



Remissvar: Hållbar Terrängkörning (SOU 2019:67)

Sammanfattning

Huvudsyftet med utredningen har varit att föreslå en ny modern lag för hållbar terrängkörning. Betänkandet håller hög kvalitet och innehåller också ett flertal bra förslag, samtidigt som det saknar nödvändiga komponenter för att nå sitt syfte. Behov finns bland annat av 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. Vidare finns behov av att i lag tydliggöra hur markägares och andra rättighetshavares medgivande för körning på annans mark ska hanteras i praktiken, vilket också kräver att verktyg och finansiering för planering och etablering av infrastruktur för snöskoterkörning arbetas fram.

Bakgrund

Utredningens uppdrag har varit att utifrån kommittédirektiv (Dir. 2018:29) se över den gällande lagstiftningen för terrängkörning och lämna författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Förslagen ska bland annat möjliggöra ett rikt friluftsliv, minska buller och avgaser samt bidra till att skydda mark, växtlighet och terräng. Förslagen ska även ta hänsyn till de behov som finns av att kunna köra med motordrivna fordon i terräng för orsbor samt inom verksamheter som bland annat rennärning, jordbruk, skogsbruk, jakt och besöksnäring. Motiven till utredningen är bland annat de senaste 10–15 årens ökning av skador och störningar på grund av terrängkörning, något som nuvarande lagstiftning från 1975 inte klarar av att hantera på ett tillfredsställande sätt.

Bedömning

I utredningen saknas övergripande förslag som leder till minskade skador och störningar och i allt väsentligt föreslås en oförändrad lagstiftning gentemot den nu gällande. Viktiga bärande principer som klargjorts under utredningens gång återspeglas inte i författningsförslagen, vilket reser frågor kring möjligheterna att nå för utredningen efterfrågade resultat. För att utredningens resultat ska kunna bidra till önskad effekt krävs en tydlig juridisk grund och ett sammanhängande system som knyter ihop förslagen mot målbilden "hållbar terrängkörning". Förslag till ett sådant system saknas i allt väsentligt i betänkandet varför oklarheter kvarstår för allmänheten, näringar, rättighetshavare, myndigheter och organisationer. Den utveckling rörande terrängkörning som har föranlett utredningen ser därför rimligen ut att fortsätta tämligen oförändrad med de förslag som ges. I huvudsak saknas följande punkter i betänkandet:

- En definition av, och mätbara mål för, hållbarhet rörande alla former av terrängkörning.
- Eftersom skoterkörning inte omfattas av allemansrätten, vilket också konstateras i betänkandet, så krävs att den legala grunden för körning på annans mark klargörs, antingen i terrängkörningslagstiftningen eller i annan lag. Detta för att spelreglerna ska bli klara för markägare, andra rättighetshavare, myndigheter, enskilda/allmänhet, berörda branscher och näringar med flera. Med det liggande förslaget blir det ytterst upp till domstolarna att, om möjligt, i enskilda fall meddela domar som klargör rättsläget. En sådan reaktiv hantering av frågeställningarna är



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

inte att önska, framför allt eftersom utvecklingen då blir svår att i ordnad form styra mot den hållbarhet som eftersträvas.

- Det saknas nödvändiga förslag på finansieringslösningar för att frågorna ska kunna hanteras fullt ut på lokal/kommunal nivå. De flesta glesbygdskommuner får antas sakna budget och personal för att kunna hantera frågorna på egen hand. Därför bör övervägas att ge centrala och regionala myndigheter i uppdrag att ta fram vägledning/information, digitala verktyg (kartor m.m.). Vidare bör det formeras en "kompetens-pool" som under några års tid kan vara enskilda kommunalråd och lokala organisationer behjälpliga i omställningsarbetet mot hållbar terrängkörning. Prioritet bör i första hand ges till områden där det finns särskilda behov av att vidta åtgärder redan idag, exempelvis i form av stöd i utvecklingen av lokala system för hållbar hantering av framförallt allt snöskoterförarna där konflikter mellan olika intressen är påtagliga. Tillägg ska att sådana behov inte föreligger överallt, men i tillräcklig omfattning för att motivera ett sådant förslag.

- I syfte att förstärka den operativa tillsynen bör framför allt polisens roll och ansvar förtydligas, och finansiella möjligheter för verksamheten säkras. Det räcker inte med att utvidga naturbevakares befogenheter till att också omfatta icke statliga områden (vilka annars omfattar skyddad natur och regleringsområden för snöskotertrafik). Möjligheten att utgå från 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. En sådan reglering skulle innebära en avsevärd tillnärmning mot hur terrängkörningen idag är reglerad i Norge och Finland.

Behov av fortsatt arbete och utredning

Snöskoterkörning är viktig ur en rad aspekter i norra Sverige, varför det är angeläget att skapa förutsättningar och infrastruktur för denna att fortsätta utvecklas i en hållbar riktning, där uppkomsten av skador och störningar minimeras. Utredningens författningsförslag innehåller få nya grepp rörande myndigheternas möjligheter att införa ibland nödvändiga föreskrifter och förbud, och den utökade finansiering som torde krävas för att understödja såväl frivilliga initiativ som myndigheternas förmodat ökade arbetsbörda saknas i stora delar. Utredningens förslag rörande skoterkörningen har inte heller kopplats mot definierade hållbarhetsperspektiv, varför eventuella effekter av desamma är mycket svåra att förutspå. Tydliga behov finns av fortsatta, fördjupade utredningar och kartläggningar av dagens pågående terrängkörning i syfte att lägga den helhetsgrund och ta fram de styrmedel, verktyg och den finansiering som krävs för tillskapandet av en modern lagstiftning för hållbar terrängkörning. En modern lagstiftning måste också åtföljas av nödvändiga genomföranderesurser för att kunna nå eventuella formulerade hållbarhetsmål.

Begränsning av remitteringen

Svenskt Friluftsliv ifrågasätter regeringens ovanliga missivbrev, där regeringen väljer att inte remittera utredningens kärna, avsnitt 8.3.3–8.3.6. och de bedömningar och förslag som lämnas där. Svenskt Friluftsliv tolkar detta som att regeringen bestämt sig för att låta terrängskörningslagen behålla ett rent offentlighetsrättsligt syfte och lämna förhållandet skoterföraren–markägaren utanför lagen. Skulle dock en reglering av detta förhållande vara aktuellt, skulle inskränkningen i missivet strida mot beredningskravet i 8 kap. regeringsformen.

Det är dock svårt att utelämna dessa kapitel då utredningen på flera ställen hänvisar till resonemang i kapitel 8.3.3. - 8.3.6 och de är inte förbjudet för någon remissinstans att yttra sig över vad den vill.

MEDLEMSORGANISATIONER Cykelfrämjandet, Friluftsförbundet, 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, Svenska Turistföreningen och Sveriges Ornitologiska Förbund.



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

Motorfordonstrafik på annans mark

Svenskt Friluftsliv menar att det är en korrekt bedömning att allemansrätten inte anses omfatta motorfordonstrafik. Det betyder, eftersom terrängkörningslagens syfte bara är att reglera allmänna intressen som markförstöring, buller och utsläpp och eftersom det sägs att inte ens markägaren själv har rätt att köra där terrängkörningslagen förbjuder körning, att lagens förbud inte ska läsas motsättningsvis som en tillåtelse till fri körning på snötäckt mark. Terrängkörningslagen i sin nuvarande form ger bara offentligrättsligt utrymme för skoterkörning; den reglerar inte förhållandet mellan föraren och markägaren.

Det problematiska är att terrängkörningslagen dock av många läses motsättningsvis, så att terrängkörning är tillåten på annans snötäckta mark där inte särskilda restriktioner gäller. Utredningen uppmärksammar detta, och noterar också att det är många som efterlyser förtydligande (s. 234 f.). Normalt skulle denna oklarhet tala starkt för ett klarläggande i lagtext (se s. 236).

Nackdelen, som utredningen påpekar, är att ett klagörande skulle innebära en precisering av allemansrätten i lag, fastän allemansrätten huvudsakligen vilar på sedvanerätt och många anser det olämpligt att lag reglera allemansrättens gränser, därför att det medför risk för att allemansrätten inskränks, s. 239 f. I och för sig är allemansrätten delvis lagreglerad, nämligen i brottsbalken, där markägarens intressen fått straffrättsligt skydd (skadegörelse, tagande av olovlig väg, hemfridsbrott).

Eftersom många läser terrängkörningslagen så att det är tillåtet att köra på snötäckt mark, utan markägarens tillstånd, kan det sägas finnas behov av ett *klarläggande* i terrängkörningslagen av att markägarens tillstånd alltid behövs, oavsett om marken är snötäckt eller om det är barmark (i det senare fallet är körning förbjuden redan av naturskyddsskäl, alltså offentligrättsliga skäl). Att tillstånd av markägaren alltid krävs gäller i dag, som framgår av utredningen.

Ett sådant klarläggande skulle emellertid betyda att man i lag preciserar (utan ändring av gällande rätt, dvs. ett förtydligande) allemansrättens innehåll – utöver vad som nu framgår av 12 kap. brottsbalken.

Svenskt Friluftsliv menar att det i terrängkörningslagen tilläggs en § om att lagen inte reglerar frågan i vad mån körning på annans mark kräver markägarens tillstånd. Då skulle det bli naturligt att det i författningskommentaren till den paragrafen skrivs att körning på annans mark inte omfattas av allemansrätten utan kräver markägarens tillåtelse. Det går lätt att motivera med det som utredningen skriver om att lagen missförstås.

Svenskt Friluftsliv anser att det är otillfredsställande att terrängkörningslagen ger ett vilseledande intryck av att körning är i princip fri på snötäckt mark. Om detta vilseledande intryck får bestå och fri körning får fortsätta utan stora invändningar från markägare, så uppkommer snart en sedvanerätt.

Synpunkter på enskilda förslag/kapitel

Kap 8.1

Svenskt Friluftsliv kan konstatera att utredningen ställer sig bakom definitionen från lagen om vägtrafikdefinitioner (2001:559) om el-cykel, dvs. att el-cyklar med en märkeffekt under 250 w skall betraktas som cyklar och således omfattas av allemansrätten. Detta är inte hållbart då utredningen tidigare har klarlagt att det inte finns någon motoriserad allemansrätt. Frågeställningen blir inte mindre komplicerad av att Naturvårdsverket menar att el-cyklar inte omfattas av allemansrätten. Svenskt Friluftsliv hade förväntat sig ett klagörande från utredningen på denna punkt. Vi ser en ökande användning av el-cyklar, ibland med en

MEDLEMSORGANISATIONER Cykelfrämjandet, Friluftsrådet, Friluftsrådet, 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, Svenska Turistföreningen och Sveriges Ornitologiska Förbund.



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

märkeffekt över 250 W ibland under. Utredningen har valt att passa i frågan och detta medför fortsatt förvirring. Utredningen har således inte klarat av att genomföra uppdraget i enlighet med utredningsuppdraget.

Svenskt Friluftsliv anser vidare att det saknas förslag till tillnärmning och samordning av kringliggande lagstiftning som reglerar olika typer av färgspel med motoriserade fordon i terräng, på vatten och i luften

Kap 8.3.2

Svenskt Friluftsliv delar utredningens uppfattning att motordriven färd i terräng på land inte omfattas av allemansrätten. Även om färderna sker med t.ex. snöskoter i snötäckt terräng så att underlaget inte skadas eller riskerar att skadas.

Kap 8.3.3

Svenskt Friluftsliv delar utredningens bedömning i fråga om fastighetsägarens medgivande för körning med motordrivna fordon som medges enligt terrängkörningslagstiftningen.

Kap 8.3.4

Bl.a. skriver utredningen (sid 236) att: ” Om det inte tydliggörs vad som gäller för skoterkörning på annans mark kommer det osäkra rättsläget att få konsekvenser för alla berörda, dvs. kommuner, myndigheter, fastighetsägare, skoterklubbar och allmänheten.” ” Mot bakgrund av det anförda finns det därför, vilket också anges i direktiven, skäl att förtydliga frågan.”

Svenskt Friluftsliv delar denna åsikt och hade förväntat sig att utredningen kommit med förslag som på ett kraftfullt sätt undanröjer tveksamheter i frågan.

Kap 8.3.5

Utredningen skriver på sid. 241: ”I detta sammanhang kan märkas att det enligt den finländska lagstiftningen krävs tillstånd av markägaren eller markinnehavaren för att färdas med, stanna eller parkera motordrivna fordon på markområden i terräng. Enligt uppgift som inhämtats från det finländska miljöministeriet är erfarenheterna av den finländska terrängkörningslagstiftningen överlag goda. Utgångspunkten har varit att det är en privaträttslig fråga som markägaren och den som vill köra i terrängen har rätt att avtala om.” Svenskt Friluftsliv menar att utredningen borde ha utrett den finska lagstiftningen mer.

Kap 8.3.6

Utredningen menar att “...det har också framkommit att en del fastighetsägare motsätter sig snöskoterkörning på sin mark. De anser det ofta meningslöst att anmäla sitt missnöje till berörda myndigheter och saknar stöd för att informera allmänheten om sin inställning.”

Utredningen angav att ett sätt att underlätta och komplettera nödvändiga dialoger skulle kunna vara att utveckla ett GIS-baserat stöd. Genom användning av digitala planer skulle information om ägare och skötselplaner för det aktuella området kunna tillgängliggöras. Enligt utredningen skulle detta åtminstone i teorin kunna kopplas till digitala funktioner för själva avtalstecknandet. Finlands terrängkörningslagstiftning har ett krav på tillstånd från markägaren eller markinnehavaren för bl.a. färd med motordrivna fordon i terräng. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat från det finländska miljöministeriet finns i Finland ingen offentligt sammanställd information om markägare som har gett tillstånd till terrängkörning på sin mark. Däremot finns information om



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

snöskoterleder på en hemsida som drivs av privatpersoner. Utredningen menar att det finländska miljöministeriet har på fråga om hur det i praktiken går till att få markägares eller markinnehavares tillstånd för att få färdas med motordrivna fordon i terräng svarat att muntliga avtal förmodligen är vanligast när det gäller tillfällig terrängkörning. Är det fråga om skoterled ingås avtalen vanligen skriftligt.

Svenskt Friluftsliv menar att svårigheter att redogöra för vilka avtal som gäller inte kan vara skäl att inte införa en lagändring. Det borde ligga i brukarnas intresse att antingen ta reda på faktiska förhållanden eller att efterfråga ett verktyg som åskådliggör detta.

8.4.2 och 8.4.3 och 8.4.4 och 8.4.5

Svenskt Friluftsliv stödjer de förslag till förtydliganden som föreslås.

Kap 8.6.5

Svenskt Friluftsliv ställer sig positiv till att Fordonsskatt, vägtrafikregisteravgift (kanske bättre registeravgift) samt skoterledsavgift. Vi ifrågasätter däremot starkt påståendet (sid 292) att det "är ett allmänt intresse att det anläggs fler allmänna skoterleder och andra anläggningar..." Svenskt Friluftsliv delar inte uppfattningen att det skulle vara ett allmänt intresse att det anläggs fler skoterleder och andra anläggningar. Ett allmänt intresse är däremot att störningar från skotertrafik reduceras och då kan skoterleder och anläggningar vara ett medel som tillsammans med striktare regler medför att skotertrafiken regleras.

Framtidens terrängkörning måste, för att vara hållbar, bygga på överenskommelser (i olika former) med de som äger marken. Leder, friåkningsområden och överenskommelser behöver komma till för att minska mängden skador och störningar. Som ett led i uppbyggandet av sådana överenskommelser var skoterfonden en mycket god idé. Finansieringen med ledkort för allmänna leder bygger på att det inte är tillåtet att köra utanför allmänna leder utan tillåtelse. Eftersom nuvarande lagförslag inte tydliggör frågan om körning utanför led riskerar ledarskiftet att leda till att ett stort antal skoterförare väljer att nyttja den allmänna leden för att slippa betala och istället till exacerpa köra på sidan om leden.

Kap 8.8.5 Överväganden och förslag (naturvårdsvakter med utökade befogenheter)

Svenskt Friluftsliv delar utredningens uppfattning om lämpligheten i att ge naturvårdsvakter utökade befogenheter och stödjer de förslag som utredningen lägger fram. Det kan alltid diskuteras hur omfattande dessa befogenheter bör vara och utredningen menar att befogenheterna inte skall utsträckas till möjligheten att beslagta fordon. Just denna begränsning delas inte av Svenskt Friluftsliv. Vi menar att befogenheten att beslagta fordon har en avsevärd avskräckande effekt och ger naturvårdsvakterna ett kraftfullt verktyg i sin övervakning, ett verktyg som förhoppningsvis inte kommer behöva användas. Det är mycket viktigt att ge naturvårdsvakterna möjligheten att använda detta verktyg då vi anser att det har en avskräckande effekt. Det är också viktigt att förstärka den operativa tillsynen genom att förtydliga polisens roll och ansvar.

Ulf Silvander

Generalsekreterare

Svenskt Friluftsliv