



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 3.5.2011  
SEC(2011) 541 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**РЕЗЮМЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*Accompanying document to the*

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО  
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И  
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Нашата застраховка живот, нашият природен капитал: стратегия на ЕС за  
биологичното разнообразие до 2020 г.**

{COM(2011) 244 окончателен}  
{SEC(2011) 540 окончателен}

## **1. ВЪВЕДЕНИЕ**

През март 2010 г. Европейският съвет прие амбициозна нова водеща цел за биологичното разнообразие, която да замени изтичащата през 2010 г. цел. Новата водеща цел призовава да бъде спряна загубата на биологично разнообразие и влошаването на екосистемните услуги до 2020 г. и те да бъдат възстановени, доколкото това е осъществимо, като същевременно се засили приносът на ЕС за предотвратяване на загубата на биологично разнообразие в световен мащаб.

Настоящата рамка на политиката в областта на биологичното разнообразие няма да даде възможност на ЕС да достигне водещата си цел за 2020 г. Затова Съветът призова Комисията да разработи нова стратегия, която следва да включва както цели, така и необходимите, осъществими и икономически ефективни мерки и действия за постигането им. Съветът поиска стратегията да отразява евентуалните крайни резултати от десетата среща на конференцията на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие (КС 10 по КБР), проведена през октомври 2010 г. в Нагоя, Япония, и да бъде завършена възможно най-скоро след тази среща.

## **2. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА**

Базовият сценарий на ЕС за биологичното разнообразие за 2010 г. показва, че средно едва 17 % от оценените местообитания са с благоприятен природозащитен статус, а до 25 % от животинските видове в ЕС са изправени пред опасността от изчезване. Повечето услуги от екосистемите вече не могат да осигурят оптимално качество и количество на основните услуги, като например опрашване на културите, чист въздух и вода и контрол на наводненията или ерозията, които подпомагат много икономически дейности.

Биологичното разнообразие в Европа продължава да бъде сериозно заплашено от загуба на местообитания, дължаща се на промени в земеползването и разпокъсаност, замърсяване, прекомерна експлоатация/неустойчиво използване на ресурсите, инвазивни видове и изменение на климата. Този натиск е или постоянен, или с нарастваща сила. Подобно е положението и в световен мащаб. Натискът се засилва от косвени фактори, свързани например с демографски и културно обусловения избор/начин на живот, пазарните неуспехи и икономическата структура, размери и растеж.

Това влошаване и тази загуба имат значителни екологични, икономически и социални последици в рамките на ЕС и в световен мащаб. Например загубата на крайречни влажни зони оказва въздействие върху обществото като цяло поради намалената защита от наводнения, по-слабото пречистване на водите, намалелите услуги за отдих и развлечения и намаленото съхранение на въглерод. Някои стопански отрасли са особено засегнати, тъй като зависят — пряко или косвено — от биологичното разнообразие и предоставяните от екосистемите услуги. Загубата на биологично разнообразие оказва въздействие и върху заетостта, тъй като едно от всеки шест работни места в Европа е свързано по един или друг начин, пряко или непряко, с околната среда и биологичното разнообразие. Загубата на биологично разнообразие ограничава и предоставянето на няколко екосистемни услуги, които са от

първостепенно значение за поддържане на здравето на населението — от осигуряването на храна и питейна вода до осигуряването на чист въздух и лекарства. Освен това тя оказва силно влияние върху териториалното сближаване в ЕС, тъй като биологичното разнообразие и екосистемите укрепват социалната структура и идентичността на много европейски региони.

Действията, предлагани в настоящия документ, са действия, при които ЕС има най-висока добавена стойност и възможности за въздействие. Ясно е обаче, че без успоредни действия на равнището на държавите-членки предлаганите действия няма да са достатъчни, за да се постигне целта за спиране на загубата на биологично разнообразие. Успехът при постигане на водещата цел за 2020 г. ще зависи от комбинация от мерки на равнище ЕС и мерки на национално, регионално или местно равнище, в съответствие с принципа на субсидиарност. Може да е необходимо действията да се различават в различните държави-членки и региони.

### 3. ОБЩИ И СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ

Общата цел е постигането на целта на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г. и нейните три компонента. Постигането на водещата цел до 2020 г. се разглежда също така като междинна стъпка към достигане на целта, очертана във визията за 2050 г., и като средство за изпълнение на ангажимента на ЕС по отношение на глобалните цели за биологичното разнообразие до 2020 г.

Определени са специфични цели, като се отчитат факторите, довели до неуспеха на ЕС да изпълни целта си за 2010 г., както и необходимостта да бъдат отразени глобалните цели за биологичното разнообразие, договорени по време на КС 10 по КБР. Оценката на съществуващата политика и законодателство на ЕС показва, че по отношение на два от преките фактори за загубата на биологично разнообразие, а именно изменението на климата и замърсяването, няма съществени пропуски в политиката. За разлика от тях по отношение на промяната в земеползването, прекомерната експлоатация/неустойчивото използване на ресурсите и инвазивните чужди видове има съществени пропуски. В резултат на това три специфични цели са насочени към справяне с тези фактори. Останалите три специфични цели отговарят на визията за 2050 г. и на водещата цел за 2020 г. за поддържане и подобряване на биологичното разнообразие и услугите от екосистемите в ЕС (в рамките на мрежата от защитени зони „Натура 2000“ и извън нея) и в световен мащаб.

След това са разгледани варианти за оперативни цели и различни степени на амбициозност въз основа на потенциала им да постигнат ефикасно подобрене на базовия сценарий до 2020 г., за да бъдат изпълнени общата цел и визията. По-долу са представени шест оперативни цели (таблица 1).

Общи цели	Специфични цели	Оперативни цели
Спиране на загубата на биологично разнообразие и влошаването на услугите от екосистемите в ЕС до 2020 г.	Пълно прилагане на директивите за птиците и местообитанията	Цел 1 — Да се спре влошаването на състоянието на всички видове и местообитания, обхванати от законодателството на ЕС за защита на природата, и да се постигне значително и измеримо подобрене в състоянието им, така че до 2020 г. в сравнение с настоящите оценки: i) броят на оценките, показващи подобрен природозащитен статус съгласно Директивата за местообитанията, да се увеличи със 100 % за местообитанията и с 50 % за видовете; и ii) броят на оценките, показващи сигурен или подобрен статус съгласно Директивата за

		птиците, да се увеличи с 50 % за видовете.
	Увеличаване на приноса на селското и горското стопанство за поддържане и подобряване на биологичното разнообразие*	<p>Цел 3а — До 2020 г. да бъдат максимално увеличени използваните земеделски площи в пасищата, обработваемите земи и трайните насаждения, които са обхванати от свързани с биологичното разнообразие мерки в рамките на ОСП, така че да се гарантира опазване на биологичното разнообразие и да се допринесе за измеримо подобрене(*) в природозащитния статус на видовете и местообитанията, които зависят или са засегнати от селското стопанство, и в осигуряването на услуги от екосистемите, в сравнение с базовия сценарий на ЕС за 2010 г., като по този начин се способства за подобряване на устойчивото управление.</p> <p>Цел 3б — До 2020 г. да се въведат планове за управление на горите или равностойни инструменти в съответствие с устойчивото управление на горите (УУГ)<sup>1</sup> за всички гори, които са публична собственост, и за горски стопанства над определен размер(**) (който се определя от държавите-членки или регионите и се оповестява в техните програми за развитие на селските райони), които получават финансиране в рамките на политиката за развитие на селските райони на ЕС, така че да се допринесе за измеримо подобрене(*) в природозащитния статус на видовете и местообитанията, които зависят или са засегнати от горското стопанство, и в осигуряването на свързаните с него услуги от екосистемите, в сравнение с базовия сценарий на ЕС за 2010 г.</p> <p>(*) Подобрието и за двете цели следва да се измерва спрямо количествените целеви показатели за подобряване на природозащитния статус на видовете и местообитанията от интерес за ЕС по цел 1 и за възстановяване на нарушени екосистеми по цел 2.</p> <p>(**) За по-малките горски стопанства държавите-членки могат да предоставят допълнителни стимули за насърчаване приемането на планове за управление или равностойни инструменти, които са в съответствие с УУГ.</p>
	Гарантиране на устойчиво използване на рибните ресурси	Цел 4 — Да се постигне максимален устойчив улов (MSY) <sup>2</sup> до 2015 г. Да се постигне такова разпределение на популацията по възраст и размер, което е показателно за наличието на здрава популация, чрез управление на риболова без значителни неблагоприятни въздействия върху другите запаси, видове и екосистеми, в подкрепа на постигането на добро екологично състояние до 2020 г. съгласно изискванията на Рамковата директива за морска стратегия.
	Борба с инвазивните чужди видове	Цел 5 — До 2020 г. инвазивните чужди видове (ИЧВ) и техните пътища да бъдат идентифицирани и подредени по приоритет, приоритетните видове да бъдат контролирани или унищожени, а пътищата да бъдат управлявани с цел предотвратяване на въвеждането и установяването на нови ИЧВ.
Възстановяване на екосистемните услуги, доколкото това е осъществимо	Поддържане и възстановяване на екосистемите и предоставяните от тях услуги	Цел 2 — До 2020 г. екосистемите и предоставяните от тях услуги да се запазят и подобрят чрез създаване на „зелена инфраструктура“ и възстановяване на поне 15 % от нарушените екосистеми.
Засилване на приноса на ЕС за предотвратяване на загубата на биологично	Подпомагане на предотвратяването на загубата на биологично разнообразие в	Цел 6 — До 2020 г. ЕС да засили приноса си за предотвратяване на загубата на биологично разнообразие в световен мащаб.

<sup>1</sup> Както е определено в SEC(2006) 748.

<sup>2</sup> ЕС се ангажира с целта да постигне равнища на максимален устойчив улов до 2015 г. на Световната среща на високо равнище за устойчиво развитие през 2002 г. и с новата цел за 2020 г. в областта на рибарството, приета по време на КС 10 по КБР.

разнообразие в световен мащаб	световен мащаб	
-------------------------------	----------------	--

**Таблица 1:** Общи и специфични цели и оперативни цели

#### 4. МЕРКИ И СВЪРЗАНИТЕ С ТЯХ ВЪЗДЕЙСТВИЯ

За всяка цел се предлага съгласуван набор от допълващи се мерки, необходими за постигането ѝ. Вероятните въздействия на тези мерки са анализирани по екологични, икономически и социални критерии, с разграничаване по вид мярка, когато е целесъобразно.

Тъй като много от мерките ще бъдат доразвити и анализирани във връзка с оценките на въздействието, които ще бъдат предприети в контекста на други предстоящи предложения за политика, въздействията са оценени предимно от качествена гледна точка (Таблица 2). Където е възможно, е даден порядъкът на съвкупните количествени въздействия, а за илюстрация са дадени и конкретни примерни случаи, обикновено на ниво проект. Направена е също оценка на разпределението на въздействията в рамките на ЕС и очакваните въздействия в международен план, когато е приложимо.

		Екологични	Икономически	Социални
Цел 1	+	Увеличение на биологичното разнообразие и екосистемните услуги от включените в „Натура 2000“ обекти, по-добра издръжливост на стресови фактори, като например изменението на климата. Синергии с Рамковата директива за водите и Рамковата директива за морска стратегия.	По-големи ползи от екосистемните услуги. Ограничени възможности за частна стопанска дейност в „Натура 2000“.	По-голяма заетост в селските райони в дългосрочен план.
	-		Дял от общите разходи за управление: 5,8 млрд. EUR годишно.	Възможни краткосрочни загуби на работни места поради ограничения достъп до ресурси.
Цел 2	+	Поддържане и подобряване на екосистемите и предоставяните от тях услуги, като например чист въздух и вода, съхранение на въглерод и контролиране на природните бедствия. Повишена издръжливост на екосистемите и намалена уязвимост спрямо изменението на климата. Синергии с Рамковата директива за водите и Рамковата директива за морска стратегия.	По-големи ползи от екосистемните услуги. Липсват обобщени оценки за ползите, но основаващите се на проекти данни за съотношенията ползи/разходи са в диапазона от 3 до 75. Нови инвестиционни възможности за предприятията и потенциал за иновации. Ползи, свързани със смекчаване на последиците от изменението на климата.	Множество социални ползи в градските и селските райони, като например положителни въздействия върху здравето и качеството на живот, естетически и психологически ползи, намалено излагане на природни бедствия, нови възможности за работа във възстановяването и опазването.
	-		Разходи от порядъка на няколко милиарда годишно, но по-скъпо струващите инвестиции в сивата инфраструктура могат да бъдат заменени с инвестиции в зелена инфраструктура.	

Цел 3	+	Поддържане и подобряване на земеделските и горските екосистеми и предоставяните от тях услуги, включително съхранение на въглерод, предотвратяване на ерозията, контрол на замърсяването и пречистване на водите. Синергии с Рамковата директива за водите.	Създаване на нови възможности за диверсификация в селскостопанския сектор; увеличаване доходите на земеделските производители в районите, включени в Natura 2000, и районите с висока природна стойност; повишена конкурентоспособност и диверсификация в сектора на горското стопанство.	Принос за развитието на селските райони в по-малко облагодетелстваните райони; нови работни места.
	-		Разходи, свързани с финансирането на мерките по стълб 1 и стълб 2, които ще участват отчасти в разходите за управление на районите, включени в Natura 2000, и районите с висока природна стойност. Вероятно е да има промяна в приоритетите за разходите, а не в нетните разходи. Административните разходи във връзка с плановете за управление на горите са достатъчно компенсирани от плащанията за развитие на селските райони.	
Цел 4	+	Повишени и по-устойчиви равнища на рибните популации, поддържане и подобряване на морските екосистеми и предоставяните от тях услуги. Синергии с Рамковата директива за морска стратегия.	Положително дългосрочно въздействие върху доходите от рибарство. Повишена ефективност на публичните разходи.	Предотвратяване на отрицателното въздействие върху заетостта в случай на изчерпване на рибните запаси.
	-		Отрицателни краткосрочни въздействия върху доходите от рибарство. По-високи разходи за управление с цел избягване на неблагоприятни въздействия върху екосистемите.	Краткосрочна социална цена вследствие на намаляването на флота в риболовния сектор.
Цел 5	+	Намаляване на натиска на ИЧВ върху видовете и местообитанията. Силни синергични ефекти с другите цели, например възстановяването на екосистемите.	По-малки икономически щети. По-груби изчисления ползите, под формата на избегнати разходи от вреди, са между 1 и 9 млрд. EUR годишно.	Намалени неблагоприятни въздействия върху човешкото здраве, избегнати отрицателни последици за заетостта, подобрени услуги в областта на културата и дейности за отдих.
	-		40—190 млн. EUR годишно.	
Цел 6	+	Подобряване на биологичното разнообразие в световен мащаб, особено в развиващите се страни, увеличение на екосистемните услуги, като например съхранение на въглерод, снабдяване с вода, водопречистване и водозадържане. Някои подобрения също и в ЕС.	Икономически ползи от биологичното разнообразие и екосистемните услуги, например смекчаване на последиците от изменението на климата, повишени добиви от културите в развиващите се страни в резултат на опрашването. Ползи, свързани с генетичното разнообразие в ЕС и развиващите се страни (косметични продукти и лекарства). Протоколът за	Намаляване на бедността. Намален риск от социални въздействия на природните бедствия. Ползи за здравето. Подобрен стандарт на живот за местните общности чрез споделяне на ползите, свързани с традиционните познания.

		достъпа до генетични ресурси и за честното и справедливо споделяне на ползите, произтичащи от употребата им, осигурява правна сигурност по отношение на достъпа до ресурси за дружествата от ЕС.	
	-	Приносът на ЕС за финансиране на глобалното биологично разнообразие трябва да се увеличи до 2020 г.; цената на Протокола за достъпа до генетични ресурси и за честното и справедливо споделяне на ползите, произтичащи от употребата им, за промишлеността на ЕС.	

**Таблица 2:** Основни разходи и ползи от постигането на целите

В доклада се разглежда определянето на приоритети на действията в рамките на всяка цел. С цел 2 и цел 5 се слага начало на мерки в области, които понастоящем не са част от рамката на политиката на ЕС за биологично разнообразие и имат добър потенциал да дадат значими и скорошни резултати. Независимо от това, по-доброто прилагане и интегриране на отраслово ниво също е от ключово значение за постигане на общите цели.

## 5. ФИНАНСИРАНЕ И УПРАВЛЕНИЕ

Тъй като недостатъчното финансиране беше ключов фактор при неизпълнението на целта на ЕС за 2010 г., ще бъде важно да се осигури подходящо и ефективно финансиране за изпълнение на стратегията за биологичното разнообразие за периода до 2020 г. Докато за някои цели вниманието ще бъде съсредоточено върху ефективното усвояване и преразпределение на съществуващите ресурси, източниците, които съществуват, ще трябва да бъдат увеличени и да бъдат набелязани и насърчени нови източници — както публични, така и частни — на равнището на ЕС, на национално и световно равнище.

В рамките на настоящия програмен период и без да се предопределя резултатът от преговорите по следващата многогодишна финансова рамка, това следва да се постигне чрез рационализиране на наличните ресурси и максимално увеличаване на съпътстващите ползи от различните източници на финансиране, включително финансиране за селското стопанство и развитието на селските райони, рибарството, регионалната политика и изменението на климата. За ефикасното постигане на целта и визията следва да се използват възможностите, предлагани от текущите реформи на политиката (например общата селскостопанска политика (ОСП), общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и политиката на сближаване), новите инициативи в политиките (например водещата инициатива за ефективно използване на ресурсите) и следващите финансови перспективи. Следва да се проучи включването на цели, свързани с биологичното разнообразие, като част от Общата стратегическа рамка, която се разглежда от Комисията, за да се определят приоритетите на финансирането по петте инструмента за финансиране в рамките на политиката за развитие на селските райони, регионалната политика, социалната политика и политиката в областта на рибарството.

Ще са необходими и новаторски механизми на финансиране с цел мобилизиране на средства от публични и частни източници на всички равнища. На равнището на ЕС и на национално равнище реформата на вредните субсидии би могла да предложи възможности в съответствие със стратегията за периода до 2020 г. и глобалната цел на КБР. На равнището на ЕС ще бъдат допълнително мобилизирани плащанията за услуги от екосистемите като възнаграждение за частните и обществените блага от земеделските, горските и морските екосистеми. Следва да бъдат осигурени също така стимули за поощряване на предварителните инвестиции в зелени инфраструктурни проекти и поддържането на услугите от екосистемите, например чрез по-добре насочени потоци на финансиране от ЕС и публично-частни партньорства. Ще бъде разгледан потенциалът за компенсиране на биологичното разнообразие като начин за осъществяване на подхода „без нетни загуби“.

Общите цели на ЕС и КБР трябва да бъдат преследвани чрез комбинация от действия на поднационално, национално и европейско равнище. Това ще изисква тясна координация между всички участници в изпълнението. Предлага се обща рамка за изпълнение, при която всяка държава-членка ще включи целите на ЕС в собствената си национална стратегия и план за действие за опазване на биологичното разнообразие и ще ги допълни с национални цели според необходимостта, като взема предвид също глобалните цели, приети по време на КС 10. Местните и регионалните органи, частният сектор и гражданското общество ще имат също важни роли и тяхното участие в



изпълнението на стратегията трябва да бъде насърчавано и улеснявано на всички равнища.

## **6. НАБЛЮДЕНИЕ, ПРЕГЛЕД, КОМУНИКАЦИЯ И БЪДЕЩИ СЪПКИ**

До 2012 г. Комисията ще разработи, съвместно с други партньори, логическа рамка за съгласувано наблюдение на тенденциите и оценка на напредъка по отношение на мерките и целите, въз основа на базовия сценарий на ЕС за биологичното разнообразие за 2010 г. и оптимизиран набор от съгласувани показатели. Ще се търсят също така синергии и по-добро интегриране със съществуващите инициативи.

Комисията ще продължи да насочва усилията си към попълване на пропуските в познанията, по-специално по отношение на връзките между биологичното разнообразие, екосистемите и предоставяните от тях услуги.

На глобално равнище ЕС подкрепя усилията за създаване на Междуправителствена научно-политическа платформа за биологичното разнообразие и екосистемните услуги (IPBES) с цел укрепване на връзката между науката и политиката.

В консултация с държавите-членки, Комисията ще разработи система за докладване, рационализирана и приведена в съответствие със задълженията за преглед и докладване в рамките на КБР, когато това е възможно. И накрая, ще бъдат положени усилия за по-добро разбиране от страна на обществото на значението на биологичното разнообразие и ролята, която могат да играят всички заинтересовани страни при опазване на биологичното разнообразие и гарантиране на устойчивото му използване.

Въз основа на изложените по-горе приоритети и представените цели и действия Комисията ще представи конкретни предложения и инициативи за постигане на резултати по различните компоненти на стратегията, включително инициатива за зелена инфраструктура до 2012 г., стратегия за борба с инвазивните чужди видове през 2012 г. и законодателно предложение за прилагане на Протокола за достъпа до генетични ресурси и за честното и справедливо споделяне на ползите, произтичащи от употребата им, през 2012 г. Тези предложения и инициативи ще бъдат придружени, според случая, от оценки на въздействието. Текущите процеси на реформи на политиките, включително на ОСП, ОПОР и политиката на сближаване, осигуряват съвременни възможности за засилване на синергиите и постигане на максимална съгласуваност с целите и мерките на стратегията за биологичното разнообразие.

Средносрочният преглед на стратегията ще приключи най-късно в началото на 2014 г., а окончателната оценка — през 2020 г. При необходимост Комисията може да преразгледа целите в светлината на нова информация и да обмисли следващи допълнителни стъпки, отразяващи съответните развития и възникващи приоритети на национално равнище, на равнището на ЕС и в световен мащаб.