

Mål 15 i Agenda 2030

Naturskyddsföreningens positionspapper

15 EKOSYSTEM OCH BIOLOGISK MÅNGFALD



Naturskyddsföreningen



Förord

I september 2015 antog världens ledare "Agenda 2030 för en hållbar utveckling" och dess 17 globala mål, som för första gången knyter samman ambitionerna om en social, ekonomisk och miljömässigt hållbar utveckling. Det unika med de globala målen är också att de är universella. Med detta avses att ländernas åtaganden för att uppnå målen både ska ske på hemmaplan och på den globala nivån.

Sveriges regering har aviserat att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030. Denna ambition är utmärkt men förpliktigar också. Trots de framsteg som gjorts globalt de senaste årtionden så står världen inför gigantiska utmaningar, inte minst inom miljöområdet. Regeringen har också aviserat att Agenda 2030-arbetet ska knytas till Sveriges samstämmighetspolitik, formulerat i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling. Detta ställer höga krav på samverkan och integrering mellan de olika politikområdena.

Naturskyddsföreningen välkomnar de globala målen som ett ambitiöst övergripande ramverk för världens samlade hållbarhets- och utvecklingsarbete. De 17 målen och 169 delmålen skapar en gemensam utmaning för oss alla att jobba med, med 2030 i sikte.

Föreningens roll i arbetet med Agenda 2030 kommer ske både på global, nationell och lokal nivå. Ett flertal av våra samarbetsorganisationer runtom i världen bidrar på olika sätt till arbetet med de globala målen, vilket vi kommer stötta och samverka kring. I Sverige vill föreningen både bidra genom att samla och motivera folkrörelsen att jobba med målen i den lokala kontexten, men även genom att påverka regeringen att axla rollen som ledande i omställningen. Naturskyddsföreningen har därför tagit fram positionspapper kring sex av de globala målen, samt för det tvärgående området miljögifter, som har en mycket tydlig koppling till föreningens arbete. Syftet med positionspappren är att visa hur vi förhåller oss till respektive mål, men också trycka på aspekter som vi anser av särskild vikt för att nå målen.



1. Inledning

"Skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstörelsen samt hejda förlusten av biologisk mångfald."

Naturskyddsföreningens arbete med biologisk mångfald och ekosystemtjänster i landekosystemen, inklusive sötvatten, ligger väl i linje med mål 15 i Agenda 2030. Tillsammans med mål 14 fångas föreningens samlade arbete med biologisk mångfald, i alla de ekosystem vi har i Sverige. Föreningens arbete med friluftsliv och skogens sociala värden ligger utanför mål 15.

Globalt är mål 15 starkt knutet till mål 14 samt till mål 1, 2, 5, 12 och 13. En långsiktigt hållbar användning av naturresurser och ekosystemtjänster är en viktig faktor för att människor permanent ska kunna ta sig ur fattigdom. Både utvecklade länder och låginkomstländer måste ta ansvar för detta. Det är oftast människor som lever i fattigdom, särskilt flickor och kvinnor, som är mest sårbara för utarmningen av ekosystemtjänster, såsom exempelvis dricksvatten, vattenrening och -reglering, erosionsskydd och bördighet. Naturresurser och ekosystemtjänster påverkas även negativt av klimatförändringar.

Det är viktigt att policies överensstämmer med varandra för att få ett så bra resultat som möjligt av implementeringen av Agenda 2030s mål och delmål. Det innebär att befintliga konventioner (t ex de tre Riokonventionerna CBD, UNFCCC och UNCCD), deklARATIONER (t ex UNDRIP) och frivilliga riktlinjer (t ex Företagande och mänskliga rättigheter) måste tillämpas samlat för att inte skapa parallella system eller riskera att underminera dessa redan befintliga styrdokument.

2. Rekommendationer relaterade till de specifika delmålen

Delmål 15.1 Till 2020 bevara, återställa och hållbart använda ekosystem på land och i sötvatten och deras ekosystemtjänster, särskilt skogar, våtmarker, berg och torra områden, i enlighet med de skyldigheter som anges i internationella överenskommelser

Hur svensk utvecklings- och utrikespolitik bör utformas i relation till delmålet :

Regeringen bör verka för att förändra den förhärskande definitionen av "skog", FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations definition, till en adekvat ekosystembaserad definition. Det är avgörande för att undvika att intensivt skötta skogar/plantager ersätter naturskogar. Detta kommer att bidra till att adressera problemet med den globala biodiversitetskrisen.

Regeringen måste också verka för att de policies som tas fram inom ramen för mål 15 till fullo respekterar urfolks rättigheter, kvinnors rättigheter och lokalsamhällets rättigheter avseende markrättigheter (territoriala rättigheter), med avsikt att på så sätt bevara biologisk mångfald.

Inom Sverige bör den svenska regeringen göra följande:

- Ändra skogspolitiken, inkl. lyfta in skogsvårdslagen i miljöbalken (se Naturskyddsföreningens rapport "Ny vår för skogen"¹).
- Avsätta mer pengar till att skydda och vårda värdefull natur, i synnerhet skogar. Anslaget för skydd av värdefull natur bör höjas med minst 500 mnkr.

- Sätta nya delmål om skydd av värdefull natur, som börjar gälla efter 2020.
- Bättre nyttja statens egen skogsmark för att nå mål 15:
- 1) Besluta om nytt paket med ersättningsmark vid reservatsbildande, 2) skyddsvärd skog på statens egen mark ska skyddas, 3) sätta ett restaureringsprogram i naturvårds-syfte. (Gäller i praktiken Sveaskog och Fastighetsverket.)
- Ändra miljöbalken så att befintliga vattendomar för sjösänkningar, dikningsföretag etc. kompletteras med miljökrav (kopplar till pågående process och förväntad proposition).

Delmål 15.2 Till 2020 främja genomförandet av hållbart brukande av alla typer av skogar, stoppa avskogningen, återställa utarmade skogar och kraftigt öka nybeskogningen och återbeskogningen i hela världen.

Fokus i detta delmål ligger på det hållbara brukandet. I rapporten Sverige och Nagoyamålen² lägger Naturskyddsföreningen 100 konkreta förslag, i huvudsak riktade till regeringen, om vad som behöver göras för att Sverige ska "göra sin del" i syfte att uppnå delmålen (Aichimålen) i Konvention om biologisk mångfald, CBD. Kopplat till Aichimål³⁴, kräver föreningen att regeringen:

- Tydliggör vad sektoransvaret för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald innebär för olika näringar, med fokus på de areella.
- Går vidare med genomförandet av planer för grön infrastruktur. Ett bärande element i arbetet bör vara

operationalisering av konceptet "ingen nettoförlust", som EU lagt fast inom ramen för sin strategi för biologisk mångfald. Denna åtgärd är påbörjad men långt från genomförd.

Kopplat till CBD Aichimål 7⁴ om hållbart jordbruk, fiske och skogsbruk lägger Naturskyddsföreningen en rad konkreta åtgärdsförslag i vår Nagoyarapport, bl.a. följande:

- Rikta en ökande del av biståndsbudgeten mot att stärka fattiga människors möjligheter till hållbar förvaltning av områden som används för jord-, skogs- och vattenbruk och så att bevarandet av biologisk mångfald garanteras.
- Regeringen ger riktat stöd till FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAOs arbete med implementering av och uppföljande riktlinjer för mark-, fiske- och skogsrättigheter.
- Tydliggör vad sektoransvaret för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald innebär för olika näringar, med fokus på de areella. T ex i skogspolitiken utveckla och lägga fast vad som menas med "hållbart brukande". Föreningen har lämnat ett särskilt dokument till regeringen om detta i januari 2017⁵.
- Tydligare politiska signaler och styrmedel om hyggesfritt och ökat mångbruk och variationsrikt skogsbruk. Det går alldeles för trögt.
- Påbörja – via regeringsuppdrag och som ett led i ny skogspolitik – restaureringen av det svenska skogslandskapet. Vitryggiga hackspettens krav på livsmiljö är en tydlig "bärrare" av detta behov.

- Som ett led i en skogspolitisk översyn; inarbeta skogsvårdslagen i miljöbalken för en förbättrad effektivitet och överblick av lagstiftningen som styr förvaltningen av naturens resurser.

Delmål 15.5 Vidta omedelbara och betydande åtgärder för att minska förstörelsen av naturliga livsmiljöer, hejda förlusten av biologisk mångfald och senast 2020 skydda och förebygga utrotning av hotade arter.

Mål 15.5 är ett mycket vittomfattande delmål. Flera av förslagen i ovan nämnda rapport, Sverige och Nagoyamålen, är relevanta för delmål 15.5. Kopplat till CBD Aichimål 11 om områdesskydd lägger vi sju konkreta åtgärdsförslag, de viktigaste av dessa är:

Inom Sverige bör den svenska regeringen göra följande:

- Ta fram nya etappmål för de för biologisk mångfald viktigaste naturtyperna, dvs. produktiv skogsmark, odlingslandskapets naturliga fodermarker, våtmarker inklusive myrar, sjöar och vattendrag, fjäll, kust- och skärgårdsmiljöer samt marina utsjöområden. Tätortsnära områden, viktiga även för rekreation och folkhälsa, bör hanteras integrerat i dessa. Riksdagen bör fastställa etappmålen tillsammans med målår och resurser.
- Stoppa all avverkning av naturskogar med höga biologiska, sociala och kulturella värden. Ge det som återstår av sådana skogar varaktigt skydd. För att nå upp till målet

måste det fyllas på med skydd av skogsområden med så höga värden som möjligt.

Delmål 15.6 Främja en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid användning av genetiska resurser samt lämpligt tillträde till sådana resurser, i enlighet med internationella avtal.

I ovan nämnda rapport kräver vi, kopplat till CBD Aichimål 16, att regeringen:

- Ger stöd till svenska forskare och andra aktörer som hämtar genetiskt material i andra länder, så att de kan ta fram bra avtal för sin verksamhet. Den handbok som finns måste uppdateras och spridas till relevanta målgrupper. Vetenskapsrådet, Högskoleverket samt universitet och högskolor bör få i uppdrag att skapa verktyg som säkerställer att svenska forskare respekterar Nagoyaprotokollet.

Delmål 15.7 Vidta omedelbara åtgärder för att stoppa tjuvjakt på och handel med skyddade djur- och växtarter och inrikta åtgärderna på både utbudet av och efterfrågan på olagliga produkter från vilda djur och växter.

I ovan nämnda rapport kräver Naturskyddsföreningen, kopplat till CBD Aichimål 12, att regeringen:

- Fortsätt vara pådrivande i Cites-arbetet (Convention of International Trade in Endangered Species) inom EU och verka för att internationella åtaganden för att bekämpa den ille-

gala handeln med hotade arter uppfylls. Ge länsstyrelserna ökade resurser för att utöva den tillsyn som krävs för att upprätthålla Cites-konventionens krav.

Delmål 15.8 Senast 2020 införa åtgärder för att förhindra införseln av invasiva främmande arter och avsevärt minska deras påverkan på land- och vattenkosystem samt kontrollera eller utrota prioriterade arter.

I rapporten "Sverige och Nagoyamålen" lägger vi, kopplat till CBD Aichimål 9, sju konkreta åtgärdsförslag. Viktigast av dessa är:

- Genomför den redovisade handlingsplanen för främmande arter och genotyper och satsa nödvändiga resurser på detta, inklusive tydliggörandet av ansvarsfördelning. Vidta, som en del i detta, åtgärder för att hindra främmande arter från att ta sig in i Östersjön.
- Ta fram ett åtgärdsprogram för att hindra spontan spridning av contortatall i det svenska skogslandskapet och reglera nyplantering.
- Skärp lagstiftningen så att utplantering av främmande arter inom jord-, skogs- och vattenbruk och viltförvaltning regleras tydligare. Utgångspunkten bör vara kriterier och förslag i den nationella handlingsplanen från 2008. Förbjud användning av främmande arter som riskerar att bli invasiva och utred effekter av införsel av nya arter innan de planteras in.

Dessutom:

- Använd möjligheten till en nationell lista över invasiva arter, kopplad till EU:s förordning.

Delmål 15.9 Senast 2020 integrera ekosystemens och den biologiska mångfaldens värden i nationella och lokala planerings- och utvecklingsprocesser, strategier för fattigdomsminskning samt räkenskaper.

I ovan nämnda rapport lägger vi, kopplat till CBD Aichimål 2 och 17, ett antal konkreta åtgärdsförslag. Viktigast av dessa är:

- Gör en värdering av förlusterna av biologisk mångfald i Sverige, så långt som möjligt och lämpligt i monetära termer, och ta fram förslag på hur dessa förluster kan begränsas med bättre regelverk och prissättning.
- Genomför en nationell värdering av ekosystemtjänster. För att utveckla och testa metoder kan man i ett första steg värdera de tjänster som levereras av a) skyddade områden (inklusive Natura 2000) och b) ett stort brukat ekosystem, förslagsvis den svenska skogen.
- Ta fram en uppdaterad strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald, formulerad med utgångspunkt från Nagoya-planen och TEEB:s⁶ rekommendationer. Lägg fast strategin i ett riksdagsbeslut.

Delmål 15.a Mobilisera och väsentligt öka de finansiella resurserna från alla källor för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och ekosystemen.

I ovan nämnda rapport lägger vi, kopplat till CBD Aichimål 3, 15 och 20 ett antal konkreta åtgärdsförslag som har bäring på detta delmål. Viktigast av dessa är:

- Utöka LIFE+-fonden till åtminstone en procent av EU:s budget och sätt av minst hälften av den för skydd av ekosystem och biologisk mångfald.
- Dubblera de nationella anslagen Åtgärder för värdefull natur, Skydd av värdefull natur och Åtgärder för havs- och vattenmiljö, och utöka programmet för lokal och kommunal naturvård till minst 300 miljoner per år.
- Regeringen ska verka för bidragande finansiering till restaurering av degraderade ekosystem i utvecklingsländer. Detta ska ske med rättighetsbaserad approach.

Delmål 15.b Mobilisera betydande resurser från alla källor och på alla nivåer för att finansiera hållbart brukande av skogar och ge utvecklingsländerna lämpliga incitament att utveckla ett sådant bruk, inklusive för bevarande och återbeskogning.

Den svenska regeringen bör göra följande:

- Verka för erkännande och stöd till lokalt skyddsarbete. På så sätt ska mål 15 och dess policies förorda effektiv, verkningsfull och jämlikt arbete för att bevara biodiversitet och ge stöd till lokalsamhällets initiativ och relevant, traditionell kunskap. Exempelvis erkännande av Indigenous and community conserved areas (ICCAs) och liknande initiativ.
- Se till att finansiellt stöd inte underminerar insatser för att stärka lokal förvaltning och bevara biologisk mångfald.
- Kräva av banker och andra investerare att de åtar sig att tillämpa principerna om Free and Prior Informed Consent (FPIC) för urfolk, respektive den om skydd av särskilt skyddsvärda aspekter genom bevarande av områden av high conservation value (HCV).
- Regeringen ska allokera tillräckligt med resurser för att förbättra hållbara investeringsprocesser och metoder för due diligence avseende mänskliga rättigheter.

Delmål 15.c Öka det globala stödet till insatser för att bekämpa tjuvjakt på och illegal handel med skyddade arter, inklusive genom att öka möjligheterna till en hållbar försörjning i lokalsamhällena.

I ovan nämnda rapport, kopplat till CBD Aichimål 12, kräver Naturskyddsföreningen att regeringen:

- Fortsätter vara pådrivande i Cites-arbetet inom EU och verka för att internationella åtaganden för att bekämpa den illegala handeln med hotade arter uppfylls. Ger länsstyrelserna ökade resurser för att utöva den tillsyn som krävs för att upprätthålla Cites-konventionens krav.

De svenska miljömålen och Agenda 2030

Naturskyddsföreningen ser att det finns ett särskilt behov av att koppla de globala målen till arbetet med de av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålen från 1999 samt 2005. Dessa beskriver det önskvärda tillståndet i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till och utgör redan i dagsläget ett etablerat ramverk för Sveriges arbete inom miljöområdet.

Miljömålsarbetet genomförs och följs upp av nästan 30 svenska myndigheter via uppdrag i respektives regleringsbrev. Miljömålssystemet ska värnas. Det utgör en mycket värdefull grundbult som det svenska Agenda 2030 arbetet måste bygga vidare på.

Mål 15, tillsammans med mål 14, har relativt god överensstämmelse med miljökvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv (det samlade svenska miljömålet om biologisk mångfald), men även med de ekosystemorienterade miljömålen så som Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap och Storslagen fjällmiljö. Mål 14 kopplar bra till Hav i balans samt levande kust och skärgård. Biologisk mångfald i eller nära den bebyggda miljön har en koppling till miljömålet God bebyggd miljö. Denna del av mångfalden, vilken föreningen driver t ex beträffande tätortsnära natur, är dock inte alls framlyft inom Agenda 2030. Sammantaget är kopplingen mellan Agenda 2030-systemet och det svenska miljömålssystemet mycket god när det

gäller området biologisk mångfald. De svenska miljömålen är bättre fokuserade på frågor/områden som är relevanta här i Sverige. Några direkta konflikter mellan de två målsystemen (när det gäller biodiversitet) verkar inte finnas.

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) har allt sedan Riomötet 1992 varit katalysator och drivkraft för globalt såväl som EU- och nationellt arbete med att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald och biologiska resurser. CBD:s målsystem är fastlagt i form av de s.k. Aichimålen, vid partsmötet 2010 i Nagoya, som en del av CBD:s strategiska plan som sträcker sig till 2020.

Det råder relativt god överensstämmelse mellan Aichimålen och Agenda 2030-målen 14 och 15. Övergripande kan konstateras att Aichimålen - av givna skäl - är mer heltäckande och systematiskt uppställda/disponerade. Sammanhanget i CBD är smalare i den meningen att CBD handlar om just biodiversitet. Kopplingen till den totala utvecklingsagendan saknas. Vidare innefattar inte agendamålen alla Aichimålen.*

Frågan om ett ökat fokus på Agenda 2030 kommer att stärka eller riskera att urholka betydelsen av, och arbetet med, de aktuella svenska miljömålen som rör biologisk mångfald bör analyseras utifrån ett helhetsperspektiv på Agenda 2030-genomförandet respektive på det

* Enligt uppgift håller CBD-sekretariatet på med en analys av hur Aichimålen kopplar till Agenda 2030 och vice versa. En slutsats som med god säkerhet kan dras redan nu är att genom Agenda 2030 och dess mål så ges förbättrade möjligheter att genomföra och eventuellt nå Aichimålen.

svenska miljömålssystemet. Det finns en uppenbar risk att de krafter i samhället som anser att miljömålen har "tagit för stor plats" nu ser chansen att driva att miljömålssystemet bör ersättas av ett nytt system med de globala målen för Agenda 2030. Det behöver därför tydliggöras hur det existerande nationella miljömålssystemet relaterar till mål och delmål i agendan, inklusive vilka kompletteringar som eventuellt behöver göras i det utvidgade "agendamålssystemet".

Målssystemet för Agenda 2030 bör bygga vidare på de system, och den erfarenhet vi har om målstyrning från miljömålssystemet.

Noter

1. Ny vår för skogen, rapport, Naturskyddsföreningen 2014.
2. https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/2012_skog_naturvard_sverige_och_nagoyamalen.pdf
3. <https://www.cbd.int/sp/targets/>
4. <https://www.cbd.int/sp/targets/>
5. https://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/hallbart_nyttjande_skog.pdf
- 6 TEEB = FN-rapporten "The Economics of Ecosystems & Biodiversity", presenterad vid CBD:s partsmöte i Nagoya 2010. Se <https://www.cbd.int/incentives/teeb/>

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt. Föreningen har ca 226 000 medlemmar och finns i lokalföreningar och länsförbund över hela landet. Välkommen att bli medlem, skänka en gåva eller bli företagssponsor.

PG 90 19 09-2

Åsögatan 115
Box 4625, SE-116 91
Stockholm, Sweden

+46 (0)8 702 65 00
www.naturskyddsföreningen.se



Naturskyddsföreningen