

Naturvårdsverket
Emma Mogren, projektledare
emma.mogren@naturvardsverket.se

Ulriksdal 22 maj 2023

Inspel till Naturvårdsverket om förslag på nyckelelement i Sveriges nationella biodiversitetsstrategi och aktionsplan (NBSAP), kopplat till åtagandet i CBD om Global Biodiversity Framework

Inledning

Förlust av biologisk mångfald är tillsammans med klimatförändringen två avgörande utmaningar för mänskligheten att hantera under de kommande decennierna. Som en global respons på dessa utmaningar beslutade Riokonferensen 1992 om två konventioner. Beslutet i konventionen om biologisk mångfald (CBD, Kunming-Montreal), i december 2022, om ett nytt globalt ramverk (Global Biodiversity Framework, GBF) är en viktig milstolpe för arbetet med att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald.

Centralt är att världens länder nu har enats om ett *globalt övergripande mål* om att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald till 2030 – ett mål motsvarande 1,5 graders målet för klimatet. Varje land, så som part till CBD, har *sitt* ansvar att bidra till att nå detta, och ramverkets övriga mål. I Sveriges fall har vi dessutom ett åtagande gentemot EU, i linje med den inom EU antagna biodiversitetsstrategin (BDS). Ett nyckelverktyg, i linje med artikel 6 i CBD och GBF, är att varje land ska ta fram - och genomföra - en nationell strategi och aktionsplan för biologisk mångfald, en NBSAP. Det är viktigt:

- att Sverige nu levererar fullt ut på detta globala åtagande och tar fram en ambitiös NBSAP som stakar ut hur Sverige ska möta de antagna globala målen och vända förlusten av biologisk mångfald i Sverige och bidra med sin beskärda del för att möta målen i EU och globalt.
- att Sveriges NBSAP är i linje med, omfattar alla delar av och motsvarar ambitionen i de globala målen i GBF och tillsammans adderar upp till det övergripande målet att ”stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald”. Strategier, (etapp)mål, styrmedel och åtgärder är oundgängliga delar i varje NBSAP.

Detta inspel innehåller viktiga nyckelelement som WWF ser som helt nödvändiga i Sveriges NBSAP. Detta sagt, inspelet är inte uttömmande. WWF avser återkomma med mer detaljerade förslag senare, till exempel i samband med eller strax efter dialogmötet i juni.

WWF anser att biologisk mångfaldutmaningen har samma tyngd och allvar som klimatet. Den ena krisen kan inte lösas utan den andra. Sverige har samma ansvar att svara upp mot den globala nivån, liksom mot EU, inom båda dessa. Det finns därför stor anledning att hämta inspiration från klimatpolitiken.

Det är ställt utom allt tvivel att det regeringsuppdrag som Naturvårdsverket fick av regeringen redan i regleringsbrevet för 2022 ska läsas som att det är ett förslag om en ny NBSAP som regeringen förväntar sig (".... ta fram ett förslag till nationell strategi och handlingsplan kopplat till CBD, med utgångspunkt i det globala ramverk till 2030 som förväntas beslutas på CBD, COP15..."). Givetvis måste utformningen av Sveriges NBSAP vila på allt tillgängligt och relevant vetenskapligt underlag.

WWF ger detta inspel inför de dialogmöten som Naturvårdsverket avser hålla med omgivande samhälle under juni. Det är vår förhoppning att inspelet ska bidra till det samlade underlag som verket avser ta fram och använda vid dessa dialogmöten. Samtliga våra förslag tar utgångspunkt i vad som anges i GBF-beslutet, och i förekommande fall även vad som anges i EU:s biodiversitetsstrategi (BDS). Kort sagt till vad Sverige, liksom övriga länder, har åtagit sig att göra i syfte att motverka den globala biodiversitetskrisen.

Förslag på nyckelelement i Sveriges NBSAP:

1. Anta ett Naturpolitiskt ramverk som inkluderar ett övergripande mål för biologisk mångfald och en "Naturlag och Naturhandlingsplan"

Förlust av biologisk mångfald är en utmaning för mänskligheten i nivå med klimatförändringen. Sverige har ett politiskt ansvar att bidra till att nå de globala målen, liksom att bidra till EU:s mål inom detta område. Genomförande av GBF kräver en transformativ och genomgripande samhällsomställning. Detta måste utgöra utgångspunkten för Sveriges nationella plan och strategi. Det innebär att alla delar av regeringen och hela samhället måste vara delaktiga i och bidra till genomförandet. För klimatet har vi en ett klimatpolitiskt ramverk med riksdagsbundna klimatmål, en naturlag som reglerar formerna för en klimatpolitisk handlingsplan, samt ett klimatpolitiskt råd som granskar den förda politiken. WWF föreslår ett motsvarande "politiskt ramverk" för naturen¹.

Beslutet på COP15 om GBF innebär att Sverige åtagit sig att bidra till att nå ramverkets globala mål med det övergripande målet (missionen) att *"stoppa och vända förlusten av den biologiska mångfalden till 2030"*. Det är därför både rimligt och lämpligt att detta övergripande mål införlivas i vårt nationella miljömålssystem, så som ett etappmål till 2030. Detta mål om biologisk mångfald har sådan dignitet att det bör fastställas av riksdagen. Det motsvarar den hantering och de beslut som regering och riksdag har fattat inom ramen för det klimatpolitiska ramverket.

WWFs förslag: Lägg fram ett förslag om att riksdagen, på proposition från regeringen, bör besluta om ett Naturpolitiskt ramverk, inkl. ett övergripande mål för biologisk mångfald, en Naturlag som reglerar formerna för en Naturhandlingsplan och inrättandet av ett Naturpolitiskt råd, motsvarande det klimatpolitiska ramverket. Det Naturpolitiska ramverket bör innehålla följande tre pelare:

a) Etappmål

- Inom miljömålssystemet besluta om ett etappmål (som motsvarar GBFs övergripande mål d.v.s.) att "till 2030 stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald i Sverige samt bidra till att möta målen i EU och globalt"

b) Naturlag

- Naturlagen ska reglera att regeringen en gång under varje mandatperiod genom en Naturhandlingsplan redogör för insatser, finansiering, insatta resurser samt resultat för att nå internationella och nationella mål

c) Naturpolitiskt råd

- Inrätta ett "Naturpolitiskt råd" med rådgivande funktion till regeringen, samt med uppdrag att granska hur regeringens politik inom samtliga politikområden påverkar möjligheterna att nå etappmålet (se a) ovan)

Avsnitt 3 nedan ger exempel på lämpliga områden för nya etappmål medan avsnitten 2 och 4-8 berör innehåll och genomförande av Naturhandlingsplanen.

¹ Med "natur" menar vi här all biologisk mångfald som omfattas av GBF, inklusive domesticerad natur.

2. Integrering av biologisk mångfald inom alla relevanta politikområden

För att nå målen om biologisk mångfald, och vända trenden, krävs en transformativ samhällsomställning som berör och inkluderar många politikområden och sektorer.

WWF:s förslag: Säkerställ att det sker en integrering av biologisk mångfaldspolitik i alla relevanta politikområden genom att:

- all relevant lagstiftning ses över så att Sveriges mål för biologisk mångfald (som bör motsvara målen i GBF + EUs BDS) som minimikrav inte motverkas, utan bidrar till målpuppfyllelse (se även avsnitt 7 nedan)
- regeringen i samband med nästa översyn av respektive politikområde och samhällsmål vid behov omformulerar dessa så att de är förenliga med målen för biologisk mångfald (som bör motsvara målen i GBF + EUs BDS)
- regelverket tydliggörs så att konsekvensanalyser görs av effekter på biologisk mångfald inom de politikområden där det är relevant.

3. Se över och föreslå nya etappmål till 2030

Det nya globala ramverket inkluderar en vision till 2050, ett övergripande mål (mission) till 2030, 4 tillståndsmål (goals) till 2050 och 23 åtgärds mål (targets) till 2030. Alla dessa mål måste reflekteras i den nationella planen och överföras till en svensk kontext, i form av nationella mål och åtgärder. Sverige behöver därmed se över och utveckla de nationella etappmålen så att dessa motsvarar ambitionen i de globala och, där det är relevant, föreslå nya etappmål som är i linje med de globala. Dessa kan beröra flera av miljö kvalitetsmålen. Arbete och förslag om nya etappmål bör baseras på erforderliga gapanalyser och vetenskapligt underlag. Det behöver också bli tydligt vem som är ansvarig för att målen genomförs och hur de följs upp.

WWF:s förslag: Se över etappmålen och ta fram och anta nya mätbara och uppföljningsbara etappmål för biologisk mångfald till 2030 så att dessa är i linje med, omfattar alla delar av och motsvarar ambitionen i de globala målen i GBF och tillsammans, med strategier, åtgärder och styrmedel i Sveriges NBSAP, svarar upp mot det övergripande målet att ”stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald till 2030”. Det inkluderar exempelvis mål som att, till 2030:

- Skydda 30% av Sveriges land, hav och vatten genom formellt skyddade områden och andra effektiva arealbaserade skyddsformer, varav 10 % genom strikt skydd² (target 3)
- Bevara alla kvarvarande ur- och naturskogar (target 1)
- Restaurera minst 30% av arean av utarmade livsmiljöer som listas i Art- & habitatdirektivet, och öka arean av listade livsmiljöer med minst 30 % av den ytterligare totala areal som krävs för att uppnå gynnsam referensareal (target 2)
- Öka hotade arters genetiskt effektiva populationsstorlek till minst X (target 4)
- Minska den svenska konsumtionens globala fotavtryck med 50% (target 16)
- Minska svenskt matsvinn i hela livsmedelskedjan med 50% (target 16)

Dessa exempel och förslag ska inte ses som uttömmande.

² 10 % strikt skydd ingår i EU:s biodiversitetsstrategi, men inte i CBD/GBF target 3 (som rör områdesskydd). WWF menar att Sveriges NBSAP av givna skäl bör svara upp mot såväl CBD- som EU-åtagandena.

4. Inför effektiva mekanismer för uppföljning

En viktig orsak till att tidigare Aichimål inte nåddes var att det inte fanns någon effektiv mekanism för uppföljning. I det nya ramverket har det därför utvecklats ett starkare övervakningsramverk och uppföljningsmekanismer. Alla parter ska exempelvis som minimum rapportera på 26 globala huvudindikatorer. Sveriges NBSAP måste säkra effektiv övervakning, rapportering och utvärdering som uppfyller det nya ramverkets samtliga krav.

WWFs förslag:

- Ge regeringsuppdrag om att stärka den svenska miljöövervakningen så att den uppfyller kraven på uppföljning och rapportering i det nya globala ramverket och levererar nödvändiga data till de 26 globala huvudindikatorerna i GBF samt till nationella etappmål.
- Utveckla en nationell uppföljningsmekanism inklusive process för utvärdering och uppskalning där Sverige åtar sig att utöka åtgärderna för att stärka genomförandet om utvärderingen visar att målen inte nås.

5. Utveckla tydliga baselines inom biologisk mångfald, juridik, policies, samt drivkrafter bakom förlust av biologisk mångfald

Det nya ramverket, liksom EU:s strategi, ställer starkare krav på länderna att ställa samman vetenskapligt underlag i syfte att lägga fast baselinedata, t ex för populationer (utbredning, storlek, bevarandestatus, genetik) och områdesskydd (areal, IUCN-kategori, förvaltning). Även inom områden som regelverk och bakomliggande drivkrafter till förlust av biologisk mångfald finns motsvarande behov. Sverige har inom flera områden relativt goda data, medan det inom andra områden kan finnas stora behov av ny datainsamling, och/eller att sammanställa befintliga data. Utan bra baselinedata blir det mycket svårt att göra en sådan uppföljning som GBF föreskriver.

WWFs förslag:

- Uppdra åt lämpad kunskapsinstitution att gå igenom behoven av förstärkt datainsamling och sammanställning av data, som behövs för att Sverige ska kunna rapportera till CBD om genomförandet av GBF enligt kraven i det nya ramverket. Förstärk datainsamling där så krävs.

6. Säkra finansiering

Att mobilisera och säkra de resurser som krävs för att fullt ut genomföra Sveriges åtaganden i det nya ramverket (GBF) liksom i EUs biodiversitetsstrategi är nödvändigt för att nå målen. Sverige och världens länder har åtagit sig att bidra till det globala målet att öka finansieringen till minst 200 miljarder USD/år från alla källor till 2030, varav minst 30 miljarder USD/år till utvecklingsländer. Sveriges måste därmed säkra tillräckligt med resurser för genomförande såväl i Sverige som till Sveriges bidrag globalt.

WWFs förslag: Ta fram en ambitiös ”National biodiversity finance plan” som säkrar tillräckliga resurser för att möjliggöra genomförande inom Sverige liksom att fortsätta vara en stark givare till det globala arbetet med biologisk mångfald. Det inkluderar att:

- Öka anslagen till biologisk mångfald (nationella anslag & bistånd) kraftigt i statsbudgeten. Till höstbudgeten för 2024 måste anslagen till skydd och skötsel minst dubblas i linje med myndigheternas analyser. Och under hela mandatperioden måste pengarna flerdubblas.
- Mobilisera finansiering från andra källor - företag, privata finansiering etc - till biologisk mångfald.

7. Översyn och utveckling av styrmedel

Förslaget ovan (se avsnitt 1) om ett Naturpolitiskt ramverk med en Naturlag och Naturhandlingsplan bör innebära att all relevant lagstiftning liksom samhällsmål ses över för att vara i linje med biologisk mångfaldspolitiken. Hur och när detta ska ske bör läggas fast via detta ramverk. Nedan konkretiseras förslag på översyn och utveckling av styrmedel.

WWFs förslag:

- Översynen av lagstiftningen bör ske i form av en succesiv genomgång av regelverken, så att respektive regelverk inte motverkar att nå målen för biologisk mångfald (GBF + EUs BDS + miljömål). Motsvarande gäller mål för olika politikområden (samhällsmål) som direkt eller indirekt har betydelse för biologisk mångfald.
- Uppdatera kartläggningen av alla för biologisk mångfald skadliga juridiska och ekonomiska styrmedel, inklusive subventioner, och fasa ut eller styr om dessa till senast 2030. I de fall styrmedlen kopplar till gemensam EU-politik /-regelverk bör Sverige driva detta inom EU-samarbetet, med stöd av den gemensamma biodiversitetsstrategin.
- Vidareutveckla och implementera system för värdering och redovisning av biologisk mångfald, naturkapital och ekosystemtjänster, lämpade för olika sammanhang, och integrera dessa värden i ekonomiska ställningstaganden, politiska avväganden och andra beslut i samhället där så är relevant och skäligt. Detta bör innefatta såväl monetär värdering när sådan är möjlig och lämplig, som andra sätt att värdera, t ex beskrivande värdering.
- Utveckla positiva incitament för bevarande, och/eller hållbart nyttjande, av biologisk mångfald och biologiska resurser. Detta bör innefatta såväl ekonomiska styrmedel som andra aspekter. Regeringen bör utmana olika branscher/ekonomiska sektorer, i linje med artikel 6 i CBD, om hur dessa kan och vill bidra till att nå de nationella och internationella biodiversitetsmålen. Inspiration bör hämtas från klimatområdet.

8. Etablera processer som långsiktigt levererar mot målen och leder till effektiv förankring och delaktighet

Det Naturpolitiska ramverk som föreslås i punkt 1, syftar till att borga för ett metodiskt politiskt ansvarstagande, baserat på en bred förankring i alla delar av samhället, så som näringsliv, civilsamhälle, vetenskapssamhälle, offentlig sektor vid sidan av staten samt urfolk och lokala samhällen. Detta bör innefatta en god och bred medverkan och delaktighet från dessa samhällsaktörer, för ett effektivt, rättvist och inkluderande genomförande. En avgörande faktor är att sätta processer med god varaktighet som skapar god och effektiv delaktighet, och brett ansvarstagande. Sådana bör sätts sektorsvis men även tvärsektoriellt. Exempelvis:

WWFs förslag:

- Sätt processer där sektorer själva talar om vad de gör/kommer att göra för att bidra till Sveriges genomförande, typ branschvisa färdplaner (se även avsnitt 7 om styrmedel).
- Ta fram operativa kriterier för vad hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald faktiskt innebär för olika sektorer och modifiera bruksformerna så att hållbart nyttjande uppnås. Fokus bör läggas på skogsbruk, jordbruk, fiske och vattenbruk, infrastruktur, energi samt finanssektorn. Utgångspunkt bör tas i CBD:s definition av "hållbart nyttjande" (artikel 2 och Addis Ababa Principles and Guidelines for the Sustainable use of Biodiversity).
- Tillämpa obligatoriska krav på företag och finansiella institutioner att rapportera sina biodiversitetsrisker, sin påverkan på och beroende av biologisk mångfald i hela försörjningskedjan, i enlighet med The Taskforce on Nature-related Financial Disclosures (TNFDs) ramverk.
- Etablera processer som involverar samiska företrädare i syfte att dels säkerställa samernas rättigheter som urfolk, dels i linje med CBD artikel 8j, fullt ut inkludera och erkänna och ta tillvara det samiska samhällets bidrag till att nå målen. Processer bör även etableras för lokalsamhällen, genom att i största möjliga mån bygga på existerande processer och fora. Involvering och delaktighet är nyckelord.

Med hopp och förväntan om att detta inspel dels används som underlag vid stundande dialogmöten, dels sätter avtryck i Naturvårdsverkets slutliga redovisning av förslaget till Sveriges nya NBSAP, i linje med pågående regeringsuppdrag.

För Världsnaturfonden WWF



Gustaf Lind

Generalsekreterare, Världsnaturfonden WWF