

över stora områden, de motintressen som påverkas är blandade och fördelade på många personer.⁶

Ett ändå viktigare skäl för att man inte kan hoppas att självreglerande åtgärder skall räcka, är att lokalt framväxande lösningar måste understödjas, inte motarbetas av den nationella politiken för att kunna lyckas. För att förstå betydelsen av denna invändning är det viktigt att framhålla att de problem som idag finns inte är oundvikliga följder av att nya rekreationsverksamheter vuxit fram, utan är politiskt skapade; resultatet av en serie av i god ordning fattade politiska beslut. Andra vägar hade kunnat väljas; i skoterfrågan har i stort sett alla andra länder, även våra grannar, intagit en annan hållning än den svenska. När det gäller "öppnandet" av fiskevatten för allmänheten (sportfiske vid Östersjökusten, i de stora sjöarna och i fjällen) har det t.o.m. satts i fråga om Riksdagen ens har haft rättslig befogenhet för sina beslut.⁷

Ett politiskt beslutssystem, hur demokratiskt utvecklat det än är, är aldrig perfekt. När det gäller miljöpåverkan och naturresursutnyttjande av de slag vi här diskuterar finns det två allmänna förhållanden som tenderar att begränsa det politiskt möjliga. Den första begränsningen uppstår när, som idag, en verksamhet redan nått stor utbredning. Det är naturligtvis svårt att fatta politiska beslut som går längre än vad väljarna är beredda till. Ett belysande exempel är den kluvenhet som länge rådde, och ännu delvis finns, i arbetsmiljöfrågor när det gäller rökning. Men dessutom är det svårt att genomdriva politiska åtgärder som innebär olägenheter för bestämda marginalväljargrupper, som klart kan se vad de förlorar, om de vinster som uppstår, visserligen är större än upppoffringarna, men sprids mer brett och på ett mer diffust sätt över större grupper som saknar inbördes samhörighet. Det är uppenbart att bl.a. åtgärder för att begränsa snöskotertrafik faller in i detta mönster. Den stora skoterdemonstrationen vid nyårshelgen i Jukkasjärvi visade med största tydlighet att många skoterförare i

⁶ I den miljöekonomiska litteraturen finns en diskussion om var gränsen går mellan miljöproblem som kan lösas enligt det s.k. Coaseteoremet genom direkta uppgörelser mellan de inblandade parterna, och problem som kräver central politisk styrning, t. ex. med miljöavgifter. Se Baumol och Oates (1992). En beslätad diskussion finns i public choice-litteraturen (Sandler, 1992) och i statsvetenskaplig-ekonomisk-antropologisk litteratur om samfälligheters resursutnyttjande (Ostrom, 1990).

⁷ Beslutet om fiske och jakt på renbetesland har överklagats till bl.a. Kommittén för mänskliga rättigheter, se Arnesson-Westerdahl (1994).

Norrlands inland har full insikt i de nackdelar för deras del som utökade regleringar kan medföra.

Det är emellertid ett annat förhållande som har spelat en särskilt stor roll för den svenska politiken i dessa frågor. Ett grundläggande politiskt problem är att åtgärder som syftar till en mer rättvis fördelning av naturresurser på sikt även kan ha (negativa) effekter på resursens tillgång och kvalitet. Detta samband försummas emellertid ofta. De ekologiska sambandens komplexitet och de långa tidsperspektiven för människans inflytande på natur och landskap gör att detta inflytande är lätt att förbise trots att det i själva verket ofta är mycket stort. För en privat markägare är det emellertid väsentligt att uppmärksamma och kontrollera markutnyttjandets långsiktiga effekter eftersom detta kan påverka markvärdet. Även om vare sig markägaren eller någon annan förväntar att en viss verksamhet, t.ex. skotertrafik på snötäckt mark, skall få negativa verkningar på marken, t.ex. vegetationsskador, ligger det i markägarens intresse att fortlöpande följa utvecklingen och ingripa om något visar sig börja gå snett. I situationer där markägare som grupp har eller ges en svag politisk och rättslig ställning kan denna kontrollfunktion förloras utan att ersättas av något annat. Ett belysande exempel är skövlingen av regnskogar i tropiska länder. Denna har ofta varit resultatet av aktiva politiska åtgärder, t.ex. bidrag och koncessioner, som syftat till att erövra nya områden för bosättning och jordbruk, gynna träexport och utvecklingen av en inhemsk sågverksindustri, gynna boskapsskötsel, osv. Det har visat sig att myndigheterna många gånger nonchalerat eller inte uppmärksammat väsentliga negativa biverkningar av dessa program, t.ex. att marken efter en tid blivit ofruktbar, att annan produktion har trängts undan (t.ex. jakt och gummiproduktion), erosionsskador osv. (Se bl.a. Repetto, 1988 och Reis & Margulis, 1991). Dessa skogar är huvudsakligen i nationell ägo och de brukare som har trängts undan har ofta tillhört politiskt mycket svaga grupper, t.ex. indianbefolkningar, gummiträdstappare osv.

Det är här allemansrättens roll som politisk förebild kommer in i sammanhanget. Allemansrätten har, som påpekas i nästa uppsats, under senare decennier kommit att leva ett "eget liv". Det har blivit ett politiskt mål att skydda allemansrätten och gärna även utvidga dess tillämpningsområde. Detta är det inte svårt att förstå och samtycka med. Allemansrätten kan ses som symbol för en demokratisk och

jämlik rätt för alla till sund rekreation (vistelse i naturen), utövad utan krångel och onödiga barriärer. Mot allemansrätten står, kan man lätt föreställa sig, den besuttna markägarens strävan att behålla allt för sig själv utan att dela med sig ens när detta knappt vore någon uppoffring. Problemet med denna bild är att det i badvattnet finns ett barn, nämligen markägarens hävdande av markens och naturresursernas värde.⁸ Genom allemansrättens starka ställning som politisk förebild har markägaransvaret i flera fall kommit att få en svagare ställning än i andra länder, när det gäller allmänhetens utnyttjande av privat och offentligt ägd mark för rekreation, utan att statsmakten för den skull ökat sin egen kontroll. Man kan om man vill tala om en bastard av funktionssocialism och låtgåliberalism eller, som Lundh, föredra att kalla det naiv utvecklingsoptimism.

Ett exempel på detta, som beskrivs i Lundhs första uppsats, är statens brist på ansvarstagande för fjällens ekologiska produktionssystem. I den problembild som han målar upp är sena tiders hårda renbetestryck en viktig komponent. Renarnas påverkan på vegetationen förstärks emellertid av den ökade rörlighet och de förändringar i rörelsemönstren som åstadkoms av rekreationslivets störningar (på sommarhalvåret). Rekreationslivet bidrar även direkt till förstörelse av fjällens mycket sårbara ekologiska system, inte minst genom skoteråkandet. Riksdagens beslut 1992 om "frisläppande", mot avgift, av jakt och fiske på renbetesland i Jämtland och på mark ovan odlingsgränsen i Västerbotten och Norrbotten, är det senaste i en serie beslut som framhäver rätten till ett brett utnyttjande av denna rekreatiönsresurs utan att i tillräcklig grad överväga hur utnyttjandet kommer att påverka dess omfattning och kvalitet. Detta framstår tydligt i kontrast med det synsätt som framkom vid ett seminarium i Jämtland i november 1994 om fisket på renbetesland som anordnades av sportfiskarna i samarbete med bl.a. två samebyar. Här var utgångspunkten att det först och främst måste finnas en plan för och kontroll av skötseln av naturresursen, i detta fall de naturliga fiskpopulationerna

⁸ En annan sak är att privatisering och stärkta rättsliga befogenheter för markägare inte kan ses som ett allmänt medel att öka skyddet för naturvärdena. En uppdelning i mindre oberoende enheter kan vara direkt olämplig när en gemensam resurs (en gemensam grundvattenreservoar, fiskeresurser i ett sammanhängande vattensystem etc.) skall utnyttjas och som vanligt gäller att enskilda aktörer inte tar hänsyn till externa effekter, varför det krävs miljöregler, miljöavgifter osv.

i tjärnar och vattendrag i fjällområdena. Först när det finns en sådan "skötselmodell", som sätter ramar och anger de närmare premisserna för utnyttjandet, bör vattnen öppnas för sportfiske.

Ett annat exempel är rätten att framföra snöskoter på annans mark. Enligt 1960 års naturvårdsutredning (SOU 1962:36, s. 179) kunde någon sådan rätt inte härledas ur allemansrätten. Denna avsåg endast "färd till fots eller på skidor ävensom färd med trampcykel, ridhäst och sparkstötting". År 1969 konstaterade emellertid en särskild snöskoterutredning (SOU 1969:59) att "under de senaste åren har snöskotrar i tusentals framförts på kronan och enskilda tillhöriga marker utan att myndighetsingripanden skett, och den allmänna meningen torde numera vara att färd *på snötäckt mark* med snöskoter i huvudsak är att jämställa med skidåkning såvitt gäller färdselrätten". Med denna mening försvann, om inte i strikt rättslig mening så åtminstone i det allmänna medvetandet, markägarens rätt att motsätta sig detta nya markutnyttjande, även senare när antalet snöskotrar vuxit till hundratusental. I terrängkörningslagen 1975 fick den nya principen rättsligt uttryck.

Kontrasterande synsätt finner vi bl.a. i Norge och Finland (se SOU 1994:16). I Norges lag om motortrafik i terräng och vatten från 1977 ges generellt förbud (3§) mot motortrafik i terräng och på isbelagda sjöar och andra vattendrag. Undantag ges för myndighetsverksamhet och näringsutövning eller efter särskild prövning. I Finnmarks fylke och vissa kommuner i Troms fylke medges en mindre restriktiv tillämpning. Där kan fylkesmannen efter förslag från berörd kommun, och under förutsättning av att markägaren tillstyrker, ge tillstånd till körning på vissa leder och vattendrag. Nöjeskörning med skoter är därmed endast tillåten i denna del av landet, och då endast på skoterled. I Finlands terrängtrafiklag (2 kap., 4§) anges att "körning i terräng med motordrivna fordon är förbjuden utan markägarens eller markinnehavarens tillstånd". För allmänhetens bruk finns i finska Lappland skoterleder längs kraftledningar, gamla skogsbilvägar osv.

Det vore fel att från dessa exempel dra slutsatsen att statsmakten i allmänhet ger rekreationsintressen försteg framför andra intressen. I nästa uppsats pekas exempelvis på det företräde som fiskepolitiken ger det yrkesmässiga fisket i situationer där det finns konflikter med fritidsfisket. Ett liknande exempel kan vara de undantag som