

YTTRANDE

2020-06-17

Ärendenr:

NV-03099-20

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över remiss SOU 2019:67 Hållbar terrängkörning (M2020/00205/Nm)

Sammanfattning

Naturvårdsverket delar uppfattningen om att det finns ett stort behov av en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Utredningen har gjort ett i flera avseenden gediget arbete, men Naturvårdsverket kan konstatera att utredningens förslag inte når direktivets syfte och mål.

Naturvårdsverket bedömer att utredningen inte kan ligga till grund för en ny lagstiftning även om vissa delar är bra. Flera viktiga frågeställningar behöver ytterligare belysas och beaktas för att beslut ska kunna tas om en ny modern lagstiftning för hållbar terrängkörning.

Om utredningens förslag genomförs kommer Naturvårdsverkets roll inom terrängkörningsområdet utökas väsentligt. Här efterfrågar Naturvårdsverket ett tydligt och samlat uppdrag tillsammans med finansiering för detta.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Övergripande synpunkter

Naturvårdsverket har sedan tidigare efterlyst en ny, modern terrängkörningslagstiftning som förmår att hantera dagens och den förmodade framtida terrängkörningen i Sverige, och välkomnade därför utredningen. Sammantaget kan konstateras att utredningen har gjort ett i flera avseenden gediget arbete och att betänkandet delvis utgör en god grund för framtagandet av en ny terrängkörningslagstiftning. Väsentliga oklarheter kvarstår dock och den

utveckling och de problem som föranlett utredningen förmodas därför att fortsätta tämligen oförändrat med föreliggande förslag. Beslut om en ny modern lagstiftning för hållbar terrängkörning kan därför inte fattas enbart med stöd i utredningens betänkande enligt Naturvårdsverkets bedömning. Exempel på övergripande frågeställningar som behöver ytterligare belysas och beaktas är:

- Definierade och mätbara mål för hållbar terrängkörning, vilket saknas i utredningen.
- En tillnärmning av kringliggande lagstiftning som reglerar olika typer av färdslar med motoriserade fordon i terräng, på vatten och i luften. Detta krävs för att kunna ta ett samlat grepp över de kumulativa effekter som all motoriserad färdslar utanför vägarna och i luften i stort ger upphov till i landet. Sådana aktiviteter rör elcyklar, isbelagda sjöar och vattendrag, watercross¹ och helikopterflygning.
- För de areella näringarna skogsbruk och renskötsel krävs att det införs bestämmelser, inom ramen för respektive tillämplig sektorslagstiftning eller annars, som synkroniseras med de mål som i övrigt ställs upp för att åstadkomma en hållbar terrängkörning i landet. Detta behövs för att minska skadorna från barmarkskörning, men bedöms också som en nödvändig åtgärd vad gäller den allmänna acceptansen för lagstiftningen i stort.
- Den legala grunden för körning på annans mark behöver klargöras, antingen i terrängkörningslagstiftningen eller i annan lag. Hur detta ska hanteras i praktiken behöver också tydliggöras. Verktyg och finansiering för planering och etablering av infrastruktur för snöskoterkörning med anledning av detta behöver tas fram. Då skoterkörning inte omfattas av allemansrätten, vilket också konstateras i betänkandet, krävs dessa förtydliganden för att få acceptans för regelverket, möjliggöra tillsyn, etc.
- Möjligheterna att utgå ifrån ett generellt förbud mot all terrängkörning, med specificerade undantag för berörda areella näringar, samhällsnyttig körning samt genom tillskapandet av bland annat snöskoterleder och områden för friåkning med snöskoter för enskilda och turistföretagare m.fl., har inte beaktats i tillräcklig grad i utredningen.
- Nödvändiga förslag på finansieringslösningar för att frågorna ska kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt saknas. Det gäller generellt resurser för ökad information till allmänheten, vägledning till myndigheter och tillsyn över lagstiftningens efterlevnad. Det gäller även till exempel finansiering för hantering på lokal/kommunal nivå.
- I syfte att förstärka den operativa tillsynen bör framförallt polisens roll och ansvar förtydligas, och finansiella möjligheter för verksamheten säkras. Det räcker inte med att utvidga naturvårdsvaktens befogenheter

¹ Med ”watercross” avses körning på öppna sjöar och vattendrag med snöskoter.

till att också omfatta icke statliga områden, vilka annars omfattar skyddad natur och statliga regleringsområden för snöskotertrafik.

- Finansiering behöver säkras för utveckling av moderna digitala verktyg för att kunna förmedla och tillgängliggöra information från och till olika aktörer (som allmänheten inklusive internationella besökare, näringar, rättighetshavare, myndigheter, organisationer) som behövs för att kunna få till stånd en hållbar terrängkörning. Exempel på sådan information är inregistrera och presentera enskilda och allmänna skoterleder, friåkningsområden, statliga och kommunala regleringsområden i relation till skyddad natur, andra skyddsintressen och markanvändning.
- Ytterligare kartläggningar och undersökningar för att skapa en rimlig kunskapsnivå rörande terrängkörningens faktiska påverkan i landet i form av skador och störningar behövs, som grund för fortsatta beslut för en modern lagstiftning för hållbar terrängkörning. Vem/vilka kör? Var, när och hur sker körning? Hur ser skadebilden ut på framför allt barmark vad gäller den tillåtna körning som framför allt areella näringar ger upphov till? Hur ser skadebilden ut av körning på snötäckt mark? Hur ser påverkan ut på djur- och växtliv, näringar, turism, inom respektive utanför skyddade områden, m.m.?

Synpunkter på vissa kapitel

Kapitel 5 Några vanliga terrängmotorfordon

Naturvårdsverket instämmer i stort i beskrivningen av exempel på några idag vanliga terrängmotorfordon, men vill framhålla att utvecklingen av nya terrängmotorfordon går snabbt. En ny terrängkörningslag bör vara teknikneutral för att kunna reglera en hållbar terrängkörning över tid.

Kapitel 7 Utgångspunkter för en hållbar terrängkörning

Naturvårdsverket anser att utredningens förslag avseende utgångspunkterna för en hållbar terrängkörning i grunden är bra men kan samtidigt konstatera att de förslag till en ny terrängkörningslag som läggs inte kommer att räcka till för att nå en hållbar terrängkörning i enlighet med föreslagna utgångspunkter.

Naturvårdsverket anser att det bland annat finns behov av att ta fram definierade och mätbara mål för hållbar terrängkörning samt förslag om, och resurser för, ökad information till allmänheten, vägledning till myndigheter och tillsyn över lagstiftningens efterlevnad. De förslag som utredningen har lagt fram saknar i stora delar nödvändig precision och mätbarhet, varför Naturvårdsverket ställer sig tveksamt till att målbilden om en modern lagstiftning för hållbar terrängkörning kan nås med det liggande förslaget.

Kapitel 8 Överväganden och förslag

8.1 En ny lags syfte och tillämpningsområde

Naturvårdsverket delar uppfattningen om att det finns ett stort behov av en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning, och välkomnade utredningen.

Naturvårdsverket kan dock konstatera att utredningens förslag inte når direktivets syfte och mål.

Naturvårdsverket anser att de kunskapsunderlag/forskningsläge som legat till grund för utredningens övergripande antaganden rörande skador och störningar från terrängkörning är otillräckliga för att med tillräcklig säkerhet dra de slutsatser som utredningen gör, och som ligger till grund för de förslag som ges. Det regeringsuppdrag som Naturvårdsverket fick i syfte att ta fram sådana underlag till utredningen löpte över alltför kort tid för att tillräckligt relevanta fakta och underlag skulle hinna tas fram.

Naturvårdsverket tillstyrker att en ny terrängkörningslagstiftning i första hand ska syfta till att skydda allmänna intressen. Naturvårdsverket avstyrker dock utredningens förslag till att den nya lagstiftningen inte också ska omfatta enskilda intressen.

Nuvarande terrängkörningslagstiftning syftar enbart till att omfatta allmänna intressen. Naturvårdsverket är av uppfattningen att en betydande del av de problem som dagens terrängkörning ger upphov till härrör ur, och därmed berör, såväl allmänna som enskilda intressen. En hållbar terrängkörning i landet kan således enbart uppnås om såväl allmänna som enskilda intressen omfattas av en ny, modern lagstiftning.

Naturvårdsverket anser vidare att det saknas förslag till tillnärmning och samordning av kringliggande lagstiftning som reglerar olika typer av färdslar med motoriserade fordon i terräng, på vatten och i luften. (Se även Naturvårdsverkets hemställan till regeringen 2019-05-09, Naturvårdsverkets ärendenummer NV-03082-19). Sådana aktiviteter rör:

- elcyklar,
- isbelagda sjöar och vattendrag,
- watercross,
- helikopterflygning.

En sådan tillnärmning och samordning krävs för att kunna ta ett samlat grepp över de kumulativa effekter som all motoriserad färdslar i terrängen, på vatten samt i luften i stort ger upphov till i landet. I nuläget, är regelverken osynkroniserade och svåröverskådliga och den allmänna acceptansen för olika regleringar låg. Utredningens förslag till ny terrängkörningslagstiftning kommer såvitt Naturvårdsverket bedömer inte bidra till att ändra dessa grundläggande förhållanden.

Som ett förtydligande kan nämnas att Naturvårdsverket inte anser att helikopterflygning bör sortera under terrängkörningslagstiftningen, men behovet av en synkronisering mellan lagstiftningarna gör sig särskilt påmind rörande statens 16 regleringsområden i fjällen, inom vilka det finns en allmänt bristande acceptans för bestämmelserna avseende terrängkörning grundat på att det är fullt tillåtet att flyga med helikopter i dessa områden för turistiska ändamål samtidigt som skoterkörning är förbjuden.

Vad gäller elcyklar finns stora oklarheter rörande huruvida sådana kan framföras i terrängen med stöd av allemansrätten eller ej.

Rörande isbelagda sjöar och vattendrag finns stora oklarheter kring framför allt hur sådana områden kan nyttjas utan föregående tillståndsprövning eller markägarmedgivande, bland annat för testverksamhet inom den internationella bilfordonsbranschen, men också för privat nöjeskörning framför allt med bilar.

Watercross får i dagsläget anses vara helt oreglerat, då fenomenet i stort endast träffas av terrängkörningslagstiftningen vad gäller start/ilandstigning från fast mark. I övrigt finns enbart sjölagens bestämmelser att tillgå, och dessa är inte fullt ut avpassade för färdsl med landbaserade fordon på öppet vatten. Motsvarande situation föreligger också rörande vattenskotrar, i det att vattenskoterförordningen alltjämt bedöms utgöra ett hinder mot fri rörlighet för varor inom EU:s inre marknad.

8.2 En fortsatt separat lagstiftning

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag till en fortsatt separat terrängkörningslagstiftning. Naturvårdsverket anser dock att en översyn och tillnärmning också måste göras rörande närliggande lagstiftningar, som exempelvis reglerar motoriserad färdsl i svenskt luftrum m.m. (se ovan under 8.1).

8.3 Terrängkörning på annans mark

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens konstaterande att motordriven färdsl i terräng på land inte omfattas av allemansrätten av i dag och anser vidare att utredningen presenterat en mycket uttömmande och korrekt redovisning av de grundläggande juridiska förhållandena i fråga om allemansrätt och sedvanerätt. Naturvårdsverket anser dock, i motsats till den slutsats som utredningen redovisar i frågan, att det krävs tydliggöranden i lag rörande med vilken rätt man kan färdas med terrängfordon på annans mark, det vill säga hur rättigheterna och skyldigheterna mellan enskilda ska hanteras i avsaknad av stöd i allemansrätten. Att även inför framtiden lämna detta område oreglerat och upp till vägledande myndigheter och domstolarna att hantera ser Naturvårdsverket som otillfredsställande, framför allt vad gäller möjligheterna att ge tydlig riktning för en hållbar utveckling rörande terrängkörningen i landet. Naturvårdsverket efterlyser således en tydlig reglering i frågan.

8.3.3 – 8.3.6

Avsnitten är enligt Naturvårdsverkets uppfattning centrala i den problembild som terrängkörningen av idag har att hantera. Vidare finns här förslag om uppdrag som rör Naturvårdsverket.

Snöskotern är ett viktigt fortskaffningsmedel i framförallt den norra delen av Sverige. För såväl markägare, enskilda besökare som för turistföretagare, areella näringar samt olika myndighetsfunktioner och övrig samhällsnyttig verksamhet, såsom räddningstjänst, fjällräddning och diverse underhåll och skötsel av samhällsviktig infrastruktur. Samtidigt är det i dagsläget högst oklart, framförallt för den breda allmänheten, på vilken juridisk grund trafik med snöskoter kan bedrivas på mark som ägs eller i vissa fall brukas av någon annan.

Dessa oklarheter orsakar sammantaget problem avseende såväl själva nyttjandet av snöskotrar som vad gäller tillsynen över sagda nyttjande.

Naturvårdsverket anser att dessa frågor måste hanteras inom ramen för en ny modern terrängkörningslagstiftning. Annars kan hållbarhet knappast uppnås i den fortsatta utvecklingen.

Naturvårdsverket avstyrker att Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att ge vägledning i fråga om fastighetsägares/rättighetshavares medgivande. Vår bedömning är att utan konkret lagstöd kommer inte problematiken att lösas, endast vägledning är inte tillräckligt. Frågan är av central betydelse för terrängkörningens bedrivande i landet.

8.4 Ramarna för regleringen

8.4.1 Förbud och undantag i huvudsak oförändrade

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag att det fortsatt ska vara otillåtet att köra med motordrivet fordon på barmark, med undantag för körning i jord- och skogsbruk samt rennäring och för övriga föreslagna samhällsnyttiga och i övrigt nödvändiga ändamål m.m.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag till att det fortsatt ska vara generellt tillåtet att köra med motordrivet fordon på snötäckt mark. Detta mot bakgrund av att utredningen valt att inte ge några lagstiftningsförslag i de frågor som primärt avhandlas i avsnitt 8.3.3 – 8.3.6. Naturvårdsverket anser att frågan inte är tillräckligt utredd, och är av uppfattningen att det krävs konkreta lagstiftningsförslag också i denna del för att utredningens mål om en hållbar terrängkörning ska kunna nås.

I den föreliggande utredningen om en ny terrängkörningslag anges att det sammantaget inte har framkommit tillräckliga skäl för ett generellt förbud mot snöskoterkörning utanför led. Naturvårdsverket anser att utredningens förslag om fortsatt generellt tillåten terrängkörning på snötäckt mark bidrar till fortsatta otydligheter framför allt vad gäller de legala gränserna för den breda allmänhetens möjligheter att framföra snöskoter på annans mark. Med en generellt tillåten terrängkörning på snötäckt mark, utan krav på markägarens samtycke eller annan reglering som tydliggör den juridiska grunden för färdsl på annans mark, befarar Naturvårdsverket att stora oklarheter alljämt kommer att kvarstå rörande när, var, hur och i vilken omfattning det är tillåtet att framför allt köra snöskoter i olika delar av landet.

Naturvårdsverket anser att utredningens förslag inte i tillräcklig grad har beaktat möjligheterna att införa en nyordning vad gäller terrängkörningen generellt i landet. En sådan nyordning skulle kunna utgå ifrån ett generellt förbud mot all terrängkörning, med specificerade undantag för berörda areella näringar, samhällsnyttig körning samt genom tillskapandet av bland annat snöskoterleder och områden för friåkning med snöskoter för enskilda och turistföretagare m.fl. Naturvårdsverket vill härvid poängtera att Naturvårdsverket inte avser att verka för att förbjuda möjligheterna till bland annat snöskoterkörning. Tvärtom ser Naturvårdsverket nyttan med en fortsatt snöskoterkörning för såväl enskilda som

för turistiska/näringskopplade ändamål samt för areella näringar och för samhällsnyttiga ändamål.

Naturvårdsverket bedömer att stora arealer skulle kunna vara lämpade för såväl skoterleder som för friåkning med snöskoter, varför det i praktiken inte skulle påverka möjligheterna att köra snöskoter i nämnvärd omfattning. Däremot skulle regelverket bli klart och tydligt på ett sätt som saknas i nuvarande lagstiftning.

En sådan reglering skulle vidare innebära en avsevärd tillnärmning mot hur terrängkörning i dagsläget är reglerad i Norge och Finland. En omfattande snöskoterturism kommer till Sverige från dessa grannländer, varför det finns behov av en reglering som är tydlig och lätt att förstå också för internationella besökare. I nuläget uppfattas det av många besökare som att terrängkörning är fullt tillåten överallt och hela tiden i Sverige.

Genom att inte i tillräcklig grad analysera dessa tänkbara möjligheter har utredningen inte heller mött kraven i utredningsdirektiven vad gäller att föreslå en modern lagstiftning som borgar för en fortsatt hållbar utveckling, med tydliga spelregler för alla berörda parter. Se även Naturvårdsverkets analys från 2014 (Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, NV-04173-13) där motsvarande förslag framfördes.

8.4.6 Betydelsen av EU-domstolens dom om vattenskoterförordningen för terrängkörning

Naturvårdsverket delar utredningens konstaterande att terrängkörningslagstiftningen inte kommer i konflikt med motiven för EU-domstolens dom om den svenska vattenskoterförordningen. Naturvårdsverket konstaterar samtidigt att frågan om körning med vattenskoter och den svenska vattenskoterförordningens tillämpbarhet samt effekterna av den eventuella tillsyn som sker rörande framförande av vattenskoter alltjämt kvarstår som en viktig fråga för bland annat riksdag, regering och berörda myndigheter att hantera. Också vattenskostrarna bör rimligen betraktas som ett fenomen som bör inrymmas i, eller synkroniseras mot, en tänkt framtida hållbar terrängkörningslagstiftning. Denna aspekt saknas i utredningen.

Som ovan nämnts under avsnitt 8.1. anser Naturvårdsverket vidare att motsvarande brister på synkronisering av olika delar av lagstiftningen mot en hållbar terrängkörning också föreligger rörande elcyklar, körning på isbelagda sjöar och vattendrag, watercross samt helikopterflygning.

8.5 Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak utredningens bedömningar och förslag till en framtida ansvarsfördelning i terrängkörningsfrågan mellan stat, kommun och enskilda.

Många av utredningens bärande förslag går ut på att tillskapa en förskjutning mot en mer lokal hantering av terrängkörningsfrågorna i framförallt kommunal regi. Naturvårdsverket vill härvid poängtera att det för många kommuner, framförallt i glesbygd med förhållandevis svagt skatteunderlag, sannolikt inte går att förvänta sig att kommunerna ska ta ett större ansvar än idag, såvida inte

särskilda riktade medel tillskjuts för detta. Sannolikt saknas också den sakkompetens som krävs för att i alla delar kunna hantera exempelvis etablering, skötsel och drift av ledssystem och friåkningsområden för snöskotertrafik. Härvid finner Naturvårdsverket relevans i de önskemål som framförs i flera särskilda yttranden som utredningens experter har lämnat in, om inrättandet av en central, statligt finansierad och styrd kompetenspool, vars syfte ska vara att understödja framförallt glesbygdskommuner i det kommande digra arbetet med att ställa om mot ett mer kommunalt styrt ansvarstagande i framförallt frågan om en framtida hållbar snöskotertrafik.

8.6 Styrning till leder och särskilda områden

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om finansiering för anläggande och underhåll av skoterleder, men anser att det finns detaljer i de olika delförslagen som kan förbättras.

Naturvårdsverket anser att ett fordonsskatteuttag på 180 kronor för en terrängskoter är för lågt satt. Utgångspunkten för att utredningen föreslår nivån 180 kronor är nivån för fordonsskatt avseende motorcyklar. Skattenivån för motorcyklar har, som utredningen konstaterar, inte ändrats sedan 2006 vilket i reella termer innebär att skattenivån har sänkts. 180 kronor med dagens pengavärde motsvarade år 2006 drygt 150 kronor. Det finns ett stort behov av resurser för åtgärder så som att anlägga och upprätthålla allmänna skoterleder, bedriva tillsyn, ta fram kunskaps- och informationsmaterial, med mera, som kan antas bidra till en mer hållbar terrängkörning, vilket gör att Naturvårdsverket anser att skattenivån bör vara högre än utredningens förslag. Att Naturvårdsverket föreslår en högre fordonsskattenivå ska också ses i ljuset av att utredningens beräkningar om totala intäkter från finansieringsförslagen bedöms vara osäkert på grund av förslaget om skoterledsavgifter (se mer nedan). Utredningens beräkningar visar att cirka 158,6 miljoner kronor kommer strömma in i form av avgifter och skatter årligen, en nivå som Naturvårdsverket anser vara en bra utgångspunkt. För att nå upp till den nivån behöver dock, bedömer Naturvårdsverket, fordonsskatteuttaget öka totalt sett eftersom skoterledsavgiften inte kan förväntas inbringa de 90 miljoner kronor som utredningen har beräknat. Vidare är Naturvårdsverkets bedömning att nivån kan vara något högre än den föreslagna utan att incitamenten för skoterägare att ställa av och på fordonen under årets lopp blir för stora. Naturvårdsverket anser också att utredningen borde ha utrett frågan om en differentierad skattenivå utifrån miljöaspekter så som buller, utsläpp och eventuellt andra faktorer för att åstadkomma en styrning mot terrängskotrar med mindre miljöbelastning.

När det gäller skoterledsavgiften ser Naturvårdsverket vissa problem med att avgiften endast avser användande av allmän skoterled eftersom de allmänna skoterlederna endast utgör en mindre del (en bedömning är ca 20%) av den totala sträckan med skoterleder i landet. Det kan innebära en otydlighet för enskilda skoterförare eftersom de på förhand eventuellt inte vet om de kommer använda allmänna skoterleder eller inte. Det behöver heller inte vara självklart för en skoterförare om han eller hon färdas på en allmän eller enskild skoterled. Att utredningen dessutom föreslår att medlen från fonden dit avgiften betalas ska kunna användas för utveckling av enskilda leder ökar ytterligare otydligheten och kan riskera att minska betalningsviljan hos skoterförare. Om det är möjligt

skulle Naturvårdsverket föredra ett upplägg där avgiften avsåg alla typer av leder. På grund av ovanstående bedömer Naturvårdsverket att intäkterna från avgiften kommer vara betydligt lägre än de beräkningar som utredningen presenterat.

Naturvårdsverket tillstyrker Naturvårdsverkets roll och ansvar både avseende skoterledsfonden och förslaget till förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m., men bedömer att myndighetens nya uppgifter i och med förslagen ger skäl att tillföra ytterligare resurser så att inte annan viktig verksamhet trängs undan (se vidare i yttrandets avsnitt 10).

8.8 En effektivare tillsyn

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om naturvårdsvakter med utökade befogenheter, men anser att befogenheterna i sig skulle kunna utvecklas ytterligare. I dagsläget finns skillnader mellan naturvårdsvaktens befogenheter beroende på om förordnandet har skett med stöd i miljöbalken eller med stöd i terrängkörningslagstiftningen. Förordnanden enligt terrängkörningslagstiftningen medför en lägre grad av juridiska möjligheter att stävja otillåten verksamhet. Naturvårdsverket ser behov av en synkronisering vad gäller naturvårdsvaktens befogenheter enligt miljöbalken samt terrängkörningslagen. I syfte att förbättra tillsynen bör övervägas att synkronisera och skärpa naturvårdsvaktens befogenheter generellt. Detta i syfte att åstadkomma en i praktiken bättre fungerande tillsyn. Allmänheten vet i dagsläget att naturvårdsvaktens befogenheter är begränsade, varför regelverket många gånger inte respekteras då de som utför tillsynen saknar de verktyg som rimligen behövs för att kunna göra skillnad där det behövs, ute i terrängen på plats och ställe.

För att ge polisen ett mer effektivt verktyg avseende dels att förebygga olovlig terrängkörning, dels att bedriva tillsyn, anser Naturvårdsverket att det vore lämpligt att ändra bötesstraffet² från dagsböter, som gäller idag, till penningböter så att ordningsbot kan ges på plats vid lagöverträdelser. Naturvårdsverket bedömer att möjligheten för polisen att kunna verkställa en sanktion i direkt anslutning till händelsen i form av en ordningsbot skulle ge bättre förutsättningar att förhindra otillåten terrängkörning i allmänhet och otillåten barmarkskörning i synnerhet.

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om tillsyn och tillsynsvägledning men anser att länsstyrelserna även ska ansvara för tillsynen i de områden de pekat ut i enlighet med 16 § terrängkörningsförordningen. Det bedöms vara lämpligt att den aktör som pekat ut ett område där förbud eller begränsningar avseende terrängkörning gäller också ska få tillsynsansvaret.

Naturvårdsverket anser att utredningen inte tillräckligt tydligt anger hur tillsynsarbetet ska föras med utökade resurser. Utredningen skriver att ”ett fordonskatteuttag för terrängskotrar bör även ge underlag för att fler kan anställas för tillsyn i regleringsområdena i fjällvärlden och i kommuner” (s.286).

² Avseende brott mot bestämmelserna 1 § första stycket 1–3 terrängkörningslagen (nuvarande lydelse) eller mot förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen.

Naturvårdsverket är dock tveksamt till att vissa kommuner, i synnerhet de som upplever ekonomiska svårigheter, kommer att prioritera naturvårdsvakter och tillsyn av terrängkörning. Det framstår också som klart att polisens roll och ansvar rörande operativ tillsyn över terrängkörningen i landet bör förtydligas, och finansiella möjligheter för verksamheten säkras. För en ändamålsenlig tillsyn nationellt torde det inte räcka med att enbart utvidga naturvårdsvaktens befogenheter till att också omfatta icke statliga områden (vilka annars omfattar statligt skyddad natur och statliga regleringsområden för snöskotertrafik).

Noteras bör också att i Naturvårdsverkets strategi för svensk viltförvaltning är ett av de strategiska vägvalen att skapa en tydlig och förutsägbar viltförvaltning. En viktig del i det arbetet är att jaktlagstiftningen ska vara lätt att tillämpa och vägleda kring och fungera tillsammans med annan lagstiftning som exempelvis terrängkörningslagstiftningen. Lagstiftningen ska ge utrymme för anpassning till förändringar i såväl naturen som i samhället. Under de senaste fyra åren har antalet personer som jobbar med naturtillsyn i Sverige minskat och det får konsekvenser när det gäller tillsyn av allmän jakt, skydds jakt och licensjakt där motorfordon används lagligt eller olagligt, samt för övrig naturtillsyn. Naturvårdsverket ser ett stort behov av en ökad naturtillsyn kopplat till såväl terrängkörningslagstiftningen, miljöbalken och jaktlagstiftningen, som till artskyddsförordningen både i skyddade och oskyddade områden.

8.8.5 s 325 Uppdrag till Naturvårdsverket om centralt ansvar för tillsynsvägledning

Naturvårdsverket tillstyrker att det tydliggörs att Naturvårdsverket har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen av terrängkörningslagstiftningen.

8.8.5 s 326 Uppdrag till Naturvårdsverket om handledning och metodutveckling om tillsyn

Naturvårdsverket är positivt till att få i uppdrag att, i samverkan med Polismyndigheten och länsstyrelserna, ta fram en handledning om tillsyn över terrängkörning, samt att få i uppdrag att ansvara för metodutveckling inom området. Naturvårdsverket delar bilden av att detta behövs men konstaterar att ett sådant arbete är omfattande och resurskrävande. Naturvårdsverket bedömer att förslaget bör följas av ytterligare finansiering (se vidare yttrandets avsnitt 10).

8.8.5 s 326 Uppdrag till Naturvårdsverket om information om ny terrängkörningslagstiftning

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att Naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram informationsmaterial om den nya terrängkörningslagstiftningen i de delar som avser behov av och former för inhämtande av markägares medgivande i berörda fall. Vår bedömning är att utan konkret lagstöd kommer inte problematiken att lösas, endast vägledning är inte tillräckligt. Frågan är av central betydelse för terrängkörningens bedrivande i landet.

8.9 Straffbestämmelser

Naturvårdsverket har inga kommentarer i detalj rörande de föreslagna straffbestämmelserna, utan anser att ett ändamålsenligt förslag till en ny, modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning kräver tillägg, omarbetningar, inhämtning av fördjupade kunskapsunderlag och vidare utveckling för att nå utredningens ursprungliga syfte och därmed möta de reella behov och utmaningar som enligt Naturvårdsverkets uppfattning finns i landet gällande terrängkörning på såväl barmark som på snötäckt mark samt på hav, sjöar, vattendrag, isbelagda vattendrag samt i luftrummet. Ändamålsenliga straffbestämmelser måste sålunda arbetas fram mot bakgrund av ett sådant mer omfattande helhetsgrepp.

Observera också de resonemang som Naturvårdsverket för fram i avsnitt 8.8 om tillsyn, då det finns behov av att anpassa straffbestämmelserna så att de också möjliggör verktyg för en effektiv tillsyn, bland annat genom ökade befogenheter för naturvårdsvakter. Nivå för straffsatser blir avgörande för vilka praktiska verktyg tillsynen faktiskt har att förfoga över, exempelvis vad gäller möjligheten att på plats dela ut strafförelägganden m.m. Straffbestämmelsernas ändamålsenlighet måste därför ses i ljuset av den preventiva effekt de förväntas ge, vilket i sig nära hänger ihop med möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn över reglernas efterlevnad.

8.10 Tilläggsavgift

Naturvårdsverket tillstyrker införandet av en tilläggsavgift för underlåtenhet att erlägga avgift för nyttjande av allmän skoterled. Mot bakgrund av att endast ca 20% av skoterlederna i landet bedöms utgöras av allmänna skoterleder ifrågasätter Naturvårdsverket de uppskattade belopp som utredningen beräknar ska inkomma via tilläggsavgiften.

8.11 Överklagande

Naturvårdsverket anser att det bör övervägas en ordning som innebär att överklaganden av kommunalt beslutade föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för användning av motordrivet fordon i första instans överklagas till länsstyrelsen istället för som föreslaget till regeringen. Nästa instans i prövningsordningen bör vara förvaltningsrätt alternativt miljödomstol. Skälet för detta förslag är att Naturvårdsverket bedömer att en sådan ordning skulle öka effektiviteten i hanteringen av sådana överklaganden.

Naturvårdsverket instämmer i att det finns behov av att förtydliga och i tid begränsa Naturvårdsverkets möjligheter att överklaga andra myndigheters beslut fattade med stöd av lagstiftningen.

8.12 Ingen förändring av ansvariga myndigheter

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak utredningens förslag rörande fördelningen av ansvar mellan berörda myndigheter.

8.13 Uppdrag till Naturvårdsverket om ersättning för skada

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag om uppdrag till Naturvårdsverket och Kammarkollegiet att utreda ersättning för skada.

Naturvårdsverket bedömer att förslaget bör följas av ytterligare finansiering (se vidare under avsnitt 10 i detta yttrande).

8.14 Fortsatt arbete för en hållbar terrängkörning

8.14.3 Uppdrag om att se över terrängkörningen inom sektorslagstiftning

Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen och Sametinget ska få i uppdrag att göra en översyn av terrängkörningen inom sina sektorer. Myndigheterna ska utreda, analysera och föreslå ändring i lag eller annan författning samt andra åtgärder för att minska skadeverkningarna från terrängkörningen inom respektive sektor. Naturvårdsverket kan inte nog betona betydelsen av att framför allt skadeverkningarna från barmarkskörning inom berörda areella näringar lagstiftningsvägen anpassas mot de hållbarhetsmål som terrängkörningen i övrigt måste sträva mot. Genomförs inte sådana förändringar bedömer Naturvårdsverket det som mycket svårt att nå en allmän acceptans i samhället i övrigt för en ny terrängkörningslagstiftning. Detta på grund av att den största andelen markskador som terrängkörning ger upphov till sannolikt härrör från just de areella näringarnas tillåtna körning. Kunskapsläget i frågan är otillfredsställande varför den bör utredas vidare.

8.14.1 Uppdrag till Naturvårdsverket om vägledning och information i syfte att reglera och kanalisera snöskoterkörningen

Naturvårdsverket är positivt till förslaget om att Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser får i uppdrag att ta fram informationsmaterial och stå för informationsinsatser riktat till kommunerna, men vill framhålla att insatserna bör finansieras genom förstärkta anslag (se vidare under avsnitt 10 i detta yttrande). Naturvårdsverket bedömer att icke obetydliga insatser kommer att krävas för att ge kommunerna möjlighet att åstadkomma ökad kanaliseringen av snöskoteråkning, god standard på skoterleder och ökade skyddsåtgärder för känslig mark.

8.14.4 Uppdrag till Naturvårdsverket avseende statliga regleringsområden

Naturvårdsverket är positivt till förslaget att få i uppdrag att tillsammans med berörda länsstyrelser lämna förslag till regeringen på förtydliganden av befintliga och eventuellt nya gränsdragningar för befintliga regleringsområden i fjällområdet, där Naturvårdsverket framför allt får en samordnande roll. Naturvårdsverket bedömer att förslaget bör följas av ytterligare finansiering (se vidare under avsnitt 10 i detta yttrande).

Kapitel 9 Ikraftträdande och övergångsfrågor

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag om ikraftträdande av en ny lag den 1 juli 2022. Naturvårdsverket anser att det utredningsbehov som alltjämt finns i syfte att ge underlag för ett relevant förslag om en modern lagstiftning för hållbar terrängkörning ännu är stort. Ett fastställt datum för ikraftträdandet av en ny terrängkörningslagstiftning bör enligt Naturvårdsverket därför skjutas på en obestämd framtid.

Vad gäller övergångsfrågor i övrigt hänvisar Naturvårdsverket till de synpunkter som givits ovan, och konstaterar därvid att ett fullödigt förslag till en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning krävs innan det ur Naturvårdsverkets synvinkel är relevant att ge synpunkter i ikraftträdande- och övergångsfrågor.

Kapitel 10 Konsekvensanalys

10.6 Miljömässiga konsekvenser

Naturvårdsverket anser att utredningens genomlysning av hur en ny terrängkörningslag skulle kunna påverka miljökvalitetsmålen är alltför generaliserad och behöver kompletteras. I vissa fall bygger den på antaganden som vi inte bedömer är rimliga eller sannolika. Till exempel så bedöms de möjliga positiva effekterna på miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan genom att utredningen antar att genom fler skoterleder så kommer försäljningen på sikt styras om till snöskotrar med bränsleeffektivare motorer som bidrar till minskade utsläpp. Eftersom utredningens förslag inte innebär i sig en ökad reglering så är det heller inte rimligt att anta att snöskoteråkningen kommer att minska i omfattning utan istället förmodligen öka, vilket kommer att kunna bidra till ökade utsläpp. Ett inneboende problem är att i princip alla snöskotrar tillverkas och anpassas för den nordamerikanska marknaden där det enligt branschföreträdare sedan en längre tid i princip inte sker någon produktutveckling beträffande snöskotrar som mera renodlat är avsedda att framföras på led. Därmed fortsätter produktutvecklingen att handla om lössnö- eller friåkningsfordon.

En möjlighet är då att istället främja miljövänliga alternativ som kan bidra positivt till en minskad klimatpåverkan i högre grad. Detta gäller för övrigt även effekterna på miljökvalitetsmålen Bara naturlig försurning och Frisk luft.

Analysen över hur Sveriges friluftslivsmål kan komma att påverkas bygger också på antagandet att fler snöskoteråkare kommer att använda lederna på frivillig väg och därmed minska möjliga konflikter med annat rörligt friluftsliv. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att krävas betydligt strängare regleringar än inslag av frivillighet att välja leder istället för att åka fritt utanför lederna för att kunna minska de störningar som redan idag förekommer på många platser.

10.10 Konsekvenser för kommuner och myndigheter

10.10.4 Naturvårdsverket och Lantmäteriet

Naturvårdsverket konstaterar att myndigheten berörs på många olika sätt av utredningens förslag. Naturvårdsverkets syn på respektive förslag redovisas i avsnitten där förslagen har presenterats. Såvitt Naturvårdsverket kan förstå anser utredningen att endast något enstaka förslag bör finansieras genom att ytterligare resurser tillförs myndigheten. Här vill Naturvårdsverket framhålla att majoriteten av förslagen som berör Naturvårdsverket är att betrakta som ny verksamhet som enligt Naturvårdsverkets mening bör följas av ett samlat och tydligt uppdrag såväl som ytterligare finansiering. De nya uppgifterna består dels av löpande uppgifter, dels av uppgifter som kan karaktäriseras som punktinsatser. Även för flera av punktinsatserna bedömer Naturvårdsverket att ytterligare medel behöver tillföras.

10.13 En samlad bedömning av förslagets konsekvenser

Naturvårdsverket anser förvisso att den föreslagna konsekvensbeskrivningen speglar utredningens förslag till ny lagstiftning. Naturvårdsverket anser dock att förslaget behöver kompletteras för att åstadkomma en långsiktigt hållbar terrängkörning som framförts ovan i yttrandet.

Naturvårdsverket vill särskilt framhålla osäkerheten i bedömningen av förslagets effekter eftersom de till stor del bygger på arbete hos kommunerna vars förutsättningar och incitament avseende terrängkörning varierar betydligt i olika delar av landet och i olika kommuner. Naturvårdsverket anser att det finns en påtaglig risk att arbetet i praktiken inte kommer att förbättras i tillräcklig omfattning, till exempel på grund av att vissa kommuner av ekonomiska och andra skäl inte kan prioritera arbetet med förbättrad infrastruktur eller utökad tillsyn. Detta ska även ses i ljuset av att terrängkörningen under de senaste decennierna har ökat markant och att en lagstiftning som syftar till att uppnå en långsiktigt hållbar terrängkörning behöver kunna möta framtidens terrängkörning som sannolikt kommer att fortsätta att öka, och dessutom med nya och kraftfullare fordon.

Kapitel 1 Författningsförslag

Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag till ny lagstiftning har Naturvårdsverket följande synpunkter på några av författningsförslagen.

1.1 Förslag till terrängkörningslag

1 §

Naturvårdsverket anser inte att lagen ska ange att terrängkörning ska främjas, vilket den föreslagna ordalydelsen ger uttryck för. Det angavs inte heller i utredningsdirektivet.

3 §

I förslaget till 3 § anges att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från den föreslagna terrängkörningslagen eller från bestämmelse som meddelats med stöd av sagda föreslagna lag, så ska den bestämmelsen gälla.

Naturvårdsverket anser att det med denna hänvisning till annan lagstiftning, som i sammanhanget ges företräde gentemot terrängkörningslagstiftningen, också krävs att sådan berörd lagstiftning harmoniseras och anpassas mot de hållbarhetsmål som i övrigt behöver tas fram och implementeras för terrängkörningen i stort. Detta krävs för att en hållbar terrängkörning ska kunna uppnås i landet, och vad gäller översyn och harmonisering så berörs framför allt den tillåtna körning som sker inom skogsbruket och rennäringen.

4 §

Beteckningar behöver korrigeras så att de överensstämmer med lagen samt förordningen om vägtrafikdefinitioner för att åtgärda att nuvarande tolkningssvårigheter inte kvarstår.

8 §

Det framgår redan av 6 § att barmarkskörning är generellt förbjuden, varför motsvarande skrivning i 8 § utgör en upprepning.

11 §

Naturvårdsverket anser att definitionen av hjort bör förtydligas genom att arterna anges på följande sätt i undantaget;

”...hämtning av fälld björn, älg, *kronhjort*, *dovhjort*, vildsvin eller ...”

12 §

Naturvårdsverket anser att begreppen ”*Enskilda utfartsleder*” samt ”*enskilda färdleder i terräng som är avsedda för motorfordonstrafik*” måste definieras i lagen alternativt i förordningen om vägtrafikdefinitioner.

12 § andra stycket, första punkten anger att motordrivet fordon får användas;

1. inom tomter, järnvägs- eller fabriksområden eller andra arbetsplatser, särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden,

För permanenta tävlings-, tränings- eller testbanor för *motorfordon* gäller anmälningsplikt C (verksamhetskod 92.30) enligt 30 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251). Noteras bör att miljöprövningsförordningens reglering av ”motorfordon” inte omfattar den föreslagna skrivningen om ”*motordrivna fordon*”. Detta medför att körning med bland annat terrängfordon kan ske utan föregående anmälan till kommunen på alla ”*särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden*” man finner lämpligt. I avsaknad på lagförslag om markägarens medgivande till terrängkörning på berörd markägares mark ger förslaget alltså en teoretisk möjlighet till att anordna exempelvis en tävling inom ett ”särskilt anordnat tävlingsområde” utan varken myndighetsprövning eller markägarens medgivande. Detta framstår som otillfredsställande för en hållbar utveckling av terrängkörningen i landet. Naturvårdsverket anser att anmälningsplikt eller tillståndskrav bör införas för inrättande av tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden också för *motordrivna fordon*.

15 §

Naturvårdsverket föreslår att ett förtydligande införs i paragrafen så att det blir tydligt att undantaget avser renskötande medlem i sameby vilken får använda terrängfordon i samband med uppförande, underhåll och rivning eller nedmontering av renskötselansläggning och för arbete med renskötsel vid bevakning av renar och vid drivning och samling av renar inför märkning, slakt eller flyttning samt för renskötarnas försörjning med livsmedel och andra dagligvaror i direkt samband med renskötseln.

I 11 § rennäringslagen anges vem som är medlem i sameby och därmed knuten till den rennäring som bedrivs inom byn, och för vilken det finns lättnader i terrängkörningslagstiftningen. Det är dock inte ovanligt förekommande att en sameby under olika delar av året kontrakterar utförare som inte är aktivt renskötande medlemmar i samebyn för diverse arbetsuppgifter som man inte förmår hantera i egen regi. Sådana arbetsföretag och insatser kan kräva att man kör med fordon i terrängen där det annars skulle ha varit förbjudet enligt terrängkörningslagstiftningen. Följden blir att terrängkörningen kan få en

betydligt större omfattning med tillhörande skade- och störningsbild om man inte tydliggör att undantaget endast avser den körning som renskötande medlem i en sameby är berättigad till. Nödvändiga körningar som inte kan direkt hanteras under de undantagsregler som gäller för samebymedlemmarna själva bör hanteras enligt de vanliga dispensreglerna. Naturvårdsverket betonar även vikten av att det allmänna undantaget för rennäringen inte utökas till att även gälla terrängkörning i samband med turism, jakt och fiske vilket även utredningen/betänkandet har diskuterat.

24–27 §§

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag och anser istället att regeln bör nyanseras i de delar som berör tillstånd för funktionsnedsatta. Det framstår inte som rimligt att tillstånd utfärdas för hela landet under perioder om längst fem år. Det bör kunna ställas villkor om att körningen enbart får ske inom vissa områden/längs vissa färdstråk under vissa perioder och i viss omfattning/intensitet. Detta i syfte att minska framförallt problem med skador vid körning på barmark samt för att öka den allmänna acceptansen för terrängkörningslagstiftningens förbudsregler i stort.

31 §

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag och anser istället att möjligheten att meddela undantag/dispens från förbuden i lagstiftningen även fortsättningsvis bör ligga på länsstyrelsen. Detta för att många framförallt mindre kommuner får anses sakna den biologiska/ekologiska expertkunskap som krävs för att göra de tidvis komplicerade avvägningar som krävs utifrån allmänna skydds-/naturvårdsintressen.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Ändringen i 12 kap. 4 § brottsbalken ("färdväg") saknar motsvarande definition i lagen respektive förordningen om vägtrafikdefinitioner. För att detta begrepp ska kunna hanteras i praktiken och ges relevant vägledning kring anser Naturvårdsverket att det måste definieras i lagen alternativt i förordningen om vägtrafikdefinitioner.

1.9 Förslag till terrängkörningsförordning

Naturvårdsverket konstaterar att utredningens förslag till terrängkörningsförordning väl kompletterar dess förslag till terrängkörningslag. Eftersom Naturvårdsverket har invändningar av mer fundamental art rörande förslaget till terrängkörningslag, så ser vi ingen anledning att i detalj kommentera den föreslagna regleringen i terrängkörningsförordningen.

Dock noterar Naturvårdsverket att en synkronisering bör ske mellan de beslut som ska skickas till Naturvårdsverket så att dessa också överensstämmer med Naturvårdsverkets överklaganderätt. Att skicka in beslut som Naturvårdsverket inte kan överklaga bidrar enbart till en intern administrativ belastning för Naturvårdsverket.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner

Den föreslagna lagstiftningen innehåller beteckningar från nuvarande terrängkörningslag och terrängkörningsförordning som inte föreslås definieras i lagen samt förordningen om vägtrafikdefinitioner. Således kommer beteckningar som historiskt gett upphov till tolkningssvårigheter att kvarstå. Naturvårdsverket ser fortsatta problem med att ge relevant vägledning kring hur dessa beteckningar ska tolkas, såvida inte dessa beteckningar/begrepp ges en legaldefinition.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschef Gunilla Sallhed, miljörettsjurist Nils Hallberg, sakhandläggare Per-Olov Wikberg, miljöekonom Fredrik Granath och projektledare Karin Klingspor.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Martin Eriksson
Avdelningschef

Kopia till:

Michael Löfroth, Miljödepartementet, michael.lofroth@regeringskansliet.se