

Maktkamp om skogbrukets klimaeffekt

Håkon Aspøy, Håkon Stokland, Ulrika Lein, Olve Krange og Ketil Skogen

«Kunnskapsbasert naturforvaltning» er et mantra som myndigheter og næringsaktører ustanselig gjentar. Men det er ikke nødvendig å studere norsk naturforvaltning særlig inngående for å oppdage at den praktiske forvaltningen – altså hva som faktisk gjøres med naturen – ikke har et entydig kunnskapsgrunnlag. Det som presenteres som et faglig fundament, er ofte et målrettet utvalg fra forskning og andre kilder.

Et aktuelt eksempel er myndighetenes og skogbruksorganisasjonenes argumentasjon for et mer intensivt skogbruk – det vil si flatehugst, monokulturer og gjødsling – som et ledd i arbeidet mot klimaendringer. Dette ble sterkt fremhevet i Hurdalsplattformen, og Ap og Sp ble enige om å kutte i bevilgningen til skogvern. At strategien har begrenset støtte blant skogforskere, kom godt frem i en reportasje om skogplanting i Dagens Næringsliv for noen uker siden. Også NRK har tatt opp dette, og i Sverige har SVT virkelig oppdaget kunnskapskonfliktene som omgir skogbruket. Regjeringens og skogbruksorganisasjonenes felles strategi kan rett nok finne en viss støtte i forskningen, og da særlig den som utøves av institusjoner som står landbruksmyndighetene nær, men hovedtyngden av nyere studier går i motsatt retning: Om målet er utnyttelse av skogens evne til karbonlagring, bør vi slutte med flatehugst, grøfting, markberedning og gjødsling, og for all del la den eldste skogen stå. Altså nøyaktig det motsatte av det regjeringen og skogbruket ønsker, og som de hevder å ha faglig grunnlag for å anbefale.

Hvordan er det mulig for skiftende regjeringer å fremføre påstander som blir mer og mer svekket, tilsynelatende uten motforestillinger? Man kunne i det minste tenke seg innrømmelser av at det finnes vitenskapelig uenighet. Det skjer ikke, og det er forståelig at noen synes ordet «propaganda» er ganske dekkende. Men det er ikke fullt så enkelt. At kontrollen over «skog-og-klima»-diskursen handler om makt, kan virke åpenbart, ettersom tydelige forskningsresultater ignoreres. Det vi står overfor er likevel ikke en sosialdemokratisk utgave av George Orwells sannhetsministerium. Staten driver heller ikke med brutal undertrykkelse av kritiske forskere, slik vi ser i andre deler av verden. Mekanismene er mer kompliserte enn som så. Vi kan nærme oss en forståelse ved å gjenopplive et sentralt begrep fra den første maktutredningen, nemlig *den segmenterte staten*. Det må suppleres med sosiologisk teori om kamp for hegemoni på *sosiale felt*, samt begrepet *ontologisk politikk*, som viser hvordan kunnskapssystemer ikke bare fortolker, men *skaper* ulike objekter for forvaltning.

Skogfeltet er et instruktivt eksempel på noe mer allment, og et vi nå studerer i forskningsprosjektet Ecoreal. Striden om skogbrukets klimaeffekt er et viktig tema der, men et vel så klargjørende eksempel kan hentes fra et annet konfliktområde, nemlig skogbrukets virkning på biologisk mangfold. Forvaltningen av skog berører også den andre store krisen vi står overfor; naturkrisen som FN-panelet IPBES har ropt et høylytt varsku om, og som drives frem av nettopp slike arealbruksendringer som moderne skogbruk. Ifølge Artsdatabanken lever cirka 48 prosent av artene som er klassifisert som truet på den norske rødlista, i skogen, og biologer fastslår at de fleste er truet på grunn av skogbruket.

To rapporter – to virkeligheter?

Nylig kom det to fagrapporter om skogen i Norge. De trakk vidt forskjellige konklusjoner om skogens tilstand. Mens den ene hevdet at den økologiske tilstanden i skogen er dårlig og at dagens forvaltning vil medføre ytterligere forverring, hevdet den andre at det står bra til og at forvaltningen er god.

Den første rapporten ble skrevet av forskere ved Norsk institutt for naturforskning, Norges miljø- og

biovitenskapelige universitet og den svenske artsdatabanken på oppdrag fra Miljødirektoratet [1]. Arbeidet var en oppfølging av Solberg-regjeringens handlingsplan for naturmangfold, «Natur for livet», hvor det var nedfelt en ambisjon om å skaffe oversikt over tilstanden i alle økosystemer. Rapporten konkluderte med at norsk skog langt fra har god økologisk tilstand. Særlig skogbruk og teknisk infrastruktur ble utpekt som årsaker. Rapporten understreket at gammel skog med død ved, som er kritisk viktig for et stort antall arter, er fragmentert og utgjør en liten del av skogen.

Den andre rapporten ble publisert av Landbruks- og matdepartementet (LMD), og var skrevet i samarbeid med representanter fra KLD [2]. Rapporten skulle også følge opp mål fra «Natur for livet», nemlig å kartlegge den eldste, biologisk viktige skogen, og sikre den en god forvaltning. Imidlertid ble det slått fast at begge oppgavene allerede er fullført. I rapporten hevdes det at vi har god kunnskap om hvor den eldste skogen står, og at dagens forvaltning er velegnet for å ta vare på disse områdene. Konklusjonen var at det står bra til i skogen som følge av skogbrukets selvpålagte miljøhensyn.

Den segmenterte staten

I den første maktutredningen, som ble avsluttet for 40 år siden, fikk begrepet om *den segmenterte staten* en sentral plass. Et hovedfunn var at staten ikke utgjorde én maktfaktor, men at den var splittet opp i deler som ikke bare trakk i ulike retninger, men kjempet om makten over politikkområder. I motsetning til konsolidert, altså enhetlig, var staten segmentert. Segmentene besto ikke bare av fløyer innenfor statsapparatet, men også private og frivillige aktører, fra for eksempel næringslivet og ideelle organisasjoner. En sentral del av segmentbegrepet er at forskningsmiljøer og annen ekspertise også inngår. Disse bidrar med vitenskapelige argumenter som tjener segmentets interesser.

Bildet som tegner seg av dagens skogforvaltning har klare likhetspunkter. Skjematisk fremstilt foregår det en kamp om innflytelse mellom to segmenter som begge har interesser i skogen. Interessene er mangfoldige og begrenser seg ikke til de økonomiske. For mens skogbrukssegmentet, bestående av blant annet skogbruksmyndigheter og skognæring, forfølger skogbruksinteresser, forfølger miljøsegmentet, det vil blant annet si miljømyndigheter og miljøorganisasjoner, miljøinteresser i skogen. Og der interesser knyttet til økt produksjon har størst legitimitet i skogbrukssegmentet, har interesser knyttet til naturen selv og dens artsmangfold størst legitimitet i miljøsegmentet.

Skogfeltet

I sosiologien er begrepet om *sosiale felt* sentralt. Felt oppstår rundt ulike virksomheter, som idrett, kunst, industri og landbruk. På et felt foregår det kamper om innflytelse mellom interessegrupper, og det ultimate målet er hegemoni. Men hegemoni er sjeldent. Et langt vanligere resultat av maktkampen er at én part oppnår en dominerende posisjon, men som stadig utfordres. For å beholde denne forsøker man å nøytralisere kritikk fra utfordrere.

Skogbrukssegmentets nøkkelinstitusjoner har eksistert i over hundre år. De fleste av miljøsegmentets institusjoner er langt yngre, og representerer en ny interessekonstellasjon som forsøker å få gjennomslag for sitt perspektiv. Skogbrukssegmentets mål er å beholde kontrollen over feltet.

Har miljøsegmentet lyktes? Svaret er både ja og nei. Det har fått innflytelse ved at visse miljøhensyn er tatt inn i skogbruksloven. Skogbruket har også inkorporert slike hensyn i sin virksomhet. Det er innført miljøregistrering i skog (MiS) og privat miljøsertifisering. Men skogbrukssegmentet har lyktes i å beholde kontrollen selv, med lite involvering fra andre. Sertifiseringsordningene er frivillige og private, uten offentlig innblanding. MiS-registreringene foretas av folk som skogbruket har engasjert. Ved selv å kontrollere praktiseringen av miljøhensyn, har skogbrukssegmentet bukta og begge endene.

Miljø mot skogbruk

For å forstå de sprikende virkelighetsbeskrivelsene kan vi ta i bruk den kunnskapssosiologiske inngangen *ontologisk politikk*. Her handler det ikke bare om politikk i betydningen avgjørelser om hvordan man skal handle i en gitt virkelighet. Minst like viktig er det hvordan man avgjør hvilken virkelighet man skal handle i. Med dette utgangspunktet handler det ikke så mye om hvordan ulike aktører har forskjellige perspektiver på én og samme ting, men hvordan aktørenes grunnleggende forståelser og praksiser er med på å forme, eller iverksette, *ulike* virkeligheter. Et objekt kan inngå i praksiser som får ulike konsekvenser ved at det *blir* ulike ting – ikke bare i ontologisk forstand, men også fysisk. I vårt eksempel blir spørsmålet: Hvilke skoger *iverksettes* av henholdsvis skog- og miljøsegmentet?

Skogbrukssegmentets skog er skapt av kultivering og avvirkning. Tilstanden er god og i stadig bedring. Det anerkjennes at noen skogbrukspraksiser kan påvirke arter negativt, men segmentets egen miljøinnsats beskytter mot dette. Dermed iverksettes en menneskeskapt skog som er økonomisk rasjonell. Den er ikke bare motstandsdyktig mot inngrep, men styrkes av dem.

Hos miljøsegmentet, derimot, er skogen først og fremst et økosystem; et mangfold av leveområder for myriader av arter. I sin opprinnelige form har skogen en naturlig dynamikk, men denne forstyrres av gjennomgripende menneskelig påvirkning. Resultatet er at skogen er i dårlig økologisk tilstand. Miljøsegmentets skog må beskyttes mot intensivt skogbruk. Dermed iverksetter miljøsegmentet en naturlig og sårbar skog, som må forvaltes på en helt annen måte enn skogbrukssegmentets økonomisk rasjonelle produksjonsskog.

Hvem sin kunnskap får begrunne politikken?

Det produseres altså rapporter med motstridende konklusjoner om skogen. Hvilken kunnskap vil bli brukt i politikktutforming og legges til grunn for praksis?

For å si noe om dette, tar vi en sving tilbake til temaet skogbruk og klima. Her har vi erfaringer som går lenger tilbake i tid, og som derfor viser et faktisk hendelsesforløp. I 2012 fikk NINA i oppdrag av det daværende Direktoratet for naturforvaltning å kartlegge effekter på biologisk mangfold av skogsgjødsling. Kunnskapen skulle benyttes i arbeidet med å utvikle miljøkriterier for gjødsling med nitrogen. Bakgrunnen var et ønske om å øke opptaket av karbon gjennom økt tømmerproduksjon (også et næringspolitisk mål). Rapporten[3] konkluderte imidlertid med at nitrogengjødsling ville gi negative økologiske effekter og at klimagevinsten i beste fall var usikker, fordi gjødsling kunne øke utslipp av N₂O (en 300 ganger kraftigere klimagass enn CO₂) og fordi den betydelige karbonlagringen i jorda ville bli redusert. Rapporten anbefalte ikke nitrogengjødsling som klimatiltak.

Året etter kom en annen rapport[4]. Den var et resultat av samarbeid mellom Statens landbruksforvaltning, Norsk institutt for skog og landskap og Miljødirektoratet. Her ble det konkludert med at gjødsling av skog er et egnet virkemiddel for å redusere klimagassutslipp. De negative effektene på naturmangfold ble anerkjent, men vurdert som mindre viktige enn opptak av karbon i levende trær.

Vi kan trygt si at denne argumentasjonen er blitt svekket i tiden som har gått, og at det er NINA-rapportens konklusjoner som samler stadig mer vitenskapelig støtte. I klimapolitikken er det likevel den siste rapporten som har utgjort kunnskapsgrunnlaget. Etter at rapportene ble utgitt, etablerte regjeringen en ordning som subsidierer skogsgjødsling, som derfor ble tidoblet på ett år. Ordningen er karakterisert som et klimatiltak og rapporteres til klimakonvensjonen UNFCCC, uten forbehold og i strid med forskningsresultater som viser det motsatte.

Her må vi også si noe om miljømyndighetenes rolle, ettersom deres medvirkning i begge de «skogbruksvennlige» rapportene kan se ut til å forkludre vår segmentmodell. Dels viser dette at segmentene kan være porøse, men også at politiske føringer påvirker maktbalansen i feltet. Kanskje

kan miljømyndighetenes (motstrebende?) aksept av skogbrukssegmentets virkelighetsforståelse indikere at hegemoni nesten er innen rekkevidde. Det er også et eksempel på at staten, når den legger breidsida til, ikke vil ha noe av ulønnsomme klimatiltak. Plunder og heft for skogbruket kan ikke godtas, uansett hva vitenskapen sier. Det står likevel fast at Miljødirektoratet jevnlig bestiller rapporter som konkluderer på måter som skogbrukssegmentet ikke liker, og som – ikke minst – forsyner miljøorganisasjonene med mye av deres argumentasjon.

Vi kan ikke si med sikkerhet hvilken innflytelse rapportene om økologisk tilstand og om den eldste skogen vil få, men behandlingen av dem forteller allerede en del. Mens LMD-rapporten ble delt på [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), av skogbrukets organisasjoner og i deres mediekkanaler, var delingen av NINA-rapporten begrenset til Miljødirektoratets nettsider samtidig som den ble møtt av ganske høyrøstet kritikk fra skogbrukssegmentet. Den ujevne eksponeringen er et eksempel på at skogbrukssegmentets makt til å sette dagsorden overgår miljøsegmentets, og det er ganske forutsigbart at LMD-rapporten vil få stor innflytelse på praktisk skogforvaltning.

Skogbrukssegmentet er i stand til å nøytralisere miljøsegmentets grunnperspektiver i kampen for hegemoni. Slik settes standarden for fremtidig skogforvaltning, som etter alt å dømme vil innebære intensivering av driftsformer som vi med økende sikkerhet kan si er skadelige for både klima og biologisk mangfold.

Den norske staten har forpliktet seg til å bekjempe sektorbarrierer i miljøpolitikken. Eksempler er Konvensjonen om biologisk mangfold og Solberg-regjeringens bærekraftsmelding som kom i juni. Likevel ser vi at den segmenterte staten lever i beste velgående, og at et segment har overlegent mest makt over skogforvaltningen. Selv om skogbrukssegmentet utfordres, har det få problemer med å beholde sin dominerende posisjon.

[1] Framstad, E. m.fl. (2021). Vurdering av økologisk tilstand for skog i Norge i 2020. NINA Rapport 2000.

[2] Landbruks- og matdepartementet (2021) Den eldste skogen og nøkkelbiotopene. Rapport.

[3] Aarrestad, P.A. m. fl. (2013) Effekter av treslagsskifte, treplantning og nitrogengjødsling i skog på biologisk mangfold. NINA Rapport 959.

[4] Haugland, H. m.fl. (2014) Målrettet gjødsling av skog som klimatiltak – egnede arealer og miljøkriterier. Miljødirektoratets rapportserie M174/2014.