

Initiativdebatt om FNs Naturavtale 11. Februar 2021

Avtalen i norsk kontekst og WWFs råd til stortingspartiene

Statsminister Erna Solberg og 80 andre statsledere har [erklært global naturkrise](#). Med en pandemi, økte naturkatastrofer og mat- og vannmangler begynner hele verden nå å forstå konsekvensene av at naturen forsvinner. Nå kommer avtalen som skal hjelpe oss ut av krisen: FNs naturavtale. Her er WWF Verdens naturfonds anbefalinger til hvordan Norge bør jobbe med den nye, globale naturavtalen.

1. Introduksjon og bakgrunn

FNs naturavtale skal vedtas i Kunming, Kina senere i år. Målet er at avtalen skal bli like viktig for naturen som Parisavtalen har vært for klimapolitikken, for rask og effektiv handling trengs nå! Naturen rundt oss forsvinner i en fart vi ikke har sett maken til siden dinosaurene ble utryddet for 65 millioner år siden. I takt med tap av arter og områder svekkes også mange av de godene vi får fra naturen, enten det er rent vann, muligheten til å dyrke mat, oksygen, medisiner, flom- og rassikring, en robust verdensøkonomi og mye, mye mer.

Avtalen skulle egentlig ha vært inngått i 2020, men på grunn av pandemien har både avtaleinngåelsen og de forberedende forhandlingsmøtene blitt utsatt. Offisielt er det planlagt at avtalen skal inngås allerede i løpet av våren 2021, men mye tyder på at avtaleinngåelsen først skjer på høsten 2021.

Naturavtalen ligger under konvensjonen for biologisk mangfold (CBD), og avtalen skal i utgangspunktet sette miljømål (for perioden 2021-2030) for å bedre tilstanden til det biologiske mangfoldet i verden, basert på blant annet rapportene fra Det internasjonale naturpanelet (IPBES). Sist en slik naturavtale ble inngått var i 2010 gjennom et sett på tjue mål, de såkalte Aichi-målene. Disse målene skulle ha vært nådd i 2020. [Ingen land klarte å oppnå alle målene i Aichi-avtalen](#), og en gjennomgang viser at Norge kun [klarte å oppfylle 4 av 43 delmål](#). En stor del av årsaken til dette er at en plan for hvordan Norge skulle nå målsetningene i Aichi-avtalen først ble vedtatt i 2015, og tiltak i noe omfang ble først vedtatt i 2016. Arbeidet kom altså alt for sent i gang, og ble i for liten grad implementert av norske myndigheter. Vi har ikke tid, eller råd, til å la det samme skje igjen!

CBDs sekretariat har utarbeidet et utkast til ny naturavtale som alle medlemslandene nå vurderer og jobber med. Innholdet hviler på tre pilarer: Beskyttelse av natur, bærekraftig bruk og rettferdig fordeling av genetiske ressurser. Ut fra de første forberedende møtene i 2019 og 2020 har noen land ledet vei og vært de mest ambisiøse, blant andre EU, Costa Rica og Mexico. Norge har foreløpig ikke tatt egne initiativer til å løfte naturambisjonene i avtalen, og har heller ikke markert seg som et foregangsland når det gjelder målsetningene i avtalen.

WWF kan nå presentere dokumentet «Kunming-planen». Her gis det en kortfattet, men grundig innføring i spørsmål rundt FNs naturavtale. Der står blant annet WWFs forslag til avtaletext, som bygger på det [foreslåtte utkastet fra CBD-sekretariatet](#).

1.1. Er avtalen forpliktende for Norge?

Til forskjell fra Parisavtalen er det ikke planlagt at naturavtalen skal være rettslig bindende for landene som slutter seg til den. Avtalen skal imidlertid være sterkt politisk bindende. Hvor forpliktet Norge blir av avtalen avhenger altså av hvilke politiske forpliktelser den får av både Stortinget og den til enhver tid sittende regjering. Internasjonalt vil forpliktelsesgraden påvirkes av hvorvidt innholdet i avtalen følges opp av nytt eller endret bindende rammeverk på berørte områder.

Når målsetninger er forpliktende, øker også forutsigbarheten for alle aktører i internasjonal eller nasjonal sammenheng. Men det er også i Norges sterkeste interesse i å gjøre naturavtalen så forpliktende og inkorporert som mulig. Først og fremst fordi Norge er et lite land med en åpen og råvareavhengig økonomi som vil berøres sterkt av [endringer både i naturforhold og markeder som følge av naturkrisen](#). En forpliktende avtale som inkorporeres her til lands vil i tillegg øke sannsynligheten for at andre land vil klare å nå målsetningene - for som i klimaspørsmålet vil enkeltlands innsats og resultater ha betydelig innvirkning på verdens samlede måloppnåelse. Norske initiativ for å bidra til bevaring av natur i andre land vil stå sterkere hvis vi selv forplikter oss og jobber for å nå avtalens målsetninger.

Videre vil en sterk naturavtale danne et globalt rammeverk med betydelig relevans for norske prioriteringer som bærekraftig havforvaltning og bevaring av tropiske skoger. Å slutte opp om Naturavtalen vil også føye seg inn i en norsk tradisjon for å støtte opp om multilateral, regelstyrt forvaltning.

1.2. Avtalens målsetninger

Naturavtalen vil ha en visjon om at vi innen 2050 skal leve i harmoni med naturen. Dette betyr at vi skal ha stanset naturtapet og klarer å høste det vi trenger fra naturen uten at vi mister noe av den.

Visjonen for 2050 skal nås ved at vi når en rekke *resultatmål*. Disse er overordnede og sier for eksempel at vi skal ha snudd den nedadgående kurven for naturtapet innen 2030. For å klare å oppnå hovedmålsetningene er det foreslått en rekke *handlingsmål* som hvert enkelt land må gjennomføre.

Avtalen er en sektorgjennomgripende avtale. Det vil si at den forsøker å legge føringer på hvordan hele samfunnet skal struktureres for å forhindre tap av natur. Sektorer som finans, næringsliv, handel og landbruk berøres derfor av avtalen. I tillegg omfatter tiltakene endringer i produksjon og forbruk noe som er helt nødvendig for å stoppe tapet av natur.

Avtalen kobler også sine målsetninger for naturen opp mot FNs bærekraftsmål, og den kalles derfor en avtale for natur og mennesker. Naturen er selve grunnsteinen for utvikling og velferd, og uten den vil verden aldri klare å nå bærekraftsmålene. Avtalens målsetninger er derfor beregnet ut fra den tilstanden naturen må være i for at vi skal kunne nå bærekraftsmålene.

2. Anbefalinger om norske posisjoner i forhandlingene

2.1 På hvilke områder i avtalen kan Norge ta en lederrolle?

Norge bør stille seg bak ambisiøse forpliktelser i alle deler av Naturavtalen. Noen områder peker seg likevel ut som særlig velegnet for norske initiativ og prioriterte innsatser. I det følgende presenterer vi noen utvalgte, slike temaområder.

Beskyttelse, bærekraftig bruk og rettferdig fordeling er grunnpilarer for CBD. Vi knytter våre anbefalinger til hvert av disse områdene. Henvisninger til sidetall og nummererte mål viser til dokumentet «Kunming-planen», hvor alle WWFs anbefalinger om innholdet i den nye avtalen er samlet. For å kunne si noe håndfast om hva regjeringen bør mene og gjøre i forhandlingene frem mot avtalen, har vi under oppstillingen av områder også laget noen forslag vi håper Stortinget vil finne anledning til å slutte seg til.

2.1.1 Norge må løfte fram bærekraftige og helhetlige forvaltningsplaner

Avtaleutkastet skiller mellom vern og bærekraftig forvaltning. Selv om noen områder skal vernes, skal også større arealer omfattes av bærekraftige forvaltningsmål. Norge bør støtte offensive mål på begge områder. Når det gjelder vern av natur vil Norge naturlig kunne slutte seg til posisjoner som fremmes av EU. Men når det gjelder bærekraftig forvaltning av arealer har Norge spesielle forutsetninger for selv å ta konstruktive og ambisiøse initiativ.

Gjennom arbeidet med [økosystembaserte forvaltningsplaner for havområdene](#) våre har Norge skaffet seg erfaring med en modell for bærekraftig forvaltning der oppdatert naturkunnskap legges til grunn for interesseavveininger og forvaltningsvedtak. Selv om det har vært betydelige innvendinger mot deler av gjennomføringen her hjemme, er modellen god, og godt egnet som lærestykke for avtalens forpliktelser om helhetlig arealforvaltning. Her bør Norge ta en ledende rolle. En forutsetning vil være å utvikle nyanserte posisjoner der vern og bærekraftig forvaltning tydelig anerkjennes som to ulike størrelser, der det knyttes tydelige og ambisiøse målsettinger til begge, men der de to størrelsene blir sett i sammenheng i forvaltningen. Den kommende marine verneplanen må vise hvordan denne utfordringen skal løses i havområdene våre, og legge grunnlaget for at Norge kan ta en offensiv posisjon på dette området i Kunming.

I forhandlingene om Naturavtalen bør Norge stille seg bak mål om 30 prosent vern av natur både på land og i havet, mens 100 prosent av arealene må forvaltes bærekraftig.

WWFs forslag til avtaletekst på dette punktet finnes under mål nr. 2 på side 14 i «Kunming-planen».

Politisk forslag:

- Norge bør løfte fram økosystembaserte forvaltningsplaner som virkemiddel i den nye naturavtalen, med avklarte målsettinger om 30 prosent vern og 100 prosent bærekraftig bruk.

2.1.2 Norge må løfte fram finansstrømmer som virkemiddel for å nå avtalens øvrige mål

En av de viktigste bestemmelsene i klimaavtalen fra Paris er forpliktelsen til å [«gjøre finansstrømmene forenlige med en bane mot lavutslippsutvikling og klimarobust utvikling»](#). Det er et tilsvarende og beslektet behov for å utforme felles forpliktelser om å sikre at finansstrømmene er forenlige med målsettingene i den nye naturavtalen. [Den nylig lanserte Dasgupta-rapporten](#) dokumenterer ettertrykkelig økonomiens avhengighet av naturen. En av anbefalingene i rapporten er å utvikle et finanssystem som kanaliserer offentlige og private investeringer i retning av økonomisk

virksomhet som styrker naturgodene og gir oss mer natur, og som oppmuntrer bærekraftig produksjon og forbruk. [EUs nye taksonomi for bærekraftige investeringer](#) er en systematisk tilnærming til denne utfordringen. Når den blir innført vil den i praksis i stor grad være førende også for Norge.

Norge har spesielt gode forutsetninger for å spille en betydelig rolle for å løfte disse problemstillingene inn i arbeidet med naturavtalen. Vi har stor kapitalrikelighet, med de muligheter og det ansvar som følger med, og vi har betydelig kompetanse knyttet til arbeidet med bærekraftig finansforvaltning, både offentlig og privat. Vi har bygget [kunnskap rundt håndtering av økonomisk klimarisiko](#), og har nå en voksende forståelse for det beslektede konseptet naturrisiko, både [blant finansaktørene](#) og [i politikken](#).

[I Leaders' Pledge for Nature erklærer statslederne at verdens finansstrømmer må tilpasses miljøforpliktelser og bærekraftsmål](#). Da trengs et tydelig finansmål i naturavtalen. WWF har lansert et forslag om å inkludere en egen målsetting om å «*innen 2030 gjennomføre og styrke tiltak for å tilpasse pengestrømmene til målene i Kunming-planen.*» Det kan få betydelige virkninger om Norge stiller seg i spissen for å løfte en slik målsetting inn i den kommende avtalen.

WWFs forslag til avtaletekst på dette punktet finnes under mål nr. 12 på side 16 og 17 i «Kunming-planen».

Politisk forslag:

- Norge bør løfte en målsetting i naturavtalen om å tilpasse pengestrømmene til avtalens øvrige mål.

2.1.3 Norge må jobbe for at natur- og klimahensyn legges til grunn for all norsk bistand

Regjeringen har signalisert økt klimasatsing i bistanden, og vil i vår legge fram en strategi der klimatilpasning, forebygging og sultbekjempelse sees i sammenheng. Naturgoder og stabilisert klima er en forutsetning for å lykkes med andre utviklingsmål. Natur- og klimahensyn må innarbeides i all bistand, samtidig som man må ha målrettede satsinger på utvalgte felt. Hele bistandsporteføljen bør analyseres med tanke på klimarisiko og naturrisiko, for å være forberedt på de fysiske endringer som er underveis, og for å unngå feilslåtte investeringer som er dårlig tilpasset den globale omstillingsprosessen som vil komme.

Norge er en betydelig bistandsaktør og har viktige erfaringer med bistand for bærekraft. Med den [nye strategien](#) som utgangspunkt, og ved å trekke på disse erfaringene, vil Norge ha gode forutsetninger for å være en tydelig stemme når det gjelder å sette ambisjonsnivå og utvikle gode løsninger for at bistanden bidrar til å realisere målene i naturavtalen.

Norge bør også stille seg bak forsterkede finansieringsforpliktelser i den nye avtalen.

WWFs forslag til avtaletekst på dette punktet finnes under mål nr. 22 på side 19 i «Kunming-planen».

Politisk forslag:

- I arbeidet med den nye naturavtalen bør Norge signalisere at natur- og klimahensyn skal legges til grunn for all norsk bistand, og stille seg bak forsterkede finansieringsforpliktelser i avtalen.

2.1.4 Norge må løfte målsetninger som bidrar til sirkulærøkonomi

Mange av løsningene for å stanse naturødeleggelsene ligger i sirkulærøkonomien og effektivisering av ressursbruk. Norge har stor troverdighet på dette feltet knyttet til lederrollen mot plastforsøpling og bør fremme konkrete målsetninger på dette området i Naturavtalen. Sirkulærøkonomi representerer en stor mulighet for verdiskapning både nasjonalt og internasjonalt, dersom rammevilkårene er til stede. Det bør settes konkrete nasjonale mål som gir forutsigbarhet og retning i overgangen til en mer sirkulær økonomi, for eksempel i form av reduksjon i det totale materiale fotavtrykket. Dessuten må det etableres målbare indikatorer som gjør det mulig å følge utviklingen. Regjeringen har annonsert at en ny nasjonal strategi for sirkulærøkonomi vil komme i løpet av våren. Her har norske myndigheter mulighet til å gå foran med en målrettet prosess nasjonalt og samtidig jobbe for ambisiøse, internasjonale målsetninger i Naturavtalen.

WWFs forslag til avtaletekst på dette punktet finnes under mål nr. 13 på side 17 i «Kunming-planen».

Politisk forslag:

- Norge bør arbeide for at naturavtalen inneholder ambisiøse mål om reduksjon av materielt nettoforbruk med målbare indikatorer.

2.1.5 Norge må jobbe for en målsetning om nullutslipp av plast til naturen innen 2030

Norge har tatt en ledende internasjonal rolle i kampen mot plastforsøpling og for en ny rettslig bindende internasjonal avtale mot plastforsøpling. Norge har en global lederposisjon på dette temaet og bør bruke toppmøtet og avtalen i Kunming til å mobilisere og sette høye ambisjoner for den nye konvensjonen på plastforsøpling. Mange av målene i naturavtalen vil kreve ny internasjonal lovgivning. Plastforsøpling er et slikt problem, der det totale fraværet av internasjonale rammeverk i dag, gjør at en egen spesifikk og rettslig bindende konvensjon er nødvendig. 67 land har allerede uttrykk støtte til en slik ny konvensjon og møtet og avtalen i Kunming kan legge føringer for det videre ambisjonsnivået.

Plastforsøpling utgjør en raskt økende trussel mot naturmangfoldet, og spesielt mot marine økosystemer. Siden plast ikke brytes ned naturlig, vil plastgjenstander som kommer ut i naturen forårsake skade i mange hundre år fremover. Norske myndigheter fikk i 2017 vedtatt en nullvisjon for plastforsøpling ved FNs miljøforsamling. Denne nullvisjonen bør konkretiseres, avtalefestes og få en konkret tidshorison i Kunming.

WWFs forslag til avtaletekst på dette punktet finnes under mål nr. 14 på side 17 i «Kunming-planen».

Politisk forslag:

- Norge bør arbeide for at naturavtalen setter en ambisjon om nullutslipp av plast til naturen innen 2030.

2.1.6 Norge må jobbe for å sikre gode rapporteringsmekanismer

Blant de viktigste elementene i Parisavtalen er de rapporteringsmekanismene avtalen inneholder. Land er pålagt å rapportere sin innsats for å begrense klimagassutslipp, og må årlig vise til hvor store kutt i utslipp de faktisk klarer å gjennomføre. En tilsvarende rapporteringsmekanisme må etableres for Naturavtalen. Selv om avtalen neppe i seg selv vil være rettslig bindende, vil klare og strenge

rapporteringskrav styrke den politiske forpliktelsen og gjøre oppfølgingsarbeidet åpent for innsyn og debatt. Dette bør være en hovedprioritering for Norge å få inn i avtalen ettersom det er en avgjørende suksessfaktor.

Politisk forslag:

- Rapporteringsmekanismer etter mal fra Parisavtalen må innarbeides i Naturavtalen

3. Forutsetninger for vellykket oppfyllelse av avtalen

3.1 Arbeidet med en handlingsplan for gjennomføring må begynne nå

Oppfølgingen av avtalens målsetninger i norsk forvaltning er avhengig av gode planer. Norge vil gjennom avtalen være forpliktet til å utforme en egen handlingsplan for gjennomføring, en “national biodiversity strategy and action plan” (NBSAP). Det er behov for at en slik plan beskriver hvordan avtalen skal implementeres i alle relevante norske sektorer. Alle deler av samfunnet må trekke i samme retning hvis vi skal innfri avtalens målsettinger og gjøre vår del for å snu det globale naturtapet.

Som vi har vært inne på: Etter at Norge hadde forpliktet seg til å nå Aichi-målene i 2010, gikk halve forpliktelsesperioden før den norske oppfølgingsplanen var vedtatt. Dette var en hovedårsak til den svake oppfyllelsen av målene og viser at vi ikke har forstått alvoret av naturkrisen. Arbeidet med en handlingsplan for gjennomføring av avtalen må derfor begynne nå.

Det er både en nødvendig og realistisk ambisjon å få på plass en **tverrsektoriell handlingsplan** i 2022 for hvordan Norge skal nå målsetningene i avtalen innen 2030. Selv om mange beslutninger gjenstår, er vi allerede kjent med hovedinnretningen på den kommende naturavtalen. Å lage en handlingsplan for oppfyllelsen av avtalen er i seg selv en betydelig operasjon som krever planlegging og ressurser. Regjeringen bør allerede nå begynne arbeidet med en **strategi** for handlingsplanen og vår nasjonale oppfølging av avtalen. Denne strategien, som bør presenteres for Stortinget, må gjøre rede for hvilke arbeidsprosesser som skal igangsettes i ulike departement, og legges til grunn for arbeidet med statsbudsjett for 2022.

Mange av målene i naturavtalen vil naturlig ligge under Klima- og miljødepartementet. Den tverrsektorielle innretningen på dette arbeidet er likevel svært viktig, ikke minst fordi avtalen vil inneholde krevende målsettinger med betydning for politikkområder hvor naturhensyn tradisjonelt ikke har stått like sentralt. Det vil også være naturlig at arbeidet omfatter en utredning av hvilke lov- og forskriftsendringer som må gjennomføres for at avtalens målsettinger skal kunne få effekt i Norge.

Dette arbeidet bør sees i sammenheng med det pågående arbeidet med en nasjonal handlingsplan for bærekraft, og med varslede, større satsinger innen eksempelvis bistand og sirkulær økonomi.

Politisk forslag:

- Regjeringen bes innen inneværende år om å utarbeide en strategi for arbeidet med å lage en fullstendig, tverrsektoriell handlingsplan for oppfølging av naturavtalen, som kan legges fram i løpet av 2022.

3.1.1 Konkrete tiltak for naturen som vil bidra til å oppfylle avtalens målsetninger

WWF har flere politiske forslag som bør inngå i den nye handlingsplanen for å oppnå avtalens målsetninger. Dette er konkrete tiltak som vil kunne bidra til at vi faktisk når målene for naturen innen 2030. Her er et utvalg:

- Som et nytt virkemiddel for å begrense nedbygging av natur foreslår vi [en naturavgift på større utbygginger](#), hvor inntektene øremerkes tiltak for restaurering av natur.
- Som et nytt tiltak for å forstå og forebygge naturrisiko - altså økonomisk risiko knyttet til fysiske endringer og omstillingsprosesser - foreslår vi [en egen utredning om norsk naturrisiko, med vekt på viktige norske næringer](#).
- For å sikre godt kunnskapsgrunnlag i alle saker som får betydelige konsekvenser for natur og klima foreslår vi [en vesentlig skjerping av kravet om vurdering av natur- og miljøkonsekvenser i utredningsinstruksen](#).
- For å sikre og øke den naturlige karbonlagringen i norsk natur, ut over de tiltak som utløses av dagens klimapolitiske rammeverk og prioriteringer, foreslår vi [en egen målsetting om og en strategi for økt naturlig karbonlagring](#).

3.2 Særlige oppfølgingsbehov i utenrikspolitikken

Naturavtalen må ligge til grunn for Norges utenrikspolitiske arbeid, både i fasen fram til avtalen er undertegnet, og i oppfølgingsfasen etterpå. I den første fasen må betydningen av en sterk og ambisiøs avtale gjøres til tema i bilaterale møter og internasjonale fora der norske representanter møter representanter fra andre land. Dette samsvarer også med Norges utenrikspolitiske prioriteringer og [den ambisiøse erklæringen Leaders' Pledge for Nature](#), som ble underskrevet av statsminister Erna Solberg og 80 andre statsledere under FNS generalforsamling høsten 2020. Det samsvarer også med de rollene statsminister Erna Solberg har som ambassadør for FNs bærekraftsmål og i det internasjonale Havpanelet.

I det videre arbeidet må avtalens målsetninger sikres ivaretatt i alle handelsavtaler og andre relevante bilaterale og multilaterale avtaler som Norge inngår med andre land.

Flere av de politiske målene i naturavtalen vil også kreve endringer i internasjonal miljørett. Flere alvorlige trusler mot naturmangfoldet mangler i dag det nødvendige globale rammeverket. Et godt eksempel er plastforsøpling, der flere land, inkludert Norge og EU, har fremmet forslag om en ny rettslig bindende konvensjon for å tette de manglene som er identifisert av FN. Avskoging og utslipp av næringsalter er andre eksempler på områder med manglende bindende avtaleverk.

Det foreligger ikke i dag noen offisiell utredning eller strategi for Norges rolle i å forbedre det internasjonale rammeverket på miljøfeltet. Stortinget kan gi Utenriksdepartementet i oppgave å

utrede hvilke mangler som finnes i det rettslige rammeverket globalt og hvilke internasjonale bestemmelser som trekker i feil retning dersom vi skal nå miljømålene i Naturavtalen, Parisavtalen og FNs bærekraftmål.

Politiske forslag

- Naturavtalens målsetninger må ligge til grunn for Norges utenrikspolitiske arbeid.
- Utenriksdepartementet bes utrede hvilke mangler som finnes i det rettslige rammeverket globalt og hvilke internasjonale bestemmelser som trekker i feil retning dersom vi skal nå miljømålene i Naturavtalen, Parisavtalen og FNs bærekraftmål.

4. Hva gjør EU?

EU er i førerretet når det gjelder ambisjonsnivå til og implementering av naturavtalen. EUs Green Deal inneholder en Biodiversity Strategy hvor EUs posisjoner og mandat fram mot naturavtaleinngåelsen ligger klart. I tillegg til å gå inn for ambisiøse, konkrete målsetninger, som 30% bevaring av hav og land, og avskogingsfrie verdikjeder, er EU også svært opptatt av den sektorgjennomgripende tilnærmingen som må til for at vi skal kunne snu tapet av natur innen 2030. Forbruk, produksjon, finans, næringsliv og landbruk skal alle bidra til å oppnå naturavtalens målsetninger, og egne planer for alle sektorer utarbeides og vil gjennomføres.

EUs posisjoner må være minimum for Norges posisjoner. Vi kan ikke være noe dårligere, og bør istedenfor jobbe opp mot våre europeiske naboer og forsøke å styrke ambisjonsnivået ytterligere. EU har allerede bestemt at uansett utfall av Naturavtalen vil de gjennomføre de ambisiøse målene de har vedtatt i sin Biodiversity Strategy. Norge, som medlem av EØS, vil følgelig også bli påvirket av dette.

Politisk forslag:

- Norges posisjoner til naturavtaleforhandlingene skal ikke være mindre ambisiøse enn tilsvarende ambisjoner fra EU.