



Miljökommunikation

POLICY BRIEF # 1 • NOVEMBER 2019

Skogens roll i klimatomställningen

– Att välja vägar framåt

År 2017 antog riksdagen ett klimatpolitiskt ramverk som syftar till att ställa om Sverige till världens första fossilfria välfärdsland. Sveriges klimatpolitiska vision innebär att landets utsläpp av växthusgaser ska minska till netto-noll år 2045, för att därefter bli negativa. Skogen har tillskrivits en nyckelroll i denna fossilfria samhällsomställning. För att möjliggöra utfasningen av fossila bränslen och långsiktigt nå negativa utsläpp, läggs stort fokus på att öka produktionen av skogsråvara och träbaserade produkter samt förstärka den naturliga inlagringen av koldioxid i skog och mark.

Bioekonomi är ett begrepp som ofta används i diskussionerna om skogens roll i Sveriges klimatomställning. Begreppet har under de senaste tio åren fått stort politiskt genomslag världen över och i Europa förknippas bioekonomin främst med en omställning från en fossilbaserad till en biobaserad ekonomi. I Sverige och andra skogsrika länder lyfts bioekonomin fram som en positiv samhällsvision och lösning på många av vår tids hållbarhetsutmaningar. Bioekonomi används ofta synonymt med hållbarhet, och omgärdas av stor teknioptimism och

förhoppningen att förnyelsebara material och produkter från skogen ska möjliggöra en klimatneutral tillväxt.

Även om tilltron till skogens roll i klimatomställningen är stor, ifrågasätter nu allt fler forskare såväl som miljöorganisationerna bioekonomins långsiktiga hållbarhet. Många menar att en omställning som vilar mot teknikutveckling och ekonomisk tillväxt riskerar att skapa nya miljöproblem och förbise ekologiska och sociala perspektiv på skogen som plats, resurs och livsmiljö.

Att den svenska skogspolitiken kantas av djupgående målkonflikter och ideologiska skiljelinjer har blivit tydligare i takt med skogens alltmer framträdande roll i klimatomställningen. Sveriges fossilfria samhällsomställning är ett politiskt projekt som rymmer motstridiga intressen, värderingar och kunskaper. I denna policybrief avser vi blottlägga dessa motstridiga perspektiv och därmed stimulera till inkluderande samtal kring bioekonomins innehåll, riktning och konsekvenser för skogens olika aktörer och värden, såväl som för Sveriges arbete mot fossilfrihet.

REKOMMENDATIONER

+ Tydliggör och acceptera konkurrerande synsätt på bioekonomin

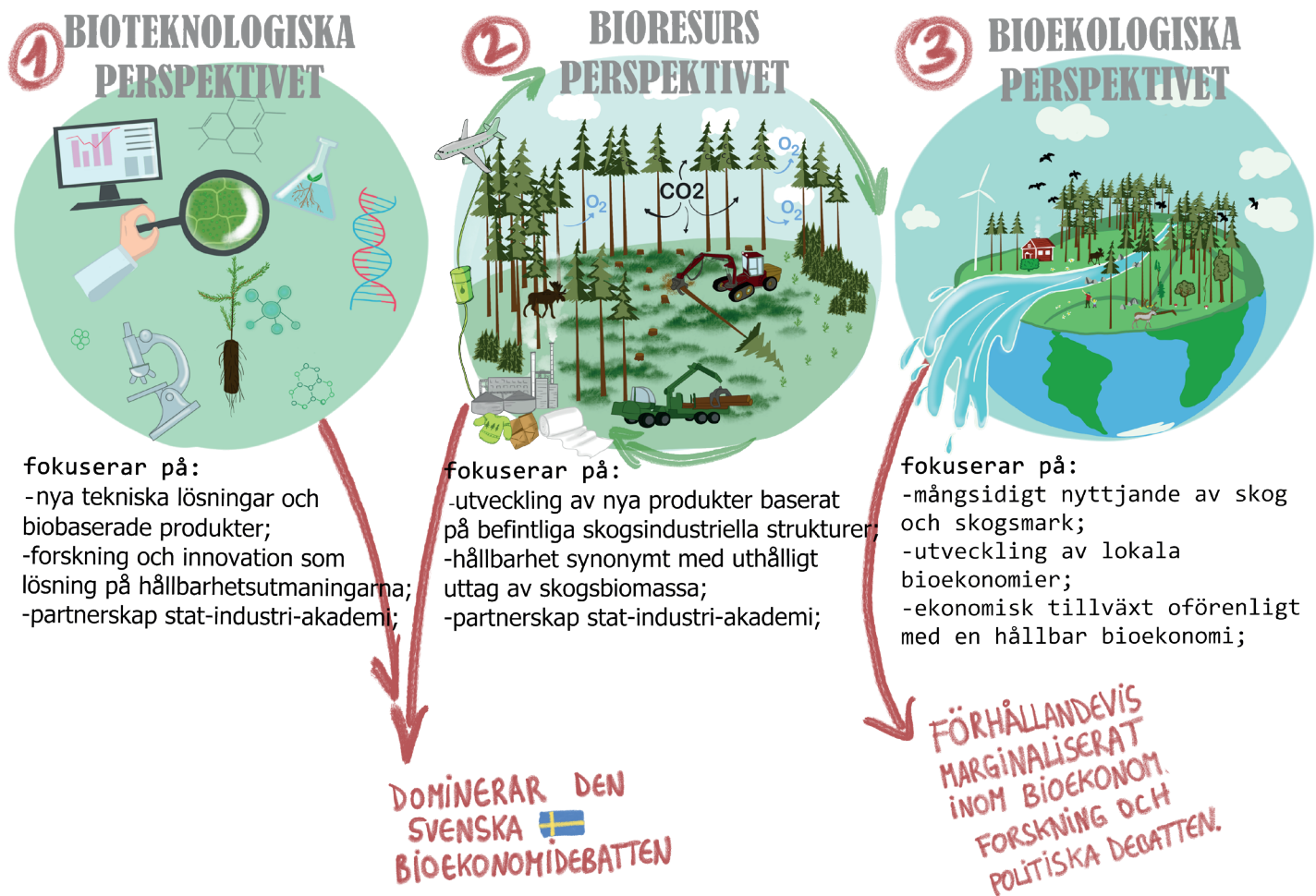
Att tydliggöra konkurrerande synsätt på bioekonomin är en förutsättning för att hantera målkonflikter och uppnå en klimatomställning som balanserar olika skogspolitiska visioner, mål och intressen.

+ Överge idén om samsyn som mål och medel i klimatomställningen

Ambitionen att alla aktörer ska enas kring skogens roll i den fossilfria samhällsomställningen riskerar att dölja snarare än att lösa konflikter och tränga undan alternativa synsätt.

+ Styrning mot hållbara bioekonomier kräver öppen och bred debatt kring olika vägval

Styrning mot hållbara bioekonomier kräver en inkluderande och sammanhållen klimatpolitisk diskussion på flera samhällsnivåer som resulterar i tydliga politiska ställningstaganden kring vad som ska ställas om, av vem, och hur.



■ Tydliggör och acceptera konkurrerande synsätt på bioekonomin

I den samhällsvetenskapliga litteraturen har tre bioekonomiska perspektiv identifierats som i olika grad återkommer i den svenska debatten kring skogens roll i det klimatpolitiska arbetet:

- 1) Det bioteknologiska perspektivet fokuserar på forskning, innovation och kommersialisering. Omställningen från en fossilintensiv till en förnyelsebar ekonomi bygger här på ett nära samarbete mellan naturvetenskaplig och teknisk forskning liksom skogsindustrin. Företrädare för detta perspektiv sätter stor tilltro till nya tekniska lösningar för att komma tillrätta med hållbarhetsutmaningarna.
- 2) Det bioresursfokuserade perspektivet riktar ljuset på skogen som förnybar resurs där omställningen bygger på ersättandet av fossilbaserade resurser med biologiska. Skogliga råvaror och befintliga skogsindustrier utgör utgångspunkten för bioekonomin och stor tilltro sätts till forskningens och teknikens möjlighet att realisera skogens potential. Hållbarhet är framförallt förknippat med ett uthålligt och intensifierat uttag av skogsbiomassa.

- 3) Det bioekologiska perspektivet tillhör ett mer samhällskritiskt projekt. Från detta perspektiv är fortsatt ekonomisk tillväxt inte är förenlig med en hållbar bioekonomi. Fokus ligger istället på minskad konsumtion, omfördelning av resurser och lokal utveckling. För att möjliggöra en levande landsbygd utforskas nya skogliga värden som kan utvecklas av lokala markägare och företag.

De bioteknologiska och bioresursfokuserade perspektiven är rotade i natur- och ingenjörsvetenskaperna och har hittills dominerat den svenska bioekonomidebatten. Statens funktion är att ingå partnerskap med industri och akademi, investera i forskning och teknik, och stimulera nya värdekedjor och marknader för grön tillväxt.

Det bioekologiska perspektivet är mer omvälvande då det inbegriper nya sätt att tänka och leva, både kollektivt och individuellt. Perspektivet har sin grund i tvärvetenskaplig forskning och har under senare år lyfts fram alltmer av miljö rörelsen och mångbruksintressen, vilka förespråkar ett mer månsidigt nyttjande av skogsmarken. Synsättet pekar på behovet av statlig reglering för att bevara naturvärden,

minskad produktion och konsumtion av kortlivade skogsprodukter, samt utvecklandet av lokala bioekonomier baserat på skogens många olika produkter och värden.

Skiljelinjerna mellan dessa synsätt tydliggör att bioekonomin är ett samhällsprojekt som rymmer olika politiska visioner och vägval. Meningarna går isär om vad som ska ställas om och av vem, hur privata och allmänna skogliga värden ska balanseras, och med vilka medel som omställningen ska ske.

➤ Överge idén om samsyn som mål och medel i klimatomställningen

Liksom hållbarhet är bioekonomi ett mångbottnat begrepp. Vad som betraktas som en hållbar bioekonomiomställning formas till stor del av de som deltar i de politiska samtalen. Vems perspektiv som får företräde i den samhällspolitiska debatten är en fråga om makt. För att bioekonomin ska vinna demokratisk legitimitet är det viktigt att maktrelationerna som avgör vilket perspektiv som ges företräde synliggörs.

Bioekonomins innehåll och visioner förhandlas just nu i olika skogsrelaterade processer runt om i landet, bland annat inom ramen för Sveriges nationella och regionala skogsprogram liksom den klimatpolitiska plattformen Fossilfritt Sverige. Samsyn mellan skogssektorns aktörer är ofta en central målsättning i dessa processer. För att möjliggöra utfasningen av fossila bränslen och produkter menare många att det krävs ett strategiskt partnerskap mellan stat, industri och akademi.

Samtidigt som denna nya form av korporativism kan gynna den fossilfria omställningen, är risken överhängande att ett för nära samarbete mellan stat, industri och akademi blir exkluderande. Lösningar som inte förordas av dessa tre huvudaktörer riskerar att hamna utanför den skogs- och klimatpolitiska dagordningen.

Forskning visar att frågor relaterade till bl.a. klimatanpassning av skogsbruket, rennärning och icke-monetära värden såsom biologisk mångfald, tystnad, motion och andlighet blir marginaliserade. Dessa frågor utgör viktiga begränsningar såväl som möjligheter för hur bioekonomin tar form och kan utvecklas på kort och längre sikt i olika delar av landet. Att diskutera dessa frågor separat kan skapa orealistiska förväntningar på skogens roll i klimatomställningen.

Samhällsvetenskaplig forskning påvisar vikten av att låta mål- och intressekonflikter ta plats i det politiska samtalet. Samhällsförändring skapar ofrånkomligen vinnare och förlorare, också i skogen. Ur detta perspektiv är samsyn som mål och medel problematisk då det riskerar leda till bristande demokratisk legitimitet för beslut och åtgärder kopplade till den fossilfria omställningen.

➤ Styrning mot hållbara bioekonomier kräver öppen och bred debatt kring olika vägval

Att belysa flera perspektiv innebär inte bara att konfliktytor blottläggs. Det innebär också möjligheter att upptäcka synergier mellan olika bioekonomiska visioner samt att hantera och bemöta olika problembeskrivningar och orosmoment.

Vikten av att lyssna till olika aktörers perspektiv har alltmer uppmärksammats av ansvariga myndigheter. Naturvårdsverkets konstaterade nyligen i en rapport till regeringen att en lyckad klimatomställning kräver att alla delar av samhället involveras och att hänsyn tas till andra hållbarhetsmål.

För att vinna demokratiskt stöd för den fossilfria omställningen och styra mot hållbara bioekonomier behövs ett politiskt samtal om begränsningar, risker och fördelningspolitiska effekter som olika vägval kring skogen bär med sig. Skogsstyrelsen betonar i sin statusrapport om skogens ekosystemtjänster behovet av integrerade analyser av bioekonomiomställningens åtgärder och styrmedel, och hur dessa påverkar olika ekosystemtjänster och värden.

För att öppna upp den politiska debatten behöver samtalen breddas från näringspolitiska perspektiv och fokus på skogsindustriella möjligheter till angränsande politikområden (t.ex. energi-, landsbygds-, rennärings-, klimatanpassnings- och miljöpolitiken).

Genom att belysa skogens roll i den fossilfria omställningen utifrån olika sakpolitiska perspektiv kan vi fånga upp skogliga målkonflikter och synergier mellan ökad biomassautvinning, turism, kolinlagring, klimatanpassat skogsbruk, och skogens icke-monetära värden (ex. biologisk mångfald, tystnad, återhämtning, motion, andlighet). Dessa angränsande frågor utgör möjligheter såväl som begränsningar för hur bioekonomin kan ta form och omsättas i praktiken. De är därmed avgörande för Sveriges fossilfria omställning.

En sammanhållen diskussion behöver också föras på myndighetsnivå så att mål- och intressekonflikter mellan såväl som inom ansvariga myndigheter åskådliggörs och hanteras. Detta är ett resurskrävande arbete som kräver politiska riktlinjer och medel.

På regional nivå pågår ett tillväxtpolitiskt strategiarbete vilket bör integreras med de regionala skogsprogrammen liksom regionernas bredare hållbarhetsarbete. Det skulle möjliggöra en sammanhållen diskussion också på regional nivå vilket minskar risken för att regionala näringsintressen premieras på bekostnad av andra samhällspolitiska mål, såsom miljömålen. En sådan diskussion underlättar utvecklandet av hållbara bioekonomier utifrån regionala förutsättningar. >>

>> På lokal nivå är enskilda markägare viktiga aktörer då de genom sitt brukande kan gynna respektive missgynna olika skogliga värden. De kan verka för ökad kolinlagring i skog och mark, samt anpassa sitt skogsbruk till ett klimat i förändring genom att skapa olikåldriga skogar med blandade träslag och ökat lövinslag. Detta sprider riskerna kopplade till ett förändrat klimat (bränder, stormar, förändrade nederbördsmonster, insektsangrepp) för den enskilda markägaren. Ur ett samhällsperspektiv innebär det en säkrare långsiktig tillgång till biomassa såväl som till icke-monetära skogliga värden.

På lokal nivå är också kommuner viktiga aktörer. Kommunägda skogar är ofta viktiga rekreationsområden som förvaltas utan större ekonomiska avkastningskrav, vilket innebär möjlighet att kombinera skogens kolinlagrande funktioner med det bredare kommunala klimat- och hållbarhetsarbetet. Baserat på lokala skogliga förutsättningar kan kommuner också bidra till utvecklandet av hållbara lokala bioekonomier. Genom upphandling kan kommuner t.ex. bidra till etablerandet av lokala marknader för skogsbaserade produkter, tjänster och värden.

OM FORSKNINGSPROJEKTET

Att ställa om: värderingar och skogliga intressekonflikter i omställningen till en biobaserad ekonomi

I projektet undersöker vi hur den svenska bioekonomi-omställningen tar form, samt hur omställningen kan genomföras för att möta globala miljöutmaningar utan att göra avkall på hållbarhet, transparens och delaktighet. Projektet grundar sig i kritisk samhällsvetenskaplig miljöforskning. Vi använder oss av diskursteoretiska analysverktyg och olika kvalitativa forskningsmetoder, såsom deltagarobservationer, dokumentanalys och intervjustudier.

Projektid: 2017-2021 **Finansiär:** Formas
Mer om projektet: www.slu.se/bioeconomy

Projektledare, huvudförfattare och kontaktperson:

Sara Holmgren, sara.holmgren@slu.se, forskare i miljö-kommunikation vid institutionen för stad och land, SLU.

Projektdeltagare och medförfattare:

Klara Fischer, klara.fischer@slu.se, forskare i landsbygds-utveckling vid institutionen för stad och land, SLU.

Eva Lövbrand, eva.lovbrand@liu.se, universitetslektor vid institutionen för TEMA/Centrum för klimatpolitisk forskning, Linköpings universitet.

LÄS MER

- Ahlqvist, T. & Sirviö, H. (2019). Contradictions of Spatial Governance: Bioeconomy and the Management of State Space in Finland. *Antipode*, 51: 395-418.
- Grundel, I. & Dahlström, M. (2016). A Quadruple and Quintuple Helix Approach to Regional Innovation Systems in the Transformation to a Forestry-Based Bioeconomy. *Journal of the Knowledge Economy*, 7(4): 963-983.
- Hausknost, D., Schriefl, E., Lauk, C. & Kalt, G. (2017). A Transition to Which Bioeconomy? An Exploration of Diverging Techno-Political Choices. *Sustainability*, 9(4): 669.
- Hodge, D., Brukas, V. & Giurca, A. (2017). Forests in a bioeconomy: Bridge, boundary or divide? *Scandinavian Journal of Forest Research*, 32(7): 582-587.

- Mustalahti, I. (2018). The responsive bioeconomy: The need for inclusion of citizens and environmental capability in the forest based bioeconomy. *Journal of Cleaner Production*, 172: 3781-3790.
- Naturvårdsverket (2019). Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. *Rapport 6879*, Stockholm.
- Pfau, S. F., Hagens, J. E., Dankbaar, B. & Smits, A. J. M. (2014). Visions of Sustainability in Bioeconomy Research. *Sustainability*, 6(3): 1222-1249.
- Skogsstyrelsen (2018). Skogens ekosystemtjänster – status och påverkan. *Rapport 2017/13*, Jönköping.
- Tillväxtanalys (2016). Bioekonomi – ett växande begrepp internationellt. *Svar Direkt 2016:16*, Östersund.



Sveriges lantbruksuniversitet • institutionen för stad och land • avdelningen för miljökommunikation
Box 7012 750 07 Uppsala • www.slu.se/mk • mk@slu.se • [@ec_sl](https://twitter.com/ec_sl)

FOTON: PXHERE, PUBLIC DOMAIN; JENNY SVENNÄS GILLNER, SLU. ILLUSTRATION: ALEX GIURCA.