2013 har til formål at standse forekomsten af ulovligt skovet træ på EU-markedet. EU-handlingsplanen for retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet fremmer handlen med lovligt tømmer. Blandt forbrugerne er der en tiltagende præference for produkter fra bæredygtigt forvaltede skove. Der er også gjort nogle fremskridt for så vidt angår palmeolie, men der er sket for lidt med hensyn til andre produkter, og miljøfodaftrykket for EU-28 er stadig mere end dobbelt så stort som deres biokapacitet.

⁴¹ CBD Global Biodiversity Outlook 4.

Figur 6 — Miljøfodaftryk fordelt på verdensregion



Kilde: EEA (SEBI)⁴²

Alle de seneste EU-frihandelsaftaler omfatter bestemmelser om gennemførelsen af multilaterale miljøaftaler. EU har også understøttet en global indsats mod ulovlig handel med vilde dyr⁴³, herunder ved at fremme en fremtidig vedtagelse af en omfattende resolution fra FN's Generalforsamling om bekæmpelse af ulovlig handel med vilde dyr. EU blev officielt part i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter den 8. juli 2015.

Foranstaltninger med sigte på at biodiversitetssikre EU's udviklingssamarbejde er blevet inkluderet i mainstreamingen af miljø og klimainsats. En obligatorisk miljøscreening for alle nye udviklingssamarbejdsprojekter tager højde for potentielle virkninger for beskyttede eller sårbare områder, økosystemtjenester, introduktionen af fremmede arter og brug af gødning, pesticider eller andre kemikalier. Ved programlægningen er der lagt ekstra vægt på potentialet for beskyttelse og forbedring af biodiversiteten.

EU og medlemsstaterne har spillet en aktiv rolle ved udformningen af den globale 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling. Gennemførelse af de afgivne tilsagn i EU og støtte til deres gennemførelse på globalt plan vil bidrage til at fremme opfyldelsen af dette mål. Et fortsat engagement, bedre prioritering og samordning med andre donorer er en forudsætning for at nå det internationale mål om at fordoble biodiversitetsrelaterede finansieringsstrømme til udviklingslande senest 2015 og bibeholde dem frem til 2020, og at øge finansieringens effektivitet. At nå EU-målene kræver en yderligere indsats for at løse problemet med EU's miljøfodaftryk og en effektiv gennemførelse af nyligt vedtagen

⁴² <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/ecological-footprint-of-european-countries/ecological-footprint-of-european-countries-2>.

⁴³ COM(2014) 64 final.

politik og lovgivning, med særlig fokus på overholdelse af Nagoyaprotokollen. Der er også brug for en mere ihærdig indsats for at gennemføre bestemmelser om biodiversitet i nylige handelsaftaler samt for yderligere integration af biodiversitetsmål i EU's handelspolitikker og for at fremme initiativer, der fremmer bæredygtig handel.

3. TVÆRGÅENDE FORANSTALTNINGER

3.1. Finansiering

Utilstrækkelig finansiering var en vigtig faktor, da det mislykkedes at nå biodiversitetsmålet for 2010. Biodiversitetsaspekter er blevet integreret i forskellig grad i de europæiske struktur- og investeringsfonde, herunder navnlig den fælles landbrugspolitik, samhørighedspolitikens fonde og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond. En grundig analyse af tildelingerne til biodiversitet vil ikke være mulig før alle programmer om udvikling af landdistrikterne og operationelle programmer er vedtaget. LIFE-programmet er fortsat en lille men meget effektiv finansieringskilde for natur- og biodiversitetstiltag. Fremover støttes også innovationsfinansiering gennem den nyligt lancerede finansieringsfacilitet for naturkapital.

Kommissionen har udviklet en proces, hvorved biodiversitetsrelaterede udgifter kan følges i EU-budgettet, med sigte på mere nøjagtigt at kunne foretage et skøn over integrationen af biodiversitet i programlægningen⁴⁴. Der er også udviklet metoder til at biodiversitetssikre EU-budgettet med henblik på at sikre, at udgifterne ikke har negative virkninger, men i stedet understøtter biodiversitetsmålene.

EU's finansieringsinstrumenter for udviklingssamarbejde er nøglen til at opfylde internationale tilsagn om biodiversitet, navnlig gennem instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og Den Europæiske Udviklingsfond samt partnerskabsinstrumentet. EU's indsats for at styrke mobiliseringen af ressourcer fra disse eksterne instrumenter er fastsat i flagskibsinitiativet "Biodiversity for Life" (B4Life), som blev lanceret i 2014.

3.2. Partnerskaber

Der har været betydelige fremskridt, når det gælder oprettelsen af partnerskaber og inddragelse af interessepartier og civilsamfundet. EU's genlancerede platform for erhverv og biodiversitet understøtter erhvervslivets aktive deltagelse i strategiens gennemførelse. Den forberedende foranstaltning "BEST" ((biodiversitet og økosystemtjenester i de europæiske oversøiske territorier) bidrager til overgangen til hurtig og nem adgang til finansiering af beskyttelse af biodiversitet og bæredygtig anvendelse af økosystemtjenester. EU har også støttet initiativet vedrørende de økonomiske aspekter af økosystemer og biodiversitet i både EU og udviklingslande og har fremmet synergieffekter mellem biodiversitetskonventionen og andre konventioner.

3.3. Udbygning af vidensgrundlaget

Videns- og evidensgrundlaget for EU's biodiversitetspolitik er forbedret ved at strømline indberetningen i medfør af naturdirektiverne og gennem kortlægning og vurdering af økosystemer og deres tjenester, som internationalt anerkendes som den mest avancerede regionale vurderingsordning under Den Mellemsstatslige Videnspolitikplatform vedrørende Biodiversitet og Økosystemtjenester. Rammeprogrammer for forskning og innovation spiller en vigtig rolle ved vurderingen af

⁴⁴ SEC(2015)240.

økosystemtjenester, i samspil med andre EU-midler. Horisont 2020 støtter integrerede vurderinger og videnskabelig/politiske grænseflader med fokus på naturbaserede løsninger. En anden kilde til støtte er midler fra samhørighedspolitikken til forskning og innovation. Der er dog stadig store data- og videnslaker, herunder navnlig for så vidt angår havmiljøet, vurderingen af økosystemers sundhed og forbindelser til økosystemers tjenester og modstandsdygtighed. Det bør prioriteres at styrke integration og åben adgang til data fra biodiversitetsovervågning og -indberetning i medfør af relevant EU-lovgivning (inden for landbrug, fiskeri og regionalpolitik) i resten af gennemførelsesperioden. EU's eksterne instrumenter har ført til oprettelsen af regionale observatorier i lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, som skal give beslutningstagerne bedre information til brug ved forvaltningen af naturressourcer.

4. KONKLUSION

Midtvejsevalueringen af fremskridtene med EU's biodiversitetsstrategi viser, at biodiversitetsmålene for 2020 kun kan nås, hvis gennemførelses- og håndhævelsesindsatsen bliver væsentligt modigere og mere ambitiøs. Med den nuværende gennemførelses-hastighed vil tabet af biodiversitet og forringelsen af økosystemtjenester fortsætte i hele EU og globalt, hvilket har betydelige konsekvenser for biodiversitetens evne til at dække vores fremtidige behov.

Der er gjort fremskridt med at opstille vigtige politiske rammer: den nye fælles fiskeripolitik, forordningerne om invasive fremmede arter og om tømmer samt indførelse af bestemmelser om biodiversitet i bilaterale handelsaftaler, for blot at nævne nogle få. Den reformerede fælles landbrugspolitik giver mulighed for en forbedret integration af biodiversitetshensyn, men det op til medlemsstaterne, om det bliver en succes. Kommissionen har understøttet og suppleret medlemsstaternes og regionale og lokale myndigheders indsats ved at håndhæve miljølovgivning, udfylde huller i lovgivningen, ved at udstede vejledninger, stille midler til rådighed og fremme partnerskaber og forskning og udveksling af bedste praksis. Der er en stor mængde positive erfaringer, der kan tjene som eksempel ved omsætningen af EU's biodiversitetsmål i den tilbageværende periode frem til 2020.

Det er absolut nødvendigt at intensivere gennemførelsen af foranstaltninger for alle målene og at sikre, at principperne i de politiske rammebestemmelserne anvendes fuldt ud i praksis. Hvis biodiversitetsmålene for 2020 skal nås, forudsætter det stærke partnerskaber og fuld deltagelse og indsats fra vigtige aktører på alle niveauer, navnlig for så vidt angår færdiggørelsen af Natura 2000-nettet for havområder, sikring af en effektiv forvaltning af Natura 2000-lokaliteter og gennemførelsen af forordningen om invasive fremmede arter, samt at overveje det bedste middel til at skabe bevidsthed om vores naturkapital i EU som helhed.

At nå dette mål vil også kræve en mere **virkningsfuld integration** i en lang række politikker gennem at fastsætte sammenhængende prioriteter, som bakkes op med tilstrækkelige midler, navnlig i sektorerne **landbrug og skovbrug**, som tilsammen udgør 80 % af arealanvendelsen i EU, i **havsektoren/fiskerisektoren** og inden for regional udvikling. EU's finansieringsinstrumenter kan bidrage til denne proces. Hvis vi når målene for biodiversitet, vil det også bidrage til dagsordenen for vækst og beskæftigelse, til fødevarer- og vandforsynings-sikkerhed, til livskvaliteten og til omsætningen af bæredygtige udviklingsmål globalt og i EU.