



Stockholms  
universitet

BESLUT  
2021-04-29

Dnr SU FV-0570-21

## Rektor

Rikard Skårfors  
FD, Utbildningsledare  
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet  
(Miljödepartementet)

## Yttrande över betänkandet Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Miljödepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på betänkandet *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* (SOU 2020:73). Universitetet har följande att anföra.

### Övergripande synpunkter

Inom skogssektorn har det under lång tid funnits en stark gemensam kunskapssyn. Tilltron till expertis och (natur)vetenskapliga metoder har varit hög. Den starka synen på vetenskap som en legitim grund för införandet av nya regler och som grund för kompromissande och källa till konsensus har präglat området. Detta har också gjort att dialoger och samarbeten i hög grad har kretsat kring olika verksamhetsnära aspekter, där frågor om vem som berörs av olika åtgärder och om olika åtgärders materiella effekter på produktion, miljö och hälsa stått i centrum. Det har funnits en föreställning om att framtagandet av riktlinjer, mål och planer i huvudsak är en tekniskt-administrativ övning. När program och måldokument har tagits fram i samarbeten har man heller inte talat om ”politikutformning” eller ”policyskapande”, utan i stället om ”konkretisering” och ”uttolkning” av statsmakternas skogspolitik.

I vissa fall går det att via kunskapsinsamling och vetenskapliga beräkningar nå fram till lösningar som många aktörer kan enas om. Men i många fall kretsar inte problemen kring sådana substantiella frågor utan har i stället sin grund i olika värderingar. Tydliga exempel är avvägningar mellan skogsbruk och rennäring och mellan skogsproduktion och skyddandet av nyckelbiotoper. Även om olika parter även i dessa frågor kan enas om vissa aspekter, har de historiskt gjort, och kommer med största sannolikhet fortsätta att göra, vitt skilda bedömningar av problemens beskaffenhet, rådande tillstånd och önskvärda framtida tillstånd. Samarbeten och dialoger kan, och bör, här inte ses som en teknisk-administrativ verksamhet, i stället rör det sig om politik. Och verksamheten bör då också betraktas, och hanteras, som politik.

Stockholms universitet vill här problematisera Skogsutredningens syn på konflikthantering. Utredningen tycks mena att alla konflikter kan undanröjas om man bara får ett bättre ledarskap och bättre vetenskapliga beslutsunderlag framtagna av experter. Utredningen efterlyser ”ett sundare diskussionsklimat” och vill genom sina förslag ”gjuta olja på vågorna” och ersätta ”debatt” med ”dialog” (ss. 27f.). Den efterlyser tydligare mål för tillväxt och biologisk mångfald som formuleras i ett sammanhang och ”på ett sådant sätt att de är förenliga med varandra” (s. 29). Utredningen tycker att det är problematiskt att arbetet med skogsprogrammet som är förlagt till Regeringskansliet är så konfliktfyllt och vill därför delegera arbetet till ”en oberoende fristående samordnare” som via ”en professionell processledning” skulle kunna ”mejsla fram synergier och kompromisser som accepteras av merparten av skogens intressenter” (s. 39). En sund politik, skriver utredningen, bejakar kunskap och har tilltro till vetenskapliga metoder. ”Det finns annars en risk för att förutfattade meningar och politiska argument letar sig in i beskrivningar av tillståndet i naturen...” (s. 48).

Utredningen tycks anse att samordning ska betraktas som en opolitisk verksamhet – som ren administration. Det gäller kort sagt att se till att inblandade parter inte hamnar i konflikt med varandra och låter sig styras av egenintresset, utan att de med de gemensamma målen för ögonen via diskussioner och samtal, grundade i fakta, samordnas och ser till att deras ageranden understöder varandra för att nå det gemensamma målet. Ett tydligt och professionellt ledarskap ska borgen för att samordningen, eller ”dialogen”, präglas av harmoni och sammanhållning. Detta synsätt kommer också till uttryck i förslaget om att skogsägare ska ges möjlighet att avsätta biologiskt värdefulla områden på frivillig basis, s.k. ”frivilligt formellt skydd”. I en situation där den förda politiken medfört en stark utarmning av biologisk mångfald i den svenska skogen är det svårt att se hur en långtgående liberalisering av ett redan mycket svagt regelverk ska kunna leda till ett bättre skydd för naturvärden. Det är tvärtom sannolikt att det ”frivilliga formella skyddet” som huvudprincip kommer att generera starka incitament för att i första hand avsätta de delar av bestånden som saknar ekonomisk betydelse för skogsägaren. Om de ”kvalitetskriterier” som ska utarbetas för det frivilliga formella skyddet blir för krävande kommer få skogsägare att välja att avsätta sin skog, och blir de för generösa kommer i första hand ekonomisk och biologiskt lågvärdig skog att skyddas.

Stockholms universitet menar att utredningen har en naiv syn på hur värdekonflikter kan och bör hanteras. Värdekonflikter av detta slag kan inte organiseras bort. De kan bara göras mer eller mindre synliga. Institutionen vill påminna om att ett av offentlig verksamhets främsta kännetecken är den höga graden av målkomplicitet och att många av dessa mål, eller värden, är svåra att förena med varandra. Politikerna har också svårt att på förhand exakt ange hur olika värden ska vägas mot varandra i alla situationer som kan uppstå. Mål formuleras snarare vagt, för att passa många, och situationer och beslut som innebär avvägningar mellan olika värden får sedan hanteras allteftersom de uppstår.

Med detta synsätt blir konflikter inget problem utan snarare en dygd. Olika värden ska drivas och försvaras av förvaltningar och intresseorganisationer och brytas i kamper mot andra

förvaltningar och intresseorganisationer som värnar andra värden. Och om man inte kan enas ska frågor hissas uppåt i de demokratiska systemen. Med utredningens synsätt, och de förslag som följer med detta synsätt, finns det en stor risk att viktiga politiska avvägningar försvinner från politikernas och medborgarnas synfält. I stället för en situation där argument öppet bryts mot varandra, och där olösta frågor hissas uppåt för avdömning av demokratiskt valda politiker, riskerar konflikter och åsiktsskillnader att sänkas neråt i systemet och avgöras av andra aktörer i informella slutna rum. Detta är särskilt problematiskt vad gäller miljövardshänsyn i skogsnäringen, då det är sannolikt att sådana aspekter systematiskt kommer att underordnas sektorsintressen i en förvaltningsmodell som i första hand tycks utformad för att sopa fundamentala och svåra motsättningar mellan miljö och ekonomi under mattan.

### **Specifika synpunkter**

**Förslag kopplade till åtgärder för att nå nationella mål och internationella åtaganden för biologisk mångfald i skogen**

Skogarna utmed den svenska fjällkedjan är unika i ett europeiskt perspektiv och utredningens förslag att de i stor utsträckning ska långsiktigt skyddas är utmärkt och kommer vara ett viktigt steg i Sveriges internationella åtaganden för skydd av biologisk mångfald.

Att stora representativa områden skyddas som referensområden för forskning om biologisk mångfald, skogsekologi och ekosystemprocesser är ett viktigt perspektiv som bör komplettera de andra skälen som lyfts fram i utredningen.

Dock kommer också skydd (i dess vidaste mening) behövas för större arealer över hela Sveriges yta eftersom skogsekosystemen varierar över landet och dess biologiska mångfald inte kommer gynnas av att fjällskogarna skyddas. Kunskapsläget är något oklart och mer forskning behövs, men mycket tyder på att så kallade kontinuitetsskogar (skogar som inte gått igenom en fas med kalhuggning) har extra stora värden. Detta gör att försiktighetsprincipen bör gälla så att dessa skogar i möjligaste mån undantas från kalhyggesskogsbruk. Det är framförallt i Norrland där sådana skogar fortfarande finns kvar. I mellersta och södra Sverige är skogshistoriken annorlunda och skogens biologiska mångfald utgör en blandning av arter från ett halvöppet landskap och rena skogsarter. Därför behövs andra typer av bedömningar av naturvärden i södra och mellersta Sverige.

Utredningen har flera bra förslag som kan stärka det långsiktiga bevarandet av den biologiska mångfalden i den svenska skogen. Stockholms universitet stödjer t.ex. förslagen att ta fram ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen (avsnitt 9.11, s. 562), att införa skattefrihet vid intrångsersättning (avsnitt 10.4, s. 619) och att ta till vara möjligheten till naturturism i skyddad natur (avsnitt 10.5, ss 627f.).

Nyckelbiotopsinventeringen (kapitel 11, ss. 665ff.) har medfört att ett mycket stort antal små områden med höga naturvärden har identifierats och genom olika mekanismer (t.ex. genom

certifieringsregler) kunnat bli en del lösning kring att Sverige ska kunna nå målet om att skydda skogens biodiversitet. Nyckelbiotopsbegreppet bygger på tanken att naturen är heterogen och att höga naturvärden, både p.g.a. mänskliga aktiviteter men också naturliga förhållanden, finns i vissa avgränsade platser. Genom att identifiera dessa kan man skydda väsentligt mindre områden än man annars hade behövt göra. Det är en metod som utgår ifrån antagandet att man borde kunna bruka det mesta av skogen men ändå ha kvar skogens alla arter. Det finns en hel del stöd i forskningen bakom ett sådant antagande, och Stockholms universitet bedömer att alla strategier som syftar till att både kunna bruka den svenska skogen och bevara dess biodiversitet måste ha någon mekanism för att hitta, skydda och restaurera små områden med störst potential i hela skogslandskapet. I ett framtida system är det dock viktigt att hitta metoder att både dokumentera och säkerställa långsiktigt skydd för många små områden spridda i skogslandskapet med speciellt goda förutsättningar att hysa skyddsvärda arter.

Det är ett utmärkt förslag att en naturvärdesinventering och handlingsplan ska lämnas in tillsammans med avverkningsanmälan (avsnitt 14.1, s. 805). Dock verkar tre veckors handläggningstid (avsnitt 14.4, s. 869) alltför kort i de fall det blir diskussioner om att modifiera anmälan. Det finns uppenbara risker för stress och felbeslut om t.ex. entreprenörer redan är anlitade. Tre veckor är en alltför kort tid för att göra om planer för ett så stort ingrepp som en slutavverkning.

#### Förslag kopplade till åtgärder för att öka tillväxten i skogen

Utredningen föreslår (s. 36) att "regeringen ska besluta om ett nationellt mål för ökad tillväxt i skogen". Vidare menar den (s. 29) att "Det är därför angeläget att sättet att uppfylla målet om en växande cirkulär bioekonomi inte sker på bekostnad av målen om bevarande av biologisk mångfald och vice versa."

Stockholms universitet anser att det är viktigt att inte sätta upp orealistiska mål kring hur mycket skogen ska räcka till vad avser olika produkter t.ex. för papper, byggmaterial och energi. Produktionsökningar kommer med en kostnad i form av risker för vattenkvalitet, biodiversitet och långsiktig produktionsförmåga. Det finns absoluta ekologiska gränser för hur mycket biomassa som kan produceras på en yta och den gränsen är lägre om man samtidigt vill skydda vattenkvalitet, biologisk mångfald samt kunna ha andra verksamheter såsom friluftsliv, turism etc. Det finns en risk att politiska beslut utgår ifrån att det går att ha en ständig tillväxt och öka skogens produktivitet med hjälp av effektivisering och teknikutveckling. Man måste dock beakta att det finns en absolut gräns (även om den kan vara en bit bort). Därför är ett bättre förhållningssätt att man istället utgår ifrån en rimlig förväntning på långsiktig produktion från skogen. Från tidigare vet man att metoder som inte varit hållbara har förändrat delar av skogslandskapet starkt – bekämpning av lövträd, utdikning av sumpskogar, kanalisering av vattendrag för flottning, stora kalhyggen utan naturvårdshänsyn etc. Många ungskogar som växer upp är likåldriga och har bara ett trädslag och saknar många viktiga strukturer för biologisk mångfald.

Istället för att sätta upp mål om tillväxt (och att bestämma att uppfyllandet av biodiversitetsmålet inte får ske på bekostnad av tillväxtmålet) anser Stockholms universitet att det är viktigare att sätta upp en realistisk nivå för långsiktig produktion. Det är bättre att utgå från att resursen är begränsad och anpassa samhällets förväntningar utefter det. Detta sagt, går det givetvis att effektivisera till viss grad både produktion och naturvård, men också att använda skogen på många andra olika sätt. Att sätta upp mål för tillväxt och en tilltro till att det går att ha parallella mål för ökad tillväxt och ökad biodiversitet invaggar oss i föreställningen att när samhället behöver mer resurser från skogen så är det bara att skruva på en knapp så att man ökar produktionen. På sikt kommer inte en "ökad hållbar tillväxt i skogen" kunna genomföras. Därför bör man redan nu tänka långsiktigt. Det är troligt att begreppet "ökad hållbar tillväxt" inte är möjligt att åstadkomma. Det är också viktigt att skilja mellan tillväxt av skog och ekonomisk tillväxt (som inte behöver korrelera).

Vi står inför stora utmaningar med klimatomställning och skogen kan spela en avgörande roll som kolsänka på både kort och lång sikt. Det finns målkonflikter mellan skogens roll som kolsänka och utnyttjandet av produkter från skogen för att substituera t.ex. fossila bränslen. Denna avvägning bör undersökas och olika scenarier tas fram så att man inför politiska beslut kan ha bra underlag kring hur klimatområdet och målet för biologisk mångfald kan nås. Det kan finnas intressanta synergieffekter kring att nå internationella åtaganden om biologisk mångfald och snabbt bindande av koldioxid de närmaste decennierna, som kräver andra styrmedel och stöd till skogsägare som av klimatskäl gör åtgärder för snabb koldioxidinbindning, t.ex. skjuter upp avverkningar. Detta är inte utvecklat i utredningen, vilket också påpekas i avsnittet om avgränsningar (ss. 58ff). Dock kan det ha viktiga implikationer på en del av förslagen som tagits fram.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av tillförordnad universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Ulf Nyman, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.