

FAKTA

Skog

Sammanfattar aktuell forskning • Nr 7 2001

Thomas Hahn

Renbete och skogsbruk – kan näringarna samsas?

- Konflikten mellan skogsbruk och rennäring handlar främst om att dagens regelverk tillåter båda parter att orsaka varandra skada. Rennäringslagen och Skogsvårdslagen ger idag ett otillräckligt skydd för samernas urminnes rätt till renvinterbete. Staten har ansvar för att det lagliga skyddet för renskötselrätten klargörs, och även för att de geografiska gränserna för renvinterbete definieras.
- En möjlig åtgärd för att lösa konflikten är att rennäringen får reda på avverkningsplaner för lavrika områden flera år i förväg. Skogsvårdsstyrelsen kan även lägga de områden som är allra mest värdefulla ur betessynpunkt en försenad skogsavverkning på några år. Då kan renskötarna låta renarna äta upp häng- och marklaven på dessa områden innan den förstörs genom avverkningen.
- Lokala/regionala förhandlingar är viktiga för att främja ett ömsesidigt lärande och förtroende samt för att anpassa regler till lokala förhållanden. Olika parter förhandlingsstyrka avgörs dock av den nationella lagstiftningen.



Foto: Birgitta Ahman

Renar kan skada trädplantor när de gräver i snön efter marklav.

På cirka 40 procent av Sveriges landareal är renskötisel tillåten, året runt i fjällregionen och vintertid (oktober till april) i skogsregionen. Dagens skogsbruk verkar ha kraftigt försämrat förekomsten av renars vinterföda, det vill säga hänglav och marklav (Björklund, 2000). Samtidigt kan renar skada trädplantor under födosökande. Irritationen över dessa ömsesidiga skador har ökat de senaste femton åren. I Fakta Skog nr 11/1998 gav jag en teoretisk bakgrund till konflikten mellan renvinterbete och skogsbruk, exemplifierat av domslutet 1996 i Svegs Tingsrätt då sameerna förlorade rätten till renvinterbete på 324 000 ha. Problemet är dels att det inte finns någon "nedre" (sydostlig) gräns för vinterbetesmarken och dels att det finns olika tolkningar för hur mycket hänsyn renskötarna respektive skogsägarna kan kräva av varandra. I detta Fakta-nummer kommer jag att diskutera de olika synsätten och fokusera på möjliga lösningar av konflikten.

Gräns för vinterbete

När det gäller gränsen för vinterbetesmarken säger rennäringslagen att renvinterbete är tillåtet där det har bedrivits "av ålder", det vill säga under lång tid. Renbete lämnar inga långsiktiga spår och entydiga skriftliga dokument saknas ofta. Därför har det visat sig mycket svårt att bevisa renbete av ålder på varje enskilt område, vilket Svegs Tingsrätt krävde i ovan nämnda domslut. Stärkt av detta domslut (som gällde Jämtlands län) har privata skogsägare även i Västerbottens och Norrbottens län stämt samebyar. Skogsägarna hävdar att rennäringen spridit ut sig under modern tid. Renägarna hävdar, å andra sidan, att vilka områden som betas intensivt respektive extensivt beror på födotillgänglighet (hänglav och marklav) vilket i sin tur påverkas av skogsbruk och snöförhållanden. Om vinterbetesmarken minskar genom en rad domslut så riskerar hela rennäringen att slås ut.

Statlig utredning

För att fastslå den geografiska omfattningen av vinterbetesmarken efterlystes en gränsdragningskommission (en utredningsgrupp)

FAKTARUTA 1

Renskötiselrätten 1886

"Dels glömmes [skogsbönderna i Jämtland] härvid, att lappens rätt var äldre än statens, att staten ej kunnat upplåta jorden med bättre rätt än han sjelf innehade den, att lapparnes flyttningssvana så väl före som efter afvittringen var för den fasta befolkningen i Jemtlands län väl känd, att den utgjorde, så att säga, en synlig på länets jord hvilande servitut" (Sveriges riksdags särskilda utskott år 1886, sid 19).

av Hahn (1998). Former för en sådan har föreslagits av en statlig utredning (SOU 1999:25) och funnit stort stöd bland såväl skogsägarnas som renägarnas organisationer. För närvarande utreds förslaget av regeringen. Det är oklart hur kommissionen skall besluta gällande de områden där varken förekomsten eller avsaknaden av renbete av ålder kan bevisas entydigt. Resultatet torde hur som helst kunna prövas vidare i domstol.

Rätten till renskötisel

Även om gränserna fastställs geografiskt återstår konflikten angående vilka hänsyn de två näringarna måste visa varandra inom vinterbetesområdet. Från skogsägarnas håll har det ibland hävdats att renskötiselrätten är jämförbar med allemansrätten. Allemansrätten innebär till exempel att en markägare inte får hindra en svamplockare, mensvamplockaren måste finna sig i om svampstället förstörs genom skogsavverkning. Både renskötiselrätten och allemansrätten utgör nyttjanderätt, inte äganderätt, menar man. Detta resonemang har dock inget stöd, varken i juridiska principer eller i gällande lag.

Redan 1886 fastslog riksdagen att renskötiselrätten snarare är att likna vid ett servitut (faktaruta 1). Ett servitut är en specifik nyttjanderätt på annans mark, såsom användande av en väg eller brunn, och markägaren får inte vidta åtgärder som försvårar för servitutsinnehavaren. Ett servitut åtnjuter samma lagliga skydd som en äganderätt till vägen eller brunnen ger.

Renskötiselrätten grundas på urminnes hävd, det vill säga av ålder. Detta skyddas idag på samma sätt som en

äganderätt. Rätten till renbete är därmed lika stark som rätten till skogsbruk, på samma mark. På privatägd vinterbetesmark utanför Lappland ingår endast vinterbetesrätt i renskötiselrätten, medan åretruntbete, jakt, fiske, samt rätt att fälla träd för husbehov ingår på kronomark ovan odlingsgränsen. Rättigheterna varierar alltså mellan områden men skyddet för de rättigheter som ingår i renskötiselrätten inom varje område är lika starkt. Äganderätt till mark ger inte ett starkare skydd men omfattar fler rättigheter. Äganderätt ger även större befogenheter att *förfoga* över rättigheterna, till exempel att sälja eller upplåta dem till andra. Denna rättighet behöver inte ingå i ett servitut.

Svagt skydd

Trots dessa tydliga rättsekonomiska och juridiska principer innebär dagens lagstiftning i praktiken ett svagare skydd för renskötelsen än för skogsnäringen (faktaruta 2). Enligt juridisk expertis bör Skogsvårdslagens skydd av renskötelsen förstärkas betydligt för att motsvara urminnes hävd. De moderna skogsbruksmetoderna som under 1900-talet har försämrat renbetet har kanske inte stridit mot Rennäringslagen och Skogsvårdslagen men de är inte förenliga med samernas ursprungliga rättigheter. En förstärkning av *skyddet* av renskötiselrätten krävs också om Sverige skall delta i ILOs (Internationella arbetsorganisationen inom FN), konvention nr 169 om ursprungsbefolkningars rättigheter.

Förvisso kan gamla rättigheter omprövas i en demokratisk stat. Problemet är dock att skyddet för renskötiselrätten har urholkats successivt utan att det motiverats politiskt eller juridiskt och utan den kompensationsom en expropriering (tvångsinlösen) skulle motivera. Såväl naturvård som renskötisel och den samiska kulturen anses av den svenska staten utgöra riksintressen, så det är inte möjligt för skogsbruket att "köpa ut" dessa intressen. De enda lösningar som står till buds är därför att finna former för en konstruktiv samexistens.

Nyligen visade en utvärdering i form av ett examensarbete vid SLU att

skyddet av renskötsel i Skogsvårdslagen inte följs upp av Skogsvårdsorganisationen och att dess kunskap om rennäringens lagliga skydd är mycket bristfällig (Björklund, 2000). Det verkar vara en utbredd missuppfattning att se renskötselrätten som en variant av allemansrätten. Med tanke på att skogsbruket måste anpassas till vad som krävs för såväl naturvård som skydd för renskötseln, bör man förvänta sig att ansvarig skogsvårdsmyndighet har lämplig kompetens inom såväl naturvård som renskötselfrågor.

Hur stärks renskötselrätten?

I vilken grad är det då rimligt att stärka skyddet av renskötselrätten under beaktande av skogsnäringens intressen och hur bör detta ske?

När det gäller intresseavvägningen kan man antingen fokusera på rättigheter (juridik) eller konsekvenser (förväntade utfall av alternativa lagar). Ur rättighetssynpunkt står det klart att skyddet av sameby medlemmarnas markrättigheter (renskötselrätten), liksom deras rättigheter att förfoga över dessa, bör stärkas betydligt. Om detta råder det idag nära nog konsensus bland oberoende svenska jurister (juridiska universitetsinstitutioner, domstolsväsendet samt specialister på internationell rätt). Av de sju juridiska

instanserna som ombads skriva remissvar till SOU 1999:25, har samtliga föreslagit att Sverige deltar i ILO:s konvention nr 169. Detta skulle stärka skyddet för renskötselrätten.

Ur konsekvenssynpunkt framgår det, å andra sidan, att privata markägare och lokala jägare bestämt motsätter sig en lagstiftning som klargör och ökar skyddet av samebyarnas markrättigheter. De uppfattar den nämligen som en rättighetsförskjutning till förmån för samebyarna. Konfliktnivån kan därför, åtminstone på kort sikt, förväntas stiga om riksdagen följer juristernas råd. Nästansamtliga kommuner i renskötselområdet har avstyrkt ett svenskt deltagande i ILO 169.

Mot bakgrund av det infekterade läget i delar av renskötselområdet behöver ett riksdagsbeslut om lagändring kompletteras med lokala eller regionala processer, som involverar de viktigaste aktörerna. Åtskilliga studier och utvärderingar har visat att renskötare och annan lokalbefolkning har vitt skilda uppfattningar även om hur den rådande lagstiftningen bör tolkas. Det är därför nödvändigt att staten initierar eller uppmuntrar olika former av rundabordsamtal, fältdemonstrationer, studiecirklar och dylikt i syfte att främja lärande och ömsesidigt förtroende. Detta innebär en delvis



Foto: Mats Gerentz

Hänglav är viktig vinterföda för renar. Efter skogsavverkning tar det uppemot 100 år innan hänglaven åter blir värdefull för renarna. Marklaven blir tillgänglig efter ca 30 år.

ny roll för staten. Det räcker inte att driva igenom en förnuftig lagstiftning. Och det räcker inte heller med enkelriktade informationskampanjer.

Förslag till grovt regelverk

Befintliga källor tyder på att den "särskilda rätt till fastighet" som renskötselrätten utgör ska tolkas som en servitutliknande rättighet. Det innebär att ett likvärdigt ömsesidigt hänsynstagande bör ske mellan ren- och skogsnäringen. För vinterbetet skulle detta till exempel kunna innebära att Skogsvårdsstyrelsen gör en långsiktig planering för varje samebys tillgång av marklav och hänglav.

Det bästa vore om rennäringen fick reda på avverkningsplaner för lavrika områden flera år i förväg. De områden som är allra mest värdefulla ur betessynpunkt kan även åläggas en försenad avverkning på kanske tre år. Under denna tid kan renskötarna dirigera renarna dit så att mycket lav äts upp innan den annars skulle förstöras genom avverkningen. Därigenom sparas andra markområden för senare bruk. Det kan röra sig om några få procent av en samebys betesareal där avverkning försenas. En stötesten är förstas markägarens kostnad men den blir lägre ju mer markägarens renbeteshänsyn kan sammanfalla med naturvårdshänsyn samt markägarens egna önskemål om överhållen skog (senarelagd avverkning). Att identifiera kostnadsminimerande strategier för

FAKTARUTA 2

Dagens lagstiftning

Enligt Skogsvårdslagen 31 § skall, i fråga om skogsavverkning, "den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen". Vissa villkor gäller för att tillstånd skall ges till avverkning (21 §). I svärförnygrad skog eller skyddsskog måste till exempel skogsägaren, för att få avverkningstillstånd, redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennäringens intresse.

Enligt dagens Rennäringslag 90 § gäller så kallat strikt skadeståndsansvar (det vill säga skadestånd oavsett om hänsyn tagits eller ej) endast för skador på åker, äng och trädgård under delar av sommarhalvåret samt om renar vistas utanför renskötselområdet eller på vinterbetesmarken utanför tillåten tid (oktober-

april). Enligt 65 §, skall "vid renskötselns utövande hänsyn tas till andra intressen" och renarna "så vitt möjligt hindras från att komma utanför samebyns betesområde eller att annars vålla skada eller olägenhet." Där renbete tillåts föreligger således inte något strikt ansvar, utan skadestandsfrågan prövas utifrån huruvida skadan skett till följd av försumelse i tillsynen. Som framgick ovan av Skogsvårdslagen föreligger inte heller för skogsbruket något strikt skadeståndsansvar. Kalhyggen och andra moderna skogsbruksmetoder kan avsevärt försämra renvinterbetet men ändå tillåtas. Man kan därför förstå den ömsesidiga frustrationen över dagens lagstiftning, som ger bägge parter betydande friheter att åsamka varandra skada.

att samtidigt nå olika mål är en angelägen forskningsuppgift.

Eftersom rätten till renbete är lika stark som rätten till skogsbruk framstår ett ömsesidigt och likvärdigt hänsynstagande och skadeståndsansvar som en rimlig avvägning. Exakt hur mycket hänsyn som skall krävas, för att slippa att behöva betala skadestånd ifall det ändå uppstår skada, bör bli föremål för lokala samråd. Det finns många nyanser mellan ett strikt ansvar och dagens regelverk som tillåter betydande försummelser från bägge sidor (faktaruta 2). Från samiskt håll har föreslagits en statlig fond med skattepengar, som kan ersätta markägare om de drabbas av att renar skadar unga skogsplanter. Principiellt sett bör dock näringarna få ett juridiskt utrymme att själva reglera sina ömsesidiga relationer genom egenavgifter eller andra lokala lösningar.

För skogsnäringen skulle ett ömsesidigt och likvärdigt hänsynstagande innebära att inte bara hänsyn som "uppenbart påkallas" skall tas. För rennäringen skulle det innebära risk för skadeståndsansvar i de fall då renarna uppehåller sig på fel ställe och skadar unga skogsplanter trots att andra lämpliga sammanhängande betesområden och vandringsleder fanns tillgängliga. Det bör påpekas att även om skadeståndsansvar för skador orsakade av ren inte föreligger enligt gällande rätt, förekommer ändå ibland att ersättning utbetalas av samebyn till skogsägaren, i syfte att undvika domstolsprocesser och hålla nere den allmänna konfliktnivån.

Exempel på samförstånd

Det händer förstås också att skogsägare tar större hänsyn till renskötseln än vad lagen fordrar idag. Ett intressant exempel på det finns i Härjedalen, där samarbete sker mellan samebyar och bolagsskogsbruk. Holmen

Skog har till och med experimenterat med nya skogsvårdsåtgärder för att förbättra renbetet. Skogsbolagen i Härjedalen hoppade av den förut nämnda domstolsprocessen i Sveg och fann istället en förlikning med samebyarna 1992. Sedan dess har relationerna avsevärt förbättrats.

Privata skogsägare kan inte "slå ut" en kostnad orsakad av renar på ett större område på samma sätt som större skogsbolag. Även för privat skogsbruket finns det dock exempel på goda relationer med rennäringen. I Robertsfors kommun (Malå sameby) fungerar lokala samförstånds lösningar bra mellan samebyn å ena sidan och enskilda markägare, jägare och kommunpolitiker å andra sidan. Genom diverse sammankomster har de olika parterna fått en ökad förståelse av varandras perspektiv och byggt upp ett ömsesidigt förtroende. Detta utgör ett gott exempel på att alla parter kan vinna genom att lära sig vilka åtgärder de kan göra för att minska störningar och irritation för övriga parter.

Bra regelverk förenklar

De skador som renar orsakar skogsbruket är mycket mindre än de skador som älgarna orsakar. Renar betar nämligen inte träd som älgar gör. Studier har visat att renbete kan förbättra skogsförnyring och att denna effekt är av samma storleksordning som de skador renarna orsakar (Danell, 1999). En möjlig slutsats är att konflikten om vinterbetet främst handlar om irritation rörande regelverken som tillåter betydande ömsesidiga försummelser och att denna irritation får bränsle från oklarheter om vinterbetesmarkens geografiska gränser. I bägge avseenden faller ett tungt ansvar på staten.

Lokala och regionala förhandlingar sker alltid inom ett visst regelverk som definierar ramar och styrkere-

lationer vid ingången i förhandlingarna. Det är därför felaktigt att ställa lokala förhandlingar och samverkanprogram i motsatsförhållande till nationell lagändring eller ratificering av ILO 169. Ju mer etiskt rimligt regelverket uppfattas i ett bredare perspektiv, desto bättre torde utsikterna vara för lokala samråd att komma fram till en konstruktiv konflikthantering.

Ämnesord

Rennäring, skogsnäring, vinterbete, äganderätt, renskötselrätt, servitut, konflikthantering, ILO 169

Läs mer

- Bengtsson, Bertil. 2000. "Några same-rättsliga frågor." *Svensk Juridisk Tidskrift*, 36-46.
- Björklund, Jonas. 2000. Hänsyn till renskötsel vid långsiktig planering av virkesproduktion. Delprojekt Vindelns. SLU och Skogsvårdsstyrelsen Västerbotten.
- Danell, Öje. 1999. "Renbetets effekter på skogsbruket." *Boazodiehtu 2-99*. Umeå: SSR.
- Hahn, T. 2001. Renskötselrätten, skogsägande och småviltjakt - en rättsökonomisk analys och underlag för konfliktlösning. SLU, Institutionen för ekonomi. *Småskriftserien 116*, Uppsala. (Sammanfattning av avhandlingen, 40 kr.)
- Hahn, T. 2000. Property rights, ethics, and conflict resolution: Foundations of the Sami economy in Sweden. *PhD dissertation, Agraria 258*, SLU, Dept of Economics, Uppsala.
- Hahn, T. 1998. Samernas markrättigheter i Sverige. *Fakta Skog 11*, SLU.

Thomas Hahn disputerade vid SLU och arbetar numera på Centrum för Naturresurs- och Miljöforskning, CNM, vid Stockholms universitet.
E-post: hahn@cnm.su.se,
tel: 08-16 36 63

Ansvarig utgivare:

Redaktör:

Internet:

Prenumeration, distribution
och lösningsförsäljning

Pris:

Tryck:

Göran Hallsby, SLU, institutionen för skogsskötsel, 901 83 UMEÅ

Susanna Olsson, SLU Informationsavdelningen, Box 7077, 750 07 UPPSALA

Telefon: 018-67 15 24 • Telefax: 018-67 35 20 • E-post: Susanna.Olsson@info.slu.se

www.slu.se/forskning/fakta.html

SLU Publikationstjänst, Box 7075, 750 07 UPPSALA

Telefon: 018-67 11 00 • Telefax: 018-67 35 00

E-post: Publikationstjanst@slu.se

320 kr + moms

SLU Reproenheten, Uppsala, 2001

ISSN 1400-7789 © SLU

