

《欧盟 2030 生物多样性战略：自然回归生活》 主要内容及其对 COP15 的主张

张敏, 乔宇杰*

(生态环境部对外合作与交流中心, 北京 100035)

【摘要】2020年5月,欧盟委员会发布《欧盟2030生物多样性战略:自然回归生活》(简称《2030战略》),旨在到2030年实现欧盟生物多样性恢复,增强应对气候变化、野火、食品安全和疾病风险的韧性,并在全球生物多样性保护和应对气候变化中发挥领导作用。该战略主要包括保护地连通、自然恢复计划、保障措施和行动计划四部分内容,特别是明确表达了欧盟对COP15关于制定“2020年后全球生物多样性框架”目标的六大主张。本文系统梳理了《2030战略》发布的背景、主要内容以及针对COP15的主张和立场,最后提出如下建议:高度关注欧盟对COP15生物多样性保护的主张,共同推动达成变革性的“2020年后全球生物多样性框架”;把城镇化纳入“2020年后全球生物多样性框架”目标,进一步加强土地保护与管理;通过加强中欧生物多样性合作,探索更多形式的生态环保合作。

【关键词】《欧盟2030生物多样性战略》;《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议(CBD COP15);主张;对策建议
中图分类号:X176 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)06-0052-05 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202106052

2020年5月,欧盟委员会发布《欧盟2030生物多样性战略:自然回归生活》(简称《2030战略》),旨在到2030年实现欧盟生物多样性恢复,增强应对气候变化、野火、食品安全和疾病风险的韧性,并在全球生物多样性保护和应对气候变化中发挥领导作用。本文在系统梳理《2030战略》发布的背景、主要内容以及针对《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议(CBD COP15, the 15th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 简称COP15)的主张和立场基础上提出相关对策建议。

1 《欧盟2030生物多样性战略》发布背景

1.1 生物多样性保护形势严峻

欧盟委员会于2020年5月发布《欧盟2030生物多样性战略:自然回归生活》(简称《2030战略》)报告,旨在到2030年实现欧盟生物多样性恢复,增强应对气候变化、野火、食品安全和疾病风险的韧性,并在全球生物多样性保护和应对气候变化中发挥领导作用。该报告指出,过去40年

中,人类活动导致全球野生物种数量减少了60%,约四分之三的地球表面被改变,100万个物种处于灭绝风险。土地利用变化、过度利用、气候变化、环境污染和外来物种入侵是导致生物多样性丧失的五大直接因素。该报告指出,1997—2011年,土地利用变化造成全球每年损失生态系统服务价值达3.5万亿~18.5万亿欧元,土地退化造成的损失达5.5万亿~10.5万亿欧元。生物多样性损失和生态系统破坏是未来10年人类面临的重大威胁之一,气候变化引发的干旱、洪水和野火加速了大自然破坏,而大自然的破坏和不可持续利用反过来则是气候变化的重要推手。大自然是应对气候变化的有力同盟,可持续管理海洋、森林、草地和农用地等基于自然的解决方案在减排和气候适应方面发挥着至关重要的作用。

1.2 生物多样性保护有利于新冠肺炎疫情后经济复苏

《2030战略》指出,投资于自然保护与修复对于欧洲经济复苏至关重要,在新冠肺炎疫情后经济复苏之际,要避免重回不可持续的发展道路以

作者简介:张敏,工程师,主要研究方向为全球环境政策和绿色“一带一路”研究

通讯作者:乔宇杰,工程师,主要研究方向为环境保护与经济政策研究

及由此带来的“锁定效应”。生物多样性保护可以为多个行业带来直接经济效益,比如,维持海洋物种数量可以增加海产品行业年利润 490 亿欧元;对海洋生态系统的评估显示,在海洋保护地每投资 1 欧元,至少产生 3 欧元的回报^[1]。“自然 2000 计划”(Natura 2000)每年带来 2000 亿~3000 亿欧元效益^[2],自然保护区的投资需求将产生 50 万个工作岗位。保护海岸湿地生态系统可以每年为保险行业节省 500 亿欧元洪水灾害赔付,保护野生动植物的成本收益比至少可达 1:100^[3]。投资于固碳栖息地、气候友好型农业在内的自然资本被认为是最重要的财政恢复措施之一,可以带来“高乘数效应”和积极的气候影响。

1.3 COP15 为生物多样性保护提供战略机遇

《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议(COP15)第二阶段会议将于 2022 年上半年在昆明举行,此次会议将在评估《2011—2020 年生物多样性战略计划》(也称“爱知目标”)实施进展的基础上,审议通过“2020 年后全球生物多样性框架”(简称“2020 后框架”),成为未来十年指导全球生物多样性保护的纲领性文件。目前全球生物多样性保护形势依然严峻,《生物多样性公约》缔约方大会第十四次会议(COP14)对“爱知目标”的最新评估表明,大多数“爱知目标”取得的进展有限,对若干目标而言,总体上未取得进展^[4]。20 个“爱知目标”中的 19 个目标发展态势都落后于预期,其中生境丧失和破碎化以及环境污染等目标继续恶化^[5]。在 COP15 第二阶段会议即将召开、“2020 后框架”磋商的关键时间节点,欧盟希望通过制定《2030 战略》,表达对“2020 后框架”目标制定的立场和主张,帮助达成变革性的生物多样性保护目标,在全球生物多样性保护和应对气候变化中发挥引领作用。

2 《2030 战略》主要内容

《2030 战略》主要包括保护地连通、自然恢复计划、保障措施和行动计划四部分内容。保护地连通设定了到 2030 年的总体目标和路线图;自然恢复计划针对造成生物多样性损失的五大直接因

素,提出有针对性的关键承诺,并设定了量化指标;保障措施从法制层面、资金支持、技术手段、全民参与、全球合作等方面提出细化措施,特别强调了欧盟针对“2020 后框架”目标的六大主张;行动计划规定了欧盟委员会在法律制修订、标准指南、监测评估方面的职责和具体任务,为其成员国落实生物多样性战略提供技术指导。

2.1 保护地连通

在 2008 年“自然 2000 计划”18%陆地和 6%海洋保护区目标基础上,欧盟提出扩大陆地和海洋保护地网络,总体目标为:(1)至少划定 30%的陆地和 30%的海洋区域作为保护地,建设生态廊道;(2)其中 1/3 的保护地划定为严格保护地,包括原始森林、泥炭地、草地、湿地、红树林、滩涂等固碳地区。

该计划要求欧盟成员国自行划定本国保护地和严格保护地。为此,欧盟与成员国及欧洲环境署合作,于 2020 年提出保护地划定原则和指南,包括明确严格保护地定义并出台管理规划;到 2021 年底,成员国就保护地划定原则和指南与欧盟达成一致意见;到 2023 年底,在保护地和生态廊道建设方面取得显著进展;到 2024 年,评估成员国实现 2030 年生物多样性目标的进展情况,并决定是否要加大保护力度。参见表 1。

表 1 《2030 战略》保护地连通路线图

时间	具体行动
2021 年	欧盟制定保护地划定原则和指南
2021 年底	成员国就保护地划定原则和指南与欧盟达成一致意见
2023 年底	保护地和生态廊道建设取得显著进展
2024 年	评估成员国实现 2030 年生物多样性目标的进展情况

2.2 自然恢复计划

针对土地利用变化、过度利用、气候变化、环境污染和外来物种入侵五大生物多样性丧失直接因素,“自然恢复计划”提出了到 2030 年生态保护和修复的关键承诺,旨在帮助改善现存和新划定的自然保护地的健康,即通过限制城市无序蔓延、治理污染和防止外来物种入侵,减少栖息地和

物种压力,实现生态系统多样性和韧性,确保生态系统可持续利用。参见表2。

表2 《2030战略》自然恢复计划关键承诺

法律框架	到2021年提出自然恢复强制性目标建议,到2030年,恢复生态退化严重地区的生态系统,使至少30%以上的物种和栖息地得到有效保护
农用地自然恢复	扭转授粉昆虫减少趋势 至少10%的农用地恢复生物多样性 至少25%的农用地采用有机农业管理模式,推广生态农业实践
土壤生态系统恢复	识别污染场地、退化土地修复取得重大进展 完善土壤质量监测
增加森林覆盖	种植30亿棵树
海洋生态系统恢复	大幅减少捕鱼对敏感物种和栖息地包括海床的负面影响 消除或减少副渔获物,以利于物种恢复和保护
淡水生态系统恢复	至少2.5万千米的河流恢复自由流动
减少污染	化学农药使用减少50%,危险农药使用减少50% 营养物质排放减少50%,化肥使用减少20%以上
绿色城市	2万人口以上城市须制定有雄心的城市绿化方案 在城市绿地和敏感区禁止使用化肥和农药
外来物种入侵	受外来物种威胁的红色名录物种数量减少50%

2.3 保障措施

2.3.1 制定法律框架

对成员国落实生物多样性承诺进行指导,建立监测和评估机制,包括制定明确的指标体系,定期对实施进展进行评估并采取改进措施。通过加强利益相关方对话,建立信息透明和多方参与机制,确保各方对生态系统“利益共享、责任共担”。

2.3.2 加强执法

与成员国及其环保部门、监察部门、执法部门和司法部门合作,加强执法,发挥民间组织的监督作用,对公众和非政府组织开放生物多样性和生态系统违法行为民事诉讼。

2.3.3 全民参与、综合管理

2020年修订企业信息披露制度,将信息披露

范围扩大到生物多样性信息披露。2021年提出企业可持续治理倡议,要求其履行环境责任,根据企业规模在供应链中开展尽职调查。推进工商界生物多样性保护行动,并将其纳入欧盟气候协定。制定基于自然的解决方案激励措施,破除不利于其发展的政策障碍。

2.3.4 资金支持

每年至少投入200亿欧元,并利用欧盟各种项目资金撬动国家和欧盟层面公共和私营资金。欧盟将把25%的气候预算用于生物多样性保护和基于自然的解决方案。通过公私合作伙伴关系(PPP, Public-Private-Partnership),制定专门的自然资本和循环经济倡议,在未来十年吸引至少100亿欧元的资金,把自然恢复和生物多样性纳入《欧盟绿色新政》投资重点领域。实施反映环境成本(生物多样性损失)的税收定价制度,采用“使用者付费”和“污染者付费”原则,将环境成本内部化。

2.3.5 技术手段和能力建设

2021年提出生态系统服务价值和可持续利用原则、核算方法和标准,包括通过全生命周期评估和自然资本核算,衡量产品和生产商的环境足迹,支持全球范围内的自然资本核算倡议。与欧洲环境署合作,建立生物多样性知识中心,跟踪评估欧盟及其合作伙伴生物多样性保护工具使用情况,加强气候与生物多样性联合研究。

2.4 行动计划

《2030战略》还明确规定了欧盟在制定法律法规、标准指南和开展监测评估等方面的职责和任务,为成员国落实生物多样性保护战略提供法制保障和技术指导,并对其实施情况进行监督。具体行动包括3个层面。(1)法律法规层面,修订《农药可持续利用指令》,加强害虫综合管理;制定《有机农业行动计划(2021—2026)》;修订《土壤保护主题战略》;制定《欧盟新森林战略》,制定到2030年种植30亿棵树的路线图;修订《欧盟打击野生动植物走私行动计划》。(2)标准指南层面,制定保护地和生态廊道划定标准和指南;修订《受保护物种和栖息地筛选指南》;实施《栖息地保护指南》;制定《营养物质综合管理行动指

南》和生物多样性主流化方法和标准。(3) 监测评估方面,开展全球生物群落可持续性评估、欧盟实现 2030 年保护地目标的进展评估、生物质燃料对土地利用变化的间接风险评估、生物多样性治理框架有效性评估以及贸易协定对生物多样性影响评估等。

3 欧盟针对 COP15 核心议题“2020 后框架”的六大主张

把生物多样性作为欧盟外交事务的优先领域,推行“绿色新政外交”,在双边和多边关系中实现生物多样性保护主流化。欧盟计划在 2020 年后全球生物多样性保护中发挥引领作用,建立生物多样性联盟,期待在即将到来的 COP15 第二阶段会议上达成一个新的“2020 年后全球生物多样性框架”。欧盟对 COP15 核心议题“2020 后框架”有六大主张。(1) 制定 2050 年全球生物多样性保护目标,该目标应与“联合国 2030 年可持续发展目标”以及“人与自然和谐相处”愿景相一致。到 2050 年,实现全球生态系统有效保护和修复,避免人类活动造成的物种灭绝。(2) 制定 2030 年全球生物多样性保护目标,该目标应与欧盟《2030 战略》目标一致,针对造成生物多样性减少的五大直接因素,提出可衡量、可操作的具体措施和时间节点。(3) 完善生物多样性保护实施、监测和评估机制。缔约方于 2021 年底前修订完成《国家生物多样性战略和行动计划》,对生物多样性关键目标作出承诺。开展生物多样性保护实施进展评估,识别缔约方实现 2030 年生物多样性保护目标的差距并提出改进措施。(4) 加强资金支持、联合研究和技术创新。(5) 基因资源惠益分享机制。(6) 公平原则,包括尊重土著居民的权利,鼓励土著居民和当地社区,妇女、青年、地方政府和民间团体,私营部门,学术团体和研究机构广泛参与生物多样性保护。

4 对欧盟《2030 战略》的评述

《2030 战略》展现了欧盟扭转生物多样性损失的雄心壮志。该战略的总体目标十分宏大,每个目标下都有具体的子目标,涵盖农用地、土壤、

森林、海洋、淡水等生态系统,以及污染、城镇化、外来物种入侵等内容。欧盟希望通过该战略推动达成变革性的“2020 后框架”,从而在全球生物多样性保护领域发挥领导力。然而,《2030 战略》过于宏大,并没有就“2020 后框架”提出具体目标、评估指标和路线图,如何达成兼具雄心又平衡务实的 2020 后生物多样性保护目标是 COP15 面临的重大挑战。在资金支持方面,欧盟并没有对发展中国家所需的资金支持和能力建设作出承诺,以帮助广大发展中国家特别是生物多样性大国获得所需的资金、技术和治理能力,这就为中国积极参与 COP15 第二阶段会议议程设定,发挥东道国优势,推动达成“2020 后框架”提供了难得机遇。

5 相关对策建议

5.1 高度关注欧盟对 COP15 生物多样性保护的主张,凝聚共识,共同推动达成变革性的“2020 后框架”目标

《生物多样性公约》第十五次缔约方大会第一阶段会议在昆明成功举办,欧盟的生物多样性立场尤需关注。《2030 战略》主要集中在保护地连通和自然恢复等方面。党的十九大提出“建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,《中国生物多样性保护战略与行动计划》(2010—2030 年)提出“到 2030 年,使生物多样性得到切实保护”。这些目标和理念与《2030 战略》具有诸多相似之处。我国应借助 COP15 召开的历史机遇,全方位展示我国生态文明建设和生物多样性保护成就,与欧盟加强沟通,凝聚共识,共同推动达成具有变革性的“2020 后框架”,为全球生物多样性保护和应对气候变化贡献中国智慧和方案。

5.2 把城镇化议题纳入“2020 后框架”目标,进一步加强土地保护与管理

《2030 战略》明确指出,《生物多样性公约》缔约方应针对土地利用变化、过度利用、气候变化、环境污染和外来物种入侵五大生物多样性威胁因素,提出可衡量、可操作的具体措施和路线图,其战略中的 15 项关键承诺均围绕这五大威胁因素制定^[6]。研究表明,土地利用变化是造成环境退化和生物多样性丧失的首要原因,而城镇化

则是土地利用变化的直接驱动力^[7]。把城镇化议题纳入“2020后框架”,最大限度减少城镇化对生物多样性的影响。我国在制定下一阶段国家生物多样性战略和行动计划时应统筹考虑城市规划、土地利用与生物多样性保护的协同,加强土地保护与管理,减少生境丧失和破碎化,加强保护区管理。

5.3 通过加强中欧生物多样性合作,探索更多形式的生态环境保护合作

我国是全球12个生物多样性特别丰富的国家之一,也是生物多样性丧失形势严峻的国家之一,应借鉴欧盟在自然保护地划定、物种保护指南等方面的先进经验,进一步完善我国法律法规、标准指南建设;加强中欧生物多样性联合研究和技术交流,学习欧盟在生物多样性基线调查、进展跟踪和监测等方面的先进技术;增加对生物多样性保护的资金支持,吸引社会资本参与生物多样性投资,实现保护资金多元化;把生态资本纳入地方经济核算体系,探索生态价值向经济价值的转化路径,实现生物资源惠益分享;借助中欧生物多样性合作,探索更大范围、更多形式的生态环境保护

合作,实现应对气候变化、减贫、落实联合国2030年可持续发展目标的协同。

参考文献:

- [1] BRANDER E, et al. The benefits to people of expanding Marine Protected Areas [R]. 2015.
- [2] Fitness Check of the EU Nature Legislation (SWD(2016)472) [R]. 2016.
- [3] MUTAFOGLU E, et al. Member States' Prioritised Action Frameworks 2020/Natura 2000 and Jobs: Scoping Study [R]. 2017.
- [4] The Fourteenth Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. Updated assessment of progress towards selected Aichi Biodiversity Targets and options to accelerate progress [EB/OL]. 2018. <https://www.cbd.int/decisions/cop/?m=cop-14>.
- [5] The Nature Conservancy. Nature in the Urban Century: A global assessment of where and how to conserve nature for biodiversity and human wellbeing [R]. 2018.
- [6] EU Biodiversity Strategy for 2030 [EB/OL]. https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm.
- [7] 毛齐正, 马克明, 邬建国, 等. 城市生物多样性分布格局研究进展 [J]. 生态学报, 2011, 33(04): 1051-1064.

EU Biodiversity Strategy for 2030: main contents and positions on COP15

ZHANG Min, QIAO Yujie *

(Foreign Environmental Cooperation Center, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100035, China)

Abstract: In May 2020, the European Commission issued the *EU Biodiversity Strategy for 2030* (EU Strategy for 2030), which aims to achieve the restoration of EU biodiversity by 2030 and enhance resilience to climate change, wildfires, food safety and disease risks, and plays a leading role in global biodiversity conservation and climate change. The strategy is composed of protected areas connectivity, natural restoration plans, safeguard measures and action plans. In particular, it clearly expresses the EU's position on COP15 regarding the development of Post-2020 Global Biodiversity Framework (Post-2020 Framework). This paper systematically identifies the background and main content of the EU Strategy for 2030 as well as its positions on COP15. Finally, the paper proposes the following recommendations: attach great importance to EU's positions on COP15 to build consensus and jointly promote the development of a transformative "Post-2020 Framework"; further strengthen land protection and management by incorporating urbanization into the "Post-2020 Framework"; explore more forms of ecological and environmental protection cooperation with EU through enhanced Sino-European biodiversity cooperation.

Keywords: EU Biodiversity Strategy for 2030; the 15th Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD COP15); positions; policy recommendations