



Utredningen om hållbar terrängkörning
M 2018:05

Att: Anders Lillienau

anders.lillienau@regeringskansliet.se

Särskilt yttrande över betänkandet från utredningen om hållbar terrängkörning (M 2018:05)

Undertecknad arbetar vid Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert. Mitt yttrande innehåller två delar. Den första delen (DEL 1) är överensstämmande med experterna vid Naturvårdsverket, Sametinget, Svenska Samernas Riksförbund och Svenskt Friluftslivs särskilda yttranden. Den andra delen (DEL 2) är LRFs/mitt eget tillägg.

DEL 1

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 för etablering av infrastruktur för snöskoterkörning arbetas fram.

Bakgrund

Utredningens uppdrag är 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 rennäring, jordbruk, skogsbruk, jakt och besöksnäring.

2019-11-18

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

Utredningens betänkande håller hög kvalitet med många bra resonemang och ett flertal bra förslag. Dock 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 klagjorts under utredningens gång återspeglas inte i författningsförslagen, vilket reser frågor kring möjligheterna att nå för utredningen efterfrågade resultat.

För att utredningens förslag 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 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 kommuner 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

IDA NYBERG, ida.nyberg@lrf.se

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzégatan 6

Tfn 010-184 43 07
Växel 0771-573 573
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

2019-11-18

stöd i utvecklingen av lokala system för hållbar hantering av framför allt snöskoterkörning där konflikter mellan olika intressen är påtagliga. Tilläggas 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).

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. Lösningar rörande inrättande och drift av skoterleder och friåkningsområden bör om möjligt sökas i lokala, frivilliga initiativ från berörda parter, samtidigt som det är av vikt att utveckla effektiva verktyg för berörda myndigheter att vid behov reglera och utöva tillsyn över när, var och hur körningen kan ske. 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. Ur allmänhetens synpunkt ska det vara ”lätt att göra rätt”. För detta krävs bland annat att finansiering säkras för utveckling av moderna digitala verktyg, exempelvis för inregistrering och presentation av enskilda och allmänna skoterleder, friåkningsområden, statliga och kommunala regleringsområden, skyddad natur, andra skyddsintressen och markanvändning. En modern lagstiftning måste också åtföljas av nödvändiga genomföranderesurser för att kunna nå eventuella formulerade hållbarhetsmål.

Sammantaget kan konstateras att utredningen har gjort ett i flera avseenden gediget och högkvalitativt arbete, men att ett flertal nödvändiga komponenter för att nå dess uppsatta mål saknas. Det föreligger ett stort behov av fortsatt arbete i frågan för att åstadkomma det hållbara resultat som eftersträvas.

IDA NYBERG, ida.nyberg@lrf.se

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzéngatan 6

Tfn 010-184 43 07
Växel 0771-573 573
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

2019-11-18

DEL 2 – mitt eget tillägg

Ovanstående yttrande (DEL 1) har tagits fram i samråd med andra experter i utredningen från Naturvårdsverket, Sametinget, Svenskt Friluftsliv och Svenska Samernas Riksförbund. Nedanstående är ett mitt/LRFs eget tillägg.

Sammanfattning

LRF är en av få organisationer som både har ett intresse av att skydda mark och ett intresse av att marken ska kunna få nyttjas för snöskoterkörning. Snöskotern är en del av livet på landsbygden i norra Sverige för både nytta och rekreation. I takt med utvecklingen av nya lössnömaskiner och annat körbeteende har dock skadorna på jord- och skogsbruk ökat drastiskt. Skoterförare väljer i allt större omfattning att avvika från leden och denna typ av körning är inte tydligt reglerad i nuvarande lagstiftning.

Det finns ingen motoriserad allemansrätt och körning på snöklädd mark kräver därför markägarens tillåtelse, precis som utredningen har konstaterat. Utredningens slutsatser avspeglas dock inte i lagförslaget, utan förslaget ser i princip ut som nuvarande lag. LRF är djupt besvikna eftersom föreslagen lagstiftning inte kommer att medföra någon minskning av skador överhuvudtaget, utan snarare en fortsatt ökning.

En otydlig lagstiftning och obefintliga kontroller ger bilden av en oinskränkt rätt att nyttja annans mark för motortrafik vilket är ett oproportionerligt intrång i fastighetsägarens egendomsskydd. Lagstiftaren har ett ansvar att skydda enskildas egendom och hantera sådana intrång. Det är därför orimligt att låta nuvarande situation och skadeproblematik bestå. Särskilt när utredningsdirektiven tydligt anger att skador på mark ska minska.

Det finns en oro för att skoterkörningen kommer att förhindras i och med ett tydliggörande av medgivandekrav i lag. Vi bedömer den oron som obefogad. Merparten av marken i norr ägs av staten och stora skogsbolag och de är entydiga i att de gärna medverkar till ledutveckling och friåkningsområden om de därigenom kan undvika störning och skador på övrig mark. Merparten av de privata markägarna vill precis som skogsbolagen kanalisera körningen till leder och friåkningsområden. Därutöver är de ofta själva skoteråkare och har därför ett starkt egenintresse i att leder utvecklas. Förmågan att möjliggöra skoterkörning ska inte underskattas. Målbilden är en sundare ordning där snöskoterkörningen inte i onödan skadar eller stör andra intressegrupper såsom friluftsliv, turism, naturvård, ortsbefolkning eller areella näringar. Olika områden kommer att ha olika förutsättningar att åstadkomma fungerande skotersystem. Det kommer därför att behövas ett helhetsgrepp om frågan för att denna ledinfrastruktur ska kunna byggas ut. Av den anledningen är verktyg och finansiering nödvändigt för att på lokal nivå säkerställa god tillgång till leder och friåkningsområden, enligt vårt likalydande förslag i DEL 1.

IDA NYBERG, ida.nyberg@lrf.se

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzégatan 6

Tfn 010-184 43 07
Växel 0771-573 573
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

2019-11-18

Bakgrund

Snöskotern har ett stort värde för människor på landsbygden, inte bara för rekreation och som arbetsredskap utan även för landsbygdsföretagande. Det är en del av livet för boende i norra Sverige.

Samtidigt har skadorna från skoterkörning ökat markant de senaste 15-20 åren vilket också är anledningen till att utredningen tillsattes. LRF genomförde i januari en enkät som besvarades av 6 248 jord- och skogsbrukare. Av dessa uppgav var fjärde markägare (25 %) att de upplevde skador och störningar från terrängfordon. I en del av de norra regionerna var ca 45 % av de svarande drabbade av skador och störningar från terrängkörning. För hälften av de drabbade handlade det om skador på både barmark och snöklädd mark och för resterande drabbade var det jämnt fördelat mellan skador på barmark och snöklädd mark. Framst handlar det om skador på skogsplanteringar, jordbruksmarker, skogsbilvägar och diken, men även skrämda lantbruksdjur. Dessa störningar och skador orsakades av i huvudsak snöskotrar, fyrhjulingar och motorcrossar.

Orsaken till skadorna avseende snöklädd mark är främst utvecklingen av snöskotern i relation till körsätt, ökningen av antalet skotrar, otydlig lagstiftning avseende rätten att köra på annans mark samt okunskap hos snöskoterförare avseende risken att skada marken under snön.

Idag ser vi också en stadig ökning av motordrivna fordon i terrängen och dessutom alltfler fordonstyper. På snöklädd mark finns bland annat bandsatser till fyrhjulingar och motorcrossar med skida istället för hjul framtill. Det är enkel matematik, ju fler fordon i terrängen, ju fler skador.

Syftet med utredningen var tydligt – tydliggör vad som gäller för körning på annans snöklädda mark och skapa en modern lagstiftning som skyddar allmänna och enskilda intressen. Utredningen skulle minska skador och störningar genom att bland annat i större utsträckning kanalisera skoterkörning till leder och friåkningsområden.

Utredningen har konstaterat att det inte finns någon motoriserad allemansrätt och att markägarens medgivande krävs för körning på snöklädd mark, men man har valt att inte tydliggöra betydelsen av detta i en ny lag. Dagens otydliga lagstiftning är grunden till nuvarande ohållbara skoterkörning eftersom skoterförare felaktigt uppfattar att det är tillåtet att köra skoter fritt och inte heller förstår att det många gånger skadar mark och vegetation under snön. Ett tydliggörande av medgivandekrav är nödvändigt för att förändra denna felaktiga rättsuppfattning. En ökad tillsyn, skärpt påföljd och ökad finansiering för skoterleder har ingen eller marginell påverkan på skador och störningar om inte medgivandekravet tydliggörs i lagstiftningen.

IDA NYBERG, ida.nyberg@lrf.se

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzégatan 6

Tfn 010-184 43 07
Växel 0771-573 573
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

2019-11-18

Redan när terrängkörningslagen infördes 1975 fanns betänkligheter över risken att lagen kunde missförstås. Dessa betänkligheter besannades och återupprepades under skoterutredningen (SOU 1994:16), men trots den dåvarande skadeproblematiken gjordes inga förändringar. Nu är skadorna betydligt mer omfattande och det är därför helt nödvändigt att i lag tydliggöra vad som gäller. Trots kloka resonemang och slutsatser så föreslås dock en lag som i princip överensstämmer med nuvarande lagstiftning. Utan förändring kan inget resultat nås. Lagförslaget kommer därför inte att minska skador och störningar.

Egendomsskyddet

En grundläggande utgångspunkt när det gäller användning av mark är vem som har vilka rättigheter. I Europakonventionen och i vår grundlag stadgas egendomsskyddet som innebär att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Allemansrätten är ett intrång som får inskränka egendomsskyddet. Motordriven terrängkörning omfattas dock inte av allemansrätten och är därför inget intrång som markägare ska behöva tåla.

Staten har en förpliktelse att se till att enskildas egendom skyddas mot kränkningar även från andra än staten. Detta genom att utfärda lagar som skyddar mot ingrepp i egendomsskyddet och genom att säkerställa verkställigheten av detta genom polis, domstolar och andra myndigheter. Utredningen har konstaterat att enskildas intressen skadas av både barmarkskörning och skoterkörning och utredaren har fått tydliga direktiv för att utforma en lag som förhindrar dessa skador. Att trots detta låta otydligheten om rätten att köra fordon på annans snöklädda mark bestå i en ny lag när det är en av anledningen till att skadorna ökar är ett allvarligt svek mot egendomsskyddet som behöver åtgärdas genom att tydliggöra att enskildas egendom inte får nyttjas av andra utan medgivande.

Jordbruket

Regler som hindrar markägaren att använda sin egen mark är en inskränkning av egendomsskyddet som endast kan motiveras av angelägna allmänna intressen såsom naturvårdsskäl. De intressen som finns kopplade till jordbruksmark är till största delen enskilda intressen. Marken är ofta bevuxen med grödor och inte allemansrättsligt tillgänglig. Därutöver brukas åkermark med kortare intervaller där skörd, plöjning, harvning samt annan jordbearbetning är ständigt återkommande åtgärder under året. Det är varken angeläget eller motiverat att hindra en markägare att köra på sin egen jordbruksmark för annat skäl än jordbruk.

IDA NYBERG, ida.nyberg@lrf.se

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzéngatan 6

Tfn 010-184 43 07
Växel 0771-573 573
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

2019-11-18

Skogsbruket

Skogsbrukets terrängkörning omfattas idag både av sektorslagstiftning och miljöbalken med efterföljande tillsynsansvar hos myndigheter. I aktuell lagstiftning finns bestämmelser om hur skador på miljön ska minimeras.

Markskador är också ett område där fastighetsägare generellt sett har mycket låg tolerans. Detta syns tydligt inom skogsbruket, där de invändningar som ibland uppkommer efter genomförda skogsskötseluppdrag huvudsakligen handlar om markpåverkan. Detta är bakgrunden till att omfattande resurser investerats i branschgemensamma riktlinjer, rutiner och målbilder för skogsbruket.

Skogsägarföreningarna lämnar dessutom numera markskoningsgarantier vid uppdrag på skogsägarnas fastigheter. Arbetet med att minska markskador går framåt med markkartering och utveckling av maskiner och arbetssätt som medför mindre påverkan. Det är dock inte realistiskt att tänka att skogsbruk kan bedrivas utan markpåverkan.

Användning av terrängfordon är en grundförutsättning för att kunna bedriva ett rationellt och konkurrenskraftigt skogsbruk. Vi ifrågasätter därför uppdraget till Skogsstyrelsen att se över sektorslagstiftningen då det på grund av de framsteg som redan görs saknas behov av ytterligare reglering.

Körning på barmark

Körning för nöjes skull på barmark är förbjuden i nuvarande lagstiftning men trots det har körning i terrängen och skadorna ökat kraftigt. Det saknas respekt både för gällande lagstiftningen och för markägaren. Dessutom tror en stor andel förare felaktigt att motordriven körning är en del av allemansrätten.

Skoterfonden

Skoterledsfonden är i grunden en mycket god idé. Tyvärr kommer den inte att inbringa en bråkdel av det utredaren beräknat. Finansieringsmodellen 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 ledavgiften att leda till att ett stort antal väljer att inte nyttja den allmänna leden för att slippa betala och istället t.ex. köra 10 m på sidan om leden. Allmänna leder omfattar dessutom endast 20 % av alla leder i Sverige vilket innebär betydligt färre betalningsskyldiga än beräknat. Finansieringen måste därför ske på ett annat sätt för att målsättningarna ska kunna uppnås.

Framtidens skoterkörning

Leder och friåkningsområden bör skapas genom överenskommelser mellan ledhållare och markägare eller andra rättighetshavare. Det är ett fungerande system i Finland och kommer att fungera även i Sverige utan att snöskoterkörning, turismen och livet på

IDA NYBERG, ida.nyberg@lrf.se

Lantbrukarnas Riksförbund
105 33 Stockholm

Besöksadress
Franzégatan 6

Tfn 010-184 43 07
Växel 0771-573 573
www.lrf.se

Lantbrukarnas Ekonomi AB
Säte Stockholm
Org.nr SE556032926901

2019-11-18

landsbygden blir lidande. Tydliggörandet av medgivandekravet är en viktig pusselbit för att strategiskt kunna bygga ut en infrastruktur för en hållbar skoterkörning med långsiktiga och stabila leder och friåkningsområden.

LRFs norra regioner är angelägna att skoterleder och friåkningsområden ska finnas och kommer att engagera sig i sådana processer genom lokalavdelningar och kommungrupper.

Umeå den 18 november 2019

Ida Nyberg

Tillförordnad expert i utredning, jurist vid Lantbrukarnas Riksförbund