



# Svenskt Friluftsliv

Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma  
 info@svensktfriluftsliv.se  
 svensktfriluftsliv.se

Till:

Näringsdepartementet

Stockholm

## Remissvar: Ett land att besöka (SOU 2017:95)

Dnr. N2017/07438/FF

### Inledning

Svenskt Friluftsliv är en paraplyorganisation för 25 ideella friluftorganisationer i Sverige som tillsammans har ca 1,7 miljoner medlemmar, varav ca 300 000 är barn och ungdomar. Tillsammans består organisationerna av närmare 9 000 lokala- och regionala föreningar. Svenskt Friluftsliv företräder de ideella friluftorganisationerna i Sverige och är talesperson gentemot regering, riksdag och myndigheter. Vi fördelar sedan 2010 regeringens stöd till friluftslivet enligt lag och förordning.

Vi begränsar vårt remissvar till att omfatta kapitel 9 (Trafikutbud och transporter) samt kapitel 10 (Naturturism).

### Kapitel 9 Trafikutbud och transporter

Svenskt Friluftsliv anser att kollektivtrafiken är mycket viktig för en hållbar besöksnäring och i dagsläget tillgodoses inte branschens behov. Vi stödjer därför förslaget att låta Tillväxtverket i samverkan med Trafikverket och efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och företrädare för regioner och besöksnäringen undersöka hur kollektivtrafiken bättre kan fånga besöksnäringens behov, och om detta kan ske genom utökad samverkan eller om lagstiftningens tillämpning och utformning behöver ses över.

Svenskt Friluftsliv stödjer förslaget att regeringen ger Tillväxtverket i uppdrag att, i samråd med besöksnäringens branschorganisationer och i dialog med regioner samt myndigheterna inom SOFT (omställningen av svenska transportsektorn till fossilfrihet) genomföra en förstudie för analys av hur en växande turism ska kunna möta klimatutmaningarna och bidra positivt till klimatmålen.

### Kapitel 10 Naturturism

Naturturismen är en globalt växande trend och rapporter från våra nordiska grannländer visar på att det inte bara är positivt med en ökande naturturism. Rapporter från Island varnar för att den där våldsamt ökande naturturismen ger slitage på naturen och att service och organisation inte har kunnat anpassas till de ökande turistflödena. Rapporter från Norge visar på problem med nedskräpning och slitage kring populära besöksmål som "Predriksstolen" och "Trolltunga". Från Norge och Sverige

**MEDLEMSORGANISATIONER** Cykelfrämjandet, Friluftfrämjandet, Förbundet Skog och Ungdom, Korpen Svenska Motionsidrottsförbundet, Riksförbundet Hälsofrämjandet, Riksförbundet Sveriges 4 H, Sportfiskarna, Svenska Brukshundklubben, Svenska Båtunionen, Svenska Cykelsällskapet, Svenska Fjällklubben, Svenska Folksportförbundet, Svenska Frisksportförbundet, Svenska Gång- och Vandrarförbundet, Svenska Islandshästförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Kanotförbundet, Svenska Kennelklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska Kryssarklubben, Svenska Livräddningssällskapet, Svenska Orienteringsförbundet, Scouterna, Svenska Skridskoförbundet och Svenska Turistföreningen.



## Svenskt Friluftsliv

Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma  
 info@svensktfriluftsliv.se  
 svensktfriluftsliv.se

kommer rapporter om illa utrustade och förberedda turister som påkallat hjälp från Det röde kors (Norge) och Fjällräddningen (Sverige).

Svenskt Friluftsliv ser det dock positivt att utredningen valt att lyfta fram naturturismen som ett strategiskt utvecklingsområde. Svenskt Friluftsliv är positiv till ökad samverkan mellan naturturismens aktörer och tydligare politiska målbilder. Här kan en nationell strategi utgöra en viktig del i processen. Utredningen ger en god beskrivning av naturturismens stora bredd och många utmaningar, inte minst den mångfald av aktörer som, direkt eller indirekt, är en del av svensk naturturism. Svenskt Friluftsliv menar att god dialog mellan besöksnäring, naturskydd, annan markanvändning och markägare är en viktig nyckel till framgångsrik naturturism. Naturen som attraktion innebär också särskilda motiv för offentliga åtaganden inom såväl natur- som kulturturism. Svenskt Friluftsliv vill därför särskilt peka på betydelsen av kunskap, utbildning och forskning för att bättre hantera naturturismens och friluftslivets mångfald, komplexitet och utmaningar. Detta gäller exempelvis bättre statistik om aktiviteter i naturen, konflikter mellan olika former av markanvändning, styrmedel för att hantera "hyperturism", allemansrättens roll och finansiering av olika sorters tillrättaläggning och infrastruktur (t.ex. leder och naturinformation).

I betänkandet lyfts regeringens friluftslivsmål fram, främst mål 3 som berör Allemansrätten, mål 4 om tillgång till natur för friluftsliv och mål 6 Hållbar regional tillväxt och landsbygdsutveckling. Dessa mål berör i hög grad naturturismen. Svenskt Friluftsliv menar dock att det är viktigt att samtliga friluftslivsmål följs upp inte minst mål nr 10 God kunskap om friluftslivet. Detta inte minst med tanke på att en ökad naturturism ökar risken för konflikter och slitage. Av denna anledning behövs statistik och kunskap om friluftsliv och naturturism för att kunna göra avvägningar och följa utvecklingen.

Ett område som lyfts fram av utredningen är motoriserad naturturism, exempelvis snöskoter, vattenskotter och fyrhjuling. Utredningen har inte gjort en fördjupad analys av området, men konstaterar att med en växande turism kommer dessa frågeställningar att behöva hanteras i ökande grad. Svenskt Friluftsliv delar utredningens uppfattning om denna målkonflikt och har hos regeringen begärt att Terrängkörningslagen skall ses över.

Nationalparker, och annan skyddad natur, är viktiga attraktioner inom turismen och friluftslivet samtidigt som dessa områden ofta utgör känsliga miljöer med stort behov av skydd från påverkan. Hållbarhet blir därför extra viktigt i denna typ av miljöer. Svenskt Friluftsliv stödjer förslaget om en utredning kring turism i skyddad natur, men önskar att utredningen tar ett bredare grepp och inkluderar all form av friluftsliv. Vi ställer oss dock tveksamma till om Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet är lämpliga myndigheter då vi ifrågasätter den kompetens som myndigheterna besitter inom detta områden.

Svenskt Friluftsliv ser positivt på att Sveaskog får ett tydligare uppdrag inom naturturism. Ekoparkerna kan i sammanhanget fungera som goda exempel där turism kombineras med annan markanvändning. Uppdraget till Sveaskog bör emellertid breddas så att det även kan omfatta naturturism på Sveaskogs övriga marker. På så sätt kan Sveaskog mer aktivt bidra till minskade konflikter mellan naturturism och skogsbruk på platser där detta kan utgöra ett problem.



## Svenskt Friluftsliv

Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma  
 info@svensktfriluftsliv.se  
 svensktfriluftsliv.se

Utredningen föreslår att regeringen ger Statens Jordbruksverk ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom fisketurism, Naturvårdsverket ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom vilt- och jaktturism samt Skogsstyrelsen ett långsiktigt uppdrag att ansvara för kunskap och information om särskilda förutsättningar för företagande inom naturturism i skog.

Svenskt Friluftsliv menar att utredningen har ett allt för snävt perspektiv på naturturism. Uppdragen till nämnda myndigheter bör inkludera fler aktiviteter för att fånga upp naturturismens bredd. Vandring, cykling, skidåkning och paddling är andra exempel på betydelsefulla aktiviteter inom naturturismen som också bör vara föremål för särskild uppmärksamhet. Svenskt Friluftsliv menar att det finns en risk med att sektorisera naturturismen på det sätt som utredningen gjort. Naturturister "konsumerar" landskapet, och att dela upp ansvaret på skog, vatten osv. riskerar att skapa ineffektivitet. Det behövs ett samlat nationellt grepp för att utveckla naturturismens förutsättningar, där alla berörda myndigheter och organisationer aktivt deltar. Kopplat till detta finns också ett behov av bättre statistik om naturturism, både vad gäller efterfrågan/utövande och utbud/företagande. Men också bättre metoder för att studera naturturismens effekter i ett hållbarhetsperspektiv.

I kapitel 10:5 om Allemansrätt och naturturism vill Svenskt Friluftsliv speciellt framföra följande:

Svenskt Friluftsliv har ingen invändning mot att det sprids god information rörande allemansrätten, inte minst till entreprenörer med turistverksamhet och deras besökare. Inte heller har Svenskt Friluftsliv någon invändning mot en dialog om allemansrättens roll, möjligheter och begränsningar avseende naturturism mellan berörda parter.

Det är naturligtvis lämpligt att turistföretag, som återkommande utnyttjar allemansrätten inom begränsade områden, försöker komma överens med markägare om nyttjandet av marken eller vattnet, eftersom det ligger i turistföretagets intresse att markägaren känner sig respekterad och inte försöker hindra företaget. Ett avtal kan ibland vara en lämplig lösning. Men det måste observeras att ett turistföretag som håller sig inom allemansrättens gränser, och således bl.a. inte ger upphov till nämnvärt slitage, inte behöver något samtycke och därför inte kan krävas på betalning för utnyttjandet. Eftersom gränsen för vad som är otillåtna ("påtagliga") olägenheter är flytande (se förslagsdomen, NJA 1996 s. 495), kan det dock ligga i turistföretagarens intresse att frivilligt betala en viss avgift för att markägaren inte ska försöka uppnå ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller ett vitesföreläggande enligt förslagsdomen. För ideella organisationer eller företag, som utan nämnvärt slitage utnyttjar områden som tillhör många olika ägare, t.ex. i samband med skridskoutfärder, är det dock helt orealistiskt och oproportionellt att de skulle i förväg samråda med ägarna.



## Svenskt Friluftsliv

Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma  
 info@svensktfriluftsliv.se  
 svensktfriluftsliv.se

I övrigt gör Svenskt Friluftsliv nedan några påpekanden om oklarheter eller felaktigheter i utredningens uttalanden när det gäller Allemansrätten.

I utredningen anges att det råder en lägre grad av klarhet kring på vilket sätt och i vilken omfattning allemansrätten också bör gälla för storskaliga och/eller kommersiellt grundade aktiviteter. Rätta förhållandet är att allemansrätten kan utnyttjas även kommersiellt (NJA 1996 s. 495 på s. 508). En annan sak är att olägenheterna kan bli påtagliga vid kommersiellt utnyttjande, särskilt om ett företag förlägger sin verksamhet till ett begränsat område, vilket gör att ett förbud oftare kan bli aktuellt för en kommersiell utövare samt att det i sådana fall i allmänhet finns en identifierbar, ansvarig part att rikta ett vitesförbud och skadeståndsanspråk mot. Allemansrätten kan alltså, utan varje tvivel, i sig utnyttjas organiserat och kommersiellt. Därmed blir det något missvisande att, som i utredningen, säga att allemansrätten är knuten till individen. Uttalandet kan dock anses vara riktigt på så sätt att organisationer och företag bedriver sin verksamhet med utnyttjande av deltagarnas allemansrätt.

Det bör emellertid tilläggas att all organiserad eller kommersiellt utnyttjad allemansrätt inte behöver leda till större slitage och olägenheter än individuellt utnyttjad allemansrätt. Eftersom det finns en ledare, som dessutom har intresse av att kunna fortsätta utnyttjandet, kan nedskräpning och andra störningar i själva verket bli mindre.

Det anförs helt riktigt att lagen (rättsordningen) ger möjlighet att förbjuda verksamhet som innebär ett alltför intensivt utnyttjande av naturmiljön (NJA 1996 s. 495). Men potentiellt missbruk förbjuds inte genom brottsbalken. Däremot kan potentiellt missbruk förbjudas genom 12 kap. 6 § miljöbalken. Brottsbalken, 7 kap. 1 § och 12 kap. 6 § miljöbalken samt försränningsdomen NJA 1996 s. 495 är instrument för att säkra en hållbar utveckling. Betydande slitage och redan enkel nedskräpning är inte bara "sannolika" lagbrott utan något som otvetydigt kan förbjudas respektive utgör ett omedelbart lagbrott.

I utredningen nämns att en markägare, som själv är turistentreprenör, med hänvisning till sin verksamhet skulle kunna stänga allmänheten ute från att på allemansrättslig grund paddla, åka skidor, plocka svamp etc. En sådan utestängning är emellertid i stort sett olaglig. För att markägaren, eller någon som arrenderar marken, ska kunna utestänga allmänheten, måste det röra sig om mark som kan skadas om den beträds (se 12 kap. 4 § brottsbalken) eller om en anläggning. Vad som utgör en anläggning och i vad mån en sådan ger en skyddad zon runt anläggningen är oklart. En campingplats torde dock i sig utgöra en anläggning. Högsta förvaltningsdomstolen har 2012 ansett att skidspår som anläggs och underhålls till mycket stora kostnader (Vasaloppsspåret från Eldris till Hemus) kan avgiftsbeläggas, men sista ordet i den frågan tillkommer Högsta domstolen, t.ex. om en åkare vägrar betala. Som utredningen också nämner finns ofta en frivillig betalningsvilja t.ex. när skidspår anlagts. Håller sig markägaren till frivilliga avgifter undviks gränsdragningsproblem, och intäkterna kan bli nog så stora som om markägaren försöker genomdriva ett svårkontrollerat obligatorium.



## Svenskt Friluftsliv

Johannesfredsvägen 7, 168 69 Bromma  
 info@svensktfriluftsliv.se  
 svensktfriluftsliv.se

Utredningen uppmärksammar problemet att vissa kommersiella aktörer utnyttjar annans mark utan att betala någon ersättning till markägaren eller den myndighet som har tillsynsansvar och utan att bidra till det lokala näringslivet eftersom all utrustning och proviant skaffats någon annanstans, kanske rentav i utlandet. Utredningen föreslår ingen lösning på detta förmenta problem. Om det är fråga om stort slitage eller stora olägenheter kan markägaren enligt försränningsdomen hota med ett vitesförbud, såvida inte en frivillig ekonomisk uppgörelse kommer till stånd. Markägaren har alltså ett påtryckningsmedel, men det behöver då vara fråga om en återkommande verksamhet. Markägaren kan också vända sig till länsstyrelsen för att utverka förbud eller villkor enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om verksamheten kan komma att skada naturmiljön. Det torde dock inte vara möjligt för länsstyrelsen att enligt gällande rätt villkora utnyttjandet med betalning av en avgift vare sig till markägaren eller någon myndighet.

Det finns en antydning till att utredningen inte unnar utländska medborgare att utnyttja allemansrätten utan att betala för sig. En sådan särbehandling är dock knappast rekommendabel, om man beaktar svenskars intresse av att kunna utnyttja den allemansrätt som finns i t.ex. Finland, Norge, Skottland och Alperna. Nationella inskränkningar leder lätt till motåtgärder.

.....

Ulf Silvander

Generalsekreterare

Synpunkter gällande kap 10:5 har lämnats av professor Torgny Håstad.