

*Skogen märks – Hur svensk skogscertifiering
kom till och dess konsekvenser*

Magnus Boström

Tel 08 674 74 19

E-post magnus.bostrom@score.su.se

SCORE

(Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor)

106 91 Stockholm

Skogen märks

Magnus Boström

Score Rapportserie 2002:3
ISBN 91-89658-04-3
ISSN 1404-5052

Abstract

In Sweden, environmental organizations have – in cooperation with forest enterprises and social interests in the forest sector – introduced and implemented a voluntary certification scheme for a sustainable forestry. This work has been done in accordance with principles that the international organization Forest Stewardship Council (FSC) has formulated. Working both at international and national levels, FSC consists of actors that represent social, environmental, and business interests. State actors are not allowed to be members in the organization, and standardization processes shall take place independently of states.

Sweden was the first country in which a nationally based FSC-standard was successfully introduced, and almost half of the Swedish forest area is certified according to this quite substantial standard. In this report I examine why FSC-certification has succeeded in Sweden while a competitive program in many other countries has marginalized it. Parts of the Swedish environmental movement carried the issue about forest certification. Environmental organizations managed to convince all large forest enterprises to participate in the process, in spite of that some of them did not perceive the relevance of forest certification initially. It is shown that several factors together influenced the process in a positive direction: i.e. the connection to global political and economic processes, the traditional political and administrative culture of the Swedish state (forest administration) and its mode of regulation in the forest sector, the role of natural science in the Swedish context, the forest industries gradual adoption of programs and measures for environmental consideration, and not the least how a spirit of consensus gradually developed when previously polarized actors in the forest sector began to communicate and decided to negotiate about a standard. In the report I also describe and discuss some consequences of the implementation of the FSC-standard, i.e. how a competitive alternative was introduced by the association for private forest owners (within the framework of the Pan European Forest Certification Scheme), and how the introduction of private regulation in turn influences forest politics and forest administration.

INNEHÅLL

<u>Förkortningar</u>	5
<u>Förord</u>	6
<u>1 Inledning</u>	7
<u>2 Förutsättningar för skogsmärkning i Sverige</u>	11
<u>2.1 Ägarstruktur och skogens samhällsekonomiska betydelse i Sverige</u>	12
<u>2.2 Svensk skogspolitik, skogsvårdslagstiftning och skogsvårdsförvaltning</u>	13
2.2.1 Skogspolitikens och lagstiftningens utveckling.....	13
2.2.2 Nuvarande skogspolitik och lagstiftning.....	14
2.2.3 Den svenska modellen: samarbete mellan förvaltning och näring.....	18
2.2.4 Intressekonflikter.....	21
2.2.5 Den svenska skogspolitiken som grund för frivilligt regelsättande.....	22
<u>2.3. Gemensam problemsyn och tilltro till forskning</u>	23
2.3.1 Enighet på teoretisk nivå.....	24
2.3.2 Osäkerhet på empirisk/operativ nivå.....	25
2.3.3 Trots allt ett väsentligt mått av konsensus.....	27
<u>2.4 Den internationella kontexten och bildandet av FSC</u>	28
<u>2.5 Skogsnärings beredskap</u>	30
2.5.1 Skogsindustrins beredskap.....	31
2.5.2 Enskilda skogsägares beredskap.....	33
<u>3 Processen</u>	35
<u>3.1 Behov av enade fronter</u>	36
<u>3.2 Förhandlingar och kompromisser</u>	38
<u>3.3 Externt tryck</u>	40
<u>3.4 Processens inre dynamik och FSC-arbetets fortsättning</u>	41
<u>4 Konsekvenser av FSC:s implementering</u>	42
<u>4.1 FSC-standarden, de privata skogsägarnas alternativ och andra regler</u>	42
<u>4.2. Återverkan på skogspolitik, statliga regler och åtaganden</u>	47
4.2.1 Syn på FSC-standarden i relation till lagstiftning och skogspolitik.....	48
4.2.2 Påverkas den statliga regleringen och statens åtaganden?.....	49
<u>4.3 Möjligheter och dilemman med nya standarder</u>	52
4.3.1 Ökad konsensus: för- och nackdelar.....	52
4.3.2 Möjligheter till miljöhänsyn.....	53
4.3.3 Stabilitet och effektivitet.....	55
4.3.4 Nya dödlägen.....	57
<u>5 Slutsatser</u>	58
<u>6 Referenser</u>	60
<u>6.1 Litteratur</u>	60
<u>6.2 Intervjuer</u>	62
<u>6.3 Relevanta hemsidor</u>	63
<u>7 Bilagor</u>	64
<u>Bilaga 1: FSCs tio principer</u>	64

Förkortningar

FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations

FoE, Friends of the Earth

FSC, Forest Stewardship Council

ISO, International Organization for Standardization

NV, Naturvårdsverket

PEFC, Pan European Forest Certification Scheme

RRV, Riksrevisionsverket

SLU, Sveriges Lantbruksuniversitet

SNF, Svenska Naturskyddsföreningen

SKS, Skogsstyrelsen

SOF, Sveriges Ornitologiska Förening

SVL, Skogsvårdslagen

SVO, Skogsvårdsorganisationen (SKS + SVS)

SVS, Skogsvårdsstyrelserna

UNEP, United Nations Environmental Programme

WWF, World Wide fund for Nature (Världsnaturfonden WWF)

Nyckelord: miljömärkning, miljöpolitik, miljöreglering, skogscertifiering, skogspolitik, standardisering.

Förord

Den här rapporten är en fallstudie inom ramen för Scores forskningsprogram ”Den nya regleringen” (Score 2000) som finansieras av Riksbankens jubileumsfond. I detta program studeras aktuella regleringsinitiativ som inte riktigt liknar det vi traditionellt förknippar med reglering, d.v.s. sådan reglering som baseras på formella organisationers direktiv. Nya områden för reglering, t.ex. miljö- och rättvisemärkning, växer fram vid sidan av den statliga arenan. Statliga myndigheter, företag och frivilligorganisationer interagerar med varandra på tämligen nya sätt och stater är inte nödvändigtvis längre de självklara regelsättarna. Idag träder ”lilleputtorganisationer” fram och gör anspråk på att andra ska följa de regler som just dessa organisationer har lanserat. Och det verkar som om sådana resurssvaga organisationer ibland verkar ha tillräckligt mycket makt att faktiskt driva fram ny reglering.

Den här rapporten belyser ett ganska omtalat exempel på ett nytt regleringsinitiativ: framtagandet av en standard för frivillig skogscertifiering i Sverige. Jag vill passa på att tacka alla informanter som på ett generöst sätt bidragit till studiens genomförande. Jag vill också tacka mina kolleger på Score, och då särskilt Göran Sundström och Torbjörn Nilsson som vid en regleringsdag i mars detta år kom med konstruktiva synpunkter på en tidigare version av rapporten.

Stockholm, maj 2002

Magnus Boström

1 Inledning

Den här rapporten handlar om hur ett svenskt märknings- och certifierings-system för uthålligt skogsbruk kunde förhandlas fram mellan intressenter som tidigare stod i konflikt med varandra. Skogsindustrin, miljöorganisationer och andra skogsintressenter har under andra halvan av 90-talet arbetat ihop en standard inom ramen för den internationella organisationen Forest Stewardship Councils (FSC) principer. FSC har stött på ett stort motstånd utomlands. Där FSC har introducerats har det ofta dykt upp alternativ som skogsnäringen stått bakom och som har marginaliserat FSC (Elliot 1999; Cashore et al. 2001; Fern 2001). Man kan fråga sig varför FSC, med dess relativt skarpa riktlinjer, har fått ett genomslag just i Sverige.

Under 80-talet larmade miljöorganisationer (WWF, FoE, Greenpeace), men även FN-organ som FAO och UNEP om skövlingen av tropiska regnskogar (se Elliot 1999:kapitel 3). Miljöorganisationer tyckte att de mellanstatliga organisationer, framför allt International Tropical Timber Organization, som ansvarade för problemområdet gick för långsamt fram. Runt 1990 började de därför diskutera möjligheten med certifiering. Dessutom tyckte miljöorganisationer att budskapen från tidigare kampanjer inte riktigt nått fram på ett fullgott vis: "By focusing on tropical timber, the message the general public understood, was 'tropical timber is wrong and non-tropical timber is right'" (Fern 2001:15). I själva verket finns det mycket problem även med skogsbruket i norr, ansåg flera organisationer. Sålunda behövs ett system som gynnar ett gott skogsbruk oberoende av rumslig förankring och som dessutom tar upp aspekter som global rättvisa.

FSC bildades 1993 särskilt på initiativ av miljöorganisationer som WWF. FSC är en internationell organisation som består av medlemmar från ett antal olika intresseorganisationer och som syftar till att verka för ett miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar. FSC har arbetat fram tio principer som bör genomsyra ett ansvarsfullt och uthålligt skogsbruk oberoende av skogstyp (se bilaga 1). Organisationen representeras av miljöintressen, ekonomiska intressen och sociala intressen på jämbördig basis och dessutom ska beslutsmakten fördelas lika mellan intressen från nordliga och sydliga länder. Intresseorganisationerna kommer idag från 54

länder. Stater och statliga organ får inte medverka med motiveringen att motverka tröghet. En av FSCs viktigaste uppgifter är att stödja och godkänna nationellt utvecklade och anpassade FSC-standarder.¹

Sverige var det första land inom vilket en nationell FSC-standard togs i bruk (innan dess förekom regionspecifika tolkningar av FSCs grundprinciper i några länder). Delar av den svenska miljöorganisationen drev frågan om skogsmärkning i Sverige. Miljöorganisationerna WWF och Naturskyddsföreningen (SNF) tog initiativet, men fick också hjälp av flera andra miljöorganisationer. Samtliga stora skogsbolag – Stora (numera Stora Enso), SCA, MODO (numera Holmen), ASSI Domän och Korsnäs – medverkade för att försöka förhandla fram en FSC-standard, och det gjorde även Skogsägarnas Riksförbund som är en branschorganisation för privata enskilda skogsägare (som numera heter LRF Skogsägarna). Vidare deltog exempelvis fackförbunden inom skogssektorn, Svenska Kyrkan, Samerna och möbelkedjorna Ikea och Kinnarps. Däremot medverkade inte politiska organisationer och statliga myndigheter, vilket ansågs som viktigt av alla parter. Efter en tids förhandlingar och kompromisser kunde de olika parterna till slut enas kring en standard som godkändes av FSCs internationella styrelse 5 maj, 1998. Två organisationer, Greenpeace och Skogsägarnas Riksförbund, ansåg sig dock inte kunna kompromissa om vissa sakfrågor utan trädde ur mot slutet av processen. Skogsägarna utarbetade istället en egen standard inom PEFCs (Pan European Forest Certification Scheme) ramverk tillsammans med bland andra Sågverkens Riksförbund. Lanseringen av denna standard har lett till en hel del nya kontroverser men också till konkreta försök att finna överbryggande lösningar mellan de två alternativen. En skillnad mot utvecklingen i andra länder är att detta näringsunderstödda alternativ inte har marginaliserat FSC.

De stora skogsbolagen har börjat certifiera sina skogar enligt FSC-standard, liksom drygt sjuttio kommuner och tre av kyrkans stift. Fastighetsverket har skaffat sig ett FSC-certifikat liksom Svenska Jägareförbundet. Sammanlagt är idag 45 % av den produktiva skogsmarken i Sverige certifierad enligt FSC-standard, vilket gör Sverige, enligt SNF, ”bäst i världen”.² Utöver detta har det påbörjats certifiering också enligt PEFC-systemet. Fram till hösten 2001 har ungefär 15 000 enskilda skogsägare certifierat sina skogar

¹ FSC ackrediterar organisationer som certifierar skogsbruk enligt FSC-standard. Hittills finns tio sådana certifieringsorganisationer och FSC-certifierad skog i ca 50 länder.

² www.snf.se/verksamhet/skog/skog-markning.htm, 2001-09-24

(knappt 5 % av Sveriges enskilda skogsägare). Därutöver har resterande åtta stift påbörjat certifiering av sina skogar enligt PEFC-standarden.

Förutom att certifiera skogsinnehav kan man, med hjälp av båda systemen, miljömärka olika produkter med råvaror från certifierat skogsbruk enligt så kallade ”spårbarhetskriterier”. Det rör sig om sågade trävaror och papper. Exempelvis har SNFs tidskrift *Sveriges Natur* som första tidning i Norden erhållit ett FSC-märke, vilket var möjligt genom att både råvaran och pappersbruket var kontrollerat.

I den här rapporten kommer jag att undersöka förutsättningarna bakom introduktionen av skogscertifieringssystem i Sverige, särskilt med fokus på FSC. En intressant fråga är inte minst varför en svensk arbetsgrupp var först i världen med att lyckas ta fram en nationellt anpassad FSC-standard.

För att få teoretiska svar på frågeställningar om varför aktörer väljer att satsa på konkreta projekt/strategier i riktning mot ekologisk modernisering och vilka diskursiva och historiska sammanhang sådana projekt/strategier bygger på är ett möjligt angreppssätt att söka i miljösociologisk litteratur om miljöpolitikens utveckling och modernisering (se t.ex. Beck 1992; Adam et al. 2000; Mol et al. 2000; Spaargaren et al. 2000; Boström 2001a). Den gängse bilden i litteraturen är att grupper som tidigare var polariserade idag tenderar att närma sig varandra i nya alliansbildningar och samarbetsformer. Drivkrafter bakom förändringar anses vara t.ex. miljöproblemens faktiska konsekvenser (som gör att aktörer måste ta miljöhänsyn i någon mening för att t.ex. inte riskera att bli uthängda); forskningens utveckling; forskares, mediers eller miljöorganisationers förmåga att larma och övertyga om miljöproblemen; miljörörelsers ändrade strategier i både diskursiv och praktisk betydelse och inte minst globalisering i alla dess aspekter (ekonomi, politik, kultur, ekologi etc). I några studier konstateras dock att den ekologiska moderniseringen skiljer sig åt i olika länder (van Tatenhove et al. 2000; Mol et al. 2000). Olika nationella kontexter innebär olika möjligheter för aktörer att initiera miljöreformer både innanför och utanför staten. Den nationella lagstiftningen, synen på forskning (om t.ex. försiktighetsprincipen tilldelas någon vikt), den politiska kulturens öppenhet och pragmatism, och statsförvaltningens resursstyrka (inklusive substantiell kunskapsförmedling) är några faktorer som kan påverka. För denna empiriskt betonade rapport kommer jag inte att närmare behandla litteraturen i sig, men väl klargöra vilka huvudsakliga frågeställningar och faktorer som jag finner viktiga att fokusera.

Som utgångspunkt vill jag hänvisa till en studie av den kanadensiska statsvetaren Benjamin Cashore som, tillsammans med några forskarkolleger, undersökt introduktionen av skogscertifieringssystem i ett antal länder. De frågar sig: "Given very similar pressures for forest certification, why have supply side actors in some regions chosen to support the FSC, while those in other regions have maintained firm support for competitor programs" (Cashore et al. 2001:3)? I de länder som de har studerat – Canada, USA, Storbritannien och Tyskland – har introduktionen av ett FSC-program resulterat i att skogsindustrier och/eller skogsägarorganisationer utvecklat en egen konkurrerande standard som domineras av industriella intressen (till skillnad mot FSC som baseras på ekonomiska, sociala och miljömässiga intressens jämvikt). Nästan överlag, förutom i en provins i Canada och i Storbritannien, har den industristödda konkurrerande standarden kommit att dominera och FSC har marginaliserats. Att FSC ändå har kunnat introducerats på ett par ställen är, menar de, beroende av faktorer som 1) den inhemska marknadens internationalisering och miljöorganisationers förmåga att fästa uppmärksamhet på regionen; 2) den utsträckning skogsvård ses som ett politiskt problem i landet/regionen; 3) skogsindustrins struktur (en starkt förenad skogsindustri väljer inte FSC menar de); och 4) det konkurrerande systemets karaktäristik: om det konkurrerande systemet har såväl för skarpa som för slappa krav väljs FSC.

Alla dessa aspekter finner jag relevanta att beakta, men en svaghet i deras undersökning är att de inkluderar så få fall där FSC har introducerats och fått en ordentlig betydelse. De fäster inte heller någon större vikt vid att det knappt finns någon skog i Storbritannien att tala om. Deras förklaringar är ändå intressanta och viktiga att jämföra med, i en (single case) studie av certifieringssystem i Sverige. Tillsammans kan studierna ge en bättre helhetsbild.

Utöver de faktorer som Cashore med kolleger undersöker kommer jag också att undersöka certifieringssystemens relation till den förda svenska skogspolitiken och om politiken skapar utrymme och förutsättningar för frivilliga initiativ. Påverkas de frivilliga initiativen av hur den statliga regleringen och förvaltningen ser ut och hur den har sett ut i ett längre perspektiv? Framställs frivilligheten som ett alternativ eller ett komplement till den offentliga skogspolitiken?

Jag kommer också att undersöka relationen mellan forskning, kunskap och certifieringsprocesser. På grund av miljöproblems komplexa karaktär är deras definitioner starkt beroende av forskning. Å andra sidan är forskning osäker

och otillräcklig vilket öppnar utrymmen för förhandling och definitionskonflikter. Sambandet mellan nya forskningsrön och sättandet av nya regler är allt annat än okomplicerat. Hur har man klarat av detta i skogscertifieringsprocessen? Har nya forskningsrön verkat förenande och gynnat certifieringen, eller ger vaga och osäkra rön utrymme för fortsatta konflikter?

En annan fråga som ovan nämnda forskare inte har ställt är också hur själva förhandlingsprocessen kan ha bidragit till utfallet. Vad händer efter att de inblandade aktörerna faktiskt kommit överens om att försöka förhandla sig fram till ett konkret resultat?

Slutligen handlar ett frågekomplex om konsekvenser av skogscertifieringen. Har det uppstått en ny rollfördelning mellan staten, näringslivet och frivilligorganisationer när det gäller reglering av skogsbruket (särskilt på miljösidan)? Varför räckte det inte med en standard? Varför uppstod ett konkurrerande alternativ och hur ser relationen ut mellan alternativen? Vad kan standarderna bidra till (avseende t.ex. samförstånd och miljöhänsyn) och vilka nya dilemman uppstår?

För att genomföra denna fallstudie har jag läst varierade dokument (hemsidor, rapporter, styrelseprotokoll, nyhetsblad, pressmeddelanden) och gjort 13 intervjuer (11 intervjutillfällen) med nyckelpersoner (se referenser) och även dragit nytta av annan forskning kring skogspolitik och skogscertifiering. Rapporten är upplagd på så vis att jag i nästa kapitel redogör för de förhållanden som jag uppfattar som viktiga för att aktörer skulle inleda samtal om certifiering. Efter denna genomgång analyseras i kapitel tre vad som hände när aktörerna bildade en FSC-arbetsgrupp och började förhandla om sakfrågor. I kapitel fyra diskuterar jag en del konsekvenser av införandet av skogscertifiering och slutligen sammanfattar jag min bild av hur en relativt skarp skogsmärkning kom till i Sverige.

2 Förutsättningar för skogsmärkning i Sverige

I detta kapitel kommer jag att undersöka faktorer som kan ha varit betydelsefulla för möjligheten att påbörja en märknings- och certifieringsprocess i Sverige. Jag börjar med att beskriva skogens betydelsefulla plats i svensk samhällsekonomi, för att därefter komma in på skogspolitikens utveckling där jag berör aspekter som lagstiftning, andra styrmedel och förvaltningskultur.

Jag kommer också att undersöka betydelsen av forskning för utveckling av regler kring skogsbruket i Sverige. Inhemska skeenden sätts i relation till globala sammanhang, exempelvis till Rioprocessen i början av 90-talet. Analysen leder fram till en diskussion om näringens växande beredskap att ta miljöhänsyn. Man kan tycka att miljörelsen och miljö-opinionen förtjänar ett eget avsnitt, men eftersom miljöorganisationers ageranden är relevanta på en rad olika sätt beskrivs dessa inom ramen för avsnitten nedan.

2.1 Ägarstruktur och skogens samhällsekonomiska betydelse i Sverige

Skogen har länge varit en central svensk nationell angelägenhet. Under 1800-talet, i och med sågverksindustrins expansion, stärktes intresset för att utnyttja och långsiktigt säkerställa skogens naturtillgångar. Den svenska skogen har av tradition setts som en allmän nyttighet, skyddad av allemansrätten, samtidigt som den också har ägts av många enskilda privata brukare. Under 1800-talet ökade det privata ägandet och mot slutet av århundradet ägdes hälften av den svenska skogsarealen av bönder, en andel som till stora delar har bestått (Törnqvist 1995),.

Svensk skog ägs av cirka 350 000 enskilda skogsägare (51 % av landets skogsmark) och av ett fåtal större bolag (39 %) och de resterande tio procenten ägs av staten, kommuner, Svenska kyrkan och frivilligorganisationer (Skogsstyrelsen 2001b:77). Hälften av den enskilt ägda skogsmarken ägs av privata skogsägare som är medlemmar i LRF Skogsägarna (tidigare Skogsägarnas Riksförbund), som består av 6 föreningar.³

Enskilt privat skogsäggande har alltså under hela 1900-talet funnits parallellt med bolagsägd skog.⁴ Från 1960-talet och framåt har det skett en stark koncentration av bolagsägd storskog. Nu finns några större skogsbolag på scenen: Assi Domän (som i början av 90-talet var statligt men numera i bolagsform ägs till 50,25 % av staten), SCA, Stora Enso, Holmen (f.d. MoDo) och Korsnäs. Den största delen av bolagens produktion går till export. En annan viktig kategori av aktörer inom skogssektorn är sågverken (pappersbruk ägs till stora delar av skogsbolag) som dock inte äger så mycket skog.

Skogssektorns samhällsekonomiska betydelse är avsevärd (se t.ex. Skogsstyrelsen 1997:15 och 2001b:2-3; SOU 1997:97): den bidrar till en stor

³ LRF Skogsägare ägnar sig åt rådgivnings- och serviceverksamhet samt avverknings- och skogsvårdsfrågor på uppdrag av enskilda skogsägare.

⁴ Ofta används uttrycket privata skogsägare inom skogssektorn i Sverige och med denna term avser man det enskilda familjeskogsbruket och inte den bolagsägda skogen.

del av Sveriges samlade produktion (3,7 % av BNP), handelsbalans (en knapp femtedel av Sveriges totala export och mer än hälften av Sveriges totala nettoexport vilket motsvarar 75 miljarder kronor i nettotillskott) och är viktig för regionalpolitik, sysselsättning (ca 100 000 anställda i skogsbruk och skogsförädlingsindustri), energitillförsel (biobränslen) och infrastruktur. Skogssektorns viktiga samhällsekonomiska roller gör att skogshushållning närmast självklart blir en viktig angelägenhet för skogspolitiken.

2.2 Svensk skogspolitik, skogsvårdslagstiftning och skogsvårdsförvaltning

2.2.1 *Skogspolitikens och lagstiftningens utveckling*

Svensk skogspolitik har sedan början av 1800-talet varit inriktad på att förbättra skogshushållningen (SOU 1992/76:122-123; Törnqvist 1995: kap. 4; Skogsstyrelsen 1997). Under större delen av 1800-talet fördes en debatt om förutsättningarna för skogens återväxt och den framväxande skogsindustrins långsiktiga råvarubehov. Först 1903 däremot kom en skogsvårdslag som fastställde regler kring förnygring vid avverkning. Syftet med lagen var att skapa ett nytt ”skogligt medvetande” inom bondeklassen (Törnqvist 1995:70). Skogen skulle på ett tydligare sätt brukas för att producera virke åt en förväntad växande industriell efterfrågan. Samtidigt etablerades skogsvårdsstyrelser (SVS) som skulle ägna sig åt praktisk rådgivning gentemot skogsägare. Redan från början tillämpades en ”mjuk linje”. Man skulle endast tillämpa sanktioner om det var nödvändigt, ett arbetssätt som alljämt finns kvar (se nedan).

Lagstiftningen utvecklades successivt utifrån huvudmotivet att trygga långsiktig virkestillgång och bidra till produktionsförmåga. Under efterkrigstiden skedde en snabb mekanisering och rationalisering av skogsbruket, framförallt driven av de större skogsbolagen. De enskilda skogsägarna, mest bestående av lantbrukare, betraktades inte sällan som bromsklossar i utvecklingen. Skogspolitiska ingripanden motiverades ofta av det upplevda behovet att få fart på enskilda skogsägare. Mellan 1940 och 1960 tynade en hushållsbestämd syn på kombinationen av jord- och skogsbruk bort till förmån för ett synsätt där skogsbruket ingår i ett mer utpräglat näringspolitiskt samhällsperspektiv (Törnqvist 1995:72-81). Skogen skulle på ett rationellt sätt ingå i folkhushållet och bondeskogsbruket skulle drivas lika effektivt som storskogsbruket. Rationaliseringen förde emellertid med sig en rad miljöproblem, som stora kalhyggen, minskad andel lövskog och kemikalieanvändning (Törnqvist 1995, Fredman 1997; Skogsstyrelsen 2001b).

Först i början av 1970-talet började miljöaspekter vägas in i lagstiftningsdiskussioner även om staten med hjälp av naturvårdslagstiftningen sedan länge kunde upprätta nationalparker och naturreservat. I 1974 års Skogsvårdslag (SVL) angavs för första gången att man ska ta hänsyn till naturvårdsaspekter. En nyhet var att avverkning härnäst måste föregås av en hyggesanmälan till SVS. Även fortsättningsvis kom lagstiftningen dock att prioritera produktion, även om det vidtog åtgärder för vissa specifika miljöproblem (t.ex. stora kalhyggen, DDT-behandling av plantor, kemisk lövslybekämpning). 1979 års skogsvårdslag – liksom skogspolitiken i övrigt på 80-talet – har betraktats som särskilt produktionsinriktad, även om lagen inkluderade krav på naturvårdshänsyn. Vid denna lags tillkomst rådde det en relativt hög grad av politisk enighet kring uppfattningen att det rådde en akut virkesbrist, en brist som senare visade sig vara temporär (Törnqvist 1995:121-122). I och med denna lag begränsades användandet av alternativa skogsbruksmetoder. Man beförde att sådana metoder motverkade effektiv produktion (SOU 1997/97:44). Allt eftersom kom både forskare och miljöorganisationer att påtala hur skogsvårdslagen missgynnar kvalitetsskogsbruk och bidrar till utarmning av den biologiska mångfalden (SOU 1992/76, Wibe 1992, Fredman 1997, Lönnstedt et al. 1997).⁵

2.2.2 Nuvarande skogspolitik och lagstiftning

Bildandet av 1990 års skogspolitiska kommitté motiverades dels av att skogens biologiska mångfald uppfattades som hotad och dels av att man, som inom många andra områden i svensk politik, upplevde ett behov av avreglering (SOU 1992/76; Skogsstyrelsen 2001b). Kommittén föreslog att miljömålen måste jämföras med produktionsmålen. Så blev också fallet vilket innebar en uppmärksam nyhet i skogslagstiftningen. I portalparagrafen i SVL 1994 står följande:

”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.”⁶

⁵ Dock har det totala virkesförrådet aldrig varit hotat utan har under hela 1900-talet ökat (SOU 1992/76:122-123). Den årliga tillväxten i skogen har alltid överstigit uttaget. Problemet ligger inte i skogsskövling utan i en utarmad biologisk mångfald i skogen.

⁶ I 1979 års SVL hade naturvården placerats i den andra underordnade meningen. Skogspolitikens miljömål preciserades så här: ”Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga

För att de övergripande målen ska kunna uppnås förutsätts att skogsnäringen följer vissa generella bestämmelser men det förutsätts också att den frivilligt tar eget ansvar. 1990 års skogspolitiska kommitté betonade särskilt tydligt det delade ansvaret mellan stat och näring. Enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (1998:16) är den nya skogspolitikens kännetecken: 1) avreglering; 2) ökat sektorsansvar för miljöfrågan i skogsbruket inklusive ökat kostnadsansvar; 3) frivillighet – ökad frihet i skogsskötseln för skogsägare; och 4) ökad kunskap och mångfald i skogens nyttjande. Den skogspolitiska kommittén övervägde inte miljömärkning och certifiering som en möjlighet (och knappast någon annan heller vid denna tidpunkt) men alla dessa punkter gav nya förutsättningar till att senare införa märknings- och certifieringssystem.

Avreglering. 1979 års SVL ansågs vara en ramlag, men företrädare för skogsbruket och skogsforskning hade ändå starkt ifrågasatt lagstiftningens detaljregleringsnivå, vilket har att göra med ramlagens preciseringar i myndigheternas föreskrifter (SOU 1992/76:74-76). ”Nästan alla moment inom skogsbruket fanns reglerade i lagen” (Törnqvist 1995:119). 1990 års skogspolitiska kommitté föreslog därför en hel del avregleringar. Överlag handlade dessa om att minska och förenkla reglerna kring virkesproduktion, regler som ansågs missgynna naturhänsyn. Christer Segerstéen, från LRF Skogsägarna, säger att det fanns enskilda skogsägare som tidigare kunde bryta mot lagen och därmed bidra till faktisk miljöhänsyn. Avregleringen medförde att alternativa skötselmetoder tilläts i högre utsträckning.

Exempelvis slopades röjnings- och gallringsplikten i och med lagändringarna och de ekonomiska stöden minskades förutom stöd som gäller vissa naturvårdande åtgärder (se Skogsstyrelsen 2001a:kap.2). Den nya SVL innebar emellertid inte bara avregleringar utan också en skärpning av vissa miljöregler eftersom lagstiftningen inte heller ansågs motsvara aktuella kunskaper om miljöproblem. Bland annat tillfogades specifika regler kring anmälningsplikt vid avverkning. Vidare har det införts en skyldighet att utföra

betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogen kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.” (citerat från Skogsstyrelsen 2001a:8). Och produktionsmålet: ”Skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.” (citerat från Skogsstyrelsen 2001a:8).

miljöanalyser (en enklare variant av miljökonsekvensbeskrivningar) vid införandet av nya skogsskötselmetoder och ny skogsodlingsmaterial.

Den skogspolitiska kommittén betonade emellertid starkt att ny reglering måste uppfattas som legitim och begriplig av skogsägare och skogsbruk (SOU 1992/76:165,169, 173-176). Därför fick inga onödiga detaljregleringar förekomma och man eftersträvade formuleringar av ramlagskaraktär.

Ökat sektorsansvar. I linje med ett miljöpolitiskt beslut 1991 (prop. 1990/91:90 "En god livsmiljö") ska den nya skogspolitiken innebära ökad frihet (se nedan), men också ökat ansvar: "Frihet under ansvar" lyder parollen. I den skogspolitiska kommitténs huvudbetänkande förutsätts skogsbruket ta eget ansvar, inte bara för naturhänsyn, utan för en rad andra samhällseliga mål som ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, handelsbalans och regionalpolitisk balans. I ansvaret ligger också att skogsägarna/skogsbrukarna själva bekostar "de naturvårdande åtgärder som bör ingå som ett normalt led i verksamheten" (SOU 1992/76:136). Ansvaret innebär vidare att skogsägarna/skogsbrukarna ska tillämpa skötselmetoder som utgår från "naturgivna förutsättningar" och att de ska engagera den sakkunskap som behövs.

Frivillighet. Den aktuella skogsvårdslagen och den förda skogspolitiken förutsätter att frivilliga åtgärder kompletterar lagen och andra statliga medel. Det faktiska behovet av skyddsåtgärder bedöms vara betydligt högre än vad lagen kräver. Annorlunda uttryckt är de skogspolitiska ambitionerna betydligt högre än SVLs minimikriterier (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:57, 73; SOU 1992/76:16). Frivillighet lyfts upp som ett honnørsord (även om ett visst drag av frivillighet ligger i den tidigare förvaltningstraditionen inom skogsbruket; se nedan). Man hoppas att skogsägare ska ta sitt ansvar och till exempel frivilligt avsätta produktiv skogsmark med höga naturvärden.

Senare förändringar i svensk lagstiftning har medfört att frivilligheten blivit än viktigare. SVL har nämligen blivit tämligen kringgärdad av grundlagsskyddade intrångströsklar. Staten kan inte kräva så mycket av en markägare utan att erbjuda intrångsersättning. RRV uttrycker detta som en paradox:

"Det går inte att utforma kravregler i SVL eller åtföljande föreskrifter eller förelägganden som innebär att portalparagrafens jämställande av miljömålen med produktionsmålen kan genomföras med hjälp av lagen" (RRV 1999/31:79)

RRV konkluderar att SVO därför är hänvisad till frivillighet och användning av ”mjuka styrmedel” som kunskapsförsörjning.

Kunskap och mångfald. Kombinationen avreglering, eget ansvar och behov av frivillighet leder alltså till behov av relevant kunskap som sprids till skogsnäringen. ”En bärande idé i den av kommittén föreslagna skogspolitiken är ökat ansvar genom ökat kunnande” (SOU 1992/76:17). Att engagera den sakkunskap som behövs för att efterleva skogspolitikens ambitioner är den enskilde skogsägarens ansvar. Men till dennes hjälp tillkommer myndigheternas ändrade roller. Myndigheterna – i första hand Naturvårdsverket (NV) och Skogsvårdsorganisationen (SVO) – anses ha viktiga roller genom att formulera mål, identifiera problem, bygga upp kunskaper, utföra skogsinventeringar, redovisa naturvärden och stå för kunskapsförsörjning (SOU 1992/76:136-142; SOU 2000/52).

På 90-talet startades intensiva utbildningskampanjer om naturvård i skogen, ”Rikare skog” och ”Grönare skog”, som SVO har genomfört och som vardera engagerade uppemot 100 000 deltagare i skogssektorn, varav många deltog i studiecirkel (Skogsstyrelsen 1997:19, 2001b:135; Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:51).⁷ I takt med det ökade fokuset på frivilliga åtgärder har också SVOs vardagliga rådgivning blivit allt viktigare i relation till lagstiftning och ekonomiska styrmedel (Skogsstyrelsen 2001a:19-23, 2001b). Vidare anses NV och SVO ha en viktig uppgift att kontinuerligt utvärdera den förda skogspolitiken, vilket inte bara tänks bidra till fortsatta eventuella omprövningar av skogspolitiken utan även direkt ge information till skogsbruket. Slutligen bedriver också SVO en kommersiell uppdragsverksamhet. Exempelvis kan man hjälpa enskilda skogsägare med att upprätta så kallade ”Gröna skogsbruksplaner”, vilket bland annat har gjorts som ett led i förberedelsen för skogscertifiering (Skogsstyrelsen 2001a:29). All denna ökade satsning på målformulering, kunskapsförsörjning, miljörådgivning, utvärdering och uppföljning hänger samman med satsningen på frivillighet, säger Bo Wallin från SKS. I flera interna utredningar konstaterar SKS, liksom mina informanter från SKS, att intresset bland skogsägare för nya miljökunskaper är stort. Många upplever behov av att få hjälp med att konkretisera och balansera de svårgreppbara miljö- och produktionsmålen (Skogsstyrelsen 2001b:227).

⁷ På 80-talet, då utbildning och rådgivning skulle motsvara den produktionsinriktade skogspolitiken, kunde större utbildningskampanjer kallas ”Avverka mera” eller ”Ökad gallring”.

Mångfald är ett annat viktigt ledord. Ofta talar man om en mångbruksstrategi eller en svensk modell (eller nordisk) som på en övergripande nivå går ut på att kombinera avsättning av skogsmark med höga naturvärden med ett mått av generell naturvårdshänsyn överallt.⁸ I praktiken behövs, enligt den förda skogspolitiken, både en ökning av naturreservat (men på en lagom nivå), och ökat ansvarstagande i det allmänna skogsbruket. Och det behövs en samverkan mellan dessa former.⁹ Idag skyddas 3,8 % av den produktiva skogsarealen men bara en knapp procent nedanför fjällgränsen. Den största delen skyddad skog finns alltså i fjällnära skogar. Innan certifieringen implementerades fanns uppgifter på att ytterligare 1,5 % skyddades på frivillig väg även om uppgifterna är osäkra (SOU 1997/97:4-5, 89-92; se även Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:47).¹⁰ Sammantaget är detta dock allt för lite enligt en utredning av miljövårdsberedningen (SOU 1997:97) som har uppskattat det långsiktiga (40 år) skyddsbehovet till 9 – 16 % beroende på region, och denna utredning var en viktig grund för ökningen av anslaget till biotopskydd och bildandet av naturreservat 1998.

Medan upprättande av naturreservat och dylika metoder är viktigt för att skydda särskilt värdefulla skogsmiljöer sörjer SVL för den generella hänsynen. Det är emellertid inte så att vare sig naturreservaten eller den generella hänsynen anses tillräckliga utan det krävs också frivilligt åtagande som nämndes ovan. Termen ”mångbruksstrategi” ger en slags diskursiv öppning för nya angreppssätt som certifiering och märkning.

2.2.3 Den svenska modellen: samarbete mellan förvaltning och näring.

Förändringarna i den nya skogspolitiken gav en formell grund för den certifiering som skulle komma. Men det finns också en längre förvaltningstradition

⁸ I många andra länder har man istället valt att mer ensidigt satsa på avsättning av stora naturreservat (se SOU 1992/76:127-130; Naturvårdsverket 1998; Dahlin et al. 1997).

⁹ Bara satsning på spridda avsättningar kan leda till ökad fragmentering av skogslandskapet. Värdefulla områden isoleras vilket kan innebära att arter får svårt att sprida sig (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:60).

¹⁰ Aktuella uppgifter är att 3,5 % av skogsarealen skyddas på frivillig väg (Skogsstyrelsen 2001b:114-116) men uppgifterna är alltså osäkra. Det är t.ex. svårt att veta vad det är för skog som skyddas och motiven bakom detta. Dock kan man förmoda att certifieringen är en väsentlig faktor bakom ökningen, eftersom både FSC- och PEFC-standarden föreskriver att skogsägaren ska avsätta en viss procent av sin produktiva skogsmark.

inom svensk skogsbruk som kan ha bidragit dels till aktörers beredskap att mötas för förhandling och kompromiss och dels till deras attityd att betrakta råd och riktlinjer som sprids från myndigheter som viktiga och relevanta. Som inom flera andra områden i svensk politik och statsförvaltning talar man inom skogssektorn om "den svenska modellen" (Törnqvist 1995:kap. 6; Skogsstyrelsen 1997:16-20), innefattande aspekter som statens viktiga roll som koordinator mellan olika välorganiserade särintressen, konsensusartad förhandlingsrelation mellan aktörer samt satsning på storskalig rationalisering. Liksom intressekompromisserna inom arbetsmarknadsområdet (från Saltsjöbadsavtalen och framåt) har skogspolitiken präglats av kompromisser mellan skogsindustri, skogsägarrörelsen och skogsvårdsmyndigheter, även om det också funnits motsättningar. Skogsindustrin har haft en stark ställning i svensk skogspolitik och haft goda förutsättningar att driva på även småskogsbruket i samband med lagstiftningsdiskussioner (Törnqvist 1995:109-114). Samtidigt har de organiserade skogsägarna haft inflytande i skogspolitiken och fungerat som ett värn mot angreppen mot ägarstrukturen och småskaligheten inom det enskilda skogsbruket. Den huvudsakliga kompromissen har bestått i att det enskilda (bonde-)skogsbruket bevarats i bondeklassens hand i utbyte mot att skogen vårdats långsiktigt och givit hög tillväxt och på kort sikt fullgjort sin uppgift som länk i produktionskedjan (Törnqvist 1995:82-83).

Skogsförvaltningen har under hela 1900-talet eftersträvat en konsensusartad relation med organiserade skogsintressen. Lagstiftande styrmedel har alltid kombinerats med andra åtgärder: forskning, inventering, utbildning, rådgivning och ekonomiska bidrag. Skogsvårdsorganisationen (SVO), bestående av den centrala Skogsstyrelsen (SKS) och tio regionala Skogsvårdsstyrelser (SVS), har strävat efter att utveckla gemensamma attityder och ha en pedagogisk framtoning. Å ena sidan har statsförvaltningen haft en detaljerad lagstiftning till sin hjälp. Å andra sidan har den undvikit hårda sanktioner om det inte ansetts nödvändigt.¹¹ Detta drag i den svenska skogsförvaltningen är alltså inte någon effekt av den mer aktuella avregleringen. Emfasen på frivillighet ligger i denna traditions fåra. Från skogsbrukets håll har man haft ett starkt förtroende för SVO och det brukar finnas en stark önskan från politiskt håll att bevara denna konsensusrelation (SOU 1992/76:79; Törnqvist 1995:341-342). Bland skogsägare uppfattas SVO vara

¹¹ Under 80-talet var antalet domar och utdömda viten betydligt färre (30 – 144 per år) än förekomsten av mjukare styrmedel som råd och anvisningar (åt 20 000 – 30 000 skogsägare per år) (Törnqvist 1995:121).

en neutral och tillförlitlig part att föra en dialog med (Lönnstedt et al. 1997; Skogsstyrelsen 2001a:19). Den information och rådgivning som SVO tillhandahåller uppskattas.

Per Larsson, från WWF, ser att den mjuka linjen också har en baksida genom att SVO inte gärna vill stöta sig med skogsbruket. SVO är lite profillös, framhåller han, och ligger inte i framkant när det gäller miljöproaktiva tolkningar, något som också RRV till viss del har kritiserat SVO för (RRV 1999/31). Dock tycker Per Larsson att SVO har utvecklat bra miljörådgivning (se avsnitt 2.2.2).

Ett aktuellt problem för SVO är att den nya skogspolitiken ställer högre krav på SVO när det gäller kunskapsförsörjning samtidigt som personalstyrkan har mer än halverats sedan 1992 (från 2500 personer till 1000). Ändå har miljöverksamheten fått betydligt mer resurser. Exempelvis har 200 personer från samtliga SVS genomgått naturvårdsutbildning på hög-skolenivå och man har även drivit egna kurser för övrig fältpersonal (Skogsstyrelsen 2001a:33-34).

En egenhet inom svenskt skogsägande som inte direkt har med den svenska modellen att göra men ändå har att göra med utrymmet för kompromisser är acceptansen av olika intressen. Även om skogsbruket har utnyttjats ensidigt för ekonomiska intressen, har flera andra intressen vuxit i styrka i svensk skogspolitik. Aspekter som turism, rekreation, friluftsliv (jakt-, fiske-, svamp- och bärplockning), bevarad landskapsbild samt miljö-, natur- och kulturvärden (t.ex. fornminnen) har vunnit terräng i miljödiskurser, i lagstiftning och i det praktiska skogsbruket. Behovet av *mångbruk* har uppmärksammats allt mer och blivit ett allt viktigare ledord (Fredman 1997). Den svenska allemansrätten – sedvanerätten som går ut på att naturen ska vara tillgänglig för alla – kan ha bidragit till det uppmärksammade behovet av mångbruk. Allemansrätten innebär både ett fritt tillträde till andras mark och ett ansvar, ett förhållningssätt till naturen och markägaren som går ut på: ”inte störa – inte förstöra” (se Fredman 1997:22-25). Allemansrätten fungerar på så vis som ett slags osynligt kontrakt mellan skogens intressenter (som på ett oprecist sätt också finns antydd i regeringsformen och i naturvårdslagstiftningen) och kan därmed ses som en normativ grund för vidare reglering.

2.2.4 Intressekonflikter

Samförståndsandan i svensk skogspolitik ska emellertid inte överskattas. Det är framförallt miljöproblemen i skogsbruket, uppmärksammade av forskare och miljöorganisationer, som lett fram till ganska intensiva konflikter under 1960-, 1970-, och 1980-talen. Konflikterna har handlat om stora kalhyggen, avverkning av lövskog och fjällnära skog, plantering av främmande trädslag och användning av bekämpningsmedel som DDT. Skogsindustrin och miljörörelsen har setts som antagonister, och det har även förekommit fighter mellan skogsfacket och SNF, påpekar Inge Johansson. Alla informanter pekar emellertid idag på miljörörelsens betydelse att väcka uppmärksamhet kring skogsfrågorna under denna tidsperiod.

Lars Erik Liljelund, nuvarande generaldirektör på NV, uppfattade debatten under 80-talet och en bit in på 90-talet som infekterad. Å ena sidan fanns den produktionsbetonande sidan, som inte minst hade ett kraftfullt stöd i den tidigare SVL. Inom skogsbruket, som i grunden är en mycket långsiktig verksamhet, hade man gjort ganska snabba kast i synen på hur det skulle bedrivas. Å andra sidan fanns det också fundamentalister inom miljörörelsen som var bra på sina sätt genom att vara pådrivande men som aldrig fick nog.

Under de skogspolitiska samtalen i slutet av 80-talet och i början av 90-talet började parter närma sig varandra men det rådde knappast någon konsensus kring synen på styrmedel, vilket är tydligt om man ser till reservationerna och yttrandena i skogskommitténs slutbetänkande (SOU 1992/76:259-343). Medverkande från Skogsägarnas Riksförbund respektive Skogsindustrierna välkomnade kommitténs huvudsakliga slutsatser men ville gärna betona produktionsmålet starkare. Flest kritiska röster riktades mot förhoppningarna kring sektorsansvar och frivillighet. Socialdemokrater och representanter från fackligt håll kritiserade bland annat uppfattningen att marknadskrafterna skulle klara av att hantera problem med så långa tidsperspektiv som 3 – 4 generationer av brukare. Det finns en motsättning mellan samhällsekonomiskt och privatekonomiskt optimalt beteende, vilket ger upphov till externa effekter (t.ex. miljöproblem), och för att komma åt dessa problem krävs lagstiftning. De reserverade sig följaktligen mot den omfattande avregleringen, men angav främst produktionsrelaterade skäl till sina ståndpunkter. Också en vänsterpartist kritiserar den starka tilltron till marknadsmekanismer, avreglering och frivillighet men främst i ljuset av den hotade miljön. De borgerliga kommittéledamöterna var mer optimistiska men kunde framföra synpunkter på enskilda sakfrågor där man borde tillgripa hårdare lagstiftning. Rolf Annerberg och Valfrid Paulsson från NV konstaterade kort att det var bra

att jämställa produktions- och miljömålet men att de föreslagna åtgärderna är otillräckliga. Liknande, men mer precisa, synpunkter framfördes av Lennart Nyman från WWF. Han poängterade att ”den väsentligt ökade ambitionsnivån att åstadkomma en bättre naturvårdshänsyn i skogsbruket kan knappast erhållas genom enbart pålagor eller frivilliga åtaganden av skogsägarna” (SOU 1992/76:300). Då kanske han inte visste att han några år senare skulle jobba inom WWF för ett frivilligt certifieringssystem. Mest kritisk var dock Ulf von Sydow från SNF:

”Diagnosen är klar. Vi vet vilken medicin som krävs. Kommittén hoppas nu att patienten tillfrisknar genom glada tillrop och uppmuntran! --- 1990-talets skogspolitik ska tydligen bära överskriften ’frivillighet till varje pris’, på samma sätt som 1980-talets politik präglats av parollen ’virke till varje pris’ – en enkelspårighet som gjort stor skada för skogarna och skogsbruket i Sverige.” (SOU 1992/76:311)

Von Sydow menade att det frivilliga åtagandet bygger på ett önsketänkande och att biologisk utarmning kommer att fortgå. Problembeskrivningen uppfattar han som bra men förslagsdelen ett hafsverk. Kanske kunde inte heller von Sydow ana att han skulle jobba i en organisation som snart skulle bidra till att omsätta vädjan om frivillighet till praktisk handling.

2.2.5 Den svenska skogspolitiken som grund för frivilligt regelsättande

Flera bedömare anser att SVL och skogsvårdsförvaltningen har haft betydelse för den kommande svenska skogscertifieringen.

”Genom införandet av den nya Skogsvårdslagen [SVL 1994] och kampanjen ’Rikare skog’ kan de första stegen ha tagits mot miljömärkning av svenskt skogsbruk, detta genom att skogsägarna fått tydliga riktlinjer att arbeta efter. Skogsföretagen har också satsat stora resurser på att utbilda sin personal för att öka naturvårdskompetensen.” (Lönnstedt et al. 1997:27)

Inom miljöorganisationer tyckte man (och tycker) att lagen var otillräcklig även om man uppskattade att miljömålen likställdes med produktionsmålen. Skogspolitiken litar för mycket på frivillighet, tyckte man. Senare såg man att den att bli än mer kringgärdad av grundlagsskyddade intrångströsklar. Men i ljuset av att en skogspolitisk satsning hade gjorts ansåg miljöorganisationerna det föga troligt att de skulle få ut någonting mer lagstiftningsvägen. Å ena sidan uppfattades därför den skogspolitiska vägen som låst för fortsatta reformer men å andra sidan öppnade skogspolitiken dörrarna för egna initiativ

genom avregleringen och betoningen på ansvar och frivillighet. Likaså kan satsningen på kunskapsförsörjning ha förbättrat förutsättningarna för en framtida certifiering och inte minst medför idén om mångbruksstrategi en diskursiv öppning att tänka i termer av certifiering.

Det brukar framhållas att FSC drivs oberoende av staten, vilket också är fallet (se kap. 3). Samtidigt kan statliga processer alltså ha bidragit till certifieringen. Flera av mina informanter framhåller betydelsen av avreglering och emfasen på ansvar och frivillighet. I och med det ökade sektorsansvaret blev industrins ansvar tydligare. Avregleringen medförde att det blev tillåtet och lättare att söka efter egna metoder. Ragnar Friberg och Lars Erik Liljelund talar också om lagstiftningens karaktär. SVL är en ramlag och en minimilag som gör det svårt att identifiera krav. Det saknas på många ställen detaljerade kriterier i förordningar och föreskrifter om hur miljö- och skogsvården ska gå till. Många skogsbrukare och skogsägare klagar på svårigheterna att konkretisera balansen mellan miljö- och produktionsmålen (utan att de för den sakens skull nödvändigtvis vill ha detta konkretiserat i lagstiftningen). Därför fanns det skäl för såväl skogsnäring som miljörelse att utveckla mer precisa kriterier. Christer Segerstéen säger vidare att SVL är viktig genom att den var ”startskottet till att tänka så här [med certifiering]”. I en annan studie om svensk skogscertifiering hävdas just att produktionsmålets och miljömålets jämställighet just ledde till förändrade problemdefinitioner för inblandande aktörer (Elliot & Schlaepfer 2001:652). Den statliga processen blev en början till närmande mellan aktörer (om relationen mellan stat och certifiering, se avsnitt 3.3, 4.2).

2.3. Gemensam problemsyn och tilltro till forskning

Skogspolitiken och skogsförvaltningen hade inga direkta eller drivande roller när det gäller introduktionen av skogscertifiering i Sverige, men de hade åtminstone ett finger med i spelet. Detsamma gäller den naturvetenskapliga forskningen på området och framförallt tilltron till den. I den mån forskning och nya rön är tillåtna att diskuteras på ett meningsfullt sätt i förhandlingar om nya regler och i den mån forskningen bidrar till gemensamma problemdefinitioner kan den också vara gynnsam för regleringsprocessen. Men forskning kan också verka konserverande om problemdefinitioner fixeras och om kraven på tillförlitliga bevis är högt ställda.

2.3.1 Enighet på teoretisk nivå

Alla mina informanter talar om en bred samsyn som vuxit fram om problemsituationen i skogen (se även Elliot 1999:373-375). Det centrala begreppet i sammanhanget som ingen ifrågasätter är biologisk mångfald. Begreppet biologisk mångfald som står för variationsrikedomen av gener, arter och ekosystem är överhuvudtaget starkt och brett förankrat i Sverige. Vanligtvis är det fyra aspekter som tas upp, för det första att mångfalden är bra för naturens stöttålighet. Mångfald fungerar som en buffert vid störningar och behövs för grundläggande funktioner i naturen, för såväl jordmån som atmosfär. Effekterna av biologisk utarmning kan vara ödesdigra. Om en art försvinner kan många andra arter försvinna i kedjeförlopp. För det andra är mångfalden nyttig för människan. Den ger mat, energi, råvaror, läkemedel och så vidare. För det tredje brukar arternas egenvärde föras på tal liksom, för det fjärde, att mångfalden har estetiska värden. En grön och rik skog är vacker. Dessa punkter ifrågasätts inte.

På denna teoretiska nivå kan alla stå eniga. Men enigheten gäller också en något mer konkret nivå, nämligen problembeskrivning och vilka typer av åtgärder som är att föredra. I stora drag delar forskare, miljöorganisationer, myndigheter och skogsbruk problembeskrivningen. Miljövårdsberedningen hävdar att forskare står eniga kring en rad frågor, t.ex. att ett stort antal arter är hotade i Sverige, att mänsklig påverkan ligger bakom tendenserna, att det är bråttom att vidta åtgärder för att bevara de hotade arterna, att brist på habitat, fragmentering av skogslandskapet (se ovan), brist på substrat (t.ex. död ved) och försurning är några av de viktigaste orsakerna bakom den biologiska utarmningen samt att många arter kräver lång skoglig kontinuitet (SOU 1997/97:kap.6). I materialet (texter, intervjuer) som jag har gått igenom har jag inte funnit något ifrågasättande av detta. Dock tycks det förekomma oenigheter kring effekterna av till exempel gödsling, användning av vissa bekämpningsmedel och plantering av främmande trädslag.

De flesta tycks vara eniga om att man behöver kombinera koncentrerade insatser (t.ex. naturreservat) med generell hänsyn på all skogsmark (jfr avsnitt 2.2.2). ”Det råder en relativt stor enighet mellan skogsnäringen, forskare, myndigheter och naturvårdsorganisationer om vad som krävs för att kombinera skogsbruk med ökad biologisk mångfald” (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:53).

2.3.2 Osäkerhet på empirisk/operativ nivå

Detta betyder knappast att det råder enighet om allt eller att aktörer är tvärsäkra i sina bedömningar. Det finns en hel del osäkerheter när det gäller att diagnostisera, prognostisera och rekommendera lämpliga nivåer. Enligt Miljövårdsberedningen har ”begreppet biologisk mångfald /.../ ännu inte en tillräckligt konkret operativ definition vilket innebär att det bla är svårt att följa upp och utvärdera graden av måluppfyllelse” (SOU 1997/97:141). Det är en sak att diskutera vilka kvalitativa egenskaper som tros är gynnsamma för en art i en livsmiljö. Men det verkar vara mycket svårt att hitta forskare som är beredda att ange siffror på hur mycket som behövs av olika företeelser för att bevara den biologiska mångfalden i skogen (Dahl 2001a:36, SOU 1997/97:7, 61-62). Det finns en hel rad osäkerhetsaspekter när man bedömer nivåer för skyddshänsyn: till exempel tröskelvärden (hur mycket en viss livsmiljö kan reduceras innan kedjeffekter uppstår och hur dramatisk förändringen blir), fragmenteringsnivå (hur isolerade och utspridda de särskilt skyddade områdena kan vara i skogslandskapet) och arters samspel (hur arters olika krav fungerar ihop). Överhuvudtaget är det svårt att uttala sig empiriskt om trender eftersom det till stora delar saknas historiska data över arters utvecklingsmönster (SOU 1997/97:95). Det gäller särskilt mindre arter som ryggradslösa djur, svampar och mossor. Till det kommer skogslandskapets oerhört skilda utseende i olika delar av Sverige (SOU 1997/97:118).

Vidare är det överhuvudtaget mycket svårt att förutsäga konsekvenserna av olika strategier och metoder i skogsbruket eftersom konsekvenserna visar sig först långt senare. Man brukar tala om en omloppstid av 100 år i skogen (även om det skiljer sig beroende på region). Ofta påpekar forskare att spontana naturliga störningar (bränder, stormar och översvämningar) har varit gynnsamma för variationsrikedomen i skogen. Men om skogsindustrin verkligen vill och kan efterlikna exempelvis ett naturligt brandförlopp är högst osäkert ”eftersom det finns flera skillnader mellan en brand som är bra från naturvårdssynpunkt och efterliknar det naturliga brandförloppet och en brand som är bra för föryngring och virkesproduktion” (Dahl 2001a:15). Exempelvis kan brandintensiteten varieras med olika konsekvenser för olika arter (se också SOU 1997/97:102-104).

Några som har undersökt de framtida tänkbara konsekvenserna av olika strategier i skogsbruket i olika typområden hävdar att det ”är omöjligt att dra generella slutsatser om vilken strategi som är bäst på basis av de erhållna resultaten. Dessutom tror vi inte att det ena alternativet är bättre än det andra i

en allmängiltig mening. Snarare är det så att de passar olika bra på olika områden” (Dahlin et al. 1997:51).

Kunskapsosäkerhet kan utgöra källa till vag reglering. I den skogspolitiska utredningen i början av 1990-talet valde man överlag att använda oprecisa uttryck som ”återhållsamhet bör iakttas mot klonat material”, eller ”Riskerna med användning av förflyttat och förädlat material bör uppmärksammas”. Man rekommenderade att plantmaterial som innebär att odlingsmiljön skiljer sig ”påtagligt” från ursprungsmiljön ”bör undvikas”. Utredningen hänvisade ofta till bristfällig kunskap, och den talade om osäkerhetsaspekter som extrema väderlekssituationer, men skogsbruket ansågs ändå kunna fortsätta med de osäkra metoderna. Osäkerheterna leder alltså till en benägenhet att använda oprecisa och avvaktande formuleringar i offentliga beslut (istället för att t.ex. striktare tillämpa någon slags försiktighetsprincip).

Inom Naturvårdsverket talar man för behovet av mångfald av strategier i ljuset av denna osäkerhet:

”...konsekvenserna av olika strategier visar sig först efter lång tid. Valet av strategi bör därför noga övervägas och styras av vad som är praktiskt och ekonomiskt genomförbart. Lika viktigt är det att inte ’lägga alla ägg i samma korg’, utan behålla en viss mångfald också i sättet att bruka skogen eftersom storskaliga felsatsningar kan få ödesdiga konsekvenser då de upptäcks för sent” (Naturvårdsverket 1998:8)

Miljövårdsberedningen har trots allt lyckats komma fram till en nivå på framtida skyddsbehov (9 - 16 %, se ovan). Dessa siffror har fått en stark tyngd i den aktuella skogspolitiska debatten. Miljövårdsberedningens slutsatser har uppfattats som radikala även av miljöorganisationer. Genom utredningen har man fått svart på vitt vad som behöver göras, och dessutom med vetenskaplig grund. I sin rekommendation gick utredningen dubbelt så långt som den tidigare skogspolitiska utredningen (som talade om ett långsiktigt skyddsbehov på 5 %) och man hänvisade till försiktighetsprincipen när man diskuterade nivån på anslag till naturreservatsbildning och biotopskydd. I utredningen anas en viss ambivalens när det gäller att kvantifiera skyddsbehovet: ”Att ha ett kvantitativt mål får inte innebära att kvantitet ersätter kvalitet då områden väljs för skydd” (SOU 1997/97:152). Försiktighetsprincipen är förvisso inte särskilt framträdande i diskussioner inom skogssektorn, säger informanterna från Skogsstyrelsen, men det är uppenbart att ett visst mått av dess anda tillåts präglade samtalen om lämpliga skyddsnivåer.

2.3.3 Trots allt ett väsentligt mått av konsensus

Osäkerhet ger utrymme – och förhandlingsutrymme – för skilda ambitioner i nivåer och omställningstakter. Men även om man kan ana en påtaglig osäkerhet när det gäller att ta ställning till vad som behövs på empirisk och operativ nivå kan man samtidigt skönja både en enighet och en slags pragmatism bland inblandade aktörer. Det går att komma överens om konkreta nivåer och skyddsåtgärder trots osäkerhet som den utbredda tilltron till Miljövårdsberedningens utredning visar. Precis som att mina informanter i stora drag är eniga kring problembilden i skogen finns också en enighet om att (natur-)vetenskaplig forskning har en särställning när det gäller att förmedla ”signaler” – emellanåt förmedlad via miljöorganisationer – om vad som behövs.

Naturvårdsbiologen Lena Gustafsson uppfattar att personer från skogsindustrin började för dryga tio år sedan att på ett intresserat vis ställa frågor till naturvårdsbiologer: ”Kan vi modifiera vårt skogsbruk?” Även om förändringarna började synas då finner Gustafsson frön till dessa i några utbildningssatsningar som började i mitten av 70-talet. Några personer från SLU inledde samarbete med SKS för att ta fram utbildningsprogram och böcker om flora- och faunavård i skogsbruket. En långsam förändringsprocess tog vid genom att en ny generation skogsbrukare och ekologer skolades i en mer naturvårdande anda (se också Skogsstyrelsen 2001b:216-217).

Gradvis stärktes samtidigt den samlade kunskapsbanken om skogsbruk och arter. Enligt Gustafsson ligger svensk forskning väl framme när det gäller naturvårdsbiologi. ”Vi känner våra arter”, säger hon. Flera bedömare menar att det vetenskapliga arbetet på biodiversitetsområdet är starkt i Sverige och väl integrerat i policyprocesser och att nya viktiga forskningsresultat kom fram mot slutet av 80-talet (se *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien 1999, 138/14: 19-26*; Törnqvist 1995:134-138; Skogsstyrelsen 2001a:80-81; Elliot 1999:352; Elliot & Schlaepfer 2001:657-658). Ofta framhävs Artdatabanken med dess grundliga kartläggning av hotade arter (de s.k. rödlistade arterna). Dessutom är samarbetet mellan forskning, myndigheter och industri väl utvecklat (Skogsstyrelsen 1997:19, 29).

Såväl intresseorganisationer som myndigheter har länge haft en aktiv roll när det gäller att sprida kunskaper om skogsbruk. Tommy Törnqvist (1995: kap. 7) beskriver det som att skogsägare under seklets gång har ”discipline-

rats” och ”tuktats” till att driva ett rationellt skogsbruk med ett gott ”skogsmannaskap”. Han menar att det har utvecklats en hög grad av samstämmighet om vad som innefattas i bra skogsvård och gott skogsmannaskap. Forskarsamhället har haft en stark roll och storskogsbruket har fått stått som ett positivt åskådningsexempel. Skogsbruket (natur-)vetenskapliggjordes tidigt. Och naturvetenskapen, praktiserad genom t.ex. Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) och SkogForsk (ett fristående forskningsinstitut inriktad mot storskogsbrukets teknik- och skötselrågor), har varit starkt åtgärdskopplad och avnämningarorienterad. Nya forskningsrön inom vetenskapssamhället har med relativ lätthet omvandlats till praktiska skötselråd. En viktig del av ”läroprocessen” har bestått i SVOs tillämpning av lagstiftning, genom övervakning, kontroll och juridisk prövning men framförallt genom övertalning och informationsspridning. Flödet mellan vetenskap, statliga regler och praktisk inlärning har följaktligen gått förhållandevis smidigt och det är en bild som bland annat bekräftas av informanterna från SKS. Miljöfrågan medför emellertid behov av nyinlärning, men det verkar också ha funnits en god vilja att delta i de utbildningskampanjer som SVO genomförde under 90-talet (se ovan).

Den kanske viktigaste poängen här är den starka synen på vetenskap som en legitim grund för införandet av nya regler och som en grund för kompromissande och källa till konsensus. Samtidigt ska inte automatiken i detta överskattas. Förekomsten av osäkerheter på empirisk operativ nivå visar sig också ge ett väsentligt spelutrymme för utdragen förhandling, vilket FSC-processen visar (se kapitel tre).

2.4 Den internationella kontexten och bildandet av FSC

Svensk skogspolitik utspelar sig förstås inte isolerad från dess omgivning. Det finns ett trettio internationella (globala, regionala) konventioner och icke-bindande instrument som behandlar skog och Sverige ingår i de flesta (Holmgren 1999). Det är dock tveksamt om sådana regler verkligen driver svensk skogspolitik i en viss riktning. Till stora delar kan sägas att Sverige relativt obekymrat, det vill säga utan större förändringar i lagstiftning och ambitioner kan ansluta sig till internationella regelsystem. Det gäller till exempel konventionen om biologisk mångfald, som tillkom under det uppmärksammade Riömötet 1992, som uppmanar till att ta fram nationella planer och strategier för att bevara biologisk mångfald. Departementssekreteraren på miljödepartementet Peter Westman (1999:13) menar att idéerna

om biologisk mångfald redan hade en stark ställning i det svenska miljöarbetet vid konventionens tillkomst 1992. Han menar ändå att konventionen medförde en katalysatoreffekt på arbetet i Sverige genom att många initiativ och projekt kom till tack vare konventionen och den starkare uppmärksamheten kring biologisk mångfald som den förde med sig. Konventionen påminner också om att vi bör anlägga ett helhetsperspektiv, en så kallad ekosystemansats som inkluderar ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.

De icke bindande så kallade "Skogsprinciperna" (se Holmgren 1999:51), som också togs fram under Rio-mötet, är formulerade i samma anda och i dessa slås fast att skogslagstiftning är en nationell angelägenhet snarare än en internationell. I konventionen om biologisk mångfald markeras explicit att staterna har suverän rätt över sin biologiska mångfald (Westman 1999:12-13). Innan konventionen slogs fast betraktades mångfalden som en fri tillgång för alla, som mänsklighetens gemensamma arv.

Bildandet av FSC skedde i samband med dessa globala processer och hade tydliga kopplingar till Rioprocessen (Elliot 1999). Organisationen FSC, med dess principer (se bilaga 1), påminner i ganska hög grad om andan i de internationella konventionerna: att man ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden. FSC har också på liknande sätt som de internationella reglerna markerat skogens koppling till den nationalstatliga nivån genom att fastslå att varje land måste ta fram sina egna preciserade standarder. Skogen ser olika ut på jordens olika platser och därför är det bättre om standarderna anpassas efter de lokala förutsättningarna. Tvärtemot vad vissa globaliseringsteoretiker understryker kan nya regleringsinitiativ byggas på gamla strukturer såsom nationalstatsnivån (jfr t.ex. Beck 1998).

Internationella konventioner kan ha viss betydelse för det lokala miljöarbetet. I det här fallet förmedlas andan i konventioner och principer via FSC. FSC är dock inte bara resultatet av internationella policyprocesser utan kan också förstås mot bakgrund av en ökad globaliserad ekonomi (Elliot 1999). Det internationella sammanhanget ses som en starkt bidragande faktor för skogsnäringsens ändrade strategier. Dels utnyttjade svenska miljöorganisationer Riohändelsen för att sätta fokus på svensk skog och dels samarbetade samma organisationer med utländska motsvarigheter som i sin tur lobbade gentemot återförsäljare (Elliot & Schlaepfer 2001:659). Miljöorganisationer i länder som England, Holland och Tyskland, bidrog genom opinionsbildning eller genom att organisera så kallade "köpargrupper" som riktade krav mot leverantörer av skogsråvarorna. Vikten av att Sveriges skog synliggjordes på den internationella arenan och att köpare och återförsäljare utomlands började

ställa frågor och framföra krav understryks av mina informanter från skogsnäringen.

Det finns en stark tro på konsumentmakt, både implicit och explicit, som de drivande krafterna bakom introduktion av frivilliga regelsystem: en växande allmän medvetenhet om skogsförstörelse har "lett till att konsumenterna nu kräver att träprodukter och andra skogsprodukter de inhandlar inte bidrar till denna förstörelse utan i stället till att säkerställa skogsresurser för framtiden".¹² I en rapport bedömer Lönnstedt med kolleger (1997:40-42) att marknadskrafterna är mycket starka, och även betydligt starkare än de medel som står till buds för riksdag och regering.

När det gäller skogscertifiering är det inte i första hand "mannen på gatan" som har drivit på, utan just vissa återförsäljningskedjor. Ragnar Friberg från Stora Enso Skog säger att gröna individuella konsumenter har spelat en mindre betydelsefull roll. Det är den konsumentinriktade industrin som har varit viktig, som har ställt krav, och som har haft eget intresse av att få en kvalitetsstämpel på råvaran. Detta intresse behöver inte vara avhängig en stor omsättning av miljömärkta slutprodukter. Men det kan vara viktigt för denna industri, oavsett om slutprodukterna märks eller inte, att kunna dokumentera att råvaran kommer från uthålligt skogsbruk. Ett kvitto på att råvaran är ok kan vara tjänligt av andra skäl än att fungera som ett led i en produktmärkning. Den ger stoff för den egna miljöpolicy och det kan vara ett sätt att minska risken för framtida köpbojkotter.

2.5 Skogsnäringens beredskap

Successivt utvecklades ett allt skarpare omgivningstryck på skogsnäringen att reformera skogsbruket. Miljöorganisationer hade sedan länge uppmärksammat skogsbrukets laster och bidragit till att frambringa en allmän opinion för ett uthålligare skogsbruk både i Sverige och utomlands. Miljöorganisationerna hade så gott som en hel forskarkår på sin sida. Det fanns en explicit förväntan från skogspolitiskt håll, som också var uttryckt i lagstiftningen, på att skogsbruket ska ta sitt sektorsansvar. Kunder utomlands reste till Sverige eller kallade på bolagsrepresentanter för att framföra sina krav. Skogsnäringen behövde, för att sammanfatta kort, göra någonting.

¹² www.fsc-sverige.org/rod/princip.cfm; 2001-09-26 s.1.

Men det räcker inte att bara härleda den stundande certifieringsprocessen till existensen av omgivningstryck (jfr Prakash 2000). Parallellt och successivt utvecklade skogsnäringen en egen handlingsförmåga.

2.5.1 Skogsindustrins beredskap

Stefan Wirtén, på skogsindustrierna, säger att skogsbruket, redan kring slutet av 80-talet, började inse nackdelarna med det traditionella ”schablonmässiga” skogsbruket. Man såg och medgav att det hade sitt pris i form av utarmad biologisk mångfald. Ragnar Friberg från Stora Enso Skog menar att industri och miljörelse tidigare hade talat förbi varandra, under till exempel kalhyggesdebatten och besprutningsdebatten på 70-talet. De allt tydligare signalerna baserade på nya forskningsrön, som forskarna levererade direkt till näringen och som även miljöorganisationer blev bättre på att kommunicera, ledde fram till ändrade strategier, säger Friberg. Invändningarna mot vissa effekter av skogsbruket uttrycktes tidigare av ideella aktivister för skogsbruket på ett sätt som det senare hade svårt att ta till sig. Det blev annat när forskarna förde fram de nya resultaten och när även den ideella naturvården lyckades föra fram trovärdiga vetenskapliga resultat. Uppfattningen växte ”att vi borde agera på ett annorlunda sätt”.

Men det fanns inte bara insikter och en uttalad vilja att göra någonting inom skogsindustrin. Man gjorde också någonting i början av 90-talet, vilket i sig bidrog till en växande handlingsförmåga. Enligt Stefan Wirtén utvecklades den interna kunskapen vid tiden före certifieringens tillblivelse. Kunskaperna hade tidigare påverkats av forskare och miljörelse, men efterhand har skogsindustrin rekryterat egen ekologiskt utbildad personal, varav ett par var disputerade naturvårdsbiologer inom SLU. Lena Gustafsson säger att de nyanställda var utbildade och uppfostrade i en naturskyddsanda och att de kom från miljörelsen (Fältbiologerna, SOF, SNF). Under 80-talet drev Skogsfacket, enligt Inge Johansson, en egen uppmärksammas miljöutbildningskampanj i samarbete med bland andra miljöorganisationer. Det var en satsning som gjorde Skogsfacket unikt inom det fackliga Sverige och bidrog till att dels etablera samarbetsrelationer med miljöorganisationer och dels stärka kunskaperna och intressena kring miljö bland fackets medlemmar. Det fanns överhuvudtaget en god grund för detta i och med att många medlemmar bor ute i landsbygden och vistas mycket i skogen på fritiden och därför har många intressen kring skogen.

Tidigt under 90-talet började man arbeta fram en naturvårdsstrategi inom Stora (vilket också skedde parallellt inom andra skogsbolag). Exempel på viktiga inslag i naturvårdsstrategin var att systematiskt se efter och planera vilka områden som borde bevaras¹³ och hur man kan balansera alternativa skötselmetoder (t.ex. bränning) med intensiva metoder (t.ex. användning av gödsling och främmande trädslag). Ragnar Friberg säger att man kan se naturvårdsstrategin, som antogs 1993, som ett uttryck för ett paradigmskifte inom skogsbruket.

Det tycks alltså ha funnits en relativt god beredskap inom skogsbruket inför standardiseringsprocessen att ytterligare skärpa miljöagendan. Ragnar Friberg menar att miljöagendan redan fanns där i form av nya naturvårdsstrategier i företagen, men att skogsbruket saknade trovärdighet och hade svårt att kommunicera detta. Det saknade förtroendet från kunderna. Så vad som behövdes var ett kvitto på att det bedrev ett ansvarsfullt uthålligt skogsbruk (i dess breda ekologiska, ekonomiska och sociala betydelse). Inom dåvarande Stora Skog började man med så kallade ”Gröna bokslut” som innebär att man gör inventeringar och ser hur man följer sitt eget system, alltså en slags självgranskning. Men ett sådant system för inte med sig särskilt stora trovärdighetspoänger. Därför införde man miljörevision i form av att en extern miljörevisor granskar företagets egenuppföljning i fält och i siffermaterialet för att verifiera metoder och resultat. Genom tillkomsten av FSC skulle det emellertid bli möjligt att få ännu mer trovärdighet, dels eftersom miljörelsen stod bakom och dels för att det var ett internationellt system, vilket är betydelsefullt för Stora (numera Stora Enso) som är ett globalt företag.

Så det fanns inte bara ett omgivningstryck. En beredskap utvecklades successivt tack vare nya probleminsikter, ökade kunskaper och nya rutiner. Detta framhålls inte bara internt utan även bland myndigheter som menar att det inom skogsbruket har ”skett en markant förändring under de senaste åren både när det gäller attityder och kunskapsläge” (Naturvårdsverket & Skogsstyrelsen 1998). Än viktigare var kanske att även miljöorganisationer såg förändringarna inom delar av skogsnäringen. Långsamt började individer inom skogsindustrin och miljöorganisationer att i viss grad erkänna varandras intentioner och kompetens och detta var ett mycket viktigt närmande (se även Elliot & Schlaepfer 2001:659).

Att det utvecklades en successiv beredskap innebär emellertid inte att certifieringsalternativet var något alldeles självklart. Anslutningen till FSC

¹³ En s.k. Ekologisk Landskaps Planering (ELP) upprättades bland annat för detta ändamål.

och till en standard var ingenting som skedde automatiskt och utan kontroller. Skogsbolagen var långt ifrån eniga om huruvida certifiering och samarbete med miljöorganisationer verkligen var en lämplig strategi (se kap. 3)

2.5.2 *Enskilda skogsägares beredskap*

Det enskilda skogsägarskapet skiljer sig mot storskogsbruket på så vis att det inte är en lika "ren" ekonomisk institution (Törnqvist 1995). Skogsägaren är riskavvisande snarare än vinstmaximerande. Skogsbruket ingår ofta som ett komplement till andra inkomstkällor som jordbruk (även om den kopplingen har försvagats historiskt).¹⁴ I en avhandling om skogsägarskapet beskrivs detta som ett spänningsfyllt möte mellan två världar, å ena sidan bondesamhället med dess småskalighet och hushållsekonomi, och å andra sidan industrisamhället med dess krav på rätt kvalitet, pris, volym och leveranstid (Törnqvist 1995:50-53, kap. 13).

Detta betyder att man inte kan reducera skogsägandet till blott renodlat företagande. Företagsekonomisk rationalitet konfronteras med ägarhushållets sociala målsättningar och speciella livsform (Törnqvist 1995:365-380). Egenverksamhet, oberoende, landsbygdsliv och särskilt generationssamhörighet – som innefattar överlåtelse av egendom över generationer – spelar stor roll. Ekonomiska aspekter är starkt integrerat med hushållets icke-ekonomiska behov. En överordnad målsättning och styrande princip hos flertalet ägarhushåll är bevarandeintresset, ett ekonomiskt, socialt och emotionellt betingat intresse av att bevara fastigheten (Törnqvist 369-371). En stor majoritet av skogsägarna säger sig med tiden vilja överlåta fastigheten till nästa generation eller till andra släktingar.

Skogsägargruppen har ofta setts som en bromskloss när det gäller skogsbrukets modernisering och rationalisering (Törnqvist 1995). Många skogsägare har nöjt sig med enklare utrustning och metoder än den som används inom storbolagen och detta har gett motiv för en produktionsinriktad lagstiftning. En liknande syn på skogsägarrörelsen, fast beträffande miljöhänsyn, kan finnas inom miljöorganisationen, säger Per Larsson från WWF, som samtidigt framhåller den stora variationen bland privata skogsägare och deras organisationer. Törnqvist ger dock bilden av att det enskilda skogsbruket hängt med, rationaliserats och utvecklats från en privat angelägenhet till en

¹⁴ 60 – 70 % av de privata skogsägarna säger att inkomsten från skogen inte överstiger 10 % av deras taxerade inkomst (Skogsstyrelsen 2001b).

offentlig under 80-talet (Törnqvist 1995:322-333), men detta gäller egentligen under hela den moderna skogshistorien. Det privata skogsbruket har blivit successivt mer sammanvävt med en mer centraliserad och koncentrerad skogsindustri, vilket liknar tendenserna inom jordbruket. SVO och skogsägarföreningar har varit viktiga ”uppfostrande aktörer” i denna utveckling (Törnqvist 1995:114-117).

Inte desto mindre skiljer sig det enskilda skogsägarskapet väsentligt åt i jämförelse med storskogsbruket, vilket framför allt har med generationsfrågan att göra. En skogsägare kan mycket väl ha ett mer ”jordnära” förhållande till miljöaspekter. Christer Segerstéen menar att det finns bevarade naturvärden idag i vissa skogar, tack vare att skogsägare faktiskt varit lagbrytare. Skogsägare var tvungna att avverka enligt lagen men lät bli. Kvantitativa undersökningar visar också på att flertalet skogsägare har en positiv inställning till naturvård och miljöhänsyn (Lönstedt et al. 1997:57), eller att ökade krav på naturhänsyn inte ses som ett hot mot lönsamheten (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:52; Skogsstyrelsen 2001b).

Skogsägarna kan följaktligen ha ett minst lika gott intresse för miljöhänsyn (förmodligen starkt varierat) som de större bolagen, men intresset behöver inte nödvändigtvis kanaliseras via en standard eftersom intresse för en standard hänger ihop med flera faktorer. I den skogsägarförening där intresset för en standard har varit störst – Södra Skogsägarna – är också beroendet av en internationell avsättningsmarknad störst. Södra skiljer ut sig i jämförelse med övriga skogsägarföreningar på så vis att den äger exportorienterade industrier. Överhuvudtaget drabbas industrier snabbare av en ny miljöopinion. Södra var exempelvis tidigt ute med klorfritt papper. Intresset för en standard kan vidare tänkas vara beroende av produktionsförutsättningar (certifiering blir relativt sätt dyrare för mindre enheter) och överhuvudtaget av en vana att tänka i storskaliga, schablonmässiga strukturer. Slutligen finns det organisatoriska skillnader mellan storskogsbolag och skogsägarföreningar. Medan skogsbolagen på ett toppstyrt sätt snabbt kan ändra strategi behöver skogsägarföreningar, som består av många individuella medlemmar, gå långsammare tillväga i förankringsprocesser. Tommy Törnqvist pekar just på svårigheten att organisera en stor och mångskiftande ägargrupp (1995:114-118, 125).

3 Processen

I samband med bildandet av FSC (1993) förde Per Rosenberg (då från WWF) informella samtal med forskare och representanter för skogsbolag (Elliot 1999:378-382). Några skogsbolag (Assi Domän, Stora och Korsnäs) uttryckte sitt stöd för certifiering medan andra var mer tveksamma. SNF och Greenpeace i Sverige uttryckte från början skepsis eller till och med en avståndstagande attityd, säger Olof Johansson från Assi Domän. SNF ville egentligen ha en modell som i Bra Miljöval, så att miljöorganisationer helt och hållet bestämmer själva. Om SNF dessutom ville ha ett system där endast de bästa företagen klarar av en certifiering var WWF mer intresserad att få med hela branschen (Elliot 1999:381). Johansson uppfattar dock att SNF och Greenpeace ändrade sig ganska snabbt och en förklaring kan vara att internationella miljöorganisationer (Greenpeace, WWF och FoE) stödde FSC. Men mest drivande från början var egentligen WWF, Ikea och Assi Domän.

Mot slutet av 1994 kom WWF och SNF överens om att samarbeta. Efter diskussioner med olika skogsintressenter presenterade dessa miljöorganisationer ett standardförslag maj 1995. Assi Domän var beredd att påbörja en certifiering utifrån standardförslaget, säger Olof Johansson, men andra inom skogsnäringen var mer tveksamma och ville gå långsammare fram. Assi Domän avvaktade dock eftersom företaget föredrog en bred anslutning inom skogsindustrin. Christer Segerstéen, från Skogsägarna, uppfattade att miljöorganisationerna lade ribban för högt. De ville att bara "eliten" skulle kunna nå fram, vilket inte gillades eftersom man önskade att i princip alla skulle ha möjlighet att certifiera sig.

Istället för att hoppa på standardförslaget började skogsnäringen arbeta med en nordisk certifieringsmodell, ett initiativ som alla miljöorganisationer tog avstånd ifrån (Elliot 1999:381-383). Miljöorganisationerna byggde istället upp ett nätverk med intressenter, inom vilket exempelvis Ikea och Kinnarp deltog. Ett par skogsbolag fann snart det nordiska alternativet ohållbart, eftersom det saknade stöd från miljöorganisationer, och dessa lyckades övertyga övriga om att gå med i en arbetsgrupp inom FSCs ramar i syfte att ta fram en standard. När Skogsindustrierna gick med februari 1996 gjorde Skogsägarna sak samma ett par dagar därpå. "FSC-arbetsgruppen", som den kallades, bildades med Lars Erik Liljelund, då verksam i miljödepartementet, som en opartisk och icke-röstberättigad ordförande.

I FSC-arbetsgruppen fick WWF och SNF sällskap av flera miljöorganisationer: Greenpeace, Miljöförbundet Jordens Vänner, Fältbiologerna och

Sveriges Ornitologiska Förening. Samtliga stora skogsbolag inom Skogsindustrierna medverkade: Stora (numera Stora Enso), SCA, MODO (numera Holmen), Assi Domän och Korsnäs. Vidare anslöt sig, förutom Skogsägarnas Riksförbund (numera LRF Skogsägarna), Svenska Skogsarbetareförbundet och Svenska Träindustriarbetareförbundet (numera ihop slagna till Skogs- och Träfacket), Skogssällskapet (en från skogsindustrin fristående skogsförvaltare), Svenska Kyrkan, Samerna, Ikea och Kinnarps.

Arbete och förhandlingar fortskred dels inom gemensamma styrelsemöten och dels inom undergrupper för sociala, ekonomiska och miljöfrågor som utredde praktiska frågor. Till slut kunde man enas om en standard som i sin tur godkändes av FSC 5 maj, 1998. Två organisationer, Greenpeace och Skogsägarnas Riksförbund, ställde sig inte bakom standarden (se nedan).

3.1 Behov av enade fronter

Inför förhandlingar i undergrupper och i FSC-arbetsgruppen skedde förberedande diskussioner inom olika intressegrupperingar. Även om miljörelsens organisationer i många frågor agerar relativt oberoende av varandra (Boström 2001a) fann man det som viktigt att i denna fråga uppträda gemensamt och diskutera hur man skulle driva frågorna framåt och hur man skulle kompromissa. Liknande diskussioner fördes också inom branschorganisationerna Skogsindustrierna och Skogsägarna.

Varför måste det finnas en intern enighet? Kring vissa frågor konkurrerar skogsbolagen, säger Stefan Wirtén från Skogsindustrierna, men beträffande FSC tyckte man bestämt att det behövdes en enad linje. Antingen ställer alla upp, eller så gör ingen det. Därför fördes också en hel del samtal om den gemensamma agendan. Olof Johansson, från Assi Domän, säger att det är utmärkande för skogspolitiken överlag att skogsbolagen eftersträvar att hålla samman.

Innan förhandlingarna tog vid var skogsbolagen långt ifrån eniga. Vissa ifrågasatte värdet av en standard som sådan, och om det var möjligt att förhandla fram en sådan tillsammans med miljörelsen. Man undrade till exempel om inte miljörelsen bara kommer att kräva mer och mer. Stefan Wirtén säger att tveksamheten inte ska förväxlas med ambitionerna för miljöhänsyn, utan det handlar snarare om ett principiellt resonemang.¹⁵ Man

¹⁵ Chris Elliot (1999:379), som i en avhandling studerat bland annat den svenska FSC-processen, menar också att de som var mest positiva till certifieringen inte självklart var samma som hade

undrade till exempel om det verkligen är miljörelsens roll att på sätt och vis fungera som en slags myndighet eller förhandlingspart. Borde inte miljörelsen vara den som ställer krav och väcker opinion? Dessa tankegångar försvann dock successivt och efterhand handlade de interna samtalen mest om vilka uppoffringar man kunde tänka sig. Man kom närmare varandra under processen, säger Olof Johansson.

Man kan fråga sig varför de som från början ställde sig positiva till en standard inte gick med utan att bry sig om de övriga bolagen. Skulle inte anslutningen kunna innebära en konkurrensfördel? Olof Johansson säger att det tvärtom var viktigt att få en bred uppslutning. Fördelarna med en FSC-standard ligger inte på en "nischad" marknad. En mer långsiktig strategi är att försöka skapa en större marknad för certifierade råvaror och produkter och därför behövs en bred uppslutning.

Skogsägarnas Riksförbund (LRF Skogsägarna) består av sex skogsägarföreningar. Man kan tycka det borde vara möjligt för bara en eller ett par av dessa självständiga skogsägarföreningar att ansluta sig till FSC-standard. Exempelvis har intresset för en standard hela tiden varit störst inom Södra Skogsägarna (jfr avsnitt 2.5.2). En viktig anledning till att riksförbundet drog sig ur var emellertid vissa konflikter med renägande samerna, något som rör förhållandena i norra Sverige. Men Christer Segerstéen framhåller betydelsen av att komma fram till en gemensam syn. Det torde vara utmanande för branschorganisationen om en av föreningarna utvecklar en standard som starkt strider mot medlemsintressen i en annan del av landet. Inom Södra upplevde man egentligen ett starkt behov av att ha en standard på grund av kundkrav utomlands "men att ansluta sig till FSC hade varit liktydigt med att splittra den privata skogsägarrörelsens takorganisation LRF-Skogsägarna", skriver DN:s ledare.¹⁶ Olof Johansson säger att det kan vara lättare för större bolag att snabbt ändra strategi, medan skogsägarföreningar är mer demokratiska (jfr avsnitt 2.5.2). En och annan medlem skulle hellre velat ha FSC, säger Christer Segerstéen, men det är majoriteten som fattar beslut och man väljer ett system, inte både ock.¹⁷ Därför påbörjade man istället arbetet med en annan standard (se avsnitt 4.1).

utvecklat bäst faktisk miljöhänsyn. Han diskuterar några tänkbara faktorer bakom skillnader i attityd och kommer fram till att förekomst av kunder som riktat krav mot företaget samt företagskultur (t.ex. deklarerad miljöprofil eller öppenhet i förhållande till NGOs) kan ha haft betydelse.

¹⁶ Hämtat från www.snf.se/verksamhet/skog, 2001-09-24; se också Lindahl 2001:12.

¹⁷ Det hindrar inte att enskilda medlemmar ändå väljer FSC, vilket några också har gjort.

Den sociala sidan, bestående av facken och samerna, hade inga interna gemensamma diskussioner, enligt Inge Johansson. Skogsfacket, som han representerade, var inledningsvis lite osäker över vad FSC handlade om men såg ganska snart att certifieringsdiskussionen var ett sätt att komma ifrån den konfrontativa attityden inom skogssektorn. Dessutom skulle man kunna få ytterligare ett fackligt instrument, vid sidan av lagar och avtal, som gagnar medlemmarnas sak.

Dessa branschorganisationer eller metaorganisationer (jfr Ahrne & Brunsson 2001) eller koalitioner förefaller betydelsefulla. Inom Skogsindustrierna gick samtliga med och inom Skogsägarna gjorde man tvärtom. Betydelsen av branschorganisation är också att den kan skapa större stabilitet. Även om det inte vore omöjligt för ett enskilt skogsbolag att träda ur, eller välja det konkurrerande alternativet, skulle detta enskilda skogsbolag bli synliggjort och riskera att bli uthängd i media. Bland miljöorganisationer verkar det dock ha funnits en större flexibilitet. Greenpeace gick som bekant ur hela samarbetet mot slutet, även om organisationen mer i det tysta har accepterat standarden (Boström 2001a:283-284).

3.2 Förhandlingar och kompromisser

Mycket stöttes och blöttes under förhandlingsprocessens gång. Mellan intressegrupperingar rådde stor misstänksamhet det första halvåret, framhåller Lars-Erik Liljelund som var ordförande för FSC-arbetsgruppen. ”Skulle det verkligen gå att kompromissa med miljörelsen?”, kunde man undra från skogsbruket. ”Skulle skogsbruket verkligen implementera standarden ifall man kom fram till en lösning?”, frågade sig representanter från miljöorganisationer. Från fackligt håll uppfattade man att näringen inte var särskilt kompromissbenägen, säger Inge Johansson. Efterhand upplöstes det låsta läget och man började föra en dialog om, och förhandla kring, konkreta spörsmål.

Förhandlingar handlar inte bara om att tävla om de ”bästa” argumenten. Om ett positivt utfall uppfattas som mycket viktigt av en aktör får övriga medverkande aktörer ett visst maktläge och i alla typer av förhandlingar är också aktörernas uppfattade relativa resursstyrka av stor vikt för utfallet (Ahrne 1994; Johansson 1997). Miljöorganisationer har ett starkt symboliskt kapital (Boström 2001a) och det finns en bred internationell opinion för skydd av skog (Elliot & Schlaepfer 2001:651) vilket gör att standarden skulle förlora mycket i slagkraft och trovärdighet om miljöorganisationerna lämnade

samarbetet. Men även övriga aktörer bidrar till att skapa ökad trovärdighet för certifieringen. Inge Johansson från Skogs- och Träfacket (då representerande Skogsfacket), vittnar om hur facket kunde sätta press på skogsindustrin för att gå med på starka kriterier på den sociala sidan genom att hota med avhopp. Eftersom FSC internationellt var uppbyggt på tre ben, med ekonomiska, miljömässiga och sociala intressen, förutsattes också deltagande från samtliga ben. Om den sociala delen fallerade skulle ett standardförslag eventuellt inte godkännas av FSC på internationell nivå. Även för miljöorganisationer skulle det ha blivit ett nederlag om inte standarden hade gått i lås eftersom de hade satsat mycket resurser och överhuvudtaget fanns det en vilja att premiera trävaror framför andra typer av råvaror (se diskussion i *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 1997).

Det fanns alltså beredskap och utrymme för alla aktörer att både ”ge och ta”. Och det utvecklades successivt ett ömsesidigt erkännande av varandras intentioner och kompetens (se också Elliot 1999:386). Resultatet blev en standard som var rätt lika men också mer utvecklad än det ursprungliga förslaget som WWF och SNF presenterade 1995 (Elliot 1999:385, 392-395).¹⁸ Miljöorganisationerna fick kompromissa om vissa heta punkter (t.ex. plantering av främmande trädslag, användning av viss kemisk bekämpningsmedel och gödsling) som är ämnen för fortsatta förhandlingar i kommande standardrevideringar. En lösning var att förordna fler utredningar om sådana spørsmål för att eventuellt finna bättre bevis. Industrins position var just att det skulle finnas tydliga vetenskapliga data för varje kriterium. Annars skulle man hänvisa till fortsatt forskning. Enligt Lena Gustafsson finns å ena sidan en lyhördhet för forskning från skogsindustriellt håll, men å andra sidan för man gärna fram osäkerhetsargument. Från skogsnäringens sida har det funnits två huvudsakliga reservationer, dels att man inte vill formulera kriterierna så precist och dels att den totala uppoffringsnivån inte får vara för hög.¹⁹ Miljöorganisationerna har velat vara mer detaljerade och har strävat efter att precisera vad de finner vara ett gott skogsbruk utifrån en vetenskaplig grund (Boström 2001a:260). Industrin fick gå med på vissa kvantifierade mått

¹⁸ I den svenska standarden (Svenska FSC-rådet 2000) ställs ett antal specifika krav, t.ex. att 5% av den produktiva skogsmarken ska bevaras av markägaren för att på sikt återskapa biologiskt värdefulla skogsmiljöer, att 5% av skogsmarken ska domineras av lövträd på sikt, att 5% av den torra och friska föryngringsarealen ska brännas eller att minst tio ”evighetsträd” per ha ska lämnas vid avverkning. Det ställs också en del mindre precisa krav, t.ex. att man ska eftersträva att hålla marken närmast vattendrag och sjöar ständigt beskogad.

¹⁹ Se t.ex. Jerker Karlssons (skogsdirektör SCA Skog AB) kritik mot detaljregleringen i FSC i *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 1997.

och den fick kompromissa om nivån på åtagandet. Man tycker att det blev ett ambitiöst åtagande sammantaget. Enligt Stefan Wirtén har man beräknat att åtagandet kostar 11-12% av produktionen som man avstår för miljön.

Greenpeace trädde ur för att den inte kunde acceptera tillåtandet av främmande trädslag och gödsling. För Skogsägarna var en fråga kring samers rättigheter att utnyttja skogsmarker som betesmarker av avgörande vikt, men de framhåller också att standarden inte var anpassad och tillräckligt flexibel för småskogsbruk och att kraven kring spårbarhet för märkning av exempelvis sågade trävaror var för hårda.²⁰

3.3 Externt tryck

Jag har tidigare påvisat att hela FSC-processen har en relation till den förda skogspolitiken. Politiska aktörer och statliga myndigheter skulle dock inte medverka i processen var det tänkt. Det var alla, såväl inom FSC-arbetsgruppen som bland centrala politiska beslutsfattare och myndigheter, överens om. Förvisso var Lars Erik Liljelund ordförande (och som sådan godkänd av regeringen), samtidigt som han var verksam i miljödepartementets miljövårdsberedning. Men hans roll gick ut på att fungera som en oberoende, neutral part utan rösträtt. Ändå kan man tolka detta som att statsmakten implicit legitimerar och uttrycker förväntningar på processen.

Politiska aktörer har också försökt sätta press. Under arbetsprocessen uttryckte den dåvarande miljöministern, Anna Lindh, sina förhoppningar om att det frivilliga arbetet skulle ge resultat. Om så inte blev fallet skulle statsmakterna kunna behöva ta till hårdare krav. Lars Erik Liljelund uppfattade dock inte att detta hade någon större betydelse för arbetsprocessens gång och han verkade också för att tona ned tendensen till utspel från politiskt håll. Och själv kunde han alltså inte göra några utspel. Möjligen kan utspelen i viss mån ha påverkat de aktörer som egentligen var mindre entusiastiska av att delta. Men någon särskilt stor roll hade de förmodligen inte. På min fråga om betydelsen av miljöministerns utspel kunde Ragnar Friberg inte ens erinra sig om att just miljöministern gjort något utspel under processen. Det förekom

²⁰ Lindahl 2001:12; www.svo.se/aktuellt/skogseko/eko974.certif.htm. Till en början krävde man inom FSC att 100% av råvaruinnehållet i trävaror måste komma från certifierat skogsbruk för att produkterna ska kunna märkas. Senare, efter att standarden har tagits i bruk, har man börjat diskutera procentbaserad märkning, att det till exempel räcker om 70% av innehållet i sågade trävaror (50% för pappersmassa) kommer från certifierad skog.

politiska röster kring det hela, säger han, men det var inget man brydde sig om och det var inget som påverkade arbetet.

Det förekom däremot informationsmöten med myndigheter i undergrupper. Personer från myndigheter (och även från forskarhåll) kunde medverka som sakkunniga, men inte som myndighetsrepresentanter. Den mer officiella kontakten med myndigheter handlade om avstämningar på så vis att kriterierna inte stred mot gällande lagstiftning och föreskrifter. Långt drivna miljökrav var inte självklart överensstämmande med gällande regler och man diskuterade punkter som exempelvis död ved, som kan orsaka förekomst av skadeinsekter. Vidare nämner Peter Roberntz, från FSC-sekretariatet, ett par fall där FSC-kriterierna anpassats efter myndigheternas klassificering och metoder.²¹

Liljelund uppfattar att myndigheterna hade en marginell roll under FSC-arbetets gång men att de förmodligen skulle ha velat ha ett något större inflytande. Han markerade också själv vikten av att myndigheterna höll sig utanför. Även om inte FSC-standarden skulle ha gått i lås, så skulle en sådan här process ändå kunna föra något gott med sig i form av ökad samsyn mellan skogsparterna, menar han. Och därför vore det en poäng att hålla staten utanför.

3.4 Processens inre dynamik och FSC-arbetets fortsättning

En ökad samsyn mellan parterna blev också verklighet. Även om det fanns en vilja och beredskap bland de medverkande aktörerna att verkligen få till stånd en fungerande standard var detta inte givet på förhand. Det rådde oenighet inom skogsindustrin samt stor misstänksamhet i början mellan de olika grupperna. Och vissa parter gick ju också ur. Av betydelse för utfallet kan därför också processens egen eller inre dynamik ha haft. Att aktörer faktiskt möts i organiserad form och investerar tid och resurser för förhandlingar kan i sig ha betydelse. Stefan Wirtén understryker det tålmodiga nötrandet som mycket betydelsefullt för det lyckade slutresultatet. Det förde fram en förståelse och respekt för varandra. Processen gav i sig mycket vilket påpekas av flera informanter. Inge Johansson säger att företag och fack sedan länge är vana vid att kompromissa och hitta resultat som ingen är helt nöjd med, men

²¹ Ett exempel: Vid skilda uppfattningar och tvister vid nyckelbiotopsbedömningar i certifieringssammanhang, anser FSC-rådet att de av SKS rekommenderade nyckelbiotopsinventerare kan anlitas för en bedömning. Det är dock certifieraren som ska ta beslut ifall detta anses nödvändigt.

han tycker att det var ”fantastiskt” att det också gick att få med en tredje part – miljörelsen – i denna (Saltsjöbads-) anda.

I och med att FSC-standarden färdigställdes ersattes arbetsgrupperna av ett mindre FSC-råd, september 1997, som ska bestå av personer företrädande miljö-, sociala och ekonomiska intressen med lika vikt. Denna grupp är numera också, från och med 1/10 1999, en egen ideell förening. En viktig uppgift för rådet, som fungerar som föreningens styrelse, är att följa upp FSC-standarden. Vart femte år (exempelvis 2002) ska kriterierna göras om i ljuset av nya forskningsrön och praktiska erfarenheter.²² En viktig del av FSC-rådets fortsatta arbete är också att grunna över relationerna till det konkurrerande PEFC-systemet som sjösattes som en respons på FSC. Denna konkurrens kommer jag att beröra härnäst.

4 Konsekvenser av FSC:s implementering

4.1 FSC-standarden, de privata skogsägarnas alternativ och andra regler
Bildandet av internationella FSC skedde i viss konkurrens gentemot andra system. Vid tidiga diskussioner om skogscertifiering ville somliga inom industrin hellre ha ett system inom ramen för ISO 14 000. Förslaget kritiserades av miljöorganisationer eftersom ISO bara reglerar procedurer och inte anger substantiella krav (Elliot 1999:36-37; jfr Boström 2001b).

Den svenska FSC-arbetsgruppen betraktar numera ”skogscertifierings- och produktmärkningssystemet FSC och miljöledningssystemen ISO 14 001 och EMAS som fristående, kompletterande och samverkande system” (Svenska FSC-rådet 2000:31). Flera skogsbolag tillämpar båda varianter och ser dem inte som konkurrerande alternativ.²³

²² FSC ger också kurser, information och råd till certifierare. Dessutom ansvarar rådet för kontakten med internationella FSC. Vidare arbetar rådet tillsammans med några organisationer för att göra certifieringen mer praktiskt genomförbar, särskilt för mindre skogsägare. Man har t.ex. utvecklat en gruppcertifieringsmodell för att göra det billigare för enskilda skogsägare att certifiera sin skog.

²³ FSC och miljöledningssystem är två delar som hänger samman, säger Stefan Wirtén, men som inte nödvändigtvis behöver göra det. FSC behövs för att vi behöver en mätbar standard, fortsätter han. Mätbarheten finns inte i miljöledningssystemen som istället inför rutiner och aspekter som successiva förbättringar. Att skogsbolagen ändå tillämpar miljöledningssystem, trots att man har FSC, visar på att man ändå ser en poäng med dem utöver ren marknadsföringsvinst. Ragnar Friberg framhåller just att det framför allt är FSC som ger trovärdighet gentemot marknaden.

Tillkomsten av FSC-standarder har i sin tur gett upphov till motreaktioner i form av alternativa skogsstandarder runt om i världen och ofta har FSC därigenom marginaliserats (Cashore et al. 2001; Fern 2001). I Sverige dominerar alltjämt FSC men likväl har ett alternativ tagits fram. Direkt efter att Skogsägarna lämnade FSC började de att söka efter alternativ. Det började med att de sex olika föreningarna utvecklade sina egna standarder. Man tog FSC-standarden och strök det man inte ville ha, säger Per Larsson. Och Södra strök minst. Sedan knöt de dessa varianter till miljöledningssystem. Snart såg de dock att det skulle vara möjligt att ansluta sig till PEFC (The Pan European Forest Certification scheme) som hade lanserats som ett alternativ till FSC och som företräds av privata skogsägare. Ett svenskt PEFC Interimsråd bildades 1999 av LRF Skogsägarna och Sågverkens Riksförbund. Året därpå konstituerades rådet som en ekonomisk förening och förutom nämnda organisationer ingick Skogsmaskinföretagarna och Svenska Orienteringsförbundet. Därtill medverkade en enhet av Svenska kyrkan samt Skogs- och Träfacket som observatörer. Medlemmarna är, liksom i FSC, indelade i tre likvärdiga pelare: 1) skogsbruket, 2) primär förädlingsindustri och 3) övriga intressen. Men om skogsnäringen (1 och 2) betraktas som en intressegrupp får den också majoritet.

FSC-rådet ser det som olyckligt med två konkurrerande system. Det finns ingen anledning att ha två konkurrerande miljömärken, som om de vore konkurrerande varumärken, säger flera informanter. Det är bara förvirrande för konsumenten, och skapar en pedagogisk börda gentemot skogsägare. Stefan Wirtén beklagar att förhandlingarna forcerades så att Skogsägarna kände sig tvungna att lämna samarbetet. Samtidigt är han övertygad om att de kommit längre om de visat tålamod och fortsatt förhandla. Wirtén säger att det är oklokt att gå emot miljörelsen. Poängen är ju att få ta del av den trovärdighet som miljörelsen har och att på det viset kunna kommunicera det goda skogsbruket. ”Vi måste ha våra kritiker med oss”.

Miljöorganisationer som WWF och SNF har uttryckt stark kritik mot PEFC-standarden. De hävdar till exempel att FSC är bättre för skogens biologiska mångfald på grund av dess skarpare regler, att PEFC genomsyras av ekonomiska intressen och att FSC bygger på öppenhet, förtroende och samverkan och därmed medger bättre insyn.²⁴ För att stärka sin argumentation hänvisar SNF till en rapport som Fern har tagit fram.²⁵ I rapporten, *Behind the*

²⁴ www.snf.se/verksamhet/skog/skog-markning-better.htm, 2001-09-24; se även www.wwf.se och pressmeddelande från WWF 2002 04 26 ”Långt kvar innan PEFC är trovärdigt”.

²⁵ Fern är en europeisk meta-miljöorganisation för i huvudsak skogsfrågor.

logo konstateras följande: ”we consider the FSC to be the only available framework that meets the basic requirements outlined in this report. With an FSC label the consumer knows what he or she gets. This is not the case with any of the other schemes” (Fern 2001:51; se även WWF 2001).²⁶ FSC anses inte vara perfekt men ändå betydligt bättre. PEFCs ramverk på europeisk nivå har överhuvudtaget inga minimikriterier – det handlar mer om procedurer – vilket lett till kraftigt varierade nationella standarder. I vissa länder har skogar certifierats utan någon oberoende tredjepart granskning (certifikatet har utfärdats av skogsbruket självt) och andra skogar har certifierats av icke-ackrediterade certifierare. Ibland har skog till och med certifierats utan att skogsägaren vetat om det (p.g.a. regionsbaserad certifiering).

Den största kritiken tycks ändå ligga i organisationsformen, att ”PEFC is an organisation by and for private forest owners or their associations” (Fern 2001:50). Inom PEFC har man svarat att det inte är övriga intressenter som har sista ordet utan marknaden och kunderna.²⁷ Christer Segerstéen säger att miljö rörelsen varit inbjuden att delta, men att det är näringen/ägarna som i praktiken måste ha yttersta ansvaret, eftersom de i slutändan ändå driver skogsbruket och står för kostnaderna. Övriga intressen kan i princip bara ställa krav, säger han.²⁸ Per Larsson säger att PEFC saknar allt stöd från miljöorganisationer. ”På grund av de mycket begränsade möjligheterna till inflytande för miljö- och sociala intressen har vi valt att inte medverka. Vi tror också att detta indirekt innebär en påverkan på PEFC att förbättra sitt system”.²⁹

Den svenska PEFC-varianten anses trots allt vara bland de mest, om inte den mest, långtgående, men det är ganska avhängigt landsdel i Sverige. PEFC-standarden har olika regler för södra, mellersta och norra Sverige (vars gränser sammanfaller med skogsägarföreningarnas gränser). Reglerna för den södra regionen är skarpast och för den norra mildast (Lindahl 2001:16). Till exempel säger standarden att 5 % av skogsmarken ska lämnas åt sidan för att bevara skog med höga naturvärden (precis som FSC-standarden) när det gäller den

²⁶ Detta konstateras genom detaljerade jämförelser mellan FSC, PEFC, och ytterligare två skogsstandarder (som gäller i USA och Kanada).

²⁷ www.pefc.se/swedish/swedish.asp?visa=wwf

²⁸ Se också uttalande av Agge Norrström (koncernchef i föreningen Mellanskog) i *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 1997.

²⁹ FSC kan påverka genom att PEFC måste mäta sig med FSC. PEFC kritiserar å sin sida FSC för att FSC, på internationell nivå ackrediterar sina egna certifierare. Inom PEFC finner man detta oacceptabelt och tycker att en oberoende part ska stå för ackrediteringen. I Sverige låter man SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll) göra det.

södra och mellersta regionen. I den norra regionen är procentsatsen 3 % och i fjälltrakterna finns inga krav alls, med hänvisning till att det redan finns mycket reservat där. Karin Lindahl som har jämfört FSC och PEFC på uppdrag av Fern menar att "The differences are considerable if the FSC is compared with the PEFC standard's adaptations for its northern region, whereas the differences between the FSC standard and PEFC with adaptations for the south are actually quite minor" (Lindahl 2001:17). Man skulle tillspetsat kunna säga att den södra PEFC varianten liknar FSC-standarden mer än den norra PEFC-varianten. Men detta gäller om man bara ser till naturskyddsaspekter och bortser från aspekter som representation och transparens. Certifiering är mer än en bra standard, säger Per Larsson. "Det räcker inte med en bra standard, utan även andra aspekter i certifieringssystemens funktion måste beaktas."

Christer Segerstéen menar att skillnaderna har att göra med att "vårt land är avlångt". Det är helt enkelt olika betingelser för skogsbruket i olika delar av landet. Skogen växer fortare i söder. Det är dyrare att ägna sig åt skogsbruk i norr och dessutom har man redan stora avsättningar i fjällnära skog. Även informanterna från Skogsstyrelsen talar om den svårare ekonomiska situationen i norr. Eventuellt kan man se stöd för skillnaderna också i Miljövårdsberedningens utredning som kom fram till att det långsiktiga skyddsbehovet är 16 % i södra Sverige och 9 % i norr. Några informanter säger också att skillnaderna kan spegla skilda ambitionsnivåer och attityder. I norr kan det finnas fler konservativa skogsfolk med attityden att ingen ska "tala om för oss hur man bedriver skogsbruk".

Intressant nog är även miljömärket Svanen inblandad i denna debatt. Svanens kriterier för tryckpapper godkänner båda system, vilket har kritiserats av miljöorganisationer (SNF pressmeddelande 00-12-19). I de tidigare reglerna krävdes att ett miljöanpassat skogsbruk ska utvecklas i samverkan mellan ekologiska, ekonomiska och sociala intressenter, vilket överensstämmer med FSCs riktlinjer. Enligt nya reviderade regler räcker det med att parterna blivit inbjudna att delta i processen, vilket gäller i PEFC. Detta föranledde 17 nordiska organisationer (Fältbiologerna, Samernas Riksförbund, SNF, SOF och WWF i Sverige) att konstatera att "vi inte längre kan rekommendera Svanenmärkningen som en trovärdig garanti för miljöanpassat papper" (SNF pressmeddelande 01-01-26).

Skogs- och Träfacket medverkar i både FSC och PEFC, helt enkelt för att det har medlemmar som berörs av båda system. Inom facket tycker man dock, säger Inge Johansson, att FSC är den bättre standarden, och det gäller även

sociala frågor. I PEFC-standarden finns till exempel inga regler kring varaktig anställning och kompetensfrågor och han bedömer att det skulle vara svårare att sätta hårt mot hårt vid förekomst av tvister via PEFC-systemet.

Trots den intensiva debatten och konkurrensen bildade SNF, WWF, Skogsindustrierna och LRF Skogsägarna en ”informell grupp” med syfte att arbeta fram ett förslag till ”överbyggnadsdokument” mellan FSC- och PEFC-standarden. Inom PEFC vill man uppnå en ”ömsesidig respekt”.³⁰ FSC-intressenterna säger att arbetet inte ska förväxlas med de internationella diskussionerna om ”ömsesidigt erkännande”, som regeringar och industriella aktörer gärna vill se (se Fern 2001:12, 51). Ömsesidigt erkännande innebär, enligt WWF (2001:33) ”that two or more schemes/systems consider their outputs as equivalent”. Fern, som förordar FSC-standarden, har dömt ut möjligheterna att de olika certifieringssystemen ska kunna erkänna varandra ömsesidigt eftersom skillnaderna är så stora. WWF (2001) verkar även tycka att inte ens de olika PEFC-varianterna borde kunna ömsesidigt erkänna varandra eftersom de är så pass olika.

Dock kan ett överbryggande dokument skapa jämförbarhet, en praktisk variant – eller till och med en ”svensk” lösning som Christer Segerstéen uttrycker det – på det här med ömsesidigt erkännande. Istället för att erkänna systemen som likvärdiga visas praktiskt hur de förhåller sig till varandra, säger Stefan Wirtén. Per Larsson från WWF och Inge Johansson från Skogs- och Träfacket, påpekar med noggrann bestämdhet att överbryggningen inte ska förväxlas med ömsesidigt erkännande. ”Vi ser processen i första hand som steg för att skapa möjligheter för skogliga aktörer som idag jobbar med PEFC att på ett enkelt sätt uppgradera sig till FSC”, säger Larsson. ”Vi är klart medvetna om att många av skogsägarföreningarnas och köpsägverkens kunder inte nöjer sig med PEFC utan vill ha FSC-certifierade produkter.”

Hur man än ser på saken så visar ett tilläggsdokument, kallat ”Skogsduvan”, vad en skogsägare behöver tillfoga för att också kunna bli certifierad enligt FSC (eller PEFC) om denne redan är certifierad enligt PEFC (eller FSC).³¹ För skogsindustrin är ett överbyggnadsdokument mycket viktigt, säger Olof Johansson, eftersom skogsägare är viktiga underleverantörer. Om de använder ett annat system måste man hålla isär virkesflödena och resultatet

³⁰ www.pefc.se/swedish/swedish.asp?visa=wwf

³¹ Enligt det nyligen utarbetade förslaget (som måste godkännas både på nationell och internationell nivå i de båda organisationerna för att bli gällande) måste en PEFC-certifierad skogsägare komplettera med 17 punkter om denne ska uppfylla standardkraven för båda systemen. Om det omvända förhållandet gäller måste skogsägaren komplettera med 4 punkter.

blir en mindre andel certifierade råvaror och produkter. Konkurrensen begränsar följaktligen nyttjandemöjligheterna. Men för att skogsbolagen ska kunna utnyttja även PEFC-certifierade råvaror krävs att dessa ansluts till FSC-systemet via ett överbyggnadsdokument.

Christer Segerstéen framhåller att huvudpoängen med Skogsduvan inte är att skogsägare ska välja FSC istället för PEFC. Poängen är att förenkla det här med spårbarhet av virkesflöden. För sågverken är dagens situation hopplös eftersom de får virke från olika håll och kanter.

Samtidigt kan man förmoda att det måste vara besvärande att ha en relativt skarp standard som ändå saknar trovärdighet i andra länder. Industriella intressen brukar värna om ”internationell harmonisering” när det gäller lagar och konventioner och man kan förmoda att det även berör miljömärkning.

Fördelen med tilläggsdokumentet är alltså den ökade möjligheten till flexibilitet. Det blir kanske lättare för skogsägare att gå över till FSC. Och man kan även tänka sig det omvända förhållandet. I dagsläget finns förvisso inget intresse från skogsindustrins sida att ansluta sig till PEFC men om efterfrågan skulle skifta färg så finns alltid möjligheten att ändra, säger Stefan Wirtén. Han tror dock att det omvända skulle vara troligare eftersom FSC ställer skarpare krav, om än inte genomgående.

4.2. Återverkan på skogspolitik, statliga regler och åtaganden

”FSCs principer och kriterier bör användas tillsammans med nationella och internationella lagar och bestämmelser. FSC syftar till att komplettera, inte ersätta, andra initiativ som stöder ansvarsfullt skogsbruk världen över.”
(www.fsc-sverige.org/rod/princip.cfm; 2001-09-26)

Just detta, att certifieringen fungerar som ett komplement i skogspolitiken och inget annat, håller alla som jag har intervjuat med om. Förhållandet mellan den offentliga skogspolitiken och den frivilliga certifieringen är dock mer komplicerat än att certifieringen på olika sätt är beroende av den förda skogspolitiken, som jag har visat tidigare, och samtidigt fungerar som ett komplement. Märkningssystemen kan i sin tur återverka på skogspolitiken. Här kommer jag att undersöka dels hur aktörer ser på standardernas relation till lagstiftning och skogspolitik och dels om standarderna mer konkret påverkar politik och förvaltning inom skogssektorn.

4.2.1 Syn på FSC-standarderna i relation till lagstiftning och skogspolitik

FSC-standarderna, säger Peter Roberntz, ska ses som ett steg utöver lagstiftning. Den kompletterar lagstiftningen på så vis att den är mer konkret än lagen. Lagen är inte tydlig när det gäller hur miljö- och produktionsmål ska hanteras i förhållande till varandra. Roberntz ser dock inte standarderna som en ”förelöpare” till ny lagstiftning utan som ett marknadsverktyg för ett ansvarsfullt skogsbruk. Det finns ingen uttänkt strategi om hur FSC-standarderna och lagstiftning ska förhålla sig till varandra förutom att lagstiftningen ska följas, säger Roberntz (exempelvis i form av att standarderna skulle bli ett lobbyverktyg för tuffare lagstiftning).

Stefan Wirtén från Skogsindustrierna säger att lagstiftningen är viktig genom att den sätter en minimivå och anger ramarna. Standarderna ska dock inte ses som någonting lagen ska ta efter, fortsätter han, vilket företrädare för vissa partier har signalerat. Samtliga informanter från skogsnäringen säger att det vore olyckligt om så blev fallet. Man tar död på frivillighetens dynamik. Ragnar Friberg framhåller att lagen i så fall skulle bli för detaljerad. Per Larsson säger att miljöorganisationer helst önskar sig tuffare lagstiftning men att de inte har sett den vägen som framkomlig. Gentemot traditionella politiska fora har miljöorganisationer istället lobbats för ökade anslag till naturreservat och biotopskydd.

Betraktas standarderna som viktiga och legitima av myndigheter? Informanterna från skogsnäringen uppfattar att SVO och NV förhåller sig neutrala till skogscertifieringssystemen när det gäller att informera om dem. Samtidigt uppfattar man att attityden därför är positiv, vilket också bekräftas av mina informanter från myndighetshåll. Lars Erik Liljelund tycker att dylika system som FSC-märkning är någonting för politiker och myndigheter att ta intryck av, så länge de inte glömmer bort att de inte kan ta över själva systemets logik som baseras på frivillighet (för då faller ju logiken).³² Liljelund säger att myndigheterna beaktar, men inte direkt bejakar frivilliga certifieringssystem även om de tycker att frivilligheten är bra. Men man måste vara försiktig eftersom industrin vill ha ”så mycket frivillighet som möjligt”. Det är viktigt att inte vara övertydlig, på grund av risken för backlash. Även Liljelund betonar att man måste se dem som komplement, och den synen finns även på

³² Han ser emellertid en parallell till det bruk av frivilliga överenskommelser mellan industri och myndigheter som växer fram och antyder att det är en form av styrmedel som delar miljömärkningens anda.

regeringshåll/departementshåll (även om han antyder att man applåderar kraftigare där än inom myndigheter).³³

Per Kjellin, från SKS, säger att SKS inte tar ställning för något av systemen. Man tycker dock att FSC har något tydligare och mer långtgående krav än PEFC, som istället erbjuder större flexibilitet och regional anpassning. Sune Sohlberg säger att NV är starkt stödjande till skogscertifiering och ser FSC som ett bra alternativ, vilket man kan påtala i föredragssammanhang. Och man vill också gärna bidra till att det ska bli bra med konkreta synpunkter, samtidigt som man håller sig utanför eftersom det är regeringkansliets inställning. Certifiering ses som ett viktigt komplement till lagstiftning. Sohlberg uppfattar att SKS inställning tidigare var mer negativ. Deras invändningar handlade om att det kunde uppstå konkurrens med SVL. Per Larsson upplevde att SVO kände sig lite hotad eftersom någon annan tog initiativ. Eftersom SVO hade ganska svaga styrmedel att jobba med – mest rådgivning – så borde man ha sett det strategiska med certifiering tydligare, tycker Larsson. ”Vi tycker att de borde ha varit mer offensiva även inom frivillighetens ram”, vilket är en ståndpunkt som också RRV har framfört (RRV 1999/31).

4.2.2 Påverkas den statliga regleringen och statens åtaganden?

Eftersom frivilligheten har varit en viktig del av 90-talets skogspolitik måste också faktiska frivilliga åtgärder bli en viktig del av skogspolitikens fortsatta uppföljning. Sune Sohlberg säger att vad som händer på det frivilliga planet är viktigt att ta hänsyn till i arbetet med att formulera och följa upp miljö kvalitetsmål (se SOU 2000/52). NV och SKS håller successivt på med en utvärderingsprocess av skogspolitiken för att bevaka huruvida målen och skogspolitiken uppfylls (se t.ex. Skogsstyrelsen 2001b). I en sådan utvärdering behöver man, enligt informanterna från myndigheterna, fråga sig hur långt certifieringssystemen verkligen räcker och vilka effekter de verkligen har gett. En viktig fråga är om kvantitetsmålen håller kvalitativt. Hur ser det egentligen ut inom de områden man avsätter? Är det rätt områden som avsätts? Och eftersom alla fastigheter inte har samma kvaliteter på sin skog – något som är

³³ I en aktuell rapport om skogspolitikens medel tar SKS upp certifiering av skog: ”För att nå de skogspolitiska målen förutsätts frivilliga insatser utöver lagens krav från skogsägarnas sida. Detta gäller både målet för produktion och målet för miljö. Certifiering av skog är ett sätt att göra sina åtaganden tydliga för omgivning och marknad” (Skogsstyrelsen 2001a:82; se också Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 1998:69, 86).

svårt att fånga in i en standard – vad ska man göra inom fastigheter som innehåller en större mängd kvalitetsskog än vad standarden föreskriver?

Offentliga och privata initiativ behöver matchas. Förhållandet mellan statliga åtgärder som naturreservatsbildning och frivilliga avsättningar betraktas som kommunicerande kärn som Miljövårdsberedningen antyder: ”Anslagsnivån är starkt beroende av framtida avverkningsbeteende och omfattningen av frivilliga åtaganden” (SOU 1997/97:9; se också s.155-156). Det är också så att processer som FSC-förhandlingarna och kampanjer och utredningar om höjda anslag för naturreservatsbildning och biotopskydd har skett samtidigt. Några personer, till exempel Lars Erik Liljelund, har varit inblandade i båda processer. Det är en rimlig tolkning att förslag på skyddsnivåer i en process låter sig influeras av händelser i en annan. Processerna är beroende av varandra.³⁴ Man kan se det som att en underförstådd arbetsfördelning inbegrips, en arbetsfördelning som alla tycks vara överens om. Staten tar hand om naturreservaten och i certifieringen inkluderas frivilliga avsättningar.

Olof Johansson tycker sig se att de skogspolitiska ambitionerna höjs genom att det nu finns en FSC-standard, även om själva lagnivån är densamma. Ett problem dock ”som ingen orkar prata om” är enligt Liljelund vad som händer om de frivilliga åtagandena upphör, till exempel om de frivilliga avsättningarna av skog upphör. Det borde innebära att de offentliga åtagandena samtidigt höjs, men det finns ingen sådan automatik. Offentliga åtaganden kan inte ändras hur som helst. Han ser dock ingen anledning att det plötsligt skulle bli sämre, eftersom skogsindustrin behöver sitt kvitto på ett gott skogsbruk.

Kan standarderna även påverka framtida lagstiftning eller myndigheters föreskrifter? Lars Erik Liljelund tror inte att myndigheternas regler har påverkats av FSC-standard. Per Kjellin, från SKS, säger likväl att de har föreslagit ändringar i lagen. Vissa allmänna formuleringar i FSC-standard kan medföra, via praktisk tillämpning, att lagen överträds. Att restaurera för miljöskydd i bra produktiv skog är inte självklart överensstämmande med lagen och kan tolkas som stridande mot produktionsmålet. SKS förslag är att sådan restaurering ska vara möjlig. Precis som att en myndighet kan bistå arbetet med certifiering genom att hindra kriterierna från att strida mot lagar

³⁴ Ett delmål i skogsbruket, att ytterligare 900 000 ha skogsmark måste skyddas innan 2010 ligger misstänkt nära uppskattningen av dagens frivilliga avsättningar på 810 000 ha (se Skogsstyrelsen 2001b:116). Man kan ställa den kritiska frågan om vad som kommer först: målformulering eller måluppfyllelse.

tycks det följaktligen också finnas en beredskap att tänka i det omvända förhållandet.

Förekomsten av flera regelsystem kräver diskussion mellan olika reglerare. Ett annat fall som har föranlett diskussioner mellan SVO och certifieringsorganisationerna och påverkat regeltillämpning rör regler kring ersättning för biotopskydd eftersom det kanske skulle se illa ut om en skogsägare samtidigt kunde inkludera ett område i FSCs 5%-regel som han eller hon får ersättning av staten.

Vidare påverkas själva lagtillsynen på så vis att innehav av certifierad skog utgör en av flera prioriteringsgrunder när SVS väljer vilka skogar de ska kontrollera. En skogsägare som vill avverka sin skog måste anmäla detta till SVS men det är bara ca 20 % av fallen som föranleder fältbesök, säger informanterna från SKS. Certifikat är dock ingen garanti för att man ska slippa kontroller fortsätter de. Men i ljuset av stora personalnedskärningar inom SVO och att ”lagtillsynen blir föremål för hård prioritering” (Skogsstyrelsen 2001a:34) kan man misstänka att certifikat blir en ganska viktig prioriteringsgrund.

Att myndigheter bevakar skogspolitikens utveckling i stort inklusive de frivilliga åtagandena, ses som viktigt i mina informanternas ögon. Då myndigheter verkligen följer upp hur skogspolitikerna efterlevs känner man ansvar för att det frivilliga åtagandet verkligen görs, säger Christer Segerstéen. Ragnar Friberg från Stora Enso Skog säger att FSC tydliggör ”det frivilliga åtagandet” och visar att man lever upp till skogspolitikens ambitioner (som alltså går utöver själva skogsvårdslagen).

Staten kan också beakta den frivilliga certifieringen på så vis att den certifierar sitt eget skogsinnehav. Fastighetsverket har anslutit sig till FSC-standarden vilket företrädare för det konkurrerande systemet har kritiserat. Man har påtalat neutralitetsaspekten för regeringen. Miljöministern har då hänvisat till miljörelsens ställningstagande, säger Segerstéen, men när PEFC har framfört sina meningar har attityden ändrats och ministern har sagt att regeringen är neutral. Segerstéen bedömer att regeringen har fått för ensidig information.

För att sammanfatta detta avsnitt finns det tecken på att den förda skogspolitikerna och skogsförvaltningen låter sig påverkas av de frivilliga alternativen. Frivilligheten blir också på ett praktiskt plan till en del av den officiella politiken och får därför inflytande. Myndigheter träder in som en länk mellan frivilliga och statliga system och bidrar till att finjustera båda. De sätter sin lit

till de frivilliga systemen vilket kan påverka lagtillsynen och bidra till att formulera och avväga förslag på politiska åtgärder (eller att det inte behövs nya politiska åtgärder). De frivilliga systemen upplevs inte som hotande, att de skulle kunna tränga undan myndighetsutövning, utan ses av alla som komplementära.

4.3 Möjligheter och dilemman med nya standarder

4.3.1 Ökad konsensus: för- och nackdelar

Som jag visade tidigare uppfattade informanter att debatten mellan skogsbruket och miljörelsen var infekterad fram till 90-talet. Denna syn ändrades successivt både innan och under FSC-arbetet. Från alla parter inom FSC uppfattar man att det nu finns en betydligt större samsyn och förståelse för varandra inom skogssektorn, även om det finns skiljelinjer kring enskildheter. Det är en unik internationell situation, säger Stefan Wirtén, att industrin och miljörelsen möts i rundabordssamtal och även har informella kontakter. Även Segerstéen från LRF Skogsägarna som istället jobbar inom PEFC-systemet framhåller den utvecklade samsynen.

Det är få idag som kritiserar frivilligsystemen och som säger att det bara behövs lagstiftning. Men så här kunde det låta 1997 som PEFC-anhängare till viss del skulle hålla med om.

”Svenskt skogsbruk är redan miljöcertifierat via gällande lagstiftning med dess långtgående krav på miljöhänsyn. Miljörelsen bör nöja sig med sin framgångsrika roll som opinionsbildare i stället för att bli makthavare. /.../ Miljörelsen har /.../ redan uppnått tydliga och avsevärda resultat i form av påverkan på lagstiftning och bindande FN-resolutioner. Men vad vi bevittnar i exempelvis den svenska processen kring miljöcertifiering av skogsbruket är att de olika miljöorganisationerna inte nöjer sig med rollen som framgångsrika opinionsbildare utan därutöver kräver en maktposition där man är med och sätter villkoren samt kräver en roll som slutliga bedömare. /.../ Dessa överstatliga anspråk från en organisation [FSC] med nyssnämnda uppbyggnad och karaktär har självfallet mötts med harm och avvisats på de flesta håll runt om i världen. I Sverige har FSC-arbetet letts av en tjänsteman i regeringens kansli!” (Axel Bergman, en internationell skogskonsult som tidigare bl.a. jobbat i skogsstyrelsen och FN/FAO [Dagens Industri: 97 09 04]):

En fördel med den ökade samsynen är förstås att det blir lättare att komma fram till resultat men också att man talar samma språk och förstår varandra.

Lena Gustafsson säger att FSC-standarden lett fram till ett skarpare språkbruk. Alla vet vad man talar om när man säger ”5 %-nivån”, ”evighetsträd” och så vidare.

Det ökade samförståndet uttrycker sig också genom FSC-organisationen. Parallellt med FSC-förhandlingarna skedde olika mediala utspel från miljöorganisationer som Greenpeace. Mediala utspel – i form av att skogsbolag som inte fullföljer sina löften pekats ut – kan fortfarande förekomma, men i och med att FSC har tagits i bruk finns nu också ett system för att klaga. Miljöorganisationer behöver inte gå via media för att klaga, utan kan gå direkt till skogsbolagen för att påminna om hur standarden borde efterlevas. Och än viktigare: de kan hänvisa till certifierare, till FSC-rådet och till FSC på internationell nivå. Samarbetet har materialiserats i FSC, som därmed också ses som en naturlig kanal för att diskutera definitions- och tolkningsfrågor.

Detta medför samtidigt en svår balansgång för miljöorganisationer mellan att bevara kritisk distans och att vara lojala mot sina samarbetspartners (jfr Boström 2001a:kapitel 12). Miljöorganisationer får nya förväntningar på sig att inte gå den mediala vägen (se t.ex. diskussion i *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 1997) och det ligger dessutom i deras egna intressen att inte svärta ned namnet FSC för mycket. Men för att inte bli uppfattade som koopterade av exempelvis mer radikala miljöorganisationer kan de ändå behöva kombinera med andra strategier (se också Elliot 1999:398). Per Larsson säger att det är viktigt att den mediala möjligheten finns kvar. Lena Gustafsson tycker att miljöorganisationerna är ”jättetama” idag. Hon tycker att FSC-standarden är bra, men uppfattar att miljöorganisationerna har blivit ”vingklippta”. De har svårt att driva långtgående krav. Aktörer i skogssektorn, även miljöorganisationerna, tycks trots allt uppfatta den utvecklade samsynen som någonting eftersträvanvärt: FSC-processen har bidragit till att bryta ett dödläge i den skogspolitiska debatten.

4.3.2 Möjligheter till miljöhänsyn

Leder standarderna till bättre miljöhänsyn? Om man följer standarderna blir resultatet tveklöst bättre än hur det var tidigare, om man ska tro på alla bedömare (se även avsnitt nedan). Informanterna lägger dock lite olika tonvikt på vad som är orsak och verkan. Inom skogsindustrin ligger man närmare en tolkning att standarden är ett kvitto på ett redan miljövänligt skogsbruk, även om standarden bidragit till vissa enskilda skärpningar. Mycket av det som finns i standarden praktiserades egentligen innan den togs i bruk (se även

Elliot 1999:398). Det egentliga ”paradigmskiftet” kom i slutet av 80-talet eller i början av 90-talet. Om inte FSC hade tagits i bruk, hade man sökt hitta ett annat ”kvitto”.

Inom miljörelsen ligger man närmare tolkningen att standarden i sig ger upphov till ett miljövänligare skogsbruk. Man medger förvisso att skogsbruket redan hade satt igång med vissa åtgärder, men nu har man fört samman och systematiserat separata initiativ till en helhet och lagt ribban betydligt högre.

Dessa tolkningar är egentligen inte oförenliga men det finns en viss skillnad i var man lägger tonvikten. Alla tycks vara överens om att innehållet i standarden motsvarar ett betydligt hållbarare skogsbruk än det traditionella. Flera informanter säger att den största förbättringen är den procentuella avsättningen (se även Skogsstyrelsen 2001a:84-85). Inte heller tror man att standarden i sig ger upphov till nya systematiska skadeverkningar i skogen. Eftersom inslag som främmande trädslag, som vissa är emot, redan fanns tidigare i skogsbruket vore det kanske tveksamt att härleda negativa effekter av detta inslag till själva standarden. Å andra sidan kan man också se det som att standarderna ger fortsatt klartecken för detta bruk av främmande trädslag.

Om standarderna leder till bättre miljöhänsyn kan förstås ingen veta med säkerhet. Det är överhuvudtaget mycket svårt att förutsäga konsekvenserna av olika strategier och metoder i skogsbruket eftersom konsekvenserna visar sig först långt senare. Ragnar Friberg säger att FSC-standarderna är osäker på så vis att hela systemet bygger på en hypotes: det är omöjligt att veta exakt vad alla arter behöver, men det är viktigt att återskapa traditionella strukturer i skogslandskapet (t.ex. död ved, bränd mark, mer lövträd) som man tror har betydelse för arters överlevnad. Per Larsson använder uttrycket ”pragmatisk kompromiss”. ”Vi vet vad som är viktiga aspekter av ett miljövänligt skogsbruk, men det är svårt att veta vad som är nog och svårt att fånga in variation i skogslandskapet. Det är inte optimalt att ha lika överallt”. Stefan Wirtén talar om risken med schabloniseringar, att man bygger in systematiska fel och generaliseringar för komplexa miljöfrågor. Han nämner bränning som exempel och menar att det är svårt att leva upp till rätt nivå, på grund av vårt fuktiga klimat.

Lena Gustafsson, som är professor i naturvårdsbiologi, tycker att överensstämmelsen är god mellan FSC-standarderna och vad forskare vet om skogsbrukets effekter. Det finns ingenting viktigt som saknas men ekologer tycker som regel att nivåerna är för låga. De aspekter som tas upp kan motiveras av forskning, men inte konkreta nivåer som snarare är att betrakta

som politiska kompromisser. Hon säger också att vissa formuleringar är konstiga och att standarden är dålig på att differentiera mellan olika delar av landet, det vill säga anpassa till regionala förhållanden.

Stefan Wirtén påpekar att det är svårt att använda sig av kvantitativa mått, men att dessa ändå behövs för att öka trovärdigheten. Han menar att skogsindustrin har en preferens för att uttrycka sig kvalitativt, att man till exempel anger en viss färdriktning: 'Det behövs mer död ved!'. Men miljö- rörelsen har velat säkerställa med kvantifierade mått eftersom dessa underlättar sanktionsmöjligheter.

En stark lit sätts till att man ska kunna hantera osäkerhetsaspekter genom framtida revideringar (både FSC- och PEFC-standarderna ska revideras vart femte år). Fortsatt forskning, kontinuerliga utvärderingar och även konkreta experiment nämns som viktiga för den fortsatta revideringen. Värt att poängtera dock är att ingen av informanterna tror att FSC-standarderna kommer att skärpas efter nästa revidering eftersom skogsindustrin redan upplever uppoffringsnivån som mycket hög. Den stundande revideringen kommer därför snarare att handla om avvägningar. Nya kunskaper och erfarenheter kommer leda till nya prioriteringar snarare än en allmän skärpning.

En tänkbar, eller till och med trolig, negativ effekt som endast informanter utanför certifieringskretsarna tar upp, och som hänger samman med det ovan sagda, är "nöjdefekten". Eftersom certifieringen bland annat ses som ett kvitto på att man tar sitt ansvar för skogspolitikens ambitioner finns en risk att man låser sig vid dessa ambitioner och avstår från att eftersträva förbättringar.³⁵ Lena Gustafsson upplever att industrin tycker sig ha "fixat" naturvårdsfrågor. De har nu gjort sina uppoffringar och har tappat i förändringsvillighet, trots att det hela tiden kommer nya signaler från forskning. Som jag nämnde ovan uppfattar hon att även miljö- rörelsen har tappat i kritisk styrka.

4.3.3 Stabilitet och effektivitet

En viktig fråga är hur stabila och effektiva dessa system är, inte minst mot bakgrund av skogens långa omloppstid. Är de lika stabila som lagstiftning? Vad händer om marknaden ändrar sig? Vad händer om konsumenter inte har ork att bry sig om att välja rätt produkter? Nu har jag förvisso visat att

³⁵ Skogsstyrelsen (2001b:222) har påtalat att certifieringen har bidragit starkt till dagens hänsynsnivå men att man inte kan se några förbättringar efter att den har tagits i bruk.

certifieringssystemen inte avhängiga förekomsten av miljömärkta produkter. Men de är åtminstone avhängiga återförsäljares uppfattade behov av att kunna peka på kvalitetsstämplade råvaror. Ikea efterfrågar FSC-certifierade råvaror men låter bli att använda FSC-loggan (förutom när det gäller regnskogsvirke). Ikea använder sitt eget namn och sina egna varumärken samtidigt som företaget vill ha garantier på att råvaran sköts enligt en standard. Systemen är inte desto mindre avhängiga uppfattningen att konsumenter i slutledet kan väcka krav eller i värsta fall mobilisera köpbojkotter.

Detta behöver inte göra systemen instabila, men det är viktigt att ta fasta på att dynamiken för systemens fortlevnad är radikalt annorlunda än vid lagstiftning och andra statliga styrmedel. De flesta informanter tycks ta för givet att systemen har kommit för att stanna, åtminstone i någon form. En av informanterna, Olof Johansson, bedömer dock att hela systemet hänger på att man lyckas skapa en marknad och han tror att marknaden måste växa de närmaste åren. Produkter med en FSC-logga måste synas mer. Att ligga på samma nivå som dagens uppfattar han som riskabelt på längre sikt.

Och vad händer om något bolag får för sig att sälja all sin skog. I skrivandets stund har Stora Enso antytt att man kan tänka sig att sälja sin svenska skog. Kommer i så fall de nya ägarna att acceptera FSC-standarden?

Effektivitet handlar dels om att kriterier är relevanta och möjliga att efterleva, dels om utrymmet för skilda tolkningar och möjligheter att klaga. En rapport visar att det finns goda anledningar för miljöorganisationer att bevaka certifieringen i praktiken (Dahl 2001b), men det finns också tydliga indikationer på att saker och ting verkligen förändras i skogen. Inge Johansson från Skogs- och Träfacket beklagar sig över att bolag försöker ”dribbla med tolkningar” och komma runt paragrafer. Men han poängterar också över systemets styrka och att FSC-certifieringen till och med är starkare än både lag och avtal (som dock utgör viktiga formella grunder), vilket torde vara känsligt att säga inom facket. Han menar att ett enskilt bolag (han talar om en aktuell konflikt med Korsnäs) inte kan avstå från certifikat eller byta till PEFC-systemet om bakgrunden till denna manöver ligger i en tvist. Den mediala uppmärksamheten skulle bli förödande och bara spela miljöorganisationerna i händerna. Dessutom kan starka råvaruinköpande företag direkt gå in och signalera krav (vilket Tetra Pak har gjort).

Inge Johansson säger också att skogsarbetare har fått bättre möjligheter att protestera och få inflytande tack vare decentraliseringar – till exempel i form av att arbetare numera kan delta i planering – och kunskapsutbyten. Detta

ser han som en garanti för att man ska klara av att följa en standard. Tidigare kunde arbetare ofta bara resignerat "lyda order" och schablonmässigt avverka jättelika skogsområden, som inte sällan var samma områden som arbetaren fann betydelsefulla för sina egna fritidsaktiviteter.

4.3.4 Nya dödlägen

Slutligen vill jag peka på en risk med standarderna, eller kanske snarare en risk med debatten om standarderna. Risken är att det förmedlas en ensidig bild av miljöhänsynen i skogsbruket. Svenskt skogsbruk har sedan länge – både idémässigt och organisatoriskt – varit uppdelat i större skogsbolag och enskilda skogsägare. De enskilda skogsägarna har setts som bromsklossar i skogsbrukets modernisering. Nu är istället risken att certifieringsanhängare bidrar till att betrakta skogsägarna som bromsklossar när det gäller den ekologiska moderniseringen. Den förda debatten kring rätt och bäst standard kan föra med sig detta, samtidigt som debatten i mångt och mycket handlar om organisations-, design- och ackrediteringsfrågor snarare än miljöproblem i skogen. Christer Segerstéen menar att enskilda skogsägare kan ha en tendens att vilja sköta sig själva och därför kan det finnas ett motstånd till detaljerade standarder, precis som det kan finnas irritation gentemot detaljlagstiftning. Det behöver inte betyda att skogsägarna inte är intresserade av miljöhänsyn. Frivilliga avsättningar kan gott och väl göras utan anslutning till en standard (jfr Skogsstyrelsen 2001b:218). Intresset för miljöhänsyn har egentligen alltid funnits inom skogsägarrörelsen, menar han, på grund av generationstänkandet (se avsnitt 2.5.2). I sin avhandling om skogsägarnas socioekonomiska situation uppmanar Tommy Törnqvist vetenskapssamhället, berörda myndigheter och skogsnäringen att utveckla en lyhördhet om de komplexa förhållanden – långt ifrån abstrakt ekonomisk rationalitet – som präglar skogsägarnas vardag. "Småskogsägarna med sitt brukaransvar är fortfarande garantin för ett folkligt deltagande i skyddet och utvecklingen av landets skogar" (Törnqvist 1995:390). Svensk skogscertifiering har varit synnerligen framgångsrik i internationella mått. Samtidigt kanske det finns gränser för hur långt abstrakta standarder kan tillämpas och inordnas som styrande principer i lokala miljöer.

5 Slutsatser

Varför har skogscertifiering fungerat i Sverige? Som jag var inne på inledningsvis har en industristödd konkurrerande standard kommit att dominera och FSC har marginaliserats på många ställen. Det var aldrig självklart att certifiering skulle komma till stånd i Sverige. Jag skulle här inte vilja ställa förklaring mot förklaring (i betydelsen verifiering/falsifiering) utan snarare se det som att en rad samverkande faktorer fört med sig gynnsamma förutsättningar i Sverige för implementering av en ganska avancerad och substantiell standard (FSC) och även av en standard (PEFC) som anses något mindre skarp men som ligger väl framme i jämförelse med dess motsvarigheter i andra Europeiska länder.

Skogsbruket är för det första ingen parantes inom svenskt näringsliv vilket bland annat inneburit att det funnits en lång tradition av politiskt och statligt intresse kring skogens tillstånd. Miljöhänsyn har successivt vägts in i skogspolitiken även om miljöorganisationer har tyckt att det gått på tok för långsamt. Förhoppningar ställdes till den skogspolitiska satsningen i början av 90-talet. Miljömålen jämfördes med produktionsmålen och lagändringar och nya inriktningar skapade både en grund och förutsättningar för en certifieringsprocess genom ledorden frivillighet, sektorsansvar, avreglering samt kunskap och mångfald. Dock uttryckte miljöorganisationer kritik mot den nya skogspolitiken bland annat för att den förutsatte allt för mycket frivillighet och för att det saknades konkreta riktlinjer om hur miljömålen ska uppnås.

Samma organisationer som kritiserade skogspolitiken kom senare på sätt och vis att bejaka den genom att initiera FSC-processen. Och själva initiativet låg väl i linje med skogspolitikens ambitioner och passade in i regelverket. Politiker och myndigheter har legitimerat processen bland annat genom att uttrycka stöd. En tradition av konsensuslösningar, pragmatism och beredskap för kompromisser inom skogsförvaltningen kan också ha främjat processen. För det första har förvaltningen sedan länge haft en preferens för att använda ”mjuka styrmedel” och genom att accentuera den rollen har myndigheter bistått certifieringsprocessen både direkt och indirekt via inventering, rådgivning, kunskapsförmedling, och hjälp med att upprätta skogsbruksplaner. För det andra kan denna politiska konsensuskultur ha bidragit till intressegruppers latenta beredskap att föra dialog och kompromissa, trots underliggande skiljelinjer och ideologier.

Det är inte bara så att statsförvaltningen och den politiska kulturen som har främjat tillkomsten av den frivilliga certifieringen. Det finns tecken på att den senare i sin tur kan påverka den förra till viss del, t.ex. i finjustering av skogsregelverket men kanske mer i dess tillämpning och i förvaltningens tillsynsansvar. Certifieringen blir också till en del av den gemensamma politiken i bred betydelse och påverkar, blott genom sin existens, politiska förslag (inklusive de förslag som myndigheterna och deras tjänstemän kan föra fram) om hur framtida skogspolitik borde gestaltas.

Bland skogens intressenter finns en stark tilltro till naturvetenskaplig forskning som grund för praktiska handlingsregler och som någonting att luta sig mot vid förhandlingar om lämpliga åtgärder. I hög grad delar olika intressegrupper problembilder och språkbruk. Å ena sidan kan forskningens starka genomslag verka hämmande för miljöproaktiva satsningar på så vis att beviskraven blir för hårda. Å andra sidan låter sig aktörer faktiskt påverkas av nya ”signaler” och visar beredskap att anpassa sig. Den naturvetenskapliga forskningen, och argument som baseras på denna, tillåts ha en stor betydelse vid utformande av regler och skapande av konsensus även om dokumenterade osäkerheter (särskilt när det gäller empiriska förhållanden) är en källa till permanenta skiljaktigheter.

Flera studier pekar på betydelsen av internationella sammanhang i skogscertifieringsprocesser, både när det gäller policyprocesser och ekonomiska processer som innefattar krav från viktiga kundkategorier (Elliot 1999; Cashore et al. 2001; Elliot & Schlaepfer 2001; Hoberg 2001:87-91) och denna bild bekräftas inte minst av mina informanter. Samtidigt tror jag att dessa globala processer slår olika i olika länder. Den frivilliga skogscertifieringens inbäddning i den offentliga skogspolitiken/skogsförvaltningen med dess specifika policydiskurs och i ett visst forskarsamhälle förefaller viktigt (jfr Mol et al. 2000, van Tatenhove et al. 2000).

Slutligen räcker det inte med att bara se till gynnsamma bakgrundsfaktorer. Vad händer när aktörer faktiskt möts, börjar föra en dialog och förhandlar om specifika kriterier? FSC-processen visar på ett successivt närmande. Vissa talar om en radikal förändring i hur aktörer som tidigare var antagonister ser på varandra. Argument och referensramar förs ihop med varandra och det utvecklas en gemensam syn på problem och lämpliga åtgärder. Det tilltagande samförståndet materialiseras i den nya organisationen med dess regelsystem. Det nya samförståndet gör det i sin tur enklare att komma fram till konkreta åtgärdspaket. Samtidigt uppstår nya kontroverser i konkurrensen mellan

regelsystem (kontroverser som möjligen kan te sig obegripliga för åskådare). Och den största risken är kanske att aktörer, inklusive miljöorganisationer, nu låter sig nöja sig med uppnådda ambitioner eller har svårt att kräva skarpare regler som motsvarar nya ”rön” som dyker upp.

6 Referenser

6.1 Litteratur

- Adam, B., Beck, U. & Loon, v.J., (red.) 2000 *The Risk Society and Beyond. Critical Issues for Social Theory*. London: Sage Publications.
- Ahrne, G., 1994, *Social organizations. Interaction inside, outside and between organizations*. London: Sage Publications.
- Ahrne, G. & Brunsson, N. 2001, Metaorganisationer – identitet och auktoritet. *Score Rapportserie 2001:6*. Stockholm: Score.
- Beck, U. 1992, *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage Publications.
- Beck, U. 1998, *Vad innebär globaliseringen?* Göteborg: Daidalos.
- Boström, M., 2001a, *Miljörörelsens mångfald*. Lund: Arkiv förlag.
- Boström, M., 2001b, Voluntary rule-making in the environmental field. *Score Rapportserie 2001:10*. Stockholm: Score.
- Cashore, B., Auld, G., Lawson, J., och Newsom, D., 2001, Forest Certification (Eco-labeling) Programs and their Policy-Making Authority: Explaining Divergence Among North American and European Case Studies. Paper for the *International Seminar on Political Consumerism*, City University, Stockholm May 31 – June 3.
- Dahl, L., 2001a, *Naturhänsynen i FSC-standarden – vetenskap eller gissningar?* Examensarbete, Naturresursprogrammet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Umeå.
- Dahl, L., 2001b *FSC i praktiken. Del 1 – Naturhänsynen i den svenska FSC-standarden*. Stockholm: Svenska Naturskyddsföreningen.
- Dahlin, B., Andersson, M., Ask, P., Carlsson, M., Eiderbrant, D. och Sallnäs, O., 1997, Konsekvenser av olika naturvårdsstrategier i skogsbruket – en studie av åtta typområden, *Rapport 4754*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Elliot, C., 1999, *Forest certification: Analysis from a policy network perspective*. Lausanne: EPFL.
- Elliot, C. & Schlaepfer, R., 2001 The advocacy coalition framework: application to the policy process for the development of forest certification in Sweden“ I *Journal of European Public Policy* 8:4 s. 642-661.
- Fern (2001) Behind the logo. An environmental and social assessment of forest certification schemes. Gloucestershire: Fern.

- Fredman, P., 1997, Mångbruk i skogen – en översikt och framåtblick, *Rapport 4718*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Hoberg, G., 2001, The 6 percent solution: The forest practices code. In Cashore, B., Hoberg, G., Howlett, M., Rayner, J. & Wilson, J. (red.) *In search of sustainability*. Vancouver: UBC Press.
- Holmgren, L., 1999, Internationella konventioner och andra instrument som behandlar internationella skogsfrågor, *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift 138:14 s.27-60*.
- Johansson, R., 1997, *Organisationer emellan*. Lund: Studentlitteratur.
- Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 1997 136:13 Certifieringsfrågan ur ett miljö- respektive virkesstrategiskt perspektiv.
- Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 1999 138:14. Diskussion s. 19- 26.
- Lindahl, K., 2001 Behind the logo. The development, standards and procedures of the Forest Stewardship Council and the Pan European Forest Certification scheme in Sweden. Gloucestershire: Fern.
- Lindblom, C. (1977) *Politics and markets. The world's political-economic systems*. New York: Basic books.
- Lönnstedt, L., Andersson, T., Hansson, K., Roos, A., Rutegård, G., och Svensson, J., 1997, Styrmedel för ett miljöanpassat skogsbruk, *Rapport 4727*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Mol, A.; Lauber, V. & Liefferink, D. (red.) (2000) *The Voluntary Approach to Environmental Policy. Joint Environmental Policy-making in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Naturvårdsverket, 1998, *Framtidsbilder av skogsbruket år 2021*, Stockholm: Naturvårdsverket Förlag.
- Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 1998, Den nya skogspolitikens effekter på biologisk mångfald. Utvärdering. *Rapport 4844*, Stockholm: Naturvårdsverket.
- Prakash, A. 2000, *Greening of the firm*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RRV 1999/31* Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet.
- Score 2000, *The New Regulation. Organizational Patterns of Regulations – Forms, Interaction, and Knowledge Base in the Fields of Natural Environment, Work, and Health – A research Programme*. Score rapportserien 2000:15.
- Skogsstyrelsen, 1997, Development of the Swedish Forests and Forest Policy during the last 100 years. Jönköping: Skogsstyrelsen.
- Skogsstyrelsen, 2001a, Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket. *Rapport 8B 2001*. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.

- Skogsstyrelsen, 2001b, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001*. Jönköping: Skogsstyrelsens förlag.
- SOU 1992/76, Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande 1990 års skogspolitiska kommitté.
- SOU 1997/97, Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Huvudbetänkande av Miljövårdsberedningen.
- SOU 2000/52 Framtidens miljö. Allas vårt ansvar.
- Spaargaren, G., Mol, A. & Buttel, F. 2000, (red.) *Environment and global modernity*. London: Sage Publications.
- Svenska FSC-rådet, 2000, *Svensk FSC-standard för certifiering av skogsbruk* Andra upplagan. Uppsala: Svenska FSC-rådet (finns också på www.fsc-sverige.org/gron/stand.cfm)
- Törnqvist, T., 1995, *Skogsrikets arvingar. En sociologisk studie av skogsägarskapet inom privat, enskilt skogsbruk*. Uppsala: SLU, Institutionen för Skog-Industri-Marknad Studier.
- Tatenhove, v.J.; Arts, B. & Leroy, P. 2000, *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangement*. London: Kluwer Academic Publishers.
- WWF (2001) "PEFC An analysis" www.wwf.se .
- Westman, P., 1999, Konventionen om biologisk mångfald, *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien Tidskrift* 138:14, s. 11-14.
- Wibe, S., 1992, "Sweden" i Wibe, S. och Jones, T., (red.) *Forests*. London: Earthscan Publications Ltd.

6.2 Intervjuer

- Friberg, Ragnar, skogsvårdschef Stora Enso Skog, medverkade i FSC-arbetsgruppen, intervju 2001-11-09, 1tim 30 min.
- Gustafsson, Lena, professor i naturvårdsbiologi vid SLU/Uppsala, har jobbat med forskning relaterad till FSC-standarden, intervju 2002-02-08, 1 tim.
- Johansson, Inge, Skogs- och Träfacket, medverkade i FSC-arbetsgruppen, intervju 2001-12-04, 1tim 30min.
- Johansson, Olof, naturvårdsansvarig Assi Domän, medverkade i FSC-arbetsgruppen, styrelseledamot i internationella FSC 1998-2000 (ordförande 1999-2000), intervju 2002 01 18, 1tim 15min.
- Kjellin, Per, handläggare på Skogsstyrelsen, intervju 2001-12-18, 2tim 30min (gruppintervju med Michael Persson och Bo Wallin).

Larsson, Per, skogshandläggare på WWF, medverkade i FSC-arbetsgruppen, intervju 2002-01-11, 2 tim.

Liljelund, Lars-Erik, generaldirektör för Naturvårdsverket, ordförande för FSC-arbetsgruppen och då också ordförande i Miljödepartementets Miljövårdsberedning, intervju 2001-11-05, 40min.

Persson, Michael, handläggare på Skogsstyrelsen, intervju 2001-12-18, 2tim 30min (gruppintervju med Per Kjellin och Bo Wallin).

Roberntz, Peter, sekreterare på FSC-rådet, intervju 2001-10-15, 2tim.

Segerstéen, Christer, ordförande för LRF Skogsägarna, medverkade i FSC-arbetsgruppen för Södra Skogsägarna (representerade samtidigt Skogsägarnas Riksförbund [som idag är LRF Skogsägarna]), intervju 2001-11-15, 1 tim.

Sohlberg, Sune, avdelningsdirektör Naturvårdsverket, intervju 2001-11-09, 1tim.

Wallin, Bo, miljöchef på Skogsstyrelsen, intervju 2001-12-18, 2tim 30min (gruppintervju med Per Kjellin och Michael Persson).

Wirtén, Stefan, skogsdirektör på Skogsindustrierna, medverkade i FSC-arbetsgruppen, intervju 2001-10-26, 1tim 30min.

6.3 Relevanta hemsidor

www.fern.org/index.htm

www.forestindustries.se

www.fscoax.org/principal.htm

www.fsc-sverige.org

www.pefc.se

www.skogssverige.se

www.skogsagarna.se

www.smn.environ.se/cbd/skog

www.snf.se/verksamhet/skog/skog-markning.htm

www.svo.se

www.wwf.se

7 Bilagor

Bilaga 1: FSCs tio principer

Nedan redovisas en sammanfattning av FSCs tio principer. Under respektive princip finns ett antal kriterier vilka ej anges i denna sammanfattning.

Överensstämmelser med lagar och FSCs Principer.

Skogsbruket ska respektera alla tillämpliga lagar i landet där det äger rum, internationella avtal och överenskommelser som landet förbundit sig att följa samt överensstamma med alla FSCs Principer och Kriterier.

Ansvar beträffande ägande- och nyttjanderätter.

Långsiktiga ägande- och nyttjanderätter till mark och skogsresurser ska vara klart definierade, dokumenterade och lagligt fastställda.

Urbefolkningars rättigheter.

Urbefolkningars lagliga eller hävdunna rättigheter att äga, nyttja och sköta sina marker, territorier och resurser ska erkännas och respekteras.

Förankring i samhället och arbetarnas rättigheter.

Skogsbruket ska bibehålla eller förstärka de lokala samhällenas och de anställdas sociala och ekonomiska välfärd.

Skogens nytta.

Skogsbruket ska uppmuntra effektivt nyttjande av skogens mångfald av produkter och värden för att säkerställa ekonomisk livskraft och ett vitt spektrum av miljömässiga och sociala nyttigheter.

Påverkan på miljön.

Skogsbruket ska bevara biologisk mångfald och därmed förbundna värden, vattenresurser, jordar samt unika och känsliga ekosystem och genom detta upprätthålla skogens ekologiska funktioner och integritet.

Skötselplaner.

En plan avpassad efter brukningsåtgärdernas omfattning och intensitet, ska upprättas, följas och ajourhållas. De långsiktiga skogsbruksmålen, och hur de nås, ska finnas klart angivna.

Uppföljning och utvärdering.

Skogstillstånd, avkastning av skogsprodukter, leveransvägar och skötselåtgärder, och därvid förbundna sociala och miljömässiga konsekvenser, ska följas upp och utvärderas i former som anpassas efter brukningsåtgärdernas omfattning och intensitet.

Bevarande av naturskogar.

Urskogar, skogar av naturskogskaraktär och områden av stor miljömässig, social eller kulturell betydelse ska bevaras. Sådana områden får inte ersättas med trädplanteringar eller övergå i annan användning.

Plantageskogsbruk.

Plantager ska planeras och skötas i överenskommelse med Principerna och Kriterierna 1-9, samt i enlighet med Kriterierna under princip 10. Plantagerna kan bidra till att tillfredsställa världens behov av skogsprodukter och medföra social och ekonomisk nytta i olika avseenden, och de ska vara ett komplement till skötsel av naturliga skogar, och minska trycket mot dessa.

Principerna 1-9 ratificerades av FSCs medlemmar och styrelse i september 1994. Princip 10 ratificerades av FSCs medlemmar och styrelse i februari 1996.

Princip 10 ratificerades av FSCs medlemmar och styrelsen i februari 1996. Revideringen av Princip 9 och tillägget av kriterierna 6.10 och 10.9 ratificerades av FSCs medlemmar och styrelsen i januari 1999.

Källa: www.fsc-sverige.org/rod/whatis.cfm; 2001-09-26

