



欧洲委员会

布鲁塞尔，2020 年 5 月 20 日

COM (2020) 380 最终版

欧洲委员会

致欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会及区域委员会的通告

欧盟 2030 年生物多样性战略

让自然重回我们的生活

1. 生物多样性——亟需采取紧急行动

从世界上最大的雨林到小型公园和花园，从蓝鲸到显微镜方可一睹真容的真菌，地球上各类非凡的生物形成了生物多样性。人类不但是这张生命之网的一部分，也完全依赖于它而存在：它为我们提供所啖之食，过滤我们所饮之水，并为我们提供呼吸的空气。大自然不仅对我们的身心健康至关重要，对社会应对全球变化、卫生威胁和灾难的能力也起到举足轻重的作用。**我们的生活需要大自然。**

一个健康和富有韧性的社会依赖于它是否能为大自然提供其所需的空间。近期新型冠状病毒（COVID-19）的大流行使得保护和恢复自然的需要变得更加紧迫。但同时，大流行病也令人们日益认识到我们自身健康与生态系统健康之间的联系。它昭示了建立可持续供应链和消费模式的必要性，而后的建立突破不了地球的边界。这也反映了如下一个事实：随着自然的破坏¹，传染病的出现和传播风险也会同步增加。因此，保护和恢复生物多样性，维护生态系统良好运转，对于**提升我们自身韧性并防止未来疾病的发生和传播至关重要。**

对自然保护和修复进行投资，对于欧洲是否能从新型冠状病毒（COVID-19）危机中恢复经济也极为关键。经济重启过程中，一个至关重要的方面是要避免重归并受困于以往破坏性的旧习惯。欧盟增长战略《欧洲绿色新政》将成为我们复苏的指南针，它能够确保经济服务于人民和社会，并回馈自然，而不是向自然索取更多。**有关生物多样性的商业案例**具有很强的说服力。工业企业依赖基因、物种和生态系统服务为其生产提供关键投入，对于医药产品尤为如此。全球 GDP 的一半以上都依赖于自然及其提供的服务，其中三个主要经济部门——建筑、农业及食品饮料行业——都高度依赖于它而存在²。

对于许多经济部门而言，生物多样性的保护具有潜在的直接经济利益。例如，保护海洋资源可使海鲜食品行业的年利润增加 490 亿欧元以上，而保护沿海湿地则因洪涝灾害损失的降低，每年为保险业节省约 500 亿欧元³。据估算，一项行之有效的全球现存野生自然资源保护计划的总收益/成本比至少可达到 100 比 1⁴。包括恢复富含碳的栖息地和气候友好型农业在内的**自然资本投资**被认为是五项最重要的财政复苏政策之一，这些政策都具有较高的乘数效应和积极的气候影响力⁵。欧盟必须挖掘这种潜力，以确保复苏中的繁荣、可持续性和韧性。

生物多样性对于保障**欧盟和全球粮食安全**也至关重要。生物多样性的丧失对我们的粮食体系形成威胁⁶，将我们的粮食和营养安全置于危险之中。生物多

¹ 生物多样性和生态系统服务政府间科学-政策平台（IPBES）（2019 年），政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台关于生物多样性和生态系统服务的全球评估报告政策制定者摘要，第 12-13 页，A.2.

² 世界经济论坛（2020 年），不断上升的自然风险：为何自然危机对商业和经济也很重要

³ Barbier 等（2018），挽救生物多样性要付出怎样的代价

⁴ Balmford 等（2002），保护野生自然环境的经济原因

⁵ Hepburn 等（2020），新型冠状病毒（COVID-19）财政复苏方案会加速还是阻碍气候变化进程？史密斯学院工作论文 20-02

⁶ 世界经济论坛（2020），2020 年全球风险报告

样性也能促进健康有营养的饮食并改善农村生计和农业生产力⁷。例如，世界上75%以上的粮食作物都依靠动物授粉⁸。

尽管存在如此紧迫的道德、经济和环境上的必然要求，**自然仍处于危机状态当中**。生物多样性丧失的五个最主要直接驱动因素⁹——即土地和海洋利用的变化、过度开发、气候变化、污染和外来入侵物种——正在令自然迅速消失。我们观察到日常生活中的变化：水泥砖墙从绿地当中跃然升起，荒野在我们视野当中消失，面临灭绝危险的物种越来越多，严重程度超过人类历史上任何时期。在过去四十年中，由于人类活动¹⁰，全球野生动植物种群减少了60%。地球表面近四分之三的地区已经改变¹¹，大自然被挤压蜷缩于地球上一个越来越小的角落。

生物多样性危机和气候危机之间是有内在联系的。气候变化通过干旱、洪水和野火等形式加速了对自然世界的破坏，而自然的丧失和不可持续利用反过来又成为气候变化的主要驱动力。但是，正如危机是环环相扣的一样，解决方案也是如此。**在应对气候变化的过程中，自然是我们的关键盟友**¹²。大自然能够调节气候，而基于自然的解决方案¹³——例如保护和修复湿地、泥炭地及沿海生态系统，或以可持续方式管理海域、森林、草原和农用地等——对降低排放和适应气候变化发挥着至关重要的作用。植树造林和部署绿色基础设施将帮助我们为城市降温并减轻自然灾害的影响。

生物多样性丧失和生态系统崩溃是未来十年人类面临的**最大威胁之一**¹⁴。它们还威胁着我们的经济基础，**无所作为的代价极为高昂**，而且预计还会越来越高¹⁵。1997年到2011年期间，由于土地覆盖的变化，全世界每年在生态系统服务上的损失据估计达到3.5-18.5万亿欧元，另外，因土地退化导致的损失则估计达到5.5-10.5万亿欧元。具体而言，生物多样性的丧失导致农作物减产，渔获变少，洪水和其它灾害引发的经济损失增加，另外还导致潜在的新药来源的丧失¹⁶。

欧盟已做好准备，愿意展现其扭转生物多样性丧失态势的雄心，并以身作则，以行动引领世界，在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会上协助达成并采纳变革性的2020年后全球框架。该框架应建立在有雄心的纲要目标基础上，以确保到2050年，**全球所有生态系统都得以恢复，具有韧性并获得充分保护**。世界应奉行净收益原则，尽量回馈于大自然，而非索取更多。作为其中的一部分，世界应至少在可避免的情况下，致力于消除人为因素造成的物种灭

⁷ 联合国粮农组织（2019），世界粮食和农业生物多样性状况

⁸ IPBES（2019），政策制定者摘要，p. 3, A1

⁹ IPBES（2019），政策制定者摘要，pp. 17-19, B.10-B.14; 欧洲环境署（2019），欧洲环境—2020年状况与展望

¹⁰ 世界自然基金会（2018），地球生命力报告-2018：设定更高目标

¹¹ IPBES（2019），政策制定者摘要，p4, A4

¹² 同上

¹³ <https://ec.europa.eu/research/environment/index.cfm?pg=nbs>

¹⁴ 世界经济论坛（2020年），2020年全球风险报告

¹⁵ 经济合作与发展组织（OECD）（2019），生物多样性：金融与经商行动案例

¹⁶ 同上

绝。

本战略阐明了欧洲应怎样做，才能帮助实现这一目标。作为一个里程碑，它旨在确保遵照《2030 年可持续发展议程》和《巴黎气候变化协定》设定的目标，**到 2030 年使欧洲的生物多样性走上恢复之路**，造福人类、地球、气候和我们的经济。它意在应对导致生物多样性丧失的五个主要驱动因素，提出了一个增强的治理框架，以填补剩余空白，确保欧盟法律得到充分执行，并致力于汇聚当前一切努力。在精神和行动层面上，本战略是富于进取和激励人心的。它昭示了这样一个事实，即**单单依赖监管是不足以保护和恢复自然的**。它将需要公民、企业、社会伙伴以及科研与知识界采取共同行动，同时还需要在地方、区域、国家和欧洲各级间建立牢固的伙伴关系。本战略与冯德莱恩主席的《施政纲领》和《欧洲绿色新政》中提出的雄心和承诺保持一致。

在 COVID-19 大流行病蔓延高峰期通过的这一战略，也将成为欧盟复苏计划的核心要素。它必将在预防未来人畜共患病疫情，构建防疫韧性，并为恢复欧盟经济提供直接商业和投资机会方面发挥关键作用。

所有新的举措和提议将以委员会更佳监管工具为支撑。影响评估将建立在公众意见征询和对环境、社会和经济影响识别的基础上，确保所有举措以最有效、负担最轻的方式实现其目标，并兑现“无害”的绿色宣誓。

2. 欧盟的自然保护和修复工作

虽然欧盟在保护自然、恢复栖息地和物种方面拥有各类法律框架、战略和行动计划，但是保护工作还不完善，恢复工作规模很小，相关立法的实施和执行尚存在诸多不足¹⁷。

为使生物多样性在 2030 年之前得以恢复，我们需要加强自然保护和恢复工作。这应该通过改善和**扩大我们的保护区网络**以及制定雄心勃勃的《**欧盟自然修复计划**》来实现。

2.1. 连贯完整的保护区网络

生物多样性在保护区表现更为突出。但是，当前受法律保障的保护区网络，包括那些受到严格保护的保护区，其规模并不足以保护生物多样性。有证据表明，《生物多样性公约》确定的目标对于充分保护和恢复自然仍显不足¹⁸，这方面还需全球共同努力，同时，欧盟本身也需要加强和改善其自然保护工作，并建立一个真正**连贯完整的跨欧洲自然网络**。

扩大保护区也是经济上的当务之急。相关海洋系统研究估算，对海洋保护

¹⁷ 欧盟 2020 年生物多样性战略中期审查（COM（2015）478 和 SWD（2015）187）；欧盟自然立法的适宜性检查（鸟类和栖息地指令）（SWD（2016）472）；欧盟水资源立法的适宜性检查（SWD（2019）439）

¹⁸ 爱知全球生物多样性目标是保护区应覆盖 17% 的陆地和 10% 的海洋面积，而科学研究数字在 30% 至 70% 之间。请参考例如 IPBES 2019。

区的每一欧元投资将产生至少 3 欧元的回报¹⁹。

同样地，“自然适宜性检查”²⁰显示，“Natura 2000”自然保护区网络的年度收益介于 2000-3000 亿欧元之间。该网络的投资需求预计将支撑多达 500,000 个新增工作岗位²¹。

为了维护我们的环境 and 经济利益，支持欧盟从 COVID-19 危机中复苏，我们需要扩大自然保护区的范围。本着这种精神，**欧盟至少应有 30% 的陆地和 30% 的海域划入保护范围之内**。与今天的相比，陆地和海域保护面积至少要额外分别增加 4% 和 19%²²。该目标完全符合《2020 年后全球生物多样性框架》的部分提议意图²³（见第 4 节）。

在此范围内，应特别关注具有高度生物多样性价值或潜力的那些地区。鉴于这些地区最容易受到气候变化影响，所以应以严格保护的形式予以特别关注²⁴。如今，欧盟境内仅有 3% 的陆地和不到 1% 的海域受到严格保护。我们需要做更多工作，以保护这些地区。本着这种精神，应将至少三分之一的保护区——**即占欧盟 10% 的陆地和 10% 的海域面积——划入严格保护范围之内**。这也符合提议的全球雄心的意图。

作为严格保护工作重点的一部分，其核心环节是确定、绘制、监控和**严格保护欧盟所有剩余的原始林和老龄林**²⁵。在全球范围内倡导这一点，并确保欧盟行动不会导致世界其它地区的森林砍伐也很重要。原始林和老龄林是最丰富的森林生态系统，可以从大气中清除碳，同时积累大量的碳储量。还应严格保护其它富碳生态系统重要区域，例如泥炭地、草原、湿地、红树林和海草草甸，同时考虑到预计的植被带变化。

成员国将负责划定额外的保护区和严格保护区²⁶。划定工作应有助于完善 Natura 2000 网络或开展国家保护计划。所有保护区都需要有明确的保护目标和措施。欧洲委员会将与各成员国和欧洲环境署合作，在 2020 年提出相关标准和指导方针，以识别和划定额外的（受保护）地区，这包括严格保护的定义以及适当的管理规划等。这项工作将表明其它行之有效的基于地域的保护措施和城市绿化工作将如何为上述目标做出贡献。

这些目标与整个欧盟都密切相关，并可根据欧盟的生物地理区域和海盆情

¹⁹ Brander 等（2015），扩大海洋保护区为人类带来的好处。

²⁰ 欧盟自然立法的适宜性检查（SWD（2016）472）

²¹ 2020 年成员国优先行动框架；Mutafoğlu 等（2017），Natura 2000 和工作机会：概括研究

²² 最新欧盟 27 国统计数据（欧洲国家级保护区数据库）v. 2019，以及截止“2018 年底”Natura 2000 网络数据集。如今，欧盟境内 26% 的陆地面积已经受到保护，其中 18% 为 Natura 2000 网络的一部分，而 8% 划入国家计划。欧盟海域中，有 11% 受到保护，其中 8% 落入 Natura 2000 网络保护范围，另外 3% 受到额外的国家保护。注意：如果符合相关环境保护和自然保护法规，海上风电项目也有可能受到保护。

²³ 2020 年后全球生物多样性框架零版草案（CBD / WG2020 / 2/3），网址为

<https://www.cbd.int/conferences/post2020/wg2020-02/documents>

²⁴ 严格保护并不一定意味着该地区不让人类进入，它仅表示让自然过程基本上不受（人为）干扰，以遵守该地区的生态要求。

²⁵ <https://www.cbd.int/forest/definitions.shtml>；Natura 2000 网络和森林

²⁶ 可以酌情划定更多 Natura 2000 网络保护区，欧盟基金和执法将予以支持。

况，或在更加具体的地方层面上进行细分。**每个成员国都应认识到各国生物多样性在数量和质量上的不同，根据客观的生态标准承担其应有的责任。**鉴于欧盟最外围地区所具有的极高生物多样性价值，保护和恢复这些地区的热带、亚热带海洋及陆地生态系统将成为关注重点。

此外，为了拥有一个真正连贯和富有韧性的跨欧洲自然网络，一项重要工作将是建立**生态走廊**以防止遗传隔离，允许物种迁移以及维持和增强健康的生态系统。在这个背景下，应促进和支持成员国之间的跨境绿色和蓝色基础设施²⁷投资与合作，这包括通过《欧洲区域合作》计划开展的各项工作。

欧洲委员会将力争在 2021 年底之前与成员国商定额外的保护区划定标准和指导方针。由此，成员国将能够在 2023 年底之前，展现其在依法划定新的保护区和整合生态走廊方面的重大进展。而在此基础上，欧洲委员会将在 2024 年之前评估欧盟是否有望实现其 2030 年目标，抑或需要采取更强有力的行动，包括欧盟立法的必要性。

最后，**海外国家和领土**也拥有重要的生物多样性热点，但不受欧盟环境规则的约束。欧洲委员会鼓励有关成员国考虑在这些国家和领土推广平等或同等的规则。

自然保护：2030 年主要承诺

1. 依法将至少 30% 的欧盟陆地面积和 30% 的欧盟海域面积划入保护范围，整合生态走廊，并将其纳入一个真正的跨欧洲自然网络当中去；
2. 对至少三分之一的欧盟保护区实施严格保护，这包括欧盟所有剩余的原始林和老龄林；
3. 对所有保护区实施有效管理，制定明确的保护目标和措施，并对其进行适当监控。

2.2. 欧盟自然修复计划：修复陆地和海洋生态系统

对我们所拥有的自然实施单纯的保护，并不足以令自然重返我们的生活。为了扭转生物多样性的丧失，世界需要在恢复自然方面做出更具野心的努力。借助**新的欧盟自然修复计划**，欧洲将引领潮流。

这一计划将有助于改善现有和新保护区的健康状况，并令多样化和具有韧性的自然重归所有景观和生态系统。这意味着减轻对栖息地和物种的压力，并确保对生态系统的一切利用都具可持续性。它还意味着支持自然的恢复，限制土壤密封和城市扩张，以及应对污染和外来入侵物种。该计划将创造就业机会，使经济活动与自然增长协调发展，并有助于确保我们投入的自然资本的长期生产力和价值。

²⁷ 关于进一步支持部署欧盟层面的绿色和蓝色基础设施的战略框架指南（SWD（2019）193）。

2.2.1. 加强欧盟自然修复法律框架

欧盟现行法规对成员国恢复自然已有部分要求²⁸。但是，**仍存在重大实施和监管漏洞，阻碍了进步**。例如：没有要求成员国制定生物多样性修复计划。没有制定始终明确或具约束力的目标和时间表，也没有关于修复或可持续利用生态系统的定义或标准。另外，也没有关于全面了解、监控或评估生态系统服务、健康状况或修复工作的相关要求。实施上的漏洞加剧了事态的严重性，因为这使得现有立法无法实现其设定的目标²⁹。我们需要进一步加强实施支持和执法力度。为了确保跨陆地和海域自然环境得以恢复，增强欧盟的韧性，作为关键的自然解决方案为减缓和适应气候变化做出应有贡献，本战略特提出以下两部分行动：

- 首先，在进行影响评估的前提下，欧洲委员会将提出一项关于设定具有法律约束力的**欧盟 2021 年自然修复目标**的提议，以恢复退化的生态系统，特别是那些具备最大碳捕集和封存以及自然灾害防灾减灾潜力的生态系统。提议将确定目标必须达到的条件以及实现这些目标的最有效措施等。影响评估还将审视在整个欧盟范围内采用统一方法的可能性，这种方法可以了解、评估和实现良好的生态系统条件，以便其带来诸如调节气候、调控水资源、保障土壤健康、授粉和防御灾害等好处。
- 在这一背景下，欧洲委员会将要求并支持成员国在明确的期限内提高现有立法的执法水平。委员会将特别要求成员国确保在 2030 年之前，所有受保护的栖息地和物种的**保护趋势和状况不致恶化**³⁰。此外，成员国还需确保至少 30% 目前不在保护状态的物种和栖息地进入该类别或表现出强烈的积极趋势。欧洲委员会和欧洲环境署将在 2020 年就如何选择物种和栖息地并确定优先次序向成员国提供一份指导方针。

2.2.2. 令自然重回农田

作为我们土地的守护者，农民在保护生物多样性方面发挥着至关重要的作用。他们是最早一批感受到生物多样性丧失后果的人群，但也是恢复生物多样性的最早受益者之一。生物多样性令农民能够为我们提供**安全、可持续、有营养和可负担的食物**，也为其提供了发展壮大所需的收入。欧洲农民是欧盟未来至关重要的组成部分，他们也理应继续承担欧盟各大社群的社会经济中角色。

与此同时，某些农业操作方式也是生物多样性下降的主要驱动力。这就是为何应该与农民合作，以**支持和激励其向完全可持续方式过渡**的原因。改善农业生态系统的状况和多样性可以提高该部门应对气候变化、环境风险和社会经

²⁸ 尤其是《欧盟鸟类指令》（2009/147 / EC），《栖息地指令》（92/43 / EEC），《水框架指令》（2000/60 / EC），《防洪指令》（2007/60 / EC）和《海洋战略框架指令》（2008/56 / EC）

²⁹ 参见欧盟自然立法的适宜性检查（SWD（2016）472）和欧盟水资源立法的适宜性检查（SWD（2019）439）。另请参见下文第 3.2 节。

³⁰ 《鸟类和栖息地指令》中列明的栖息地和物种

济冲击的韧性，同时也能创造出新的就业机会，例如：有机农业、乡村旅游或休闲等。

为了支持自然和农业的长期可持续发展，本战略将与新的“从农场到餐桌”战略和新的共同农业政策协同工作，这方面工作包括推广生态计划和基于结果的支付计划等。在生物多样性和“从农场到餐桌”战略的实施过程中，欧洲委员会将密切监督粮食安全和农民收入的进展和改善情况。委员会将确保依据强有力的气候和环境标准对共同农业政策战略计划进行评估，同时，也将督促成员国为本战略以及“从农场到餐桌”战略的相关目标设定明确的国家价值取向。这些计划应导致可持续操作方式的产生，例如：精细农业、有机农业、生态农业、农林间作、低集约度的永久性草地以及更严格的动物福利标准等等。

农田鸟类和昆虫——特别是授粉媒介——是显示农业生态系统健康的关键指示物，它们对农业生产和粮食安全发挥着至关重要的作用。其令人担忧的下降趋势必须得以扭转。根据“从农场到餐桌”战略的规定，欧洲委员会将采取行动，**到 2030 年将化学农药的总体使用量及其风险减少 50%**，另外，到 2030 年将高危害农药的使用量减少 50%。但这一目标有赖于《欧盟授粉媒介倡议》³¹全面实施的支持。欧洲委员会将在 2020 年底审查该倡议，并在必要时提出额外措施。为给野生动植物、授粉媒介和害虫自然天敌提供空间，迫切需要恢复至少 10% 的具备高多样性景观特征的农田面积。这包括缓冲带、轮作或非轮作休耕地、绿篱、非生产性林木、阶梯状斜坡和池塘等。它们有助于增强碳封存，防止水土流失和土壤贫瘠，过滤空气和水，并支持适应气候变化。除此以外，更丰富的生物多样性往往有助于农业增产增收。成员国需要通过共同农业政策工具和共同农业政策战略规划等，根据“从农场到餐桌”战略以及《栖息地指令》的实施，将上述欧盟 10% 的目标转化为较低的地理规模，以确保栖息地之间的连通性。目标实施的进展状况将不断进行评估，并在必要时进行调整，以减轻对生物多样性、粮食安全和农民竞争力的不利影响。

农业生态学可以在保证生产力的同时提供健康的食品，提高土壤肥力和生物多样性，并减少食品生产的（生态）足迹。有机农业尤其对农民和消费者而言都具有巨大潜力。这一部门创造了就业机会并吸引了年轻的农民参与其中。与传统农场相比，有机农业每公顷土地还可以提供 10-20% 的额外工作机会，并为农产品创造了附加价值³²。为了充分挖掘这一潜力，**到 2030 年，欧盟至少应有 25% 的农业用地采用有机方式耕种**。除共同农业政策措施外，欧洲委员会还将提出一项有关有机农业的行动计划，以帮助成员国刺激有机产品的供求。它还将通过宣传活动和绿色公共采购来确保消费者的信任。在实施本战略和“从农场到餐桌”战略中确定的欧盟生态农业目标时，应考虑各成员国的不同起点和进展状况。

应该加强农村发展中农林业支持措施的力度，因为这样做具有为生物多样性、人类和气候带来多重效益的巨大潜力。

³¹ 欧盟授粉媒介倡议（COM（2018）395）

³² 经合组织（2016），促进绿色增长的农业管理实践

还必须扭转**遗传多样性**的下降趋势，包括为使用传统农作物品种提供便利。通过提供更多样化和营养丰富的饮食，这样做还能为人们带来健康益处。欧洲委员会正在考虑修订传统农作物品种的营销规则，以促进对其的保护和可持续利用。欧洲委员会还将采取措施，方便种子品种的注册，这包括为有机农业（种子品种的注册）提供便利，并确保更便利的传统及适应本地品种的市场准入。

2.2.3. 解决土地占用及修复土壤生态系统

土壤是所有生态系统中最复杂的系统之一。它自成体系，作为种类繁多的各类有机物的栖身之所，调节和控制着多项关键生态系统服务，例如土壤肥力、养分循环和气候调节。土壤是**极为重要的不可再生资源**，对人类和经济健康以及食品和医药的生产起到至关重要的作用。

在欧盟，土壤退化给环境 and 经济造成严重后果。土地管理不善，例如森林砍伐、过度放牧、不可持续的农林业操作方式、建筑活动和土地封闭等，是造成当前这种局面的主要原因³³。尽管近期土壤封闭的步伐有所降低，但土地占用和城市扩张仍在导致沃土不断流失³⁴。随着气候变化的加剧，土壤有机碳的侵蚀和流失所造成的影响变得越来越明显。荒漠化在欧盟也日益成为一种威胁³⁵。

由此，我们必须加紧努力，**保护土壤肥力、减少土壤侵蚀以及增加土壤有机质**。这应该通过采用可持续的土壤管理规范来完成，包括作为共同农业政策一部分的那些规范。我们应在识别受污染土壤场地、修复退化土壤、确定良好生态状况条件、引入恢复目标以及改善土壤质量监测等诸方面取得重大进展。

为全面解决这些问题并有助于满足在土地退化中性上的欧盟和国际承诺，欧洲委员会将于 2021 年更新**欧盟土壤专题战略**³⁶。欧洲委员会即将于 2021 年采纳通过的《**大气、水和土壤零污染行动计划**》也将审视这些问题。即将制定的《**可持续建筑环境战略**》中也将探讨土壤阻隔和受污染棕地修复问题。另外，“地平线欧洲”计划³⁷中也将加入一个**有关土壤健康和食品的使命**，以开发恢复土壤健康和功能的相关解决方案。

2.2.4. 增加森林数量，改善森林健康和韧性

森林对生物多样性、气候和水分调节、食品药品和材料的供应、碳捕集与封存、土壤的稳定以及空气和水的净化发挥着至关重要的作用。同时，它们还是休闲和学习体验自然的天然场所。林业工作者在确保可持续森林管理以及恢复和维护森林生物多样性方面发挥了关键作用。

³³ 欧洲环境署（2019），2019 年欧洲经济区信号：欧洲的土地和土壤

³⁴ 欧洲环境署和瑞士联邦环境局（FOEN）（2016），欧洲的城市扩张

³⁵ 欧洲审计院（2018），抗击欧盟荒漠化：需要采取更多行动应对日益严重的威胁，第 33/2018 号特别报告

³⁶ 土壤保护专题战略（COM（2006）231）

³⁷ 关于土壤健康和食品的“欧洲地平线”使命

除了严格保护欧盟所有剩余原始林和老龄林以外，**欧盟还必须增加其森林的数量、质量和韧性**，尤其是要防止火灾、干旱、病虫害和其它随气候变化而增加的威胁。为了维护森林对生物多样性和气候所发挥的作用，所有森林都必须保持良好的健康状态。提高森林的恢复力就是为更具弹性的经济提供支持。森林在提供材料、产品和服务方面也发挥着重要作用，而后者则是循环生物经济的核心要素。

为了实现这一目标，欧洲委员会将在 2021 年根据我们更广泛的生物多样性和气候中和目标，提出一项专门的《**欧盟森林战略**》。它将包括一个路线图，目标是**到 2030 年**，本着充分尊重生态原则的精神，**在欧盟境内再种植至少 30 亿棵树木**。这将在种子采集栽培、种苗种植以及确保其生长等领域创造大量的工作机会。植树对于城市特别有益，而对于农村地区来说，它可以与农林业、景观特色塑造和增加碳封存等工作一起发挥良好作用。与此同时，欧洲委员会还将继续与成员国合作，以确保欧盟有足够的预防能力和应对重大森林火灾，森林火灾可能对森林生物多样性造成重大破坏。

欧盟共同农业政策战略计划和“团结政策”基金将促进造林、再造林和植树的开展，以支持生物多样性和生态系统恢复。而新的**欧洲城市绿化平台**³⁸，包括欧盟 LIFE 计划，也将为城市植树提供便利。

管理计划中所提到的森林面积比例应涵盖所有受管理的公共林和日益增加的私有林，另外，我们还应当继续并进一步发展对生物多样性有利的操作规范，例如更接近自然的林业等。为此，欧洲委员会将制定生物多样性友好型造林、再造林以及更接近自然的林业操作规范的相关指导方针。这将与新的《欧盟森林战略》同步进行。

为了更好地了解欧洲森林的健康状况，欧洲委员会将与其它数据提供商合作，进一步开发**欧洲森林信息系统**。这将有助于开展对欧洲森林状况的最新评估，并将所有欧盟森林数据网络平台连接起来。《欧盟森林战略》也将讨论这部分内容。

2.2.5. 能源生产双赢解决方案

能源系统脱碳对欧盟实现气候中和、从 COVID-19 危机中复苏以及长期繁荣起到至关重要的作用。更具可持续性的可再生能源对应对气候变化和生物多样性丧失也非常关键。欧盟将优先考虑海洋能、海上风能等解决方案，这些解决方案还有利于鱼类种群的再生，建造生物多样性友好型土壤覆盖的太阳能农场，以及提供可持续生物能等。

为减轻因越来越多地使用某些生物能源而带来的气候和环境风险，修订后的《可再生能源指令》³⁹强化了可持续性标准。它还提倡转向使用基于残留物以及不可重复使用和不可回收废物的先进生物燃料。所有形式的生物能源都应

³⁸ 请参见第 2.2.8 节

³⁹ 欧盟关于促进可再生能源使用的第 2018/2001 号指令

继续采用这种方式。应尽量减少使用整树以及粮食和饲料作物进行能源生产，无论上述原料产自欧盟还是进口的。

为了更好地理解和监测潜在的气候和生物多样性风险，欧洲委员会正在评估**欧盟和全球生物质供需状况**及相关的可持续性⁴⁰。作为其保护和恢复森林生态系统雄心的一部分，欧洲委员会将在 2020 年底之前发布有关利用森林生物质用于能源生产的工作成果。这将为欧洲委员会的决策提供信息，包括在必要时，对 2021 年版的《可再生能源指令》、《碳排放交易体系》和《土地利用、土地利用变化及林业条例》的目标水平进行酌情审查和修订。

根据《可再生能源指令》，欧洲委员会还将在 2021 年制定有关**森林生物质能源新可持续性标准**的操作指南⁴¹。它还将于 2021 年审查能导致土地间接利用变化方面高风险的生物燃料数据，并为到 2030 年逐步淘汰这些燃料设立一条路径。

其总体目标是确保欧盟关于生物能源的监管框架符合《欧洲绿色新政》提出的更大雄心。

2.2.6. 修复海洋生态系统的良好环境状况

海洋生态系统的修复和适度保护将为沿岸社区和整个欧盟带来巨大的卫生和社会经济利益。由于全球变暖严重加剧了海洋和沿海生态系统生物多样性的丧失，因此，采取更加强有力的行动的必要性变得更为迫切⁴²。

要实现海洋生态系统的良好环境状况——这包括通过设立严格保护区等措施——就必须恢复富含碳的生态系统以及重要的鱼类产卵和繁殖区。当今的某些海洋利用方式对粮食安全、渔民生计以及渔业和海鲜业形成威胁。**海洋资源必须以可持续的方式进行捕捞，对非法行为必须做到零容忍**。在这方面，全面执行欧盟的《共同渔业政策》、《海洋战略框架指令》和《鸟类和栖息地指令》至关重要。

采用符合欧盟法规⁴³的基于生态系统的管理方式，将减少捕捞、挖掘作业和其它人类活动的不利影响，尤其是对敏感物种和海底栖息地所造成的不利影响。为此，各成员国必须在 2021 年提交国家海洋空间计划，该计划目标是涵盖所有海洋部门和活动以及基于区域的保护管理措施⁴⁴。欧洲委员会还将于 2021 年提出一项**新的行动计划，保护渔业资源和海洋生态系统**。必要时，将采取措施，限制使用对生物多样性最具伤害力的渔具，包括那些作用于海床的渔具。鉴于目前这是对海底最具破坏性的活动，上述行动计划还将探讨如何协调海底接触式渔具的使用与生物多样性目标之间的矛盾。对于各方而言，这一目

⁴⁰ 联合研究中心（JRC）生物质评估研究

⁴¹ 《欧盟有关可再生能源的第 2018/2001 号指令》第 29 条

⁴² 实例请参见政府间气候变化专门委员会（2019），《气候变化中的海洋和冰冻圈》特别报告

⁴³ 《共同渔业政策》、《海洋战略框架指令》（2008/56 / EC）和《海洋空间规划指令》（2014/89 / EU）

⁴⁴ 欧洲委员会将最迟于 2022 年 3 月报告《海洋空间规划指令》的实施情况，包括基于生态系统管理方式的应用情况

标必须以公平公正的方式达成。欧洲海事和渔业基金也应在向更具选择性和损害较小的捕鱼技术的过渡中提供相应支持。

健康的鱼类种群是渔民长期繁荣以及维护我们的海洋和生物多样性健康的关键所在。因此，保持或降低捕捞死亡率，达到或低于**最大可持续产量水平**就显得尤为重要。这将有助于实现鱼类的健康种群年龄和大小分布。

还必须完全停止**对面临灭绝威胁物种副渔获物**的捕捞，或将其捕捞降低到可全面恢复的程度。对于保护状况或环境状况不佳的种群，也应如此。此外，还必须完全停止对其它种群副渔获物⁴⁵的捕捞，或者在不可能做到这样的情况下，将其捕捞降低到最低程度，以不威胁其保护状况为限。为此，需要加强对所有敏感物种副渔获物的数据收集工作。

此外，还必须根据明确的保护目标并在所能获得的最佳科学建议的基础上，针对所有海洋保护区制定相应的**渔业管理措施**。

2.2.7. 修复淡水生态系统

虽然欧盟关于水资源的法律框架雄心勃勃，但执行滞后，执法必须加强⁴⁶。为了实现欧盟《水框架指令》目标，我们需要做出更大努力，以修复淡水生态系统和河流的自然功能。这一目标可以通过消除或调整洄游性鱼类通行障碍，改善水体和沉积物流动的方式来完成。为了实现这一目标，到 2030 年，将通过清除河流的主要陈旧障碍物，恢复蓄洪区和湿地，**令至少 25,000 公里的河流恢复畅通**⁴⁷。欧洲委员会将与所有相关主管当局磋商，在 2021 年向成员国提供相应技术指导和支持，协助其确定场址和调动资金⁴⁸。成员国当局应依据《水框架指令》⁴⁹的要求，最迟在 2027 年之前对取水和蓄水许可证进行审批，实施生态流量，以实现所有地表水的良好状况或潜力以及所有地下水的良好状况。为此，欧洲委员会将在 2023 年之前就其措施向成员国提供技术支持。

总的来说，大规模的河流和蓄洪区恢复投资⁵⁰可为恢复部门以及当地社会经济活动（例如：旅游业和休闲活动）提供重大的经济刺激。同时，这些投资可以改善水量调节、提升防洪水平、改善鱼类繁殖地状况以及消除营养物污染等。

2.2.8. 城市和城市周边地区的绿化

从公园、花园到绿色屋顶和城市农场，绿色城市空间为人们带来了诸多好处。它们还为企业提供了机会，为自然提供了庇护所。它们减低了空气、水和

⁴⁵ 受国际和欧盟法律保护

⁴⁶ 欧盟水资源立法的适宜性检查（SWD（2019）439）；城市废水处理指令的评估（SWD（2019）700）

⁴⁷ 25,000 公里目标是欧洲委员会依据到 2030 年欧盟可以实现目标的评估而做出的

⁴⁸ 该指南将考虑一系列广泛问题，包括水力发电、洪水管理、供水、农业和适航性等

⁴⁹ 这些措施应在成员国的第三个《流域管理计划》中进行规划，成员国应于 2021 年根据《水框架指令》通过这些《计划》

⁵⁰ 欧盟水资源立法的适宜性检查（SWD（2019）439）

噪声污染，为防洪、抗旱和防热浪提供保护，并保持了人与自然之间的联系⁵¹。

COVID-19 大流行造成的近期封锁向我们展示了**绿色城市空间对保障我们身心健康的价值**。虽然一些城市的绿地保护有所增强⁵²，但随着城市地区居民人口比例的不断提高，绿地在竞争土地时常常落败。

本战略旨在扭转这些趋势，并制止绿色城市生态系统的消失。健康生态系统、绿色基础设施和**基于自然的解决方案**应当被系统地纳入城市规划当中，这包括公共空间、基础设施以及建筑物及其周边环境的设计。

为使自然重返城市并奖励社区行动，欧洲委员会呼吁有 20,000 名居民以上的欧洲城市在 2021 年底之前制定雄心勃勃的**城市绿化计划**，这些计划中应包括创建物种丰富、便利的城市森林、公园和花园、城市农场、绿色屋顶和围墙、绿树成荫的街道、城市草地和城市树篱等方面措施。计划还应帮助改善绿地之间的联系，消除农药的使用，限制过度修剪城市绿地以及减少其它对生物多样性有害的做法。这些计划还能够帮助调动各类政策、监管和财务工具。

为了促进这项工作，欧洲委员会将在 2021 年根据与各个城市和市长签订的新的《绿色城市协定》⁵³ 建立一个**欧盟城市绿化平台**。这一行动将与《欧洲市长盟约》密切协调。城市绿化计划将在推选“2023 年欧洲绿色之都”和“2022 年欧洲绿叶奖”方面发挥核心作用。

欧洲委员会将通过技术指导，为成员国及地方和区域主管当局提供支持，并协助筹集资金和开展能力建设。它还将在《欧洲气候公约》中阐述这些目标。

2.2.9. 减少污染

污染是造成生物多样性丧失的关键因素，对我们的健康和环境产生有害影响。尽管欧盟已经建立了减少污染的一整套坚实法律框架，但仍需要做出更大的努力。由于养分、化学农药、药品、危险化学品、城市和工业废水以及其它废弃物（包括垃圾和塑料等）的释放，生物多样性正在遭受侵蚀。所有这些压力都必须降低。

作为实现无毒环境的“零污染壮志”的一部分，欧洲委员会将提出一个新的欧盟可持续化学品战略以及**针对大气、水和土壤的零污染行动计划**。

欧洲委员会还将通过减少至少 50% 的养分流失来实现氮磷流动的零污染目标，同时确保土壤肥力不至恶化。这将导致**化肥使用量至少降低 20%**。将通过

⁵¹ EnRoute 项目

⁵² 有 11,000 个 Natura 2000 网络场点位于城市内部或部分位于城市内部，占 Natura 2000 网络总面积的 15%

⁵³ 《绿色城市协定》

全面实施和执行相关环境和气候法规，与成员国确定实现这些目标所需的营养负荷减量，采用平衡施肥和可持续营养管理方式，以及在整个生命周期中更好地管理氮和磷来实现上述目标。为此，欧洲委员会将与成员国合作，在 2022 年制定一项综合养分管理行动计划。“从农场到餐桌”战略将解决减少农药使用和降低农药风险问题，并支持更广泛地实施病虫害综合治理⁵⁴。在此过程中，将加强对农药的环境风险评估。实施欧洲塑料战略⁵⁵和新的循环经济行动计划⁵⁶可以明显缓解塑料带来的压力。

欧洲委员会将制定一整套降低污染的渐进式指标，并将建立相应基准以帮助监测进度。《欧盟海洋战略框架指令》正在试图解决海洋垃圾和 underwater 噪声造成的压力。

2.2.10. 解决外来物种入侵

外来入侵物种对于保护和修复自然的努力可以产生巨大的破坏力。除了对自然和经济体造成重大损害以外，许多外来入侵物种还为传染病的爆发和传播提供了便利条件，从而对人类和野生动植物构成威胁⁵⁷。近年来，外来入侵物种的释放速度有所提高。在欧洲目前被认为受到威胁的 1,872 个物种中，有 354 种受到外来入侵物种的威胁。如果没有有效的控制措施，入侵的速度及其给我们的自然和健康带来的风险将持续上升。

还必须加强执行《欧盟外来入侵物种条例》⁵⁸和其它相关法规及国际协议。这方面工作应旨在尽量减少，并在可能的情况下，完全制止外来物种对欧盟环境的引进和侵入。其目的是管理已侵入外来物种，并将受到其威胁的红色名录物种数量减少 50%⁵⁹。

欧盟自然恢复计划：2030 年主要承诺

1. 在做出影响评估后，将于 2021 年提出具有法律约束力的欧盟自然修复目标。到 2030 年，重点地区的已退化和富含碳的生态系统将得到修复；栖息地和物种的保护趋势和现状不至恶化；至少有 30% 达到良好保护状态或至少显示出积极的趋势。
2. 授粉媒介的减少得到扭转。
3. 化学农药的风险和使用量减少 50%，高危害农药的使用量减少 50%。
4. 至少 10% 的农业地区具有高多样性景观特征。
5. 至少有 25% 的农业用地采用有机耕作管理方式，生态农业操作方式的采用显著增加。

⁵⁴ 农药可持续使用指令 (2009/128 / EC)

⁵⁵ 欧洲循环经济中的塑料战略 (COM (2018) 28)

⁵⁶ 旨在建立一个更清洁、更具竞争力欧洲的新循环经济行动计划 (COM (2020) 98)

⁵⁷ 例如：Hulme P. (2014)。入侵物种对全球应对新兴疾病形成挑战，《寄生虫学趋势》(2014) 第 30 卷，第 6 期；Duscher 等 (2017)

⁵⁸ 欧盟关于外来入侵物种的第 1143/2014 号条例

⁵⁹ 国际自然保护联盟 (IUCN) 濒危物种红色名录

6. 在充分遵守生态原则的前提下，欧盟境内种植 30 亿棵新树。
7. 污染土壤的修复工作取得重大进展。
8. 至少有 25,000 公里长的河流恢复自由流动。
9. 受外来入侵物种威胁的红色名录物种数量减少 50%。
10. 化肥造成的养分流失减少 50%，从而导致化肥的使用量减少至少 20%。
11. 拥有 2 万个居民以上的城市制定了有雄心的城市绿化计划。
12. 在欧盟城市绿化区等敏感地区不使用化学农药。
13. 捕捞和挖掘作业活动对海床等敏感物种和栖息地的不利影响大大降低，并达到良好环境状态。
14. 完全停止对物种副渔获物的捕捞，或对其的捕捞降低到允许物种恢复和保护的程度。

3. 实现革命性转变

3.1. 新的治理框架

欧盟目前还没有一个全面的治理框架，可以用来指导国家、欧盟或国际层面上已达成的生物多样性承诺的实施工作。为了弥补这一差距，欧洲委员会将建立一个**新的欧洲生物多样性治理框架**。其将有助于确定相关义务和承诺，并制定一个指导实施的路线图。

作为这一新框架的一部分，欧洲委员会将建立一个监测和审查机制。该机制将包括**一组明确的各方共同接受的指标**，并将能够进行定期的进度评估，且在必要时提出纠正措施。该机制将为环境实施评审提供依据，并为“欧洲学期”机制做出贡献。

新治理框架将确保所有相关参与方在履行欧盟生物多样性承诺方面承担共同责任和共同所有权。它还将支持不同层面上的行政能力建设、透明度、利益相关方对话和参与式治理。

欧洲委员会将在 2023 年评估此种方法的进展和适用性，并考虑是否需要采用一种具有法律约束力的治理办法。

3.2. 加强欧盟环境法规的实施和执法

所有环境立法都依赖恰当的实施和执法。在过去的 30 年中，欧盟建立了一个坚实的立法框架来保护和恢复其自然资本。但最新评估表明，尽管立法满足了这一目标，但具体的实施却非常滞后⁶⁰。这对生物多样性产生了巨大影响，

⁶⁰ 参见 2015 年欧盟自然状况报告（COM（2015）219）

并造成了显著的经济损失⁶¹。由此，**全面实施和执行欧盟环境法规是本战略的核心**，而相应的政治支持和财政及人力资源也应置于优先考虑事项当中。

关于欧盟《鸟类和栖息地指令》，执法重点将放在**完善 Natura 2000 网络**，以及有效管理所有站点、物种保护给养和呈下降趋势的物种和栖息地上。欧洲委员会还将确保对生物多样性有影响的环境法规⁶²得到更好地实施和执行，并在必要时对其进行审查和修订。

欧洲委员会将与成员国和欧洲环境机构、检查员、审计师、警察、检察官和法官等网络成员密切合作，努力**提高对相关法规的合规性**。

另外，欧洲委员会还将支持民间团体发挥合规监督者的作用，并将与成员国合作，改善个人和非政府组织就环境问题诉诸国家法院的机会。其还将提议**修订《奥尔胡斯条例》**⁶³，由此提升非政府组织的地位。

3.3. 建立一种一体化的、“动员全社会参与”的做法

3.3.1. 拥抱生物多样性的企业

本着此战略所展现的伙伴合作精神，经济和社会各部门都应发挥各自作用。工商业能够影响自然，但它们同时也产生了重要的创新、伙伴关系和专业知识，可以帮助解决生物多样性的丧失。

为了确保将环境和社会利益充分融于企业战略中，欧洲委员会将在 2021 年提出一项有关**可持续公司治理**的新倡议。该倡议可能采用立法提案的形式，将根据企业规模的不同，要求其按在经济价值链中的相应比例，承担人权和环境注意义务和尽职调查责任⁶⁴。这将有助于确保股东和利益相关者的利益与本战略中设定的目标完全一致。此外，欧洲委员会已于 2020 年对《**非金融报告指令**》⁶⁵下的企业报告义务进行了审查，希望藉此提高非金融信息（包括生物多样性等环境方面事项）的披露质量和范围。

欧洲委员会将通过其现有平台⁶⁶，从最近的诸多倡议⁶⁷中汲取灵感，帮助发起一个**欧洲企业生物多样性运动**，并使该运动成为《欧洲气候公约》不可或缺的一部分。关注重点将放在旨在鼓励采用基于自然的解决方案及消除相关障碍的措施上，因为这些措施可能为不同部门⁶⁸带来大量的商业和就业机会，它们也是依赖于自然的经济或社会需求创新的关键所在。

⁶¹ 不实施的代价估计为每年 500 亿欧元

⁶² 例如：《环境影响评估指令》（2014/52 / EU），《战略环境评估指令》（2001/42 / EC），《环境责任指令》（2004/35 / CE）和《环境犯罪指令》（2008/99 / EC）等

⁶³ <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

⁶⁴ 供应链中的尽职调查要求研究 - 最终报告。

⁶⁵ 关于某些大型企业非金融和多样性信息披露的欧盟第 2014/95 号指令，其对欧盟第 2013/34 号指令进行了修订

⁶⁶ 例如欧盟企业@生物多样性平台（B @ B）

⁶⁷ 参见《拥抱自然的商业》或《生物多样性的商业星球》等

⁶⁸ BenDor 等（2015 年），生态恢复经济的规模和影响估算

3.3.2. 投资、定价和税收

解决生物多样性丧失和恢复生态系统需要在国家和欧洲层面上进行大量公共和私人投资。这将意味着应充分利用所有相关的欧盟计划和融资工具。欧洲委员会将强化其“**生物多样性证明框架**⁶⁹”，尤其是以适当方式采用根据欧盟可持续金融分类方案建立的相关标准，以确保欧盟资金能为生物多样性友好型投资提供支持。

为满足本战略的要求，包括 Natura 2000 网络投资优先事项和绿色基础设施的需求，**每年应释放不少于 200 亿欧元**⁷⁰用于自然方面的支出。这将需要调动国家和欧盟一级的私人 and 公共资金⁷¹，包括在下一个欧盟长期预算中一系列不同计划所涉及的资金。此外，由于自然修复能为气候目标做出重大贡献，因此，欧盟用于气候行动的 25% 预算中有一大部分将投资于生物多样性和基于自然的解决方案。

根据“投资欧盟”计划，将启动一项专门的自然资本和循环经济倡议，在未来 10 年中，通过基于公共/私人混合融资筹集至少 100 亿欧元。自然和生物多样性也是《欧洲绿色新政》投资计划的优先事项。为了帮助释放所需投资，欧盟必须为投资者提供长期的确定性，并将可持续性纳入其金融体系。欧盟的《**可持续金融分类方案**》将有助于引导资金投向绿色复苏及部署基于自然的解决方案。2021 年，欧洲委员会将根据《分类法条例》⁷²通过一项授权法案，对那些保护和恢复生物多样性和生态系统做出重大贡献的经济活动建立一套共同分类。在今年晚些时候，上述工作将得到新的《可持续金融战略》的支持，这将有助于确保金融体系帮助减轻现有和未来的生物多样性风险，并更好地反映出生物多样性的丧失将如何影响公司盈利能力和长期前景⁷³。

欧洲委员会将进一步促进能反映环境成本——包括生物多样性丧失——的税制和定价。应鼓励变革国家财政制度，将税收负担从劳动力转移到污染、价格低估资源以及其它环境外部性上来。必须采用“**用户付费**”和“**污染者付费**”的原则来预防和纠正环境恶化。

公共机关的购买力占欧盟 GDP 的 14%，可以成为对投资或为基于自然的解决方案做出贡献的公司的产品和服务需求的强大驱动力。为了发掘这种潜力，欧洲委员会在提出有关**绿色公共采购**的进一步立法和指导方针时，将整合相关标准和监督措施，以促进基于自然的解决方案。

3.3.3. 衡量和整合自然价值

⁶⁹ 参见欧盟预算中有关生物多样性证明的通用框架和指导文件

⁷⁰ 费用估算基于 2018 年《LIFE 条例》(SWD (2018) 292) 影响评估和一项关于执行 2020 年欧盟生物多样性战略目标 2 的成本研究以及 16 个成员国依据《栖息地指令》第 8 条第 (1) 款提交的数据。欧洲委员会将根据成员国据《栖息地指令》制定的“优先行动框架”来更新此估算。

⁷¹ 包括共同农业政策、团结政策基金、欧洲地平线项目、欧洲海洋和渔业基金、LIFE 和外部行动基金等

⁷² 参见欧盟的可持续活动分类法

⁷³ 世界野生动物基金会 (2019)，风险的本质——了解威胁企业的于自然相关的风险框架

需要将对生物多样性考量更好地纳入各级公共和商业决策当中。欧洲委员会将在现有工作的基础上⁷⁴，在 2021 年开发相关方法、准则和标准，对生物多样性的基本特征、其服务、价值和可持续利用等方面加以阐述。

这方面工作将包括通过生命周期方法和自然资本核算等方式，**对产品和组织在环境中的环境足迹进行测算**。在此背景下，欧洲委员会将支持发起一个国际自然资本核算倡议。

3.3.4. 提高知识、教育和技能

应对生物多样性的丧失必须以健全的科学为支撑。投资于研究、创新和知识交流，将是收集最佳数据和开发基于自然的最佳解决方案的关键所在。研究和创新可以开发、测试究竟应以何种方式，优先取舍“绿色”而非“灰色”的解决方案，从而帮助欧洲委员会为基于自然的解决方案的投资项目提供支持，例如对旧工业化、低收入或受灾地区的投资。

新的《技能议程》将在向绿色经济过渡和应对生物多样性丧失的斗争中发挥关键作用，其重点将放在对不同行业劳动力进行培训和再培训上。

未来的“地平线欧洲”计划将包括一项**针对生物多样性的长期战略研究议程**，其中包括一项科学政策机制，提供科研型选择方案，通过筹措更多资金，逐步加快对生物多样性各项承诺的实施工作。欧洲地平线计划各项使命⁷⁵将在极大程度上帮助填补知识空白和寻找相关解决方案，在改善生态系统健康的同时，提升它们对人类健康的贡献。

与此同时，欧洲委员会还将促进和协助建立各类伙伴关系，包括建立一项专门的生物多样性伙伴关系，其目标是在科学、政策与实践之间架起桥梁，并使基于自然的解决方案成为现实。欧洲委员会还将在 2020 年与欧洲环境署密切合作，建立一个**新的生物多样性知识中心**。该中心将：(i) 追踪和评估欧盟及其合作伙伴的进展，包括与生物多样性有关的国际协议的执行情况；(ii) 促进合作与伙伴关系，包括气候与生物多样性科学家之间的合作；以及 (iii) 支持政策制定。此外，欧洲委员会还将提高对联合国政府间生物多样性和生态系统服务科学政策平台的支持力度。

为了帮助将生物多样性和生态系统纳入学校、高等教育和职业培训中去，欧洲委员会将在 2021 年提出一项理事会建议，鼓励**环境可持续性教育**方面的合作，这项建议将指导学校和教师如何开展跨成员国的生物多样性教学合作和经验交流。欧洲委员会还将提供支持材料，并为欧盟教师培训计划网络中的良好做法交流提供便利。

4. 欧盟致力于有雄心的全球生物多样性议程

⁷⁴ SWD(2019) 305

⁷⁵ 这些使命包括：包括社会转型在内的气候变化适应，健康的海洋、沿海和内陆水域，气候中性和智慧城市以及土壤健康和食品等

生物多样性是欧盟对外行动的优先事项，也是实现联合国可持续发展目标努力中不可分割的一部分。其主流化进程将通过双边和多边约定、通过欧盟的“绿色新政外交”以及即将成立的绿色联盟⁷⁶最终实现。欧洲委员会将与欧洲议会和成员国紧密合作，以确保欧盟保持较高水平的雄心，为维护世界生物多样性尽最大的努力。

4.1. 提升全球雄心和承诺水平

维护生物多样性是一项全球挑战，未来十年将是决定性的十年。根据《联合国生物多样性公约》进行的全球努力在很大程度上仍显不足。大自然不能承受任何不彻底的行动或碌碌无为。

本着这种精神，欧盟已做好准备，扮演领导角色——即与志同道合的伙伴一道，组成一个**有高水平雄心的生物多样性联盟**——并在即将召开的《生物多样性公约》第十五次缔约方大会上商定一个有雄心的 2020 年后全球新框架。

借助这一战略，欧洲委员会提出了欧盟即将付诸实施的一系列有雄心的承诺。欧盟还应支持全球各国政府和利益相关者显著加强其雄心和行动。

欧洲委员会建议欧盟应确保上述 2020 年后全球框架至少包括以下内容：

- 根据《联合国 2030 年可持续发展议程》和“与自然和谐相处”的愿景，制定 2050 年全球生物多样性总体目标。其雄心应是，**到 2050 年，世界上所有的生态系统都得到修复、富有韧性并受到充分保护**。世界应该奉行净收益原则，即对大自然的回馈超过对其的索取。世界至少应在可避免的情况下，确保不发生人为导致的物种灭绝。
- 有雄心的 **2030 年全球目标**符合本战略中的**欧盟承诺**。这些目标应明确阐明导致生物多样性丧失的驱动因素，并且应具体、可衡量、可执行、具相关性且有时间限制。
- **有更为坚实的实施、监测和评估程序**。缔约方应在 2021 年底之前修订其国家生物多样性战略和行动计划，或者至少应针对最重要目标提交国家承诺。应该规定一个**定期的评估周期**，以评估实现目标方面的进展情况，并能够根据需要加快行动进程。这些评估应基于独立的、以科学为基础的差距分析和预见程序，并采用适用所有缔约方的通用纲要指标。
- 有一个实现雄心的**赋能框架**，涉及金融、能力、研究、创新和技术等诸多领域。
- **公平和公正地分享**与生物多样性有关的遗传资源使用所带来的**惠益**。
- **平等原则**。这包括尊重权利，以及对原住民和地方社区的充分有效参与的

⁷⁶ 绿色联盟的重点将放在与非洲和其它伙伴一道合作实施《欧洲绿色新政》上

尊重。应该采取一种包容性方法，令包括妇女、青年、民间团体、地方当局、私营部门、学术界和科学机构在内的所有利益相关方都参与进来。

4.2. 利用对外行动促进欧盟的雄心

4.2.1. 国际海洋治理

根据《国际海洋治理议程》⁷⁷，欧盟将支持在 2020 年底之前就**国家管辖范围以外区域海洋生物多样性(BBNJ)** 达成一项有雄心的具有法律约束力的协议。必须制定明确的全球程序，识别、划定和有效管理公海中具有生态代表性的海洋保护区。该协议应尽快获得批准和实施。

欧盟还应利用其所有的外交手段和外联能力，帮助达成关于划定**南大洋三大海洋保护区**⁷⁸的协议，这其中的两个是由欧盟针对南极洲东部和威德尔海共同提议设立的。协议一旦达成，将成为历史上最大的自然保护行为之一。

欧盟将与伙伴国家和区域组织继续开展工作，以采取措施保护和可持续利用敏感海洋生态系统和物种，包括国家管辖范围以外区域的海洋生态系统和物种，而工作重点将放在海洋生物多样性热点上。欧盟应继续支持小岛屿发展中国家和其它有关伙伴国家参与区域和全球组织和机构会议，并执行相关国际承诺和条例。

欧盟将对**非法、不报告和不管制的捕捞活动实行零容忍**，并将打击过度捕捞，包括通过世贸组织谈判推动**取消有害渔业补贴全球协议**的签订。

在国际谈判中，欧盟应提倡依据预防性原则⁷⁹并考虑到欧洲议会的相关呼吁⁸⁰，在充分研究**深海采矿**对海洋环境、生物多样性和人类活动的影响，获知相关风险，并在技术和操作规范不会对环境造成严重损害之前，不得在国际海底区域开采海洋矿物。与此同时，欧盟将继续资助有关深海采矿活动影响和环保技术的研究。欧盟还应主张提高国际机构（例如：国际海底管理局）的透明度。

4.2.2. 贸易政策

贸易政策将积极支持并成为生态转型的一部分。本着这种精神，欧洲委员会将确保在所有贸易协定中全面实施和执行生物多样性规定，包括通过欧盟首席贸易执行官来确保这些规定的实施和执行。欧洲委员会将更好地评估贸易协定对生物多样性的影响，并采取后续行动，以加强现有和新协定中涉及生物多样性的相关规定。欧洲委员会还将在 2021 年提出一项立法提案和其它措施，以避免或最大限度减少可造成滥砍滥伐或森林退化的相关产品在欧盟市场上的投

⁷⁷ 国际海洋治理议程：一个面向未来的议程（JOIN（2016）49

⁷⁸ 在南极海洋生物资源保护委员会的框架内

⁷⁹ 根据《欧洲联盟职能条约》第 191.2 条，欧盟的环境政策应以高水平的保护为目标，并应基于预防性原则

⁸⁰ 欧洲议会关于国际海洋治理的决议（2017/2055（INI））

放⁸¹，并促进森林友好型产品的进口和价值链。欧洲委员会将采取一系列措施，**打击非法野生动植物贸易**。这种贸易加快了整个物种的枯竭或灭绝，是世界第四大利润最高的黑市，也被认为是人畜共患病出现的原因之一。铲除这种贸易是一种人类应尽的经济和环境责任。

考虑到这一点，欧洲委员会将在 2021 年修订《欧盟打击贩卖野生动植物行动计划》，并在今年晚些时候提出一项旨在进一步**收紧欧盟象牙贸易规则**的议案。提案将探讨对《环境犯罪指令》的可能修订，包括寻求扩大其范围并就刑事处分的类型和级别做出具体规定。它将考虑加强欧盟反欺诈办公室（OLAF）的协调和调查能力，使其能与成员国和非欧盟国家展开合作，防止非法贸易和非法产品进入单一市场。

欧洲委员会将继续与伙伴国家接触，以确保平稳和公平的过渡，特别是利用贸易援助机制，确保伙伴国家可以从生物多样性友好型贸易中获益。

4.2.3. 国际合作、睦邻政策和资源调动

要建立一个有雄心的 2020 年后全球生物多样性框架，将需要与合作伙伴加强合作，提高支持和筹资力度，并逐步淘汰对生物多样性有害的补贴。在过去的十年中，欧盟及其成员国共同履行了其**对发展中国家提供的生物多样性资金流翻倍的承诺**⁸²。欧盟准备继续与其伙伴国家开展合作，并在 2020 年后进一步提高支持力度。这将成为其保护、恢复和可持续利用生物多样性以及将其主流化纳入所有发展和伙伴关系政策。此外，通过将可持续发展政策的一致性贯穿于其所有政策当中，欧盟将减轻全球范围内生物多样性的压力。在所有国际合作中，欧盟都应倡导可持续的农业和渔业操作规范及行动，以保护和恢复世界森林资源。同时，也应特别关注可持续水资源管理、退化土地的修复以及对具有高生态系统服务和减缓气候变化潜力的生物多样性地区的保护和修复。更好地保护自然生态系统，并努力减少野生动植物贸易和消费，也将有助于预防和增强对未来可能的疾病和流行病的抵抗力。欧盟将加大对应用“**全面健康方式**”⁸³全球努力的支持，该方式认为人类健康、动物健康与健康和有韧性的大自然之间存在某种内在联系。

欧盟将加强对全球伙伴国家的支持，以实现新的全球目标，打击环境犯罪并消除生物多样性丧失的驱动因素。欧盟将在非洲发起“**自然非洲**”

（**NaturAfrica**）倡议，以保护野生动植物和重要生态系统，同时为当地居民提供绿色部门的（工作）机会。在其它地区也将开发类似项目。欧盟还将支持西巴尔干和欧盟邻国保护生物多样性的努力。

欧盟将在其所有工作中加强**生物多样性保护与人权**、性别、健康、教育、冲突敏感性、人权本位方针、土地所有制以及原住民和当地社区作用之间的联系。

⁸¹ 其依据是《欧洲委员会关于加强欧盟保护和恢复世界森林行动的通告》（COM（2019）352）

⁸² 包括以生物多样性为主要目标以及是重要次要目标的国际融资，依据是《生物多样性公约》第十一次缔约方大会第 XI/4 号决定以及 2015 年和 2018 年向《生物多样性公约》提交的欧盟和成员国财务报告

⁸³ <https://www.who.int/features/qa/one-health/zh/>

作为其全球努力的一部分，欧盟将与世界各国合作伙伴和民间团体一起，促进建立生物多样性联盟。例如，欧洲委员会已于 2020 年 3 月启动了一个由国家公园、水族馆、动植物园、自然历史和科学博物馆等组成的**全球生物多样性联盟**，以帮助提高全世界对保护和培育生物多样性的意识。为帮助制定 2020 年后框架，欧洲委员会将考虑发起或加入其它有较高雄心水平的联盟（High Ambition Coalitions）。

5. 结论

保护和修复生物多样性是维护地球上人类生命质量和延续的唯一途径。本战略中所提出的承诺为实现有雄心的必要变革铺平了道路，而这些变革将确保当代和未来人类在一个健康环境中过上幸福安康生活并实现经济繁荣。履行这些承诺要考虑到各部门、各地区和成员国所面临的多种挑战，也应认识到确保欧洲社会权利支柱提出的社会公平、公正和包容的必要性，同时还需要欧盟、其成员国、利益相关者和公民肩负相应责任并做出共同努力。

欧洲委员会邀请欧洲议会和欧洲理事会在《生物多样性公约》第十五次缔约方会议召开之前批准这一战略。为确保对该战略拥有完全的政治支持，欧洲委员会将建议在欧洲理事会和欧洲议会上设置一个常设进展点。它将在 2024 年之前评估本战略，以评估进展情况以及是否需要采取进一步行动来实现其目标。



欧洲委员会

布鲁塞尔，2020 年 5 月 20 日

COM (2020) 380 最终版

附录

欧洲委员会致欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会及区域委员会的通告

附录

欧盟 2030 年生物多样性战略
让自然重回我们的生活

附 录

本行动计划中提出的措施在当前和未来的实施过程中，应符合更佳监管原则，包括在必要时进行评审和影响评估。

欧洲委员会将采取的关键行动	指示性时间表
连贯完整的保护区网络	
新增保护区和生态走廊的确定和划定标准及指导方针，适当的管理规划，以及其它有效的基于区域的保护措施和城市绿化工作将如何帮助实现欧盟2030年自然保护目标等	2020年
评估欧盟在实现其2030年保护区目标方面的进展情况，以及是否需要采取其它立法或其它性质的行动	到2024年
欧盟自然修复计划	
欧盟自然修复目标提案	2021年
关于选择物种和栖息地的指导方针，以确保至少有30%当前处于不利状态的受保护物种和栖息地到2030年落入该类别，或显示出明显的积极趋势	2020年
修订《农药可持续利用指令》并加强《病虫害综合治理》相关规定	2022年
审查并在可能情况下修订《欧盟授粉媒介倡议》	2020年
采取措施，确保成员国的共同农业政策战略计划为生物多样性和“从农场到餐桌”战略的相关目标设定明确的国家价值，上述措施尤其应获得共同农业政策工具和《栖息地指令》在实施方面的支持	截至2020年
2021-2026年有机农业行动计划	2020年
修订土壤保护专题战略	2021年
新的欧盟森林战略，包括到2030年在欧盟至少新种植30亿棵树木的路线图	2021年
进一步开发欧洲森林信息系统	截至2020年
关于生物多样性友好型造林和再造林以及更接近自然的林业操作规范的相关指导方针	2021年
评估欧盟和全球生物质供需状况及相关可持续性	持续进行

关于森林生物质用于能源生产的可持续性研究	2020年
有关森林生物质能源的新可持续性标准的操作指南	2021年
审查能导致土地间接利用变化方面高风险的生物燃料数据，并为到2030年逐步淘汰这些燃料设立一条路径	2021年
旨在保护渔业资源和海洋生态系统的新行动计划	2021年
为成员国提供指导和支持，确定场址并帮助调动资金，令25,000公里长的河流恢复畅通	2021年
向成员国提供技术指导，帮助其采取措施，对取水和蓄水许可证进行审批，并根据修订后的《流域管理计划》恢复生态流量	2023年
与城市 and 市长签订新的《绿色城市协议》，建立欧盟城市绿化平台	2021年
提供城市绿化方面的技术指导，协助筹措资金，帮助成员国、地方和区域主管当局开展能力建设，包括制定城市绿化计划等	2021年
综合养分管理行动计划	2022年
实现革命性转变	
评估新的基于合作的生物多样性管理框架的有效性，评估是否有必要加强生物多样性治理方式，可以具备——也可不具备——法律约束力	2023年
审查并在可能情况下修订《环境犯罪指令》	2021年
制定新的可持续公司治理倡议，关注人权、环境注意义务以及跨经济价值链强制尽职调查等方面内容	2021年
帮助发起欧盟拥抱生物多样性企业运动	截至2020年
更新可持续金融战略	2020年
根据《欧盟可持续金融分类方案条例》通过一项授权法案，对那些保护和修复生物多样性和生态系统做出重大贡献的经济活动建立一套共同分类标准	2021年
开发相关方法、准则和标准，将对生物多样性考量更好地纳入各级公共和商业决策当中，并衡量产品和组织的环境足迹	2021年
促成发起国际自然资本核算倡议	2021年
建立一个新的生物多样性知识中心	2020年

提出一项理事会建议性提案，鼓励在环境可持续性教育（包括生物多样性教育）方面开展合作	2021年
欧盟致力于有雄心的全球生物多样性议程	
在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（CBD COP15）上促成一项有雄心的2020年后生物多样性框架协议的签署	2020-21
促成一项有雄心的有关国家管辖范围以外区域海洋生物多样性和南大洋三大海洋保护区协议的签署	截至2020年
评估贸易协定对生物多样性的影响，并在必要时采取后续行动	截至2020年
避免或最大限度减少可造成滥砍滥伐或森林退化的相关产品在欧盟市场上的投放	2021年
修订《欧盟打击贩卖野生动植物行动计划》	2021年
关于进一步收紧欧盟象牙贸易规则的提案	2020年
发起“自然非洲”（NaturAfrica）倡议，保护野生动植物和重要生态系统	截至2021年