



Inspel till Sveriges strategi för det globala ramverket för biologisk mångfald

Rapport från miljömålsverkstäder vid
Mångfaldskonferensen 2023

Inspel till Sveriges strategi för det globala ramverket för biologisk mångfald Rapport från miljömålsverkstäder vid Mångfaldskonferensen 2023

Utgivningsår: 2024, Uppsala

Utgivare: SLU Centrum för biologisk mångfald

Omslagsfoto: IISD/ENB | Mike Muzurakis

CBM:s skrift nr 129

ISSN: 1403-6568

ISBN: 978-91-88083-44-9

Citeras: Tunón, H. & Ebenhard, T. 2024. *Inspel till Sveriges strategi för det globala ramverket för biologisk mångfald. Rapport från miljömålsverkstäder vid Mångfaldskonferensen 2023*. CBM:s skrift nr 129. SLU Centrum för biologisk mångfald, Uppsala.

Inspel till Sveriges strategi för det globala ramverket för biologisk mångfald

– Rapport från miljömålsverkstäder vid Mångfaldskonferensen 2023

Redaktörer

Håkan Tunón & Torbjörn Ebenhard

SLU Centrum för biologisk mångfald (CBM)

Introduktion

I december 2022 fattade partsmötet för FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD) beslut om ett nytt globalt ramverk för biologisk mångfald med avsikt att vända den negativa trenden vad gäller biologisk mångfald globalt sett. Det första steget på vägen är att världens nationer ska skicka in sina utarbetade förslag till nationella strategier för biologisk mångfald och handlingsplaner (NBSAPs, *National Biodiversity Strategies and Action Plans*) så att de kan behandlas av partsmötet i november 2024. Avsikten var dock att detta ramverk skulle ha förhandlats fram tidigare – men det blev försenat på grund av pandemin. Således gavs uppdraget att utarbeta ett förslag till nationell strategi och handlingsplan utgående från det globala ramverket redan i Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2022. Uppdraget skulle i förstone slutredovisas senast den 1 maj 2023, ett datum som sedan flyttades till början av november. Det gjorde att Naturvårdsverkets rapport *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD)* blev offentligt tillgänglig endast några dagar före konferensen och egentligen inte tillgängligt i förväg för deltagarna på konferensen.

Sammanhang

Mångfaldskonferensen 2023 "En global räddningsplan" inleddes med föreläsningar av Torbjörn Ebenhard (CBM), Mette Svejgaard (Klimat- och näringslivsdepartementet) och Maria Widemo (Naturvårdsverket) i syfte att skapa en förståelse för sammanhanget. Därefter följde sammanlagt tio dialogverkstäder under vilka tolv av åtgärdsmålen (2, 3, 4, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 21 och 22 samt sektion K) diskuterades. På konferensen närvarade en mycket blandad skara om ungefär 120 personer. Det handlade om representanter från högskolevärlden, myndigheter, näringslivet, intresseorganisationer och de var naturligtvis samtidigt också en del av allmänheten.

CBM instiftades som ett uppdrag från riksdagen 1994 som ett stöd för Sveriges genomförande av CBD och sedan 1997 anordnar CBM en årlig mångfaldskonferens (det har visserligen varit några år då det inte har genomförts någon). Varje år har det varit olika teman, vilka alla lyfter fram någon aspekt som är väsentlig för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Mångfaldskonferensen 2023 genomfördes i nära samarbete med Naturvårdsverket.

Övergripande metodik

Var och en av dessa verkstäder leddes av en handplockad facilitator med kunskap om den aktuella frågeställningen som ansvarade för att få diskussionen att utvecklas och ge ett produktivt resultat. Varje facilitator valde en rapportör för att sammanfatta de diskussioner

som genomfördes på dialogverkstäderna samt två inledningstalare/inspiratörer/expertter som inledde och gav sitt perspektiv på åtgärds målet som skulle diskuteras. Även hur diskussionen sedan genomfördes beslutades av facilitatorn, och således varierade tillvägagångssättet för de olika dialogverkstädernas genomförande, men syftet med alla var att vrida och vända på perspektiven för att se vilka behov som behöver tillfredsställas för vart och ett av de diskuterade åtgärds målen. Om gruppen kunde enas om ett förslag till etappmål för att nå åtgärds målet så redovisades det, men alla dialogverkstäder nådde inte dit. Vissa av de föreslagna etappmålen är kanske inte direkt formulerade som etappmål men pekar på ett antal viktiga aspekter på målen som behöver uppnås. Alla de etappmål eller synpunkter som framförts på verkstäderna delas inte nödvändigtvis av CBM och/eller Naturvårdsverket, som har samverkat i genomförandet av konferensen. Rapporterna från de olika miljömålsverkstäderna är varierande utförliga och långtgående eftersom frågeställningarna som hanterades på respektive verkstad kan sägas vara av varierande svårighetsgrad vad gäller möjligheterna att finna en gemensam lösning.

Ramverket och dess åtgärds mål

Det globala ramverket *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework* är ett dokument som omfattar sammanlagt fyra mål till 2050 och 23 åtgärds mål till 2030. Dessa är tillsammans tänkta att utgöra en global strategi för att vända den negativa utvecklingen vad gäller biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Målet är att uppnå visionen att nå en värld som lever i harmoni med naturen till 2050. För att bli operativ så behöver varje medlemsstat dock anpassa sin politik vad gäller såväl nyttjande och bevarande av biologisk mångfald som hela samhällsutvecklingen. Åtgärds målen är den del av ramverket som vi adresserade på MK23 och att detta bör resultera i etappmål eller andra åtgärder.

Rapportens färdigställande

Denna rapport är baserad på flera olika källor: CBD-sekretariatets tankar om åtgärds målen i globala ramverket, Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att utveckla en nationell biodiversitetsstrategi och handlingsplan och de minnesanteckningar som rapportörerna har lämnat från respektive verkstad. Den är sedan bearbetad och sammanställd av Håkan Tunón och Torbjörn Ebenhard från CBM. Anteckningarna från respektive miljömålsverkstad varierade dock en hel del vad gäller hur utförliga de var så vissa av åtgärds målen är mer knapphändigt beskrivna.

Varje beskrivning av åtgärds målet inleds med den officiella svenska översättningen av åtgärds målet följt av en reflektion utgående från skrivelser från sekretariatet för FN:s konvention om biologisk mångfald. Därefter presenteras Naturvårdsverkets bristanalys och Naturvårdsverkets förslag och det hela avslutas med en rapport från miljömålsverkstaden.

Använda källor

Rapportörernas skriftliga rapporter från respektive miljömålsverkstäder

Convention on biological diversity. *The Biodiversity Plan. For Life on Earth.*
(<https://www.cbd.int/gbf/>).

Convention on biological diversity. *The Biodiversity Plan. 2030 Targets (with Guidance).*
(<https://www.cbd.int/gbf/targets/>).

Klimat- och näringslivsdepartementet. 2023-11-14. *Det globala Kunming-Montreal-ramverket för biologisk mångfald*. KN2023/02114.

Naturvårdsverket 2023-11-02. *Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD). Redovisning av regeringsuppdrag*. NV-09908-21.

Naturvårdsverket 2023-10-27. *Bilagor till regeringsuppdrag förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD)*. NV-09908-21.

Innehållsförteckning

Introduktion	1
Sammanhang.....	1
Övergripande metodik	1
Ramverket och dess åtgärds mål	2
Rapportens färdigställande	2
Använda källor.....	2
Innehållsförteckning.....	4
Åtgärds mål 2. Restaurering.....	7
Naturvårdsverkets bristanalys	8
Naturvårdsverkets förslag	8
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	9
Vad är utarmade ekosystem i Sverige och vad ska de restaureras till?.....	9
Vilka åtaganden har vi redan gjort.....	10
Vilka aktörer och intressenter handlar det om?	11
Behövs ett etappmål? Hur skulle det kunna formuleras?	11
Andra åtgärder för att nå åtgärds målet.....	11
Åtgärds mål 3. Skyddade områden	13
Naturvårdsverkets bristanalys	15
Naturvårdsverkets förslag	15
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	15
Hur stor andel skyddade områden har vi nu? Hur mycket är OECM?.....	16
Vad ska räknas som skyddade områden och OECM i Sverige?.....	16
Representativa och landskapsintegrerade skyddade områden.....	17
Effektiv förvaltning	17
Vad finns det för möjligheter / hinder för att etablera fler skyddade områden?	17
Hur stor andel skyddade områden behöver Sverige?.....	17
Vilka aktörer och intressenter handlar det om?	18
Behövs ett etappmål? Hur skulle det kunna formuleras?	18
Andra åtgärder för att nå åtgärds målet.....	19
Åtgärds mål 4. Arter och gener	20
Naturvårdsverkets bristanalys	21
Naturvårdsverkets förslag	22
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	22
Hotade arter	22
Genetisk mångfald	23

Konflikter mellan människor och vilda djur	24
Synergier med andra åtgärds mål	24
Nya etappmål	24
Andra åtgärder för hotade arter, genetisk mångfald och konflikthantering	25
Åtgärds mål 10. Hållbart nyttjande	27
Naturvårdsverkets bristanalys	28
Naturvårdsverkets förslag	28
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	28
Vilka mekanismer finns nu på plats för att se till att nyttjandet är hållbart?	29
Vilka är kriterierna för hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald?	29
Är dagens jordbruk, skogsbruk, fiske och akvakultur hållbart m.a.p. biologisk mångfald?	29
Vad är "brukningsmetoder som främjar biologisk mångfald"?	30
Vilka möjligheter / begränsningar råder?	30
Vilka aktörer och intressenter handlar det om? Är alla involverade i processen?	31
Behövs etappmål? Hur skulle sådana kunna formuleras?	32
Andra åtgärder för hållbart nyttjande	32
Åtgärds mål 11. Ekosystemtjänster	35
Naturvårdsverkets bristanalys	35
Naturvårdsverkets förslag	36
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	36
Verkstadens upplägg	37
Diskussionen	37
Sammanställning av förslag till "etappmål"/åtgärder:	37
Åtgärds mål 12. Biologisk mångfald i städer	39
Naturvårdsverkets bristanalys	40
Naturvårdsverkets förslag	40
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	40
Varför är biologisk mångfald i städer och tätorter viktig?	40
Vad betyder målet?	41
Hur ser det ut idag?	41
Vilka är utmaningarna?	41
Nya etappmål	42
Andra åtgärder	42
Åtgärds mål 14. Mainstreaming av biologisk mångfald	44
Naturvårdsverkets bristanalys	44
Naturvårdsverkets förslag	44

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	45
Generell diskussion	45
Vad behöver göras för att förändring ska ske?	46
Sammanfattande förslag	46
Åtgärds mål 15 och 16. Hållbar produktion och konsumtion	48
Naturvårdsverkets bristanalys	49
Naturvårdsverkets förslag	49
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	50
Förslag på insatser som skulle bidra till bättre måluppfyllning	51
Åtgärds mål 18. Styrmedel	52
Naturvårdsverkets bristanalys	53
Naturvårdsverkets förslag	53
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	54
Vad betyder åtgärds målet?	54
Vad är incitament?	54
Detta är inte det första globala målet om styrmedel	55
Vilka aktörer är främst berörda av åtgärds målet? Vilka myndigheter, organisationer, företag, grupperingar i samhället?	55
Vad behöver Sverige göra för att nå åtgärds målet?	55
Hur skulle ett etappmål kunna se ut?	56
Indikatorer som kan påverka val av parametrar i etappmål	56
Utmaningar och möjligheter	56
Åtgärds mål 21 och åtgärds mål 22. Kunskap och delaktighet	58
Naturvårdsverkets bristanalys och förslag	59
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	60
Diskussionen:	61
Förslag till etappmål:	62
Åtgärds mål 21 och avsnitt K. Kommunikation och medvetande	63
Naturvårdsverkets bristanalys	64
Naturvårdsverkets förslag	64
Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23	65
Diskussion och åtgärds förslag	65
Sammanfattning	66

Åtgärds mål 2. Restaurering

”Att säkerställa att minst 30 procent av arealerna av utarmade ekosystem i land-, inlandsvatten-, kust- och havsområden senast 2030 är föremål för effektiv återställning för att öka den biologiska mångfalden, stärka ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster och öka den ekologiska integriteten och konnektiviteten.”

Detta åtgärds mål utgår från analysen att det idag inte finns tillräckligt stora områden med väl fungerande ekosystem, både när det gäller att bevara biologisk mångfald och för att producera de ekosystemtjänster människor är beroende av. Därför finns ett behov av att återställa eller restaurera ekosystem. Restaurering i detta sammanhang handlar om konkreta åtgärder för att hjälpa utarmade, skadade eller förstörda ekosystem att återhämta sig. Målet för restaureringen kan vara att öka arean av eller kvaliteten i naturliga ekosystem, men lika gärna att återskapa förmågan för brukade ekosystem att leverera ekosystemtjänster. Det kan alltså handla om allt från att återskapa naturliga skogar till att återställa produktionsförmågan i utarmade odlingslandskap. Naturvårdsverket har påpekat att restaurering behöver ske även för att återställa ekosystemens naturnyttor, inklusive ekosystemfunktioner och -tjänster, så som reglering av luft, vatten och klimat, jordhälsa, fiskproduktion och pollinering.

Det globala ramverket har inte specificerat vilket restaureringsmål som ska gälla, utan det måste avgöras i det nationella genomförandet, och behoven är sannolikt olika i olika länder. Dock kan man argumentera för att flera olika restaureringsmål blir nödvändiga, för att nå målen om att väsentligt utöka arean naturliga ekosystem (tillståndsmål A), att ge 30 procent av den totala arean ett effektivt områdesskydd (åtgärds mål 3), att minimera klimatförändringarna (åtgärds mål 8) och att öka naturens bidrag till människan (åtgärds mål 11).

Det globala ramverket har inte heller närmare specificerat vad som menas med ”utarmade ekosystem”. Naturvårdsverket bedömer att det handlar om ekosystem som har genomgått långvarig minskning eller förlust av biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, och som inte kan återhämta sig fullt inom några decennier utan åtgärder. Det är inte självklart vad som ska räknas in i denna kategori. Det kan handla om brukade skogar som har förlorat många arter jämfört med en urskog, eller om lövskogar som helt och hållet ersatts med vetefält, havsvikar som har radikalt förändrad artsammansättning på grund av övergödning, gamla hagmarker som växt igen, eller brukade åkrar som mist sin produktionskapacitet. Olika intressenter i samhället kommer att ha olika åsikter om vad som är utarmat, och därmed om vad som behöver restaureras, och till vad. I en nationell handlingsplan måste det därför specificeras vilka ekosystem som är utarmade, vilka och hur stora ekosystem som ska återställas, och vad restaureringsmålet ska vara.

I målet används termen ”effektiv återställning”. Det betyder att det kommer att krävas konkreta och långsiktiga åtgärder som tar resurser i anspråk, både för att åstadkomma återställningen och för att övervaka resultatet. Restaurering kan ta lång tid, och även om den påbörjas nu kan slutmålet ligga flera decennier framåt. Därför kräver inte åtgärds målet att återställningen är fullbordad till år 2030, men den ska vara påbörjad.

En viktig del av åtgärds målet är kravet på att öka konnektiviteten i landskapet. Naturvårdsverket bedömer att för att bevara och stärka biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster behöver det finnas fungerande nätverk av arters livsmiljöer. Det innebär att det inte räcker med tillräcklig storlek och kvalitet i kärnområden, utan det behövs också landskapsstrukturer som medger spridning mellan

sådana områden. För det kan det finnas behov av restaurering som ökar spridningsmöjligheterna.

CBD-sekretariatet har i sin vägledning till nationell implementering identifierat ett antal frågor som behöver belysas i samband med upprättandet av en nationell handlingsplan och formulering av nationella mål:

- Vilka områden/ekosystem ska i dagsläget betraktas som utarmade?
- Vilka möjligheter till restaurering finns, och vilka är begränsningarna? Generellt och per ekosystem.
- Vilka avvägningar måste beaktas för de olika utarmade ekosystemen, såsom potentiella ekologiska, ekonomiska och sociala kostnader och vinster?
- Vilka restaureringsåtaganden har landet redan gjort i andra fora?
- Vilka är nyckelaktörerna som har intressen i eller ansvar för vad som restaureras och till vad? Hur kan de involveras i relevanta processer?
- Vilka resurser (finansiering, människor, teknik) behövs för att nå ett nationellt restaureringsmål? Varifrån ska finansieringen komma?

I det sammanhanget är det viktigt att se på vad Sverige åtagit sig inom EU-arbetet. EU:s strategi för biologisk mångfald och den kommande lagstiftningen om restaurering kommer att vara högst relevanta, och sannolikt kommer den nya lagstiftningen att bli en viktig bas för Sveriges genomförande av åtgärdsområde 2.

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket bedömer att det globala ramverket endast delvis adresseras i miljö kvalitetsmålen. I vissa miljö kvalitetsmål finns preciseringar som i delar motsvarar det globala ramverkets ambitioner, men i många miljö kvalitetsmål, till exempel *Ett rikt odlingslandskap*, saknas sådana helt. Naturvårdsverket bedömer även att det inte i tillräcklig omfattning finns tydliga nationella åtgärdsområden så som etappmål, strategier och planer för att uppnå ramverkets åtgärdsområde 2. Sådana behöver uttrycka att restaurering ska utföras, var det ska utföras, hur det ska utföras och av vem, till exempel omfattning, tidsfrist och ansvarsfördelning. Naturvårdsverket vill också uppmärksamma att vissa existerande etappmål, särskilt de om utsläpp av växthusgaser, kan innebära en målkonflikt, eftersom etappmålen omnämner ökad tillgång till förnybara naturresurser genom skog. Samtidigt uppmärksammas behov av kompletterande åtgärder för att nå nettonollutsläpp och negativa utsläpp efter 2045, bland annat rörande ytterligare nettoupptag i skog vilket kan stå i konflikt med behov av restaurering av exempelvis våtmarker.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket har formulerat två åtgärdsområden som ska motsvara det globala ramverkets åtgärdsområde 2. Dels föreslås att 30 procent av alla utarmade ekosystem senast 2030 ska vara under pågående restaurering eller i gynnsamt tillstånd efter genomförd restaurering (åtgärdsområde 3), dels föreslås målet att fysisk planering och förvaltning på nationell, regional och kommunal nivå har stärkt bevarandet av biologisk mångfald och förhindrat förlust av värdefulla områden (åtgärdsområde 1).

Dessa två åtgärdsområden innebär bland annat att senast 2030 ska 30 procent av arealen av alla utarmade ekosystem, på land och i vatten, vara under pågående restaurering eller i gynnsamt tillstånd efter genomförd restaurering så att ekosystemens

funktion och tillhandahållande av ekosystemtjänster, samt deras ekologiska integritet och konnektivitet, har ökat. Även naturens nyttor för människor, inklusive ekosystemtjänster och skydd från naturkatastrofer, ska främjas, bibehållas och restaureras genom naturbaserade lösningar, med fokus på naturnyttor som idag missgynnats eller förlorats. För att motsvara åtgärdsmålets krav på att återskapa konnektivitet i landskapet föreslår Naturvårdsverket också att nya verktyg för att planera och utvärdera åtgärder som stärker den gröna infrastrukturens funktionalitet på alla nivåer och som minimerar negativ påverkan från mark- och vattenanvändning samt dess kumulativa effekter ska finnas och implementeras senast 2030.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Gunnar Lindén, LRF Skogsägarna
Bengt-Gunnar Jonsson, Mittuniversitetet och SLU
Rapportör: Clarisse Kehler-Siebert, Naturvårdsverket
Facilitator: Torbjörn Ebenhard, Centrum för biologisk mångfald, SLU

Vad är utarmade ekosystem i Sverige och vad ska de restaureras till?

Deltagarna i miljömålsverkstaden (MV) identifierade en rad olika restaureringsbehov i Sverige, och angav flera olika målbilder för vad restaureringen ska leda till. Å ena sidan argumenterades för att ekosystem som förlorat sin produktionsförmåga i form av olika ekosystemtjänster skulle vara prioriterade, och å andra sidan sades att tidigare naturliga ekosystem som genomgått stora biotopförändringar och förlorat mycket av sin biologiska mångfald på grund av ändrad markanvändning skulle vara viktigast att åtgärda.

Processer som lett till förlorat eller minskad produktionsförmåga inkluderar näringsutarmning, avskogning, överbetning, erosion, ökenspridning och utfiskning. Deltagare som representerade areella näringar argumenterade att sådan typ av ekosystemutarmning främst förekommer i Latinamerika, Afrika och Sydostasien, med ett stort restaureringsbehov, medan Europa är mindre hårt drabbat. Trots det argumenterades för att restaurering i Sverige i första hand ska inriktas på att säkra och höja produktionsförmågan i ekosystem som brukas för areella näringar. Förlust av biologisk mångfald från sådana områden skulle med ett sådant perspektiv inte betraktas som utarmning. Med en sådan snäv definition av utarmning skulle den totala arean utarmade ekosystem i Sverige vara relativt liten, och en stor andel av den arean skulle kunna bli föremål för restaurering.

Andra deltagare i MV argumenterade tvärtemot, och hävdade att ekosystem som förlorat en stor andel av sina naturliga livsmiljöer, arter och genetisk mångfald ska betraktas som utarmade, och i första hand bli föremål för restaurering. Gynnsam bevarandestatus för både livsmiljöer och arter sågs som viktiga mål för restaureringsarbetet. Inte minst behövs restaurering för att kunna fylla områdesskyddsbehovet. För många olika naturtyper finns idag inte tillräckligt mycket kvar för att det ska vara meningsfullt att avsätta 30 procent av den totala arean i skyddade områden. Områden måste restaureras för att ett sådant mål ska kunna nås. För att till exempel nå ett mål om 30 procent skyddad skog behöver avskogad mark och unga hyggen återplanteras, ung skog på tidigare kalhyggen rehabiliteras, förses med viktiga strukturer och arter, och brukad kontinuitetsskog behöver restaureras.

Det hävdades också att stora delar av svenska marina områden är utarmade, och att restaureringsbehovet i haven är minst lika stort som i landekosystemen.

Deltagare i MV såg också ett behov av landskapsekologisk restaurering för att öka graden av konnektivitet i landskapet. När områden restaureras bör landskapsperspektivet beaktas, inte bara area och kvalitet i det restaurerade området. Det kan handla om att minimera avstånd mellan goda livsmiljöer, eller att skapa spridningskorridorer i landskapet. Ett exempel på detta är det pågående arbetet med att eliminera spridningshinder i svenska vattendrag. En deltagare pekade på behovet att låta omprövningen av svensk vattenkraft leda till bättre konnektivitet i vattendragen. Alternativ till utrivning av vandringshinder är fiskvägar, som måste vara väl fungerande för både upp- och nedströms vandring för alla naturligt förekommande arter.

Konnektivitet i landskapet har också att göra med resiliens, som var en annan viktig faktor som lyftes under MV. Ekosystem som inte kommer att kunna hantera framtida förändringar i bland annat klimatet ska också betraktas som utarmade. Detta berör både ekosystemtjänster som arter, det vill säga är viktigt oavsett om det är produktionsförmåga eller biologisk mångfald som ska prioriteras i restaureringsarbetet. "Prestoration" är en ny term för restaurering som samtidigt beaktar historia, nutid och framtid med mål att bevara biologisk mångfald och säkerställa ekosystemtjänster under framtida förhållanden.

Deltagare i MV förespråkade också att hela gradienten av restaureringsåtgärder behövs, från "remediation" (förbättrad ekosystemfunktion) och "rehabilitation" (inledande åtgärder för att underlätta naturlig återhämtning) till ekologisk restaurering (helt eller delvis återskapade naturlika ekosystem).

Slutligen betonades att möjligheten att restaurera utarmade ekosystem inte ska ses som ett argument för att tillåta fortsatt förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster i någon typ av ekosystem. Det är alltid kostnadseffektivare att bevara det som finns än att försöka restaurera när utarmningen är ett faktum.

Vilka åtaganden har vi redan gjort

Restaurering av ekosystem är inte en ny företeelse i Sverige. Tvärtom är det en verksamhet som bedrivs av många olika aktörer, i många olika typer av ekosystem, med en lång rad olika syften. Kunskapen om restaureringsmetoder ökar kontinuerligt. Samtidigt påpekade deltagare i MV att det inte finns någon övergripande planering eller strategi för pågående restaureringsarbete, särskilt inte på landskapsnivå, och att uppföljningen ofta är bristfällig.

EU:s nya lagstiftning om restaurering kommer att påverka Sveriges arbete. Vi har inte sett dessa slutgiltiga utformning än, men de preliminära skrivningarna antyder att ambitionsnivån till delar kan bli högre än i åtgärds mål 2. Det talas om att starta restaurering på 20 procent av den totala arean av land och vatten till 2030, vilket kan vara mer än 30 procent av utarmade områden, beroende på hur sådana kommer att definieras. I lagutkastet står också att man ska satsa främst på Natura 2000-områden, det vill säga att det handlar om ekologisk restaurering av biologisk mångfald till ett naturliknande tillstånd. Detta innebär att Sverige inte helt fritt kan tolka CBD:s åtgärds mål 2.

Vilket åtagande ska vi göra: 20 procent, 30 procent, 40 procent av utarmade ekosystem? Olika deltagare i MV hade olika fokus när det gäller ambitionsnivån, och vilken procentsats som skulle vara rimlig beror på vilken typ av och hur stora områden som ska betraktas som utarmade. Med en snäv definition, främst inriktad på förlorad produktionsförmåga, förordades uppemot 40 procent. Med en bredare definition skulle betydligt större områden betraktas som utarmade, och de praktiska möjligheterna att bedriva restaurering överallt skulle vara begränsade. Många hävdade att det i praktiken blir EU:s lagstiftning som kommer att sätta ribban. Bland deltagare som ville prioritera ekologisk

restaurering av biologisk mångfald var det ingen som förordade en lägre procentsats än 30 procent av utarmade områden.

Vilka aktörer och intressenter handlar det om?

Redan i dagsläget är många olika aktörer i samhället engagerade i olika restaureringsprojekt, men i MV uttrycktes att det inte alltid är alla intressenter som blir involverade. En organisation såg problem med samrådsprocessen när det handlar om elkraftsproduktion i vattendrag, där det deltagande som stipuleras i styrande dokument inte fungerar.

Behövs ett etappmål? Hur skulle det kunna formuleras?

Många deltagare i MV såg behov av ett eller flera olika etappmål som rör restaurering. Inget färdigt formulerat etappmål lanserades, men flera viktiga komponenter i etappmål föreslogs. Skrivningen i svenska etappmål behöver motsvara kraven i både CBD:s åtgärds mål 2 och i EU:s restaureringslagstiftning. För detta föreslogs ett kvantitativt mål för ekologisk restaurering för att åstadkomma gynnsam bevarandestatus för arter och livsmiljöer, och att skapa förutsättningar för att åtgärds mål 3 om skyddade områden kan nås med områden som håller tillräckligt hög kvalitet för att åtminstone på sikt motivera ett områdesskydd. Ett sådant mål skulle kunna kompletteras med ett etappmål om restaurering av mark som förlorat sin produktionsförmåga. Oavsett fokus för ett etappmål skulle det behöva ges ett landskapsperspektiv, så att restaurering kompletterar befintliga skyddade områden, skapar konnektivitet och stärker grön och blå infrastruktur.

Andra åtgärder för att nå åtgärds målet

Genomförandet av åtgärds mål 2 i Sverige behöver bygga på det goda arbete som redan pågår, och ta tillvara alla erfarenheter och kunskap som redan finns. Det som behöver tillkomma är en övergripande strategi och plan för restaureringsarbetet. Det är inte bara nödvändigt för att nå CBD:s övriga åtgärds mål, till exempel om rumslig planering (1), skyddade områden (3), och skydd av arter (4), utan framför allt betingat av de krav EU:s nya lagstiftning om restaurering kommer att ställa på Sverige.

Deltagarna i MV såg att det finns behov av kapacitets- och kunskapsuppbyggnad, och föreslog inrättandet av nationella kompetenscentra för restaurering vars uppgift är att samordna och effektivisera åtgärder, samla in erfarenheter och kunskaper samt bidra med juridiskt stöd, information och inspiration. Ett sådant centrum skulle också kunna samla information nationellt om existerande restaureringsåtaganden vad gäller geografisk utbredning och syfte, och senare även följa upp dessa åtaganden och deras resultat. Eventuellt skulle separata kompetenscentra för till exempel marina områden, sötvatten och landmiljöer vara motiverade.

Restaurering kräver finansiering, både i form av offentliga anslag och privata insatser. Deltagare i MV förordade långsiktig och ökad offentlig finansiering av restaurering av våtmarker, i linje med genomförandet av den nationella myrskyddsplanen. Åtgärder pågår i hela landet men för att klara både klimat- och miljömål behöver takten öka. Långsiktigheten måste sträcka sig längre en mandatperiod och behöver fastläggas i en nationell plan likt arbetet med den nationella infrastrukturplanen. För privata aktörer kan det behövas nya incitament som gör det attraktivt att bidra till restaureringen. En deltagare uttryckte det som en "affärsmodell", som motiverar restaurering och skydd.

Deltagare betonade också att det är viktigt att miljölagstiftningen ställer krav på miljötillståndet, så att det blir tydligt vad en restaurering behöver åstadkomma. Moderna

miljövillkor är till exempel avgörande för restaurering av sötvattensmiljöer. För att förbättra den ekologiska statusen i vattendrag måste miljöprövningen av vattenkraft återupptas och tillräckliga resurser tillsättas för att i rask takt öka miljöanpassningarna i svenska vattendrag.

Slutligen föreslogs att det statliga markinnehavet ska ses som en resurs för restaureringsarbetet. Det statliga skogsinnehavet kan användas för att nå miljökvalitetsmålen genom att prioritera restaureringsåtgärder av mark med potential att utveckla höga naturvärden. Staten bör gå före även i restaureringen.

Åtgärds mål 3. Skyddade områden

”Att säkerställa och möjliggöra att minst 30 procent av alla land- och inlandsvattenområden, och av alla kust- och havsområden, särskilt områden som har särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, senast år 2030 effektivt bevaras och förvaltas genom ekologiskt representativa, väl sammanlänkade och rättvist styrda system med skyddade områden och andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder, med erkännande av urfolks och traditionella territorier, i tillämpliga fall, och integreras i omgivande land och hav, samtidigt som det säkerställs att allt eventuellt hållbart nyttjande, där sådant är lämpligt i sådana områden, är helt förenligt med bevarandemålen, med erkännande och iakttagande av urfolks och lokalsamhällens rättigheter, bland annat när det gäller deras traditionella territorier.”

CBD definierar ett skyddat område som ett geografiskt avgränsat område som avsatts och förvaltas för att uppnå specifika bevarandemål. Internationella naturvårdsunion (IUCN) har ett globalt klassifikationssystem som ger kriterier för olika typer av skyddade områden. I det globala ramverket har det dock inte specificerats vilka av dessa klasser av skyddade områden som ska kunna räknas in i det kvantitativa målet. I första hand lämnas det till de genomförande parterna att bedöma, och sedan rapportera till CBD-sekretariatet för global analys.

I det kvantitativa målet 30 procent inkluderas också vad som kallas “andra verkningsfulla områdesbaserade bevarandeåtgärder” (OECM, *other effective area-based conservation measures*). CBD-sekretariatet har beskrivit dessa som geografiskt avgränsade områden som ej är formellt skyddade, men som förvaltas på ett sätt som leder till långsiktigt bevarande av biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, och i förekommande fall kulturella, andliga, socioekonomiska och andra lokalt relevanta värden. Det innebär att även områden som idag åtnjuter någon form av skydd, men inte faller inom någon av IUCN:s klasser för skyddade områden, ändå skulle kunna räknas in. Det globala ramverket har inte angivit några specifika kriterier för vad som ska kunna betraktas som en OECM. Det är också något som måste bedömas på nationell nivå, och klargöras i en nationell handlingsplan för biologisk mångfald. Det öppnar för att till exempel frivilliga avsättningar inom skogsbruket skulle kunna inkluderas i ett nationellt kvantitativt mål, givet att kriterier tas fram.

Åtgärds målet sätter ambitionsnivån 30 procent skyddade områden, inklusive OECM, vilket omfattar land- och inlandsvattenområden, och kust- och havsområden, var för sig. Det går alltså inte att avsätta stora områden till havs för att kompensera för mindre skyddade områden på land. Naturvårdsverket bedömer att Sverige har generellt bättre förutsättningar än många andra parter till konventionen att bidra till det globala målet om att stärka biologisk mångfald genom skydd och ändamålsenlig skötsel av 30 procent av alla mark- och vattenområden.

I åtgärds målet prioriteras områden som är av särskild betydelse för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster. Det kan handla om områden med särskild stor artmångfald, eller stort antal hotade arter, hotade naturtyper, eller naturtyper där Sverige kan anses ha ett globalt eller regionalt ansvar för bevarande, likaväl som områden som erbjuder särskilt viktiga ekosystemtjänster, såsom kolinlagring och hydrologisk reglering och rening. Sverige har mycket god tillgång till data om arter och naturtyper som kan utmärka sådana prioriterade områden, inte minst genom den svenska rödlistningen och utpekade arter och naturtyper i artskyddsförordningen.

Både formellt skyddade områden och OECM ska förvaltas effektivt, vilket CBD-sekretariatet tolkar som att det primära syftet med dessa instrument ska vara att åstadkomma positiva resultat för biologisk mångfald. Varje skyddat område bör därför omfattas av tydliga bevarandemål och en skötselplan som motsvarar dessa mål.

Åtgärds målet säger också att skyddade områden och OECM ska vara ekologiskt representativa och väl sammanlänkade. Det innebär att alla svenska naturtyper som behöver områdesskydd ska finnas representerade i det nationella nätverket av skyddade områden. De ska också fungera i ett landskapsperspektiv, med spridningsmöjligheter mellan olika skyddade områden, vilket kräver en grön infrastruktur i hela landskapet. Detta är nödvändigt inte minst med tanke på klimatförändringarna. Naturvårdsverket betonar betydelsen av att beakta ekologisk representativitet och konnektivitet som bidrar till genetiskt utbyte mellan populationer.

Ett ytterligare kriterium i åtgärds målet är kravet på att skyddade områden och OECM ska vara rättvist styrda och förvaltade. Det innebär att alla relevanta aktörer och intressenter ska kunna vara involverade i både etablerande, styrning och skötsel av sådana områden, och att både kostnader och vinster fördelas på ett rättvist sätt.

Åtgärds målet kräver inte strikt skydd för alla skyddade områden och OECM. Det innebär att olika former av mänsklig aktivitet och nyttjande får förekomma. Sådant nyttjande ska dock vara hållbart och förenligt med områdets bevarandemål. I Sverige är det till exempel vanligt att jakt, turismverksamhet och friluftsliv bedrivs även inom naturreservat, och generellt hindras sådant inte av detta åtgärds mål.

Ramverket uttrycker ett starkt erkännande av den centrala roll som urfolk, lokala samhällen och deras traditionella kunskap har för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald, till exempel kopplat till rennäringen. Alla aktiviteter som följer av detta åtgärds mål måste ske med erkännande och iakttagande av urfolks och lokalsamhällens rättigheter, bland annat när det gäller deras traditionella territorier. Naturvårdsverket drar slutsatsen att all skötsel, förvaltning och bildande av skyddade områden behöver utformas så att de respekterar samernas och lokala samhällens hållbara sedvanebruk och rättigheter, inklusive deras rådighet över de marker de av tradition nyttjat eller nyttjar.

CBD-sekretariatet har i sin vägledning till nationell implementering identifierat ett antal frågor som behöver belysas i samband med upprättandet av en nationell handlingsplan och formulering av nationella mål:

- Hur stora områden är skyddade idag? Hur representativa är dessa områden? Täcks särskilt viktiga områden för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster? Bildar skyddade områden ett sammanhängande nätverk i landskapet?
- Vilka områden som är viktiga för biologisk mångfald, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster saknar områdesskydd? Vilka naturtyper är underrepresenterade? Vilka naturtyper minskar snabbast eller har mycket liten kvarstående area?
- Hur effektiva är existerande skyddade områden när det gäller att nå sina bevarandemål? Hur kan förvaltningen förbättras? Är urfolk och lokala samhällen involverade i förvaltningen?
- Vilka åtgärder har vidtagits för att åstadkomma rättvis styrning och förvaltning? Hur har urfolks och lokalsamhällens intressen beaktats? Finns mekanismer för vinstdelning på plats? Hur skulle styrningen kunna förbättras?

- Vilka förutsättningar och hinder finns för utökade skyddade områden? Vilka är de potentiella ekologiska, ekonomiska och sociala kostnaderna och vinsterna med skyddade områden, och hur skulle dessa kunna fördelas? Vilka är de berörda aktörerna? Hur kan de involveras? Vilka avvägningar behöver göras?
- Vilka nya resurser (finansiella, människor, tekniska) behövs för att nå det nationella målet? Varifrån ska finansieringen komma?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket bedömer att det saknas nationella åtgärdsområde, planer och strategier som uttrycker att 30 procent av Sveriges yta ska skyddas till 2030, hur det ska gå till och hur områdena ska förvaltas. Vidare saknas målsättningar och annan styrning kring hur samiskt och annat hållbart sedvanebruk i lokala samhällen kan samordnas med naturskydd och med hållbart sedvanebruk.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår tre olika åtgärdsområden som har bäring på åtgärdsområde 3. Senast 2030 föreslås minst 30 procent av alla land- och sötvattensområden, samt av alla havs- och kustnära områden i Sverige omfattas av formellt områdesskydd och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder (åtgärdsområde 2). Skyddade områden kommer också att vara ett viktigt instrument inom åtgärdsområde (1) för fysisk planering och förvaltning på nationell, regional och kommunal nivå, där målet föreslås vara ett stärkt bevarande av biologisk mångfald och förhindrad förlust av värdefulla områden. Naturvårdsverket har också formulerat ett åtgärdsområde som övergripande adresserar urfolk och lokala samhällen, som bör tillämpas vid genomförandet av åtgärdsområde 3. Beslutsprocesser om biologisk mångfald ska säkerställa ett meningsfullt deltagande av det samiska folket och lokala samhällen och respektera deras traditionella kunskap samt rättigheter till land, territorier och resurser (åtgärdsområde 20).

Dessa tre åtgärdsområden innebär bland annat att Sverige föreslås anamma samma ambitionsnivå som i det globala ramverket, om 30 procent skyddade områden, inklusive formella och andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, och att det huvudsakliga syftet med sådana områden ska vara att bevara och stärka den biologiska mångfalden. Nätverken av skyddade områden föreslås vara ekologiskt representativa, sammanhängande och funktionella, och förvaltas ändamålsenligt, före 2030. I Naturvårdsverkets förslag utsluts inte ett hållbart nyttjande inom skyddade områden, så länge som det sker i enlighet med bevarandemålen. För att åstadkomma detta pekar Naturvårdsverket på behovet av fysisk planering och förvaltning i hela landskapet och fungerande nätverk av livsmiljöer för arter i hela landet som bevarar och stärker värdefulla naturtyper. Naturvårdsverket föreslår också att skyddade områden, inklusive andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, ska inrättas och förvaltas rättvist och med deltagande av det samiska folket och lokala samhällen och med respekt för deras sedvanerätt, inklusive rätten till de områden de av tradition använt eller använder.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Gunnar Lindén, LRF Skogsägarna
Bengt-Gunnar Jonsson, Mittuniversitetet och SLU

Rapportör: Clarisse Kehler-Siebert, Naturvårdsverket

Facilitator: Torbjörn Ebenhard, Centrum för biologisk mångfald, SLU

Hur stor andel skyddade områden har vi nu? Hur mycket är OECM?

Uppgifterna om hur stor andel de skyddade områdena utgör i Sverige varierar, beroende på vad man väljer att räkna in. Detsamma gäller uppgifterna om hur stor andel frivilligt avsatta områden (OECM = *other effective area-based conservation measures*) det finns.

En deltagare i MV redovisade statistik över skyddade områden inom EU, och enligt den har vi idag cirka 17 procent skyddade områden, vilket är mindre än de flesta andra EU-länderna. Men mycket av det andra länder räknat in är egentligen bara landskapsskydd, vilket Sverige inte tagit med. Kriterierna för vad olika länder valt att räkna som skyddade områden är alltså olika. Totalt sett har EU redan uppnått 26 procent skyddade områden, vilket är nära det globala målet. Om Sverige vidgade sin definition av skyddade områden, och tog med till exempel skogliga impediment som inte brukas och områden som omfattas av strandskyddet skulle vi också kunna komma upp i 30 procent, utan att inrätta några nya skyddade områden.

Andra deltagare i MV såg inte värdet i att nå åtgärds målet på ett sådant sätt, eftersom det inte skulle innebära någon reell förbättring i skyddet för biologisk mångfald, vilket behövs för att hejda och vända förlusten av mångfalden.

En annan deltagare i MV resonerade kring mängden skyddad skog i Sverige. I hela Sverige är 8,9 procent av skogen formellt skyddad (5,9 procent av produktiv skog), men det är ojämnt fördelat, så att nedanför den fjällnära skogen är det bara 3,7 procent av skogen som är formellt skyddad (3,5 procent av produktiv skog). Det innebär också att impedimenten är överrepresenterade bland de skyddade skogarna. Till det kommer 5–6 procent frivilliga avsättningar inom de olika certifieringssystemen för skogsbruket. Det är inte nödvändigtvis så att alla dessa frivilliga avsättningar skulle kvalificera som OECM i CBD:s mening. För skogen handlar det alltså om högst 15 procent formellt skyddade områden och OECM, möjligen något lägre.

Vad ska räknas som skyddade områden och OECM i Sverige?

För formellt skyddade områden finns ett internationellt klassificeringssystem, men det är inte självklart vilka av de olika klasserna som ska räknas in i kvantifieringen av CBD:s åtgärds mål. Många deltagare i MV tryckte på att skyddade områden primärt ska verka för gynnsam bevarandestatus för arter och deras livsmiljöer, och att det finns ett gott vetenskapligt stöd för att 30 procent är en nödvändig målnivå. Om detta ska uppfyllas kan inte Sverige inkludera flera olika klasser av skyddade områden, med lägre ambitioner för biologisk mångfald, än vad vi gör idag.

Andra deltagare såg däremot möjligheter att definiera till exempel alla skogliga impediment, områden som omfattas av strandskyddet och Trafikverkets vägslänter som skyddade områden och räkna in dem i måluppfyllelsen.

Deltagare i MV såg en stor potential med frivilligt avsatta områden, men ansåg att många av dagens avsättningar inte uppfyller nödvändiga kriterier för långsiktigt skydd. Det behöver formuleras tydliga kriterier som Sverige kan följa i rapporteringen av måluppfyllelsen till CBD-sekretariatet. Det behövs också transparens om sådana kriterier och deras tillämpning. En deltagare uttryckte också att det inte bara är inom skogsbruket som frivilliga avsättningar behövs, utan även i andra sektorer, inte minst jordbruket, där många betesmarker och skötta ängs- och hagmarker skulle kunna kvalificera som OECM.

Representativa och landskapsintegrerade skyddade områden

Deltagarna i MV betonade vikten av att alla formellt skyddade områden och frivilliga avsättningar tillsammans bildar ett representativt och landskapsekologiskt välplanerat och ekologiskt fungerande system. Landskapsintegrering innebär också att skyddade områden ska kunna samverka med det hållbara nyttjandet utanför de skyddade områdena. I dagsläget saknas en sådan övergripande landskapsekologisk planering av skyddade områden. Alla länsstyrelser har arbetat med regionala planer och det finns mycket faktaunderlag, till exempel om värdekärnor för olika naturtyper. Det som saknas är en strategi för hur systemet byggs upp, med en tydlig målbild för hur landskapet blir ekologiskt funktionellt, med tillräcklig konnektivitet och tillräckligt stora skyddade områden av tillräcklig kvalitet. Beslut om skydd bör baseras på framtagna referensarealer för olika enskilda livsmiljöer.

De skyddade områdena ska också vara representativa med avseende på svenska naturtyper. I dagsläget är flera viktiga naturtyper underrepresenterade, hävdade deltagare i MV. Särskilt nämndes ur- och naturskogar, där målet bör vara att samtliga kvarvarande sådana områden får ett områdesskydd. Det behövs ett arbete med att identifiera livsmiljöer som är underrepresenterade i skyddade områden.

Effektiv förvaltning

Samtliga skyddade områden, inklusive frivilliga avsättningar, bör ha skötselplaner, och planerna måste följas. I många fall behöver ett skyddat område aktiv skötsel för att behålla eller förstärka de värden som området är avsett att skydda. I dagsläget finns normalt skötselplaner för formellt skyddade områden, men ofta saknas resurser till ett effektivt genomförande av planerade åtgärder. Deltagare i MV efterlyste också skärpningar i skyddet för områden där skötselplanen inte är tillräcklig för att ge nödvändigt skydd. Särskilt nämndes behovet att stoppa bottentrålning i marina skyddade områden.

Vad finns det för möjligheter / hinder för att etablera fler skyddade områden?

Deltagare i MV såg potentiella konflikter mellan detta åtgärdsområde och andra samhällsintressen, framför allt att upprätthålla en hög produktion i areella näringar. Mark som avsätts som skyddade områden kommer att tas ur produktion. Det varnades också för att en större andel skyddad skog i Sverige skulle kunna innebära ökad avskogning i andra delar av världen, framför allt tropikerna, i ett mindre hållbart skogsbruk.

MV identifierade också möjligheten att låta statens markinnehav vara en resurs, och rekommenderade att det statliga skogsinnehavet skulle användas för att nå miljömålen genom att skydda de skyddsvärda statliga skogarna.

Hur stor andel skyddade områden behöver Sverige?

Deltagare i MV argumenterade att 30 procent skyddade områden, för var och en av alla olika naturtyper, är ett vetenskapligt vedertaget minimum för områdesskyddet. Det övergripande målet i CBD:s ramverk är att stoppa och vända förlusten av biologisk mångfald, och då behövs en hög ambitionsnivå för skyddade områden. Med en lägre ambitionsnivå när det gäller den totala andelen skyddade områden skulle det också bli svårare att möta specificeringarna om representativitet och konnektivitet, och en jämn fördelning i hela landet.

Är det praktiskt möjligt att avsätta 30 procent av alla olika naturtyper? Vissa deltagare i MV hävdade att det för flera naturtyper inte finns så stora områden kvar med tillräckligt höga naturvärden så att det skulle vara motiverat med ett områdesskydd. För

skogen till exempel är runt 15 procent skyddat genom formellt skyddade områden och frivilliga avsättningar, och utanför dessa områden finns ytterligare 12 procent kända värdekärnor. Även om alla dessa skyddades skulle inte summan bli 30 procent. Slutsatsen som drogs var att det då behövs restaurering för att återskapa skog med höga naturvärden.

Deltagare i MV betonade att det finns en risk i att se skyddet som svart eller vitt, skyddat eller inte skyddat. Istället ska man se det hela som en gradient från strikt skydd till brukade ekosystem, där det även inom vissa skyddade områden kan tillåtas ett visst hållbart nyttjande, och i det brukade landskapet hålls en hög ambitionsnivå för att behålla en stor del av den biologiska mångfalden. Ju högre grad av hållbarhet som åstadkoms i det brukade landskapet, desto lägre andel formellt skyddade områden kan komma att behövas.

När det gäller ambitionsnivån för åtgärds mål 3 i Sverige kan vi inte frikoppla oss från vad som redan krävs inom EU, där det finns mål om 30 procent områdesskydd, varav minst 10 procent-enheter ska vara strikt skyddat.

Vilka aktörer och intressenter handlar det om?

Flera deltagare i MV betonade att en framgångsrik process för att skapa ett fungerande system av skyddade områden kräver en förankring och deltagande från alla olika intressenter. Man ville inte se processen som styrd top-down. Det är viktigt att alla aktörer känner att målen är rimliga och nåbara. En särskild utmaning är att åstadkomma en landskapsekologisk planering av de skyddade områdena, särskilt de frivilliga avsättningarna, när vi i Sverige har många markägare med små innehav. Det kan behövas särskilda incitament för att samordna alla sådana intressenter.

I Sverige finns en stor grupp urfolk som nämns i åtgärds mål 3, samerna, men det finns också lokalsamhällen som uppfyller CBD:s kriterier för lokalsamhällen med traditionellt livssätt. Dessa grupper är helt klart intressenter i genomförandet av detta åtgärds mål, även om de inte alltid är markägare.

Behövs ett etappmål? Hur skulle det kunna formuleras?

Många deltagare i MV såg behov av ett eller flera etappmål om skyddade områden. Flera föreslog ett mål om 30 procent skydd till 2030 inklusive 10 procent strikt skydd. Formellt skydd och OECM ska ingå. Målet måste också kräva att syftet med skyddade områden ska vara bevarande av biologisk mångfald, med gynnsam bevarandestatus för arter och deras livsmiljöer. Skyddade områden ska förvaltas effektivt och långsiktigt. De särskilda specifikationerna om representativitet och konnektivitet ska också vara tydliga krav i ett etappmål. Vissa deltagare föreslog att etappmålet formuleras separat för flera olika viktiga naturtyper, där särskilt limniska miljöer och skogar nämndes, med ett mål om att skydda 100 procent av kvarvarande natur- och urskogar.

Ett relaterat mål som också föreslogs var att få fram en modell för att hantera landskapsstrategi, eller planering på landskapsnivå. Mycket forskning finns, men det praktiska arbetet har inte kommit så långt. Vi jobbar till exempel fortfarande med små reservat.

Etappmål om skyddade områden måste också beakta både CBD:s åtgärds mål 3 och motsvarande krav inom EU:s strategi för biologisk mångfald.

Andra åtgärder för att nå åtgärds målet

För att nå ett mål för områdesskydd med hög ambitionsnivå såg deltagarna i MV behov av nya incitament som gör det gynnsamt för fler aktörer att bidra till processen, inte minst för att göra frivilliga avsättningar.

Åtgärds mål 4. Arter och gener

”Att säkerställa omedelbara förvaltningsåtgärder för att hejda den av människan orsakade utrotningen av kända hotade arter och för att säkerställa arters, särskilt hotade arters, återhämtning och bevarande, för att i betydande grad minska utdöenderisken, samt för att bibehålla och återställa den genetiska mångfalden inom och mellan populationer av inhemska, vilda och domesticerade arter för att upprätthålla deras anpassningsförmåga, bland annat genom in situ- och ex situ-bevarande och hållbara förvaltningsmetoder, och att verkningsfullt förvalta samspelet mellan människor och vilda djur för att minimera konflikterna och främja samexistensen mellan människor och vilda djur.”

Detta åtgärds mål handlar om de förvaltningsåtgärder som behövs för att bevara arter och deras genetiska variation, och för att minimera konflikter mellan människor och vilda djur. Flera andra åtgärds mål handlar också om åtgärder för att bevara arter och genetisk variation, vanligen genom generella åtgärder, som att avsätta skyddade områden eller göra areella näringar hållbara. Sådana åtgärder är sannolikt tillräckliga för den stora majoriteten av Sveriges arter, men för en mindre andel behövs mycket mer arts specifika, riktade och snabba insatser. Det är för dem åtgärds mål 4 specificerar kravet på omedelbara förvaltningsåtgärder. Detta mål har därför liknats vid det globala ramverkets akutmottagning. I Sverige finns redan framtagna åtgärdsprogram för runt 300 arter som är i behov av akuta åtgärder. Mycket arbete återstår dock för att genomföra programmen.

Målet anger att alla arter ska kunna återhämta sig, från en nuvarande minskad numerär och/eller utbredning. CBD-sekretariatet anger att en fullt återhämtad art har en livskraftig population och uppfyller sin ekologiska roll i hela sitt utbredningsområde. Detta är en krävande definition; för att uppfylla kriterierna räcker det inte med att ett utdöende har undvikits, eller att arten har klassificerats i en lägre hotkategori, den ska närmast ha återtagit sin ursprungliga numerär och utbredning. Anledningen till denna krävande definition är att arterna ska kunna bidra till ekosystemens funktioner och därmed till ekosystemtjänsterna.

Åtgärds målet anger att utrotning av kända hotade arter ska hejdas till 2030, och att utdöenderisken ska minska ”i betydande grad”. Detta ska ses i ljuset av tillståndsmål A, som säger att till 2050 ska utdöendetakten och utdöenderisken för alla arter minska tiofalt. För att detta ska lyckas krävs signifikanta resultat till 2030. Naturvårdsverket bedömer att för att stoppa förlusten av arter före 2030 måste populationstrenderna hos de arter som är mest hotade vändas från en negativ till en positiv utveckling. Åtgärder för att stärka populationer och deras livsmiljöer behöver genomföras både inom och utanför skyddade områden. Populationsnedgångar hos inhemska arter som inte är hotade behöver också vändas för att uppnå långsiktigt stabila populationer av alla arter som tillsammans bidrar till robusta ekosystem.

Åtgärds målet om att hejda utrotning till 2030 refererar till ”kända hotade arter”. På global skala handlar det idag om 42 100 arter, och i den svenska rödlistan betraktas 2249 som nationellt hotade. Målet är att bland dessa arter ska det inte ske några utdöenden från och med 2030. Den stora majoriteten av världens arter, och Sveriges, har inte genomgått någon hotbedömning, på grund av bristande data, och det faktiska totala antalet hotade arter är sannolikt långt större än antalet nu kända hotade arter. Det är för detta faktiska totala antal hotade arter som tillståndsmål A anger att utdöendetakten ska minska tiofalt till 2050.

Åtgärds målet anger den genetiska mångfalden inom och mellan populationer av inhemska, vilda och domesticerade arter ska bibehållas och återställas, med kriteriet att

tillräckligt mycket genetisk variation ska bibehållas för att upprätthålla deras anpassningsförmåga. Brist på genetisk variation kan orsaka förlust av livskraft både på individnivå och populationsnivå, och kan vara en bidragande orsak till att arter minskar i antal och dör ut. Kriteriet att upprätthålla anpassningsförmåga, till exempel att evolutionärt kunna anpassa sig till ett förändrat klimat, är mer krävande än att enbart undvika inavelseffekter, eftersom det kräver en större populationsstorlek. Bland de viktigaste åtgärderna för att minska eller undvika förlust av genetisk mångfald är att låta små populationer öka i storlek, och förhindra populationsminskningar. I genetiska sammanhang är det relevanta måttet på populationsstorlek "effektiv populationsstorlek", vilket vanligen är betydligt mindre än den faktiska populationsstorleken. Naturvårdsverket har använt sig av detta mått i sina förslag som beskrivs nedan.

Målformuleringen om genetisk mångfald avser alla inhemska vilda och alla domesticerade arter. Detta inkluderar alla husdjursarter och deras olika raser, och alla odlade grödor och deras olika sorter, men exkluderar främmande vilda arter.

Konflikter mellan människor och vilda djur har ofta lett till att de vilda djuren bekämpas och ibland utrotas. När detta drabbar hotade vilda djurarter utgör konflikten ett ytterligare hot. Åtgärdsrådets sista sats handlar därför om att minimera sådana konflikter på ett sätt som kan gynna både människan och de vilda djuren.

CBD-sekretariatet har i sin vägledning till nationell implementering identifierat ett antal frågor som behöver belysas i samband med upprättandet av en nationell handlingsplan och formulering av nationella mål:

- Vilka arter är hotade i landet? Vilka arter är nära att bli hotade? Var finns dessa hotade arter? Vilka arter kommer sannolikt att utrotas om de lämnas utan åtgärder?
- Vilka är hoten? Vilka hot kan hanteras och minskas genom generella naturvårdsåtgärder, och vilka kräver mer arts specifika åtgärder?
- Vad finns det för möjligheter och begränsningar för artbevarandet i landet? Vilka är de potentiella ekologiska, ekonomiska och sociala kostnaderna och vinsterna förknippade med att undvika utdöenden.
- Vilka konflikter råder mellan människor och vilda djur? Hur hanteras de idag? Hur effektiva är dagens åtgärder? Vilka aktörer handlar det om? Hur kan de bli involverade i arbetet med att minimera konflikterna? Vilka avvägningar behöver göras?
- Vilka nya resurser (finansiella, människor, tekniska) behövs för att nå det nationella målet? Varifrån ska finansieringen komma?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket bedömer att miljömålssystemet genom flera miljö kvalitetsmål och deras preciseringar adresserar tillstånd hos arter och populationer som kan uppnås om åtgärder i enlighet med åtgärdsrådets 4 genomförs. Det finns flera strategier och styrmedel på plats. Däremot saknas etappmål eller motsvarande åtgärdsinriktade mål och det råder ett genomförandeunderskott som innebär att miljö kvalitetsmålen inte nås och utvecklingen av hotade arter inte förbättras. Åtgärdsrådets element om att minimera konflikter adresseras inte i miljömålssystemet.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår två åtgärdsområden med målen att artförlusten i Sverige är nära noll senast 2030 (åtgärdsområde 4), och att arters anpassningsförmåga förstärks genom att den genetiska mångfalden har bevarats och stärkts till 2030 (åtgärdsområde 5).

Detta innebär att senast år 2030 ska alla av människan förorsakade utdöenden av inhemska vilda arter ha upphört, och utdöenderisken för hotade inhemska vilda arter ska ha minskat, med långsiktig målsättning att utdöenderisken minskat tiofalt till år 2050. Det kräver i sin tur att tillräckliga åtgärder har vidtagits senast 2030 för att säkra långsiktigt livskraftiga populationer hos alla inhemska vilda arter till 2050. Naturvårdsverket föreslår också målet till 2030 att konflikter mellan människor och vilda inhemska arter har minskat och åtgärder för att främja långsiktigt hållbar samexistens är etablerade.

För den genetiska mångfalden ser Naturvårdsverket behov av flera delmål, bland annat att antalet populationer av inhemska vilda arter har bibehållits eller ökat, och andelen av dessa populationer med effektiv populationsstorlek över 500 har ökat. ("Effektiv populationsstorlek" är ett genetiskt mått som används bland annat för att kunna jämföra hur snabbt olika populationer förlorar genetisk variation. Vanligen är den faktiska populationsstorleken 2–10 gånger större än den effektiva.) Särskilda insatser för att öka den effektiva populationsstorleken hos populationer av inhemska vilda arter med effektiv populationsstorlek under 500 ska ha påbörjats senast 2025. Antalet inhemska vilda arter och populationer som har analyserats med avseende på genetisk diversitet ska ha ökat markant och övervakningen av genetisk diversitet ska genomföras löpande. Alla inhemska vilda arters delpopulationer eller geografiska utbredning ska ha bibehållits eller återetablerats för att stärka genetisk mångfald, om ekologiska och tekniska förutsättningar finns. Dessutom anges att den genetiska mångfalden hos domesticerade arter och raser ska säkras inom jord- och skogsbruket.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Tomas Roslin, SLU
Camilla Sandström, Umeå universitet

Rapportör: Thomas Lyrholm, Naturvårdsverket

Facilitator: Mark Marissink, Artdatabanken, SLU

Hotade arter

Miljömålsverkstaden (MV) poängterade att vår kunskap om hotade arter är begränsad. Globalt uppskattas det finnas cirka 8 miljoner arter flercelliga organismer och av dem är runt 1 miljon arter hotade och riskerar utdöende inom de närmaste decennierna. Men det är bara omkring 150 000 arter som har utvärderats för den globala rödlistan, och av dessa klassificeras cirka 42 100 arter som hotade. Det faktiska antalet hotade arter är sannolikt mycket högre.

Kunskapen om hotade arter är också mycket skev. Det är främst ryggradsdjur som fiskar, groddjur, kräldjur, fåglar och däggdjur som utvärderats, medan kunskap saknas för många stora grupper som till exempel insekter och svampar. Det gäller både den nationella och den globala rödlistan. Det svenska artprojektet uppskattar att det i Sverige finns omkring 10 000 okända insektsarter, utöver de 27 000 som beskrivits för landet, och för majoriteten av dem vet vi mycket litet om hotstatus.

Flera deltagare i MV förde fram behovet av att arbeta med naturtyper för att skydda hotade arter. Det finns kunskap om vilka naturtyper som är viktiga för många hotade

arter, och sannolikt är dessa naturtyper också viktiga för hotade arter som vi vet mindre om. Det råder ett starkt samband mellan arean av en naturtyp och mängden arter den kan hysa. En viktig lärdom är därför att arbeta med minimiarealer för viktiga naturtyper. Det är också relevant att beakta konnektiviteten i landskapet, så att olika områden med en given naturtyp inte blir för isolerade från varandra.

Givet att det finns ett stort antal hotade arter måste man också göra ett lämpligt urval av arter, både när det gäller riktade artvisa åtgärder och arbetet med de hotade arternas naturtyper. Vilka arters behov av en viss naturtyp med hög kvalitet, tillräcklig total area och konnektivitet ska styra arbetet med naturtyper? Deltagare i MV förde fram behovet att identifiera paraplyarter och indikatorarter. Åtgärder för att skapa ett fungerande landskap för sådana arter skulle samtidigt också skapa förutsättningar för många andra arter. Det är dock inte en helt lätt uppgift, eftersom olika arter gynnas av olika faktorer både lokalt och regionalt i landskapet, vilket måste leda till avvägningar och kompromisser. Med bättre kunskap om olika arter i landskapet skulle vi kunna göra bättre avvägningar i planeringen, till exempel mellan bäver och vitryggig hackspett, eller mellan vargen och arter som gynnas av betesmarker med betande boskap.

Deltagare i MV hävdade att dagens förvaltning av hotade arter i Sverige inte fungerar väl, och nämnde det besynnerliga i att den akut hotade ålen får fiskas. Andra förde fram genomförandeunderskottet när det gäller de artvisa åtgärdsprogrammen, där bristande resurser gjort det nödvändigt att prioritera hårt mellan olika hotade arter.

Genetisk mångfald

Flera röster vid MV poängterade betydelsen av genetisk mångfald, "framtidens mångfald", i betydelsen att det är genetisk variation som är basen för arters möjlighet att evolutionärt anpassa sig efter nya förutsättningar i miljön, till exempel ett förändrat klimat. Förlust av genetisk variation hos svenska arter sker både genom att populationer förlorar delar av sin genetiska variation, som hos vargen, och genom att genetiskt särspräglade populationer av arter försvinner helt, som hos laxen, där gullspångslaxen är en sådan hotad population.

MV diskuterade behovet av och lämpligheten i att stärka genetiskt utarmade populationer genom att införa obesläktade individer från andra populationer, med en delvis annorlunda uppsättning gener. Sådana åtgärder har funnits med i tidigare handlingsplaner, men de är kontroversiella. I det tidigare framtagna övervakningsprogrammet för genetisk variation fanns istället ett fokus på att bevara lokala genotyper, som riskeras att blandas ut om främmande genotyper av samma art förs in. Deltagare i MV föreslog att det ändå kan vara värdefullt att använda inplantering av främmande genotyper när den ursprungliga populationen försvunnit helt, eller för att hjälpa en population att anpassa sig till ett varmare klimat.

När det gäller införseln av främmande genotyper av andra anledningar än att stärka en genetiskt utarmad inhemska population varnade deltagare i MV för att det då finns stora risker för att lokala anpassningar går förlorade. En uppblandning med gener från en främmande population är inte alltid optimalt för artens bevarandestatus. Det finns idag en kraftfull lagstiftning som hanterar invasiva främmande arter, som också kan användas för främmande genotyper, men så sker i praktiken inte. Det sker både avsiktliga introduktioner och oavsiktliga, och mycket litet övervakning.

Naturvårdsverkets föreslagna mål om att öka andelen populationer med en genetiskt effektiv populationsstorlek över 500 kan fungera för stora ryggradsdjur, men för de flesta ryggradslösa djur och växter är det en irrelevant storhet, enligt en deltagare i MV.

Konflikter mellan människor och vilda djur

En konflikt mellan människor och vilda djur kan uppstå när ett vilt djur åstadkommer en faktisk eller upplevd negativ påverkan på människors behov. Under MV påpekades också att en sådan konflikt också kan leda till konflikter mellan människor med olika värderingar och syn på naturen, om hur situationen ska hanteras. För att kunna hantera sådana konflikter effektivt är det viktigt att förstå drivkrafterna bakom konflikter, till exempel historia, tillit till myndigheter och värderingar.

Flera deltagare betonade att en effektiv konflikthantering måste ske i flera steg. Först bör den konkreta konflikten lösas, vilket kan involvera ersättning till drabbade människor och olika åtgärder för att minska de negativa effekterna. Därefter behövs också ett arbete med att förstå olika värderingar.

Det påpekades att konflikter med vilda djur även inbegriper ryggradslösa djur, som myggor och fästingar, även om det oftast är stora ryggradsdjur som väcker konflikter till liv, som vargar och älgar. Åtgärdsålet talar om att lösa målkonflikter genom att hitta vägar till samexistens mellan djur och människor, men historiskt har konflikterna oftast lösts genom att djuren förföljts och tvingats flytta på sig. Acceptansen bland människor för vilka åtgärder mot vilda djur som kan vidtas för att minska de negativa effekterna på människans intressen varierar, men ju närmare skadan kommer människan desto mer kraftfulla åtgärder accepteras. Internationellt finns projekt för att till exempel utrota hela myggarter som sprider malaria. Det skulle leda till stora medicinska förbättringar för människan, men lösningen är då inte samexistens.

Synergier med andra åtgärds mål

Åtgärds mål 4 handlar till stor del om de arts specifika åtgärder som behövs för att skydda hotade arter, utöver vad som kan åstadkommas med mer generella metoder, som skyddade områden och hållbart nyttjande i areella näringar, men det är den samlade effekten av detta åtgärds mål och flera andra åtgärds mål som ska åstadkomma en hejdad utrotning, minskad utdöenderisk, hotade arters återhämtning, och bibehållen genetisk mångfald. När nationella mål och åtgärder under andra åtgärds mål formuleras behöver därför hänsyn tas till de hotade och genetiskt utarmade arter som identifieras i åtgärds mål 4. Det är dessa arters behov i form av minimiarea av lämpliga naturtyper och konnektivitet i landskapet som ska styra den rumsliga planeringen av landskapet (åtgärds mål 1), restaureringen av utarmade ekosystem (åtgärds mål 2), och avsättandet av skyddade områden (åtgärds mål 3). På samma sätt bör de hotade arterna beaktas i genomförandet av åtgärds mål 5 och 9 om nyttjande av vilda arter, för att till exempel minimera bifångst av hotade arter, och av åtgärds mål 8 om klimatrelaterade åtgärder, som kan bidra till en mer resilient grön infrastruktur. De styrmedel som tas upp i åtgärds mål 18 kan också bidra till att lindra konflikter mellan vilda djur och människan.

Nya etappmål

MV konstaterade att det finns preciseringar om gynnsam bevarandestatus för naturtyper och arter i miljö kvalitetsmålen, men det finns inga nu giltiga etappmål. Det har tidigare funnits både delmål och etappmål, innebärande bland annat att åtgärdsprogram (ÅGP) skulle tas fram och genomföras senast 2015. Röster i MV pekade på behovet att återinföra ett sådant etappmål, och att komplettera det med etappmål om att bevara prioriterade naturtyper, och kvantitativa etappmål kopplade till den nationella rödlistan. Ett förslag var

att formulera mål för rödlisteindex för respektive ekosystem (skog, odlingslandskap, våtmarker, marina miljöer, sjöar och vattendrag). Samtidigt sades också att rödlisteindex har vissa nackdelar som målparameter och indikator, eftersom det förändras relativt långsamt. Ett annat förslag rörde att minimera bifångster av hotade arter i fisket och få på plats effektiv övervakning för att se om man når målen.

Det har även funnits tidigare etappmål om genetisk mångfald, som inte uppnåtts. Det togs också fram en plan för kartläggning och övervakning av genetisk mångfald, som skulle genomföras senast 2015, men den har ännu inte påbörjats. Flera deltagare såg därför det som en lågt hängande frukt att genomföra den plan för övervakning av genetisk mångfald som redan finns. Till detta behövs också ett nytt etappmål som sätter igång ett arbete med främmande genotyper på samma sätt som med invasiva främmande arter.

Konflikter mellan vilda djur och människor saknas helt i miljömålen. Enligt röster vid MV är det inte möjligt i nuläget att formulera ett kvantitativt etappmål, till exempel hur mycket konflikter ska minska, eftersom vet inte hur många konflikter som finns. Istället bör ett nytt etappmål vara inriktat på att kända konflikter ska vara effektivt förvaltade, och följa trender i effektiv förvaltning: ökar eller minskar konflikterna? Det kan också uttrycka önskade trender i viljan att samexistera, och kvalitet vad gäller processer för engagemang och policy. Målet bör också säga något om graden av samexistens i konfliktlösningar.

[Andra åtgärder för hotade arter, genetisk mångfald och konflikthantering](#)

Deltagare i MV förordade en förstärkt lagstiftning för hotade arter och genetisk mångfald, bland annat för att stärka skyddet för hotade arter, det borde vara mycket svårare att få tillstånd att aktivt döda (jaga/fiska) arter som är hotade och/eller fridlysta. När det gäller fiskeripolitiken poängterades att det också handlar om att faktiskt följa existerande lagar, både i Sverige och EU, och följa ICES råd i kvotsättningen.

Vidare föreslogs en tydligare tillämpning av lagstiftningen om miljöbeskrivningar. Det sades att dagens tillämpning är för generös med tillstånd och dispenser, även när en MKB visar på stora risker för negativa effekter på biologisk mångfald.

Ett förslag om åtgärder handlade om att ta fram kunskapsunderlag om utsättningar av främmande genotyper och hur de påverkar inhemsk genetisk mångfald.

MV påpekade också att en viktig orsak till att tidigare delmål och etappmål aldrig nåtts beror på bristande finansiering av genomförandet, och brist på andra resurser. Det är inte självklart att all sådan finansiering ska komma från staten. Det finns behov av att undersöka vad som är privat eller offentlig resurs, vem som ska ta ansvar, och hur mer innovativa policyinstrument kan tas fram. Det kan också handla om att ta fram nya incitament som styrmedel för att skapa lämpliga resurser för bevarande av hotade arter och genetisk mångfald.

Ett förslag var att genomföra artskyddsutredningens samtliga förslag. Regeringen borde lägga fram en proposition med utgångspunkt i utredningens förslag som lyckats hitta lösningar för att gynna den biologiska mångfalden och samtidigt förbättra förutsägbarheten för markägarna.

Ett annat förslag var att genomföra en konfliktkartläggning för att få en tydlig överblick av vilka slags viltkonflikter mellan vilda djur och människor som finns och hur de skiljer sig rent geografiskt och/eller beroende på art. Det kan leda till en "vithandbok" över

viltkonflikter, om hur dessa adresseras och hanteras, vilken utvärdering som görs, och hur kunskapsläget ser ut.

Slutligen föreslogs i MV att djurparkernas bidrag till och förutsättningar för ex situ-förvaltning av hotade arter behöver uppmärksammas och underlättas.

Åtgärds mål 10. Hållbart nyttjande

”Att säkerställa att områden som är föremål för jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk förvaltas på ett hållbart sätt, särskilt genom ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden, bland annat genom en väsentligt större användning av metoder som främjar biologisk mångfald, till exempel hållbara intensifieringsmetoder, agroekologiska metoder och andra innovativa metoder, som bidrar till dessa produktionssystemens resiliens och långsiktiga effektivitet och produktivitet och till tryggad livsmedelsförsörjning, och därigenom bevarar och återställer biologisk mångfald och upprätthåller naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster.”

Naturvårdsverket bedömer att ekosystemens funktioner och förmåga att bidra med tjänster till människan behöver återställas, bibehållas och stärkas, bland annat genom att öka andelen hållbart brukande inom jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, för att Sverige ska uppnå ramverkets mål till 2030. Faktum är att det globala ramverkets formulering omfattar alla områden där någon av de areella näringarna bedrivs; det är nyttjandet som helhet som ska vara hållbart, det räcker inte med att öka andelen hållbart brukande.

Hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald finns definierat i konventionens artikel 2: ”Nyttjande av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls.” Detta är en generell definition, som inte ger operativa kriterier för vad som ska betraktas som hållbart med avseende på biologisk mångfald. Sådana operativa kriterier måste utarbetas specifikt för varje område/ekosystem och typ av verksamhet, och omfatta kriterier som talar om vilken biologisk mångfald som avses, vilka gränsvärden som ska gälla för förändringar i den biologiska mångfalden, och på vilken geografisk skala det hållbara nyttjandet ska uppnås. Idag saknas sådana operativa kriterier för samtliga svenska areella näringar. Den fördjupade utvärderingen av de svenska miljömålen antyder att nyttjandet inte är hållbart, med tanke på de negativa trender som redovisas, men inget egentligt mått på hållbarhet har tagits fram.

Ofta anges att hållbart nyttjande har tre olika dimensioner, som kan klassificeras som ekologiska, ekonomiska och sociala, och att alla tre behöver beaktas. Konventionens definition av hållbart nyttjande nämner dock bara en av de tre dimensionerna, den ekologiska. Åtgärds målets formulering ”särskilt genom ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden” anger att även målet fokuserar på den ekologiska dimensionen. Det betyder inte att de ekonomiska och sociala dimensionerna kan ignoreras, men att den ekologiska dimensionen ska vara basen i ett hållbart nyttjande. Tanken är att ett hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald ska möjliggöra en långsiktig ekonomisk och social hållbarhet, vilket uttrycks i åtgärds målets formulering om produktionssystemens resiliens, långsiktiga effektivitet och produktivitet, och tryggad livsmedelsförsörjning.

Åtgärds målet specificerar att hållbarhet med avseende på biologisk mångfald kan uppnås genom en ”väsentligt större användning av metoder som främjar biologisk mångfald, till exempel hållbara intensifieringsmetoder, agroekologiska metoder och andra innovativa metoder”. Generellt handlar det om metoder som förstärker nyttjandets positiva effekter på biologisk mångfald, och minskar de negativa. Vilka dessa metoder är kommer att variera beroende på geografi, ekosystem och typ av näring. En nationell handlingsplan för biologisk mångfald behöver därför specificera närmare vilka metoder som kan bli aktuella i

Sverige. Inom jordbrukssektor kan det handla om ekologisk odling, diversifiering i användandet av olika grödor och djurslag, åtgärder som gynnar pollinatörer, markfauna som reglerar näringscykler, och naturliga fiender till skadeorganismer.

CBD-sekretariatet har i sin vägledning till nationell implementering identifierat ett antal frågor som behöver belysas i samband med upprättandet av en nationell handlingsplan och formulering av nationella mål:

- Hur stora områden används för jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk? Vilka av dessa områden är särskilt viktiga för biologisk mångfald, respektive ekonomisk produktion?
- Vilka åtgärder finns på plats för att åstadkomma hållbarhet i de areella näringarna? Hur gynnas metoder som främjar biologisk mångfald? Hur effektiva är dessa åtgärder? Vilka områden eller näringar saknar idag åtgärder för hållbart nyttjande?
- Vilka är möjligheterna och begränsningarna för att uppnå hållbart brukande? Vilka är de potentiella ekologiska, ekonomiska och sociala kostnaderna och vinsterna med ett hållbart brukande?
- Vilka hot mot biologisk mångfald skulle kunna lindras genom mer hållbara brukningsmetoder?
- Vilka är de berörda aktörerna? Hur kan de involveras i processer för att uppnå hållbart nyttjande? Vilka avvägningar måste göras?
- Vilka nya resurser (finansiella, människor, tekniska) behövs för att nå det nationella målet? Varifrån ska finansieringen komma?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket konstaterar att det finns etappmål om användning av biocidprodukter, användning av växtskyddsmedel, läkemedel i miljön samt utsläpp av dioxin, vilka är relevanta för att åstadkomma hållbart nyttjande i bland annat odlingslandskapet. I övrigt saknas etappmål eller motsvarande som anger hur förvaltningen ska uppnå miljö kvalitetsmålen på ett sätt som motsvarar elementen i ramverkets åtgärdsplan. Livsmedelsstrategin innehåller mål för livsmedelsproduktion inom de areella näringarna samt jakt och renskötsel, vilka ska uppnås på ett miljömässigt hållbart sätt till 2030, men även här saknas kvantitativa etappmål.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår ett särskilt åtgärdsområde (9) som anger att Sveriges areella näringar ska bedrivas på ett hållbart sätt som bevarar och stärker den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster.

Detta innebär bland annat att områden som omfattas av skogsbruk, jordbruk, fiske och vattenbruk förvaltas på sådant sätt som säkrar ekosystemens resiliens, biologisk mångfald, uthållig produktionskapacitet, matsäkerhet och upprätthållande av naturnyttor, inklusive ekosystemtjänster. Användning av mark och vatten inom areella näringar ska inte orsaka förlust av biologisk mångfald. Naturvårdsverket vill också att användningen av metoder och planeringsverktyg som stärker biologisk mångfald i hela landskapet, inklusive innovativa lösningar, inom areella näringar ska öka substantiellt.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Gunnar Lindén, LRF Skogsägarna

Rapportör: Bengt-Gunnar Jonsson, Mittuniversitetet och SLU
Facilitator: Johnny de Jong, Centrum för biologisk mångfald, SLU
Torbjörn Ebenhard, Centrum för biologisk mångfald, SLU

Vilka mekanismer finns nu på plats för att se till att nyttjandet är hållbart?

I dagsläget finns inga egentliga mekanismer som ser till att svenskt skogsbruk, jordbruk, fiske och akvakultur är hållbart med avseende på biologisk mångfald. Miljömålsverkstaden (MV) kunde inte peka på några sådana konkreta verktyg, trots att målet om hållbarhet ofta finns uttalat. MV påpekade dock att det finns verktyg som bidrar till hållbart nyttjande, men att det också råder stora skillnader i förutsättningar att nå hållbarhet för olika sektorer. De svenska och europeiska stödsystemen i jordbrukssektorn underlättar ett hållbart brukande, och det borde finnas möjlighet att använda CAP även i skogslandskapet. De olika certifieringssystemen kan bidra till hållbarhet, men är i sig inte konstruerade för att garantera hållbarhet.

Vilka är kriterierna för hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald?

För närvarande finns inga framtagna operativa och konkreta kriterier för vad hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald innebär för någon svensk areell näring. Därmed är det också svårt att mäta graden av hållbarhet.

CBD:s definition av hållbart nyttjande är inte operativ. Vad betyder till exempel "inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald"? Röster i MV hävdade att vi inte kan se det som att vi inte får förlora någonting alls. Det handlar mer om att minimera den totala påverkan, eller hålla den under ett givet gränsvärde som definieras i operativa kriterier. Det sades att vi måste acceptera att vi har ett brukande, och att vi har förlorat mycket av den biologiska mångfalden sedan 1850, men att vi inte ska eftersträva att gå tillbaka till den situation vi hade 1850. Däremot ska vi eftersträva att inte förlora ytterligare biologisk mångfald.

MV sade också att det är viktigt att de brukade ekosystemen bibehåller sin ekologiska produktionsförmåga och motståndskraft mot globala förändringar. Här argumenterades att skogar med väldigt ensidig produktion kommer att vara känsliga för förändringar, och att mer artrika ekosystem är mer motståndskraftiga. Vi ska inte se rödlistan som att den i sig är problemet, utan att den är ett symptom på att vi har ett problem med förlorad resiliens. Ekosystem kan förvisso förlora ett visst antal arter och ändå upprätthålla ekosystemtjänster, men vi har inte kunskap om vilka arter som är undgängliga, i synnerhet inte i ett långt tidsperspektiv.

En operativ definition av hållbarhet måste också beakta den rumsliga skalan. Ska hållbart nyttjande bedömas lokalt, nationellt eller regionalt? Det sades i MV att det inte är i varje skogsbestånd som vi ska uppnå hållbarhet, utan på en större skala, i ett helt skogslandskap.

Är dagens jordbruk, skogsbruk, fiske och akvakultur hållbart m.a.p. biologisk mångfald?

Generellt fanns i MV en spännvidd av svar på frågan om dagens areella näringar är hållbara, från ett klart nej till ett ja. Vissa röster i MV pekade på utvärderingar och statistik för biologisk mångfald i Sverige och konstaterade att de svenska areella näringarna inte kan vara hållbara med avseende på biologisk mångfald. Vi har förlorat mycket av den biologiska mångfalden sedan 1850, de fördjupade utvärderingarna av miljömålen visar att utvecklingen är negativ, och rödlistan upptar tusentals arter som hotas av areella näringar. Samtidigt

hävdades också att i det globala sammanhanget ligger Sverige inte så illa till. Det sades att vi inte har förlorat lika mycket som många andra länder, och att vårt brukande ligger långt fram i hänsynstagandet, men att vi måste fortsätta utveckla frågan om hållbarhet.

Det mest citerade exemplet på icke hållbart nyttjande gällde fisket i Östersjön: "Fisket är vansinnigt. Gigantiska trålare suger upp allt i Östersjön." Här såg deltagarna inte bara en brist i hållbarhet med avseende på biologisk mångfald, utan också en brist på social och ekonomisk hållbarhet för svenska lokala kustnära fiskare. Det poängterades också att det icke hållbara fisket tillåts av politiker trots tydliga vetenskapliga kriterier för hur stort uttag Östersjöns sillbestånd tål.

När det gäller hållbarhet i det svenska skogsbruket var meningarna mer delade. Flera deltagare pekade på negativa trender för många skogslevande arter och en stor andel rödlistade arter i brukade skogar, och drog slutsatsen att svenskt skogsbruk inte är hållbart med avseende på biologisk mångfald. Andra deltagare hävdade att en minskad artmångfald i sig inte nödvändigtvis är ett problem, men att det ändå generellt finns utmaningar i skogsbruket, till exempel när det gäller för korta omloppstider, brist på kontinuitet och lövinslag, och en förtätning av skogen, som missgynnar biologisk mångfald.

Statistiken visar att arealen gammal skog ökar, liksom volymen död ved, virkesförrådet levande grova lövträd, och andelen lövträdsdominerad skog av produktiv skogsmark. Även för vissa skogsfåglar är trenden positiv. Detta anfördes som bevis för att hållbarheten i svenskt skogsbruk har förbättrats. Samtidigt invändes att det också finns negativa trender för biologisk mångfald, och att även med positiva trender i vissa parametrar är vi fortfarande inte uppe i tillräckliga nivåer för att brukandet skulle kunna betraktas som hållbart.

Diskussionen om hållbarhet med avseende på biologisk mångfald i skogsbruket hänger tätt samman med den bredare frågan om en hållbar utveckling, inklusive skogens klimatnytta. MV hade inte detta som fokus, men frågan ställdes om balansen mellan ett ekologiskt hållbart skogsbruk och ett skogsbruk som bidrar till en mer hållbar utveckling med avseende på klimat och socioekonomi.

MV hann inte diskutera hållbarhet i odlingslandskapet, men det noterades att både ekologisk och social hållbarhet hotas av att många brukade marker tas ur produktion.

Vad är "brukningsmetoder som främjar biologisk mångfald"?

Åtgärdsmålets formulering om brukningsmetoder som främjar biologisk mångfald handlar om att hitta naturbaserade lösningar i brukandet. Sådana ska per definition vara gynnsamma för biologisk mångfald, samtidigt som de möjliggör nyttjande av ekosystemtjänster. Inom skogsbruket föreslog MV att det kan innebära hyggesfria metoder, kontinuitetsskogsbruk och mer ståndortsanpassat skogsbruk. Det beskrevs också som att skogen ska ses som ett ekosystem, inte bara ett produktionssystem.

Deltagare i MV framhöll också att det kommer att behövas mer utvecklade stödsystem för att gynna naturbaserade lösningar, som ger både incitament och teknisk rådgivning. Det sades också vara viktigt att processen framåt för att hitta brukningsmetoder som främjar biologisk mångfald blir adaptiv, med möjlighet att pröva olika metoder och löpande utvärdera och anpassa brukningsformerna.

Vilka möjligheter / begränsningar råder?

Deltagare i MV framhöll att både skogsbrukare och jordbrukare har en vilja att åstadkomma ett mer hållbart brukande, även om viljan av vissa uppfattades som starkare inom

jordbrukssektorn. Det mer begränsande ansågs vara brist på resurser för en omställning av brukningsmetoderna, och brist på kunskap bland brukarna om vilka brukningsmetoder som kan leda till hållbarhet. Många markägare vill göra något men vet inte hur. Den uppenbara frågan är också vem som ska betala för de investeringar som behövs och det potentiella produktionsbortfallet ändrade brukningsmetoder kan leda till.

MV framhöll att markägarna behöver bättre incitament för att jobba med biologisk mångfald. Inom jordbrukssektorn finns idag olika stödformer, men sådana saknas för skogsbruket. Något liknande EU:s stöd inom CAP skulle behövas även i skogen. Det finns möjlighet till ersättning till skogsägare när skogsområden avsätts som reservat, men det hjälper inte det hållbara nyttjandet i brukad skog utanför reservaten. Röster i MV frågade efter ett ersättningssystem i skogsbruket som skulle kunna kompensera för produktionsbortfall om sådant skulle uppstå när brukningsmetoderna görs mer hållbara.

Samtidigt som incitament från statens och politikernas sida efterlystes, inte minst tydliga politiska signaler om vad som långsiktigt förväntas av de areella näringarna när det gäller hållbart brukande och naturbaserade lösningar, så framhölls även sektorernas eget ansvar. Industrin bör vara med och finansiera, och det gäller inte bara de fyra areella näringar som nämns i åtgärds mål 10, utan alla näringar som nyttjar olika naturresurser i landskapet, till exempel gruvnäringen.

Deltagarna i MV såg problem med att finna en optimal balans mellan olika hållbarhetskrav, och olika deltagare betonade olika hållbarhetsaspekter. Hållbarhet med avseende på biologisk mångfald, som ofta kallas ekologisk hållbarhet, framhålls i åtgärds mål 10, men även ekonomisk och social hållbarhet är viktiga dimensioner. Klimatomställningen sägs kräva utökad brytning av metaller, skogen förväntas bidra med både kolinlagring, fibrer, byggnadsmaterial och biobränsle, och jordbruket ska bidra till tryggad livsmedelsförsörjning.

Vilka aktörer och intressenter handlar det om? Är alla involverade i processen?

Deltagare i MV argumenterade för att det brukade landskapet ska vara multifunktionellt, med hänsyn till rennäring, klimat, jakt, fiske, bärplockning, rekreation, turism och naturarv. Det innebär ett stort antal olika aktörer och intressenter, förutom de uppenbara inom de areella näringarna. I dagsläget är inte alla dessa involverade i de processer som avgör hur landskapet brukas, och hur hållbarhet ska uppnås, och även när de är med råder varierande styrkeförhållanden.

Diskussionen i MV handlade mycket om vad sektorsansvaret innebär för de olika aktörerna, främst markägare och de bolag som nyttjar olika naturresurser. Det hävdades att varje sektor har ett eget ansvar, även när det gäller finansiering av naturhänsyn och hållbart nyttjande. I hur hög grad dessa aktörer är villiga att ta ett sådant ansvar sades dock bero på om de får vara delaktiga i de processer som avgör hur det hållbara brukandet ska gå till, och vilka begränsningar det får sätta för produktionen. Kort sagt: "Vem bestämmer om förbudet?" Inom certifieringsprocesser får flera olika aktörer vara med och sätta spelreglerna, och det sågs som en förutsättning för ett fungerande sektorsansvar, men om myndigheterna står för förbudet så måste de också stå för prislappen, annars blir det dåliga incitament.

Deltagare i MV som representerade olika näringar signalerade att de är motiverade ("i själen är vi gröna") och beredda ("vi har miljarder!") att vara med och finansiera ett hållbart brukande, men att det också förutsätter att "vi jobbar tillsammans", det vill säga att de får vara del i processerna och besluten.

Behövs etappmål? Hur skulle sådana kunna formuleras?

Under diskussionerna om behovet av etappmål för hållbart nyttjande med avseende på biologisk mångfald framkom en lång rad konkreta förslag på problem som behöver hanteras i etappmål, liksom på många olika mått och storheter som etappmål kan formuleras kring. Däremot konkretiserades inte alltid exakt vilka åtgärder som skulle behöva specificeras i etappmål, och MV kom inte fram till något färdigt formulerat etappmål. En tydlig slutsats var ändå att ett eller flera etappmål behövs för att genomföra åtgärds mål 10 i Sverige.

Ett etappmål skulle kunna handla om att ta fram operativa kriterier för hållbarhet med avseende på biologisk mångfald, specifikt för olika sektorer och ekosystem. En sådan process behöver involvera alla olika aktörer, och bland deltagarna uttrycktes intresse att delta.

MV gav flera förslag på etappmål som mer skulle uttrycka ett önskat tillstånd för biologisk mångfald, än att specificera vilket åtgärder som behövs för att nå ett sådant tillstånd. Här nämndes mål som anger att det inte ska ske någon nettoförlust av biologisk mångfald, inga negativa trender i arters populationer, ingen negativ trend i rödlisteindex, eller ingen minskning i area eller kvalitet av de viktigaste naturtyperna i art- och habitatdirektivet. Sådana etappmål skulle behöva vara branschspecifika och ekosystemspecifika, men även kunna vägas ihop till en nationell nivå.

För skogsbruket specifikt kom förslag på etappmål om fortsatt ökning av död ved och arealen gammal skog. Även nyckelbiotoperna sågs som viktiga redskap för att uttrycka hållbarhet i skogsbruket, med förslag om etappmål som följer upp nyckelbiotopernas area, kvalitet, artinnehåll och konnektivitet. För jordbruket föreslogs etappmål om bibehållen areal av naturbete med god kvalitet för biologisk mångfald och ökad andel naturbetesmarker som brukas ekologiskt.

Mer åtgärdsinriktade etappmål föreslogs också, i synnerhet kring utveckling av naturbaserade lösningar i de areella näringarna, till exempel mångbruksmöjligheter som beaktar fler ekosystemtjänster än produktion av skogsråvara, naturnära skogsbruk inklusive hyggesfria metoder, och ekologisk odling. Sådana etappmål bör formuleras så att de ger en drivkraft även för produktionen. Deltagare i MV ville inte åstadkomma en större polarisering än vad som råder nu, tvärtom bör styrmedel utformas så att olika intressen balanseras mot varandra.

För hållbart fiske föreslogs etappmål som ska stoppa industrifisket i Östersjön och rädda det kvarvarande hållbara lokala kustfisket och kustfiskarna samt surströmmingstraditionen.

Deltagare i MV påpekade vikten av att staten går före, och föreslog ett etappmål om att all statlig skog som brukas, ska brukas med hållbara metoder för att öka resiliensen mot framtida störningar i skogen.

Åtgärds mål 10 nämner inte rennäringen specifikt, men den kan också ses som en areell näring, och målet täcker inte turismnäringen eller gruvindustrin. I MV identifierades ändå ett behov av ett etappmål som övervakar exploatering i fjällen, med insatser där exploateringen negativt påverkar livsmiljöer för vilda arter eller rennäring.

Slutligen gav MV förslag på ett etappmål om att skapa en rådgivningsfunktion som hjälper alla aktörer att bidra till ett hållbart nyttjande.

Andra åtgärder för hållbart nyttjande

Mycket av genomförandet av åtgärds mål 10 kommer att behöva ske genom beslut om direkta åtgärder, inte bara genom nya etappmål. När regeringen eller en myndighet har

rådighet och kapacitet att åstadkomma en förändring direkt, utan att först formulera ett etappmål, så är det snarast att rekommendera. Många av de förslag som kom fram under MV handlade inte om etappmål utan mer allmänt om vad som behöver göras, och på vilket sätt, för att åtgärds mål 10 ska nås.

En deltagare i MV gav en checklista över kategorier av åtgärder som behövs för att genomföra åtgärds mål 10. Först behöver alla berörda aktörer och intressenter skapa en gemensam världsbild om vilka utmaningarna är för det hållbara nyttjandet. Därefter ska relevanta mål formuleras, vilket kan inkludera etappmål, och ett kunskapsunderlag tas fram. Sedan behövs ledarskap, där politiker tar och fördelar ansvar, och skapar lämpliga styrmedel. Slutligen behövs adekvata resurser sättas in, till både planering, genomförande och uppföljning.

Ett genomgående tema för föreslagna åtgärder i MV var behovet av ett landskapsperspektiv. Detta knyter an till åtgärds mål 1 om rumslig planering, åtgärds mål 2 om restaurering, och åtgärds mål 3 om skyddade områden, som tillsammans med åtgärds mål 10 handlar om hur en medveten landskapsplanering talar om var vi gör vad, var ekosystem behöver skyddas eller restaureras, och var olika grader och typer av brukande bör ske. Detta är basen i skapandet av en grön infrastruktur.

En viktig principiell fråga för landskapsplaneringen är valet mellan "land sharing" och "land sparing". Land sharing innebär att stora delar av landskapet brukas och samtidigt bevarar mycket av den biologiska mångfalden. Dessa två intressen ska alltså dela samma landskap. Land sparing däremot går ut på en rumslig separation av produktionsområden, med lägre krav på bevarande av biologisk mångfald, och skyddade områden, som undantas från produktion. Bland deltagarna i MV fanns förespråkare för båda alternativen, och dessutom argument för en gradient där komponenter från båda strategierna används. En sådan integrering beskrevs som en gradient av olika förvaltningsformer från strikt skydd till intensivt skogsbruk, inte bara det ena eller det andra, med oskyddade värdekärnor och kontinuitetsskogar som frivilliga avsättningar, och en större andel kontinuitetsskogsbruk på den brukade skogsmarken. För att åstadkomma en sådan gradient behövs restaurering av värdekärnor, och anpassade skötselformer.

Ett redskap som kommer att vara viktigt för att åstadkomma en sådan gradient av förvaltningsformer är ekologisk kompensation. Representanter för olika näringar uttryckte en önskan om att kunna kompensera mer intensiv markanvändning genom åtgärder som skapar mer biologisk mångfald på andra platser. Det finns gränser för vad en kompensation kan åstadkomma när det gäller biologisk mångfald, eftersom det inte finns någon gemensam valuta, motsvarande koldioxidekvivalenter när det gäller klimatkompensation.

En annan aspekt av landskapsplanering är mer specifik ståndortsanpassning i jord- och skogsbruk. Ett verktyg för sådan anpassning, både på landskapsnivå och inom brukningsenheter, skulle kunna skapa större produktionsförmåga och samtidigt minimera negativa effekter på biologisk mångfald.

Alla åtgärder för att uppnå hållbart brukande behöver vara föremål för adaptiv förvaltning: "man lär sig under resan". Även om vi idag inte har all kunskap om hur ett hållbart brukande ska se ut så kan vi börja vidta åtgärder som vi tror är rätt, följa upp resultaten, och modifiera metoderna och verktygen därefter.

Åtgärds mål 10 inkluderar inte vattenkraften, men deltagare i MV argumenterade för att även brukandet av vattenkraft för energiproduktion bör beaktas när

vi arbetar med hållbart nyttjande. I dagsläget utnyttjas denna resurs med allt för liten hänsyn till ekosystem och biologisk mångfald sades det.

En annan aspekt av hållbart nyttjande som inte täcks av åtgärds mål 10 är nedskräpning. Man skulle kunna se det som en negativ effekt orsakad av till exempel turism och friluftsliv. En deltagare argumenterade för behovet att följa trender i nedskräpning genom stickprovsinventeringar. Data finns redan för havsstränder, kalfjäll, gräsmarker och lövskogar.

Åtgärds mål 11. Ekosystemtjänster

ÅTGÄRDSMÅL 11

”Att återställa, upprätthålla och öka naturens bidrag till människan, inklusive ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster, till exempel reglering av luft, vatten och klimat, jordhälsa, pollinering och minskad sjukdomsrisk, samt skydd mot naturliga faror och naturkatastrofer, genom naturbaserade lösningar och/eller ekosystembaserade strategier till nytta för alla människor och naturen.”

Frågan om ekosystemtjänster (eller naturnyttor) och naturbaserade lösningar är något som alltmer har påtalats i diskussionen under de senaste åren. Målet är att uppnå en utveckling där samhället arbetar med naturen för att motverka negativa effekter och dra nytta av de ”gratistjänster” som naturen kan bidra med. I det svenska miljömålssystemet inkluderas för miljö kvalitetsmålet ”En god bebyggd miljö” etappmålet ”integrering av stadsgrönka och ekosystemtjänster i urbana miljöer”, vilket har relevans. CBD-sekretariatet betonar vikten av att nyttja naturbaserade lösningar för att uppnå målet. Naturbaserade lösningar innebär att man gynnar biologisk mångfald i naturliga och modifierade ekosystem för att möta sociala, ekonomiska eller miljömässiga utmaningar, exempelvis förknippade med klimatförändringar. Målet är viktigt eftersom den minskande biologiska mångfalden också innebär en minskning av ekosystemtjänster vilket i sin tur kommer att påverka mänsklighetens välbefinnande negativt. Man bör i relation till målet konstatera att det finns både materiella och immateriella ekosystemtjänster och man ska inte bortse från de andliga och kulturella värdena som den biologiska mångfalden bidrar med. För att förstå målet lyfter sekretariatet fyra frågor relevanta för den nationella tillämpningen:

- Hur hanteras frågor om naturens bidrag i befintlig policy, strategier och handlingsplaner?
- Vilka är möjligheterna respektive hindren att återställa respektive öka naturens bidrag?
- Vilka är aktörerna som är involverade i att återställa och öka naturens bidrag och hur kan dessa bli involverade i beslutsprocesserna?
- Vilket är behovet av resurser för att nå målet (finansiella, personella och tekniska)?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket konstaterar att det i övrigt ”saknas nationella etappmål med tydlig koppling till detta åtgärds mål” men att det finns relevanta preciseringar om ekosystemtjänster även i 8 (Levande sjöar och vattendrag), 10 (Hav i balans samt levande kust och skärgård), 11 (Myllrande våtmarker), 12 (Levande skogar), 13 (Ett rikt odlingslandskap), 14 (Storslagen fjällmiljö) och 16 (Ett rikt växt- och djurliv). Vidare konstaterat att inget av dess miljö kvalitetsmål bedöms kunna nås till 2030 med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Utvecklingen är negativ för miljö kvalitetsmål 12, 14 och 16. Naturvårdsverket menar därför att åtgärds mål 11 i det globala ramverket delvis adresseras i skrivningar i befintliga nationella mål, exempelvis rörande urbana miljöer och hindrande av föroreningar från förpackningar att förstöra ekosystemtjänster.” Det saknas dock ”nationella mål för fysisk planering utanför urbana miljöer som specifikt tar hänsyn till bevarande och främjande av naturens bidrag och ekosystemtjänster”. Vidare ”saknas reglering som skulle säkerställa kvarvarande helheter av de strukturer och funktioner som

utgör ekosystemtjänster”, vilket troligen behövs inom exempelvis planering av grön infrastruktur.

Naturvårdsverkets förslag

Åtgärdsområde 11 återfinns i Naturvårdsverkets åtgärdsområden:

- 1. Fysisk planering och förvaltning på nationell, regional och kommunal nivå har stärkt bevarande av biologisk mångfald och förhindrat förlust av värdefulla områden (T1, T2, T3, T11, T12)*
- 3. Senast 2030 är 30 procent av alla utarmade ekosystem under pågående restaurering eller i gynnsamt tillstånd efter genomförd restaurering (T2, T11)*
- 9. Sveriges areella näringar bedrivs på ett hållbart sätt som bevarar och stärker den biologiska mångfalden (T10, T11)*

Ekosystemtjänster nämns dock även i Naturvårdsverkets föreslagna åtgärdsområden 6 och 10:

- 6. Påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster från invasiva främmande arter har minskat*
- 10. Den sammanlagda exponeringen för kemiska ämnen och övriga föroreningar är inte skadlig för den biologiska mångfalden, ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster (T7)*

Det finns dock inte närmare preciserat hur detta ska kunna uppnås.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

<i>Inledningstalare:</i>	Anki Weibull, Naturvårdsverket Carin von Köhler, tidigare Knivsta kommun
<i>Rapportör</i>	Agata Bar-Nilsson, Boverket
<i>Facilitator</i>	Håkan Tunón, SLU Centrum för biologisk mångfald

Anki Weibull inledde med att berätta om Naturvårdsverkets uppdrag under perioden 2014–2017 att aktivt genomföra en långsiktig kommunikationssatsning om ekosystemtjänster. Inom ramen för uppdraget arbetade man med en mängd olika kanaler för att sprida kunskap, bland annat hade man ett särskilt nätverk som spred kunskapen om ekosystemtjänster vidare i sina nätverk. Att ha ett uttalat och riktat uppdrag gjorde stor skillnad för att skapa en medvetenhet och förståelse i samhället. År 2018 inrättades också ett nytt etappmål i miljömålssystemet (”En majoritet av kommunerna ska senast år 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter”), vilket gjorde stor skillnad för genomslaget.

Carin von Köhler utgick från kommunernas skyldigheter och beskrev vilka villkor som gäller för kommundienstemän respektive de begränsade möjligheter och resurser på kommunal nivå. Det är även relativt få kommuner och kommunalpolitiker som har förstått innebörden och vikten av frågan för samhället så där har man fortfarande en bit kvar att gå. De lokala förutsättningarna sätter gränserna för hur bra genomslag man lyckas få. Samtidigt ska man betänka att Sveriges kommuner och regioner innehar runt 476 000 ha mark medan exempelvis Sveaskog förvaltar hela 3,9 miljoner ha skogsmark och Fastighetsverket totalt 6,5 miljoner ha mark. Det skulle således gå att göra ganska stor skillnad med relativ enkel styrning.

Verkstadens upplägg

Miljömålsverkstaden genomfördes i form av flera gruppdiskussioner eftersom gruppen delades in i fyra grupper om 5–6 personer. I dessa grupper diskuterades sedan tre frågor:

- Vad behöver göras?
- Vem behöver göra det?
- Hur får man dem att göra det? (Styrmedel)

Baserat på denna diskussion så konstruerade varje deltagare ett (eller flera) ”etappmål”, det fanns ingen begränsning vad gällde antalet. Dessa grupperades sedan på tavlan och man fick därefter markera hur angelägna man tyckte att de olika förslagen var.

Diskussionen

Man menade att begreppet ekosystemtjänster var något snävt eftersom det har sin grund i ett synsätt som sätter människan i centrum. Man skulle behöva bredda perspektivet och koppla ekosystemtjänster för biologisk mångfald som en grundförutsättning. Gruppen var överens om att kommunikation kring ekosystemtjänster spelar en viktig roll för att få folk att förstå hur ekosystemtjänster och biologisk mångfald hänger ihop och hur samhället är beroende av dem. Naturguidningar är en del av kunskaps- och förståelseskapande från grunden. Det finns även behov av målgruppsanpassad kommunikation så att fler grupper i samhället kan få förståelse för hur deras verksamhet påverkar den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna för att skapa förutsättningar för beteendeförändring. Skulle man kunna prata om påverkan på ekosystemtjänster på liknande sätt som man gör om klimatet?

Flera av deltagarna höll med om att det även behövs starkare incitament för att främja ekosystemtjänster i olika sammanhang. Ett krav skulle kunna vara att alla branscher måste inkludera biologisk mångfald i branschfärdplaner. För kommunerna skulle kravet kunna vara handlingsplaner för att främja ekosystemtjänster/biologisk mångfald. Det finns dessutom ett behov av styrmedel där den som förstör biologisk mångfald betalar, jämför principen om att förorenaren betalar.

Det ansågs vidare att ekosystemtjänster bör kopplas tydligare till folkhälsa i lagstiftningen, exempelvis i plan- och bygglagen, för att tydligare synliggöra konsekvenserna och kostnaderna/vinsterna med förlust respektive utveckling av ekosystemtjänster. Man skulle också kunna ställa krav på resiliens i miljöer, likt det man gör idag på energianvändning i byggnader. Ett annat förslag var att ställa krav på att man i MKB även ska jämföra nollalternativ med alternativ som främjar ekosystemtjänster.

Vissa ansåg att det bästa styrmedlet var pengar och att biodiversitetskrediter och något slags system skulle införas, likt det som finns för klimatutsläpp.

En olöst fråga var hur man skulle kunna hantera ”gamla synder”, det vill säga när något värdefullt område redan har tagits bort. Fokus ska inte bara ligga på skydd av områden och ekosystemtjänster som redan finns utan man måste även sikta på att utveckla förutsättningarna för ekosystemtjänster framöver.

Sammanställning av förslag till ”etappmål”/åtgärder:

De förslag som fick flest röster var att:

Inkludera och synliggöra ekosystemtjänster i beslut

- Myndigheterna måste tydligare inkludera hänsyn till ekosystemtjänster i sina beslut, exempelvis är det viktigt för länsstyrelserna och Skogsstyrelsen bör värdera påverkan

på alla skogens ekosystemtjänster. De areella näringarna ska vara underordnade miljöbalken.

- Statligt incitament för kommuner och (offentliga) markägare att kartlägga ekosystemtjänster.
- Staten ska agera förebild genom att senast (förslagsvis 2030) redovisa hur ekosystemtjänster bevaras och utvecklas i gröna bokslut och ekosystemtjänstdeklarationer, och i dessa även beskriva tvärsektoriell samverkan. Tydliggörande av kostnader för miljöskadlig verksamhet (i syfte att omfördela pengar till restaurering).

Ekonomiska incitament för att gynna ekosystemtjänster

- Utveckla ersättningar till markägare för att gynna ekosystemtjänster, dvs nya ersättningsmodeller baserade på samhällets behov. Belöningsystem för att gynna ekosystemtjänster och straff för de som i sin verksamhet missgynnar ekosystemtjänster.
- Skadliga subventioner ska fasa ut och resurserna användas för att gynna ekosystemtjänster och biologisk mångfald.

Kommunikations- och informationsinsatser om vikten av ekosystemtjänster

- Kommunikationssatsningar om ekosystemtjänster och biologisk mångfald anpassade till olika målgrupper, vilka exempelvis kan kopplas till hälsa. Informera om att biologisk mångfald är en grund för ekosystemtjänster.
- Informera allmänheten om ekosystemtjänster, vilket inte görs idag – informationskampanj.
- Myndigheter, kommuner, länsstyrelser bör aktivt använda begreppet ekosystemtjänster och biologisk mångfald i kommunikation.

Åtgärds mål 12. Biologisk mångfald i städer

”Att i betydande grad och på ett hållbart sätt i stadsområden och tätbefolkade områden öka de gröna och blå områdenas yta, kvalitet, konnektivitet, tillgänglighet och nytta, genom att integrera bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald, och att säkerställa att den biologiska mångfalden beaktas i stadsplaneringen, så att den inhemska biologiska mångfalden, ekologiska konnektiviteten och integriteten ökar, så att människors hälsa, välbefinnande och förbindelse med naturen förbättras, och så att man bidrar till en inkluderande och hållbar urbanisering och tillhandahållandet av ekosystemfunktioner och ekosystemtjänster.”

Naturvårdsverket konstaterar att gröna och blå områden i städer har många positiva effekter på ekosystemtjänster och människors fysiska och mentala hälsa. Sådana områden har dessutom en stor potential att bidra till att stärka biologisk mångfald, även i städer. Förlust av biologisk mångfald, klimatförändringar och folkhälsa är utmaningar där grönområden kan göra stor skillnad på ett mångfunktionellt, kostnadseffektivt och hållbart sätt.

Gröna och blå områden är en bred term för alla områden i tätorter som hyser någon form av vegetation eller öppen vattenyta. Förutom parker inräknas till exempel även privata trädgårdar och infrastrukturmiljöer som hyser biologisk mångfald. På engelska används termen ”green and blue spaces” för att betona att det inte bara handlar om mark- och vattenområden, utan också inkluderar vertikala ytor, till exempel gröna väggar, och gröna tak. CBD betonar att målet innebär ett behov av ökat hänsynstagande till biologisk mångfald i stadsplaneringen.

Målet att öka de gröna och blå områdenas yta, kvalitet och konnektivitet innebär att åtgärder behövs för att både skapa nya sådana områden och höja kvaliteten med avseende på biologisk mångfald, vilket kan betyda en förändrad skötselregim. Målet i sig har inte någon kvantitativ målnivå, utan alla ökningarna ska vara ”i betydande grad och på ett hållbart sätt”. Vid en nationell tillämpning bör detta åtgärds mål förses med mer konkreta målnivåer, om möjligt i kvantitativa termer.

Målet handlar också om att de gröna och blå områdena ska användas av människor i staden för att generera många av de ekosystemtjänster vi förväntar oss. Således bör områdena därför i högre grad göras tillgängliga för allmänheten, vilket kan innefatta både fysisk tillgänglighet och säkerhetsmässig.

Flera olika åtgärds mål i det globala ramverket handlar om hur bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald ska integreras (”mainstreamas”) i samhället, i en mer inkluderande process, så även detta. Sverige har idag planeringsprocesser för exempelvis fysisk planering och stadsplanering, men de kan behöva revideras för att på ett mycket tydligare sätt beakta biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Sådana samhällsprocesser kan också behöva bli mer inkluderande, det vill säga i högre grad beakta olika aktörers intressen och att olika slags aktörer inkluderas i plan- och beslutsprocesser.

CBD-sekretariatet har i sin vägledning till nationell implementering identifierat ett antal frågor som behöver belysas i samband med upprättandet av en nationell handlingsplan och vid formulerandet av nationella mål:

- Hur planeras städer? Vilka verktyg finns på plats för att planera och sköta gröna och blå områden? Hur kan dessa ta större hänsyn till biologisk mångfald?

- Vilka är de viktigaste aktörerna i stadsplaneringen, och vilka är deras roller och mandat? På vilken organisationsnivå tas beslut om stadsplanering? Hur påverkar det möjligheten att genomföra detta åtgärdsområde?
- Vilka är möjligheterna och begränsningarna när det gäller att öka de gröna och blå områdenas yta, kvalitet, konnektivitet, tillgänglighet och nytta? Vilka är de potentiella ekologiska, ekonomiska och sociala kostnaderna och vinsterna?
- Vilka aktörer och intressenter påverkas av beslut inom stadsplaneringen? Hur kan dessa involveras i processen? Vilka avvägningar måste göras?
- Vilka nya resurser (finansiella, människor, tekniska) behövs för att nå det nationella målet? Varifrån ska finansieringen komma?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket bedömer att åtgärdsområde 12 delvis uppfylls av etappmålet om integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer, och av Riksdagens friluftslivsmål om attraktiv tätortsnära natur och Folkhälsopolitiken målområde 5. Även andra delar av miljömålssystemet bidrar indirekt till åtgärdsområde 12. Däremot finns endast formuleringar om att "värna" och "bibehålla". Naturvårdsverket bedömer utifrån den vikande trenden för grönområdenas areal inom och i anslutning till tätortsgränserna att den befintliga styrningen inte är tillräcklig. Det saknas nationella åtgärdsområden för ökning av arealen, kvaliteten och tillgängligheten av gröna och blåa ytor, liksom av ekologisk konnektivitet och integritet, ekosystemtjänster och inhemska arter i urbana miljöer.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket har föreslagit ett särskilt åtgärdsområde (11) för biologisk mångfald i tätorter, med det övergripande målet att öka tillgången till gröna och blå områden i städer och tätorter. En förutsättning för detta är att gröna och blå ytors areal, kvalitet och konnektivitet i städer och tätorter senast 2030 ska ha ökat betydligt och på ett hållbart sätt, som främjar biologisk mångfald med inhemska arter. Alla som bor i städer och tätorter ska då ha tillgång till gröna eller blå områden inom 300 m från sin bostad. Vidare ska alla kommuner ha en grönplan eller del i översiktsplan som bevarar och stärker biologisk mångfald, ekosystemfunktioner, ekosystemtjänster och tillgång till natur, med särskilt fokus på städer och tätorter. Samtidigt ska inte förutsättningar för biologisk mångfald, med beaktande av ekosystemtjänster och människors hälsa, påverkas negativt vid planering, exploatering och förvaltning i städer och tätorter.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Erik Andersson, Helsingfors universitet
 Agata Bar Nilsson, Boverket
Rapportör: Anki Weibull, Naturvårdsverket
Facilitator: Marcus Hedblom, SLU

Varför är biologisk mångfald i städer och tätorter viktig?

Miljömålsverkstaden (MV) deltagare konstaterade att människors relation till naturen är en viktig anledning till att vi behöver arbeta med biologisk mångfald i städer och andra tätorter. Idag bor 87 procent av Sveriges befolkning i tätorter. Det är där en majoritet av befolkningen möter och får kunskap om biologisk mångfald. Målet handlar därför inte bara om att vi mår

bra av naturen och behöver grönstrukturer för olika nyttigheter, det har en djupare innebörd.

Vad betyder målet?

I det engelska originalet står frasen "mainstreaming the conservation and sustainable use of biodiversity", vilket i den svenska översättningen blivit "integrera bevarandet och det hållbara nyttjandet av biologisk mångfald". Ordet "integrera" kan i svenskan ha olika betydelser. Frasen kan tolkas som att bevarande ska integreras med hållbart nyttjande, eller att biologisk mångfald rent fysiskt ska integreras i bebyggelsen. Det kan vara riktiga tolkningar, men målets andemening är att frågan om biologisk mångfald ska integreras i alla processer som rör planering och utformning av tätorter. Biologisk mångfald ska vara med hela tiden, redan i början i planeringen, inget litet påhäng på slutet. I CBD-sammanhang betyder "mainstreaming" att integrera frågan om biologisk mångfald i alla olika sektorer, i detta fall sektorer som beror av och påverkar det urbana landskapet. Det inkluderar exempelvis även byggbranschen, inte bara kommuner.

En annan tolkningsfråga rör vad som är en stad. Den svenska översättningen talar om "stadsområden och tätbefolkade områden". Tätbefolkade områden är inte bara urbana miljöer, även peri-urbana områden, stadens omland, inkluderas i begreppet. Det innebär att målet handlar om en gradient från omlandet till de tätaste stadskärnorna.

Hur ser det ut idag?

Cirka 40 procent av tätorters landyta är idag grönområden, men ju större tätorter desto mindre grönyta i kvadratmeter per person, eftersom befolkningstätheten är större. Av 200 tätorter har bara 22 en krontäckning av träd på 30 procent, med varierande fördelning inom tätorten. De centrala delarna av stora tätorter har ofta betydligt mindre grönytor.

Befintliga redskap för stadsplanering är översiktsplanen och detaljplanen. Översiktsplanen är inte bindande, och det är först i detaljplanen som kvalitetsaspekter kan komma med. Deltagare i MV poängterade att bara för att det finns en plan behöver det ju inte hända något, det är i det senare skedet som allt måste realiseras. Till exempel har Stockholm stad en bra handlingsplan för biologisk mångfald, men tillämpningen sades inte vara imponerande. Om man hade implementerat hela planen skulle allt ha varit bra nu.

Deltagare i MV hävdade att det inte finns något som faktiskt skyddar den gröna infrastrukturen i tätorter. Lagstöd saknas oftast, och i en planprocess ska det gröna avvägas mot alla andra intressen. Deltagarna sade sig också sakna en stark regionplanering. Tätorter växer, regioner växer ihop och gröna områden naggas hela tiden i kanten.

Vilka är utmaningarna?

MV pekade på den komplexa målbilden för tätorterna, där många olika mål ska uppnås samtidigt. Det råder ofta konflikter mellan genomförandet av olika mål, till exempel att samtidigt öka bostadsbyggandet, skapa hållbara transportsystem, värna folkhälsan och friluftslivet, bevara biologisk mångfald, och klimatanpassa staden. Ofta är biologisk mångfald inte i fokus.

I tätorter ska många olika aktörer samsas på en begränsad yta. Det innebär en mångfald av olika aktörer med olika intressen och processer, som alla vill bruka staden och påverka dess utseende. Delar av tätorten är offentligt ägda, men stora delar är privatägda. Grönplaner tar ofta inte med den privata marken, vilket gör planerna ofullständiga.

Deltagare i MV efterlyste utveckling av processer som låter alla aktörer samarbeta över intressegränser.

Det råder olika förutsättningar i olika delar av landet. I vissa delar sker en snabb tillväxt och förtätning, medan andra delar tvingas hantera avvecklingar av verksamhet och utflyttning.

MV såg också problem med att synliggöra nyttan av gröna och blå områden i tätorter. Det finns kunskap och goda argument för att genomföra åtgärdsplan 12, men det är svårt att övertyga alla aktörer på ett sätt som ändrar på värderingar och prioriteringar.

Nya etappmål

Deltagare i MV föreslog ett antal olika etappmål som rör biologisk mångfald i tätortsområden. Ett förslag var ett etappmål under miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö som säger att det inte får ske någon nettoförlust av urbana grönytor. Ett annat målförslag handlade om att skolgårdar och sjukhusområden ska vara gröna.

Ett existerande etappmål innebär att "en majoritet av kommunerna ska senast år 2025 ta tillvara och integrera stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer vid planering, byggande och förvaltning i städer och tätorter". En deltagare i MV föreslog att detta bör skärpas så att samtliga kommuner ska åstadkomma detta i alla sina beslut. På samma sätt föreslogs att de existerande etappmålen om dagvattenhantering ska skärpas med krav på användning av naturbaserade lösningar då det gäller hantering av dagvatten. Även på andra områden än dagvattenhantering bör det finnas ett krav på tillämpning av naturbaserade lösningar.

En deltagare föreslog att planeringsprincipen 3-30-300 ska vara vägledande, vilket skulle kunna formuleras som ett etappmål. Det handlar om att varje invånare i en tätort ska kunna se minst 3 träd från bostaden, det ska finnas minst 30 procent krontäckning i varje stadsdel, och varje invånare ska kunna nå ett grönområde högst 300 m från bostaden.

Andra åtgärder

Det finns idag en betydande mängd kunskap om tätorters ekologi, som behöver tillgängliggöras och omsättas i både planerings- och verksamhetsprocesser. Ett viktigt område handlar om kunskapen bland kommunanställda och entreprenörer om hur gröna och blå områden ska skötas, där deltagare i MV förordade att efterlikna en mer traditionell skötsel. Ett annat handlar om hur skolgårdar ska utformas, så att de också blir en del av den pedagogiska processen som ska förmedla kunskap om biologisk mångfald. Samtidigt behövs ny kunskap, framför allt genom uppföljning och övervakning av biologisk mångfald i tätorter.

Biologisk mångfald behöver integreras bättre i alla planeringsprocesser. Oftast kommer de gröna hänsynen för sent, de behöver beaktas tidigt i planprocessen. De behöver också få en större tyngd i själva avvägningarna och besluten. För det krävs politiskt mod. Det kan vara lika viktigt som lagstöd och andra incitament. Deltagare i MV såg behovet att sätta nya normer och planeringsprinciper, även om de inte kommer till uttryck i etappmål, till exempel om vilken tillgång till grönytor befolkningen ska ha, och hur stora sådana ytor ska vara. Stadsplaneringen måste också beakta landskapsekologiska principer, på samma sätt som i den rumsliga planeringen av hela landskapet. I stadsmiljöer kan det handla om att bättre utnyttja även småytor, som kan bli värdefulla för biologisk mångfald trots att de är små, om de har rätt kvalitet och rumsliga sammanhang. MV såg också behovet att låta boende få engagera sig i utformningen av stadsmiljöer, det vill säga att alla olika aktörer får en möjlighet att reellt delta i planeringsprocesser.

Under MV framfördes även synpunkter om buller i tätortsmiljöer, och att det är lika viktigt att skydda de blå och gröna områdena som bostäder från buller. Vidare diskuterades behovet att i högre grad utnyttja naturbaserade lösningar, till exempel för att ta hand om dagvatten, motverka översvämningar, och hantera torka.

Flera deltagare uttryckte en önskan om ett bättre lagstöd för biologisk mångfald i tätorter. Det gäller både möjligheten att formellt skydda gröna och blå områden som parker, och att ge stora och gamla träd ett starkare skydd. Det finns redan idag ett visst skydd för träd, men det behöver utökas. Vidare sågs behovet att ställa juridiska krav på att kommuner ska ha en blå-grön plan, och att låta PBL och miljöbalken samverka i högre grad.

I tätortsdelar där det idag saknas blå och gröna områden behövs restaurering. I dagsläget är ambitionsnivån låg när det gäller att stärka grönområden (och blå), och det är främst offentliga aktörer som förväntas åstadkomma någon form av restaurering. MV:s deltagare uttryckte en önskan om att även privata aktörer, till exempel byggherrar, i högre grad ska förväntas kompensera och restaurera när de exploaterar. Restaurering handlar om att skapa förutsättningar för biologisk mångfald i framtiden och då räcker det inte med att bara bevara det som nu finns kvar.

Allt arbete med biologisk mångfald och blå/gröna områden kommer att kosta pengar. En deltagare observerade att det idag i praktiken kostar mer att ha kvar en grönyta än att exploatera den. Det betyder att de styrmedel som avgöra kostnader och vinster med blå och gröna områden behöver ses över. Man behöver räkna på nya sätt och skapa ekonomiska incitament för att uppnå en förändring.

Åtgärdsområde 14. Mainstreaming av biologisk mångfald

”Att säkerställa att den biologiska mångfalden och dess många olika värden fullt ut integreras i politik, regelverk, planerings- och utvecklingsprocesser, strategier för fattigdomsbekämpning, strategiska miljöbedömningar, miljökonsekvensbedömningar och, på lämpligt sätt, nationalräkenskaper, inom och mellan alla förvaltningsnivåer och mellan alla sektorer, särskilt de som har en betydande inverkan på den biologiska mångfalden, genom att successivt anpassa alla relevanta offentliga och privata aktiviteter, skattemässiga och finansiella flöden till målen och åtgärdsområdena i detta ramverk.”

CBD-sekretariatet framhåller att frågan att ”mainstreama” biologisk mångfald i politik och beslutsfattande är nödvändigt för att säkerställa den mångfald av värden som biologisk mångfald och ekosystemtjänster levererar. Det är därför av vikt att så långt det är möjligt att inkludera bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i planering och utveckling av både offentlig och privat verksamhet. En ”mainstreaming” av biologisk mångfald innebär att hänsyn tas inom alla sektorer och i besluts- och policy-processer på alla nivåer inom såväl offentliga som privata aktörer. Man lyfter i målet termen *mångfaldiga värden* (”multiple values”) och att man måste lämna perspektivet att fokusera endast på monetära värden, när det finns såväl kulturella och andliga värden som inneboende värden i den biologiska mångfalden. Praktiskt taget all verksamhet har en positiv eller negativ påverkan på biologisk mångfald, men många av mångfaldens värden återspeglas inte i beslutsprocesserna idag. Vilka är de avgörande planeringsprocesserna som påverkar biologisk mångfald nationellt? Hur kan man bidra till ett ökat hänsynstagande av biologisk mångfald i samhället? Vilka vinster eller förluster för samhället kommer en minskad biologisk mångfald att orsaka?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket konstaterar i sin analys att det finns etappmål gällande integrering av stadsgrönka och ekosystemtjänster i urbana miljöer men att det i övrigt inte finns några etappmål med koppling till detta åtgärdsområde. Man menar att det saknas nationella mål, strategier och planer för att uppnå åtgärdsområde 14. Mål som skulle innebära en fullständig integrering av biologisk mångfald i ”all förvaltning, finansiella flöden och även privat verksamhet”.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket föreslår därför att åtgärdsområde 14 i globala ramverket (T14) hanteras i åtgärdsområdena:

14. Alla samhällsaktörer har senast 2030 fått ökade incitament att bidra till att bevara och stärka biologisk mångfald (T14, T15, T16, T18)

15. Den biologiska mångfaldens värden inkluderas i högre grad i finansiella beslut och strategier (T14, T18, T19)

Dessa två åtgärdsområden är nära kopplade till varandra och syftet med åtgärdsområde 14 är att öka samhällets incitament att bevara och stärka biologisk mångfald, vilket ska gälla både offentliga och privata aktörer. Statliga myndigheter och företag ska vara ”föregångare i arbetet med en transformativ förändring av samhällets förhållningssätt till biologisk mångfald” och ”biologisk mångfald och alla dess värden är integrerade i policyer, regelverk och samhällsplanering inom alla förvaltningsnivåer och alla samhällsrelaterade sektorer”.

Naturvårdsverket konstaterar vidare att detta åtgärdsområde har nära koppling till åtgärdsområde 9 ("Sveriges areella näringar bedrivs på ett hållbart sätt som bevarar och stärker den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster").

I Naturvårdsverkets förslag till åtgärdsområde 15 är målet att den "biologiska mångfaldens värden inkluderas i beslutsfattande och i ekonomiska beräkningar som kan påverka dess långsiktiga bevarande" och att en tillräcklig offentlig finansiering har säkrats för bevarande och stärkande av biologisk mångfald samt att styrmedel har försäkrats att stora och transnationella företag och finansiella institutioner redovisar beroende av och påverkan på biologisk mångfald. Vidare ska såväl offentliga som privata investeringar i biologisk mångfald ha ökat.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Karin Nilsson, Svenskt näringsliv
Monica Soldinger Almfelt, Swerock

Rapportör: Karin Gerhardt, SLU Centrum för biologisk mångfald

Facilitator: Tuija Hilding-Rydevik, SLU Centrum för biologisk mångfald

Hilding-Rydevik inledde med att konstatera skillnaden mellan *integrering* och att *addering*, där det förstnämnda innebär att det nya tankesättet blir inkluderat i det befintliga och inte bara lagt till. *Addering* innebär att "nya uppgifter och andra perspektiv läggs till befintliga uppgifter utan att tänkandet kring dessa förändras". Medan *integrering* innebär att gamla värderingar ifrågasätts; kulturerna inom samtliga verksamhetsområden tar intryck av de övriga". Om biologisk mångfald eller andra miljöhänsyn inte blir branschspecifik integrerat så blir det något som man bara adderar, dvs en hänsyn som inte ligger till grund för något som förändrar verksamheten. Därför är branschspecifik anpassning av information om betydelsen för/beroendet av och påverkan på biologisk mångfald av yttersta vikt. Verksamheten vid Svenskt näringsliv och PEAB/SWEROCK lyftes fram som exempel för att inspirera till diskussionen. Det framhölls att det är viktigt med handböcker om hur man kan bevara och gynna biologisk mångfald i den egna branschen/verksamheten och dessa bör vara anpassade till de olika branscherna och myndigheterna.

Generell diskussion

Man menade att det var viktigt att öka kunskapsläget och medvetenhet inom svenskt näringsliv om biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Klimatfrågan är en relativt enkel fråga att kommunicera. Det handlar om ett par tre växthusgaser och mätningen blir således mycket mindre komplicerad än för biologisk mångfald som är mer komplex. Man menade att det är viktigt att i dessa sammanhang utveckla generella mätmetoder och mål för företag för att mäta att man är på rätt väg och att man strävar efter att lyfta såväl landskapsperspektiv som eventuella intressekonflikter i verksamheten och hur man tar hänsyn till biologisk mångfald. Vidare krävs det lösningar till hur arbetet ska finansieras och vilka risker som är förknippade med detta. Det krävs vidare ytterligare forskning och digitalisering som stöd, och där kan möjligen AI bidra till ett effektivare genomförande.

Det finns ett stort behov att poängtera vikten av biologisk mångfald för hela samhället förslagsvis i läroplanerna från förskola till högskolenivå för att ändra värdegrunder och normer och minska kunskapsluckorna. Det behöver även skapas mötesplatser och samverkan för en bredare dialog. En ökad integrering kräver också ökad delaktighet av

aktörer med kompetens inom biologisk mångfald och därför behöver beslutsfattande processer breddas och vara mer transparent.

Man lyfte vikten av att myndigheter och andra aktörer bör göra en relevant omvärldsspaning vad gäller andra sektorer och delar av samhället så att man kan dra lärdomar av varandras erfarenheter. Dessutom bör universiteten ta *tredje uppgiften* på allvar, dvs att sprida kunskap till och samverka med samhället. Forskare bör delta i bollplansprocesser och plattformar för att bidra med att popularisera biologisk mångfald och föra fram forskarperspektivet. Idag saknas en förståelse av biologisk mångfaldskrisen och den upplevs ännu inte som särskilt akut av allmänheten.

Vad behöver göras för att förändring ska ske?

Det behövs mer kunskap och medvetenhet i samhället och frågor rörande biologisk mångfald har för liten prioritering i beslutsprocesserna. Politikerna behöver mer kunskap och biologisk mångfald och ekosystemtjänster och det behövs anpassat informationsmaterial. Generellt så behövs det mer kunskap och utbildning i dessa frågor i samhället. Eldsjälar är nog bra men det räcker inte så det krävs en formellare integrering av biologisk mångfaldsarbete.

Man menade också planeringshorisonten ofta är alltför kortsiktig. För att bevara biologisk mångfald behöver kortsiktiga produktionsmål spela mindre roll för verksamheten. När det gäller regional planering i Sverige så sker till stor del på kommun- eller projektnivå och då saknas det ofta ett landskapsperspektiv. Därför behövs det mål på landskapsnivå så att man kan avgöra när man passerar tröskelvärden. Det är nödvändigt att arbete för biologisk mångfald görs i form av "green washing" och att insatserna endast blir som varumärkesbyggnad.

Ett förslag är att inrätta ett naturpolitiskt råd och utarbeta ett ramverk samt branschspecifika färdplaner och kunskapssammanställningar med helhetsperspektiv. Kanske behöver man rent av utveckla handböcker i hur man gynnar biologisk mångfald. Det behövs också samarbeten mellan företag och naturvårdsorganisationer samt att man bör betona att verksamheten i högre omfattning ska ske i arbete med naturen och inte emot den.

Det finns även ett behov av ekonomiska incitament och tydligare lagkrav för att det ska vara lätt att göra rätt. Deltagarna menade också att bedömningar som inkluderar biologisk mångfald behöver föras in i kraven vad gäller offentliga upphandlingar. Vi behöver också bättre kunskap om nuläget så en kartering av värdefull natur är viktig för att kunna göra korrekta bedömningar. Kompensationsåtgärder ska inte göras av fel anledningar.

Sammanfattande förslag

- För att kunna förändra samhällets värdegrund krävs det ett synliggörande av den roll biologisk mångfald spelar för människan komma in redan i skolan. Perspektiv rörande vikten av att integrera biologisk mångfald i samhällsutvecklingen bör därför inkluderas i läroplanerna för förskola–högskola. Idag saknas en "sense of urgency" för biologisk mångfaldskrisen.
- Det behöver utvecklas branschspecifika färdplaner och kunskapsunderlag för att generellt höja kunskapsnivån. Dessa bör visa hur man når målen och göra att det ska vara lätt att göra rätt.
- För att få till en levande dialog mellan offentliga och privata aktörer på landskapsnivå behöver det skapas förutsättningar för mötesplatser/samverkanplattformar där man kan lära sig av varandra och få ett bredare perspektiv på frågan.

- Inkludera biologisk mångfald i offentliga upphandlingar, exempelvis av skolmat.
- Inrätta ett nationellt naturpolitiskt ramverk och råd.

Åtgärds mål 15 och 16. Hållbar produktion och konsumtion

Åtgärds mål 15

”Att vidta rättsliga, administrativa eller politiska åtgärder för att uppmuntra företag och ge dem förutsättningar, och särskilt för att säkerställa att stora och transnationella företag och finansinstitut

- a) regelbundet övervakar, bedömer och öppet redovisar sina risker relaterade till, beroenden av och effekter på den biologiska mångfalden, inklusive med krav på alla stora och transnationella företag och finansinstitut med avseende på alla deras verksamheter, leverans- och värdekedjor och portföljer,*
- b) förser konsumenterna med nödvändig information för att främja hållbara konsumtionsmönster,*
- c) rapporterar om efterlevnaden av tillämpliga regler och åtgärder som avser tillträde och fördelning av nytta,*

för att successivt minska de negativa effekterna på den biologiska mångfalden, öka de positiva effekterna, minska företagets och finansinstitutets risker relaterade till biologisk mångfald, och främja åtgärder för att säkerställa hållbara produktionsmönster.”

Åtgärds mål 16

”Att säkerställa att människor uppmuntras och ges förutsättningar att göra hållbara konsumtionsval, bland annat genom att inrätta stödjande politiska, lagstiftningsmässiga eller regelverksmässiga ramar, förbättra utbildningen och tillgången till relevant och korrekt information och till alternativ, och senast 2030 på ett rättvist sätt ha minskat det globala fotavtrycket från konsumtion, bland annat genom att halvera det globala matsvinnet, i betydande grad minska överkonsumtionen och väsentligt minska avfallsproduktionen, så att alla människor kan leva i harmoni med Moder Jord.”

CBD-sekretariatet konstaterar rörande åtgärds mål 15 att alla näringar på något sätt är beroende av biologisk mångfald för sin verksamhet men att detta sällan är något som man reflekterar över detta. Det är därför viktigt att utvärdera och följa upp de olika näringarnas påverkan på biologisk mångfald så att företagen bättre kan förstå på vilket sätt deras verksamhet är beroende av mångfalden och vilka risker som dagens verksamhet fortsatt skapar för mångfalden och framtida verksamhet. En sådan kartläggning skapar en bättre förståelse för hur man konkret ska kunna agera för att skapa en hållbarare verksamhet. Myndigheter bedöms ha en särskilt viktig roll när det gäller att utveckla legala, administrativa och politiska styrmedel för att underlätta att omställningsarbetet dessutom sker på ett rättvist sätt. Åtgärds målet gäller alla företag, men i skrivningen betonas särskilt det ansvar som stora och transnationella företag har. En viktig fråga att ställa sig i sammanhanget är vilka nationella regelverk som redan idag styr företagets påverkan på biologisk mångfald? Vilka behov finns för att nå målet?

Gällande åtgärds mål 16 framhåller CBD-sekretariatet att ohållbar konsumtion är en av de underliggande drivkrafterna för förlust av biologisk mångfald och därför är en förändring till hållbarare konsumtionsmönster avgörande för att häva mångfaldskrisen. Vår konsumtion och avfallsproduktion måste falla inom de planetära gränserna. Regeringar och myndigheter har därför en central roll att spela i informations spridning till konsumenter för att de ska kunna göra mer medvetna val. Frågor som lyfts fram är vilka verktyg som redan finns på

plats för att uppmuntra till en hållbar konsumtion och produktion? Hur effektiva har de varit och hur kan de förbättras? Vilka faktorer gynnar eller försvårar en hållbar konsumtion? Vilka resurser krävs för att få till stånd en förändring?

Naturvårdsverkets bristanalys

Naturvårdsverket bedömer att det saknas tydliga nationella åtgärds mål för att uppnå åtgärds mål 15. Sådana mål bör uttrycka att särskilt stora och transnationella företag ska följa upp och redovisa hur de är beroenden av biologisk mångfald respektive vilken påverkan verksamheten har på mångfalden samt vilka risker som är förknippade med verksamheten. De ska erbjuda produktinformation som möjliggör hållbara konsumtionsval.

För åtgärds mål 16 menar Naturvårdsverket att det finns nationella mål och styrning som täcker stora delar av de bakomliggande intentionerna. Flera delar exempelvis minskning av det globala fotavtrycket adresseras också i miljömålssystemet och andra nationella mål och strategier. Man konstaterar dock att vad gäller hållbar konsumtion kvarstår omfattande utmaningar och man poängterar att det behövs "ökad styrning i form av mål, indikatorer och åtgärder för att främja mer hållbara konsumtionsmönster, särskilt rörande konsumtion av livsmedel, byggnation, elektronik och textil samt avfallsförebyggande". År 2016 beslutade Regeringen om Strategi för hållbar konsumtion som dock inte längre bedöms vara aktuell och Naturvårdsverket menar att en viktig del av den statliga styrningen kopplat till medborgare därmed saknas.

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverkets förslag är att element från åtgärds mål 15 och 16 fördelas inom följande åtgärdsområden:

12 Sverige är ett resurseffektivt samhälle och har en hållbar konsumtion och produktion senast 2030 (T7, T16)

Åtgärdsområde 12 strävar efter att nyttja naturresurserna mer effektivt, minska matsvinnet och minska Sveriges ekologiska fotavtryck samt minska den negativa påverkan från mikroplaster.

13 Rättvis nyttodelning från användningen av genetiska resurser, traditionell kunskap och digital sekvensinformation säkerställs (T13, T15, T17)

Detta åtgärdsområde innehåller främst aspekter rörande rättvisefrågor och har mindre direkt koppling till konsumtion och produktion.

14 Alla samhällsaktörer har senast 2030 fått ökade incitament att bidra till att bevara och stärka biologisk mångfald (T14, T15, T16, T18)

Åtgärdsområde 14 innebär brett att alla offentliga aktörer har fått ökade incitament att bidra till att bevara och stärka biologisk mångfald och att detsamma gäller finans- och näringsliv, men också att systematiskt utvärdera och redovisa risker, beroenden av och påverkan på biologisk mångfald. Medborgarna har fått ökade incitament att bidra i arbetet samt bättre möjligheter att göra hållbara konsumtionsval. Skadliga subventioner har fasats ut eller reformerats till 2030. Statliga myndigheter och statliga bolag går före i den transformativa förändringen vad gäller samhällets förhållningssätt till biologisk mångfald. Biologisk mångfald och alla dess värden är integrerade i policyer, regelverk och samhällsplanering inom alla förvaltningsnivåer och alla samhällsliga sektorer.

17 Medborgare och samhällsaktörer har tillräcklig kunskap för att kunna bidra till bevarandet av biologisk mångfald och ramverkets mål (T16, T21)

Åtgärdsområdet har bland annat som mål att "målgruppsanpassad kunskap har tillhandahållits i alla samhällssektorer, skolor och till allmänheten om biologisk mångfald, hur de kan bidra till dess bevarande och göra hållbara konsumtionsval."

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Åsa Abel, Ecogain
Helena Allard, Axfood

Rapportör: Erik Hysing, SLU

Facilitator: Karin Gerhardt, SLU Centrum för biologisk mångfald

Karin Gerhardt inledde med en kort presentation av de två åtgärdsmålen och EU-lagen om *Corporate Sustainability Reporting Directive*. Därefter berättade Åsa Abel om affärsmodeller som stödjer biodiversitet med tre rekommendationer: Ge plats för näringslivets och finanssektorns potential, uppnå samstämmighet med internationell kontext respektive säkerställ mätbarhet och gemensam baslinje. Helena Allard (Axfood) presenterade företagets arbete med biologisk mångfald och deras utmaningar kring rapportering, leverantörsled och konsument.

Miljöverkstaden delades sedan in gruppen in fyra mindre grupper för diskussion och avslutades med att resultaten från gruppdiskussionerna presenterades av utsedda rapportörer i helgrupp.

Följande teman/förslag till etappmål presenterades sedan från grupperna:

- **Att utveckla mätverktyg** för hur man ska kunna mäta och följa upp effekter på biologisk mångfald är en utmaning. Och när vi har mätt, vilka konsekvenser ska det leda till? Svårt att använda generella mått (det är exempelvis stor skillnad mellan odling av avokados i olika delar av Peru). Avrapportering (av mätning) borde även gälla för mindre företag. Mätbarhet i etappmål, såsom ökad biologisk mångfald med 30 procent. Frågan är dock hur man mäter ökad biologisk mångfald? Vilka grupper/arter ska beskriva biologisk mångfald? Kan satellitbilder användas? Viktigt att även synliggöra konsumtionens fotavtryck. Man behöver utveckla mål som visar att såväl produktion som konsumtion håller sig inom de planetära gränserna. Kan man utveckla existerande klimatkalkylatorer att användas till att även beräkna biologisk mångfald.
- **Kompatibilitet mellan olika regelverk** måste finnas. Det finns olika slags system och regelverk för kontroll och det är viktigt att Sveriges och EU:s regelverk inte är olika. Regelverk/krav kan behöva vara krångliga, men då krävs det att det finns samhällseliga stödinsatser (t.ex. regionala samordnare som kan stötta lantbrukare i att hitta rätt stödformer). Även för konsumenter som vill välja rätt har samhället ett ansvar att hjälpa till, men det gäller också för handeln och individen själv.
- **Förbättra/utveckla märkning/certifiering**. Certifieringar kan gå i bränschen för förändringar i hela branschen men det inte alltid fallet i praktiken. Märkningar bidra till transparens gentemot konsumenterna. Det är viktigt att certifieringarna tydliggör fotavtrycket för biologisk mångfald. Certifieringar kan vara både dyra och krångliga. Hur kan man få ner priset på miljömärkta varor? Det är inte ovanligt som mindre producenter har råd att certifiera sig. Samhället behöver mål som gynnar hållbarhetsmärkningar, eko, cirkularitet (*Reduce, reuse, repair, recycle*)
- **Hantera målkonflikter/integrera olika aspekter**. Det finns många olika konflikterande mål (liksom miljö-sociala aspekter) som måste hanteras samtidigt,

exempelvis inom skogssektorn. Det finns risk när man utformar etappmål för biologisk mångfald att andra aspekter, t.ex. sociala, inte inkluderas. Det är viktigt att inte bara prata om mål, utan också tänka in hur det ska implementeras. Viktigt också att utnyttja det arbete som redan görs och har gjorts inom miljömålssystemet och inte uppfinna nya saker hela tiden.

- **Tydliggör kopplingen mellan produktion och konsumtion** respektive producenter och konsumenter. Kopplingen är svag i sektorer som exempelvis skogsbruket.
- **Utforma branschfärdplaner.** Det finns goda exempel från branscher som utformat färdplaner och mål om *net gain* för biologisk mångfald. Färdplaner för biologisk mångfald skulle kunna likna Fossilfritt Sverige. Ett etappmål att varje bransch ska utveckla en färdplan, anpassat till branschens språkbruk och vad som är viktiga utmaningar och möjligheter för den branschen.
- **Riktlinjer/kompensationsåtgärder vid exploatering** kan se olika ut vid nyetablering av företag/förändrad markanvändning, kontra redan befintlig verksamhet som har rapporteringskrav.
- **Inkludera banker/finanssektorn:** Bankers investeringar och aktiviteter påverkar hur företag arbetar och därför bör man inkludera företagens påverkan respektive beroende av biologisk mångfald i bedömningen. Det borde finnas krav på bankerna att göra riskvärderingar rörande biologisk mångfald. Det ska kosta mer att inte göra rätt. Man skulle också kunna tänka sig att någon slags certifiering kan ersätta kostnader.
- **Offentliga inköp/offentlig upphandling viktigt.** Fortfarande förekommer regelverk som kan vålla problem, exempelvis för att välja lokal producerat. Det är dessutom olikheter hur dessa tillämpas mellan olika kommuner.
- **Ekonomiska stöd.** Stödstrukturer behöver fungera långsiktigt, även för mindre företag. Fasa ut skadliga subventioner. Gör en översyn av skatternas påverkan på konsumtion och produktion, exempelvis differentierad moms för "hållbara produkter" som gynnar mångfald (i alla fall inte minskar) och har minskad klimatpåverkan.
- **Regleringar** behövs som förbjuder de riktigt dåliga alternativen. Man måste höja ribban.
- **Vem ska betala för biologisk mångfald?** Är det konsumenterna? Det vill de inte göra i dagsläget så det krävs en kulturförändring. Är det producenterna eller samhället? Idag är det naturen som betalar kostnaderna.
- Skapa plattformar där olika aktörer kan lära av varandras erfarenheter.

Förslag på insatser som skulle bidra till bättre måluppfyllning

- Samtliga branscher ska ha färdplaner för hur de ska minska sitt avtryck på biologisk mångfald (uppnå "net gain").
- Utforma verktyg för att mäta och öppet redovisa konsumtionens och produktionens fotavtryck på biologisk mångfald med hänsyn till sociala aspekter.
- Sänk momsens på hållbart producerade varor.
- Inrätta stödfunktioner för producenter och konsumenter som vill göra "rätt".

Åtgärds mål 18. Styrmedel

”Att senast 2025 ha identifierat, och på ett proportionerligt, rimligt, verkningsfullt och rättvist sätt eliminera, fasa ut eller reformera incitament, inklusive subventioner, som är skadliga för den biologiska mångfalden, och väsentligt och successivt minska dem med minst 500 miljarder amerikanska dollar per år fram till och med 2030, med de skadligaste incitamenten först, och utöka de positiva incitamenten för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.”

Detta åtgärds mål handlar om de styrmedel som staten och myndigheterna har till sitt förfogande för att styra olika aktörers beteenden i vidaste bemärkelse. Ett stort antal sådana incitament orsakar skada på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, och sådana ska elimineras, fasas ut eller reformeras. I stället ska positiva incitament införas, som motiverar samhällets aktörer att agera för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

I ett första steg måste de skadliga incitamenten identifieras. Vissa styrmedel är uppenbart skadliga för biologisk mångfald, men generellt är det mer komplicerat att koppla ett enskilt styrmedel till en skadlig effekt. Ofta är det uppenbart vad hoten mot biologisk mångfald består av, men svårare att spåra de bakomliggande orsakerna till hoten, som ofta är offentliga styrmedel. Åtgärds målet specificerar därför att skadliga incitament ska ha identifierats senast 2025. Detta steg ska dock inte fördröja omedelbara åtgärder för att åtgärda incitament som är uppenbart skadliga.

De incitament som avses i detta åtgärds mål inkluderar alla typer av styrmedel som det offentliga kan använda för att styra olika aktörers beteenden, från rena subventioner och bidrag till lagstiftning och kunskaps spridning. Incitament som är skadliga för biologisk mångfald har ofta konstruerats för att uppnå andra samhällsmål, och de negativa effekterna har uppstått som oväntade eller oavsiktliga bieffekter. Det medför att den process som ska identifiera skadliga incitament måste beakta styrmedel i alla sektorer, inte bara sådana som är designade för att ha en effekt på biologisk mångfald eller ekosystemtjänster.

Skadliga incitament ska elimineras eller fasas ut om möjligt. För vissa incitament kan det vara möjligt att snabbt eliminera dem, men när det inte är lämpligt av hänsyn till sektorer eller grupper i samhället som är beroende av dem, bör en gradvis utfasning ske. I vissa fall kommer det att vara omöjligt att helt fasa ut skadliga styrmedel. De bör då reformeras så att de skadliga effekterna minimeras.

Åtgärds målet har en kvantitativ målnivå: parternas samlade insatser för att åtgärda skadliga incitament ska frigöra minst 500 miljarder amerikanska dollar per år. Många incitament, i synnerhet subventioner, bekostas av skattemedel, och dessa medel ska i stället användas för att skapa positiva incitament för biologisk mångfald, eller på andra sätt stödja genomförandet av det globala ramverket. Den samlade kostnaden för att genomföra det globala ramverkets mål har beräknats till 700 miljarder dollar per år, och av dessa ska alltså minst 500 miljarder komma från omstyrda incitament. I det nationella genomförandet av ramverket ska var och en av parterna bidra till detta globala mål, efter bästa förmåga.

Åtgärds målet anger att arbetet med att åtgärda skadliga incitament ska bedrivas på ett proportionerligt, rimligt, verkningsfullt och rättvist sätt. Detta innebär att de positiva effekterna av att eliminera eller reformera ett skadligt incitament alltid måste vägas mot andra samhällsintressen, så att inte nya oacceptabla effekter uppstår.

Målet gör en prioritering; arbetet ska börja med att åtgärda de skadligaste incitamenten. Enligt CBD-sekretariatets analys är de skadligaste incitamenten inte nödvändigtvis de som kostar mest att åtgärda.

CBD-sekretariatet har i sin vägledning till nationell implementering identifierat ett antal frågor som behöver belysas i samband med upprättandet av en nationell handlingsplan och formulering av nationella mål:

- Vilka incitament, inklusive subventioner, har skadliga effekter på den biologiska mångfalden? Hur ser dessa effekter ut? Vilka incitament är särskilt skadliga?
- Vilka är möjligheterna och begränsningarna när det gäller att eliminera, fasa ut eller reformera incitament? Vilka är de potentiella ekologiska, ekonomiska och sociala kostnaderna och vinsterna?
- Hur skulle positiva incitament kunna bidra till att lösa problem med att uppnå bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald? Vilka hot mot biologisk mångfald skulle kunna lindras? Hur skulle incitament kunna motivera aktörer att bidra till bevarande och hållbart nyttjande?
- Vilka aktörer och intressenter påverkas av reformerade incitament? Hur kan dessa involveras i processen? Vilka avvägningar måste göras? Finns intressenter som också skulle kunna gå före i arbetet med att eliminera, fasa ut eller reformera incitament.
- Vilka nya resurser (finansiella, människor, tekniska) behövs för att nå det nationella målet? Varifrån ska finansieringen komma?

Naturvårdsverkets bristanalys

Det generella syftet med ramverkets åtgärds mål 18 är att åstadkomma en genomgripande omdaning av incitament. Detta adresseras inte i några nationella mål. Naturvårdsverket bedömer sammantaget att åtgärds mål 18 endast till mycket liten del uppfylls genom nuvarande nationellt målarbete. Inga nationella etappmål finns med tydlig koppling till detta åtgärds mål.

Naturvårdsverkets förslag

Åtgärds mål 18 hanteras i Naturvårdsverkets förslag till svensk handlingsplan under två åtgärdsområden. Dels anges att alla samhällsaktörer senast 2030 ska ha fått ökade incitament att bidra till att bevara och stärka biologisk mångfald (åtgärdsområde 14), dels ska den biologiska mångfaldens värden inkluderas i högre grad i finansiella beslut och strategier (åtgärdsområde 15), vilket kan bidra till att öka de positiva incitamenten.

Naturvårdsverkets mål följer det globala målet och anger att incitament som är skadliga för biologisk mångfald, inklusive subventioner, ska ha identifierats senast 2025, och därefter eliminerats, fasats ut eller reformerats till 2030. Därmed ska alla offentliga aktörer, alla inom finans- och näringsliv och alla medborgare ha fått ökade incitament att bidra till att bevara och stärka biologisk mångfald. Aktörer i finans- och näringsliv ska också ha fått ökade incitament att systematiskt utvärdera och redovisa risker, beroenden av och påverkan på biologisk mångfald, och alla medborgare ska ha fått bättre möjligheter att göra hållbara konsumtionsval. För att uppnå detta krävs att biologisk mångfald och alla dess värden är integrerade i policyer, regelverk och samhällsplanering inom alla förvaltningsnivåer och alla samhällsliga sektorer, med fokus på de som har betydande påverkan på biologisk mångfald. Vidare ska alla finansiella flöden vara anpassade till genomförandet av mål och åtgärds mål i ramverket. En långsiktig och tillräcklig offentlig finansiering ska ha säkrats för bevarande och

stärkande av biologisk mångfald, som även beaktar synergieffekter med åtgärder för att hantera klimatkrisen.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

<i>Inledningstalare:</i>	Jessica Alvsilver, Naturvårdsverket Jennie Hokander, Naturvårdsverket
<i>Rapportör</i>	Maria Schultz, Världsnaturfonden WWF
<i>Facilitator</i>	Malte Timpte, Naturvårdsverket

Vad betyder åtgärds målet?

Miljömålsverkstaden (MV) diskuterade hur åtgärds mål 18 ska uttolkas och förstås. Målformuleringen börjar med "att senast 2025 ha identifierat". Detta är nödvändigt eftersom de flesta länder inte har identifierat vilka subventioner och andra incitament som är skadliga för biologisk mångfald. Det första steget är därför att göra en sådan analys. Frasen "eliminera, fasa ut eller reformera" tar hänsyn till att det alltid är ett svårt politiskt beslut att avskaffa subventioner, och därför kan det krävas en gradvis strategi eftersom olika sektorer eller grupper i samhället har kommit att bli beroende av dem. Frasen "incitament, inklusive subventioner, som är skadliga för den biologiska mångfalden" konstaterar att det finns styrmedel som stöder ohållbart beteende, som är skadligt för biologisk mångfald, ofta som oväntade och oavsiktliga biverkningar av till exempel produktions- och konsumentsubventioner.

Frasen "på ett proportionerligt, rimligt, verkningsfullt och rättvist sätt" inkluderades för att tillåta nationell tolkning och som en påminnelse om att subventioner har effekter över nationella gränser. Syftet med åtgärds målet är att "väsentligt och successivt minska dem med minst 500 miljarder amerikanska dollar per år fram till och med 2030". Det betyder inte att åtgärderna varje år ska åtgärda incitament till ett värde av 500 miljarder dollar, så att det efter sju år har åtgärdats incitament till ett värde av 35 miljarder dollar, utan att resultatet av åtgärderna ska frigöra 500 miljarder dollar per år. En deltagare i MV citerade en rapport från OECD: "Regeringar spenderar cirka 500 miljarder USD per år i stöd som är potentiellt skadligt för biologisk mångfald, det vill säga fem till sex gånger mer än de totala utgifterna för biologisk mångfald".

Målets formulering om att "utöka de positiva incitamenten" handlar om ekonomiska, rättsliga eller institutionella åtgärder som är utformade för att uppmuntra aktiviteter som gynnar den biologiska mångfalden.

Vad är incitament?

I begreppet "incitament, inklusive subventioner" ingår en lång rad olika styrmedel som står till politikens förfogande, som grovt kan indelas i fyra kategorier (med några exempel):

Marknadsbaserade, prisstyrande, ekonomiska styrmedel

- Skatter, avgifter, tariffer
- Bidrag, ersättningar
- Bonus-malus-system

Marknadsskapande ekonomiska styrmedel och rättigheter

- Överförbara rättigheter, kvoter, utsläppsrätter
- Betalning för ekosystemtjänster
- Ekologisk kompensation

Reglerande, kvantitetsstyrande, administrativa styrmedel

- Standards (på kvalitet, kvantitet, teknologi eller design)
- Användarbegränsningar eller förbud att bruka eller använda
- Begränsningar eller förbud att besöka
- Tillstånd and kvoter (skogsbruk, fiske)
- Zonering och rumslig planering
- Ansvarsinstrument

Engagera allmänheten, information, frivilliga åtaganden

- Allmänhetens deltagande
- Informationskampanjer
- Miljömärkning och certifiering
- Grön upphandling
- Frivilliga avtal
- Nudging
- CSR (det ansvar företag har för den påverkan man har i samhället)
- Internationella konventioner

Detta är inte det första globala målet om styrmedel

Det har funnits liknande skrivningar i tidigare CBD-mål som rör samma skrivning och element som i åtgärds mål 18, senast i ett av Aichi-målen som skulle vara uppnått 2020, men som inte genomförts av någon CBD-part.

I Sverige har Naturvårdsverket vid flera tillfällen kartlagt potentiellt miljöskadliga subventioner (2005, 2007, 2017), med fokus på transport, energi, jordbruk och fiske, och både direkta och indirekta stöd, men det har inte lett till några reformerade incitament. Inom EU-arbetet pågår processer som rör incitament som är relevanta för biologisk mångfald, bland annat rapportering av subventioner till energi och fossila bränslen (NECP), utvecklingsarbete för rapporteringskrav för alla medlemsstater inom EU för övriga subventioner (mars 2025), och utveckling av metoder för att identifiera miljöskadliga subventioner med avseende på biodiversitet.

Vilka aktörer är främst berörda av åtgärds målet? Vilka myndigheter, organisationer, företag, grupperingar i samhället?

Aktörer i genomförandet av åtgärds målet är myndigheter som Naturvårdsverket, olika sektorsmyndigheter, Konjunkturinstitutet, samt organisationer, företag, forskare och politiker. Deltagarna i MV flaggade att både forskning och icke-statliga organisationer kan bidra till att identifiera skadliga subventioner.

Vad behöver Sverige göra för att nå åtgärds målet?

Det krävs olika steg för att genomföra målet på nationell nivå. Först behövs det ett uppdrag från Regeringskansliet till berörda myndigheter som till exempel Naturvårdsverket, sektorsmyndigheter och Konjunkturinstitutet kring att identifiera för biologisk mångfald skadliga subventioner. Därefter ska miljöskadligheten bedömas. Det måste definieras hur graden av miljöskadlighet ska bedömas. Det kan ske genom dialogprocesser med forskare, näringsliv och enskilda organisationer.

Baserat på dessa analyser bör förslag utvecklas för hur skadliga subventioner ska reformeras. Vi bör försöka kartlägga och synliggöra konsekvenser av en subvention idag, och konsekvenser som skapas när en subvention tas bort. Samhällseffekter och långsiktig

påverkan av reformerade subventioner behöver följas upp regelbundet. Processen behöver vara inkluderande med näringsliv och andra aktörer närvarande. Samhället i stort bör delta i detta. Subventioner angår väldigt många intressenter. Samtidigt behövs en så neutral process som möjligt.

Det finns en del forskare som redan arbetar med subventioner, de kan bjudas in till metodutvecklingen för att utveckla hur man kan identifiera och reformera skadliga subventioner. Dessa forskare behöver identifieras och därefter tillfrågas.

Reformerade subventioner måste vara finans- och samhällsekonomiskt försvarbara. Subventioner är dock inte alltid pengar. Med skrivningarna i åtgärdsplan 18 finns en risk att vi fokuserar på monetära subventioner, i stället för att koncentrera arbetet på de miljöskadligaste subventionerna. Det går inte att sätta ekonomiskt värde för alla subventioner.

En näringslivsrepresentant lyfte att ett ersättningssystem kan behövas om man vi fasar ut en subvention. Det vill säga om en verksamhet blir mindre lönsam då måste kompensation ges, i varje fall i ett övergångsskede. Samtidigt påpekades att konsumentmakt och -kunskap också kan vara styrmedel. För att fasa ut bekämpningsmedel, till exempel, behövs kunskap om medlens påverkan på hälsa och biologisk mångfald. Vi kan behöva arbeta med konsument, dagligvaruhandel, och krav på leverantörer. Det kan även ske en självidentifiering av vilka de skadliga subventionerna kan vara. Det kan behövas ett producentansvar för att få fram konsekvenserna.

Hur skulle ett etappmål kunna se ut?

Deltagare i MV såg behov av ett etappmål som innebär att incitament som är skadliga för biologisk mångfald, inklusive subventioner, har identifierats senast 2025 och därefter eliminerats, fasats ut eller reformerats senast 2030. Etappmål behövs även för att utöka de positiva incitamenten. Etappmålet kan med andra ord utgöras av åtgärdsplan 18 som det är skrivet i den svenska översättningen.

Ett alternativt förslag var att Naturvårdsverket skulle ges ett regeringsuppdrag att närmare specificera konkreta etappmål. Ett sådant uppdrag skulle också kunna innehålla att utföra en konsekvensanalys, med en dialogdel, där andra aktörers kunskap tas in.

Indikatorer som kan påverka val av parametrar i etappmål

CBD:s globala ramverk för biologisk mångfald rymmer även en uppsättning beslutade och föreslagna indikatorer, som det är tänkt att parterna ska använda vid sin rapportering till CBD-sekretariatet. Dessa indikatorer ger potentiellt en vägledning till viktiga storheter som skulle kunna utgöra element i ett etappmål. De två redan beslutade indikatorerna mäter antalet parter som infört positiva incitament för bevarande och hållbart nyttjande, och det sammanlagda värdet av subventioner och andra incitament som har eliminerats eller reformerats. Föreslagna kompletterande indikatorer mäter antalet länder med biodiversitetsrelevanta skatter, avgifter eller överförbara rättigheter och tillstånd, trender i skadliga offentliga subventioner till jordbrukssektorn, och i värdet av offentliga stöd till fossila bränslen.

Utmaningar och möjligheter

En diskussion fördes kring frågeställningar som: "Har vi tillräcklig kunskap i samhället om att många subventioner idag gynnar en liten skara?" Hinder och möjligheter med subventioner måste synliggöras för olika aktörer. Det är politiskt svårt att ta något från någon som har en

fördel. Subventioner är ett känsligt ämne, vilket bidragit till att vi inte levt upp till Aichi-målen med samma skrivning. Miljöskadliga subventioner berör många politikområden, och många aktörer.

En annan frågeställning handlar om valet av vilka aspekter av biologisk mångfald som ska inkluderas i bedömningen vid analys av miljöskadliga subventioner. Det finns olika miljöskadliga effekter, som drabbar olika komponenter av biologisk mångfald på olika sätt. Prioriteringar behöver göras.

Det finns starka intressegrupper som idag åtnjuter olika positiva incitament. För att hantera dessa grupper behövs en stark politisk vilja. Det bör göras tydligt att subventionen orsakar skada. Det kan hjälpa att bygga allianser mellan ekonomiska intressen och miljöintressen, koalitioner med "vinnarna" från reformen, som oftast är mindre medvetna om de skadliga styrmedlen och behöver aktiv information.

Reformerade incitament ger sannolikt fördelningseffekter som kan bli besvärliga att hantera för drabbade parter. I sådana fall behövs stödprogram som underlättar en anpassning eller övergång bort från skadliga processer. Det kan handla om riktade stöd, kompensationspaket eller undantag för vissa aktörer som drabbas av reformen. Många skadliga incitament har tillkommit på goda grunder, för att hantera ett problem som inte alls har med biologisk mångfald att göra, och det kan finnas ett intresse att upprätthålla den aspekten av incitamentet, men utan de skadliga effekterna på biologisk mångfald.

Sannolikt kommer det att spridas felaktiga uppfattningar om vad incitamentsreformerna handlar om. Politiker och myndigheter måste därför vara proaktiva i att informera allmänheten om målen, förväntad effekt, oundvikliga effekter och om strategier för att överkomma sidoeffekter.

Åtgärds mål 21 och åtgärds mål 22. Kunskap och delaktighet

ÅTGÄRDSMÅL 21

”Att säkerställa att beslutsfattare, yrkesverksamma och allmänheten har tillgång till bästa tillgängliga data, information och kunskap som kan användas som vägledning för en verkningsfull och rättvis styrning och en integrerad och deltagandebaserad förvaltning av biologisk mångfald och som kan stärka kommunikation, informationsåtgärder, utbildning, övervakning, forskning och kunskapshantering, och att, även i detta sammanhang, urfolks och lokalsamhällens traditionella kunskap, innovationer, sedvänjor och metoder endast bör användas med deras fria, på förhand inhämtade och välinformerade samtycke i enlighet med nationell lagstiftning.”

ÅTGÄRDSMÅL 22

”Att säkerställa en fullständig, rättvis, inkluderande, verkningsfull och jämställdhetsintegrerad representation och medverkan i beslutsfattandet, samt tillgång till rättslig prövning och information i fråga om biologisk mångfald, för urfolk och lokalsamhällen, med respekt för deras kulturer och rättigheter till mark, territorier, resurser och traditionell kunskap, samt för kvinnor och flickor, barn och ungdomar, samt för personer med funktionsnedsättning, och säkerställa ett fullständigt skydd för miljörettsförsvarare.”

Vi valde att kombinera dessa två mål eftersom bägge målen till stor del handlar om deltagande och vem som får komma till tals i beslut och beslutsprocesser. Inför Mångfaldskonferensen valde vi även att föra över andra hälften av åtgärds mål 21, dvs den del som handlar om data, information och kunskap att använda i kommunikation, information och utbildning, till en särskild dialogsverkstad som dessutom behandlade sektion K i det globala ramverket. Fokus för dialogverkstaden för åtgärds mål 21 och 22 blev därför kunskapsbehov och -tillgång för olika beslutsprocesser samt frågor om deltagande i sådana processer.

Under den senaste tjugoårsperioden har det pågått ett omfattande arbete inom CBD rörande artikel 8j och i förhandlingarna har mycket kretsats runt hur man ska få olika kunskapssystem att mötas, vilket också har blivit en viktig del av arbetet inom Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES). Därför kan man lätt tycka att åtgärds mål 21 är tämligen ottydligt formulerat vad gäller denna del av erfarenheterna från CBD. Kvarstår att åtgärds målet handlar om ”tillgång till bästa tillgängliga data, information och kunskap” för beslutsprocesser och denna kan komma från vetenskap, traditionell kunskap eller så kallad grå kunskap (myndigheternas erfarenhetsbaserade kunskap) och att detta har varit en av utgångspunkterna för upplägget för dialogverkstaden. Frågan om urfolks- och lokalsamhällens rättigheter framhålls direkt i flera av det globala ramverkets åtgärds mål, såsom 1, 3, 5, 9, 21 och 22, men skulle kunna spela roll i ytterligare ett antal av dem.

Åtgärds mål 22 framhåller vikten av en rättvis och inkluderande representation i beslutsfattande vilket inkluderar ett antal olika aktörgrupper vilka historiskt sällan har haft central roll i beslutsprocesser. Rörande åtgärds mål 22 så lyfts även hotet mot miljörettsförsvarare, eller miljökampar, vilket i ett svenskt perspektiv har varit ganska litet genom historien, men under senare år har debattklimatet hårdnat väsentligt. I andra länder förekommer däremot dödligt våld mot miljörettsförsvarare och vi bör akta oss för att hamna

i en samhällsdiskussion där ens hot om våld får förekomma. Redan idag är dock hot mot miljörettsförsvarare tämligen vanligt förekommande på sociala medier även i Sverige.

Naturvårdsverkets bristanalys och förslag

Naturvårdsverket betonar i sin rapportering att CBD i ramverket tar ”stark hänsyn till urfolk och lokala samhällens rättigheter, jämställdhet, jämlikhet och andra rättviseaspekter”, vilket därmed också bör ”spegas i genomförandet av ramverket”. Åtgärdsmålen 21 och 22 återfinns i Naturvårdsverkets åtgärdsområden:

16. *Den vetenskapligt förankrade kunskapsbasen om tillståndet och förutsättningarna för biologisk mångfald, samt om lämpliga stärkande åtgärder har ökat markant till 2030 (T20, T21).*
17. *Medborgare och samhällsaktörer har tillräcklig kunskap för att kunna bidra till bevarandet av biologisk mångfald och ramverkets mål (T16, T21).*
20. *Beslutsprocesser om biologisk mångfald säkerställer ett meningsfullt deltagande av det samiska folket och lokala samhällen och respekterar deras traditionella kunskap samt rättigheter till land, territorier och resurser (T1, T3, T5, T9, T21, T22).*
21. *Jämlikhet, jämställdhet och inkluderande beslutsfattande säkras i genomförandet av ramverket (T22, T23).*

Frågor om urfolk och lokala samhällen återfinns också i bakgrundstexten till åtgärdsområde 8 där Naturvårdsverket betonar att ett genomförande innebär att: ”Åtgärder har vidtagits för att främja och bevara samers och lokala samhällens hållbara sedvanebruk.” I åtgärdsområde 16 som fokuserar på den vetenskapligt förankrade kunskapsbasen som förutsättning för att vända den negativa trenden för biologisk mångfald framhålls att:

”Former för samverkan mellan forskning och traditionell kunskap behöver utvecklas och främjas för att bidra till ett ökat hänsynstagande till traditionell kunskap.”

Naturvårdsverket konstaterar att åtgärdsområde 17 innebär att:

”Kunskapen om Sveriges åtaganden enligt artiklarna 8(j) och 10(c), om traditionell kunskap, hållbart sedvanebruk, markanvändning, och om det samiska folkets rättigheter hos myndigheter och andra aktörer som förvaltar och fattar beslut om biologisk mångfald har ökat.”

I åtgärdsområde 20 har Naturvårdsverket mycket omfattande beskrivit behoven för att uppnå önskvärt tillstånd:

- *Riktlinjer, beslut och planer inom konventionen för genomförande av artiklarna 8(j) och 10(c) tillämpas i Sverige.*
- *Samers och lokala samhällens traditionella kunskap och hållbara sedvanebruk och deras betydelse för att uppnå miljö kvalitetsmålen är inkluderade i miljömålssystemet*
- *Finansiella och organisatoriska strukturer har etablerats för att säkerställa ett meningsfullt deltagande av samer och lokala samhällen i relevanta beslutsprocesser.*
- *Regelverk som rör förvaltning och nyttjande av biologisk mångfald, inklusive fysisk planering, är utformade så att de respekterar det samiska folkets och lokala samhällens traditionella näringar (ex. rennäring), traditionell kunskap, hållbara sedvanebruk, och rättigheter till land, territorier, resurser.*
- *Det samiska folket och lokala samhällen säkerställs meningsfullt deltagande i beslutsprocesser om fysisk planering och andra beslut som kan påverka deras hållbara sedvanebruk, på ett samordnat sätt som underlättar bedömningar av kumulativa effekter för förbättrade beslutsunderlag,*

- *Då stater och andra aktörer planerar åtgärder som påverkar samerna, och som kräver tillgång till deras marker, territorier, resurser eller traditionella kunskaper, ska det ske utifrån FPIC.*
- *Trygga skydd vid tillvaratagandet av samernas rättigheter till självbestämmande, land och resurser*
- *Skyddade områden, inklusive andra effektiva områdesbaserade skyddsåtgärder, inrättas och förvaltas rättvist och med deltagande av det samiska folket och lokala samhällen och med respekt för deras sedvanerätt, inklusive rätten till de områden de av tradition använt eller använder*

Åtgärdsområde 21. *Jämlikhet, jämställdhet och inkluderande beslutsfattande säkras i genomförandet av ramverket ska genomföras ”med säkerställande av ett genusintegrerat och intersektionellt tillvägagångssätt” och med ”allas lika rättigheter och möjligheter till inflytande och delaktighet oberoende av till exempel kön, ålder, sexuell läggning, etnicitet, religion eller trosuppfattning, funktionsnedsättning eller härkomst.”*

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

Inledningstalare: Tomas Kuhmunen, Sametinget
 Martin Larsson, Länsstyrelsen i Östergötlands län
Rapportör: Hannes Norr, SLU Centrum för biologisk mångfald
Facilitator: Håkan Tunón, SLU Centrum för biologisk mångfald

Martin Larsson inledde med att berätta att som tjänsteman och beslutsfattare på länsstyrelse så vilar verksamheten och besluten till stor del på egna erfarenheter. Det är sällan som beslut vilar direkt på vetenskapliga data eller uppgifter från exempelvis Artportalen. Den utbildning man har spelar viss roll men i högre grad baseras besluten på erfarenheter man har erhållit i samband med besök i markerna och samtal med lantbrukare, lokalbefolkning och andra. Kunskap är kunskap i hans ögon oavsett form och ursprung. Det är viktigt att förstå det lokala nätverket och lokala brukares roll i värdena. I beslut måste man nästan alltid prioritera något på bekostnad av någonting annat. Man måste finna vägar till samverkan och säkerställa att lokalsamhället är delaktiga i besluten. Traderad kunskap är viktig och finns inom en mängd olika områden och ”samhällen”, även bland myndighetsfolk, men alla på myndigheter har inte kunskap eller erfarenhet – speciellt när folk byts ut. Att ta tillvara lokalbefolkningens kunskap är viktigt men det gäller också att lokalbefolkningen lyssnar på myndigheterna. Det krävs respekt och tillit i dialoger, vilket kräver långsiktiga arenor som inte finns idag.

Tomas Kuhmunen gav som GIS-samordnare och markanvändningskonsult på Sametinget, men också renskötare, gav sitt perspektiv på behoven av tillräckliga beslutsunderlag. För rennäringen är situationen sådan att otillräcklig kunskap om renskötselns och renarnas behov hos beslutsfattare ofta leder till dåliga beslut. Eftersom samebyarna verkar på mycket stora områden finns ofta också en oförmåga att samordna den stora mängd individuella beslut som påverkar området i sin helhet. Den stora mängden pågående processer som efterfrågar deltagande i samråd skapar i sig stora svårigheter eftersom man förväntas delta utan ekonomisk ersättning. I en pastoral kultur ”existerar inte klockslag” på samma sätt som i det moderna samhället eftersom det är djuren och aktiviteterna som bestämmer tidpunkten inte klockan. Det finns två problem med traditionell kunskap i beslutsfattande

och det ena är när man inte har tillgång till kunskapen och det andra när man inte använder den man har.

Diskussionen:

Det framhölls att dessa åtgärds mål relaterar till artiklarna 8j och 10c och det arbete som tidigare har gjorts inom exempelvis Naptek (Nationellt program för lokal och traditionell kunskap relaterad till bevarande och nyttjande av biologisk mångfald, ett regeringsuppdrag mellan 2006–2012) och Sametingets fokalpunktsuppdrag 2021 och framåt. Det behövs ett etappmål som fångar upp att det finns olika kunskapssystem och att dessa har sina egna valideringssystem. Varje situation har sitt eget "bästa tillgängliga" beslutsunderlag och ibland finns det vetenskapliga underlag, men många gånger är det helt andra kunskaper som krävs och resultat från vetenskapliga uppsatser utgör inte alltid användbara beslutsunderlag. Det är viktigt att förstå varandras roller och att avgöra vilken slags kunskap oavsett ursprung som bör eftersträvas inför ett beslut.

Vilka element krävs i ett etappmål? Vad behövs utifrån ett renägarperspektiv för att kunskapen ska erkännas eller för skärgårdsbefolkningen så att inte landskapet växer igen? Ett etappmål för dessa två åtgärds mål måste av nödvändighet vara tvärgående i det svenska miljömålssystemet eftersom miljö kvalitetsmålen är skurna på en annan ledd. Detta kan kanske rent av vara en styrka. Frågan om deltagandeprocesser och beslutsunderlag är övergripande och är relevanta för flera miljö kvalitetsmål.

Det framhölls att dagens samrådsprocess främst är anpassad till stora företag och myndigheter och inte för ideella organisationer eller små aktörer. Processerna är inte heller anpassade till att inkludera barn och ungdomar. Hur kan då myndigheter underlätta samverkansprocesser för unga? Alla aktiviteter kanske inte ska ligga på dagtid och hur kan man garantera ekonomisk ersättning vid behov. I dagens samverkansprocesser är det ofta samma aktörer som bjuds in. En viktig fråga är representantskapet i varje enskilt fall, vilka borde vara representerade och hur får man en rimlig bredd på aktörerna som bjuds in för att lyckas belysa de viktigaste perspektiven. Dessutom ska de som bjuds in ha möjligheter att föra information om frågan vidare till andra berörda och därefter tillbaka till processen. Även sättet på hur den lokala och traditionella kunskapen presenteras är viktigt för att den ska komma till användning. Att synliggöra kunskap på kartan via GIS-data är ett sätt att operationalisera den och öka tillgängligheten, men då bör olika gruppers kunskap synliggöras. Viss kunskap är bunden till en specifik plats mera andra är mer kontextuella.

Det togs fram en mängd olika perspektiv som skulle kunna vara värdefulla i formulerandet av ett etappmål:

- *Reella/effektiva dialogprocesser,*
- *samråd, ska det finnas veto,*
- *kunskapshöjande åtgärder,*
- *förvaltningsdomstolar,*
- *element,*
- *representation,*
- *myndighetsaktivism,*
- *olika behov,*
- *kunskapssystem,*
- *validering,*
- *kunskapsbas,*
- *inkludera "alla",*

- *inkludera resiliens,*
- *Indigenous local knowledge/traditionell kunskap,*
- *i förväg avgivet informerat medgivande (FPIC),*
- *data över ekosystemtjänster.*

Det har visat sig att de dialogprocesser som har fungerat är sådana som hade anslag för samverkan. En framgångsfaktor för samråd är att det finns resurser för deltagande i möten, såväl vad gäller tid och personal. Bra att inleda med en gemensam bild av vilket resultat man vill se och därefter diskutera hot som föreligger och vilka åtgärder som krävs för att nå målet. Det är tidskrävande och uppnås inte efter ett möte. Att detta är en process som kan ta tid går ofta emot idén för politiska beslut. Man vill att det ska gå fort så man visar handlingskraft. Det nämndes även att tjänstemän i Sverige idag aktivt i ett hårdare klimat uppmanas att inte registrera in artfynd gjorda på fritiden eftersom det klassas som myndighetsaktivism. Oavsett om en kungsörnshäckning ses i tjänsten eller på fritiden ska den rapporteras in. Det behövs en inkluderande kunskapssyn där både ”grå litteratur” och traditionell kunskap kombineras. Det behövs en ömsesidig förståelse för varandras kunskapstraditioner. Hastar man på besluten och förenklar processerna upplevs det som om man bortser från lokalbefolkningens behov och då får man ofta även problem med den lokala förankringen. Det finns ett behov att öka kunskapen och förståelsen på alla nivåer och att ett eventuellt etappmål inkluderas i miljömålssystemet, annars gör det troligen ingen skillnad.

Gemensamt formulerades därefter ett förslag till etappmål.

Förslag till etappmål:

Effektiva¹ metoder/mekanismer för inkluderande² dialogprocesser ska utvecklas och tillämpas i beslutsprocesser

¹*dvs. tillräckligt med tid och resurser för att kunna delta.*

²*vad gäller de grupper som preciseras i åtgärdsområde 22.*

Målet kan ses som en önskan om en ny, effektivare form av samråd, som tar avstamp i de intentioner som avspeglas i CBD:s processer vad gäller artikel 8j, men som alltså även inkluderar de grupperingar som specificeras i åtgärdsområde 22. Diskussionen om etappmålet som tvärgående är relevant och ovanstående formulering till etappmål har beröring med flera av Sveriges miljökvalitetsmål, såsom 8. Levande sjöar och vattendrag, 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård, 11. Myllrande våtmarker, 12. Levande skogar, 13. Ett rikt odlingslandskap, 14. Storslagen fjällmiljö, 15. God bebyggd miljö och 16. Ett rikt växt och djurliv.

Det föreslagna etappmålet är till stor del kompatibelt med Naturvårdsverkets förslag på åtgärdsområde 20. Om processerna blir inkluderande får man både delaktighet i besluten och tillgång till olika former av kunskap som kan vara relevant i beslutet.

Åtgärds mål 21 och avsnitt K. Kommunikation och medvetande

ÅTGÄRDSMÅL 21

”Att säkerställa att beslutsfattare, yrkesverksamma och allmänheten har tillgång till bästa tillgängliga data, information och kunskap som kan användas som vägledning för en verkningsfull och rättvis styrning och en integrerad och deltagandebaserad förvaltning av biologisk mångfald och som kan stärka kommunikation, informationsåtgärder, utbildning, övervakning, forskning och kunskapshantering, och att, även i detta sammanhang, urfolks och lokalsamhällens traditionella kunskap, innovationer, sedvänjor och metoder endast bör användas med deras fria, på förhand inhämtade och välinformerade samtycke i enlighet med nationell lagstiftning.”

AVSNITT K.

”Kommunikation, utbildning, medvetandegörande och tillämpning

Att förbättra kommunikation, utbildning och medvetenhet om biologisk mångfald och antagandet av Kunming-Montreal-ramverket för biologisk mångfald av alla aktörer är avgörande för att uppnå dess effektiva genomförande och beteendeförändring, och för att främja hållbara livsstilar och värden för biologisk mångfald, inklusive genom att:

(a) Öka medvetenheten, förståelsen och uppskattningen av kunskapssystem, olika system för att värdera biologisk mångfald och naturens nyttor för människor, inklusive ekosystemsfunktioner och -tjänster, och urfolks och lokala samhällens traditionella kunskap och världsbilder, liksom det bidrag biologisk mångfald har för hållbar utveckling;

(b) Öka medvetenheten om vikten av att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald samt rättvis fördelning av nyttorna som uppstår vid användningen av genetiska resurser för hållbar utveckling, inklusive förbättring av hållbara levnadsvillkor och insatser för att utrota fattigdom samt dess övergripande bidrag till globala och/eller nationella strategier för hållbar utveckling;

(c) Höja medvetenheten bland alla sektorer och aktörer om vikten av akuta åtgärder för att genomföra ramverket, samtidigt som man möjliggör deras aktiva deltagande i genomförandet och i att övervaka framsteg mot uppfyllandet av mål och åtgärds mål.

(d) Underlätta förståelse av ramverket, inklusive genom riktad kommunikation, riktat språk, på rätt nivå och tematiskt innehåll anpassat för relevanta grupper av aktörer, med hänsyn till deras socioekonomiska och kulturella sammanhang, inklusive genom att utveckla material som kan översättas till urfolks och lokala språk;

(e) Främja eller utveckla plattformar, partnerskap och aktionsplaner, vilket också inkluderar medier, civilsamhälle och utbildningsinstitutioner, inklusive akademien, för att dela information om framgångar, gjorda lärdomar och erfarenheter samt för att möjliggöra adaptivt lärande och deltagande i insatser för biologisk mångfald;

(f) Integrera transformativ utbildning om biologisk mångfald i formella och informella utbildningsprogram, främja läroplaner vilka inkluderar bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i utbildningsinstitutioner och främja kunskaper, attityder, värderingar, beteenden och livsstilar som är förenliga med att leva i harmoni med naturen;

(g) Höja medvetenheten om den viktiga roll som vetenskap, teknik och innovation spelar för att stärka vetenskapliga och tekniska möjligheter att övervaka biologisk mångfald, hantera kunskapsluckor och utveckla innovativa lösningar för att förbättra bevara och hållbart nyttjande av biologisk mångfald.”

(Egen översättning, då avsnitt K inte var med Klimat- och

Vi valde i samband med Mångfaldskonferensen att bryta ut sista delen av åtgärds mål 21, det vill säga den del som handlar om data, information och kunskap att använda i kommunikation, information och utbildning, och diskutera dessa aspekter under en särskild dialogsverkstad som även behandlade avsnitt K i det globala ramverket. Avsnitt K betonar vikten av att samtliga aktörer i samhället ska vara medvetna om vikten av biologisk mångfald och av uppfyllandet av åtgärds målen i det globala ramverket. Denna verkstad hade därför särskilt fokus på olika former av kommunikation och utbildning.

CBD-sekretariatet betonar att åtgärds mål 21 är viktigt eftersom det bland annat adresserar frågan om kunskapsspridning i samhället. Beslutsfattare, praktiker och allmänheten måste kunna ha tillgång till relevanta data, information och kunskap via lämpliga kanaler. Allmän förståelse och uppskattning av den biologiska mångfaldens olika värden utgör grunden för människors vilja att göra nödvändiga omställningarna och underlättar den politiska viljan hos regeringar och andra aktörer att vidta åtgärder. Vilka insatser vidtas i Sverige idag för att öka beslutfattares och allmänhetens kunskap och medvetenhet rörande biologisk mångfald och ekosystemtjänster samt vårt beroende av dessa.

Naturvårdsverkets bristanalys

Det finns idag inga nationella etappmål med tydlig koppling till detta åtgärds mål, men Naturvårdsverket menar att generationsmålet är i linje med intentionerna. Det saknas också strategier eller planer för att ”genomföra den kunskaps- och medvetandehöjning som behövs i hela samhället för att uppnå ramverkets mål.”

Naturvårdsverkets förslag

Naturvårdsverket konstaterar i rapporten från sitt regeringsuppdrag att det idag inte finns något etappmål som har klar koppling till åtgärds mål 21 i sin helhet och man har inte behandlat det som lyfts i sektion K i det globala ramverket. Man pekar dock generellt på området utbildning och forskning och skriver:

Naturvårdsverket bedömer dock att det till stor del saknas tydliga nationella åtgärds mål, strategier och planer genomföra den kunskaps- och medvetandehöjning som behövs i hela samhället för att uppnå ramverkets mål. Sametinget har genom sitt fokuspunktsuppdrag om traditionell kunskap påbörjat ett arbete med framför allt kunskapshöjande insatser vilket bidrar till ett genomförande.

Naturvårdsverket föreslår därför ett åtgärdsområde för att tillgodose ramverkets åtgärds mål 16 och 21:

17. Medborgare och samhällsaktörer har tillräcklig kunskap för att kunna bidra till bevarandet av biologisk mångfald och ramverkets mål

Naturvårdsverket lyfter fram att detta åtgärds mål bland annat syftar till att ”främja kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte mellan privata och offentliga aktörer när det gäller att bidra till genomförandet av det nya ramverket, exempelvis genom en samverkansplattform.” Man menar också att åtgärds målet innebär att ”målgruppsanpassad kunskap har tillhandahållits i alla samhällssektorer, skolor och till

allmänheten om biologisk mångfald, hur de kan bidra till dess bevarande och göra hållbara konsumtionsval”.

Rapport från Miljömålsverkstaden vid MK23

<i>Inledningstalare:</i>	Ammie Berglund, Nationellt resurscentrum för biologi och bioteknik
<i>Rapportör</i>	Didrik Vanhoenacker, Naturhistoriska riksmuseet Katrín Jones Hammarlund, Per Sonnvik och Per Bengtson, SLU Centrum för naturvägledning
<i>Facilitator</i>	Per Bengtson, SLU Centrum för naturvägledning

Diskussion och åtgärdsförslag

Diskussionen utgick från Naturvårdsverkets förslag på åtgärdsområde:

Medborgare och samhällsaktörer har tillräcklig kunskap för att kunna bidra till bevarandet av biologisk mångfald och ramverkets mål

Deltagarna i miljömålsverkstaden delades sedan i sin tur in i diskussionsgrupper som representerade fyra olika sektorer vilka därefter samtalade vem som ska göra vad och vilka mål som ska föreslås inom:

- Skola och utbildning
- Offentliga aktörer
- Civilsamhället
- Övrigt, enskilda

Alla grupper genererade idéer för sin sektor, och samtliga deltagare fick markera de idéer från samtliga sektorer som de tyckte var bäst. Här följer information från grupperna:

Skola och utbildning – åtgärdsförslag:

- Det behövs en långsiktighet vad gäller lärarnas fortbildning om biologisk mångfald.
- Naturkunskap behöver ingå i alla högre utbildningar, exempelvis inom statskunskap.
- En uppgift för kommunekologer bör vara att ha skolsamverkan.
- Det behöver finnas ämnesövergripande lärarhandledningar om biologisk mångfald, exempelvis för gymnasiet.
- Ta fram planer för hur skolor ska ha tillgång till biologisk mångfald, genom naturområden att besöka.
- Skolan och lärarnas situation är pressad. Många lärare har stor kunskap, men har inte förutsättningar att bedriva undervisning utomhus. Utomhuspedagogik behöver underlättas.
- Kartlägg kunskap om fortbildningsbehov hos lärare, lärarutbildningar, rektorer och skolhuvudmän inom CBD, ekosystemtjänster, biomångfald, artkunskap, lärande för hållbar utveckling (LHU), och didaktik. Detta kan genomföras av Skolverket och Nationellt resurscentrum för biologi och bioteknik.

Offentliga aktörer – åtgärdsförslag:

- Det behöver utvecklas riktlinjer, handlingsplaner och översiktsplaner för biologisk mångfald i varje kommun, region och länsstyrelse och samordning med andra aktörer. Målet är att lyfta in biologisk mångfald i vägledningar på olika nivåer. Det är viktigt att olika aktörer och kommuninvånare får delta och lämna förslag i processen, och skolor involveras vid samråd, granskning, mm.

- Alla kommuner bör ha en biologisk mångfaldsrådgivare som kan förmedla kunskap till politiker och allmänhet. Ökad naturvägledning och kommunikation (jämför energirådgivare). Gör det enkelt för medborgare att göra rätt genom inspiration och konkreta tips. Lyft fram djurparker, akvarier och science centers som arena för folkbildning/utbildning.
- Alla kommuner bör ha naturguide och naturskola samt utöka naturvägledning.
- Skapa en tävling att som utnämner "årets biologisk mångfalds-kommun"
- Tillsätt en biologisk mångfalds-minister.
- Boverkets riktlinjer bör involvera biologisk mångfald, exempelvis för skolgårdar. Kommunala planer behövs för biologisk mångfald i skolor och medel för gröna skolgårdar.

Civilsamhället – åtgärdsförslag:

- Biologisk mångfalds-ambassadörer behövs på alla arbetsplatser och föreningar som kan utbildas via kommunens ekologer och rådgivare. Det behövs ett flerårigt nationellt **naturlyft**. En bred satsning som involverar och engagerar alla samhällets sektorer och nationellt lyfter kunskap och engagemang för biologisk mångfald. Satsningar som exempelvis "Det stora artäventyret" i TV bidrar till genomslag. Det handlar inte "bara" om natur utan om fundamentet för människans resursförsörjning och nödvändigheten att skapa ett hållbart samhälle.

Övriga åtgärdsförslag:

- CBD bör finnas med i direktiven för den nationella STEM-strategin (*Science, technology, engineering, and mathematics*) och inkludera universitet, forskningskommunikation och medborgarforskning (*citizen science*).
- Stimulera och skapa incitament för människor att göra insatser och åtgärder själv. Sträva efter att lyfta de positiva möjligheterna för att gynna den biologiska mångfalden. Det skapar engagemang och ger förändring. Biologisk mångfaldsambassadörer

Sammanfattning

Alla grupper genererade idéer för sin sektor. Därefter fick samtliga deltagare markera de idéer som de ansåg var viktigast. Här är de som fick mest stöd:

1. **Ta fram planer för att säkra tillgång till biologisk mångfald för undervisningen på varje skola.** Att det finns natur med kvalitet i närheten.
2. **Inför "naturkunskap" i alla högre utbildningar.** Kompetensen behöver breddas så att kunskapen inte byggs i en smal sektor.
3. **Tillför CBD i uppdraget att ta fram en STEM-strategi** (*Science, technology, engineering, and mathematics*) som ska stärka kompetensförsörjningen.
4. **Alla kommuner ska ha en biologisk mångfaldsrådgivare med ansvar att få med alla aktörer i arbetet.** Och arbeta fram kommunala handlingsplaner.
5. **Skapa NATURLYFTET, en bred satsning i samhället 2025–2030,** som involverar och engagerar alla i att biologisk mångfald är livsviktigt



SCIENCE AND
EDUCATION **FOR**
SUSTAINABLE
LIFE
