

# Allemansrätten – hur bör den förändras?

*Det fria tillträdet till den svenska naturen framstår nu som ett stort problem, med bullrande motorer, sönderkörd fjällvegetation, utfiskade vatten m m. De flesta förslag till åtgärder innebär att tillgången till natur ransoneras genom diskriminering – det fria tillträdet skall förbehållas vissa grupper. Det finns emellertid andra, bättre vägar att gå, anser Lars Hultkrantz.*

*In Sweden, we have Everyman's Right, förkunnar vi för våra förvånade utländska gäster. Allemansrätten är för dem exotisk, för oss en självklar nationell klenod. Men är den bra eller dålig? Och om den måste förändras, för så är det, finns det då bättre och sämre sätt att göra detta? Dessa frågor skall jag försöka reda ut i denna artikel.*

## Allemansrätten

Allemansrättens ena grund är att staten inte försvarar markägarens rätt till sådant som helt saknar ekonomiskt värde. Det är därför vi tillåts ta naturprodukter på annans mark om dessa är utan värde (på marginalen), eller åtminstone var det när lagarna skrevs (vilket var rätt länge sedan). De värdefulla produkterna räknas upp i Brottsbalken, nämligen "växande träd eller gräs eller, av växande träd, ris, gren, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda eller ock vindfälle, sten, grus, torv eller annat sådant som ej är berett till bruk". För dessa försvarar staten mark-

ägarens egendom mot intrång. Att vi andra förnekas ekollon och kåda men har lov till blodriska, hjortron och fina badställen (som nämligen inte räknas upp och därför är tillåtna) avslöjar inte någon egenhet i de politiska preferenserna utan bara att lagstiftaren reagerar lite långsamt på prisförändringar.

Allemansrättens andra grund är rätten till fri väg över annans mark, vilket speglar den gamla insikten att tillgång till kommunikationsleder är en kollektiv nytta som kan kräva offentlig reglering (även i väglösa trakter). Även på denna punkt är allemansrätten lagfäst i negativ form genom förbud i Brottsbalken som stipulerar vad som är tagande av olovlig väg, t ex att vandra över tomt eller plantering. Dessa regler kompletteras numera av Terrängkörningslagen som talar om vad man inte får göra med motordrivet fordon. Den som färdas till fots behöver även vila ibland och därför saknar vi förbud mot *wild camping*.<sup>1</sup>

\* Jag vill tacka Gunnar Zettersten, Naturvårdsverket, för synpunkter på manuskriptet.

<sup>1</sup> På medeltiden medgavs vandraren to m rätt att ta viss färdkost, t ex hasselnötter. Östgöta- och Skånelagarna tillät honom "att plocka så mycket, att han darmed kunde fylla hatten ända upp till hattbandet eller vanten ända upp till öppningen för tummen (Hildebrand [1983, s 201]). Så generös är inte dagens brottsbalk.

*Professor LARS HULTKRANTZ är verksam vid Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet. Han forskar för närvarande främst kring resande.*

Om ekonomiska motiv en gång var avgörande för allemansrättens utformning så kan det alltså förefalla som om politisk senfärdighet är skälet till att vi ännu har den. Detta är nog ändå inte huvudskälet, utan åter har ekonomiska avvägningar varit styrande, nämligen förhållandet mellan å ena sidan transaktionskostnader, å andra sidan egendoms- och allokeringss-förluster. Egendomsförlusten är markägarens problem, det värde han går miste om. Allokeringssförlusten är en genuin förlust även för samhället som helhet. Hur och varför en sådan uppstår skall vi strax diskutera. Transaktionskostnader är enligt en av flera definitioner kostnaderna för att definiera, skydda och genomdriva äganderätten till en nytthet (North [1990, s 28]).

När en allemansrättslig resurs inte längre är värdelös uppstår egendoms- och eventuellt även allokeringssförluster. Åtgärder för att förhindra dessa drar emellertid med sig transaktionskostnader. För markägarens del kan det vara fråga om kostnader för stängsel och skyltar, besvär med prissförhandlingar med tex hallonplockare och övervakning av att de inte plockar mer än överenskommet. För hallonplockaren gäller det istället att först finna bär, söka reda på ägaren med hjälp av ekonomiska kartan, fastighetsregistret och telefonkatalogen, därefter förhandla om plockningen osv. Så länge nytthetens värde är måttligt kan det alltså vara bäst att låta det hela bero. Skillnader i värde förklarar därför att stationära tillgångar, tex kantareller som (dvs deras mycel) kan finnas på samma plats i flera sekler, inte skyddas av enskild äganderätt medan mobila tillgångar, tex älg, har sådant skydd.

Även om det är lätt att peka på effektivitetsskäl bakom allemansrätten kan man emellertid inte dra slutsatsen att dessa rättsregler verkligen är de som bäst befrämjar en god resurshushållning.<sup>2</sup> Andra glest befolkade industriländer, tex USA och Kanada, saknar allemansrätt (därför

att de har övertagit brittiska regler), vilket har både fördelar och nackdelar. Allemansrätten är framsprungen ur ett för-gånget jordbrukssamhälle, men har nu sitt intresse som rättslig grundval för två nya markanvändningar – rekreation och naturvård.

På senare tid har allemansrätten börjat leva ett eget liv utanför sitt traditionella område. Den har i några fall utvidgats. Det främsta exemplet är det (förmodligen grundlagsstridigt) frisläppta handredskapsfisket vid kusterna och i de största sjöarna. Den har åberopats i helt nya sammanhang, tex för rätten att köra vatten- eller snöskoter, ställa upp husvagnar osv. Den används vidare som tillhygge i en ideologisk debatt, som nu senast gällt grundlagens skrivning, där den ibland setts som det sista fästet för urarva gilles-socialistiska traditioner i kampen mot den anstormande nyliberalismen.

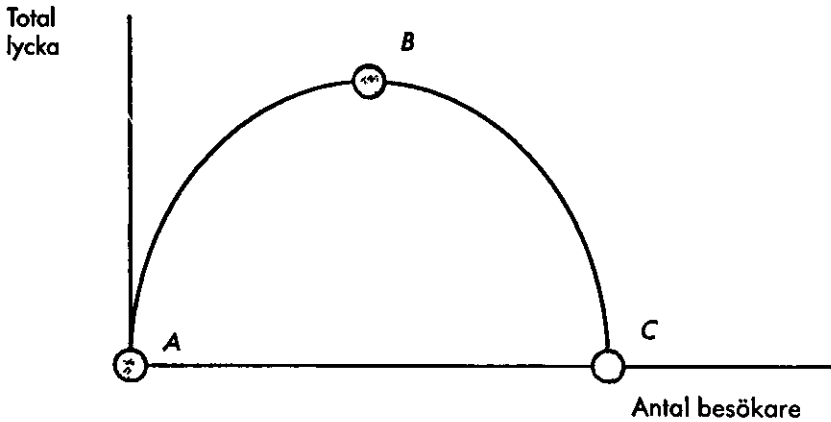
För att närmare bedöma vårt regelsystems lämplighet i dagens situation behöver vi tränga in i det ekonomiska grundproblemet. Detta brukar, tyvärr missvisande, kallas *allmänningarnas tragedi*.

### Allmänningarnas tragedi

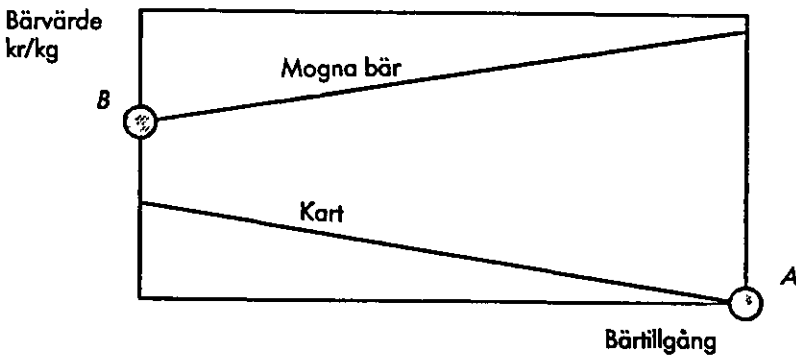
Figur 1 och 2 illustrerar två rekreationsdramer, nämligen badstrandens tragedi och hjortronflons tragedi. Gemensamt är att det rör sig om blandat kollektiva nyttheter. Konsumtionen av badstrandens tjänster har ett inslag av icke-rivalitet, dvs den enes bad förhindrar inte den andres. Ån mer, den enes bad kanske förhöjer den andres upplevelse (bl a nudister tycks ju föredra att bada i flock). Förr eller senare uppstår emellertid trängsel vilket bidrar till att minska den enskildes nöje. Vi skall här anta att alla nyttjare av stranden

<sup>2</sup> de Meza & Gould [1992] visar att spontant etablerade äganderätter kan vara socialt ineffektiva och att det kan finnas flera (ineffektiva) jämviktslösningar. Se även Helsley & Strange [1994].

Figur 1 "Badstrandens tragedi".



Figur 2 "Hjortronflons tragedi".



har precis samma preferenser. I *Figur 1* har den totala samhällslyckan av en badstrand som funktion av antalet badare ritats upp. Detta samband har två nollpunkter, den ena när ingen badar, *A*, den andra när så många trängs att ingen längre har roligt, *C*. Någonstans däremellan, *B*, finns ett lyckomaximum där samhällsnyttan av badstranden är som högst.

Strandens tragedi ligger i att, vid fritt tillträde och avsaknad av samarbete mellan badgästerna, är den högra nollpunkten, *C*, en jämviktspunkt (en sk Nashjämvikt). Så länge varje ny badgäst ännu har någon behållning av att tränga sig in på stranden kommer den att packas tätare.

Ett liknande problem, men nu av intertemporalt slag, uppkommer på flon i *Figur 2*. För den som inte bara vill gunga

fram på torvtuvorna kan det finnas rivalitet mellan den enes och den andres konsumtion. I tätbefolkade områden plockas därför hjortron ofta som kart i stället för som mogna bär. I figuren visas en vanlig efterfrågekurva för den mängd kart som finns ena veckan. Nästa vecka skulle dessa ha förvandlats till gyllene blötmylta om de fått stå kvar. Det spegelvända efterfrågesambandet för de mogna bären har ritats in. Trots att värdet av mogna bär är genomgående högre så är jämviktslösningen att hela bærtillgången plockas första veckan, dvs punkt *A*. Skälet är naturligtvis att allemansrätten ger fritt tillträde, eller mer exakt ockupationsrätt, till bären. Den bästa lösningen hade som figuren är ritad varit punkt *B*, dvs att alla bär fått mogna en vecka till.

Allmänningarnas tragedi, som vi här fått exempel på, är ett av de två standardfall som ger upphov till den konflikt mellan individuell och kollektiv rationalitet som brukar beskrivas med det välbekanta fångarnas dilemma.<sup>3</sup> I detta fall har vi en resurs eller nytthet som tillhandahålls som en kollektiv vara, dvs utan exklusion, men där det ändå finns ett inslag av nyttjandekonflikt. Eftersom kollektivets storlek inte kan begränsas, på grund av fritt tillträde, uppstår överutnyttjande. Det andra standardfallet, som faktiskt är väsentligt annorlunda, är *snålskjutsåkarproblemet*. Där rör det sig om en genuint kollektiv nytthet (eller en kollektiv komponent i en blandat kollektiv nytthet) som används av en given grupp människor. Där innebär jämvikten istället underproduktion.<sup>4</sup>

Överutnyttjande är bara ett av tragedins inslag. Ett annat är att nyttigheten framstår som värdelös. På hjortronflon gäller detta enbart det marginella värdet. De sist plockade karten har i oplockat skick inget värde, trots att de skulle ha haft det om de givits möjlighet att mogna. I badstrandsfallet innebär vårt antagande om lika preferenser att även det totala värdet/lyckan av stranden är noll, likvärdigt med att stranden skulle ha förstörts. Allmänningarnas tragedi innebär i detta fall att naturresurshyran<sup>5</sup> helt förskingras. Detta, vare sig det sker helt eller delvis, får i sin tur flera, ibland förödande, effekter.

Den första är *underinvesteringar*. Ett förbisett faktum är att våra dagars naturresurser oftast är mänskligt producerade, eller åtminstone förädlade. En badstrand eller ett bärställe är ointressant för de flesta utan en hyfsad väg och bra parkeringsplats. Badupplevelsen kan vara avhängig bli vilka installationer för avloppsrening som finns vid sjön, hur mycket kväve som runnit ut från närbelägen åkermark osv. Hjortronen finns bara så länge ingen skogsvårdsstyrelse hunnit utbetala bidrag för dikning och contorta-

plantering till markägaren.<sup>6</sup> Det nollpris som följer av fritt tillträde ger obefintlig lönsamhet för de investeringar som skulle ha krävts för att förbättra eller utöka tillgången, eller mildra effekterna av överutnyttjande (tex soptunnor, toaletter och grillplatser).<sup>7</sup> Detta problem förstärks om resursen inte har en ensam ägare utan ägs av ett kollektiv, för då tillkommer snålskjutsåkarproblemet. Kombinationen av överutnyttjande och underinvesteringar kan hota verksamhetens uthållighet. Överutnyttjandet innebär att ekosystemets bärkraft överskrids och underinvesteringar att inga åtgärder sätts in för att vidmakthålla eller utöka denna.

Den andra följden är *konflikter*. Skälet är att en värdelös resurs inte genererar medel som kan användas för att kompensera förutvarande användare av resurser. När dessa trängs undan av nya användare blir det följaktligen bråk.

## Samarbete

Allemansrätten stammar ur den gemensamma äganderätt som på medeltiden i Sverige (och många andra länder) gällde på allmänningar (Bergfors [1990]). Trots ordligheten är det inte därför som alle-

<sup>3</sup> Min favoritversion är det *fåglarnas dilemma* som Jörgen Weibull [1990] beskrev i *Ekonomisk Debatt*. En spelteoretisk analys av allmänningarnas tragedi har utförts av Negri [1990].

<sup>4</sup> Se Hultkrantz [1992a] för en svensk och Sandler [1992] för en utförlig diskussion av denna Nashjämvikt.

<sup>5</sup> En naturresurs värde i utvunnet skick brukar kallas naturresurshyra, naturresursränta, rotnetto eller bara nettopris.

<sup>6</sup> 1973 års skogsutredning (SOU 1978:6) föreslog att 27 procent av landets myrreal skulle dikas, gödslas med fosfor och kalium samt planteras.

<sup>7</sup> En diskussion av sambandet mellan *property rights* och utbud av rekreationsresurser finns i Hultkrantz & Mortazavi [1993].

mansrätten ger upphov till allmänningarnas tragedi. På allmänningar som vi känner dem i Sverige och som de är utformade i många länder uppstår ofta inte någon allmänningarnas tragedi. Denna är ju avhängig av fritt tillträde. En samfällighet som ägs kollektivt släpper inte in vem som helst. Inom brukargruppen utvecklas ofta mer eller mindre komplicerade regler och normer som förhindrar att resursen missbrukas (Ostrom [1990]).

Villkoren för att de problem som kan beskrivas med fångarnas dilemma skall uppstå är egentligen mycket restriktiva. Fångarna får inte kommunicera och spelet får inte upprepas. Från teorin för upprepade spel vet vi att samarbetslösningar mycket väl kan uppstå om spelet upprepas och ingen exakt vet när det kommer att upphöra.<sup>8</sup>

Upprepning ger spelets deltagare möjlighet att kommunicera och interagera indirekt – även om de likt parabelns fångar skulle sakna direkta möjligheter. Kanske är det snarare regel än undantag att detta då kommer att leda fram till ett ömsesidigt fördelaktigt gemensamt agerande.<sup>9</sup>

Så länge som allemansrätten utnyttjas av människor som känner varandra, eller åtminstone kan riskera att träffa på varandra vid något senare tillfälle, finns det därför ingen uppenbar anledning att denna inskränkning i den privata äganderätten behöver leda till problem. Jag har här ovan beskrivit allemansrätten som en knippe rättigheter (eller frånvaro av förbud), men man kan även beskriva den som en serie skyldigheter – en uppsättning etiska regler för markanvändning som utvecklats i den svenska kulturen.<sup>10</sup> Möjligheten att upprätthålla sådana normer avtar när brukargruppen utvidgas, genom ökat antal och ökad heterogenitet.

### Allemansträttens problem

Allemansträttens problem är därför nära sammankopplade med turismen. Ökad turism medför typiskt sett inte bara att ut-

nyttjandet ökar utan även att ett nytt slag av användare tillkommer. Dessa är dels kanske främmande för det lokala normsystemet, dels, och mer viktigt, kan deras besök vara tillfälligt.<sup>11</sup> Ökad inhemsk turism kan vara ett lika stort problem som ökad utländsk turism. Lösningen ligger därför inte endast i att besökare ges information om "allemanstvett". Den som motsätter sig att utlänningar skall få köpa svenska sommarstugor därför att en och annan tillfällig besökare misskött sig har missförstått problemet.

Därmed är dock inte sagt att det bara är turister som ställer till bekymmer. Ett inlägg i en debatt om allemansrätten (KSLA [1992]) av en förvaltare vid Stockholms läns landsting konstaterade: "Det största problemet är de redan etablerade, som breder ut sig, skaffar sig extra båtplatser, fyller utställda containrar med skräp, bygger sig parkeringsplatser ute i skogarna och skickar ut sina ungdomar med mopeder i skogen och runt stugområden." För markägaren kan även de krav som ställs av naturvården kännas besvärliga. Även om dessa krav inte personifieras av enskilda användare är de nära

<sup>8</sup> Även vid en känd tidshorisont kan samarbetslösningar under vissa förutsättningar slå genom under åtminstone en inledande period. Om det ändå rör sig om ett engångsspel kan detta ha flera Nashjämvikter och då behöver konflikten mellan individuell och kollektiv rationalitet inte bli lika skarp.

<sup>9</sup> Det tror åtminstone Mancur Olson i förordet till Sandler [1992].

<sup>10</sup> Den amerikanske landskapsarkitekten Colby [1988] beskriver allemansrätten som "an uncommon contemporary example of a desirable philosophical attitude".

<sup>11</sup> Mer analytiska definitioner av turism brukar framhäva att turisterna skall vara utanför den hemmastadda miljön, varför resmål (sommarstuga, slakt och vänner etc) som man ofta besöker inte får räknas (se t ex Frännberg [1993], Jansson [1994]).

kopplade till allemansrätten.<sup>12</sup> Från markägarens synpunkt delar naturvärden ofta med turism och rekreation egenskapen att "inte betala för sig".

Allemansrättens problem är mest tydliga när det gäller över- eller felnyttjandekonflikter som drabbar markägaren.<sup>13</sup> Det finns emellertid även en väsentlig dold kostnad som främst drabbar konsumenterna, bla därför att vissa investeringar för naturrekreation aldrig blir utförda.

### Tagande av naturprodukter

Värdet av naturprodukter som kan plockas eller fångas mer eller mindre fritt i den svenska naturen är rätt stort.<sup>14</sup> För bär och svamp är bärkraften i detta nyttjande hotad, men främst av försurning och kanske i någon mån av markanvändningen. När det gäller fiske, som ju endast i viss mån är fritt, finns inslag av både miljöhot (eller redan inträffade skador) och överfiskning.

Ett nytt inslag på bärfronten är den formliga invasionen i norra Sverige av polska och (tills nyligen) ryska plockare. Allemansrätten, i kombination med skattefrihet (i praktiken utan beloppsgräns) och avsaknad av krav på arbets- och upphållstillstånd för den som ägnar sig åt denna verksamhet (under högst tre månader) har erbjudit en öppning i den svenska arbetsmarknaden. Den relativt långa bärsäsongen (2,5 månader från hjortron över blåbär till lingon) ger goda förtjänstmöjligheter, även om timinkomsten pressats.

De konflikter som artikulerats kring detta i massmedierna är dock få. Plockarna är bilburna och söker sig till svagt utnyttjade bärmarker (som vaktas väl av myggen). Bäruppköpare och konsumenter har fördel av verksamheten. De största problemen verkar själva vistelsen ha förorsakat, bla därför att plockarna satt upp stora och långvariga tätläger i

det fria (men detta är inget allemansrätten tillåter).

När det gäller fiske är problemen större. Flera slag av nyttjandekonflikter kan urskiljas. En går mellan yrkesfisket och fritidsfisket. Torsken i Östersjön skattades hårt under 1980-talet. Norrlandsälvarnas bestånd av vild lax höll redan före utbrottet av den miljörelaterade sjukdomen M74 på att utrotas av yrkesfiske i Östersjön – cirka 80 procent av tex laxen i Vindelälven fångas av yrkesfiskare i Östersjön (Länsstyrelsen i Västerbottens län [1993]). Ett liknande problem finns i Vänern där den ursprungliga laxen (Gullspångslax och Klarälvslox) i praktiken har försvunnit. Ett kostsamt arbete pågår för att rädda dessa unika fiskbestånd, men ändå pågår ett laxinriktat yrkesfiske.

Det ekonomiska värdet av kustfisket är litet. Värdet av det yrkesmässiga kustfiskets sammanlagda fångst av lax 1992 var enbart 7,5 Mkr. Yrkesfiskets fångst av lax och öring i Vänern kan värderas till knappt 1,5 Mkr. Fiskets bedrivande innebär en väsentlig begränsning av produktionen av en rekreationsresurs. Om ett kilo vild lax i en norrlandsälv kan generera fiskekortsinkomster på 500 kr innebär yrkesfiskets fångster en samhällsekonomisk kostnad på minst 200 Mkr per år. Den svenska fiskepolitiken är emellertid knuten till jordbrukspolitiken med dess starka producentperspektiv. Politikens

<sup>12</sup> Detta markeras redan i Naturvårdslagens portalparagraf.

<sup>13</sup> En genomgång av allemansrätten ur markägarens synvinkel finns i LRF/SSR [1987].

<sup>14</sup> Produktvärdet (exklusive rekreationsvärdet) av bär och svamp är åtminstone en miljard kronor (Hultkrantz 1992b). Konsumentöverskottet av (svenskars) fritidsfiske i salt- och bräckvatten (cirka 40 procent av fritidsfisket) uppgår enligt en enkätstudie (Silvander [1992]) till en knapp miljard. Svenskars köp av fiskekort i övriga vatten omsätter cirka 200 Mkr [Fritidsfiske -90].

huvudinriktning är därför det fiske som "skapar utkomst" för en liten grupp licensierade yrkesfiskare och inte det fritidsfiske som bedrivs av runt två miljoner svenskar.<sup>15</sup>

Liknande utnyttjandekonflikter mellan "matfiske" och "rekreationsfiske" finns även inom fritidsfisket. Här bryts främst användning av "passiva" eller yrkesbetonade redskap som ger stor fångsteffekt och det handredskapsbaserade sportfisket. Många insjövattnen, i synnerhet i norra Sverige, är mycket näringsfattiga. Några dygns metfiske kan därför tömma en fjälltjärn.<sup>16</sup> Det är en vanlig missuppfattning att överuttag kan kompenseras med fiskevårdsinsatser, men så är inte fallet om fångsterna begränsas av näringstillgången. Dessutom har vilda fiskpopulationer (av tex lax och öring) ett betydligt större intresse än utsatt odlad fisk för potentiellt högbetalande sportfiskeentusiaster.

Även möjligheterna till och kvaliteten i fritidsfiske är i hög grad avhängig av aktiva och passiva insatser av ägare och brukare av intilliggande marker och vatten. Den omkringliggande naturmiljön har stor betydelse för fiskeupplevelsen. Skogsbruket påverkar lekplatser, vattenflöden, näringstillgång etc. Särskild service för fiskare, tex skyltning, raststugor osv kan förhöja kvaliteten på fiskeupplevelsen. Även mycket specialiserade sådana verksamheter är dock idag ofta svåra att ta betalt för.

## Vistelse i naturen

De problem som förorsakas av rekreationsinriktad vistelse i eller färd genom naturen är av många slag.

En grupp av problem är sådana som hänger samman med användning av motordrivna fordon. Visserligen ger allemansrätten inte någon allmän rätt till motoriserad färd i naturen (SOU 1993:51, s26). Precis som när det gäller fritidsfiske är emellertid dess indirekta betydelse

mycket stor. Allemansrätten har i själva verket varit den avgörande förutsättningen bakom en exceptionell utveckling av motordriven terrängtrafik i Sverige. I särklass står snöskotertrafiken. Snöskoterkörning utan tillstånd av markägaren ingår inte i allemansrätten men är heller inte förbjuden av Terrängkörningslagen.<sup>17</sup> Men även trafik som förbjuds av Terrängkörningslagen blommar på falskt allemansrättsliga grunder. De mycket populära crossmotorcyklarna, liksom den fyrehjuliga "terränghjulingen", har inte sin främsta användning på inhägnade banor.

Snöskotertrafiken drabbar i viss mån markägarna.<sup>18</sup> Ett kanske mer betydelsefullt problem är de störande effekter skotterna har på djurliv och rekreationsutövare. I fjällområdena, där en särskilt naturkvalitet tidigare varit just tystnaden, kan en skoter höras på flera kilometers avstånd. Inom cirka en femtedel av fjällområdet är visserligen skotertrafik för-

<sup>15</sup> I tex utredningen Svenskt Fiske (SOU 1993:103) är det en självklar utgångspunkt att staten bör främja ett ökat yrkesfiske såväl vid kusterna som i insjöarna. Som problem i denna strävan noteras att yrkesfisket vid ostkusten begränsas av att fiskerätten "är till stora delar knuten till fritidsboende eller andra som inte behöver fiska för sin utkomst" (s 209).

<sup>16</sup> En sjö belagen 500 meter över havet producerar 2,5 kg röding, öring och harr per hektar och år. Detta gör det lättsinne med vilket vattnen på renbeteslanden har gjorts tillgängliga för sportfiske till ett stort bekymmer.

<sup>17</sup> I landet finns nu cirka 170 000 registrerade snöskotrar, darav tre fjärdedelar i de fyra nordligaste länen. I många fjällkommuner finns det en snöskoter på högst var femte invånare.

<sup>18</sup> Problem som drabbar både skogsbruket (skador på ungskog och försvårad snöröjning på skogsbilvägar) och lantbruket (bl a isbranna) har påtalats av LRF och utretts av en statlig utredning (SOU 1994:16), som dock fann att dessa skador var ganska begränsade.

bjuden i allmänhet, men tillåten på särskilda leder, som ofta löper intill skidlederna.

Även båtturen ställer till med problem, framförallt därför att mängden fritidsbåtar ökat betydligt. Den som förr kunde hitta en egen skärgårdsvik för natten får nu istället ofta dela den med flera andra. Motoriseringen och därmed bullernivån har tilltagit.<sup>19</sup> Även kanotturisterna bidrar med störande av fågelliv, nedskräpning, sanitära olägenheter, eldning på klipphällar och eventuellt framkallande av brandfara, virkestäkt m m (Ehrenberg [1992]).

En ytterligare typ av färdslar som skapar problem i särskilt tätortskommunerna är ridning, genom söndertrampning av stigar och gräsytor, spillning m m.

### Ransonering genom diskriminering

Allemansrätten leder alltså bland annat till olika former av överutnyttjande eller felnyttjande på grund av bristfällig kontroll. Eftersom problemen uppenbarligen är kopplade till det fria tillträdet har debatten ofta kretsat kring möjligheterna att begränsa detta.

Ett alternativ är *generell exklusion*, vilket innebär att man förbjuder eller försvårar för andra än markägaren och hans vänner att besöka fastigheten. Så länge som allemansrätten upprätthålls som tradition är det dock knappast möjligt att utestänga allmänheten med enbart skyltning osv, ens om detta skulle göras tillåtet. Däremot finns det många sätt att inhägna områden eller stänga av trafik. Ofta används vägbommar, som kan vara nog så verksamma. Naturvårdslagens strandskydd förbjuder stängsel och liknande anordningar för att hålla folk borta från mark där allemansrätten gäller, men dessa regler gäller inte stängsel eller byggnad för jordbrukets, skogsbrukets, fiskets eller renskötselns behov.

Även sett enbart i den enskilde mark-

(vatten)ägarens perspektiv skulle en förstärkning av den privata äganderätten genom införande av rätt att generellt exkludera obehöriga inte säkert vara till fördel. Skälet är att sådan utestängning ju även drabbar markägaren som nyttjare av andras marker. Eftersom de flesta individuellt ägda fastigheter i Sverige är arealmässigt små, och svårigheterna med att bilda samfälligheter många, kan detta vara en betydande olägenhet.

Förslagen i den allmänna debatten handlar istället oftast om olika varianter av *kollektiv exklusion*, dvs utestängning av vissa kategorier användare. Detta innebär ransonering genom diskriminering. Även om detta klingar illa, har sådana lösningar fördelen att allemansrättens karaktär av allmänning bibehålls, om än enbart för "de egna". Flera exklusionsgrunder, kriterier för att urskilja "främmande" nyttjare, har framhållits eller föreslagits i debatten:

*Medborgarskap.* En naturlig indelningsgrund är att skilja på svenskar och utlänningar. Miljöjuristen Staffan Westlund [1991, 1993] väckte uppmärksamhet när han föreslog att allemansrätten i god tid före en eventuell EU-anslutning borde inskränkas till en rätt för personer som varaktigt bor i landet. I EU-förhandlingarna fick Sverige rätt att under en övergångsperiod ge svenskar företräde vid köp av fritidshus. Ryska bärplockare ges från och med i år inte längre visum.

*Yrkeskategori, boende.* Särskilda undantag för yrkeskategorier finns bl a i Terrängkörningslagen. Sådana undantag kan i praktiken fungera som, eller utvecklas till, mer generella särregler för den lokala landsbygdsbefolkningen. Sådana inslag

<sup>19</sup> Under perioden 1976–1992 såldes i Sverige drygt en halv miljon utombordsmotorer, därtill besöks landet av ett stort antal utländska motorbåtar (SOU 1993:51, s. 54). Ett särskilt problem, som dock nu kanske har fått sin lösning genom ett lagförbud av fri användning, är de cirka 10 000 vattenskostrarna.



finns tex när det gäller jaktlicenstilldelning på renbeteslanden.

**Grupper/kommersiell verksamhet.** Fd justitierådet Bertil Bengtsson [1992] har i olika sammanhang pekat på den möjlighet en markägare har att kräva skadestånd av arrangörer för de skador som tex en skock turister vållar. I pressen riktas ofta kritik mot bl a bussresearrangörer och kanotuthyrningsföretag för att de missbrukar allemansrätten i kommersiellt syfte. I förlängningen av en skärpt rättspraxis ligger att allemansrätten framgent enbart skulle gälla enskilda som inte deltar i en kommersiellt anordnad verksamhet. Ehrenberg [1992] föreslår etableringskontroll för företag som hyr ut kanoter samt registrering och märkning av kanoter som förs in till Sverige för "affärsmässigt bruk". Man kan även tänka sig, även om det knappast är aktuellt, ett generellt förbud för bär- och svamplockning för avsalu.

Sådana kategoriförbehåll har emellertid flera nackdelar. En är, naturligtvis, att de är etiskt tvivelaktiga. Ironiskt nog verkar det som om EU, som på dunkla grunder framställts som ett hot mot allemansrätten<sup>20</sup>, med sina krav på icke-diskriminering har fungerat som ett skydd för denna. De etiska invändningarna kan bl a grundas på att även om andra länder inte ger allemansrätt så tillhandahåller de tex kulturmiljöer, badstränder och fritidshus på icke-diskriminerande villkor för svenska turister. En annan invändning är att dessa begränsningar inte skulle vara tillräckliga. De flesta som vistas i svensk natur är svenskar och de flesta, även många utländska turister, kommer inte gruppvis i busslaster utan i egen bil, kanske med egen kanot etc. En tredje invändning är att åtgärderna genomgående har udden mot turismnäringen och därför förhindrar en av många skäl önskvärd utveckling av denna.

En ytterligare åtgärd är införande av obligatoriska avgifter för utnyttjande av naturen. Dessa avgifter skall betalas av

särskilda grupper och är därför ibland ett komplement till en kategoriindelning. En avgift finns redan i Värmland genom samarbete mellan 17 kanotuthyrningsföretag. Avgiften 1992 var 10 kronor per person och paddlingstillfälle. Pengarna går till en naturfond som finansierar lägerplatser, ersätter markägare osv. I bl a Årjäng "beskattas" besökande turister med liknande avgifter. Den statliga fiskeutredningen (SOU 1993:103) har nyligen förordat en allmän fiskevårdsavgift, som skall betalas av alla fritidsfiskare, för att finansiera fiskevårdsåtgärder.

Kategoriavgifter kan på flera sätt vara tilltalande. Det är tex mer rättvist att allmänna fiskevårdsinsatser bekostas kollektivt av alla fritidsfiskare än av alla skattebetalare. Samtidigt kan de vara verksamhetslösa eller ha skadliga effekter. En allmän fiskevårdsavgift får för de flesta fritidsfiskare mer karaktär av skatt än avgift för en specifik tjänst och fyller därför ingen eller liten funktion som ransoneringsinstrument. Skadliga effekter kan uppstå bl a genom utträngning av enskild verksamhet. En sportfiskeanläggning som inte får bidrag till fiskevård kan ha konkurrens av anläggningar som får sådana bidrag, samtidigt som den måste uttaxera fiskevårdsavgiften av sina kunder.

### Ransoning genom naturvård och turismutveckling

En mer fruktbar ingång kan vara att fråga om inte aktiva åtgärder för naturvård och turismutveckling skulle kunna vara en del av en lösning istället för en del av problemet. Grunden för ett sådant grepp är bl a insikten att turism inte gynnas av fritt tillträde till kultur- eller naturmiljöer om det

<sup>20</sup> Vad jag kan förstå helt felaktigt eftersom gränserna redan är vidoppna för turister. Mer om EU och allemansrätten finns i Sveriges Turistråd [1992], Ahlström [1992] och Westerland [1991, 1993].

leder till underinvesteringar. På denna insikt bygger bla den sk ekoturismen. Denna utgår från det ökade miljöintresset och miljömedvetenheten, men till skillnad från naturturism i största allmänhet är dess idé bla att naturupplevelsorna skall göras exklusiva, därmed bli möjliga att få ordentligt betalt för och att detta slutligen skall locka fram investeringar i naturresursen. Paradexemplet är bergsgorillorna i Rwanda som (tillfälligt?) räddades genom en exklusiv turism för vilken man som välbetalda guider kunde anställa de tjuvjägare som höll på att ombesörja utrotningen.

Denna tanke väcker frågan om det är möjligt att göra inskränkningar i allemansrätten som dels innebär att överutnyttjande och missbruk stävjas, dels innebär att visst utnyttjande av naturtillgångar tillhandahålls på ett icke-diskriminerande sätt mot avgift. Sådana inkomster kan, förutom att de gör investeringar i naturresurserna lönsamma, delvis användas för att kompensera de begränsningar som görs. Eftersom allemansrätten inte unikt är markägarnas rätt är det förmodligen nödvändigt att compensation sker "in natura", dvs genom utökning och förbättring av naturvård och rekreationsresurser för allmänheten.

En förebild för sådana åtgärder finns i miljöskyddspolitikerna, i överlåtbara utsläppskvoter. Dessa bygger på tanken att en myndighet sätter ett tak för tillåtna utsläpp och sedan portionerar ut kvoter av denna mängd i rättighetsbevis som kan handlas. En direkt överföring av denna teknik kan göras till naturvårdsgrundande begränsningar av en specifik verksamhet. En annan möjlig tillämpning bygger på markanvändningsplanering och innebär att särskilda turismområden ges särskild status som bla innefattar begränsning av det totala antalet besökare.

*Naturvårdsgrundad* tillämpning har även vissa likheter med licensgivning för jakt. Det ligger emellertid närmast till hands att ge länsstyrelsernas naturvårds-

enheter ansvaret för att utforma och administrera verksamheten. Jag kan omedelbart se tre politiska frågor som förefaller att passa mycket väl för att hanteras med denna metod.

Den första frågan är begränsningar av snöskotertrafik med hänsyn till bullerstörningar. Den särskilda statliga utredning som såg över just denna fråga (SOU 1993:51) kunde enbart föreslå åtgärder som antingen är mycket indirekta eller långtgående. Till dessa förslag hörde sänkta bullernormer för nya snöskotrar, hastighetsbegränsning, "fridlysning" av trafik i vissa sk vildmarkszoner och förbättrad dragning av skoterleder. Bortsett från områden där total fridlysning sker innebär inget av dessa förslag att den totala trafiken i ett visst område begränsas. Den naturliga tillämpningen är därför att låta naturvårdsenheten, utifrån överväganden av påverkan på natur och rekreation, bestämma ett tak för det antal skotrar som får befinna sig i trafik i ett större sammanhängande område. Denna skotermängd fördelas sedan lämpligen upp i ett antal årskort, veckokort och dagskort som hyrs ut på sätt som passar både bofasta och tillfälliga besökare.

Den andra frågan är kanot- och annan båttrafik i känsliga naturområden. Denna är mycket lik snöskotertillämpningen.

Den tredje frågan är fiske på hotade naturliga fiskbestånd. Ett sällsynt lämpligt fall är Vänerlaxen, för vilken finansieringen av fortsatta fiskevårdsåtgärder nu diskuteras. Här bör berörda länsstyrelser ges rätt att konstatera att den naturligt reproducerade laxen helt enkelt har utrotats, vilket gör att alla befintliga rättigheter, dvs såväl vattenrättsägares, yrkesfiskares och allmänhetens, till laxfiske har blivit värdelösa. Därefter kan Laxfond Vänern ges rätt att försälja rättigheter till visst laxfiske som kan användas för att finansiera fortsatt odling och utsättning.

En andra tillämpningsgrund är avsättning av vissa områden för *turismexploatering*. Här är man naturligtvis ute på tun-

nare is än när det gäller utnyttjandebe-  
gränsningar som kan härledas från be-  
gränsad bärkraft. Detaljerna i utform-  
ningen och särskilt reglerna för kompen-  
sation får stor betydelse. Ett naturligt till-  
lämpningsområde, där vissa förebilder  
har vuxit fram helt utan myndighetsin-  
blandning, är fiske. Inom ett större fiske-  
vårdsområde, eller flera samverkande  
områden, kan zonindelning användas  
som grund för en långtgående prisdiffe-  
rentiering. Specialintresserade sportfis-  
keturister erbjuds exklusivt särskilda kva-  
liteter i vissa vatten. Hemmafiskarna  
kompenseras bl a genom att turistinkom-  
sterna bidrar till finansiering av fiskevård i  
hela området. Liknande lösningar bör  
vara möjliga på andra områden, men  
torde i de flesta fall kräva inblandning av  
en myndighet, även här lämpligen natur-  
vårdsenheterna, med uppgift att säker-  
ställa en tillfredsställande kompensation.

### Markägarens kompensation

En utgångspunkt för min diskussion här  
är att den goda naturen idag som regel är  
mänskligt skapad. När det gäller miljö-  
skyddet kan många aktörer vara inblan-  
dade, men när det gäller naturvården är  
det som regel markägaren som bär ansva-  
ret.

En allvarlig hämsko för naturvården är  
idag det delvis oklara rättsläge som gäller  
för ersättning till markägaren vid bl a na-  
turvårdsintrång. Den lagliga grunden är  
en illa formulerad kompromisskrivning i  
Bostadsutskottet vid Plan- och bygg-  
lagens tillkomst 1986 (se Darpö [1992]),  
vilken numera även finns i det vilande  
grundlagsförslaget. Lagen innebär att en  
markägare har rätt till ersättning "om ska-  
dan medför att pågående markanvänd-  
ning avsevärt försvåras inom berörd del  
av fastigheten". Här finns flera tolknings-  
problem. En gäller ordet avsevärt. I Bo-  
stadskottets kommentarer blandades  
både ett relativt synsätt, dvs en procentre-

gel, med ett absolut – "fastighetsägaren  
endast skall behöva tolerera ett intrång  
som är bagatellartat för honom". Ingen  
rättspraxis finns ännu, men Hovrätten för  
övre Norrland har i två domar från 1989  
och 1990 tillämpat de nya reglerna med  
avseende på toleranströskeln höjd som  
bl a innebär att bagatellnivån anses ligga  
lägre än 1 875 kronor (Darpö [1992]).  
Andra tolkningsproblem gäller begreppet  
berörd del samt periodiseringsfrågor.

Problemet är att den naturvårdsinrik-  
tade skötsellagstiftningen (särskilt Skogs-  
vårdslagens paragraf 29) inte är förenad  
med ersättning till markägaren. Med  
strikt tillämpning av den ovanstående be-  
loppsgränsen är en mycket stor del av de  
hänsynskrav som ställs därför ogiltiga,  
men den saken är knappast prövad. Jag  
har tidigare (Hultkrantz [1990, 1991a])  
argumenterat för att det är nödvändigt att  
komplettera skötselreglerna med möjlig-  
het till köp av specifika naturvårdstjän-  
ster av markägare (enligt tidsbegränsade  
civilrättsliga avtal som registreras i fastig-  
hetsboken). Skogspolitiska utredningen  
(SOU 1992:76) ställde sig bakom denna  
tanke. Det är emellertid uppenbart att så-  
dana avtal är svåra att upprätta så länge  
som det är oklart vad markägaren är skyl-  
dig att göra även utan ersättning.

Enligt min uppfattning är en relativ to-  
leranströskel, närmare bestämt fem pro-  
cent av markvärdet, både rimlig och prak-  
tisk (Hultkrantz [1991b, 1993]). Det prak-  
tiska ligger i att procentsatsen som grund-  
regel knyts till hela fastighetens värde,  
men som tumregel kan kopplas till lö-  
pande inkomst, vilket ger enkla sätt att  
hantera problemen med avgränsning av  
"berörd del" och periodisering.

### Avslutning

Vare sig de regler för allmänhetens till-  
träde till mark som finns i andra industri-  
länder eller vår egen allemansrätt är per-  
fekta. Problemen med de regler som gäl-  
ler i tex USA är att samtidig användning

av mark på flera sätt försvåras. Allmänheten får höga kostnader för sin rekreation därför att den tvingas resa till särskilda rekreatiomsområden. Allemansrätten å andra sidan sänker priset på rekreation vilket gynnar efterfrågan direkt men missgynnar den indirekt genom att hämma utbudet. Trots att naturen utgör vår främsta grund för turism är det svårt eller omöjligt att ta betalt för naturrelaterade turismtjänster.

Att förändringar behöver göras innebär naturligtvis inte att allemansrätten som helhet behöver rivs upp. Gränserna för allemansrätten måste emellertid kontinuerligt förändras, som t ex senast genom förbudet mot fri användning av vattenskotter. Den utvecklingsväg jag förordar på de områden där det finns problem är "fiskekortsmodellen". Denna innebär att privat mark även framgent får nyttjas av allmänheten på icke-diskriminerande villkor, men i kontrollerade former och mot ersättning. Jag har här även pekat på behovet av förbättrade och klarare regler för markägares rätt till ersättning vid naturvårdsintrång.

## Referenser

- Ahlström, I (red), [1993], *Europa och allemansrätten*. Naturia, Stockholm.
- Bengtsson, B, [1992], "Håller allemansrätten på att exploateras? I Vad är allemansrätt?". *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*, årg 131, s 151–155.
- Bergfors, U, [1990], "Allemansrätten ur rätts-ekonomisk synpunkt. Historia, regelverk och dagsläge". Arbetsrapport 115, Institutionen för skogsekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.
- Colby, K T, [1988], "Public Access to Private Land – Allemansrätt in Sweden". *Landscape and Urban Planning*, vol 15, s 253–264.
- Darpö, J, [1992], "Betalt för att visa hänsyn? Om naturvårdslagets ersättningsregler". Arbetsrapport 156. Institutionen för skogsekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.

- Ehrenberg, C, [1992], "Håller allemansrätten på att exploateras? II Kanotturism". *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*, årg 131, s 157–160.
- Fritidsfiske -90*, [1990], Fiskeristyrelsen och Statistiska centralbyrån.
- Frändberg, L, [1993], "Sustainable Tourism Travel". *Humanekologi*, Göteborgs universitet.
- Helsley, R W & Strange, W C, [1994], "Exclusion and the Private Enforcement of Property Rights". *Journal of Public Economics*, vol 53, s 291–308.
- Hildebrand, H, [1983], *Sveriges Medeltid*. Gidlunds, Malmö.
- Hultkrantz, L, [1990], "Mål och medel i skogspolitik". *Ekonomisk Debatt*, årg 18, nr 3, s 282–287
- Hultkrantz, L, [1991a], *Skogspolitik för ett nytt sekel*. Rapport till ESO, Ds 1991:31.
- Hultkrantz, L, [1991b], "Vad bör skogsägaren få tåla". *Skogen*, nr 9, s 42–43.
- Hultkrantz, L, [1992a], "National Account of Timber and Forest Environmental Resources in Sweden". *Environmental and Resource Economics*, vol 2, s 283–305.
- Hultkrantz, L, [1992b], "Offentliga nyttigheter". I Södersten, B (red), *Offentliga sektorns ekonomi*. SNS Förlag, Stockholm.
- Hultkrantz, L, [1993], *Naturvårdsavgift i skogsnäringen? Behov och syften, alternativa avgiftsmodeller, konsekvenser*. Rapport 101. Institutionen för skogsekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå.
- Hultkrantz, L & Mortazavi, R, [1993], "Recreation, Tourism and Property Rights to Land: The Economics of Public Access Rights in Sweden". Kap 4 i Adamowicz, W L, White, W & Phillips, W E *Forestry and the Environment: Economic Perspectives*. CAB International, Wallingford.
- Hultkrantz, L, Sahlberg, B & Wendt, C, [1993], "Fisketurism i Sverige". Umeå Economic Studies 305. Nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet.
- Jansson, B, [1994], *Borta bra men hemma bäst*. Doktorsavhandling. Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet.
- KSLA [1992], "Håller allemansrätten på att exploateras? Diskussionssammanfattning.". *Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift*, årg 131, s 171–176.

- LRF/SSR, [1987], *Allemansrätten och markägaren*. Lantbrukarnas Riksförbund och Sveriges Skogsägareföreningars Riskförbund, Stockholm.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län, [1993]. "Fiskeprojekt Vindelälven – Laisälven. Slutrapport". Meddelande 3. Umeå.
- de Meza, D & Gould, J R, [1992], "The Social Efficiency of Private Decisions to Enforce Property Rights". *Journal of Political Economy*, vol 100, s 561–580.
- Negri, D H, [1990], " 'Stragedy' of the Commons". *Natural Resources Modeling*, vol 4, s 521–537.
- North, D, [1990], *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosengren, B & Lilienberg, C M, [1993], "Begränsa allemansrätten!". *Dagens Nyheter* 1993-10-3.
- Sandler, T, [1992], *Collective Action*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Silvander, U, [1991], *Betalningsvillighetsstudier för sportfiske och grundvatten i Sverige*. Doktorsavhandling. Institutionen för ekonomi, Sveriges lantbruksuniversitet.
- SOU [1978:6], *Skog för framtid*. Stockholm.
- SOU [1992:73], *Skogspolitik för 2000-talet*. Stockholm
- SOU [1993:51], *Naturupplevelser utan buller*. Stockholm.
- SOU [1993:103], *Svenskt fiske*. Stockholm.
- SOU [1994:16], *Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark*. Stockholm.
- Sveriges Turistråd [1992], "EG och turismen". Stockholm.
- Weibull, J W, [1990], "Spelteori i nationalekonomin". *Ekonomisk Debatt*, årg 18, nr 3, s 231–239.
- Westerlund, S, [1991, 1993], *EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv*. 1:a och 2:a upplagan. Naturskyddsförening, Stockholm.