

# Slutrapport

**Projektrubrik:** Är äganderätten hotad? En historisk jämförelse av gränserna för den privata äganderätten till skogsmark

**Huvudsökande:** Anna Sténs, Umeå universitet

**Projektets löptid:** 2017-01-01 – 2018-12-31

## Populärvetenskaplig sammanfattning

Enligt globala utvärderingar framstår Sverige som ett ledande land i förvaltningen och skyddet av äganderätten, men markägarorganisationer hävdar samtidigt att rätten till deras skogsegendomar hotas av bevarandekrav, allemansrätt och samhällets hållbarhetsmål. Hur denna motsägelsefulla situation ska förstås är utgångspunkten för detta forskningsprojekt som i två artiklar undersökt den nutida debatten och hur diskussionen sett ut historiskt.

I vår första studie undersöks dagens debatt om äganderätten och om debatten tagit formen av en "ekokammare". Med detta menas att debatten sker mellan ett fåtal aktörer inom en begränsad sfär med likartade åsikter, upprepning av argument och uteslutning av oliktankande. Vår forskning visar att debatten har intensifierats de senaste åren, men frågorna är inte nya. Debatten är begränsad till den agrara pressen och borgerliga dagstidningar i glesbygdslän. Dessutom är de framträdande debattörerna företrädare för markägarorganisationer och medlemmar i borgerliga oppositionspartier. Dessa har nära band och bildar därmed en "kammare". Även "ekot" är tydligt och består av upprepade påståenden om hot mot den privata äganderätten av skog. Här saknas försök att problematisera de snabba förändringarna som samhället genomgått, där förvaltningen av skogen alltmer ingår i ett internationellt sammanhang med FN-konventioner, EU-direktiv och marknadsbaserade certifieringssystem. Istället renodlas ett perspektiv där enskilda skogsägare ställs mot en enhetlig och alltmer hotfull svensk stat. Vi konstaterar på dessa grunder att debatten till stor del utgör en ekokammare.

I vår andra studie undersöks hur synen på äganderätten till skog förändrats inom politiken. Detta gör vi genom att undersöka riksdagsmotioner som behandlar naturreservat. Naturreservat inrättades i början av 1960-talet och medgav att privat mark köptes in av stat och kommuner för att skyddas för rekreativ ändamål eller för naturvårdsändamål. Vår analys visar att samtliga riksdagspartier var måna om att natur måste skyddas. Brist på medel för att bekosta behovet av naturreservat problematiserades främst under perioden 1960 till 1980. En idé som lyftes av flera partier (socialdemokrater, moderater, liberaler) var att levande generationer kunde låna ekonomiska medel som sedan kunde avbetalas under lång tid. Det framlades som orättvist att samtidens skattebetalare skulle belastas helt för en investering som även skulle gagna framtida generationer. Oklara ersättningsregler problematiserades också, främst från högerhåll. När andra skyddsformer inrättades senare (som naturvårdsområden 1974 och biotopskydd 1991), uppfattades dock naturreservaten som betydligt mer rättssäkra. En omsvängning, där mängden reservat börjar ifrågasättas, framförallt från moderat håll, sker under 1980 och 90-talet. Talet om markägaren och äganderätten som primär grundval för samhället inklusive naturvården förstärks först i slutet av 1990-talet.

## Resultat

Artikeln "'Forest property rights under attack': actors, networks and claims about forest ownership in the Swedish press 2014–2017" i tidskriften *Forest Policy and Economics* finns fritt tillgänglig online. Utgångspunkten för studien är den debatt som ägt rum i svenska medier under senare år och som handlar om att äganderätten till skog är hotad. Samtidigt visar internationella jämförelser att äganderätten i Sverige är mycket stark. Vi ville därför undersöka denna paradox samt se om debatten om äganderätten till skog sker inom en s.k. "ekokammare". En ekokammare uppstår när en debatt äger rum inom ett begränsat forum där ett begränsat antal intressenter deltar och samma verklighetsuppfattning och argument reproduceras inom kammaren utan att andra perspektiv och åsikter tas in. Av tekniska skäl begränsades analysen till tryckta medier och artiklar publicerade åren 2014 och 2017.

Studien visar att debatten om äganderätten till skog har dominerat i ett begränsat antal tidningar (5). Bakom debattartiklarna i dessa tidningar stod representanter från Centern och Moderaterna följt av representanter för LRF och därefter skogsägarföreningarna (Norrskog, Mellanskog, Södra Skogsägarna, Norra Skogsägarna). Staten visade ett lågt deltagande med endast fyra artiklar från Skogsstyrelsen. Skogsbolag deltog inte alls i debatten. Vi kunde också identifiera elva aktörer som var mest aktiva, varav endast en person stod för avvikande åsikter. I vår analys av debattens innehåll utgick vi från teorin att äganderätten till mark och resurser består av ett knippe rättigheter. Exempelvis Elinor Ostrom definierar dessa rättigheter som 1) rätten att beträda sin mark, 2) rätten att skörda eller utvinna produkter på sin mark, 3) rätten att sköta, förändra, förbättra egendomen/resursen, 4) rätten att exkludera andra från densamma, samt 5) rätten att sälja eller hyra ut egendomen/resursen. Det som främst debatterades var rätten att avverka och bestämma över hur marken ska skötas. Ett antal policies debatterades flitigt: nyckelbiotoper, Artskyddförordningen och Århuskonventionen. Ingen är ny för den undersökta perioden, men de har alla genomgått förändringar under senare år samt stått inför rättsliga avgöranden. Vår innehållsanalys visade vidare att det finns en stabil grundberättelse i debatten som präglas av ett konservativt och liberalt idégods. Vi konstaterar att debatten till stor del utgör en ekokammare. En ekokammare är bra på så sätt att den mobiliserar en grupp och kan ge politisk genomslagskraft, vilket denna också har. Den har även negativa sidor genom att bidra till att felaktig information inte ifrågasätts, samt bidra till ökad polemik med minskad möjlighet till en debatt där flera perspektiv förs fram och diskuteras på ett sakligt sätt som är konstruktivt för flera berörda parter och kan ge faktiska lösningar på reella problem.

I vår andra empiriska undersökning analyseras hur synen på äganderätten till skog förändrats i riksdagen under 1900-talet. Detta görs genom att undersöka motioner (237 st) som behandlar naturreservat. Naturreservat inrättades som ett nytt institut för naturvården i början av 1960-talet och medgav att privatägd mark kunde köpas in av stat och kommuner och skyddas för rekreations- eller naturvårdsändamål. Sedan 1909, hade naturminnen inrättats på privatägd mark, men dessa var ofta mindre till arealen. På 1950-talet instiftades naturparker som ett skyddsinstitut men dessa kunde endast inrättas efter markägarens medgivande. Vår analys av debatten visar att samtliga riksdagspartier var eniga om att läget var akut för att skydda stora områden i landet undan exploatering och att staten måste leda arbetet. Viss problematisering av inrättandet av naturreservat framkommer dock under hela undersökningsperioden. Brist på medel för att bekosta behovet av naturreservat problematiseras främst under perioden 1960 till 1980. En idé som återkommande lyftes av flera partier (socialdemokrater, moderater, liberaler) under samma tidsperiod var följande: för att

lösa behovet av att skydda omfattande arealer privatägd mark så skulle samtiden låna ekonomiska medel som sedan kunde avbetalas under lång tid, t.ex. över hundra år. Det framlades som orättvist att samtidens skattebetalare skulle belastas helt och fullt för en investering som gjordes av omsorg för framtida generationer. Oklara ersättningsregler problematiserades från högerhåll. När andra institut inrättades, såsom naturvårdsområden 1974 och biotopskydd 1991, uppfattades emellertid naturreservaten som betydligt mer rättssäkra i jämförelse. En omsvängning i attityden till naturreservat, där mängden reservat börjar ifrågasättas, framförallt från moderat håll, sker under 1980 och 90-talet. Istället lyfts behovet av att vårda redan befintliga reservat för att bibehålla dess värden. Talet om markägaren och äganderätten som primär grundval för samhället inklusive naturvården förstärks först i slutet av 1990-talet, även då av moderaterna.

## Målbeskrivning

Vårt avtal med Skogssällskapet förlängdes under 2018 och vi har arbetat enligt den längre tidsplanen. Det innebär att vi nu slutför vår andra artikel i projektet som baseras på riksdagsmaterial och där vi undersöker om det finns en glidning i hur äganderätten till skog uppfattats bland riksdagsmän från 1960-talet fram tills idag. Här fokuserar vi på debatten om bildandet av skyddade områden, framförallt naturreservat i relation till privat egendom.

Parallellt arbetar vi med projektets sista, kortfattade och syntetiserande artikel som vi räknar med att ha färdig i början av år 2020.

I enlighet med projektets målbeskrivning har vi medvetet arbetat för att öka kunskapen om äganderättsdebattens innehåll och sammanhang bland svenska myndigheter och skogsägarorganisationer. Se nedan i avsnittet om kommunikation och nyttiggörande av resultat.

Vårt mål att nå ut med vårt projekt och våra resultat till 50 aktörer har uppnåtts. Vi har fått mycket respons från olika aktörer angående vår publicerade studie. Den har även spelat in till den pågående statliga utredningen om äganderätten, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/07/utredning-for-hallbart-skogsbruk-starkt-aganderatt-i-skogen-och-biologisk-mangfald/>. Vår förhoppning har varit att våra publika presentationer av projektet och dess resultat ska bidra till att debatten omformas, positioner ändras och att förtroendet mellan aktörerna i debatten om skog, skogsbruk, naturvård och äganderätt på sikt kan öka. När resultat från studien presenterades för LRF Mittnord i november så framkom av diskussionerna och frågor efteråt att det fanns utrymme för ett mer reflekterande förhållningssätt hos LRFs medlemmar än som framgår i den mediala debatten, vilket är att beteckna som mycket positivt.

Vi hoppas att intresset för våra resultat kommer att vara fortsatt högt efter projektets slut när vi publicerar vår andra studie som ställer den pågående debatten i ett längre historiskt sammanhang. Även under 2020 hoppas vi kunna bidra till en förbättrad dialog mellan myndigheter (Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen), markägare och deras organisationer.

## Kommunikation och nyttiggörande av resultat

I enlighet med projektets målbeskrivning har vi medvetet arbetat för att öka kunskapen om äganderättsdebattens innehåll och sammanhang bland svenska myndigheter och skogsägarorganisationer. Förutom att skriva och publicera vetenskapliga artiklar har vi under åren 2018-19 presenterat projektets resultat i följande sammanhang:

Februari 2018: Norra Skogsägarnas ordförandekonferens i Skellefteå.

April 2018: Second International Forest Policy Meeting, Wageningen, NL.

November 2018: RIU-konferensen i Skinnskatteberg.

December 2018: Träff för skogsägare anordnad av Skogssällskapet, Stockholm.

December 2018: Möte med Naturskyddsföreningen, Stockholm.

November 2019: Presentation av projektets resultat vid seminarium arrangerat av LRF Mittnorrland, Härnösand.

I februari 2020 kommer projektets resultat redovisas i ett av Skogssällskapets frukostseminarium som genomförs online.

Vi har även blivit intervjuade av flera tidningar, däribland Altinget, <https://www.altinget.se/miljo/artikel/inbillat-eller-verkligt-hot-mot-aganderatten> och Skogssällskapet, <https://www.skogssallskapet.se/kunskapsbank/artiklar/2018-11-29-forskaren-anna-stens-om-polariserad-aganderattsdebatt.html>, samt deltagit i programserien Kampen om skogen, som sändes i Sveriges Radio P1 under hösten 2018, <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/1182242?programid=2702>.