

10. TILLGÄNGLIGHET OCH ALLEMANSRÄTT

VI INLEDER DET HÄR KAPITLET med en kort översikt över några referensramar för landskapets tillgänglighet när det gäller friluftsliv och naturturism. Sedan tar vi upp allemansrättens ställning och nuvarande innehåll, och därefter avslutar vi med att diskutera framtidsutmaningar.

Landskapets tillgänglighet kan sägas vara själva grundbulten när det gäller planering och förvaltning för friluftsliv och naturturism. Att olika grupper med olika friluftsbegär – identifierade antingen utifrån samhällsintressen eller olika individers och grupper egna intressen – får tillgång till för dem lämpliga friluftslandskap, involverar också en mängd fundamentala aspekter. Det handlar om på vilka sociala, mentala, ekonomiska, fysiska och juridiska grunder ett landskap upplevs som tillgängligt av olika grupper. Men tillgänglighetsfrågor är också ett mycket konkret tillämpningsområde för planering och förvaltning genom utformning av informationsmaterial, anläggning av parkerings- och lägerplatser etc. I ett svenskt sammanhang är förstås allemansrätten helt central i alla tillgänglighetsdiskussioner. Allemansrättens grundläggande innehåll introducerades redan i bokens första kapitel som ett »frirum« mellan olika lagar och regelverk. Detta frirum har som sin huvudprincip att man inte skall »störa eller förstöra«. För att veta frirummets gränser måste man kunna »läsa« landskapets signaler om ömtålighet och störningsrisk. Att inte störa gäller lokalbefolkning, markägare och djur, men också andra besökare. Vi bör också redan här notera att allemansrättens ställning i Sveriges lagstiftning å ena sidan är stark i termer av att den finns med på en del ställen i lagstiftningen – även i grundlagen – men att den, å andra sidan, har en mycket svag ställning i lagarna då den i huvudsak bara omnämns som begrepp utan vidare definitioner än vad som ges av att andra lagar gör olika beteenden olagliga (t.ex. hemfridsbrott) enligt principen om ett »frirum« (se figur 10:1 nedan).

En annan viktig utgångspunkt är allemansrättens mycket starka ställning hos befolkningen. Det här är något som varje planerings- eller förvaltningsåtgärd som berör allemansrätten måste ha i åtanke. I en undersökning bland ett representativt urval av svenska folket (Fredman

& Sandell 2005) presenterades åtta påståenden om allemansrätten. Den generella utgångspunkten var formulerad så här: »Allemansrätten ger möjlighet till att vistas ganska fritt i skog och mark utan markägarens tillstånd. Nedan följer ett antal påståenden om den svenska allemansrätten. Markera för varje påstående det alternativ som stämmer bäst in på dig.« Det mest övergripande av dessa påståenden var följande: »*Allemansrätten är viktig att försvara*« och utifrån svaren är det ingen tvekan om att allemansrätten har en synnerligen stark ställning bland svenska folket med 96% som instämmer helt eller delvis i detta påstående.

I en uppföljande enkätundersökning (Fredman et al. 2008c) bekräftades denna starka ställning (94 % av de svarande var helt eller delvis eniga med påståendet att allemansrätten är viktig att försvara). I denna undersökning kan vi också konstatera att allemansrätten är av stor betydelse när det gäller svenska folkets möjligheter till friluftsliv och andra utomhusaktiviteter. Så mycket som 77 % anser allemansrätten viktig för deras egna utomhusaktiviteter. Det kan jämföras med betydelsen av naturreservat och nationalparker som uppges som viktiga för utomhusaktiviteterna av 43 %. Vi kan även konstatera att de svarandes kunskaper om allemansrätten generellt är goda. Omkring 90 % av de svarande prickade rätt i olika påståenden om vad den grundläggande allemansrätten innebär (Fredman et al. 2008c).

Några tillgänglighetsdimensioner

Inspirerade av en encyklopedi om fritid och friluftsliv (Jenkins & Pigram 2003:1) kan vi göra en distinktion mellan följande tre, och överlappande, dimensioner av tillgänglighet:

- »Mobility« (rörlighet inkl. t.ex. transporter och ekonomi; jfr hinderdiskussionen i kapitel 8). Enkelt uttryckt; vad man har för möjligheter att ta sig till det man är intresserad av och sedan kunna röra sig där.
- »Access« (tillträde). Detta handlar om huruvida det i en mer formell mening är tillåtet att besöka ett område eller plats.
- »Accessibility« (tillgänglighet). Detta är ett mer övergripande begrepp, är utgångspunkten för resonemangen i detta kapitel och förklaras vidare nedan. Det är alltså viktigt att en tillgänglighetsdiskussion inte begränsas till exempelvis rörlighet eller tillträde utan har just ett brett anslag.

När det gäller det senare och bredare begreppet – accessibility (tillgänglighet) – så skriver man vidare: »Accessibility is primarily concerned with how far rights of entry or use can be exercised, and therefore has many

dimensions. These dimensions include technical, behavioural, sociocultural, and economic factors.«¹ Inte minst pekar Jenkins & Pigrams (2003) nyansering på att tillgänglighet inte minst handlar om sociala frågor. – Vilka friluftslandskap man upplever som tillgängliga är i mycket en fråga om hur man lärt sig att vara ute i landskapet genom uppväxt, föräldrar, föreningar, skola etc. Det här förstärks när tillgängligheten grundar sig på allemansrätten vilken kännetecknas av att det inte finns några självklara gränser och anvisningar i landskapet om var man får vara och hur man får bete sig. Här följer ett antal exempel på referensramar för en vidare diskussion av landskapets tillgänglighet för friluftsliv och naturturism:

(I) SOCIALPOLITIK; allmänhetens tillgång till fritids- och friluftslandskap som en del i övergripande politiska ambitioner och processer. Vi kan illustrera med Olsons (1987) beskrivning av hur Turistrådet, 1985, omdefinierade den s.k. hinderproblematiken:

I den tidigare debatten – alltifrån 1936 års socialdemokratiska motion, via 1969 års Turistkommitté, Rekreatjonsberedningens rapporter, Gunnar Nilsson m.fl.s motioner till TUREK:s betänkande 1983 – hade 'jordägande samhällsklasser', 'kapitalstarka intressen' eller andra ekonomiska faktorer angetts vara de främsta hindren. Andra hinder av mer psykologisk eller social karaktär hade också angivits. Dessa *socio-ekonomiska hinder* ersatte nu Turistrådet med en annan typ, de av stat och kommun uppställda *politiska* och formella hindren. Denna typ av hinder antogs hindra turistnäringen, varför Turistrådet ville sträva efter att få bort dem« (ibid:82, emfas i original).

(II) MILJÖPOLITIK; allmänhetens tillgång till naturkontakt och en levande landskapsrelation som underlag för ett brett engagemang för ett mer hållbart samhälle. Faarlund (1990) skriver t.ex. »Om møtet med fri natur som metode i miljøundervisningen« och det är här även lätt att se kopplingar mot evolutionära och (miljö)etiska perspektiv på människan och samhället (se vidare i t.ex. Uddenberg 1993). Samtidigt kan det av naturskyddsskäl finnas motiv för att utestänga allmänheten från känsliga områden och det är därför som det även är en av avgränsningarna för allemansrättens frirum i figur 10:1.

(III) ALLMÄNNINGSPERSPEKTIV; en aspekt (eller rest) av »allmänningar«, använt som begrepp för områden/resurser som förvaltas gemensamt av en grupp. Wiklund (1995:217) skriver t.ex.: »Allemansrätten i Sverige, som hellre borde heta allemansfriheten, har sitt ursprung i allmänningarna som fanns på flera nivåer: i byar och socknar, på landskaps- och riksnivå«.

1. »Tillgänglighetsdimensionen handlar huvudsakligen om hur långt rätten att passera eller att använda ett område går, och har därför många dimensioner. Dessa dimensioner omfattar tekniska, beteendemässiga, sociokulturella och ekonomiska faktorer.«

Detta gör frågor om kulturhistoria och vilka som anses ingå i den grupp som förvaltar denna »allmänning« centrala.²

(IV) HINDERFRÅGA; tillgänglighet ses här i första hand som olika typer av barriärer som allmänheten kan påpeka, och som forskningen kan undersöka och samhällsplaneringen undanröja. Förutom den illustration som citerat under (I) ovan ger så kan nämnas Millward (1991) och Manning (1999) och de litteraturgenomgångar som där görs, liksom trenddiskussioner när det gäller resursen friluftstillgängliga områden (Cordell & Betz 2000).

(V) PEDAGOGIK; utbildning, information och förståelse för hur man bör bete sig i förhållande till lokalbefolkning, naturvärden och andra fritidsnyttjare. Som uttryck för denna referensram se t.ex. material som Ahlström (2008b) och informationsmaterial och policy från Naturvårdsverket (t.ex. Bengtsson 2004).

(VI) JURIDIK; de lagliga aspekterna på tillgängligheten som kan diskuteras i historiska, nutids- och framtidsorienterade perspektiv. Se t.ex. Westerlund (1995), Åslund (2008) och Bengtsson (2002).

Allemansrättens innehåll och roll

Gunnar Zettersten har under lång tid arbetat med allemansrättsfrågor vid Naturvårdsverket och han ger följande övergripande beskrivning av vad allemansrätten är:³

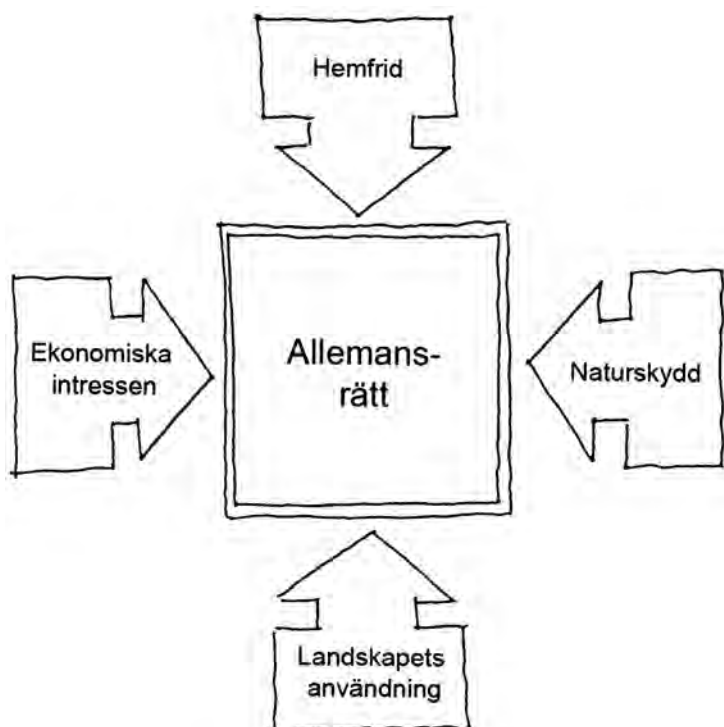
Allemansrätten kan beskrivas som en rätt för var och en att i viss utsträckning vistas på mark- och vattenområden som tillhör andra och att där plocka svamp, bär och vissa andra naturprodukter. Nyttjandet får inte innebära att fastighetsägare eller andra med särskild rätt till fastighet tillfogas nämnvärd skada eller olägenhet. Begränsningen brukar ibland sammanfattas med uttrycket 'inte störa, inte förstöra'.

Allemansrätten har, som vi visade ovan, utvecklats till en mycket viktig förutsättning för människor att fritt vistas i naturen. Genom allemansrätten får människor nyttja naturen för friluftsliv utan att behöva betala för tillträdet. I regeringsformen 2 kap. 18 § slås fast att »alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten«. Någon precisering av innebörden av allemansrätten ges emellertid inte. I Miljöbalkens 7 kap. 1 § sägs: »Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den«. Allemansrätten

2. Se vidare i t.ex. Sandell 1997; Pettersson 1987; the Ecologist 1992; Dolsak & Ostrom 2003; Donnelly 1993; Hultkrantz 1994; och Zachrisson 2004.

3. Personlig kommunikation 2007; se även Zettersten 2007; Zettersten & Kvarnäck 2007 och Svenskt Friluftsliv 2008.

nämns alltså som begrepp både i miljöbalken och i grundlagen men är inte närmare specificerad till sitt innehåll. I princip kan den, som påpekats tidigare, i stället ses som det »frirum« som bildas mellan olika lagars avgränsningar, i huvudsak: ekonomiska intressen, hemfrid, naturskydd/vård och landskapets nyttjande (figur 10:1).⁴ Avgränsningarna runt allemansrättens frirum är alltså mer att se som relativt breda gråzoner, från vad man får, över vad man bör och inte bör, till vad man inte får.



Figur 10:1. Allemansrätten som det »frirum« som blir kvar mellan inte bara de traditionella och lagstadgade skydden för: (i) markägarens ekonomiska intressen; (ii) naturvärden; och (iii) hemfrid, utan också de begränsningar som (iv) landskapets användning utgör (Sandell 2001b).

Grunden är att markägaren får acceptera att andra människor tillfälligt vistas på eller passerar hans/hennes mark och vatten, förutsatt att gränserna mot ekonomisk skada eller hemfrid inte överträds. Myndigheterna har att på motsvarande sätt bevaka gränslinjen mot naturskydd/vård med hjälp av t.ex. reservatsbestämmelser och fridlysningar, samtidigt som myndigheterna också skall bevaka allmänhetens intresse av naturupplevel-

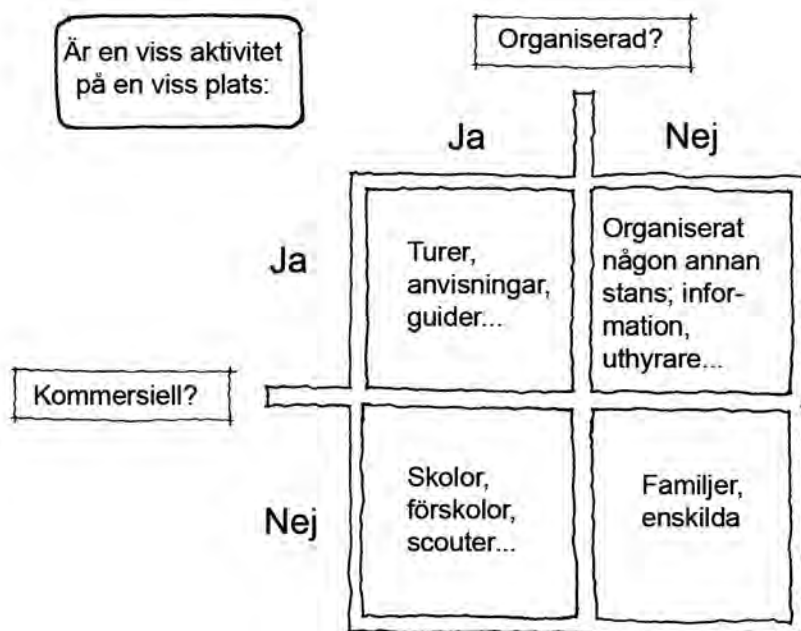
4. Se vidare t.ex. Colby 1988; Sandell 2001b.

ser och tillgång på friluftslandskap. För en aktuell uttolkning av gränslinjernas läge ger Naturvårdsverket ut informationsmaterial på svenska och andra språk (se vidare t.ex. Bengtsson 2004; och Ahlström 2008b). Den fjärde avgränsningen av allemansrättens frirum i figur 10:1 – landskapets användning – visar det viktiga faktum att allemansrätten inte innebär någon grund för att hävda ett visst nyttjande av landskapet,⁵ eller att ett visst nyttjande inte får komma till stånd. Det jord- och skogsbruk, de vägar och hus som finns, försvinner eller tillkommer utifrån markägares intressen, lagstiftning, myndigheters planer etc., är alltså att se som givet ur allemansrättsligt perspektiv. Det här innebär inte att allemansrätten i sig då förändras men att dess värde för natur- och friluftsupplevelser kan minska drastiskt. Samhällsplanering med vägar, bostadsområden, vattenkraft och flygplatser har stora konsekvenser för friluftslandskapets kvaliteter, t.ex. när det gäller tystnad (jfr. Karlsson 1995) och allemansrätten riskerar på så sätt att bli mindre värd som möjlighet. Förutom några få undantag (t.ex. stängselgenombrott) är det alltså inte möjligt att på allemansrättslig grund hävda att landskapet skall eller inte skall nyttjas på visst sätt. Det är även landskapet självt som »berättar» för nyttjaren om möjligheter och begränsningar genom markanvändning, årstid, väder (t.ex. för eldning), sikt (t.ex. för hur nära man kan gå ett bostadshus) m.m. Ett av de få exemplen på en övergripande samhällsplaneringsåtgärd som vi vill påstå går i allemansrättens anda är det generella strandskyddet som införts successivt (se Segrell 1995) med grund i 1930-talens demokratidiskussioner kring landskapets tillgänglighet. Motiven var: »underlättande och tryggnad av möjligheterna för den icke jordägande befolkningen att idka friluftsliv m.m.» (SOU 1938 No. 45, s. 13).

En av de historiska rötterna för allemansrätten är det förindustriella bondesamhällets »allmänningar» (Sandell 1997, Wiklund 1995). Det var av byn kollektivt förvaltade och nyttjade områden med skogar, sjöar, myrar etc. En viktig princip för detta nyttjande var att man definierat vem som tillhörde »alla» – alltså vilka som tillhörde byn och att man på så sätt genom byastämmans beslut och social kontroll kunde reglera nyttjandet för bete, vedtäkt, vattenkällor, jakt och fiske. I och med att den moderna allemansrätten etablerades har allemansrätten generellt uppfattats som självklar för alla svenskar oberoende av om man bor i området eller ej. – »Byn» har ansetts omfatta hela nationens yta och innevånare. När det gäller tillfälliga besök från andra länder (utländska turister) är den officiella inställningen att inga andra restriktioner finns än de som gäller för dem som bor i Sverige – »byn» anses vara global. Men visst motstånd mot detta kan anas bakom diverse insändare om

5. Ett av få undantag är s.k. »stängselgenombrott» där markägare kan hindras från att stänga ute allmänheten från ett område som är intressant för friluftsliv.

utländska turisters påstådda missbruk av allemansrätten.⁶ Även om storleken på allemansrättens frirum är närmast unikt stort i Sverige, Norge och Finland (som alla har likartade men inte identiska förhållanden) så finns motsvarigheter till vår allemansrätt i form av frirum också i andra länder, även om de praktiska skillnaderna ofta är avsevärda.⁷



Figur: 10:2. Allemansrättens tillämpningsområde och konflikter kring vilka verksamheter som bör få använda allemansrätten som grund för sin verksamhet. Fyrfältsfiguren är konstruerad utifrån huruvida nyttjande av en viss plats eller ett visst område på allemansrättslig basis är kommersiellt respektive organiserat (Sandell 2001b).

Allemansrättens ställning är i stor utsträckning beroende av dess upplevda innehåll. Lagar och regleringar identifierar bara i begränsad utsträckning på ett tydligt sätt dess tillämpning. En illustration till betydelsen av att inte bara se till allemansrättens ställning i lagstiftningen utan också hela tiden reflektera över dess upplevda innehåll är kopplingarna till teknikutvecklingen. I den tidiga allemansrättens historia för ett

6. En undersökning som anknyter till detta är Naturvårdsverket 1994; se också Westerlunds 1991 förslag om att inför EU-inträdet begränsa allemansrätten till de boende i Sverige; samt diskussionerna om fritidshusköpare från Tyskland, i Müller 1997.

7. För exempel på internationell utblick se t.ex. Ahlström 2008b; Temanummer av Journal of Sustainable Tourism 2001 (Vol. 9, No. 5); Fedreheim & Sandberg 2008; Watkins 1996; Cordell & Betz 2000; Brox 2001; Millward 1992; Williams 2001; Westerlund 1996; Curry 2001 och 2002.

sekel sedan fanns det inte många andra sätt att »störa« (alltså inte fysiskt »förstöra«) än genom att komma för nära, vara många och att prata och sjunga högljutt. Med teknikutvecklingen har vi fått ett otal friluftssrelaterade högljudda motorer och även om terrängkörningslagen hindrar mycket så innebär det ändå att t.ex. skotrar, flygplan och motorbåtar ofta finns i friluftslandskapen. Till detta kommer t.ex. kraftfulla musikanläggningar som nya inslag i friluftslivets ljudlandskap och för lokalboende.

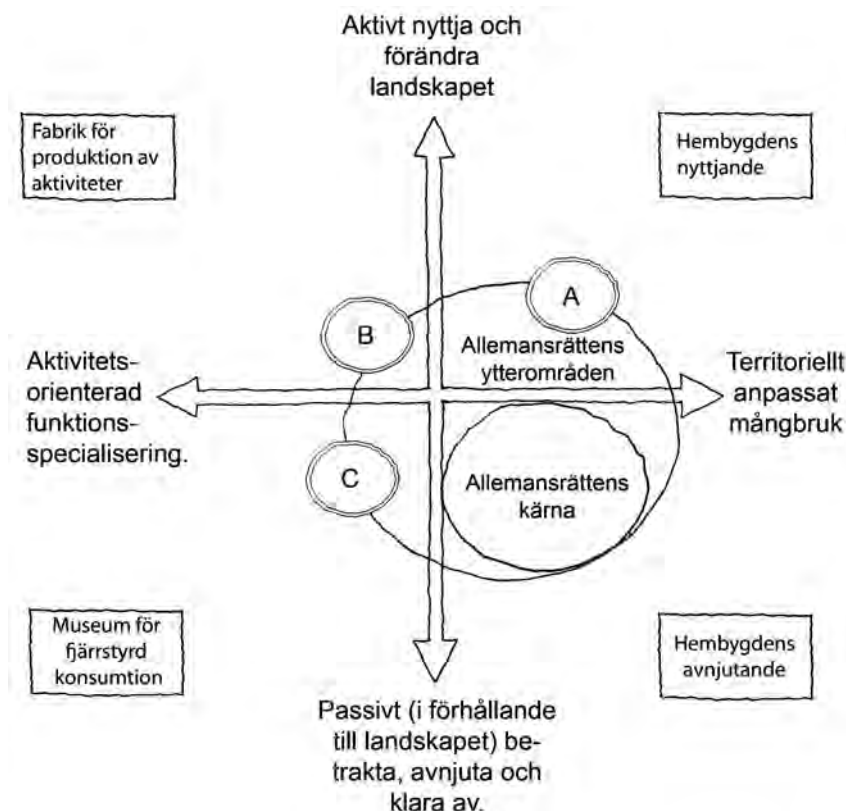
Med ovanstående figur (10:2) vill vi illustrera några av dagens huvudsakliga konfliktlinjer när det gäller allemansrätten. Figuren illustrerar olika typer av friluftsliv och naturturism som använder allemansrätten som grund för sin verksamhet men delar upp verksamheterna utifrån om den aktuella *aktiviteten på viss plats* är organiserad eller ej, respektive om den är kommersiell eller ej. I princip rymms alla fyra kategorier i denna fyrfältare inom allemansrätten så länge som inte markägarens rimliga toleransnivå eller någon av allemansrättens avgränsningar i övrigt (se figur 10:1) har överskridits. Men återkommande diskussioner handlar om i vilken utsträckning som det organiserade och/eller det kommersiella friluftslivet verkligen skall kunna använda sig av allemansrätten som bas för sin verksamhet. Det icke-organiserade och icke-kommersiella friluftslivet är det som är minst kontroversiellt medans det som i figuren ligger diagonalt – organiserat och kommersiellt – är det mest kontroversiella. Exempelvis, enligt statsminister Fredrik Reinfeldt, så skall: »Allemansrätten försvaras som en grundsten men samtidigt slår partiet [Moderaterna] fast att det kommersiella utnyttjandet av allemansrätten ska försvinna« (Friluftsnytt från Svenskt Friluftsliv, 07–09–11).⁸

Allemansrättens ekostrategi

Ett sätt att illustrera allemansrättens innehåll och landskapsperspektiv är att använda den ekostrategiska begreppsramen som introducerades i kapitel 3 (se t.ex. figur 3:2 och 3:5). Vi kan då se den moderna allemansrättens kärnområde knutet till landskapsperspektivet »hembygdens avnjutande« (figur 10:3 Sandell 2001b). – Hela det lokala landskapet är tillgängligt så länge man dels »läser landskapet« rätt och tar de hänsyn till allemansrättens avgränsningar som berördes ovan (inte störa eller förstöra) och dels så länge det är ett »passivt« avnjutande där man inte aktivt förändrar eller påverkar landskapet.

Figur 10:3 visar även allemansrättens ytterområden. Dessa gäller dels allemansrättens möjligheter att i viss mån aktivt nyttja landskapet, »A« i figuren, genom att plocka blommor, bär och svamp eller ta ved till en läger-

8. För en vidare utveckling av denna figur (10:2) i förhållande till Miljöbalken se Sandell 2001b; se även detta kapitelns underrubrik »Allemansrätten och naturturismen«.



Figur 10:3. Den ekostrategiska begreppsramens tillämpning på den moderna allemansrätten, se vidare i texten (Sandell 2001b).

eld. I princip är ingen färdslös absolut helt »spårlös« och det finns därför alltid en gränsszon mot vilken påverkan som går utöver allemansrättens toleransgränser. Det finns också en gränsszon som gäller allemansrättsligt nyttjande av även specialiserade (förbättrade/uppbyggda) fjärrlandskap, position »B« i figuren. En viktig del i den gränslinjen är det uppbyggda landskapets möjligheter att ta betalt för sina platser och tjänster och där skillnaden mellan att ha möjlighet att nyttja dessa och tvånget att betala för dem inte alltid är självklar (inträden, avgifter för preparerade skidspår, vildmarkspass för kanotleder etc.). En annan aspekt på denna del av ytterområdet är att när ett landskap i stor utsträckning blir en »fabrik« för produktion av vissa specificerade aktiviteter så utestängs ofta med fysisk nödvändighet mycken annan användning av området (även om det inte formellt handlar om inträden eller förbud). Att en jaktskyttebana eller en utförsåkningsanläggning utestänger annan aktivitet är rätt självklart, men vi känner igen konflikten också i bullrande motorbanor (vars påverkansområde är mycket större än det inhägnade) eller i diskussionerna om i vilken utsträckning golfbanor utestänger annan verksamhet. Slutligen har vi den del av allemansrättens ytterområde som vetter mot det museala

perspektivet, »C« i figuren. Här skulle det också i princip kunna vara fråga om kommersiella aspekter som inträden till reservat, men mer aktuellt är begränsningar av tillträdet som motiveras med i vilket skick som just detta område skall bevaras, t.ex. tillträdesförbud vissa delar av året, totalt eldningsförbud, förbud mot att tälta eller tältning bara på särskilt anvisade platser.

Allemansrätten och organiserade aktiviteter

I anslutning till figur 10:2 konstaterades att även organiserat och kommersiellt friluftsliv kan nyttja allemansrätten som grund för sin verksamhet så länge man håller sig inom de toleransgränser som allemansrätten generellt innebär. Men det är samtidigt ingen tillfällighet att det är detta nyttjande av allemansrätten som är mest kontroversiellt, och med nuvarande miljöbalk finns vissa markeringar om högre krav på organiserat friluftsliv, bl.a. med möjlighet att kräva anmälningsplikt (se t.ex. Sandell 2001b).

Först kan vi då konstatera att miljöbalkens bestämmelser om allmänna hänsynsregler (2 kap.) innebär bl.a. att den som organiserar andra människors friluftsliv, oavsett om det sker kommersiellt eller ideellt, har att följa balkens krav på de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som verksamhetsutövare skall vidta. Av aktsamhetsregeln följer bl.a. att arrangören skall se till att deltagarna undviker särskilt känsliga områden och att skada inte uppkommer. Särskild information ges vid förekommande behov, och deltagare som kan antas ha otillräckliga kunskaper om allemansrättens innebörd skall ges kunskap om grundprinciperna. Arrangörer av friluftsliv och turism har följande principer att tänka på: (i) kunskapsprincipen; (ii) försiktighetsprincipen; (iii) lokaliseringsprincipen; (iv) hushållningsprincipen; samt att (v) vidta skyddsåtgärder och ansvara för skador och olägenheter. Och så här beskriver Gunnar Zettersten för Svenskt Friluftsliv hur de här principerna bör tolkas:⁹

1. Kunskapsinhämtande.

Kunskap inhämtas om i vilken omfattning de tänkta verksamheterna kan medföra »olägenhet för människors hälsa och miljön och hur sådana olägenheter kan förebyggas eller begränsas«. Det medför att arrangören skall ta reda på de naturgivna förutsättningarna i det område som man tänker ge sig in i, vilka känsliga partier som finns där och risken för påverkan på markstruktur, fornminnesområden, djur och växter.

9. Resten av det här avsnittet bygger på personlig kommunikation med Gunnar Zettersten och hans arbete med handlingsprogrammet för Svenskt Friluftsliv (tidigare Frisam), Se Svenskt Friluftsliv 2008.

2. Försiktighetsprincipen.

»Man skall aldrig göra saker vars konsekvenser man inte kan förutse«, är en ofta använd fras för att redovisa innebörden av försiktighetsprincipen. Det kan medföra att arrangören avstår från att nyttja ett visst område, om inte tillräckliga kunskaper om förhållandena finns eller att man inte vet hur aktiviteterna kan påverka den aktuella platsen.

3. Lokaliseringsprincipen

Principen innebär att verksamheterna inom ett område skall förläggas till de platser där »minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön uppkommer«.

4. Hushållningsprincipen

Verksamheten skall bedrivas på sådant sätt att man hushållar »med råvaror och energi samt utnyttjar möjligheterna till återanvändning och återvinning«. Det medför att man exempelvis vid val av transportmedel eller andra hjälpmedel skall välja de som medför minst belastning på miljön.

5. Skyddsåtgärder

Enligt 2 kap 8 § MB gäller att arrangören har ansvar för de skador eller olägenheter som trots vidtagna försiktighetsmått ändå kan uppkomma. Arrangören har skyldighet att »avhjälpa sådan skada eller olägenhet«. Miljöbalken innebär också att länsstyrelsen kan föreskriva om anmälningsplikt för verksamhet som kan komma att »väsentligen ändra naturmiljön«. Länsstyrelsen kan då kräva de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada, och om åtgärderna inte är tillräckliga får myndigheten förbjuda verksamheten. I figur 10:2 gjordes också en distinktion mellan om det friluftsliv som nyttjade allemansrätten var kommersiellt eller inte och i propositionen till miljöbalken skrev man:

Ibland har det anförts att det är stötande att personer skall kunna tjäna pengar på att organisera aktiviteter på annans mark utan att fastighetsägaren får del av vinsten eller ens har tillåtits verksamheten. I gällande rätt finns emellertid inte stöd för uppfattningen att arrangören behöver fastighetsägarens tillstånd för en verksamhet som inte medför skada eller annan olägenhet. [...] Mera tveksamt är om en organisatör skall få utnyttja en fastighet kommersiellt och mer eller mindre permanent utan ägarens tillstånd. Sådana rådighetsfrågor behandlas dock inte i miljöbalken utan bör som hittills lösas i rättspraxis. Rent allmänt kan sägas att arrangemang av någon betydelse inte bör ske utan markägarens medgivande. (Proposition 1997/98:45)

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd gäller följande för »större tävlingar, organiserat friluftsliv och lägerverksamhet«:

Tävlingar, organiserat friluftsliv och lägerverksamhet som berör naturmark och där arrangemangen antingen är mycket stora, störande eller berör känslig natur bör anmälas för samråd enligt 12:6 MB. Exempel kan vara stora orienteringstävlingar, motorbåttävlingar och stora lägerarrangemang.¹⁰

Allemansrätten och naturturismen

Företrädare för naturturism hävdar ibland att allemansrätten utgör ett hinder för utveckling av en seriös natur/ekoturism. En långsiktig seriös satsning på utveckling av en aktivitet i ett område förutsätter enligt dessa en grad av ensamrätt. Till exempel argumenterar Jan Wigsten, medlem i Ekoturismföreningens styrelse och framgångsrik operatör i Mongoliet, att satsningar på naturturism skulle bli mera seriösa och långsiktiga med någon form av koncession eller annan exklusiv eller begränsad upplåtelse av resurser. Till exempel borde enligt Wigsten en eller ett fåtal operatörer få en tidsbegränsad men tydlig rätt att till exempel driva verksamheter som fiske eller kanoting i ett område eller få rätten till vissa fasta lägerplatser. En jämförelse med jakt blir då adekvat (även om varken fiske eller jakt ingår i den grundläggande allemansrätten). En markägare eller en operatör som arrenderar jakträtt kan organisera exklusiv jaktturism. Ripjakten i fjällen kan å andra sidan ses som ett exempel på problemet med en alltför fri resurs: både ekonomiskt underutnyttjande och bristande resursförvaltning. Eftersom många av de aktuella resurserna disponeras av staten eller är tillgängliga enligt allemansrätt oavsett markägare är det då ett problem för en operatör att få en rimlig säkerhet för långsiktiga satsningar. Företrädare för samiska organisationer, speciellt samebyar och renskötsel, har också luftat tankar på mer eller mindre exklusiva rättigheter av liknande slag. I dessa fall kopplas tankarna emellertid tydligt till anspråk på lokal förvaltning och särskilda samiska rättigheter eller regelrätta anspråk på territorium. Hanteringen av ripjakten i fjällen, förluster i processer om bete och turismens ökande betydelse i glesbygd gör att diskussion rimligen kommer att fortsätta och att krav och förslag om att tränga tillbaka allemansrätten till förmån för lokal näringsutveckling kommer att öka.

Problemen är egentligen två. Dels hur upplåtelse skulle ske. Dels hur konflikter med allemansrätten skall hanteras. Inom reservat kan allemansrätten regleras eller sättas ur spel. Att upplåta en anläggning i ett reservat till en operatör skulle möjligen uppfattas som acceptabelt. Men redan en exklusiv rätt till t.ex. fiske som utesluter att lokalbefolkningen köper fiskekort skulle sannolikt möta motstånd. Och att till exempel förbjuda kanoting eller tältande i ett visst område för allmänheten men upplåta det åt en operatör skulle rimligen uppfattas som stötande både av enskilda och friluftslivets och naturvårdens organisationer.

10. Naturvårdsverket (Allmänna Råd till 12 kap. 6 § första stycket MB).

De här frågorna kommer sannolikt att vara viktiga under lång tid framöver i samspel med ett ökande intresse för naturturism och ekoturism som näringsverksamhet. År 1990 bildades »The Ecotourism Society« som med ambitionen att »Uniting Conservation and Travel Worldwide« kan ses som en symbol för hur det allmänna miljöengagemanget börjar nå reseindustri och turism och den Svenska Ekoturismföreningen bildas 1996. Vi får på allemansrättens område rapporter som »Allemansrätt och hållbar turism« (Miljövårdsberedningen 1994) och »Allemansrätten och kommersen« (Naturvårdsverket 1995). I den senare kan vi t.ex. läsa under rubriken »Policy« (ibid:5) att: »... turismen inte får medföra att naturen skadas eller att allemansrätten urholkas. Turismen måste också utövas och arrangeras på ett sätt som tar hänsyn till markägarens intressen och till olika friluftsutövares möjligheter att uppleva naturens värden.«

Med hänvisning till regeringsformen skriver man också att: »tillträdet till naturen inte [kan] avgiftsbeläggas. Däremot kan avgifter tas ut när särskilda anordningar ställs till förfogande och när särskilda tjänster erbjuds« (ibid.). Mot detta kan ställas t.ex. LRF (Lantbrukarnas Riksförbund) och deras syn som t.ex. uttrycks så här i en framställan till regeringen (2001-II-27; Dnr. 2001/0518) om »Kommersiellt utnyttjande av allemansrätten«:

LRF anser att det finns starka motiv för att genom en lagbestämmelse skilja det kommersiella utnyttjandet av allemansrätten från allemansrätten i dess hävdvunna form. Frågan om i vilken lag en sådan bör införas behöver givetvis analyseras men jordabalken torde ligga nära till hands. Konsekvenserna av det kommersiella utnyttjandet av allemansrätten är välkända. Det rör sig om nedskräpning, slitage, skadegörelse och andra olägenheter. De insatser som görs av kommuner och enskilda arrangörer har i många fall minskat olägenheterna men det räcker inte. En erfarenhet är att kommuner och andra myndigheter engagerar sig först då situationen blivit ohållbar.

Ökande åtaganden för naturvården kan i och för sig aktualisera olika former av att besökare betalar för sig (»visitor pay back«) och behovet att reglera antalet besökare i vissa områden har också diskuterats i Sverige. Frågan är då om allemansrättskulturen medför att staten måste stå som operatör eller om någon form av franchising kombinerad med tydligt skötsel- och kvalitetsansvar är möjlig eller önskvärd. Vi bör här också komma ihåg inte bara uppdelningen mellan organiserad och icke-organiserad i figur 10:2 utan även den andra gränslinjen, den mellan det kommersiella och det icke-kommersiella nyttjandet. Kanske är det här som den efterfrågade exklusiviteten för långsiktig naturturism kan etableras. Alltså en möjlighet för entreprenörer att få exklusiv tillgång till visst kommersiellt nyttjande av områden eller platser i förhållande till andra entreprenörer men att de inte kan utesluta allmänhetens icke-kommersiella traditionella nyttjande enligt allemansrätten.

Probleminventeringar och lägesrapporter

Det har gjorts en del inventeringar i form av enkäter till länsstyrelser och liknande när det gäller i vilken utsträckning och på vilket sätt allemansrätten är ett problemområde (se t.ex. Ahlström 1992a; Naturvårdsverket 1993; 1994; 1995). Men intrycket är att den offentliga debatten om allemansrättsproblem i huvudsak föds och underbyggs av specifika fall vars representativitet dock förefaller mycket oklar (t.ex. vilka problem, vilka platser, vilka grupper som gör åverkan respektive drabbas). Ett viktigt fält för en mer systematisk uppföljning av allemansrättsproblem och beredskap när det gäller planering och regelverk är tekniska förändringar, som t.ex. introduktioner av nya fordon typ snöskoter och vattenskotter. Nya fordon av den typen, men också t.ex. nya aktiviteter som »base-jumping« (Mykletun 2003) eller »geocaching« (Sandell 2004b) kan snabbt förändra allemansrättens förutsättningar.

Det finns sammantaget all anledning att tro att allemansrättsfrågorna kommer att pocka på vidare uppmärksamhet framöver. Med följande korta noteringar vill vi något visa på frågornas komplexitet:

- Om vi ser turism och rekreation som en i stora stycken arell näring med stor tillväxt och potential, så ligger det nära till hands att se detta som en för markägare alltmer viktig kompletterings- eller alternativnäring till traditionellt fiske, jord- och skogsbruk.
- Ser vi till bevarande och hävd av landskapsvärden, ligger det även nära till hands att anta att markägaren kommer att prioritera värden som kan bli en del i försörjningsunderlaget, jämfört med landskapsvärden vars ekonomiska avkastning är helt beroende av separata bidrag och restriktioner.
- En avskiljning av det nyttjande av allemansrätten som är både kommersiellt och organiserat (övre vänstra hörnet i figur 10:2) skulle rimligen leda till att ej markägande turismentreprenörer får ett ökat behov av att bygga upp seriösa och långsiktiga relationer till markägare och lokalbefolkning.
- Utifrån ett mer nationalekonomiskt perspektiv finns dock anledning att tro att en i så stor utsträckning som möjligt fri allemansrätt kan underlätta turismnäringen generellt och dess avkastning i form av arbetstillfällen, inköp, resor etc.
- En insnävning av det kommersiella nyttjandet av allemansrätten kommer också rimligen att öka trycket på offentligt ägd rekreationsmark, t.ex. nationalparker och generellt leda till ökade trängseffekter i de områden där man aktivt satsar på naturbaserad turism.
- Likaså finns anledning att tro att en insnävning av allemansrätten minskar värdet av den »frihetsdimension« som ofta lyfts fram som

ett centralt element i allemansrättstraditionen, liksom allemansrättens koppling till grundläggande identitets- och demokratiaspekter (Sandell 1999).

- I vilken utsträckning en insnävning av det kommersiella nyttjandet av allemansrättens kan äventyra dess fundamentala roll för viktiga pedagogiska och folkhälsorelaterade syften kan nog ses som en mer öppen fråga. Dels beroende på hur avgränsningar görs mellan kommersiellt och annat organiserat nyttjande och dels beroende på risken för att allt organiserat nyttjande av allemansrätten (t.ex. skolor och friluftsförbund) annars riskerar generella insnävningar av allemansrätten p.g.a. ökade olägenheter med dess kommersiella nyttjande.

ALLEMANSRÄTTEN I PRAKTIKEN

Allemansrätten kan ses som ett »frirum« mellan olika avgränsningar, framför allt ekonomiska intressen, hemfrid, naturskydd och landskapets bruk.¹ Gränslinjerna runt detta frirum, vad man får och inte får, är inte helt lätt att definiera men Naturvårdsverket försöker genom broschyrmaterial och andra skrifter beskriva vad som kan anses vara en rimlig tolkning. Så här sammanfattar man allemansrätten i praktiken:

Inte störa – inte förstöra det är huvudregeln i allemansrätten. Den tillåter inte vad som helst. Läs här vad som gäller om allemansrätten. Miljöbalken ställer särskilt stränga krav på den som nyttjar naturen i organiserade former.

RESPEKTERA HEMFRIDEN Du får ta dig fram till fots, cykla, rida, åka skidor och tillfälligt vistas i naturen om du inte riskerar att skada gröda, skogsplantering eller annan känslig mark. Men du måste respektera hemfriden och får inte passera över eller vistas på privat tomt. Tomt, som inte alltid är inhägnad, är området närmast boningshuset. Där har de boende rätt att få vara i fred. Om insynen är fri måste du hålla dig på rejält avstånd så att du inte stör. Din vistelse i naturen får inte heller medföra att markägaren hindras i sin verksamhet. Du som rider måste vara extra försiktig. Risken för markskador är stor, särskilt när man rider i grupp. Rid inte i markerade motionsspår, skidspår, vandringsleder eller över mjuka och ömtåliga marker. Också terrängcykling medför risk för markskador och kräver extra försiktighet. Du får passera genom inhägnad betesmark och liknande bara du inte skadar stängsel eller stör boskapen. Stäng grindar efter dig så att boskap inte kommer lös.

CAMPING Det är tillåtet att slå upp ett tält för något dygn på mark som inte används för jordbruk och som ligger avlägset från boningshus. Ju närmare bebodda hus och ju större risken är att du kan störa någon, desto större anledning är det att be markägaren om lov. Kravet på hänsyn är ännu större vid fri camping med husvagn eller husbil. Sådan camping begränsas för övrigt av Terrängkörningslagen.

TA MED SKRÄPET All nedskräpning utomhus är förbjuden. En fimp i sommartorr skog kan ödelägga värden för miljoner. Glas, burkar och kapsyler kan skada både människor och djur, och plastpåsar kan orsaka stort lidande om djuren får dem i sig. Ställ därför aldrig soppsäsar bredvid ett fullt sopställ.

ELDNING Elda aldrig om det är minsta fara för brand. Vid torrt väder råder ofta eldningsförbud. Kontakta kommunens räddningstjänst (brandförsvar) eller turistbyrå om du är osäker på vad som gäller. Om du har eldat – släck ordentligt med vatten. Du kan bli dömd till böter och skadestånd om elden sprider sig. Elda aldrig direkt på berget. Det spricker sönder och får fula sår som aldrig läks.

¹ Bengtsson 2004; Sandell 2001b; Ahlström 2008b.

BLOMMOR OCH BÄR Du får inte ta t.ex. kvistar, grenar, näver eller bark från växande träd. Naturligtvis får du inte heller ta buskar eller träd. Däremot får du plocka vilda bär, blommor och svamp, nedfallna grenar och torrt ris på marken. Vissa blommor är så sällsynta att det finns risk för att de ska utrotas. Sådana blommor är fridlysta och får inte plockas. Från länsstyrelsen kan du få uppgift om fridlysta växter. Orkidéer är fridlysta i hela landet.

HUNDAR Hunden får följa med i naturen, men under tiden 1 mars–20 augusti får den inte springa lös i skog och mark. Då är djurlivet som känsligast och även den fredligaste lilla sällskapshund kan ställa till med stor skada genom sin blotta närvaro. Även under annan tid på året måste du ha din hund under sådan uppsikt att den inte kan skada eller störa djurlivet.

BAD OCH BÅT Du får bada, förtöja din båt tillfälligt och gå iland nästan överallt, utom vid tomt eller där det är särskilt tillträdesförbud, t.ex. till skydd för fågellivet eller för sälarna. Annars gäller samma hänsynsregler som vid camping. Du får endast förtöja tillfälligt vid annans brygga förutsatt att det inte hindrar ägaren. Är du tveksam, kontakta markägaren. Du får färdas med båt på havet, i sjöar och vattendrag. Observera att det kan finnas särskilda regler, t.ex. fartbegränsning och tillträdesförbud. Kravet på hänsyn är extra stort på dig som färdas med motorbåt.

JAKT OCH FISKE Jakt och fiske ingår inte i allemansrätten. Men du får fiska fritt med spö och vissa andra handredskap i våra fem största sjöar: Vätern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön, samt längs kusterna. För fiske i andra vatten krävs fiskekort eller annat tillstånd. Längs Norrlandskusten, Västkusten och Skånes sydkust ingår även andra fiskemetoder i det fria fisket. Annars omfattas inte nätfiske, angelfiske, trolling eller dragrodd av det fria fisket, och inte heller laxfiske vid Norrlandskusten. Ta alltid reda på de regler som gäller där du vill fiska! Lämna aldrig linor och krokar i naturen – de kan bli dödsfällor för djuren. Du måste lämna djurens ungar och bon i fred och får t.ex. inte ta fågelägg. Det räknas som jakt. Alla vilda djur och fåglar är fredade. Jakt får bedrivas enligt bestämmelserna i jaktförordningen. Djurarter som hotas av utrotning är fridlysta, t.ex. alla grodor och ormar.

INGA MOTORFORDON I TERRÄNGEN Det finns ingen motoriserad allemansrätt. Enligt Terrängkörningslagen är det förbjudet att köra bil, MC, moped och andra motordrivna fordon på barmark i terrängen. Det är inte heller tillåtet att köra med motordrivna fordon på enskilda vägar som är avstängda för motortrafik. Sådant förbud ska vara utmärkt med vägmärke eller på annat tydligt sätt.

Se vidare: www.naturvardsverket.se

