

CAMILLA WIDMARK

## Rennäring och skogsbruk i samråd – hur kan förbättringar komma till stånd?



Foto: Camilla Widmark

Foto: Camilla Widmark

Foto: Anders Esselin

- Konflikter över marken i norra Sverige har blivit vanligare och vanligare, särskilt sedan skogsbruket industrialiserades. Samråden instiftades för att lösa problemen. Det uppstår dock fortfarande konflikter beroende på:
  - o ojämn maktstruktur i samråden, baserat på ojämn äganderättssituation.
  - o ojämn ekonomisk situation.
  - o oklarheter kring hur samråden är organiserade och ska genomföras.
- Både ren- och skogsnäring anser att förbättringar kan göras för att minska konflikterna och skapa en hållbar situation där de båda näringarna kan fortsätta att samexistera.
- Fem punkter behöver förändras/klargöras för att kunna förbättra samråden:
  - o klargöra syfte med samråd.
  - o förändra planeringsperspektiv.
  - o stärka kunskap om resursen och varandras näringar.
  - o skapa konfliktlösande mekanismer.
  - o klargöra ekonomiska effekter av samråd.
- Incitamenten för att förbättra samråden är olika där skogsbolaget (som är den starkare parten) har låga incitament att förändra samrådsprocessen. Staten kan påverka genom att förändra lagstiftningen, men olika frivilligorganisationer kan också påverka skogsbolagen att genomföra förbättringar.

Oenigheter och konflikter om användning och förvaltning av naturresurser, särskilt gemensamma resurser, är ett utbrett problem runt om i världen. Det finns flera orsaker till detta. Bland annat har resursanvändarna ofta olika syften med sin användning. Det kan råda komplexa äganderätsstrukturer, och det är ofta skillnader i kulturell och/eller ekonomisk bakgrund. En tänkbar lösning på problemet kan vara att skapa ett institutionellt ramverk för att reglera användandet av resursen.

Skogsmarken i norra Sverige erbjuder exempel på sådana problem med gemensamma resurser. Det kan vara exempelvis bär- och svamplockare, jägare, och olika industriella användare, såsom gruvnäring, skogsnäring och rennäring. Konflikter om användning av marken är ett problem för både skogsbruket och rennäringen, eftersom de använder samma marker men i helt skilda syften. Skogsbolagen är främst intresserade av timret medan rennäringen främst är intresserad av betet. I samband med att marken används uppstår negativa effekter för båda parterna. Avverkningar påverkar rennäringens betesmöjligheter negativt medan bete av lav under vintern kan orsaka tramp- och grävskador. De negativa effekterna är dock större för rennäringen än för skogsbruket. Det moderna skogsbruket skapar mer negativa effekter för rennäringen än vad rennäringen skapar för skogsbruket. Skogsbruket å sin sida menar att kostnaderna för att anpassa sig till rennäringens behov är så stora att de inte är ekonomiskt försvarbara.



FIGUR 1. Renbetesområdet i norra Sverige

#### Faktaruta 1: Skogsvårdslagen (1979:429) om samråd

20 § Innan avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker) skall berörd sameby beredas tillfälle till samråd enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lag (1993:553).  
 21 § /Träder i kraft I: 2006-01-01/ I ansökan om tillstånd enligt 16 § till avverkning skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen. Inom renskötselns året-runt-marker får tillstånd inte meddelas om avverkningen  
 1. medför sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller  
 2. omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.  
 När tillstånd ges skall Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som skall tas till rennäringens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. Sådana villkor får dock inte avse annat än vad som uppenbart påkallas med hänsyn till renskötselrätten. Lag (2005:1164).  
 31 § Vid skötsel av skog skall i fråga om hyggens storlek och utläggning, bestånds-anläggning, kvarlämnande av trädsmalningar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna skall eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områdena för samling, flyttning och rastning av renarna. Lag (1993:553).

För att minska konflikterna började parterna 1979 att samråda om markanvändning. Syftet med samråden är att skapa en mötesplats för rennäring och skogsbruk för att diskutera markanvändning och lösa konflikter. Intentionen från statligt håll var att stärka rennäringens position gentemot skogsbolagen. Det finns dock delade meningar om hur samråden fungerar vilket har sin grund i såväl historiska, juridiska, ekonomiska, ekologiska som politiska orsaker.

#### Skogen, renen och äganderätten

I norra Sverige finns ungefär 9,4 miljoner hektar skogsmark som till merparten ägs av skogsbolag (49,8 %) medan de privata skogsägarna (37,9 %) och staten (5,9 %) äger resten. På samma marker bedrivs rennäring med ungefär 230 000 renar som sköts av ca 4700 renägare. Rennäringen är en exklusiv rättighet för samerna och är också en viktig del av det samiska kulturarvet.

Rennäring får bedrivas i norra Sverige (den gråskuggade delen i Figur 1). Ytan utgör ca 45 procent av Sveriges yta och här bedrivs traditionellt jord- och skogsbruk och rennäring medan den industriella användningen främst är gruv- och skogsnäring.

Renen följer en betescykel med bete huvudsakligen i eller i närheten av fjällen under sommarhalvåret och vid kusten eller i kustnära områden under vinterhalvåret. Det är viktigt för renen att ha tillgång till naturliga betesområden och vinterbete. Den kritiska faktorn för vinterbetet är förekomsten av lavar. Historiskt har kolonistörer, som brukade marken både för odling och skogsbruk, och ren-

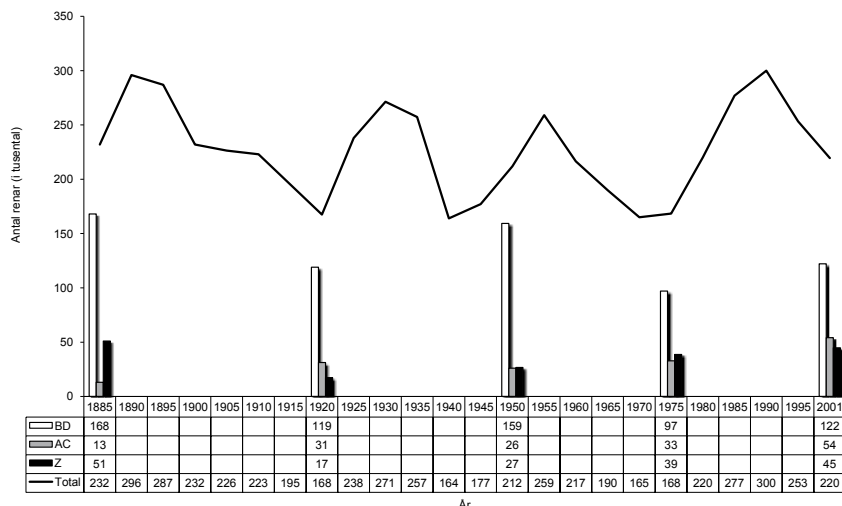
ägare levt sida vid sida under århundraden, men när skogsbrukets mekanisering tog fart under 1960-talet började konflikter bli mer vanliga.

Skogsbolag, privata skogsägare och staten äger marken medan renskötare har nyttjanderätt till samma mark för bete av renar. Nyttjanderätten är skyddad i lag, precis som äganderätten är, vilket innebär att båda grupperna har lika rätt att använda marken. Rennäringens rätt att använda marken har dock alltid varit omtvistat, särskilt i de södra delarna av renskötselområdet, och mer så på vinterbetesmarker än i året-runt-markerna.

En av våra studier visar att äganderättssituationen leder till en ojämn maktfördelning inom samråden. Rennäringen anser också att de har ett svagt inflytande i samråden. Ytterligare en orsak till att skogsbolagen är starkare i samråden baseras på dess ekonomiska ställning i samhället. Skogsbolagens resultat påverkar såväl bolaget och dess ägare som regionen som helhet.

#### Samråd

Enligt skogsvårdslagen (se Faktaruta 1) ska skogsbolagen hålla samråd med samebyn innan de kan söka avverkningslov från Skogsstyrelsen (för enheter större än 500 hektar där avverkningen blir större än 20 hektar – 10 hektar i fjällnära skog). Samråden bör inkludera bland annat konstruktion av skogsbilväg, avverkningar i trädlavrika områden, områden kring flyttleder och områden som gränsar till redan existerande avverkade områden, samt markberedning och gödsling. Avverkningslov kan avslås om inte samråden har genomförts på ett tillfredsställande sätt.



FIGUR 2. Antal renar 1885 till 2001. BD = Norrbottens län, AC = Västerbottnens län, Z = Jämtlands län (Widmark 2006, data från Moen & Danell 2003).

### Utvecklingen av en markanvändningskonflikt

Främst tre faktorer ligger bakom nuvarande konflikter.

1. Ett stort problem bottnar i hur aktörerna använder sig av resursen. Historiskt syns hur andelen lavrika områden i skogen i Norrbotten minskat från 22 % till 8 % under tiden 1955 till 1995. Även åldersstrukturen i skogen har förändrats över de senaste 50 åren och andelen yngre skog har ökat kraftigt på bekostnad av åldersklassen 81+ vilket har fått effekter för renlav, främst hänslav som är beroende av äldre skog.

Även om renantalet har fluktuerat över de senaste 100 åren, har det hållit sig inom ett visst intervall, kring 200 000 renar (Figur 2), vilket innebär att samma antal renar idag konkurrerar om allt mindre betesområden jämfört med för 50 eller 100 år sedan. Detta resulterar i att samråden blir mer komplexa eftersom lavresursen har blivit mer knapp med åren.

2. Den historiska utvecklingen i samhället har också påverkat relationen mellan skogsbruk och rennäring. Samtidigt som kolonisationen framskred och renskötarna trängdes undan utvecklades jordbruket parallellt med gruvnäringen och skogsbruket. Detta har gjort att staten har haft skiftande prioriteringar vad gäller markanvändning under årens lopp, vilket lett till oklarhet för brukarna.
3. Detta förhållande har förstärkts av att skogsvårdslagen också varierat när det gäller vad skogsnäringen ska fokusera på enligt lagen. Det har varierat från främjande av återväxt av skog,

via maximering av produktionen, till att kombinera produktion med miljömål.

### Olika uppfattning om samråden

Ett stort problem i samrådsituationen är att aktörerna har olika uppfattning om samråd. I en studie frågade vi varje näring hur stort inflytande de ansåg sig ha i samrådet. De flesta av rennäringens företrädarna ansåg att de hade en dialog i samrådet, dvs. att de fick information om planerade skogsåtgärder och att de fick delge sin åsikt, men att skogsbolagen inte nödvändigtvis tog någon hänsyn till deras åsikter. Skogsbolagen ansåg att rennäringen har en mer kommunikativ roll, dvs. att de har möjlighet att påverka skogsbolagets beslut i ganska hög grad.

Vi frågade också om det fanns möjlighet att förändra rennäringens inflytande i samråden i framtiden och vad som var möjligt. Både rennäringen och skogsbolagen ansåg att samråden skulle kunna

utvecklas så att rennäringen fick en mer rådgivande roll och att samrådet byggde på samarbete mellan parterna. En liten andel av rennäringens företrädare (ca 10 %) trodde att samråden kunde utvecklas till ett fullt partnerskap där båda parter har samma rätt- och skyldigheter. Det fanns dock en betydande del (ca 30 %) av skogsbolagens företrädare som ansåg att rennäringen inte ska ha något inflytande alls i samråden.

### Förändringar i samrådsprocessen

I en undersökning, där både rennäringen och skogsbruket deltog, identifierades fem punkter som behöver förändras eller klargöras för att förbättra samråden. Målet är att få till stånd en samrådsprocess som fungerar bra och som ser till att båda parter kan fortsätta använda samma marker. Förändringarna som identifierades som nödvändiga var:

- Klargöra syfte och innehåll i samråden. Genom att skapa en tydlig definition av samråden och vad som ska ingå vet parterna vad som kan förväntas.
- Jämka planeringsperspektiv (tids- och områdesperspektiv). Genom att justera planeringshorisonten kan parterna diskutera markanvändning på samma villkor. I nuvarande samrådsprocess sker samråden sent i skogsbolagens planeringshorisont vilket begränsar rennäringens möjlighet att påverka planeringen. Om samråden kan ske tidigare kan rennäringens intressen införlivas i skogsbolagets planering. Ytterligare en vinst är att rennäringen kan planera betet utifrån skogsbolagets planerade avverkningar och därmed använda marken mer effektivt, samt spara andra områden som inte är avsedda för avverkning för stunden.



Foto: Camilla Widmark

- Kunskapen om resursen och respektive näring. Detta nämns återigen som en viktig åtgärd för att förbättra samråden där forskningen kan fylla en viktig funktion.
- Skapa konfliktlösande mekanismer för att underlätta för parterna att till en låg kostnad kunna lösa konflikter som inte kan lösas via samråden.
- Klargöra den ekonomiska aspekten av samråd. Samråden har ekonomiska konsekvenser för båda näringarna, men i vilken utsträckning är oklart. Ett första steg till att bidra till en ökad förståelse för de ekonomiska aspekterna har tagits. Vi studerade de kostnader som uppstår i samråden och ser, utan att kunna specificera kostnaderna i pengar, att effekten av dessa kostnader är ojämnt fördelade mellan parterna. Rennäringen bär den största effekten av dessa kostnader.

#### Implementera förändringar i samrådsprocessen

Om de föreslagna förändringarna eller klagörandena implementerades i samrådsprocessen skulle troligen de kostnader som idag är ojämnt fördelade mellan näringarna bli jämnare fördelade. Konflikterna över hur marken ska användas skulle också bli mindre. Problemet är att incitamenten att införa förändringarna är olika vilket baseras på den ojämna maktstrukturen (äganderätt/nyttjanderätt) och olikheterna i hur marken används. Rennäringen har starka incitament att införa de föreslagna förändringarna eftersom de behöver säkerställa framtida betesbehov. Skogsbrukets incitament, som baseras på de juridiska kraven och på marknadens krav via FSC (Forest Stewardship Council) är betydligt svagare. Även om rennäringen har mest att vinna på en förändring, är deras äganderätt så svag att de inte har någon möjlighet att själva initiera förändringarna.

#### Vad händer sedan?

Resultaten av dessa studier visar att det finns en vilja hos både ren- och skogsnäring att göra förändringar för att stärka

samrådsprocessen. Starka externa krafter som kan tänkas påverka skogsbolagen (och/eller staten) att förändra är FSC eller PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification). Värt att notera är till exempel att FSC ändrade sin policy för att ta hänsyn till ILO 169 (hänsyn till bland andra ursprungsbefolkningars markanvändning). Vi ser inga effekter av detta ännu, men det borde få stora effekter på samrådsprocessen i Sverige.

De ekonomiska konsekvenserna av detta parallella markanvändande måste också klargöras bättre. I ett pågående projekt ska också kostnaderna kring samråden klargöras och i möjligaste mån värderas i monetära termer. Tanken är också att kunna skapa verktyg för parterna att använda i samrådet för att öka förståelsen för de ekonomiska konsekvenserna olika beslut kan få för parterna.

Projektet har genomförts med finansiering från Mistra genom forskningsprogrammet FjällMistra.



#### Ämnesord

FSC, konfliktlösning, markanvändning, PEFC, rennäring, samförvaltning, samråd, skogsbruk.



Foto: Anders Esselin

#### Läs mer

- Moen, J. & Danell, Ö. 2003. Reindeer in the Swedish mountains: an assessment of grazing impacts. *Ambio* 32: 397-402.
- Sandström, C., Widmark, C., Moen, J., Danell, Ö. & Esselin, A. 2006. Skogen som gemensam resurs. Vägledning för effektivare samråd mellan ren- och skogsnäring. Fjällmistra-rapport, 23, Umeå.
- Widmark, C. 2006. Forestry and Reindeer Husbandry in Sweden – the Development of a Land Use Conflict. *Rangifer* 26 (2): 43-54.
- Widmark, C. 2009. Management of Multiple-Use Commons – Focusing on Land Use for Forestry and Reindeer Husbandry in Northern Sweden, Doctoral Thesis no. 2009:16, SLU Umeå. ISBN 978-91-86195-63-2.

#### Författare



Camilla Widmark disputerade i mars 2009 vid institutionen för skogsekonomi, SLU 90183 Umeå.

I ett nystartat projekt fortsätter hon diskussionen om vilka ekonomiska effekter samråden har för skogs- respektive rennäringen.

E-post: Camilla.Widmark@sekon.slu.se

**FAKTA SKOG** • Rön från Sveriges lantbruksuniversitet

**Redaktör:** Göran Sjöberg, 090-786 82 96, Goran.Sjoberg@adm.slu.se, SLU, Fakulteten för skogsvetenskap, 901 83 Umeå **Ansvarig utgivare:** Tomas Lundmark, 090-786 82 38, Tomas.Lundmark@sfak.slu.se

**Webb:** www.slu.se/forskning/faktaskog

**Prenumeration:** 15 nummer per år för 340 kronor + moms.

SLU Publikationstjänst, Box 7075, 750 07 Uppsala, 018-67 11 00 • Publikationstjanst@adm.slu.se

Davidsons Tryckeri AB, Växjö 2010

**ISSN:** 1400-7789 © SLU

