



1813–2013
KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Stockholm den 09 januari 2014

Miljödepartementet
103 33 Stockholm
miljodepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2013:68 *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster*

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på SOU 2013:68 *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster* och får härmed avlämna vårt yttrande.

Övergripande ställningstagande

KSLA anser att det är mycket värdefullt att utredningen genomförts, att regeringen påbörjat insamling av kunskap om ekosystemtjänster och deras betydelse för långsiktigt hållbar utveckling och att denna kunskap samlats på detta sätt. KSLA stödjer även huvuddragen i utredningens förslag till åtgärds paket som syftar till

- (i) att lyfta fram ekosystemtjänsternas betydelse i olika sammanhang,
- (ii) att utarbeta viktiga indikatorer för att mäta tillstånd och förändringar vad gäller ekosystemtjänsterna,
- (iii) att satsa på ytterligare forskning på angelägna områden där kunskaperna alltför är begränsade, samt
- (iv) att verka för förbättrad samverkan mellan myndigheter och andra offentliga organ i deras hantering av ekosystemtjänster.

Samtidigt är det viktigt att konstatera att utredningen tilldelats en mycket kort tid för sitt arbete och KSLA bedömer att det behövs fördjupad utredning på flera områden. Utredningens förslag är starkt myndighetscentrerade vad avser genomförandet. Det behövs fler kopplingar till näringslivet och det övriga civilsamhället. Det behövs även fler kopplingar och utgångspunkter till forskning, som anpassas till tillämpning på svenska förhållanden. Därtill är många av förslagen allmänt hållna. En av de stora utmaningarna vid praktiska beslut/valsituationer är svårigheten att överföra allmän förståelse för ekosystemtjänsternas betydelse till konkret bedömning av vad som är ett avvägt beslut i en specifik situation. Här anser KSLA att utredningen både i analys och i förslag inte nått fram på det sätt uppdraget är formulerat. Många av dessa frågor fordrar fortsatta analyser och en bred medverkan även från samhället i stort vid sidan av berörda offentliga organ.

Specifika frågor för de areella näringarna är tillgång till kunskaper om produktionsmetoder och till teknik som bedöms upprätthålla de livsfrämjande ekosystemtjänsterna (se nedan för begrepp) samtidigt som metoderna är ekonomiskt möjliga inom de ramar som politik och marknader anger. Det

är väl känt att företag agerar utifrån tillgänglig information och efter hur varor och tjänster prissätts på marknaderna. KSLA delar utredningens grundsyn att produktionsmetoder som är ägnade att pressa ut ständigt ökande mängder försörjande tjänster ur ekosystemen (maximera avkastningen), i vissa situationer har lett till en oroande stress på ekosystemen med fallande status för flera livsfrämjande ekosystemtjänster. Därtill upplevs utvecklingen i vissa lägen utgöra ett hot mot kulturella ekosystemtjänster eller särskilt värdefulla biotoper. Likaså noterar vi att även kommuner och offentliga institutioner ofta prioriterar kostnadsbesparing eller nya arbetstillfällen framför beaktande av de ekosystemtjänster som förloras vid exploatering. Samhället i sin helhet har ett delat ansvar för utvecklingen.

Utredningens förslag om ökade informationsinsatser för att sprida kunskap om ekosystemtjänsterna, deras betydelse och hur de påverkas av olika tekniker etc. är en viktig åtgärd. Men det är angeläget att informationen får en tydlig målgruppsorientering om den skall ge en påverkan. Särskilda insatser behöver riktas till företagare inom de areella näringarna och till andra företag som säljer tjänster till dessa näringar, t.ex. entreprenadföretag, för att möta dessa aktörers specifika kunskapsbehov. Detsamma torde gälla kommuner och offentligt ägda företag. Fortsatt saknas mycket kunskap och fortsatt forskning, särskilt om specifikt svenska frågor, är även nödvändig. Därtill är det nödvändigt att reflektera över, och vid behov anpassa, politikens roll för marknadernas funktion och hur icke-ekonomiska styrmedel påverkar företagets val av produktionstekniker eller kommuners mark-utnyttjande.

Frågan om ekologisk kompensation i vardagslandskapet föreslås bli föremål för särskild utredning. KSLA biträder förslaget om en särskild utredning och föreslår att utredningen överväger om denna princip kan tillämpas på *all* exploatering som tar mark i anspråk på ett irreversibelt sätt – inte enbart särskilt viktiga våtmarker, naturlandskap eller liknande. Frågan om exploatering av bördig jordbruksmark är omdiskuterad då den leder till att produktion av livsmedel måste förflyttas till marker vars livsfrämjande ekosystem har mycket lägre naturlig produktivitet för sådan användning med åtföljande ekologiska risker.

I sammanhanget vill KSLA erinra om den aktuella remissen om utredningen om ett nationellt skogsprogram. Om ett *nationellt skogsprogram*, enligt Skogsstyrelsens förslag, realiserar bör flera av de i den här utredningen framlagda förslagen, till den del de berör skogsbruket, tas upp och behandlas i det nationella skogsprogrammet. En av det nationella skogsprogrammets främsta styrkor bedöms vara dess roll för att göra underbyggda avvägningar mellan ekonomiska, miljömässiga och sociala mål. På liknande vis finns skäl att fråga sig om de förslag som den här utredningen lyfter om förändringar i jordbruksstöden borde sändas över till den sittande utredningen om jordbrukets och trädgårdsnäringens konkurrenskraft. Man kan även fråga sig om den nämnda utredningen borde få uppdrag att överväga om ett *nationellt livsmedelsprogram* skulle vara av liknande värde som tillmäts förslaget om ett nationellt skogsprogram. Även när det gäller jordbruks- och trädgårdsnäringarna finns komplexa avvägningar att göra mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga mål. Med hänsyn till Sveriges växande beroende av import av livsmedel inbegriper det även internationella aspekter på hur importerade livsmedel påverkar miljön i de producerande länderna.

Nedan följer några kompletterande synpunkter på valda delfrågor.

Begreppet ekosystemtjänster samt informations- och forskningsbehov

Utredningen arbetar efter en indelning av ekosystemtjänster i fyra undergrupper vilka ansluter till Millennium Assessment: (i) Försörjande, (ii) Reglerande, (iii) Kulturella, och (iv) Stödjande. I vissa avsnitt av utredningen används dock ordet "Ekosystemtjänster" i sammanhang som gör det otydligt om utredningen avser alla tjänster (inklusive de försörjande) eller om man (endast) avser andra ekosystemtjänster utom de försörjande tjänsterna. För ett kortare språk använder KSLA i denna remiss även begreppet *Livsfrämjande ekosystemtjänster* som en gemensam benämning för de Reglerande och de Stödjande ekosystemtjänsterna tillsammans.

KSLA instämmer med utredningen i att det är angeläget att lyfta fram ekosystemtjänsternas betydelse i fler sammanhang än som hittills varit brukligt. Här bör målet vara att offentliga myndigheter, kommuner och närstående verksamheter bör vara förebilder och främja helhetsperspektivet även när en myndighet har ett specifikt uppdrag. KSLA delar även utredningens grundläggande anslag att detta särskilt gäller vikten av att lyfta fram de livsfrämjande och de kulturella ekosystemtjänsterna, som inte värderas på en marknad – utom i de sällfall då de kulturella ekosystemtjänsterna utgör underlag för kommersiell rekreation eller turism. Ofta hanteras de som en självklar resurs att bruka eller hantera fritt.

KSLA vill samtidigt framhålla vikten av att diskussionen inte ignorerar betydelsen av de försörjande ekosystemtjänsterna. Det är angeläget att se till helheten av ekosystemtjänster. De försörjande ekosystemtjänsterna har en helt grundläggande betydelse för mänskligheten, liksom biologisk mångfald och livsfrämjande ekosystemtjänster. KSLA anser att betydelsen av de livsfrämjande ekosystemtjänsterna i synnerhet blir mer gripbar och synlig när man klargör deras betydelse för de försörjande ekosystemtjänsterna – och inte enbart för deras egenvärde. Det är även KSLA:s erfarenhet att näringsidkare inom de areella näringarna överlag är väl medvetna om deras beroende av de livsfrämjande ekosystemtjänsterna. Däremot saknas ofta kunskap för vägledning i praktiska situationer – särskilt som marknadssignaler ofta har ett ”informationsövertag” för en marknadsberoende verksamhet. Ökad information och ytterligare forskning om olika samband är därför av stor betydelse. KSLA vill därför understryka att de informationsinsatser utredningen föreslår även inbegriper och tar särskild hänsyn till kunskapsbehov bland företagare inom de areella näringarna utifrån deras behov av specifik och myndighetskoordinerad information.

KSLA ansluter sig också till att det även finns ett egenvärde i att vårda biologisk mångfald och de livsfrämjande ekosystemtjänsterna, förutom betydelsen för kortsiktiga värden (försörjande ekosystemtjänster), med hänsyn till vår ofullständiga kunskap och det omöjliga att förutse framtida behov av enskilda ekosystemtjänster eller i hur en minskning i biologisk mångfald kan komma att begränsa ekosystemens resiliens.

Hinder för integrering och åtgärder för integrering i beslutsprocesser (Kap. 2 och 3)

I vår sammanfattning har vi framhållit att vi bedömer att utredningen i flera fall ger bra översikter men väl ofta avstår ifrån konkreta bedömningar eller förslag. Ett exempel på detta är genomgången av olika förslag att ekonomiskt värdera ekosystemtjänster som saknar marknadspris.

I kapitel två tar utredningen upp Brundtland-kommissionens tre aspekter på hållbarhet: Ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet. Utredningen förhåller sig kritisk till det man betecknar som kommissionens modell och förordar ett perspektiv där den ekologiska dimensionen utgör det fundament på vilket social och ekonomisk hållbarhet vilar. KSLA har ingen invändning mot utredningens övergripande ställningstagande för detta synsätt. Dock anser KSLA att Brundtland-kommissionens modell tillförde nya perspektiv som fört kunskapen om dessa frågor framåt på ett angeläget sätt.

När utredningen i avsnitt 3.1, om integrering av ekosystemtjänster i underlag för finanspolitiska beslut, lägger förslag om att tillföra olika hållbarhetsindikatorer saknar vi en konsekvent uppföljning av utredningens övergripande ställningstagande i föregående kapitel. Det är svårt att utläsa i vad mån utredningen förordar vissa bestämda kriterier, eller ens kategorier. I argumenteringen hänvisar man till att *”Tillgängliga data och verktyg för monetär värdering är inte tillräckliga för att synliggöra ekosystemtjänster i nationella räkenskaper och i samhällsekonomiska konsekvensanalyser av övergripande, nationella politiska beslut”*. Här framstår det som om utredningen anser det eftersträvansvärt att kunna integrera även grundläggande ekosystemtjänster, översatta till monetära storheter, som en del i kortsiktiga ekonomiska sammanställningar.

Med tanke på utredningens tydliga ställningstagande mot Brundtland-kommissionens modell i den abstrakta modellgenomgången hade det funnits utrymme för mer konkreta ställningstaganden t.ex. för

Stiglitz-kommissionens synsätt – att sammanvägning av de tre dimensionerna till en gemensam inte är realistisk med tanke på marknadernas och de ekonomiska modellernas begränsningar. Istället ägnas viktiga delar av avsnitt 3.1. åt att översiktligt beskriva olika ansatser för integrering av ekosystemtjänster i ekonomiska uppställningar. Denna genomgång finns även i fördjupad form i bilaga 2. KSLA anser det angeläget att konkreta verktyg utvecklas till stöd för ekonomiskt och politiskt beslutsfattande. Och det kräver en tydligare fokusering mot ansatser som kan bedömas som framkomliga. Även om det inte varit möjligt att inom utredningens ram tydligare utveckla konkreta förslag på indikatorer att ta med i finansplanen (och i andra redovisningar) hade det varit önskvärt att utredningen tydligare angett en inriktning för den struktur man anser att dessa sammanställningar bör omfatta. Nu ges främst översikter av konkurrerande förslag.

Avslutande synpunkter.

De areella näringarna är inte bara ”exploatörer” av viktiga ekosystemtjänster. De är också viktiga ”producenter” och främjare av främst biologisk mångfald och kulturella ekosystemtjänster. Kulturlandskapet, särskilt det blandade kulturlandskapet, är i sig en miljö för många levande arter. Med sitt innehåll både av hotade arter och av vilda släktingar till viktiga mat- och foderväxter fungerar bl.a. naturbetesmarkerna som genbanker för genresurser med stort värde för framtiden, inte minst med tanke på klimatförändringar. Kulturlandskapet bjuder också på estetiska upplevelser. Många människor tillmäter likaså stora estetiska värden till olika typer av skogar som fått sin karaktär och miljö just genom att den brukats efter vissa principer. Ett fortsatt brukande av landskapet i syfte att samtidigt utvinna producerande ekosystemtjänster kan därför vara helt nödvändigt för att vissa andra tjänster skall kunna upprätthållas på lång sikt.

Allmänt kan noteras att Sverige idag har stort beroende av omfattande försörjande ekosystemtjänster från vår natur. Särskilt när dessa tjänsters omfattning sätts i relation till befolkningens storlek. Speciellt gäller detta vårt utnyttjande av skogen som källa för fibrer och energi. Från många håll finns därtill en förväntan att skogen framöver skall kunna leverera ett ännu större flöde av försörjande ekosystemtjänster, inte minst för att ersätta fossila råvaror, samtidigt som skogens kapacitet för inlagring av kol förväntas öka i betydelse och åtgärder vidtas för att bättre säkra biologisk mångfald och såväl kulturella som livsfrämjande ekosystemtjänster. Vad gäller livsmedel har Sverige i växande grad blivit beroende av ekosystemtjänster utanför Sveriges gränser. En sådan förändring är naturlig i en öppen global ekonomi. I det internationella samarbetet kring säkerställande av de livsfrämjande ekosystemtjänsternas långsiktiga tillstånd finns dock skäl att uppmärksamma Sveriges ”utbyte” av ekosystemtjänster med andra länder. En specifik fråga är i vad mån det finns skäl att särskilt beakta vårt ökande beroende av andra länders ekosystem för vår livsmedelsförsörjning.

I det fortsatta arbetet med dessa frågor är det angeläget att samverkan mellan olika departement, myndigheter och andra offentliga organ utvecklas. Detta föreslås på ett ”mjukt” sätt av utredningen som föreslår att olika myndigheter skall samverka kring ett flertal av de förslag utredningen för fram. Men KSLA vill framhålla att en ökad formell samverkan även bör övervägas, t.ex. liknande det som följer med förslaget om ett nationellt skogsprogram. Och den sittande utredningen om jordbrukets och trädgårdsnäringens konkurrenskraft kan med fördel överväga om en likartad ansats kan vara av värde för dessa näringar, särskilt då frågor om avvägning mellan ekologiska, ekonomiska och sociala mål bedöms bli allt viktigare framöver.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Kerstin Niblaeus
Preses

Carl-Anders Helander
Akademisekreterare och VD