

Lagrådsremiss

Bemyndigande i terrängkörningslagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 februari 2018

Karolina Skog

Egon Abresparr
(Miljö- och energidepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ändring i terrängkörningslagen (1975:1313) som ger regeringen möjlighet att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning med motordrivet fordon i vissa områden i kommunen.

Bakgrunden till förslaget är att det i rättstillämpningen har uppmärksamats att den bestämmelse i terrängkörningsförordningen (1978:594) som har varit rådande under en tjugoårsperiod och som har gett kommunen rätt att förbjuda eller meddela föreskrifter för viss terrängkörning har saknat stöd i lag.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Terrängkörningslagen – en förbudslagstiftning	5
5	Behovet av att kunna utvidga terrängkörningsförbuden	5
6	Kommunerna har inte haft giltig möjlighet att förbjuda eller meddela föreskrifter för terrängkörning enligt terrängkörningslagen.....	6
7	Kommunen bör ges möjlighet att förbjuda och begränsa terrängkörning i kommunen.....	7
8	Konsekvenser.....	9
9	Författningskommentar.....	10
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	11
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	12
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	13

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313).

2 Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att 3 § terrängkörningslagen (1975:1313) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kan i annat fall än som avses i 1 § körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer *förbjuda körningen eller* meddela föreskrifter *för den*.

Vid meddelande av förbud eller föreskrift enligt första stycket skall iakttagas att körning som är till gagn för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål ej onödigtvis hindras.

Regeringen eller *den* myndighet *eller kommun* som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter *om förbud mot eller begränsningar för sådan* körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område som i annat fall än som avses i 1 § kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Sådana föreskrifter får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) har tagit fram promemorian Förbud mot och begränsningar för terrängkörning i en kommun (dnr M2017/02880/R). Promemorian innehåller förslag till ändrat normgivningsbemyndigande i terrängkörningslagen (1975:1313) i syfte att göra det möjligt för regeringen att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för viss terrängkörning inom en kommun. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (dnr M2017/02880/R).

4 Terrängkörningslagen – en förbudslagstiftning

Terrängkörningslagstiftningen är en förbudslagstiftning som syftar till att skydda allmänna intressen mot skador och störningar som orsakas av trafik med motordrivna fordon. Mark och vegetation ska skyddas mot skador samtidigt som störningar på fauna och friluftsliv ska minimeras. Eftersom förbudet mot körning i terräng syftar till att skydda allmänna intressen gäller det även markägare. För jordbruks- och skogsbruksverksamhet finns dock generella undantag.

Terrängkörning med motordrivna fordon är enligt 1 § första stycket terrängkörningslagen (1975:1313) förbjuden på barmark och på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på marken. Det finns dock flera undantagsbestämmelser, t.ex. för körning i räddningstjänst (se 2 § terrängkörningslagen).

Överträdelse av förbuden i lagen eller av förbud eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen är straffsanktionerade.

5 Behovet av att kunna utvidga terrängkörningsförbuden

Regeringen kan med stöd av 1 § andra stycket terrängkörningslagen utvidga terrängkörningsförbuden inom fjällområdet. Regeringen har med stöd av bestämmelsen inrättat 16 områden inom vilka det råder förbud mot att köra motordrivna fordon, men där sådan körning annars skulle ha varit tillåten enligt 1 § första stycket terrängkörningslagen.

Enligt 3 § terrängkörningslagen kan förbuden i 1 § under vissa angivna förutsättningar även utvidgas om terrängkörningen kan medföra olägenhet ur naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana utvidgningar av förbuden eller föreskrifter för terrängkörningen får enligt 3 § terrängkörningslagen meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Det finns ett stort behov av att kunna besluta om tillfälliga eller i vissa fall mer stadigvarande förbud eller föreskrifter för terrängkörning i enlighet med 3 § terrängkörningslagen. Beslut om tillfälliga kommunala skoterförbud fattas varje år i anslutning till renarnas kalvningsperiod i syfte att värna renkalvarna. Renkalvningen inträffar oftast i början eller i mitten av maj, men renarna är extra störningskänsliga från april till juni, dvs. tiden före, under och efter kalvningen. Stressas renarna i anslutning till kalvningen är det inte ovanligt att vajorna kastar sina kalvar (missfall). Beslut om tillfälliga kommunala skoterförbud för att värna renkalvar gäller därför vanligen under april och maj. I Norrbotten, där det på många platser är tillåtet att köra skoter tills snön försvinner, kan det behövas förbud även in i juni för att skydda renkalvar. Även på vintern kan det behövas tillfälliga förbud, t.ex. för att värna älgar, renar och andra djur i perioder när livsvillkoren är försvårade för lokala populationer. Försvårade livsvillkor kan t.ex. uppstå om det regnar och bildas is eller skare som gör det svårt för djuren att hitta föda, om det blir väldigt mycket snö eller om det är ovanligt kallt.

6 Kommunerna har inte haft giltig möjlighet att förbjuda eller meddela föreskrifter för terrängkörning enligt terrängkörningslagen

När terrängkörningsförordningen (1978:594) trädde i kraft fanns en reglering i dåvarande 5 § som gav länsstyrelsen möjlighet att föreskriva ytterligare undantag från bestämmelserna i 1 § terrängkörningslagen. Denna reglering ändrades 1997 (jfr. SFS 1997:713) och kommunen fick rätt att meddela förbud eller föreskrift enligt 3 § terrängkörningslagen om förbudet eller föreskriften gäller inom en kommun (dåvarande 15 § 1 terrängkörningsförordningen).

Riksdagen har genom antagandet av terrängkörningslagen inte medgett att regeringen bemyndigar annan än förvaltningsmyndighet att meddela sådana förbud och föreskrifter som avses i 3 § terrängkörningslagen. Trots detta bemyndigades kommunen i dåvarande 15 § 1 terrängkörningsförordningen att meddela sådana förbud och föreskrifter. I promemorian Förbud mot och begränsningar för terrängkörning i en kommun (dnr M2017/02880/R) konstateras att en sådan föreskrift står i strid med 3 § terrängkörningslagen och därför inte kan tillämpas (jfr 12 kap. 10 § regeringsformen). Promemorian togs fram som ett resultat av att den aktuella bristen hade uppmärksamats av regeringen i ett ärende enligt

24 § terrängkörningsförordningen om överklagande av en kommuns beslut om reglering av viss skotertrafik (dnr M2016/02385/Me). Regeringen beslutade därför att i det ärendet upphäva det överklagade beslutet.

I promemorian föreslås således en ändring i 3 § terrängkörningslagen som innebär att regeringen ges möjlighet att bemyndiga en kommun i det aktuella avseendet. I promemorian konstateras vidare att behovet av att kunna meddela aktuella föreskrifter om förbud eller begränsningar för terrängkörningen talade för att det inte fanns möjlighet att avvakta en lösning som innebär att kommunen får meddela sådana föreskrifter. Den tillfälliga lösning som bedömdes möjlig och som kunde träda i kraft inom en rimlig tid var den lösning som fanns vid tillkomsten av den nuvarande terrängkörningslagen, dvs. att länsstyrelsen meddelar föreskrifter av det aktuella slaget. Regeringen beslutade således den 25 januari 2018 om en ändring i 15 § terrängkörningsförordningen. Länsstyrelsen har sedan den 8 februari 2018 haft möjlighet att besluta om de aktuella föreskrifterna.

7 Kommunen bör ges möjlighet att förbjuda och begränsa terrängkörning i kommunen

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning i terräng med motordrivet fordon i områden inom en kommun som inte omfattas av allmänt förbud enligt terrängkörningslagen. Bestämmelsen träder i kraft den 1 juli 2018.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringens förslag skiljer sig från promemorians i fråga om ikraftträdandet. I promemorian föreslogs ett ikraftträdande till den 1 maj 2018.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrar sig är positiva till eller har inte några synpunkter på förslaget. *Transportstyrelsen* anser att kommunen bör fatta de aktuella besluten med stöd av trafikförordningen i stället för med stöd av terrängkörningslagstiftningen och avstyrker därför förslaget. *Svenska Samernas Riksförbund* anser att länsstyrelsen är mer lämpad än kommunen att fatta de aktuella besluten, eftersom länsstyrelsen har den övergripande kunskapen om natur- och djurliv. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att normgivningsbemyndigandet i 3 § terrängkörningslagen inte behöver ändras om regeringen bemyndigar en kommunal myndighet eller en kommunal förvaltningsmyndighet i det aktuella avseendet. *Naturvårdsverket* anger att den föreslagna tiden för ikraftträdande, dvs. den 1 maj 2018, är en tidpunkt som är känslig för rennäringen eftersom renarnas kalvningstid kan vara pågående.

Skälen för regeringens förslag

Kommunen eller länsstyrelsen som lämpliga organ för att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning

Den dåvarande bestämmelsen i 15 § terrängkörningsförordningen som gav kommunen rätt att inom en kommun meddela förbud eller föreskrift enligt 3 § terrängkörningslagen tillkom i samband med propositionen Hållbar utveckling inom fjällområden (prop. 1995/96:226). Regeringen bedömde då att kommuner borde ges möjlighet att inrätta regleringsområden för terrängkörning i syfte att öka det lokala ansvarstagandet för skotertrafiken. För att begränsa störningarna från terrängskotrar och i ökad utsträckning kanalisera skotertrafiken, angav regeringen att kommunerna borde ges möjligheter att inrätta regleringsområden på motsvarande sätt som länsstyrelsen hade haft (a.prop. s. 30). Propositionen, som antogs av riksdagen, innehöll i den aktuella delen inte någon ändring i lagen. I stället infördes en ändring i förordningen efter att propositionen hade antagits för att kommunerna skulle få beslutanderätt. Dessförinnan var länsstyrelsen den myndighet som enligt förordningen kunde besluta i de aktuella frågorna med motiveringen att den bäst kunde göra en rimlig avvägning mellan skyddsintressena och behovet att vintertid kunna färdas i väglösa eller vägfattiga områden. Dessutom angavs att länsstyrelserna känner till de lokala förhållandena väl och har möjlighet att anpassa föreskrifterna efter de behov som finns (prop. 1975/76:67 s. 40).

Kommunen bör ges en möjlighet att förbjuda eller begränsa terrängkörningen inom kommunen

Innan regeringen i januari 2018 beslutade om en ändring i terrängkörningsförordningen var det bara regeringen som kunde meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar enligt 3 § terrängkörningslagen inom en kommun (se avsnitt 6). Men som har beskrivits i avsnitt 5 finns det ett stort behov av att kunna meddela sådana föreskrifter, t.ex. i syfte att värna renar. Behovet kan finnas under stora delar av året. Regeringen gör nu ingen annan bedömning än den som riksdagen och regeringen tidigare har gjort i frågan, nämligen att kommunen är den som är bäst lämpad att besluta om de aktuella föreskrifterna inom kommunen (jfr prop. 1995/96:226, bet. 1996/97:JoU5, rskr. 1996/97:63). Det är också den lösning som i praktiken har tillämpats under de senaste 20 åren. Därför bör 3 § terrängkörningslagen ändras så att regeringen får bemyndiga även en kommun att meddela föreskrifter av det aktuella slaget (jfr 8 kap. 3 § första stycket och 10 § regeringsformen).

Länsstyrelsen i Västerbottens län har ansett att normgivningsbemyndigandet i 3 § terrängkörningslagen inte behöver ändras om regeringen bemyndigar en kommunal myndighet eller en kommunal förvaltningsmyndighet. För att normgivningsmakt ska kunna delegeras från regeringen till kommuner måste det framgå av normgivningsbemyndigande i lag (prop. 1973:90 s. 319). Vilket organ inom kommunen som ska fatta de aktuella besluten för kommunens räkning måste däremot vara en kommunalrättslig fråga (prop. 2009/10:80 s. 223). Det följer av 8 kap. 10 § regeringsformen att regeringen inte kan delegera normgivningsmakt till ett särskilt organ inom en kommun.

Svenska Samernas Riksförbund (SSR) har avstyrkt förslaget. De anser att länsstyrelsen är mer lämpad än kommunen att fatta de aktuella besluten eftersom det enligt SSR är länsstyrelsen som har den övergripande kunskapen om natur- och djurliv. Regeringen anser dock inte att det finns anledning att ifrågasätta de bedömningar som tidigare har gjorts av riksdagen och regeringen, dvs. att det är viktigt med lokalt ansvarstagande för skotertrafiken och att kommunerna därför bör ha möjlighet att fatta de aktuella besluten.

Transportstyrelsen har angett att kommunen bör fatta de aktuella besluten med stöd av trafikförordningen i stället för med stöd av terrängkörningslagstiftningen. Enligt trafikförordningen (1998:1276) kan kommunen meddela lokala trafikföreskrifter för terräng (10 kap. 1 § första stycket och 10 kap. 3 § trafikförordningen). Trafikförordningen innehåller dock primärt bestämmelser om trafikregler. Förhållandet mellan terrängkörningslagstiftningen och trafikförordningen kan upplevas som otydligt. Regeringen avser därför att se över om förhållandet mellan regelverken behöver förändras eller tydliggöras. Trots denna översyn och även om kommunen enligt trafiklagstiftningen har möjlighet att meddela lokala trafikföreskrifter som innebär förbud mot trafik i terräng, behövs det ett bemyndigande som gör det möjligt för regeringen att bemyndiga en kommun att meddela de aktuella föreskrifterna enligt terrängkörningslagen i enlighet med riksdagens och regeringens ursprungliga avsikt.

Ikraftträdande

Det finns anledning att låta den aktuella bestämmelsen träda i kraft så snart som möjligt så att berörda aktörer kan återgå till den ordning som i praktiken har rått under de senaste tjugo åren. *Naturvårdsverket* har invänt att promemorians föreslagna ikraftträdande, dvs. den 1 maj 2018, är en tidpunkt som är känslig för rennäringen eftersom renarnas kalvningstid kan vara pågående. Som angetts finns det sedan den 1 februari 2018 en tillfällig lösning på plats som innebär att länsstyrelsen kan besluta om de aktuella föreskrifterna. För att beslutanderätten ska kunna återgå till kommunerna utan att det leder till fördröjningar i eventuellt pågående ärenden som handläggs av länsstyrelsen bedömer regeringen att det är lämpligt att i enlighet med *Naturvårdsverkets* förslag låta ändringen träda i kraft vid en senare tidpunkt än den som föreslogs i promemorian.

8 Konsekvenser

Det som regeringen föreslår i denna lagrådsremiss är den lösning som i praktiken har funnits under de senaste tjugo åren. Förslaget kan därför inte anses ha några konsekvenser i förhållande till hur lagstiftningen har tillämpats. Att ett korrekt bemyndigande införs i terrängkörningslagen medför av den anledningen inte heller någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen och aktualiserar inte heller den kommunala finansieringsprincipen.

I promemorian föreslogs som en tillfällig lösning att länsstyrelsen skulle kunna meddela de aktuella föreskrifterna till kommunen återigen kunde ges denna möjlighet. En sådan lösning beslutades av regeringen och har gällt sedan den 8 februari 2018. Konsekvenserna av denna tillfälliga lösning beskrivs i promemorian. Samtliga aktörer är informerade om att länsstyrelsens föreskriftsrätt har varit ytterst tillfällig, och det kan knappast finnas någon aktör som har anpassat sig efter denna lösning på ett sätt som gör att det är relevant att beskriva konsekvenserna av förslaget.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i terrängkörningslagen

3 §

Paragrafen innehåller ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning med motordrivet fordon i vissa områden i en kommun som inte omfattas av allmänt förbud enligt terrängkörningslagen (1975:1313). I normgivningsbemyndigandet införs en möjlighet för regeringen att bemyndiga en kommun att meddela sådana föreskrifter.

Sammanfattning av promemorian

I promemorian föreslås en ändring i terrängkörningslagen (1975:1313) som ger regeringen möjlighet att bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning med motordrivet fordon i vissa områden i kommunen. Bakgrunden till förslaget är att det i rättstillämpningen har uppmärksammats att den bestämmelse i terrängkörningsförordningen (1978:594) som ger kommunen rätt att förbjuda eller meddela föreskrifter för viss terrängkörning saknar stöd i lag.

Eftersom det finns behov av att kunna förbjuda eller begränsa terrängkörning av aktuellt slag även innan den föreslagna lagändringen träder i kraft föreslås en ändring i terrängkörningsförordningen som innebär att länsstyrelsen, under en övergångsperiod fram till dess att lagändringen träder i kraft, får en sådan möjlighet.

Förordningsändringen som innebär att länsstyrelsen ges möjlighet att förbjuda eller begränsa terrängkörningen inom en kommun föreslås träda i kraft den 15 februari 2018. Lagändringen och förordningsändringen som innebär att kommunen, och inte länsstyrelsen, ska få meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan terrängkörning föreslås träda i kraft den 1 maj 2018.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att 3 § terrängkörningslagen (1975:1313) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Kan i annat fall än som avses i 1 § körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer *förbjuda körningen eller meddela föreskrifter för den.*

Vid meddelande av förbud eller föreskrift enligt första stycket skall iakttagas att körning som är till gagn för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål ej onödigtvis hindras.

Regeringen eller *den* myndighet *eller kommun* som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter *om förbud mot eller begränsningar för sådan* körning i terräng med motordrivet fordon inom visst område som i annat fall än som avses i 1 § kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt.

Sådana föreskrifter får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till gagn för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2018.

Förteckning över remissinstanserna

Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Domstolsverket, Justitiekanslern, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Regelrådet, Sametinget, Tillväxtverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Arjeplog kommun, Arvidsjaur kommun, Bergs kommun, Dorotea kommun, Falun kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Härjedalens kommun, Jokkmokks kommun, Kiruna kommun, Lycksele kommun, Malå kommun, Mora kommun, Norsjö kommun, Orsa kommun, Pajala kommun, Storumans kommun, Strömsunds kommun, Vilhelmina kommun, Åre kommun, Jämtland Härjedalen Turism, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Nationella snöskoterrådet, Region Västerbotten Turism, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges snöskoteråkares centralorganisation (SSCO), Sveriges snöskoterägars riksorganisation (SNOFED), Swedish Lapland Visitors Board, Visit Dalarna.