

欧盟生物多样性行动计划

——实现欧盟至2010年及未来的承诺

任世平 王景文

(1. 中国科学技术交流中心, 北京 100045)

(2. 河南省科学技术厅, 郑州 450003)

摘 要: 欧盟于20世纪末制定生物多样性战略, 2006年批准实施生物多样性行动计划, 承诺在2010年前停止减少生物多样性、加速恢复欧盟栖息地与自然环境系统的进程、降低全球生物多样性减少的比例。本文对该行动计划对该计划目标和进展情况进行介绍和分析。

关键词: 欧盟; 生物多样性; 行动计划

中图分类号: Q-1 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2009.08.006

长期以来, 欧盟承诺在所属地区停止减少生物多样性。1979年制定欧盟自然法, 1998年制定生物多样性战略。2001年大多数欧盟成员国首次同意停止减少生物多样性。2003年欧委会对欧盟生物多样性战略和行动的有效性所涉及的各领域进行广泛的调查和研究。2006年欧盟批准了新的生物多样性行动计划 (Biodiversity Action Plan, BAP), 目前正在实施。该行动计划的目标为:

- 加强欧盟至2010年停止减少生物多样性的行动;
- 加速恢复欧盟栖息地与自然环境系统的进程;
- 积极推动欧盟至2010年为降低全球生物多样性减少的比例而努力。

行动计划确定了4个重要政策领域和10个重点目标, 并通过成员国和欧盟层面的150个优先领域行动来实现。该行动计划显示出欧盟生物多样性政策的一个重要举措是首次将所有相关的经济领域和政策领域相结合形成一个战略性文件。

为了实现上述目标, 欧盟决定通过第七研发框架计划 (FP7, 2007-2013年) 和新农村发展规

划 (RDR, 2007-2013年) 及其他相关计划和指令对BAP提高经费支持的力度, 特别是强调由欧盟过去的15国增至目前的27个成员国整体规划和计划的协调性和一致性。

减少生物多样性之所以如此至关重要, 主要原因有:

- 经济上——生物多样性对经济直接利益和生活质量产生影响;
- 环境上——生物多样性提供了一系列有效的生态系统服务, 从食品、燃料、肥力土壤、清洁天空和水到服装、药品原材料。生态系统还可以帮助调节气候, 控制水灾和火灾, 预防疾病和虫害的传播, 给农作物施肥和净化水;
- 情感上——生物多样性具有内在的价值;
- 伦理上——人们应有道德责任感, 关心人类生存的地球, 保护各自利益, 为子孙后代造福。

BAP的具体内容如下:

目标1: 保护欧盟最重要的栖息地和物种

“栖息地和鸟类指令 (HBD)” 是欧盟应对减

作者简介: 任世平 (1956-), 女, 硕士, 中国科学技术交流中心 高级工程师; 研究方向: 科技管理。

收稿日期: 2008年7月28日

欧盟生物多样性行动计划（BAP）的构架图

政策一： 欧盟生物多样性	政策二： 欧盟与全球 生物多样性	政策三： 生物多样性 与气候变化	政策四： 知识库
目 标 1，保护欧盟最重要的栖息地和物种； 2，保护和恢复欧盟农村生物多样性和生态系统服务； 3，保护和恢复欧盟海洋环境生物多样性和生态系统服务； 4，加强欧盟范围内地区和国土开发与生物多样性的兼容性； 5，实质上减少对外来入侵物种和外来种基因型对欧盟生物多样性的影响；	目 标 6，实质上加强对生物多样性和生态系统国际管理的有效性； 7，实质上加强对生物多样性和生态系统服务的欧盟援外支持力度； 8，实质上减少全球生物多样性和生态系统服务对国际贸易的影响；	目 标 9，支持生物多样性对气候变化的适应性；	目 标 10，实质上加强对欧盟和全球生物多样性的保护和可持续使用的知识库。
支 持 举 措 1，确保足够的经费支持；2，加强欧盟决策的制定；3，扩大伙伴关系； 4，发展公共教育，提高意识和参与度			
监督评估和检查机制			

少生物多样性的政策主旋。在27个成员国中，这些指令制定了同等水平的自然保护标准并允许在成员国之间为协调保护进行努力，要求以科学的理念引导进程，对整个生态系统要实行合法的强制性管理。指令的宗旨是在欧洲大范围内建立生态保护地网，即：“自然2000网（Natura 2000 Network）”，以达到保护在册的上千种稀有、濒危、特有物种和220个自然栖息地。迄今为止，该网已拥有24,000个保护地，它们的总和至少占欧洲版图的五分之一。因此，这不仅有助于保护稀有物种，同时还保护了宝贵的生态系统及提供了数不尽的野生动物安全避难所。“自然2000网”的重要内容是制定严格的自然保护管理措施，要求所有利益相关者和经济部门保持密切联系以确保长期地、可持续地管理保护地带。“自然2000网”完全遵守可持续发展原则，其目的不是阻止经济活动，而是为积极维护欧洲生物多样性而制定限定性条件。

BAP呼吁欧盟成员国和共同体：

- 批准“自然2000网”，以确保每个国家（特别是新欧盟成员国）在各自领土内有足够的保护地来保护欧盟自然分布区列表中的栖息地和物种；
- 至2010年对陆地和至2012年对海洋分别确定、保护和有效管理自然2000保护地，以确保物种和栖息地的管理和恢复到良好的保护状态和保

护管理的长期性和安全性；

- 确保足够的经费支持长期管理这些保护地，尤其是通过欧盟基金和通过其他土地使用活动中进行集成保护管理。

认识拯救濒危物种协调行动的重要性和需要保证实现“自然2000网”，二者相互一致，为此，BAP呼吁欧盟成员国和共同体：

- 保证至2010年优先物种的保护状态不再恶化，及至2013年大多数物种处于保护状态或朝着良好的保护状态发展；
- 对欧洲最濒危物种实施、评估和发展欧洲大范围物种行动计划；
- 采用有关方法，例如：候鸟飞行路线、缓冲地带、走廊地带，同时至2010年在欧盟国家或地区的保护地之间加强保护地带网的协调性、兼容性和灵活性。

目标2：保护欧盟大范围的农村生物多样性

BAP呼吁欧盟成员国在欧盟农业和农村发展政策（ARDP）及欧盟森林行动计划（FAP）下充分利用各种机会在广大农村促进生物多样性，对国家或地区农村发展计划应配给足够的经费以支持相关的生物多样性措施。特别是在新农村发展规划（RDR，2007–2013年）两个主题中制定了有效

措施,明确指出:“改善环境和农村”,880亿欧元中至少有25%的资金用于该主题和支持与生物多样性潜在利益相关的活动。

BAP强调需要立即执行“水框架指令(WFD)”和加倍努力以减少欧洲水污染。“水框架指令”制定了至2015年使整个欧洲水体达到良好状态的宏伟目标,并要求至2009年底完成对每个流域进行综合开发治理的计划,每个计划要为达到2015年目标而制定行动计划。BAP同样呼吁欧盟成员国保护肥力土壤和恢复宝贵的河流及湿地,因为这样的环境可以缓解潜在的水灾。

关于水污染,BAP制定了特殊的行动:

- 通过认真执行欧盟关于城市污水治理、综合污染预防与控制、大面积燃烧植物和垃圾焚烧的既有指令,努力大幅度减少污染源;

- 通过认真执行欧盟硝酸盐的既有指令和实施农药可持续使用的主题战略,从根本上减少来自农业的污染扩散;

- 本着空气质量和REACH的专题战略原则,继续减少空气坠落污染和有毒化学品的暴露。

目标3: 保护欧盟大范围海洋环境生物多样性

欧洲环海和沿海地对亿万人的健康和极大的欧盟经济财富至关重要。捕鱼业、船舶业和旅游业在漫长和各异的海岸线上进行着“重要地盘”的竞争。这些活动无疑对自然资源、脆弱的海洋和沿海生态系统带来了巨大的压力。污染则是另一个重要问题,80%的海上污染来自于陆地、农业传播或工业。营养负荷导致中毒海藻泛滥以至重金属和其他有害物质沉积在海洋食物链上,带来了潜在的、严重危害人类健康的问题。石油泄漏和海上船舶压载清理也是问题之一,还有外来入侵物种、沿海持续发展和气候变化等诸多问题。对于世界海洋、特别是海上环境,缺少足够的科学数据和复杂的法律内容来显示状况的恶化程度。虽然各种公约对欧盟海域提供了重要框架以保护海洋生态系统,但还是经常缺少法律上的强制执行。

2007年,欧盟通过了更具雄心勃勃的新海洋战略指令(MSD)以拯救欧洲海洋和促进其可持续

使用。该指令与水框架指令一样在同样的生态系统基础上制定措施,即:至2020年使整个欧盟海域达到良好环境状态的目标。建立在既有法规和公约的基础上,它的目标旨在对欧盟海洋环境有一个清晰的预见。在欧盟层次上,建立共同的目标和原则,但还要视欧盟4个海域(东北大西洋、黑海、波罗的海和地中海)的具体情况而进行管理和实施。

BAP呼吁欧盟成员国和共同体保证快速和有效实施海洋战略指令,以使全部欧盟海洋水域拥有良好的环境条件并根据未来欧盟海洋政策的要求整合生物多样性和生态系统。

BAP同样呼吁在新的共同渔业政策(CFP)下尽可能使用可持续性海洋资源。在CFP下,更加强调:

- 制定长期管理和恢复计划以帮助修复已倒塌的鱼库和维护其他保护生物多样性的水平;

- 减少过剩的欧盟捕鱼船队以保持良好的渔业市场;

- 新举措吸纳了保护海洋栖息地和物种,包括“自然2000网”规定的范畴内外;

- 保护鲨鱼和海鸟的共同行动计划(CAP)目前正在制定中。

目标4: 在土地利用和开发中整合生物多样性

欧盟已成为世界上最大和最活跃的经济区域之一。近年来,从政治、社会、文化和经济发展前所未有的数字上已得到证实,尤其是从1998年15个成员国增至到目前27个成员国期间发生了巨大变化。所有这些变化都给经济增长和社会福利带来了重振的机会,但同时也给自然资源和“土地空间”造成了相当大的压力。因此,现在就要对住房建筑和交通、基础设施开发和改变土地利用提出新的要求。许多新的成员国正在从老的计划经济体制向更加开放的市场经济体制过渡。可持续经济增长、改变生产方式和消费方式的影响反映在整个欧盟成员国。过去的20年,20%的建成乡镇和城市无计划地向农村延伸。许多耕地正在被强占、改建或废弃,新的交通设施正在持续飞速建设。预计2007-2013年在新成员国内将建设

12,000公里的高速公路。“千年生态系统评估(MEA)”的结论是欧洲生态系统承受着与其他任何大洲一样的由人类引发的破坏。如果尽早实施保护计划,可将生物多样性的负面影响降到最低点。

欧盟认为,制定一系列的政策以防止地区和国土开发带给环境的负面影响或将负面影响降低到最低点或给予适当的补偿,BAP呼吁所有土地计划和项目都要符合欧盟战略环境评估(SEA)和全面考虑与生物多样性有关的环境负面评估(EIA)。

2001年欧盟通过了SEA,在2007-2013年新的财政期间欧盟对SEA又增加了新的经费支持。为此,BAP要求在欧盟研发框架计划下资助的项目能够对生物多样性进行预测和将负面影响降到最小及尽可能产生积极的作用。

目标5: 减少外来入侵物种的影响

全球旅行和国际贸易的指数不断攀升,虽然给经济带来诸多好处,但同时也传播了非本地或“外来的”植物和动物。与世界其他地方一样,近年来,入侵物种的数量逐渐增加,现已成为生物多样性的主要问题,仅次于栖息地的减少。外来入侵物种不仅仅是环境问题,同时也是重要的经济问题和社会问题。入侵物种往往很难根除,所以首当其冲的是预防它们的到来和尽早解决这些问题。

BAP呼吁共同体:

- 制定欧盟应付外来入侵物种的长远战略;
- 为应对欧盟成员国间出现的外来入侵物种进行信息和经验交流,开发早期预警系统,确保跨国检查措施的全面合作;
- 全面实施关于生物安全的《卡塔赫纳议定书》;
- 确保在涉及环境的转基因生物物质(GMOs)谨慎解禁中保护生物多样性。

对未来,BAP呼吁成员国:

- 制定各成员国针对外来入侵物种的战略;
- 执行由国际海洋组织(IMO)制定的《检测和管理船舶压载水和沉积物的国际公约》。

欧委会最近正在制定欧盟关于外来入侵物种的综合性框架,其目地是从根本上减少对欧洲生

物多样性的影响和将经济、社会的损失降低到最小。根据生物多样性指导原则,该框架预计达到:

- 将破坏性物种的防治放在首位;
- 早期检测和铲除入侵;
- 当铲除不可能时,要保证长期检测和安全措施以防止在欧洲传播。

目标6~8: 加强在全球抗争生物多样性损失中欧盟的作用

由于世界范围的生物多样性持续减少,需要协调国际行动。在《生物多样性公约》(CBD)强有力的支持下,欧盟坚定表态要与减少全球生物多样性做斗争。欧盟认为,作为国际舞台上可靠的伙伴,应该考虑到欧洲高消费方式对世界其他地方产生的影响。

作为世界最大的贸易伙伴,欧洲深深地依靠着来自欧盟以外的、数量可观的食品和资源,如:咖啡、茶、香蕉、蔬菜油、木材和鱼等。这些进口需求的上升有时起到了鼓励出口国过量地开采其资源和减少生物多样性,比如:大量生产棕榈油和大豆引起对热带雨林的乱砍滥伐。

欧盟同时也是世界发展援助的最大贡献伙伴。发展政策明确指出通过政治对话、贸易关系、自由贸易和发展援助来缓解世界贫困。虽然环境政策如保护生物多样性给予了相应的支持,但还需要加快发展合作进程。迄今为止,少数国家确定了将减少生物多样性作为发展合作的优先领域。在新欧盟发展政策(2007-2013年)下,欧盟承诺帮助个别国家和地区将当前重点突出的生物多样性问题作为发展合作计划。

BAP呼吁欧盟成员国和共同体通过以下举措加强生物多样性国际管理的有效性:

- 强调有效的、在世界范围内执行《生物多样性公约》(CBD)和其他生物多样性国际协定;
- 提高生物多样性全球进程的整合力度,如“千年发展目标(MDG)”、世界贸易和减缓气候变化或采取其他措施;
- 促进改善海洋管理以帮助保护海洋生物多样性。

BAP还呼吁通过以下举措从根本上减少全球生物多样性对国际贸易的影响:

- 确定欧盟贸易对第三国生物多样性的重大影响并采取措施以减少这些影响；

- 加强世界贸易组织（WTO）协定和与生物多样性相关的国际协定的联系，并促进“非贸易组织（non-trade concern）”对生物多样性的承诺以减少全球化的生态负面影响；

- 促进全面执行“关于对遗传资源获取和公正、公平地分享所产生的惠益其利用”的《生物多样性波恩准则》及其他国际协定；

- 为了可持续资源，保证木材进口，与非法采伐斗争，采取预防措施并将砍伐森林的现象降到最低点或有所缓解；

- 确保执行双边渔业协定，不大量消耗或破坏欧盟以外的海洋生态系统；

- 确保在欧盟有效执行《濒危物种国际贸易公约》（CITES）和检查非法野生动物的贸易。

关于欧盟对外关系和发展合作，BAP要求：

- 在国家或地区战略计划内，要有足够的资金用于降低生物多样性的减少；

- 国家环境数据图表系统化地描画出每个国家或地区战略计划以助于整合生物多样性的需求；

- 对全部战略计划草案系统化地完成环境评估，对欧盟资助的发展项目应进行环境影响评估（EIA）以避免出现生物多样性的负面影响；

- 建立支持欧盟以外的保护项目专项资金。

目标9：支持适应气候变化的生物多样性

欧盟在全球气候变化的道路上起着领军的作用。其目标是与第一次工业革命时期相比限制全球平均气温不超过2摄氏度并朝着低碳经济方向发展。为了实现这个雄心勃勃的目标，欧委会正在为欧洲新的未来气候与能源政策而努力，主要目标是与1990年相比至2020年欧盟温室气体（GHG）排放至少减少20%，如果其他工业国家同意的话将减少30%。

新的建议还增强可再生能源资源如风能、太阳能和生物质生产，目前可再生能源的比例占欧盟能耗的8.5%，目标是至2020年翻一番达到20%的比例，同期生物燃料达到占汽油和柴油10%的比例。

由于气候变化对全球生物多样性的潜在影响，

BAP批准了以下新的举措，并呼吁欧盟成员国和共同体通过以下举措：

- 认识到生物多样性和生态系统在减少负面影响中能起到重要作用，对气候变化采取相关的步骤以减少水灾、防止或消弱温室气体的侵蚀；

- 确保批准的所有缓解或适应与气候变化做斗争的措施不对生物多样性产生负面影响，如对生物多样性大范围的环境风险进行评估；

- 保证气候变化和生物多样性之间完全适合。

BAP还呼吁采取行动：

- 加强保护领域网的适应性和互联性，如自然2000网，以确保继续执行拯救适应气候变化的物种避难所行动；

- 通过支持那些物种和有风险的栖息地而制定的有针对性的优先行动计划，积极帮助欧洲生物多样性适应气候变化。

目标10：强化知识基础

尽管对生物多样性研究已有十几年的时间了，但人们对其认知的程度和如何开展生态系统工作的能力仍相对有限。而知识的匮乏不应仅停留在无休止地争论上。人们已十分清楚地认识到生物多样性的减少还在延续，生态系统处于巨大的压力，可持续管理和预防应用措施迫在眉睫。加强对生物多样性的认识和生态系统的服务十分重要。在欧洲，成功的欧盟研发及示范活动框架计划已帮助提高了知识基础。这些计划有助于欧盟实施对生物多样性、土地使用、气候变化研究等科技政策方面的措施。

BAP呼吁欧盟成员国和共同体通过以下举措：

- 加强独立的科学建议和为填补边缘地域科学政策的空白而建立相应的机制；

- 在欧盟第七研发框架计划（FP7）下，划拨适当的经费给欧洲和国家层面的生物多样性研究，并加强对欧洲栖息地和物种的现状、发展趋势和分布研究；

- 加强对生物多样性最明显压力的研究，开发和试验预防及减灾的项目；

- 建立有效和广泛的生物多样性欧洲研究区（ERA）；

- 建立共同数据标准和质量保证程序以允许

欧洲和国家生物多样性数据库之间互通。

BAP的支持举措:

为了实现BAP的目标,需要欧盟和成员国提供足够的经费支持。同时还需要协调欧盟和成员国的各种活动以确保欧盟保护生物多样性的一致性和有效性。因此,特制定如下举措:

- 在各种欧盟经费计划中,确保对“自然2000网”和大范围环境中的生物多样性给予足够的经费支持;

- 加强欧盟的决策进程,以保证对整个欧盟和国家生物多样性政策的整合及筛选对生物多样性潜在影响的新创议。鼓励在欧盟生物多样性行动和成员国相关行动之间进行进一步的协调和一致性;

- 确保在欧盟范围内与保护生物多样性所有重要利益相关者的合作活动;

- 提高意识并鼓励公众参与保护生物多样性的创议。

启示:

保护生物多样性关系到人类未来的生存,人类要爱护唯一的地球。欧盟在重视生物多样性的研究和制定相关行动计划和措施方面走在世界前列。实际上,我国早在1994年就制定了《中国生物多样性保护行动计划》,其中涉及7个领域的目

标,包括26项行动方案。比较中国和欧盟两个《生物多样性行动计划》,有许多目标和行动大致相同,但也有不同之处,如:实质上减少全球生物多样性和生态系统服务对国际贸易的影响、支持生物多样性对气候变化的适应性、发展公共教育、提高意识和参与度等方面在我国的《行动计划》中尚未囊括。由于中国生物多样性是全球生物多样性的的重要组成部分,是生物多样性特别丰富的国家之一,保护好中国生物多样性将会对保护全人类自然遗产具有十分重要的意义。■

参考文献:

- [1] The European Union's Biodiversity Action Plan
——Halting the loss of biodiversity by 2012 - and beyond (ISBN 978-92-79-08071-5) .
- [2] <http://www.irma-programme.org> (2009年6月2日) .
- [3] <http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds> (2009年6月2日) .
- [4] <http://www.iberianature.com/material> (2009年6月5日) .
- [5] http://ec.europa.eu/fisheries/index_en.htm (2009年6月5日) .
- [6] <http://www.europe-aliens.org> (2009年6月8日) .
- [7] <http://www.ecofac.org> (2009年6月8日) .
- [8] <http://www.branchproject.org> (2009年6月10日) .
- [9] <http://www.countdown2010.net> (2009年6月10日) .
- [10] 中国履行《生物多样性公约》国家报告(中国环境保护部网站) (2009年6月10日) .

The European Union's Biodiversity Action Plan

——halting the loss of biodiversity by 2010 and beyond

REN Shiping WANG Jingwen

(1. China Science and Technology Exchange Center, Beijing 100045)

(2. Henan Province Science and Technology Department, Zhengzhou 450003)

Abstract: The European Union set up the Biodiversity Strategy at the end of 20th century, approved the EU Biodiversity Action Plan (BAP) in 2006 and promise to halt the loss of biodiversity by 2010, accelerate the recovery of habitats and natural systems in the EU and reduce the rate of biodiversity loss worldwide. This article introduces and analyzes the principal objective and development of BAP.

Key words: European Union; biodiversity; action plan