



UMEÅ UNIVERSITET

Miljödepartementet
Naturmiljöenheten

Remissvar – Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73)

Miljödepartementet har anmodat Umeå universitet att yttra sig över remissen Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (SOU 2020:73). Remissvaret har utarbetats av Camilla Sandström (Statsvetenskapliga institutionen), Stefan Jansson (Institutionen för fysiologisk botanik) samt Stig-Olof Holm och Jon Moen (Institutionen för ekologi, miljö och geovetenskap). Dekan för Teknisk-naturvetenskaplig fakultet har fastställt remissvaret.

Sammanfattning

Umeå universitet välkomnar skogsutredningens problemlösande ambition för att bemöta den relativt sett höga konfliktnivån i skogsdebatten. En viktig del i denna ambition är ett kunskapsbaserat förhållningssätt och ett försök att ta ett helhetsgrepp på skogspolitiken. Synpunkter på nyttjande av skogens resurser karakteriseras emellertid av ett stort antal målkonflikter och skilda värderingar. Det kan t ex röra sig om produktion vs biologisk mångfald (t ex i diskussioner om bioekonomin), avvägningar mellan olika ekosystemtjänster (t ex virke vs rekreation), intressen från olika grupper i samhället (t ex skogsnäringen vs rennäringen), olika syner på tidsramen (t ex rörande skogens klimatnytta), olika systemavgränsningar (t ex bestånd vs landskap), skillnader i ägande och i omfattningen av äganderättens gränser, synen på det privata och det allmänna, och skillnader i grundvärderingar (t ex antropocentrism vs ekocentrism). Det är svårt, för att inte säga näst intill omöjligt för en enskild utredning att hantera alla dessa aspekter. Här har utredningen inte heller nått ända fram i alla sina delar och många förslag utmynnar därför i förslag på nya utredningar. För att komma vidare anser Umeå universitet att det behövs ett tydligt politiskt ställningstagande om vad skogen ska användas till. Umeå universitet anser därför att en parlamentarisk beredning bör tillsättas för att lösa målkonflikter mellan politikområdena.

Kommentarer och ändringsförslag

Givet behovet av en parlamentarisk utredning lämnar Umeå universitet primärt synpunkter på utredningens huvudsakliga delar, dvs:

1) Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi?

För att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden om biologisk mångfald i skogen föreslår utredningen att arbetet med bevarande av biologisk mångfald i skogen ska samlas i ett nationellt handlingsprogram. Det förväntas leda till mer av helhetsyn på skogen avseende behov, prioriteringar och skötsel. Handlingsprogrammet ska även inkludera näringens ansvar och frivilliga insatser.

Det är ett i många avseende viktigt förslag, inte minst eftersom det förutsätter att politiken, dvs vilka mål som ska nås och hur de ska implementeras måste tydliggöras. Det kan i sin tur ge vägledning för

UMEÅ UNIVERSITET

närings och enskilda markägare vad gäller planering och skötsel av enskilda fastigheter. Men för att det ska vara möjligt krävs även att det finns en samsyn kring vilka kriterier som ska och kan rapporteras på nationell samt internationell nivå. Detta saknas i dagsläget och förutsätter inte enbart tydliga mål utan även omfattande forskning för att kunna precisera mål och metoder för att följa upp och fastställa om målen uppnåtts.

Här hade det varit önskvärt om utredningen i högre utsträckning hade pekat på insatser utöver avsättningar för hur den biologiska mångfalden i den brukade skogen (ca 80 % av marken) kan öka, se till exempel de förslag som framförts inom ramen för IPBES regionala och globala rapporter vad gäller utformningen av såväl styrmedel som skötselåtgärder. Forskning, bl a från Umeå universitet, har till exempel visat att ett större inslag av trädarter har positiva effekter på både den biologiska mångfalden och många andra ekosystemtjänster. Vidare ger så kallad blandskog ett större skydd mot klimatbetingade skogsskador, såsom stormfällning, torka, insektsangrepp, rottröta och brand. Skogsskötselåtgärder för att överföra bestånd från monokulturer till blandskog skulle också öka skogens resiliens samt öka kolinlagringen i marken.

Här kan den särskilda utredare som utredningen föreslår ska fungera som en oberoende, fristående samordnare för att leda dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet fylla en viktig funktion i den fortsatta processen att styra skogen i hållbar riktning och omsätta handlingsprogrammet i praktiken. Forskning visar att även om det Nationella Skogsprogrammet till stora delar fungerade väl, fanns det ingen beredskap inom politiken att hantera de resultat som programmet presenterade. Umeå universitet anser därför att det finns behov av att pröva andra modeller för styrning i likhet med den modell som utredningen föreslår. Det förutsätter att mandatet är tydligt formulerat och att det finns ett starkt stöd i politiken för att en sådan här funktion ska kunna tillsättas och fungera som avsett.

Även förslaget om ett vetenskapligt råd med liknande funktion som Klimatpolitiska rådet skulle om det utformas för att se till skogens alla delar och inte enbart de naturvårdsbiologiska delarna kunna bistå med att granska skogspolitikens genomförande i syfte att nå politiskt fastställda målsättningar.

2) Hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer

Forskning vid bland annat Umeå universitet visar att ett ökat inslag av frivillighet vid formellt skydd av skog kan skapa incitament för enskilda markägare att bidra till skydd av biologisk mångfald. Det kan även bidra till ökad tillit mellan markägare och myndigheter och således minska den idag ofta konfliktfyllda relationen som präglar etableringen av formellt skydd av skog och mark. Det finns således mycket som talar för att en sådan modell skulle kunna utvecklas och prövas i större skala. Det förutsätter emellertid att de farhågor som har rests inför en sådan modell också kan avväjas såsom att kvaliteten på den skyddade skogen, legitimiteten för modellen bland alla aktörer och inte minst att berörda aktörer förmår bejaka modellen och ta ett stort ansvar för att bidra till dess genomförande. För att en modell med ökat inslag av frivillighet ska fungera är det därför nödvändigt att den utformas på ett sådant sätt att den är möjlig att utvärdera utifrån såväl ekologiska som sociala kriterier, dvs att den både tar hänsyn till kvaliteten av skyddet och markägarnas och andra aktörers tilltro till arbets sättet. Det är även nödvändigt att se över den ekonomiska ersättningen eftersom forskning har visat att ersättning men inte minst beskattningssystemet vid formell avsättning av skog har verkat avskräckande för markägare att avsätta skog. Det blir kontraproduktivt om enskilda skogsägare upplever att det finns ett ekonomiskt incitament att undvika att sköta sin skog så att höga naturvärden skapas. Umeå universitet tillstyrker därför att frågan utreds vidare för att metoden ska kunna anses tillräckligt ekonomiskt attraktiv.

3) Se över statens roll när det gäller nyckelbiotoper

Det är viktigt att nyckelbiotopsinventeringen ersätts av en högkvalitativ inventering. Data om områden med höga naturvärden är mycket värdefulla för naturvårdsplanering och forskning, för tillståndsbeskrivning och uppföljning. Umeå universitet anser att det är viktigt att den kunskap som,

UMEÅ UNIVERSITET

med statliga medel, har byggts upp kring förekomsten av värdefulla skogar inom ramen för nyckelbiotopsinventeringen inte går förlorad oavsett vilka administrativa beslut den kunskapen tidigare har föranlett. Om skogsägare blir ekonomiskt direkt drabbade av dessa beslut, eller indirekt genom hantering inom certifieringssystem, bör dessa problem lösas snare än att kvaliteten i inventeringsarbetet minskas.

4) Finna balans mellan brukande och skydd i fjällnära skog

Umeå universitet instämmer i utredningens analys att Sverige har ett internationellt ansvar att på olika sätt bevara intakta landskap i den fjällnära regionen. Universitetet anser emellertid inte att utredningen i tillräcklig utsträckning analyserat vare sig de juridiska eller ekonomiska konsekvenserna av förslaget att formellt skydda ett omfattande område i fjällregionen. Frågan belyses primärt ur ett markägarperspektiv och förmodad landsbygdsutveckling, men tar inte tillräcklig hänsyn till de samiska rättigheterna i området, och hur ett ökat tryck på redan sårbar natur i området riskerar att påverka rennäringen negativt, samt hur ökad press på marken nedanför fjällområdet genom att till exempel utnyttja Sveaskogs marker som utbytesmarker också riskerar att påverka rennäringen negativt.

Frågan är också om det är samhällsekonomiskt lönsamt att avsätta så mycket medel för att skydda en typ av skog, vad blir över för att skydda andra områden i andra delar av landet? Här hade man gärna kunnat undersöka möjligheterna att till exempel bruka med andra metoder (ex. hyggesfritt) för att på så sätt hitta nya metoder för att bruka skogen men ändå bevara trädkontinuiteten.

Det saknas även en analys utifrån ett styrningsperspektiv. Inrättandet av naturreservat och nationalparker innebär ofta en övergång från lokalt styre till statligt styre, en utveckling som inte sällan skapar konflikter och som inte alltid gynnar lokala inifrånperspektiv, behov och utgångspunkter utan snarare utifrånperspektiv, eller till och med urbana perspektiv som kan stå i motsatsställning till de lokala och rurala behoven. Här finns en möjlighet att öppna upp för alternativa styrformer som inkluderar det lokala och regionala perspektivet. Det räcker att studera utvecklingen i vårt grannland Norge för att öka kunskapen om hur lokala aktörer kan inkluderas i förvaltningen av mark och vatten.

5) Mål för ökad hållbar tillväxt och bioekonomisk strategi

Utredningens pekar på att skogsnäringen har en nyckelroll i en växande cirkulär bioekonomi och att det behövs en ökad hållbar tillväxt i skogen för att kunna möta framtidens behov av biomassa. I utredningen talas det återkommande om behovet av att öka den hållbara tillväxten i skogen för att möjliggöra de olika behov som finns av skogen för att upprätthålla miljömässiga, ekonomiska och sociala mål. Utredningen föreslår att strategier och handlingsplaner för ökad hållbar tillväxt tas fram, vilket är ett första steg eftersom en hållbar tillväxt är viktig, men behovet av ekonomiska styrmedel berörs knapphändigt. Vi vill här påpeka behovet forskning och utveckling för att möjliggöra tillväxt i produktionen, t ex genom bättre plantmaterial, bättre metoder för att undvika skogsskador m m

Ett annat problem är hur man ska identifiera hållbar tillväxt. Innebär det bara att man ska avverka mindre än tillväxten, eller innebär en hållbar tillväxt också att andra värden såsom den biologiska mångfalden ska bevaras eller att kolinlagringen ska öka för att minska klimatpåverkan? Detta tydliggör de grundläggande målkonflikter som vi kommenterar ovan. Ett exempel på en debatt kring bioekonomisk strategi handlar om skogens roll i klimatarbetet. Ska man se bioenergi som en klimatneutral energiform, vilket stöds av forskning som ser skogen i ett 100 års perspektiv, eller ska man se på bioenergi som ett energislug som bidrar till utsläpp av CO₂ till atmosfären, vilket stöds av forskning fokuserat på de omställningar och anpassningar som måste göras inom 10-20 år för att nå t ex Parisavtalet? Tidsperspektiven och systemavgränsningarna är avgörande och måste tydliggöras.

En bioekonomisk strategi borde också fokusera på efterfrågan och inte bara på tillgången av en naturresurs. Det är svårt att uppnå ökad tillväxt i skogen för att möta ett ökat behov av biomassa utan att påverka andra värden och nyttor från skogen negativt. Man bör då problematisera behovet av



biomassa. Finns det samhällsomställningar som minskar den framtida behovet av biomassa och som därmed kan göra det enklare att hantera målkonflikterna? Detta kräver politiska ställningstaganden kring samhällsomställningen till ett mer hållbart samhälle.

Yttrandet har fastställts efter föredragning av kanslichef Åsa Boily.

Mikael Elofsson
Dekan

Expedieras till
Miljödepartementet
Registrator
Camilla Sandström
Stefan Jansson
Stig-Olof Holm
Jon Moen

Signature page

This document has been electronically signed
using eduSign.

eduSign