

## ATT STYRA OMFATTANDE SAMHÄLLSOMVANDLINGAR: HINDER OCH MÖJLIGHETER

KARIN BELAND LINDAHL

OLIKA MÄNNISKOR OCH INTRESSEGRUPPER ser på hinder och möjligheter på skilda sätt. En av de största utmaningarna när samhället ska ställas om är att hantera intresse- och målkonflikter på sätt som upplevs som riktiga och rättvisa. De här två exemplen illustrerar olika typer av intresse- och målkonflikter. Det finns många fler. Men gemensamt för dem alla är att de måste åtgärdas på rätt nivå – eller på flera nivåer – och med åtgärder som inte samtidigt skapar nya hållbarhetsproblem i andra delar av systemet.

### BATTERIER, MINERALER OCH SAMISK MARKANVÄNDNING

*Exempel 1:* Behovet av mineraler för att kunna elektrifiera samhället och minska utsläppen av växthusgaser förväntas öka drastiskt. Detta leder till större efterfrågan av metaller och nya gruvor. Många mineralrika områden i Sverige ligger i Sápmi, dvs. i det geografiska område där samerna traditionellt har bott och idag bedriver renskötsel. Gruvor och den infrastruktur som behövs för att bryta och transportera malmen tar stora markområden i anspråk. I Sverige har detta lett till ett ökat antal svårösta markanvändningskonflikter mellan gruvföretag, stat och samebyar.

Konflikterna bottnar i olika värderingar och visioner om vad som utgör en hållbar framtid, om vems behov och förståelse av landskapet som ska ges företräde och vilka ekosystemtjänster som ska prioriteras. Liknande konflikter finns med andra lokala aktörer på ställen där nya gruvor ska etableras, men samerna är ett urfolk med en särskild rättslig ställning. Det gör att den svenska staten har ett särskilt ansvar för att se till att deras rättigheter respekteras. Trots detta är de samiska rättigheterna svagt utvecklade i den svenska lagstiftningen och de är dåligt integrerade i den tillståndsprocess som styr gruvetablering. Samernas möjligheter att hävda sina intressen är därför begränsade, något som i sig är en källa till konflikt. Många statliga utredningar har tillsatts om samiska rättigheter till mark och vatten, men relativt lite har kommit ur dem. Den svenska statens strategi i förhållande till gruvkonflikterna har hittills fokuserat på lokala samråd och dialog. Idag finns ett flertal projekt som prövar nya former för dialog och deltagande planering. På vissa platser undersöks hur digitala kartverktyg kan användas för att dokumentera och åskådliggöra traditionell samisk kunskap och markanvändning. Kartorna kan sedan utgöra underlag för samråd, förhandling och planering och stärka de samiska aktörernas ställning. Projektet visar hur nya samverkansprocesser och digitala verktyg kan användas i praktiken. Men för att förändra de maktrelationer som i slutändan avgör vems synsätt som får företräde, dvs. om det blir gruva eller renbete, behövs förändringar i lagstiftningen. Forskare menar att de samiska rättigheterna behöver skärpas



*Efterfrågan på mineral förväntas öka när samhället ska ställas om och elektrifieras. Mer mineralprospektering och fler gruvor leder till markanvändningskonflikter, inte minst i det samiska området. Kiirunavaara och järnmalmgruvan i tätorten Kiruna. Här började det brytas järnmalm redan under slutet av 1600-talet och den är fortfarande en av Sveriges viktigaste gruvor. Det började som ett dagbrott men har med tiden utvecklats till en underjordsgruva. Foto: Arild Vågen, CC BY.*

och integreras bättre i både miljö- och minerallagstiftning. Olika verktyg och åtgärder, på olika nivåer, förutsätter alltså varandra. Utan ett lagstöd i ryggen är det svårt för samebyarna att hävda sina intressen i samråd med företag och stat.

## MÅLKONFLIKTER OCH KAMPEN OM SKOGENS KOL

**Exempel 2:** Efterfrågan på skogliga ekosystemtjänster ökar när klimatfrågan kliver in i skogspolitiken. Skogen kan tillhandahålla bioenergi, erbjuda råvara som kan ersätta fossila material, absorbera koldioxid och lagra kol. Skogen har en viktig roll att fylla i den framväxande bioekonomin. Men avverkad skog och skogsmark släpper även ut kol till atmosfären, och vad händer med den biologiska mångfalden som redan är hotad? Och skogen som plats för rekreation, jakt, bärplockning och renbete? Vet vi hur skogen bäst ska användas för att klimatmålen ska nås?

I Sverige och EU finns politiska mål om att utveckla en konkurrenskraftig bioekonomi samtidigt som den biologiska mångfalden värnas, klimatet räddas och andra ekosystemtjänster främjas. Forskare har visat att den svenska skogspolitiken lider av något som kan kallas målinflation. Den bottnar i en optimistisk syn att det mesta går att förena och förhoppningen om att det går att ”få ut mer av allt”. De som



*Hur ska skogen bäst användas i klimatomställningen? Skogens roll som leverantör av en hel massa andra ekosystemtjänster överskuggas ofta av skogsbrukets råvarubehov och fokus på ökad produktion. Men i den så kallade bioekonomin behövs skogen också för en mängd andra alternativa ändamål. Detta leder till målkonflikter och ett ökat tryck på skogen. Foto: Håkan Tunón.*

vill avverka mer skog argumenterar för att skogen gör mest klimatnytta om produktionen ökas. Andra hävdar att den stående gammelskogens kolförråd är viktigare för klimatet just nu. Kombinationen av många, och delvis oförenliga mål, gör att genomförandet av politiken går trögt. Det uppstår ett implementeringsunderskott – alla mål uppnås inte. Och då är det ofta de ekosystemtjänster som inte ger direkt ekonomisk vinning, exempelvis kolförråd i gammal skog och den biologiska mångfalden, som får stryka på foten.

Det här exemplet visar att det råder oenighet om den bästa vägen att nå klimatmålen. Men det illustrerar också att det finns målkonflikter i den svenska skogspolitiken. Genomförandet av ett mål, till exempel ökad produktion av biomassa till bioenergi, kan riskera genomförandet av ett annat mål, exempelvis bevarad biologisk mångfald. Sedan finns det vissa mål som kan samverka och tillsammans bidra till en ökad målpåfyllelse. Ökad kollagring i skyddad gammelskog gynnar ju även den biologiska mångfalden, och ökad virkesproduktion kan både gynna ekonomin och leda till klimatnytta om trä ersätter plast. Det är lättare och roligare att prata

om målen som samverkar. Målkonflikterna sopas gärna under mattan, och det finns inga enkla lösningar för hur de ska lösas. Men genom att lyftas fram och synliggöras kan de debatteras och hanteras inom ramen för det demokratiska systemet. Den svenska skogspolitiken bygger på en hög grad av frivillighet, och deltagandeprocesser har sedan länge använts för att försöka hantera motstående intressen och mål. Flertalet processer har dock inte haft den kvalitet som är nödvändig för att de ska upplevas som rättvisa och legitima. Alla aktörer har inte alltid varit representerade på likvärdiga sätt, och många aktörer har saknat resurser att kunna delta effektivt. Bra deltagandeprocesser förutsätter tydliga mål, bred representation och jämbördig fördelning av resurser, makt och inflytande. Men även med den bästa processledningen är det tveksamt om dialog mellan de berörda aktörerna kan lösa upp målkonflikterna i den svenska skogspolitiken. I slutändan så är ju frågan om vilka mål som ska prioriteras en politisk uppgift som bör hanteras av de folkvalda på den nationella nivån. Här krävs alltså ett aktivt politiskt ledarskap.

### LÄSA MER

#### Mineraler och samisk markanvändning

- Beland Lindahl, K., Johansson, A., Zachrisson, A. & Wiklund, R. 2018. Competing pathways to sustainability? Exploring conflicts over mine establishments in the Swedish mountain region. *Journal of Environmental Management* 218:402–415.
- Raitio, K., Allard, C. & Lawrence, R. 2020. Mineral extraction in Swedish Sápmi: The regulatory gap between Sami rights and Sweden's mining permitting practices. *Land Use Policy* 99:105165.
- McDonagh, J. & Tuulentie, S. (red.). 2020. Sharing knowledge for land use management – decision-making and expertise in Europe's Northern periphery. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.

#### Målkonflikter och kampen om skogens kol

- Beland Lindahl, K., Sténs, A. Sandström, C., Johansson, J., Ranius, T. & Roberge, J.M. 2017. The Swedish forestry model: more of everything? *Forest Policy and Economics*, 77:44–55.
- Johansson, J. 2018. Collaborative governance for sustainable forestry in the emerging bio-based economy in Europe. *Environmental Sustainability* 32:9–16.