

Hållbar terrängkörning



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
HÅLLBAR TERRÄNGKÖRNING

Hållbar terrängkörning

*Betänkande av
Utredningen om hållbar terrängkörning*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:67

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Bildbearbetning: Agneta S Öberg

Foton: abadonian, Georgiy Datsenko, Delpixart, BorisJovanovic19, mladn61,

Josef Mohyla, puckopetter, thepalmer, ZargonDesign

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-25011-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 19 april 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över lagstiftningen för terrängkörning och lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Förslagen ska 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 ortsbor samt inom verksamheter som bl.a. rennärning, jordbruk, skogsbruk, jakt och besöksnäring. (Dir. 2018:29.)

Rådmannen Anders Lillienau förordnades fr.o.m. den 1 maj 2018 till särskild utredare. Hovrättsassessorn Cecilia Hartman anställdes som huvudsekreterare fr.o.m. den 13 augusti 2018 och fr.o.m. den 1 september 2018 anställdes juristen Sven Ångquist som sekreterare.

Utredningen har tagit namnet Utredningen om hållbar terrängkörning.

Som experter förordnades fr.o.m. den 6 september 2018 kanslirådet Anna Berglund (Miljödepartementet), juristen Fredrik Bäck (Sveriges Kommuner och Regioner, SKR), styrelseledamoten Anna Eriksson (Sveriges Snöskoterägares Riksorganisation, SNOFED), miljörettsjuristen Nils Hallberg (Naturvårdsverket), kanslirådet Johanna Kirsten (Näringsdepartementet), departementssekreteraren Lars-Marcus Kuhmunen (Kulturdepartementet), fjällsamordnaren Johan Lindberg (Länsstyrelsen i Västerbottens län), kanslirådet Michael Löfroth (Miljödepartementet), juristen Jonas Malmstig (Transportstyrelsen), juristen Matilda Månsson (Sametinget), juristen Ida Nyberg (Lantbrukarnas Riksförbund, LRF), styrelseledamoten Maria Ros Jernberg (Svenskt Friluftsliv), juristen Thomas Sjöholm (Polismyndigheten), rättssakkunniga Elin Tysklind (Justitiedepartementet), förbunds-

juristen Jenny Wik Karlsson (Svenska Samernas Riksförbund, SSR), samordnaren Per-Olov Wikberg (Nationella Snöskoterrådet) och förbundsjuristen Ola Wälimaa (Svenska Jägareförbundet). Elin Tysklind entledigades fr.o.m. den 28 februari 2019 och fr.o.m. den 1 mars 2019 förordnades rättsakkunnige Victor Hensjö (Justitiedepartementet) som expert. Fredrik Bäck och Johanna Kirsten entledigades fr.o.m. den 23 oktober 2019 och fr.o.m. den 24 oktober 2019 förordnades departementssekreteraren Ruona Burman (Näringsdepartementet) samt förbundsjuristen Per Henningsson (SKR) som experter. Kansli-rådet Staffan Löwhagen (Miljödepartementet) förordnades också som expert fr.o.m. den 24 oktober 2019.

Utredningsuppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 oktober 2019. Denna tidpunkt har under utredningens gång ändrats till den 30 december 2019.

Jag överlämnar härmed betänkandet *Hållbar terrängkörning* (SOU 2019:67).

Stockholm i december 2019

Anders Lillienau

/Cecilia Hartman
Sven Ångquist

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till terrängkörningslag.....	35
1.2 Förslag till lag om tilläggsavgift för terrängkörning.....	47
1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	50
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.....	51
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.....	52
1.6 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)	53
1.7 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)	54
1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	56
1.9 Förslag till terrängkörningsförordning	57
1.10 Förslag till förordning om tilläggsavgift för terrängkörning	65
1.11 Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)	67
1.12 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)	68

1.13	Förslag till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.....	69
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.	71
1.15	Förslag till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)	72
1.16	Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)	73
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner	78
1.18	Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)	79
1.19	Förslag till förordning om ändring i militärtrafikförordningen (2009:212).....	82
1.20	Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)	83
2	Utredningens uppdrag och genomförande	85
2.1	Uppdraget	85
2.2	Genomförande	86
3	Den nuvarande regleringen	89
3.1	Kort historik	89
3.2	Kartläggning av regleringen om terrängkörning och terrängmotorfordon	90
3.2.1	Inledning	90
3.2.2	Terrängkörningslagen	91
3.2.3	Terrängkörningsförordningen	93
3.2.4	Miljöbalken m.m.	99
3.2.5	Trafikförordningen	100

3.2.6	Lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer	104
3.2.7	Vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap	105
3.2.8	Militärtrafikförordningen	105
3.2.9	Vägmärkesförordningen	106
3.2.10	Lagen om vägtrafikdefinitioner	106
3.2.11	Förordningen om vägtrafikdefinitioner	108
3.2.12	Registrering, besiktning, fordonsskatt och försäkring	109
3.2.13	Fordonslagen och fordonsförordningen samt föreskrifter om terrängmotorfordon.....	110
3.2.14	Avgasreningslagen och avgasreningsförordningen.....	111
3.2.15	Körkortslagen	111
3.2.16	Körkortsförordningen.....	112
3.2.17	Jaktlagstiftningen.....	114
3.2.18	Lagen och förordningen om biluthyrning	115
3.2.19	Sametingets föreskrifter	116
3.2.20	Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om motorsport i terräng	116
3.3	Ansvariga myndigheter – en översikt	116
3.3.1	Allmänt.....	116
3.3.2	Naturvårdsverket	117
3.3.3	Polismyndigheten	117
3.3.4	Transportstyrelsen.....	118
3.3.5	Länsstyrelserna	118
3.3.6	Kommunerna	119
4	Regleringen i Finland och Norge jämfört med Sverige ..	121
4.1	Terrängkörningsregleringen i Finland	121
4.1.1	Något om allemansrätten i Finland.....	121
4.1.2	Terrängtrafiklagen och terrängtrafikförordningen.....	121
4.1.3	Krav på markägarens tillstånd.....	122
4.1.4	Körning på statens mark fordrar tillstånd.....	123

4.1.5	Beslut om förbud och begränsningar för terrängkörning	123
4.1.6	Snöskoterleder.....	123
4.1.7	Straffstadganden, hastighetsbegränsningar och tillsyn	124
4.2	Terrängkörningsregleringen i Norge	125
4.2.1	Något om allemansrätten i Norge	125
4.2.2	Motorferdselloven.....	125
4.2.3	Snöskoterkörning.....	126
4.2.4	Särskilda bestämmelser om elcyklar.....	127
4.2.5	Tillsyn och påföljder	127
4.3	Jämförelser av regleringen i Finland, Norge och Sverige...	128
4.3.1	Syftet med reglering av terrängkörning.....	128
4.3.2	Utgångspunkt förbud med generella undantag och möjligheter att bevilja dispens.....	129
4.3.3	Starkare reglering i Finland och Norge	129
4.3.4	Anläggande av leder är mer formaliserat i Finland och Norge	130
5	Några vanliga terrängmotorfordon	133
5.1	Inledning	133
5.2	Traktor – det vanligaste terrängmotorfordonet	133
5.2.1	Beskrivning av traktorn	133
5.2.2	Användningen av traktorn.....	134
5.3	ATV och UTV – terrängmotorfordon i olika skepnader...	135
5.3.1	Beskrivning av ATV och UTV	135
5.3.2	Användningen av ATV och UTV	136
5.4	Snöskoter	137
5.4.1	Beskrivning av snöskotern.....	137
5.4.2	Användningen av snöskotern	139
5.5	Skördare och skotare – terrängmotorfordon i skogsbruket.....	140
5.5.1	Skördare	140
5.5.2	Skotare	141
5.6	Enduro- och motocrossmotorcyklar.....	142

6	Bakgrund om terrängkörning på annans mark	145
6.1	Om kapitlet	145
6.2	Allemansrätt	145
6.2.1	Inledning	145
6.2.2	Straffstadganden i korthet	150
6.2.3	Uttalanden om allemansrätten i offentligt tryck under 1960-talet.....	151
6.2.4	Tidigare lagstiftning som berörde allemansrätten.....	153
6.2.5	Viss aktuell lagstiftning som berör allemansrätten.....	155
6.2.6	Uttalanden i doktrin om allemansrätten och färdselrätten	162
6.2.7	Viss praxis	167
6.2.8	Uttalanden om allemansrätten och färdselrätten i visst annat offentligt material	169
6.3	Något om fastighetsägares medgivande	171
6.3.1	Allmänna uttalanden	171
6.3.2	Uttalanden relaterade till terrängkörning	172
6.4	Något om begreppet sedvanerätt.....	174
6.5	Kort om grannelagsrätt.....	175
6.5.1	Allmänt.....	175
6.5.2	Färd över annans mark.....	177
6.6	Egendomsskyddet.....	177
6.6.1	Bakgrund i Europakonventionen	177
6.6.2	Stadgandet i regeringsformen	178
7	Utgångspunkter för en hållbar terrängkörning.....	183
7.1	Reformbehovet	183
7.2	Avgränsningar	185
7.3	Hållbar utveckling i korthet	186
7.3.1	Brundtlandrapporten.....	186
7.3.2	Hållbar utveckling i tre dimensioner.....	187

7.3.3	FN:s globala hållbarhetsmål	187
7.3.4	Hållbar utveckling i Sverige.....	187
7.4	En hållbar terrängkörning.....	190
7.4.1	En hållbar terrängkörning för en hållbar utveckling	190
7.4.2	Medel för en hållbar terrängkörning.....	191
7.4.3	Hållbar terrängkörning i förhållande till miljömålen.....	192
7.4.4	Hållbar terrängkörning i förhållande till friluftsmålen.....	193
7.5	Terrängkörningens påverkan på mark och miljö	193
7.5.1	Naturvårdsverkets uppdrag	193
7.5.2	Skador och störningar orsakade av trafiken	194
7.5.3	Skador orsakade av näringarna	196
7.5.4	Skador och störningar på näringarna	199
7.5.5	Övrig påverkan på djur och natur	200
7.5.6	Påverkan på friluftsliv	201
7.6	En enkel metod för en hållbar terrängkörning	202
7.6.1	Inledning.....	202
7.6.2	Metodens tre frågeställningar.....	202
7.6.3	Metodens tillämpning.....	202
7.7	Analys av förhållandet mellan regelverken	203
7.7.1	Inledning.....	203
7.7.2	Terrängkörningslagstiftningen, lokala trafikföreskrifter och miljölagstiftningen.....	203
7.7.3	Reglering kan ske på olika sätt, med viktiga skillnader.....	206
7.7.4	Analys av vissa begrepp i terrängkörningslagstiftningen.....	207
7.8	Olika behov ska tillgodoses	210
7.8.1	Allmänt	210
7.8.2	Bruka och tillvarata naturresurser	210
7.8.3	Friluftsliv, besöksnäring och boende i glesbygd	212
7.8.4	Statlig och kommunal verksamhet samt projektering och byggande m.m.	213

8	Överväganden och förslag	215
8.1	En ny lags syfte och tillämpningsområde.....	215
8.1.1	Syftet med lagen	215
8.1.2	Skydd för allmänna intressen.....	216
8.1.3	Enskilda intressen.....	216
8.1.4	Tillämpningsområdet	216
8.1.5	Lagstiftningen ska inte innehålla terrängtrafikregler	218
8.1.6	Författningarna om vägtrafikdefinitioner.....	218
8.2	En fortsatt separat lagstiftning.....	219
8.2.1	Inledning	219
8.2.2	Tre alternativ.....	219
8.2.3	Miljöbalkens syfte och tillämpningsområde	220
8.2.4	En egen lag med materiella bestämmelser.....	221
8.3	Terrängkörning på annans mark	224
8.3.1	Avgränsningar.....	224
8.3.2	Omfattar allemansrätten körning med motordrivet fordon i terräng?	224
8.3.3	Krävs fastighetsägarens medgivande för motordriven färd som inte är uttryckligen förbjuden?	230
8.3.4	Dagens terrängkörningslagstiftning	233
8.3.5	Vad bör en ny terrängkörningslag reglera i fråga om fastighetsägarens medgivande?	236
8.3.6	Närmare om kravet på medgivande.....	244
8.4	Ramarna för regleringen.....	251
8.4.1	Förbud och undantag i huvudsak oförändrade....	251
8.4.2	Hänsynsregel	258
8.4.3	Särskilt om isbelagda vattenområden	259
8.4.4	Definition av terräng.....	263
8.4.5	Definition av snötäckt mark	264
8.4.6	Betydelsen av EU-domstolens dom om vattenskoterförordningen för terrängkörning.....	265

8.5	Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda ..	267
8.5.1	Lokala lösningar	267
8.5.2	De statliga regleringsområdena	268
8.5.3	Överväganden och förslag	268
8.6	Styrning till leder och särskilda områden.....	269
8.6.1	De rättsliga förutsättningarna	269
8.6.2	Anläggande av skoterleder och särskilda områden för snöskoterkörning	275
8.6.3	Tvångsbestämmelser	277
8.6.4	Kostnader för att anlägga och underhålla snöskoterleder	283
8.6.5	Finansiering för anläggande och underhåll av snöskoterleder m.m.	284
8.6.6	Styrning av terrängkörning på barmark.....	288
8.6.7	Överväganden och förslag	290
8.7	Terrängkörning för personer med funktionsnedsättningar	297
8.7.1	Nulägesbeskrivning och probleminventering	297
8.7.2	Alternativ för att underlätta funktionsnedsattas terrängkörning.....	303
8.7.3	Överväganden och förslag	306
8.8	En effektivare tillsyn	312
8.8.1	Utredningsuppdraget.....	312
8.8.2	Naturvårdsvakter, jakt- och fisketillsynsmän	312
8.8.3	Tillsyn i praktiken	318
8.8.4	En effektivare tillsyn – en fråga om resurser, metoder och befogenheter.....	319
8.8.5	Överväganden och förslag	323
8.9	Straffbestämmelser	327
8.9.1	Inledning.....	327
8.9.2	Den nuvarande straffrättsliga regleringen	328
8.9.3	Normgivning och blankettstraffstadande.....	339
8.9.4	Överväganden och förslag	340

8.10	Tilläggsavgift	350
8.10.1	Inledning	350
8.10.2	Normgivning och sanktionsavgifter.....	351
8.10.3	Tilläggsavgift som sanktionsavgift	351
8.10.4	Överväganden och förslag	354
8.11	Överklagande	355
8.11.1	Från regeringen till domstol	355
8.11.2	Normbeslut och beslut i enskilda fall.....	357
8.11.3	Den nuvarande ordningen.....	359
8.11.4	Förvaltningsdomstol eller mark- och miljödostol?	363
8.11.5	Århuskonventionen.....	363
8.11.6	Överväganden och förslag	364
8.12	Ingen förändring av ansvariga myndigheter.....	368
8.13	Utredning om ersättning för skada	369
8.14	Fortsatt arbete för en hållbar terrängkörning	372
8.14.1	Ökade insatser för att reglera och kanalisera snöskoterkörningen	372
8.14.2	Skydd för känsliga områden.....	373
8.14.3	Se över terrängkörningen inom sektorslagstiftning	374
8.14.4	Fler statliga regleringsområden	375
9	Ikraftträdande och övergångsfrågor.....	377
9.1	Ikraftträdande	377
9.2	Övergångsfrågor	378
10	Konsekvensanalys.....	381
10.1	Problembeskrivning.....	381
10.2	Utredningens förslag	383
10.3	Konsekvenserna av förslaget om en ny terrängkörningslagstiftning.....	386
10.3.1	En tydligare lagstiftning med bestämmelser i rätt nivå	386

10.3.2	Hänvisningar till författningarna om vägtrafikdefinitioner	386
10.3.3	Möjligheten för funktionsnedsatta att få tillstånd att köra i barmarksterräng	387
10.3.4	Utökade befogenheter m.m. för naturvårdsvakter.....	388
10.3.5	Ett förtydligat ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning.....	389
10.3.6	Skoterledavgift, skoterledfond och tilläggsavgift	389
10.3.7	Behovet av att ta ut en skoterledavgift	390
10.3.8	Behovet av att kunna ta ut en tilläggsavgift.....	390
10.3.9	Ett rikt friluftsliv möjliggörs	391
10.3.10	Straffrättsliga aspekter	391
10.4	Konsekvenserna av övriga författningsförslag.....	392
10.4.1	Allmän skoterled införs som begrepp i allmänna trafikförfattningar	392
10.4.2	Definition av snötäckt mark.....	392
10.4.3	Definition av terräng.....	393
10.4.4	Åter möjligt att söka statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.....	393
10.4.5	Fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar.....	394
10.4.6	Behovet av att ta ut fordonsskatt	394
10.4.7	Fler kommunala regleringsområden	395
10.4.8	Bättre skyddsåtgärder	395
10.4.9	Naturvårdsvakter ska få begära att körkort m.m. överlämnas för kontroll.....	395
10.4.10	Ny sekretessbestämmelse	395
10.4.11	Ändrad bestämmelse om åtalsprövning.....	396
10.4.12	Ny rubricering av tagande av olovlig väg.....	396
10.5	Konsekvenserna av ett förtydligat krav på medgivande från fastighetsägare m.fl.	397
10.6	Miljömässiga konsekvenser.....	398
10.6.1	Allmänt	398
10.6.2	Miljömålen.....	399
10.6.3	Friluftsmålen	401

10.7	Ekonomiska konsekvenser	403
10.7.1	Intäkter.....	403
10.7.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner	404
10.7.3	Fordonsskatteuttaget	404
10.7.4	Skoterledavgiften	405
10.8	Företagsmässiga konsekvenser	405
10.8.1	Inledning	405
10.8.2	Snöskoterturism	406
10.8.3	Återförsäljare av snöskotrar och fyrhjulingar.....	407
10.8.4	Rennäringen.....	410
10.9	Sociala konsekvenser	411
10.9.1	Hälsokonsekvenser m.m.....	411
10.9.2	Minskade möjligheter till friåkning.....	411
10.9.3	Jämställdhet och jämlikhet.....	412
10.9.4	Tillgänglighet	412
10.9.5	Arbetsmarknad	413
10.10	Konsekvenser för kommuner och myndigheter	413
10.10.1	Kommuner	413
10.10.2	Kammarkollegiet	414
10.10.3	Länsstyrelser	415
10.10.4	Naturvårdsverket och Lantmäteriet	415
10.10.5	Polismyndigheten	416
10.10.6	Transportstyrelsen.....	417
10.10.7	Domstolar, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården	418
10.11	Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen	418
10.11.1	Allmänt.....	418
10.11.2	Offentlig service, kommunalt självstyre m.m.....	418
10.11.3	Brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	419
10.12	Alternativa lösningar och effekter av om ingen förändring sker	419
10.12.1	Alternativa lösningar	419
10.12.2	Ingen förändring – det s.k. nollalternativet	421
10.13	En samlad bedömning av förslagens konsekvenser	422

10.14	Ikraftträdande och informationsinsatser	423
10.14.1	Inledning.....	423
10.14.2	Ikraftträdande.....	423
10.14.3	Informationsinsatser.....	423
11	Författningskommentar	425
11.1	Förslaget till terrängkörningslag	425
11.2	Förslaget till lag om tilläggsavgift för terrängkörning	453
11.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	459
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.	460
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	461
11.6	Förslaget till lag om ändring i körkortslagen (1998:488) ..	462
11.7	Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)	463
11.8	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	465
11.9	Förslaget till terrängkörningsförfordning.....	466
11.10	Förslaget till förordning om tilläggsavgift förrängkörning.....	474
11.11	Förslaget till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)	477
11.12	Förslaget till förordning om ändring i indrivningsförfordningen (1993:1229)	477
11.13	Förslaget till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.....	477
11.14	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.	478

11.15 Förslaget till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)	478
11.16 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)	478
11.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner	480
11.18 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)	481
11.19 Förslag till förordning om ändring i militärtrafikförordningen (2009:212)	481
11.20 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)	481
Särskilda yttranden	483
Referenser	535
Bilaga	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:29	547

Sammanfattning

Uppdraget

Enligt direktiven 2018:29 ska en särskild utredare se över lagstiftningen för terrängkörning och lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Förslagen ska 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 ortsbor samt inom verksamheter som bl.a. rennärning, jordbruk, skogsbruk, jakt och besöksnäring.

Utredaren ska därutöver bl.a.

- lämna förslag som syftar till att underlätta för personer med bestående rörelsehinder att köra i terrängen med motordrivet fordon för att jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv,
- utreda om förhållandet mellan de regelverk som innehåller bestämmelser om terrängkörning behöver förändras eller tydliggöras,
- utreda och överväga den straffrättsliga regleringen vid otillåten terrängkörning och vid behov föreslå ändringar i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig reglering,
- utreda hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas.

Enligt direktiven ska utredaren även analysera, bedöma och tydliggöra vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i lag eller annan författning.

Direktiven återges i bilaga 1.

Utredningens utgångspunkter

Reformbehovet

Den nuvarande terrängkörningslagen (1975:1313) trädde i kraft den 1 januari 1976. Snöskotrar och terränghjulingar har sedan dess ökat kraftigt i antal. I slutet av 2018 fanns det cirka 328 000 snöskotrar och cirka 117 500 terränghjulingar registrerade i Sverige. Det ska jämföras med att 1975 fanns det totalt cirka 28 500 sådana fordon.

Snöskotrarna har inte bara ökat i antal, även deras genomsnittliga prestanda har ökat betydligt de senaste 15–20 åren. I dag finns det snöskotrar som kan köras i branter och annan kuperad terräng som äldre snöskotrar knappt kunde framföras i. På grund av utvecklingen på fordonsidan har körmönstren förändrats. Körningen i obanad terräng, s.k. friåkning, har under senare år ökat i omfattning och snöskotrar som är avsedda för sådan körning står i dag för större delen av de snöskotrar som säljs. De förändrade körmönstren har lett till ökade skador i naturen och för skogs- och jordbruk. Den ökade körningen har också lett till större olägenheter i form av buller och avgaser, även om fordonsutvecklingen går mot motorer med lägre buller- och avgasvärden. Snöskotern har utvecklats från att vara ett rent transportmedel och arbetsfordon till att användas som ett sportredskap där körningen i sig är syftet. Samtidigt förekommer den mer traditionella snöskoteranvändningen för såväl fritids- som yrkesbruk i betydande omfattning.

En ganska vanlig uppfattning, särskilt i de nordligaste länen, är att den som kör med snöskoter på väl snötäckt mark inte behöver fråga fastighetsägaren om lov för att köra på dennes mark. Mot bakgrund av att allemansrätten inte anses omfatta körning med motordrivet fordon på land, finns det en osäkerhet om vad som gäller för färdsel på annans mark. Kommuner, myndigheter, organisationer och fastighetsägare önskar ett förtydligande i frågan.

I terrängkörningslagen finns en rad förbud. Dessa gäller framför allt körning med motordrivet fordon på barmark som inte sker för jordbruks- eller skogsbruksändamål eller i rennaringen. Förbud gäller även terrängkörning på snötäckt mark i de delar av fjällområdet som är regleringsområden. I sådana områden är terrängkörning med terrängskotrar tillåten endast i begränsad till mycket starkt begränsad omfattning.

Trots förbuden förekommer i en betydande omfattning terrängkörning som är olaglig eller som i vart fall är oönskad av enskilda fastighetsägare eller andra rättighetshavare, t.ex. de som bedriver rennäring.

Den bristande efterlevnaden av reglerna har olika orsaker. En orsak är att lagen delvis är otydlig, eller i vart fall svår att läsa, i fråga om vad som är tillåten och vad som är förbjuden terrängkörning. En annan orsak är missuppfattningar om vad allemansrätten omfattar eller vad som faktiskt är terräng. Den bristande regelefterlevnaden bedöms även bero på otillräcklig tillsyn.

Den kraftiga ökningen av antalet snöskotrar och terränghjulingar, fordonens högre prestanda och en otillräcklig tillsyn innebär att åtgärder behövs för att minska påverkan på mark och miljö. Sedan terrängkörningslagen infördes har miljölagstiftningen skärpts i flera avseenden. Det gäller t.ex. kraven på att minska utsläpp av farliga ämnen och skadlig påverkan på miljön och inte minst kraven på en hållbar utveckling. Därutöver behöver rättsutvecklingen sedan 1970-talet i fråga om äganderätt och egendomsskydd beaktas.

Det nuvarande regelverket är inte anpassat till dagens situation med en ökad terrängkörning som innebär risk för konflikter mellan olika allmänna och enskilda intressen. Därför behövs en ny terrängkörningslagstiftning.

En hållbar terrängkörning

Vad som avses med hållbar terrängkörning är inte beskrivet. En hållbar utveckling och dess tre dimensioner, dvs. en utveckling som är miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar, är dock utgångspunkt för en ny lagstiftning. En hållbar terrängkörning är en del av arbetet för att nå det övergripande målet en hållbar utveckling. I utredningen har betydande vikt lagts på det som betonas i direktiven och en bedömning av hur olika förslag bidrar till att de relevanta miljökvalitetsmålen kan nås. Om det uppstår målkonflikter bör det miljömässiga intresset ges företräde. Ingen enskild omständighet ger en hållbar terrängkörning, utan olika delar sammantagna är det som resulterar i en terrängkörning som är miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar.

Användning av motordrivna fordon på barmark innebär i princip att det uppstår skador på mark och vegetation. Körning i barmarksterräng ska därför begränsas till verksamhet där motordrivna fordon måste kunna användas. Barmarkskörning kan därför generellt tillåtas endast för bl.a. jord- och skogsbruk, renskötsel samt samhällsviktiga funktioner som polis, sjukvård och räddningstjänst.

För att målet om en hållbar terrängkörning ska kunna nås behövs en effektiv tillsyn. Den ska därför kunna utövas i all terräng och de personer som rent faktiskt utövar tillsyn måste ha tillräckliga befogenheter att ingripa mot otillåten körning. Eftersom terrängkörning kan förekomma nästan överallt måste tillgängliga resurser användas effektivt utifrån lokala och regionala behov.

Snöskoterkörning ska kunna styras dit den orsakar minst skador och olägenheter. Det ska vara möjligt att reglera körningen så att den kanaliseras till leder och särskilda områden. Lagstiftningen ska ge utrymme för lokala lösningar som utgår från de behov som finns i den enskilda kommunen eller orten. Det förutsätter en ekonomiskt hållbar modell för anläggande och underhåll av skoterleder.

Även utan ett uttryckligt författningsstöd kan en fastighetsägare bestämma om andra får använda motordrivna fordon på dennes mark. En fastighetsägare kan på så sätt förhindra skador på mark och vegetation. Ett förtydligande av fastighetsägarens rätt att neka annans terrängkörning är en del av en hållbar terrängkörning.

Terrängkörningens påverkan på mark och miljö

Naturvårdsverket har gjort en analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv. Resultatet av analysen, som redovisades till Miljödepartementet i en skrivelse i maj 2019, ingår som en del i utredningens underlag.

Data från miljöövervakningsprogrammet Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS) har visat att flest körspår i terrängen har observerats på produktiv skogsmark. Det är mest sannolikt att större delen av spåren kommer från de maskiner som används i storskaligt skogsbruk. Spåren var fler i söder än i norr, där färre spår observerades speciellt i fjällnära produktiv skog.

I NILS-studien observerades näst mest spår från terrängkörning på jordbruksmark, men på mindre än halva nivån jämfört med pro-

duktiv skogsmark. Dessa spår härrörde till större delen från jordbrukets användning av motordrivna fordon.

Våtmarker låg på en något lägre nivå än jordbruksmark när det gäller observerade körspår. Körspåren var fler i norra Sverige, inklusive fjällområdet, än i södra Sverige. Beträffande påverkan på våtmarker i södra Sverige fanns det dock otillräckliga data.

Lägst antal körspår observerades på bl.a. skogsimpediment, kalvfjäll och stränder. Antalet körspår var minst i fjällområdet och störst i södra Sverige, men en specialstudie över en längre tidsperiod i fjällområdet har visat att för framför allt myrar har det skett en kraftig ökning av körspåren.

I NILS-undersökningen togs det inte hänsyn till vegetationsförändringar av isbränna under snöskoterspår, utan undersökningen gällde i huvudsak spår efter barmarkskörning. Det var relativt få körspår i terrängen i fjällområdet och flest körspår på jord- och skogsbruksmark i södra Sverige.

Terrängkörning påverkar mark och vegetation i form av körspår och slitage. Även djur, människor och miljön påverkas genom bl.a. buller och avgaser, men även det rent visuella påverkas av fordonsrörelser. Landskapsbilden och förutsättningarna för att ta sig fram i terräng, t.ex. på grund av djupa körspår från skogsmaskiner, kan också påverkas av terrängkörning.

Näringar påverkas främst av snöskoterkörning. I skogsbruket handlar det om att skogsplantor knäcks eller skadas. Skador uppstår i form av plantdödighet, försenad tillväxt eller kvalitetsförluster på virket på de träd som överlever. För jordbruket innebär snöskoterkörningen att snön packas, vilket kan ge isbränna på grödan så att den skadas och dör. Ogräs kan komma in på områdena, vilket kan ge sämre foderkvalitet på vallväxter. Snöskoterkörning i vägdiken kan leda till att islossningen i diken försenas, varvid dräneringsfunktionen försämras. Vårbruket kan därmed försenas på olika sätt.

Snöskoterkörning innebär ofta stora störningar för rennäringen. Under kalvningstiden, från slutet av april till början av juni, är renarna mycket störningskänsliga. Renhonan kan kasta kalven hon bär på (missfall) eller lämna en nyfödd kalv på grund av störningar. Renarna kan också fly undan störningar. Vid en flykt under framför allt vintertid vållas renen bl.a. stora energiförluster, vilket kan leda till svårigheter att överleva. Skoterspår kan leda till att renarna sprider sig efter sådana spår eftersom det är lättare för dem att förflytta

sig på packad snö. Renhjorden skingras därigenom och renskötarna får ett merarbete med att föra samman hjorden igen.

Snöskoterkörning packar samman snön vilket kan göra det svårare för djur i allmänhet att komma åt föda under den packade snön. Även djur såsom smågnagare, vilka lever i utrymmet mellan barmark och snötäcke, påverkas negativt av att snön packas samman.

För den som går på tur på skidor kan terrängkörning påverka friluftsupplevelsen genom buller och avgaser. Fotvandrades upplevelse påverkas av att landskapet förändras av körspår och markslitage. På vandringsleder kan skador uppstå och ge försämrad tillgänglighet.

Överväganden och förslag

Inledning

Utredningen lämnar författningsförslag och andra förslag som sammantaget ger förutsättningar för en hållbar terrängkörning. Avvägningar har gjorts mellan olika allmänna och enskilda intressen. Förslagen bedöms vara förenliga med de nationella miljökvalitetsmålen.

Det har inte varit möjligt att kvantifiera vad som menas med en hållbar terrängkörning. Utredningen visar däremot att det sedan mitten av 1970-talet har skett stora förändringar i antalet snöskotrar och terränghjulingar, typerna av fordon och användningen av dessa. Detta har lett till ett större tryck på miljön och på enskildas egendom, med ökade konflikter mellan terrängkörning, näringar, fastighetsägare och traditionellt rörligt friluftsliv. Dessa konflikter har i stor utsträckning lokal karaktär. Till detta kommer en osäkerhet om vad som gäller i frågan om allemansrätten omfattar snöskoterkörning som sker utan risk för skada och om fastighetsägarens medgivande krävs för att få använda motordrivet fordon på annans mark.

Avsaknaden av en reglering i frågan om fastighetsägarens medgivande, tillsammans med att den nuvarande lagen i regel medger snöskoterkörning även utanför leder, är sannolikt en viktig förklaring till den ökade snöskoterkörningen i främst norra Sverige. Det har utvecklats vanor och beteenden som innebär att snöskotrar körs i vidare områden och i allt svårare terräng än tidigare. I Naturvårdsverkets skrivelse redovisas att sådan snöskoterkörning har en negativ påverkan på djur, natur och friluftsliv. De som följer regler och kör längs skoterleder orsakar däremot få skador och störningar. En

vanlig synpunkt är att de flesta kör snöskoter på ett ansvarsfullt sätt, även i obanad terräng, men att buskörningen har ökat och att man vill ha bättre ordning och reda.

Trots snöskoterkörningens ökade påverkan på miljön har det i utredningen sammantaget framkommit endast ett svagt stöd för ett generellt förbud mot snöskoterkörning utanför led och särskilt utpekade områden för friåkning. Utredningen har beaktat detta, liksom behovet av att köra motordrivet fordon i terräng för orsbor, i olika näringar och för jaktändamål. Vid en avvägning mellan olika anspråk och behovet av att skydda djur, natur och det icke motorburna friluftslivet, finns det inte stöd för några större förändringar i de grundläggande reglerna om terrängkörning på snötäckt mark. För att kunna nå en hållbar terrängkörning behövs det andra förslag än långtgående förbud för körning på snötäckt mark.

Utredningen föreslår därför ökade möjligheter att kanalisera snöskoterkörning till leder, en ökad finansiering på området genom bl.a. en ny skoterledavgift, en effektivare tillsyn och en skärpt straffrättslig reglering. Det behövs ytterligare åtgärder för att förbättra skyddet i känsliga miljöer och därför föreslås bl.a. flera uppdrag till myndigheter.

Syfte och tillämpningsområde

Lagen ska syfta till att främja en hållbar användning av motordrivet fordon i terräng och bör ha i allt väsentligt samma tillämpningsområde som den gällande lagen.

Lagen föreslås gälla användning av motordrivet fordon i terräng. Med användning av motordrivet fordon avses körning, stannande eller parkering. Lagen ska dock inte gälla stannande eller parkering i terräng som kan medföra felparkeringsavgift.

Terrängkörningslagen föreslås även i fortsättningen vara en egen lag och inte inordnas i miljöbalken.

Tydliggörande i frågan om fastighetsägarens medgivande krävs för körning på annans mark

Utredningen konstaterar att allemansrätten inte omfattar motor-driven färd på land. Förslaget till terrängkörningslag, i likhet med nuvarande lag, medger i huvudsak körning på snötäckt mark utanför jordbruksområden, plant- eller ungskog eller andra särskilt reglerade områden. Det behöver därför förtydligas vad som gäller i fråga om fastighetsägarens medgivande för snöskoterkörning utanför sådana områden på annans mark. Ett sådant förtydligande har också efterfrågats från många håll. Utredningens slutsats i frågan är att fastighetsägarens medgivande krävs för sådan körning med motordrivet fordon på land som medges enligt terrängkörningslagen. I förekommande fall kan även medgivande behövas från annan särskild rättighetshavare vars rättighet kan påverkas menligt av terrängkörningen. Formerna för medgivande kan inte närmare anges, utan man är hänvisad till allmänna avtalsrättsliga principer.

Terrängkörningslagen bör dock även i fortsättningen tillgodose huvudsakligen allmänna intressen. Därför bör lagen inte uttryckligen ange att fastighetsägarens medgivande krävs för sådan motor-driven färd i terräng på land som inte är förbjuden i lagen. Vid denna bedömning beaktas de konsekvenser ett lagreglerat krav kan få för bl.a. orsbors behov av att kunna använda snöskoter för vinteraktiviteter, såsom utflykter, fiske och annat friluftsliv. Det är svårt att förena ett önskemål om att bl.a. orsbor ska ha möjlighet till fri snöskoterkörning med att i själva lagen kräva fastighetsägarens medgivande. Det finns farhågor för att ett sådant lagkrav, som knyts till en straffbestämmelse, i praktiken skulle innebära ett hinder mot fri snöskoterkörning. En straffbestämmelse skulle visserligen behöva vara begränsad till skadlig snöskoterkörning. Men det är många gånger svårt för en enskild skoterförare att avgöra om körningen är skadlig eller inte. Redan risken för att bli anmäld till polis kan vara avhållande för den enskilde. Ett lagreglerat krav på fastighetsägarens medgivande framstår därför inte som lämpligt med hänsyn till de konsekvenser det kan få för bl.a. orsbors behov av att kunna köra med motordrivna fordon i terräng. Det förtydligande som görs genom den redovisade slutsatsen i frågan om medgivande bedöms vara tillräckligt för att ge fastighetsägare stöd för att kunna begränsa snöskoterkörning som kan skada marken eller annars inte är önskvärd.

Det innebär att frågan om fastighetsägarens medgivande får hanteras i ett civilrättsligt sammanhang och mot bakgrund av den relevanta straffrättsliga regleringen. Vad som gäller i frågan kan ytterst komma att prövas och avgöras i domstol. Med hänsyn till behovet av ett tydliggörande i frågan bör Lantmäteriet eller Naturvårdsverket få i uppdrag att ta fram en vägledning i frågan om medgivande från fastighetsägare m.fl.

Förbud och undantag i huvudsak oförändrade

Det ska vara fortsatt otillåtet att köra med motordrivet fordon på barmark. Körning i vissa näringar, som t.ex. för jord- och skogsbruksändamål, ska alltså vara tillåten.

På snötäckt jordbruksmark och snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog ska terrängkörning fortsatt vara otillåten, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada.

Inom ett regleringsområde är det inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng annat än på snötäckt mark på allmän skoterled.

Det föreslås ett flertal undantag från vad som utgör otillåten körning. Dessa undantag motsvarar huvudsakligen vad som stadgas i dagens terrängkörningslag och terrängkörningsförordning.

Körning med stöd av ett undantag, eller dispens i ett enskilt fall, utesluter inte att det ur ett civilrättsligt perspektiv kan behövas medgivande från fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare.

En ändring i hänsynsregeln i 2 kap. 1 § fjärde stycket trafikförordningen (1998:1276) innebär att paragrafen ska gälla körning på all mark, inte bara annans mark. Enligt förslaget ska alltså en terrängtrafikanter anpassa sin färdväg och hastighet samt sitt färdssätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på mark eller växtlighet undviks.

Bestämmelserna i den föreslagna terrängkörningslagen ska gälla även fastighetsägaren själv, i likhet med dagens reglering.

Ökade möjligheter att reglera och kanalisera snöskoterkörning

Kommunernas möjligheter att reglera och kanalisera snöskoterkörning förtydligas i förslaget till ny terrängkörningslag. För en ökad reglering och kanalisering av snöskoterkörning ska det åter bli möj-

ligt för kommuner att söka statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. Ett sådant stöd fanns i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, vilket ledde till att det anlades en del allmänna skoterleder. Bidragsstödet föreslås bli permanent.

Förslaget om statsbidrag ska finansieras genom att det införs en fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar. Fordonsskatten föreslås uppgå till samma årliga belopp som gäller för motorcyklar, för närvarande 180 kronor. Utredningen har gjort beräkningar som bygger på det genomsnittliga antalet snöskotrar och terränghjulingar i trafik under 2018 och funnit att en fordonsskatt för dessa fordon skulle ge cirka 50 miljoner kronor i årliga intäkter. Bedömningen är att en finansiering genom ett fordonsskatteuttag för terrängskotrar kommer att täcka behoven mer än väl.

Det ska införas ett statligt skoterkort och en avgift på 300 kronor per kalenderår för att få köra terrängskoter på allmän skoterled. Den som kör på allmän skoterled utan att ha betalat avgiften kan påföras en tilläggsavgift på 1 000 kronor. Avgifterna för skoterkortet ska bilda en fond ur vilken kommuner och andra som svarar för drift av skoterleder m.m. kan söka bidrag till reparationer och underhåll.

Alla som kör terrängskoter på allmän skoterled i Sverige ska betala avgiften för att få köra på en sådan led. Utredningen har gjort en beräkning som bygger på ett antagande om att cirka 300 000 inhemska och utländska snöskoteråkare skulle lösa det svenska skoterkortet. Denna visar att cirka 90 miljoner kronor per år skulle läggas till fonden. Förslaget är att fonden förvaltas av Kammarkollegiet och att bidrag ur fonden beslutas av Naturvårdsverket. Skoterkortet och fonden bygger på samma modell som gäller för det statliga jaktkortet. Den föreslagna avgiften för skoterkortet är för övrigt samma belopp som gäller för jaktkortet.

Länsstyrelserna föreslås få en möjlighet att förbjuda eller begränsa terrängkörning i områden som är särskilt känsliga från naturvårdssynpunkt. Det kan gälla bl.a. våtmarker, såsom myrar, eller områden som inrymmer föryngringar för hotad fauna, t.ex. fjällräv.

För anläggande av allmän skoterled ska som tidigare krävas markägarens medgivande. Det förekommer att enskilda markägare motsätter sig att en allmän skoterled anläggs, vilket kan medföra att en skoterled blir längre än vad den annars hade behövt bli eller att anläggandet av leden på andra sätt försvåras och fördröjas. Frågan är om det ska införas bestämmelser i en terrängkörningslag om att fastigheter

ska kunna tas i anspråk med tvång för anläggande av allmän skoterled. Sådana särskilda bestämmelser kräver i princip att det behövs på grund av angelägna allmänna intressen. Utredningen anser att de allmänna intressena inte är tillräckligt starka för att motivera en sådan reglering. Vid den bedömningen beaktas att det finns annan lagstiftning, t.ex. fastighetsbildningslagen (1970:988), som gör det möjligt att ta i anspråk fastigheter för angelägna intressen.

Nuvarande bestämmelser för att reglera och kanalisera terrängkörning gäller i princip endast snötäckt mark och snöskoterkörning. Frågan har väckts om det bör införas bestämmelser för reglering och kanalisering av terrängkörning på barmark. Körning med motordrivna fordon i barmarksterräng ger emellertid så gott som alltid skador på mark och vegetation. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt med bestämmelser om leder och friåkning på barmark i en terrängkörningslag. Den som vill inrätta en anläggning för terrängkörning med motordrivna fordon på barmark får använda sig av de bestämmelser som finns för anläggande av motorbana.

En effektivare tillsyn

Utredningen föreslår ett förtydligat ansvar för tillsynsvägledning och tillsyn. Naturvårdsverket ska som central myndighet ge tillsynsvägledning till länsstyrelser och kommuner. Länsstyrelserna ska dels utöva operativ tillsyn med naturvårdsvakter i de statliga regleringsområdena i fjällområdet, dels ge tillsynsvägledning till kommunerna i länet. En kommun ska ha operativ tillsyn med naturvårdsvakter över terrängkörning i kommunen.

Det föreslås således att tillsyn över terrängkörning ska kunna utövas även utanför de statliga regleringsområdena i fjällvärlden. Naturvårdsvakter får utökade befogenheter för sin operativa tillsyn. En naturvårdsvakt får därmed rätt att avvisa den som kör i terräng med motordrivna fordon på ett olagligt sätt, rätt att begära att beslut om dispenser för terrängkörning visas upp, rätt att begära att körkort m.m. överlämnas för kontroll, rätt att ge anvisning för trafiken, rätt att kontrollera att skoterledavgiften har betalats och rätt att påföra tilläggsavgift då någon kör på en allmän skoterled utan att ha betalat skoterledavgiften. En naturvårdsvakt ska även ha en skyldighet att rapportera till polis eller åklagare vid misstanke om brott.

Om någon kör på en allmän skoterled utan att ha betalat den obligatoriska skoterledavgiften och detta visar sig vid en kontroll, ska en naturvårdsvakt eller en polisman överlämna en uppmaning om att betala en tilläggsavgift till den betalningsskyldige. En sådan betalningsuppmaning kan ha form av en gul remsa som numera förekommer då någon har felparkerat eller inte har betalat parkeringsavgiften. Kammarkollegiet ska få en underrättelse om att en betalningsuppmaning om tilläggsavgift har utfärdats. Kollegiet ska bevaka att påförda tilläggsavgifter betalas. Om det inte sker ska myndigheten begära indrivning.

Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram ett informationsmaterial om den nya lagstiftningen. Naturvårdsverket föreslås även få i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten och länsstyrelserna ta fram en handledning om tillsyn över terrängkörning.

Skärpt straffrättslig reglering

Straffet för brott mot terrängkörningslagen skärps. Brott mot lagen eller mot förbud eller föreskrift som har meddelats av regeringen ska kunna föranleda böter eller fängelse i högst sex månader (otillåten terrängkörning). Överträdelse av föreskrift som kommun eller myndighet har meddelat med stöd av lagen ska fortsatt föranleda böter (terrängkörningsförseelse). De subjektiva rekvisiten ska alltså vara uppsåt eller oaktsamhet. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. En gärning ska inte heller kunna föranleda straffansvar om den kan leda till att en tilläggsavgift tas ut enligt den föreslagna lagen om tilläggsavgift för terrängkörning. Till ansvar enligt terrängkörningslagen ska det vidare inte dömas om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Brottet tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken ska i stället rubriceras olovligt tagande av färdväg för att bättre motsvara innebörden av straffstadgandet. Vidare ska bestämmelsen om åtalsprövning i 12 kap. 6 § brottsbalken ändras så att den inte längre omfattar brottet tagande av olovlig väg.

Tillstånd för personer med funktionsnedsättning

Det ska införas en möjlighet för de som har en funktionsnedsättning som innebär en varaktigt nedsatt förmåga att förflytta sig på egen hand att söka tillstånd att köra i barmarksterräng med motordrivet fordon för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv. Tillståndet ska inte gälla jordbruksmark eller skogsbruksmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att användningen av motordrivet fordon kan ske utan risk för skada på marken eller skogen. Vidare ska tillståndet inte innebära något undantag från vad som gäller för körning i områden som skyddas enligt särskild reglering.

Transportstyrelsen får ansvaret för att pröva ansökningar om tillstånd för funktionsnedsatta.

Fortsatt arbete för en hållbar terrängkörning

Det underlag som ligger till grund för utredningens förslag utgörs av ett skriftligt material, inklusive Naturvårdsverkets skrivelse om terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv, och av de omfattande synpunkter som lämnats av utredningens experter och i samband med bl.a. utredningens resor. Kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda har lämnat sin syn på de nuvarande problemen och vad som behövs för att åtgärda dessa. Framförda synpunkter har varit oförenliga i flertalet av de huvudfrågor som ingår i utredningens uppdrag. Detta framgår också av de särskilda yttranden som lämnats av flertalet av utredningens experter. De skilda uppfattningar som framkommit gäller bl.a. problembilden, lagens syfte, regleringen som rör de areella näringarna, finansieringen av fler och bättre snöskoterleder samt organisationen för en effektiv tillsyn. Under utredningen har därutöver omfattande tid lagts på att diskutera frågan om det krävs fastighetsägarens medgivande för att köra snöskoter på annans mark.

Bristen på samsyn under utredningen har begränsat utrymmet att lämna mer långtgående förslag i syfte att nå en hållbar terrängkörning. De författningsförslag som lämnas ger sammantaget bättre förutsättningar än i dag för att nå en hållbar terrängkörning. Men det står klart att det behövs ett fortsatt arbete.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att myndigheter får följande uppdrag för att kunna nå en hållbar terrängkörning.

Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser får i uppdrag att ta fram handböcker och informationsmaterial riktat till kommunerna för att ge möjlighet till en långsiktigt ökad kanalisering av snöskoterkörning, en god standard på skoterleder och ökade skyddsåtgärder för känslig mark. Kommuners arbete med att skapa en god infrastruktur för snöskoterkörning ska underlättas genom råd och utbildning om finansiering och goda exempel på leder, friåkningsområden, kommunala regleringsområden och skydd av natur. Med hänsyn till tillgängliga resurser är det rimligt att anta att en allmänt förbättrad infrastruktur för snöskoterkörning kan vara på plats först efter arbete på längre sikt genom en kontinuerlig samverkan mellan de statliga myndigheterna, kommunerna och berörda aktörer.

Naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans med berörda länsstyrelser lämna förslag på förtydliganden av befintliga och eventuellt nya gränsdragningar för regleringsområdena i fjällområdet.

Länsstyrelserna får i uppdrag att se över behovet av förbud eller begränsningar för användning av motordrivet fordon i terräng avseende områden som är särskilt känsliga från naturvårdssynpunkt.

Skogsstyrelsen och Sametinget får 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.

Ny utredning om ersättning för skada

Naturvårdsverket och Kammarkollegiet får tillsammans i uppdrag att utreda om det finns behov av en reglering som ger möjlighet till ekonomisk kompensation ur skoterledfonden för skador orsakade av terrängkörning och, om ett sådant behov kan identifieras, föreslå en modell och kriterier för att sådan ersättning ska utgå.

Förtydliganden och andra förändringar i lagstiftningen

Begreppet terräng ska avgränsas och på så sätt bli tydligare. Terräng ska genom definition få innebörden av ett område, som inte är väg, på land eller på isbelagt vatten.

Snötäckt mark ska definieras som mark som är täckt av ett snölager som har sådan bärighet att ett motordrivet fordon's hjul, band, medar eller liknande inte kommer i kontakt med marken vid körning. Barmark blir då motsatsen till snötäckt mark, dvs. mark där det inte finns någon snö alls eller där snön inte bär fordonet på sätt som krävs för att marken ska anses vara snötäckt.

Allmän skoterled ska införas som begrepp i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Betydelsen ska vara en i terräng markerad vinterled där terrängmotorfordon och terrängsläp enligt särskild utmärkning får framföras när marken är snötäckt.

För ärenden om tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta ska införas en bestämmelse om sekretess.

Det bör inte göras någon förändring av vilka instanser som prövar överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen.

Förslagens konsekvenser

Förslagen om finansiering för anläggande och underhåll av allmänna skoterleder och särskilda områden kommer att innebära att fler ledsystem och särskilda områden anläggs. På så sätt kommer snöskoterkörningen i större utsträckning än i dag att kanaliseras till områden där risken för skador och olägenheter är mindre. Ett bättre ledsystem kan leda till ökad snöskoterturism. En ökad kanalisering utgör också ett bidrag till att uppnå miljömålen. Det blir tydligare att det är en kommunal angelägenhet att reglera snöskoterkörning.

Ett förtydligande av allemansrättens gränser och kravet på fastighetsägarens medgivande stärker allemansrätten till sitt positiva innehåll. Förtydligandet ger fastighetsägare stöd för att hindra oönskad snöskoterkörning. En förutsägbarhet i dessa frågor gynnar även företagande.

En ökad kanalisering till leder kan göra att försäljningen av snöskotrar för friåkning minskar. Det kommer dock fortsatt att finnas möjligheter till friåkning, inte minst i särskilda områden inrättade för detta ändamål, varför minskningen inte bedöms bli betydande.

Personer med funktionsnedsättningar kommer i större utsträckning än i dag att kunna få tillgång till naturen med hjälp av motordrivet fordon.

Skärpningen av straffet för brott mot terrängkörningslagen kan få ett normerande värde på sikt. I viss mån kan skärpningen även avskräcka från vidare brottslighet.

Ett tillsynsansvar när det gäller terrängkörning blir en ny uppgift för kommunerna och kan komma att innebära vissa ökade kostnader för personal. Drift och underhåll av allmänna skoterleder bedöms inte belasta kommunerna i någon större utsträckning eftersom bidrag kan sökas ur den fond som föreslås.

Länsstyrelserna, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och Transportstyrelsen får nya eller utökade uppgifter. De statliga myndigheternas uppgifter bör i huvudsak klaras av inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet.

Utredningens förslag bedöms sammantaget ge förutsättningar för att nå en hållbar terrängkörning. Den bedömningen bygger på dels förslaget till ny lagstiftning, dels ett långsiktigt arbete hos myndigheter, kommuner och berörda aktörer med att reglera och kanalisera snöskoterkörningen. Vidare förutsätter en hållbar körning på barmark dels ett fortsatt arbete hos berörda myndigheter och de areella näringarna, dels en finansiering för att bl.a. öka tillsynen genom fler naturvårdsvakter med ökad behörighet. Med hänsyn till det ökade antalet fyrhjulingar bedöms det bli svårt att minska skadorna på mark och miljö, om inte åtgärder vidtas mot den olagliga körningen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Författningsförslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Beslut enligt den upphävda lagen om föreskrifter om undantag från förbud, eller som meddelats i särskilt fall, ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll. Vidare ska beslut enligt den upphävda lagen om föreskrifter om förbud eller begränsningar fortsatt gälla enligt sitt innehåll.

Bilaga 1–16 till den upphävda förordningen, vilka är de statliga regleringsområdena i fjällområdet, ska införas som bilagor till den nya förordningen. Beslut och föreskrifter som har meddelats enligt den upphävda förordningen ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till terrängkörningslag

Härigenom föreskrivs följande.

Syfte

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att främja en hållbar användning av motordrivet fordon i terräng.

Tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller användning av motordrivet fordon i terräng. Med användning menas körning, stannande eller parkering. I fråga om stannande eller parkering gäller lagen dock inte sådan terräng som avses i 3 kap. 48 § trafikförordningen (1998:1276) eller om det med stöd av samma förordning har meddelats lokala trafikföreskrifter om stannande eller parkering.

Gemensamma bestämmelser

3 § Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag eller från bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, gäller den bestämmelsen.

4 § Beteckningar som används i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

5 § Bestämmelser om användning av motordrivet fordon i terräng kan även finnas för områden som skyddats enligt 7 kap. miljöbalken.

Barmark

6 § Det är inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng som utgörs av markområde som inte är snötäckt (barmark).

Motordrivet fordon får trots första stycket stannas eller parkeras i anslutning till väg.

Snötäckt mark

7 § Det är inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng som utgörs av

1. snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog vars medelhöjd över snötäcket är lägre än två meter, om det inte är uppenbart att användningen kan ske utan risk för skada på skogen, eller

2. snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att användningen kan ske utan risk för skada på marken.

Regleringsområden i fjällområdet

8 § Regeringen får föreskriva att delar av fjällområdet är regleringsområden.

Inom ett regleringsområde är det inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng som utgörs av barmark. Inte heller är sådan användning av motordrivet fordon tillåten på snötäckt mark utanför allmän skoterled.

9 § Endast skoterled som är allmän (allmän skoterled) får finnas inom ett regleringsområde.

Allmänna undantag

Jordbruk och skogsbruk

10 § Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng för jordbruks- eller skogsbruksändamål.

Hämtning av vilt

11 § Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas för hämtning av fälld björn, älg eller hjort, eller fällt vildsvin eller mufflonfår, till lämpligast belägna bilväg samt vid arbete inom vilthägn i direkt samband med uppfödning av djurart för vilket hägnet är avsett.

Enskilda utfartsleder, skötselarbete m.m.

12 § Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas på enskilda utfartsleder eller andra sådana enskilda färdleder i terräng som är avsedda för motorfordonstrafik.

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ användas

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

2. för skötsel- och anläggningsarbete inom park-, idrotts- eller friluftsområden, och

3. på golfbanor.

Samhällsviktig verksamhet m.m.

13 § Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng av

1. statliga eller kommunala tjänstepersoner i tjänsteärende eller uppdragstagare i det allmännas tjänst vid uppdragets utförande,

2. läkare, legitimerade sjuksköterskor, barnmorskor eller veterinärer i yrkesutövning,

3. fjällräddningen, och

4. av räddningstjänst.

14 § Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng vid

1. projektering, byggande, rivning eller nedmontering, underhåll och skötsel av kraft-, gas-, vatten- eller avloppsledningar samt radio- eller teleanläggningar,

2. projektering, byggande, rivning eller nedmontering, underhåll och skötsel av vägar, järnvägar eller andra anläggningar för spår-bunden trafik, eller anläggningar för luftfart eller sjöfart, eller led för fordon eller gående, och

3. transport av sjuka personer till läkare eller sjukvårdsinrättning eller i andra jämförliga trängande fall.

Renskötsel

15 § Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng vid uppförande, underhåll och rivning eller nedmontering av renskötseplanläggning 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.

Boende i regleringsområde

16 § Den som är fast bosatt inom ett regleringsområde får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket använda motordrivet fordon för körning närmaste lämpliga färdväg mellan bostaden inom området och regleringsområdesgräns.

Den som är fast bosatt inom ett regleringsområde får använda sådant motordrivet fordon i terräng som får framföras på allmän skoterled för körning närmaste lämpliga väg mellan bostaden och allmän skoterled eller gränsen för regleringsområdet.

Skoterledavgift

17 § Den som på en allmän skoterled använder sådant motordrivet fordon som får användas på allmän skoterled är skyldig att betala en årlig avgift (skoterledavgift).

Regeringen får meddela föreskrifter om skoterledavgiftens storlek.

18 § Skyldigheten att betala skoterledavgift gäller inte för sådan användning av motordrivet fordon som avses enligt 13 § eller 14 § 3.

Skoterledfonden

19 § Avgifter enligt 17 § ska bilda en fond (skoterledfonden).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skoterledfonden.

Tillsyn

20 § För tillsyn över att bestämmelserna i denna lag efterlevs får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter. Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillsynen.

21 § En naturvårdsvakt eller en polisman får

1. avvisa den som kör med motordrivet fordon i terräng utan att ha rätt till det,

2. begära att den som använder motordrivet fordon i terräng överlämnar körkort, traktorkort eller förarbevis för kontroll,

3. begära att den som har medgetts undantag från bestämmelser i denna lag visar upp beslutet om undantaget, och

4. kontrollera att den som använder motordrivet fordon på allmän skoterled har betalat skoterledavgiften.

22 § Bestämmelser om att en naturvårdsvakt eller en polisman ska ta ut tilläggsavgift för terrängkörning om någon använder motordrivet fordon på en allmän skoterled utan att ha betalat skoterled-

avgiften finns i lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

En naturvårdsvakt ska anmäla överträdelser av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

23 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter och om deras utrustning.

Tillstånd för funktionsnedsatta

24 § Tillstånd att använda motordrivet fordon i terräng ska på ansökan till den myndighet regeringen bestämmer meddelas för de som på grund av funktionsnedsättning, som inte endast är tillfällig, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand och som för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv behöver använda motordrivet fordon för att ta sig fram i terräng.

Tillståndet gäller terräng som inte

1. är snötäckt, eller
2. utgörs av jordbruksmark eller skogsbruksmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att användningen av motordrivet fordon kan ske utan risk för skada på marken eller skogen.

Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning.

Om sökanden behöver ledsagare ska tillståndet även gälla ledsagaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för ansökan om tillstånd.

25 § Tillstånd enligt 24 § undantar inte från vad som är föreskrivet i 8 § andra stycket.

Tillstånd enligt 24 § ger inte heller rätt att

1. använda motordrivet fordon inom ett område som omfattas av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken i större utsträckning än vad som är förenligt med bestämmelserna för området,

2. använda motordrivet fordon inom ett område för vilket det har meddelats föreskrifter enligt 32 § i större utsträckning än vad som är förenligt med bestämmelserna för området, eller

3. använda motordrivet fordon i strid med bestämmelserna i trafikförordningen (1998:1276) eller föreskrifter meddelade med stöd av den förordningen.

26 § Ett tillstånd enligt 24 § gäller i hela landet under viss tid, dock längst fem år.

27 § Ett tillstånd enligt 24 § får återkallas av den myndighet regeringen bestämmer om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns, eller om tillståndshavaren på ett betydande sätt har brutit mot bestämmelser i denna lag eller annan författning.

Vid återkallelse på grund av brott ska det bestämmas en tid inom vilken ett nytt tillstånd inte får meddelas. Tiden ska bestämmas till längst ett och högst tre år.

Ansvar

28 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 6–8 §§ eller mot förbud eller föreskrift som har meddelats av regeringen med stöd av denna lag döms för *otillåten terrängkörning* till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Inte heller ska det dömas till ansvar enligt första stycket om gärningen kan leda till en tilläggsavgift enligt lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

29 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrift som har meddelats av myndighet eller kommun med stöd av denna lag döms för *terrängkörningsförseelse* till böter.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

30 § Till ansvar enligt 28 eller 29 §§ döms det inte om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Allmänna bemyndiganden

31 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller beslut i ett enskilt fall om undantag från bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen, om det finns särskilda skäl. Regeringen får även föreskriva att en kommun får besluta om undantag i ett enskilt fall, om det finns särskilda skäl.

Regeringen får föreskriva att undantag inom regleringsområde får meddelas, om det finns synnerliga skäl.

32 § Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan användning av motordrivet fordon i terräng inom visst område som i annat fall än som avses i 6 eller 7 §§ kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Regeringen får även föreskriva att en kommun får meddela sådana föreskrifter.

Föreskrifter enligt första stycket får inte innebära något onödigt hinder för användning av motordrivet fordon som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

33 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna lag.

Allmän skoterled och friåkningsområden

34 § Inom ett regleringsområde får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om en allmän skoterled eller att en sådan led ska dras in.

Inom annat område får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om en skoterled ska vara allmän eller om en sådan led ska dras in. Regeringen får även föreskriva att en kommun får besluta om allmän skoterled eller att en sådan led ska dras in.

För beslut om allmän skoterled krävs att berörd fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare har lämnat sitt medgivande.

Medgivande från annan särskild rättighetshavare enligt tredje stycket krävs endast i den mån den allmänna skoterleden kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

35 § Om en kommun har meddelat beslut om föreskrifter enligt 32 § om förbud eller begränsningar att använda motordrivet fordon i terräng får kommunen besluta om allmän skoterled inom området eller att en sådan led ska dras in.

I anslutning till allmän skoterled får del av området förklaras som särskilt område för användning av motordrivet fordon i terräng (friåkningsområde).

För beslut om friåkningsområde krävs att berörd fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare har lämnat sitt medgivande.

Medgivande från annan särskild rättighetshavare enligt tredje stycket krävs endast i den mån friåkningsområdet kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

Delgivning och kungörande

36 § Ett beslut som inte gäller föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ eller 34 eller 35 §§ ska delges den det berör.

37 § En kommuns beslut om föreskrifter enligt 32 § ska så snart som möjligt kungöras och tillgängliggöras enligt 8 kap. 13 § kommunallagen (2017:725). Kungörelse om beslutet om sådana föreskrifter ska också införas i ortstidning. I kungörelsen i ortstidning ska det anges sista dag för överklagande enligt 45 §.

38 § En myndighets beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ ska så snart som möjligt kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet. Kungörelse om beslutet om sådana föreskrifter ska också införas i ortstidning. Sökanden, eller den som annars är medlem enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) av en kommun som beslutet avser, ska anses ha fått del av beslutet om föreskrifter den dag kungörelsen var införd i ortstidning.

Överklagande

39 § Ett beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§, eller beslut enligt 34 eller 35 §§ får överklagas till regeringen av sökanden, eller den som annars är medlem enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) av en kommun som beslutet avser.

40 § Ett beslut i ett enskilt fall enligt 31 §, eller enligt 34 eller 35 §§, får överklagas till regeringen av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata friluftslivs-, naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Den som vill överklaga med stöd av första stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för den som annars får överklaga.

41 § Ett beslut enligt 34 eller 35 §§ får överklagas till regeringen av den myndighet regeringen bestämmer om det behövs för att ta till vara allmänna intressen.

42 § Om regeringen ändrar eller upphäver en kommuns beslut om föreskrifter enligt 32 § ska kommunen kungöra och tillgängliggöra regeringens beslut enligt 37 §.

Om regeringen ändrar eller upphäver en myndighets beslut om föreskrifter enligt 32 § ska myndigheten kungöra regeringens beslut enligt 38 §.

43 § Andra beslut enligt denna lag än beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ eller beslut enligt 34 eller 35 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår om beslutet har gått klaganden emot, eller av den myndighet regeringen bestämmer om det behövs för att ta till vara allmänna intressen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

44 § Ett beslut överklagas skriftligt till den instans som ska pröva överklagandet. Överklagandet ska ges in till den kommun eller myndighet som har meddelat det beslut som överklagas.

I överklagandet ska klaganden ange vilket beslut som överklagas, vilken ändring klaganden vill ha och de omständigheter som överklagandet grundas på.

45 § Ett överklagande av en kommuns beslut om föreskrifter enligt 32 § ska ha kommit in till kommunen inom tre veckor från den dag det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.

Tiden för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet skett på anslagstavlan i samtliga samverkande kommuner.

46 § Ett överklagande av en myndighets beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ ska ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av det beslut som överklagas.

47 § Ett överklagande av ett beslut enligt 34 eller 35 §§ av den myndighet regeringen bestämmer ska ha kommit in till beslutande kommun eller myndighet inom tre veckor från den dag underrättelse om beslutet kom in till den klagande myndigheten. Den klagande myndigheten ska visa när underrättelse om det beslut som överklagas kom in dit.

48 § Ett beslut som inte gäller föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ och som överklagas av annan part än myndighet ska ha kommit in till beslutande kommun eller myndighet inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

49 § Den kommun eller myndighet som har meddelat det beslut som överklagas prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Om ett överklagande har kommit in för sent ska den kommun eller myndighet som har meddelat det överklagade avgörandet besluta att överklagandet ska avvisas. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen berott på att det inte har lämnats en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Ett överklagande ska inte heller

avvisas om det har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Ett överklagande av ett avvisningsbeslut görs i samma ordning som ett överklagande av beslut i huvudsaken.

50 § Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen ska överinstansen överlämna överklagandet till den kommun eller myndighet som har meddelat det överklagade beslutet för prövning av om överklagandet har kommit in i rätt tid. Överinstansen ska vid överlämnandet ange vilken dag som överklagandet kom in dit.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022 då terrängkörningslagen (1975:1313) upphör att gälla.

2. Beslut enligt den upphävda lagen om föreskrifter om undantag från förbud, eller som meddelats i särskilt fall, gäller fortsatt enligt sitt innehåll.

3. Beslut enligt den upphävda lagen om föreskrifter om förbud eller begränsningar gäller fortsatt enligt sitt innehåll.

1.2 Förslag till lag om tilläggsavgift för terrängkörning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000) eller en polisman ska ta ut tilläggsavgift enligt bestämmelserna i denna lag om någon använder motordrivet fordon på en allmän skoterled utan att ha betalat skoterledavgift enligt terrängkörningslagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om tilläggsavgiftens storlek.

Uttagen tilläggsavgift ska läggas till skoterledfonden enligt terrängkörningslagen.

2 § Tilläggsavgift får inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

3 § En naturvårdsvakt eller en polisman ska överlämna en betalningsuppsmaning till den som är skyldig att betala tilläggsavgift enligt 1 §. Uppmaningen ska innehålla en upplysning om när avgiften senast ska vara betald.

En naturvårdsvakt eller en polisman ska underrätta den myndighet regeringen bestämmer om att en betalningsuppsmaning har utfärdats.

4 § Om tilläggsavgiften inte betalas inom den tid som har angetts i en uppsmaning enligt 3 § ska den myndighet regeringen bestämmer påminna den betalningsskyldige om betalningsansvaret. Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas. Betalas inte avgiften efter påminnelse ska myndigheten förelägga den betalningsskyldige att inom viss tid betala en förhöjd avgift. Avgiftshöjningen fastställs av regeringen. Följs inte föreläggandet ska avgiften indrivnas. Regeringen får föreskriva om ytterligare avgiftsförhöjning i samband med indrivning.

5 § Den som har fått en betalningsuppsmaning enligt 3 § ska betala avgiften inom den tid som angetts i betalningsuppsmaningen även om han eller hon ansöker om rättelse enligt 6 § eller bestrider betalningsskyldigheten enligt 7 §.

6 § Den som har fått en betalningsuppmaning enligt 3 § får ansöka om rättelse hos Polismyndigheten. Om rättelse medges ska Polismyndigheten besluta att det inte finns något betalningsansvar.

Om ansökan om rättelse avslås, eller om det är olämpligt att frågan prövas på det sättet, ska den som har begärt rättelse upplysas om möjligheten att bestrida betalningsansvar på det sätt som anges i 7 §.

Ett beslut om begäran om rättelse får inte överklagas.

7 § Den som har fått en betalningsuppmaning enligt 3 § får hos Polismyndigheten skriftligen anmäla att han eller hon bestrider betalningsansvar. I anmälan ska han eller hon ange de omständigheter som bestridandet grundas på och den bevisning som åberopas.

Har bestridande anmälts genomför Polismyndigheten den utredning som behövs. Sedan utredningen har avslutats ska Polismyndigheten meddela beslut. Finner Polismyndigheten att betalningsuppmaning inte borde ha meddelats eller att den som bestritt betalningsansvar av någon annan anledning inte är betalningsansvarig ska Polismyndigheten besluta att det inte finns något betalningsansvar.

Anmäls bestridande senare än sex månader efter det att avgiften har betalats eller om Kronofogdemyndigheten har vidtagit åtgärd för indrivning av avgiften ska anmälan avvisas.

8 § Ett beslut enligt 7 § som innebär att något betalningsansvar inte finns får inte överklagas.

Andra beslut enligt 7 § överklagas skriftligen till den tingsrätt inom vars domkrets överträdelsen har ägt rum. Överklagandet ska ges in till Polismyndigheten. Det ska ha kommit in dit senast tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat anges i denna lag.

Omständigheter eller bevis som inte har angetts vid Polismyndigheten får i tingsrätten eller hovrätten åberopas endast om parten gör sannolikt, att han eller hon har haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att ange omständigheten eller beviset vid Polismyndigheten, eller om det av annan särskild anledning bör tillåtas att omständigheten eller beviset åberopas.

9 § Hovrättens beslut får inte överklagas av en enskild part. Hovrätten får dock tillåta att beslutet överklagas, om det finns särskilda skäl för en prövning om tillstånd ska ges enligt 54 kap. 10 § första stycket 1 rättegångsbalken.

10 § Betalningsupppmaning enligt 3 § får inte utfärdas senare än ett år efter den dag då överträdelsen skedde.

Om en tilläggsavgift inte betalas efter en betalningsupppmaning enligt 3 § ska den myndighet regeringen bestämmer begära indrivning av avgiften.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske oavsett om betalningsupppmaningen har fått laga kraft.

11 § Tilläggsavgift ska återbetalas om det beslutats att det inte finns något betalningsansvar och beslutet har fått laga kraft.

12 § Om det väcks åtal eller utfärdas strafföreläggande för en gärning som inte omfattas av denna lag och ingår i gärningen något som kan föranleda tilläggsavgift, ska tilläggsavgift inte tas ut.

13 § Tilläggsavgiften återbetalas om avgiften redan har betalats när åtal väcks eller strafföreläggande utfärdats i fall som avses i 12 §.

14 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillämpningen av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 12 kap. 4 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

4 §

Den som olovligen och på annat än väg färdas över tomt eller plantering, eller över någon annan mark som kan skadas av detta, döms för tagande av olovlig väg till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som olovligen och på annat än väg färdas över tomt eller plantering, eller över någon annan mark som kan skadas av detta, döms för olovligt tagande av färdväg till böter eller fängelse i högst sex månader.

6 §

Ringa skadegörelse, åverkan eller tagande av olovlig väg får, om brottet endast kränker enskilds rätt, åtalas av åklagare bara om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Ringa skadegörelse eller åverkan får, om brottet endast kränker enskilds rätt, åtalas av åklagare bara om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Häri genom föreskrivs att i fråga om lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utskönningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,	
2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,	
3. vägtrafikskattelagen (2006:227),	
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,	
5. lagen (1994:419) om brottsofferfond,	
6. skatteförfarandelagen (2011:1244),	
7. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,	
8. 19 kap. socialförsäkringsbalken,	
9. lagen (2004:629) om trängselskatt, <i>eller</i>	9. lagen (2004:629) om trängselskatt,
10. lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg.	10. lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg, <i>eller</i>
	11. <i>lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.</i>

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. att 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 §

Åtalsanmälan behöver inte göras i fråga om

1. brott för vilka svårare straff än böter inte föreskrivs,	2. följande brott i brottsbalken,
nämligen ofredande (4 kap. 7 §), ringa stöld (8 kap. 2 §), tillgrepp av fortskaffningsmedel som är ringa (8 kap. 7 §), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §), ringa bedrägeri (9 kap. 2 §), ringa utpressning (9 kap. 4 §), ringa förskingring (10 kap. 2 §), olovligt förfogande (10 kap. 4 §), olovligt brukande (10 kap. 7 §), ringa skadegörelse (12 kap. 2 §), <i>tagande av olovlig väg</i> (12 kap. 4 §), svikande av försvarsplikt (18 kap. 6 §), lydnadsbrott (21 kap. 5 §) och rymning (21 kap. 7 §).	nämligen ofredande (4 kap. 7 §), ringa stöld (8 kap. 2 §), tillgrepp av fortskaffningsmedel som är ringa (8 kap. 7 §), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §), ringa bedrägeri (9 kap. 2 §), ringa utpressning (9 kap. 4 §), ringa förskingring (10 kap. 2 §), olovligt förfogande (10 kap. 4 §), olovligt brukande (10 kap. 7 §), ringa skadegörelse (12 kap. 2 §), <i>olovligt tagande av färdväg</i> (12 kap. 4 §), svikande av försvarsplikt (18 kap. 6 §), lydnadsbrott (21 kap. 5 §) och rymning (21 kap. 7 §).

Åtalsanmälan ska dock alltid göras, om

1. brottet riktar sig mot någon utanför den organisation där den misstänkte tjänstgör,
2. målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk, eller
3. det finns skäl att anta att påföljden inte kommer att stanna vid böter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.6 Förslag till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1998:488) att 3 kap. 15 och 17 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

15 §

Den som kör ett fordon som avses i 2 kap. 1 § ska ha med sig

1. körkortet, eller

2. om körkortet efter utfärdande ännu inte har lämnats ut och färden äger rum inom två månader från och med den dag då det utfärdades, en handling som styrker förarens identitet.

Körkortet eller identitets-handlingen ska överlämnas för kontroll om en bilinspektör eller en polisman begär det.

Körkortet eller identitets-handlingen ska överlämnas för kontroll om en bilinspektör, *en naturvårdsvakt* eller en polisman begär det.

17 §

Bestämmelserna i 2–3 och 9–11 §§, 13 § första stycket 2 och 3 och andra stycket gäller även traktort.

Bestämmelserna i 2–3 och 9–11 §§, 13 § första stycket 2 och 3 och andra stycket *och 15 §* gäller även traktort.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.7 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikskattelagen (2006:227) att 2 kap. 1, 2 och 6 §§ och rubriken närmast före 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Följande fordon är, om annat inte följer av 2 §, skattepliktiga om de är eller bör vara registrerade i vägtrafikregistret och inte är avställda eller endast tillfälligt registrerade:

1. motorcyklar,	
2. personbilar,	
3. bussar,	
4. lastbilar,	
5. traktorer,	
6. motorredskap,	
7. tunga terrängvagnar, <i>och</i>	7. tunga terrängvagnar,
8. släpvagnar.	8. släpvagnar, <i>och</i>
	9. terrängskotrar

2 §

Följande fordon, vars ålder, beräknad som skillnaden mellan fordonsåret och innevarande kalenderår, är trettio år eller äldre, är inte skattepliktiga (veteranfordon):

1. motorcyklar, <i>och</i>	1. motorcyklar,
	<i>terrängskotrar, och</i>

2. bussar, lastbilar och personbilar som inte används i yrkesmässig trafik som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG eller yrkestrafiklagen (2012:210) eller i taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Skattepliktiga enligt denna lag är inte heller

1. personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som beskattas enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
2. traktorer, motorredskap eller tunga terrängvagnar som hör till skatteklass II enligt 17 §,
3. släpvagnar som dras av tunga terrängvagnar som hör till skatteklass II eller av motorredskap som hör till skatteklass II eller beskattas enligt 19 §,
4. påhängsvagnar med en skattevikt över 3 ton om de dras uteslutande av bilar som kan drivas med dieselolja eller av traktorer som avses i 16 § 5, och
5. släpvagnar med en skattevikt av högst 750 kilogram.

MotorcyklarMotorcyklar och terrängskotrar

6 §

Fordonsskatten för motorcyklar är 180 kronor för ett skatteår.

Fordonsskatten för motorcyklar och terrängskotrar är 180 kronor för ett skatteår.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.8 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att det i lagen införs en ny paragraf, 29 kap. 7 a §, samt närmast före 29 kap. 7 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 29 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

Tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta

7 a §

Sekretess gäller i ärende om tillstånd för funktionsnedsatta enligt terrängkörningslagen (0000:0000) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

14 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 5 a och 6 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 5 a, 6 och 7 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.9 Förslag till terrängkörningsförordning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om tillämpningen av terrängkörningslagen (0000:0000). Begrepp i terrängkörningslagen har samma betydelse i denna förordning.

Beteckningar som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Beslut och föreskrifter

2 § En kommun får, efter att ha gett länsstyrelsen möjlighet att yttra sig, meddela föreskrifter enligt 32 § terrängkörningslagen (0000:0000) eller beslut enligt 34 eller 35 §§ samma lag inom sådan del av kommunen som inte utgör regleringsområde. Kommunens beslut får endast avse område inom kommunen.

Kommunen ska snarast underrätta länsstyrelsen om beslut om föreskrifter eller annat beslut.

3 § Länsstyrelsen får, efter att ha gett de berörda kommunerna tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter enligt 32 § terrängkörningslagen (0000:0000) eller beslut enligt 34 § samma lag avseende område som omfattar mer än en kommun och som inte utgör regleringsområde. Länsstyrelsens beslut får endast avse mer än en kommun.

Länsstyrelsen får trots första stycket sista meningen, efter att ha gett berörd kommun tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för användning av motordrivet fordon i terräng avseende område som är särskilt känsligt från naturvårdssynpunkt.

Länsstyrelsen ska snarast underrätta kommunen om beslut om föreskrifter eller annat beslut.

4 § Länsstyrelsen får meddela föreskrifter eller beslut i enskilt fall enligt 31 § terrängkörningslagen (0000:0000), om det finns särskilda skäl.

Länsstyrelsen får meddela beslut enligt 34 § terrängkörningslagen inom ett regleringsområde.

En underrättelse om beslut enligt första eller andra stycket ska snarast sändas till Naturvårdsverket.

5 § En kommun får enligt 31 § terrängkörningslagen (0000:0000), efter att ha gett länsstyrelsen möjlighet att yttra sig, i ett enskilt fall medge undantag från föreskrifter enligt 2 § första stycket, om det finns särskilda skäl. En underrättelse om beslutet ska snarast sändas till Naturvårdsverket.

6 § Den som har medgetts undantag enligt 4 eller 5 §§ är skyldig att på uppmaning av en naturvårdsvakt eller en polisman visa upp beslutet eller på annat sätt visa att undantag har medgetts.

Regleringsområden i fjällområdet

7 § De fjällområden i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län som anges i bilaga 1–16 till denna förordning är regleringsområden.

En närmare beskrivning av regleringsområdenas avgränsning och föreskrifter för områdena finns tillgängliga hos länsstyrelsen.

8 § Regleringsområden ska med utgångspunkt i terrängkörning på snötäckt mark klassificeras A–C enligt följande:

A – utgörs av områden utan allmänna skoterleder och med mycket starka begränsningar för körning med terrängskoter,

B – utgörs av områden med få allmänna skoterleder och med starka begränsningar för körning med terrängskoter, och

C – utgörs av områden som kan inrymma flera allmänna skoterleder och med begränsningar för körning med terrängskoter.

9 § Länsstyrelsen får meddela föreskrifter, eller i ett enskilt fall besluta, om undantag för att använda motordrivet fordon i terräng inom ett regleringsområde klassificerat B eller C, om det finns särskilda skäl.

Inom ett regleringsområde klassificerat A får länsstyrelsen medge undantag endast om det finns synnerliga skäl.

10 § När länsstyrelsen meddelar föreskrifter eller beslut i ett enskilt fall enligt 9 § om undantag för att använda motordrivet fordon i terräng inom ett regleringsområde ska en underrättelse om beslutet sändas till Naturvårdsverket.

Allmän skoterled, annan skoterled och friåkningsområden

11 § I 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd finns bestämmelser om att anmälan för samråd ska göras i vissa fall innan en allmän skoterled eller annan skoterled eller annan anläggning för skotertrafik beslutas eller utförs.

12 § När en allmän eller annan skoterled anläggs ska leden ges ett sådant läge och utförande att körning på leden kan ske på ett säkert och i övrigt tillfredsställande sätt med hänsyn till såväl omgivningen som de som färdas på leden.

13 § En allmän skoterled ska märkas ut med en särskild markering som anger att den är en allmän skoterled. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur en allmän skoterled ska märkas ut.

Om körning utanför en allmän skoterled inte är tillåten ska leden märkas ut med påbudsmärke D9, *påbjuden led för terrängmotorfordon och terrängsläp*, enligt vägmärkesförordningen (2007:90).

14 § Länsstyrelsen får besluta om allmän skoterled inom ett regleringsområde. Innan länsstyrelsen meddelar ett sådant beslut ska länsstyrelsen samråda med Naturvårdsverket.

Inom övriga områden får länsstyrelsen eller kommunen besluta att en skoterled ska vara allmän skoterled eller att en sådan led ska dras in.

En underrättelse om ett beslut om allmän skoterled ska sändas till Naturvårdsverket. Detsamma gäller för en kommuns beslut om friåkningsområde.

15 § Skoterledhållning innebär att anlägga en skoterled, ett friåkningsområde eller en annan anläggning för skotertrafik i anslutning till leden samt att ansvara för driften av leden, friåkningsområdet eller annan anläggning. Vid skoterledhållning ska hänsyn tas till allmänna och enskilda intressen.

Genom underhåll och andra åtgärder ska en skoterled, ett friåkningsområde eller en annan anläggning för skotertrafik hållas i ett säkert och i övrigt tillfredsställande skick. Detta utgör drift av leden eller området.

Länsstyrelsen eller kommunen svarar för skoterledhållningen på en allmän skoterled. Kommunen svarar på motsvarande sätt för ett friåkningsområde.

Kommunen får besluta att en annan juridisk person eller fastighetsägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar ska ansvara för driften av en allmän skoterled eller ett friåkningsområde. Kommunen får återkalla ett sådant förordnande som den själv har meddelat.

16 § Ett friåkningsområde får på lämpligt sätt märkas ut till sina gränser.

Skoterledavgift och skoterledfonden

17 § Skoterledavgiften är 300 kronor och gäller för ett kalenderår.

18 § Skoterledfonden förvaltas av Kammarkollegiet.

19 § Skoterledavgiften betalas in till ett konto som disponeras av Kammarkollegiet. Kollegiet ska bokföra inbetalda skoterledavgifter på skoterledfonden. Efter bokföringen ska kollegiet lämna Naturvårdsverket uppgift om vilka som har betalat avgiften.

20 § En kommun eller den som driften av allmän skoterled eller friåkningsområde har överlåtits till får hos Naturvårdsverket ansöka om bidrag till underhåll av allmän skoterled eller friåkningsområde ur skoterledfonden. Detsamma gäller den som svarar för driften av en skoterled som inte är en allmän skoterled.

Naturvårdsverket får i samråd med Kammarkollegiet meddela föreskrifter för skoterledfonden om från vilken tidpunkt ansökningar får göras, årlig ansökningsperiod, ansökans innehåll samt redovisning av hur utbetalda bidrag har använts.

Naturvårdsverket får besluta om annan användning av skoterledfondens medel än underhåll av skoterled, om det finns särskilda skäl.

21 § Ett bevis om betald skoterledavgift (skoterkort) tillhandahålls av Naturvårdsverket. Ett skoterkort ska innehålla uppgifter om den betalandes namn, personnummer och adress. För den som saknar personnummer ska födelsedatum anges.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om skoterkortets utformning.

22 § Den som använder terrängskoter på allmän skoterled ska ha med sig sitt skoterkort. Kortet ska på uppmaning visas upp för en naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000) eller en polisman.

Skoterkortsregistret

23 § Naturvårdsverket ska med hjälp av automatiserad behandling föra register (skoterkortsregistret) över vilka som har betalat skoterledavgift.

24 § Skoterkortsregistret ska ha till ändamål att redovisa vilka personer som har betalat skoterledavgift.

Skoterkortsregistret får användas för att underlätta utsändning av information från statliga myndigheter till de som har betalat skoterledavgift.

25 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om skoterkortsregistret.

Naturvårdsvakter

26 § En naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000) förordnas av länsstyrelsen i det län där naturvårdsvakten har sitt hemvist.

Polismyndigheten får, efter samråd med Naturvårdsverket, meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter och om deras utrustning.

Tillsyn och tillsynsvägledning

Central nivå

27 § Naturvårdsverket ska lämna stöd och råd till länsstyrelser och kommuner när det gäller tillämpningen av terrängkörningslagen (0000:0000) och denna förordning.

Regional nivå

28 § Länsstyrelsen har med naturvårdsvakter tillsyn över att bestämmelserna i terrängkörningslagen (0000:0000) efterlevs i ett regleringsområde. Länsstyrelsen har sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som använder motordrivet fordon i terräng.

Länsstyrelsen ska lämna stöd och råd till kommunerna i länet när det gäller tillämpningen av terrängkörningslagen.

Lokal nivå

29 § Kommunen har med naturvårdsvakter tillsyn som utövas direkt gentemot den som använder motordrivet fordon i terräng över att bestämmelserna i terrängkörningslagen (0000:0000) efterlevs inom kommunen i de områden som inte ingår i regleringsområde.

Tillstånd för funktionsnedsatta

30 § Ansökan om tillstånd enligt 24 § terrängkörningslagen (0000:0000) samt återkallelse av sådant tillstånd prövas av Transportstyrelsen.

31 § En ansökan om tillstånd enligt 24 § terrängkörningslagen (0000:0000) ska göras på en fastställd blankett. Ett läkarintyg enligt fastställd blankett ska fogas till ansökan. Transportstyrelsen fastställer utformningen av blanketterna.

32 § Transportstyrelsen utfärdar bevis om tillstånd enligt 24 § terrängkörningslagen (0000:0000). Ett bevis om tillstånd ska innehålla uppgifter om tillståndshavarens namn, personnummer och adress. För den som saknar personnummer ska födelsedatum anges.

Om tillståndshavaren behöver ledsagare ska det på tillståndsbeviset anges att tillståndet även gäller ledsagare. Transportstyrelsen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs om tillståndets utformning.

33 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgift för prövning av tillstånd enligt 24 § terrängkörningslagen (0000:0000).

Övriga bestämmelser

34 § Trafikregler för terräng finns i trafikförordningen (1998:1276) eller i föreskrifter meddelade med stöd av den förordningen.

35 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om utmärkning av sådana förhållanden som rör den som färdas i terräng vilka inte kan märkas ut med vägmärke.

36 § Naturvårdsverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av terrängkörningslagen (0000:0000) eller denna förordning.

Överklagande

37 § Naturvårdsverket får överklaga beslut om undantag för att ta till vara allmänna intressen.

38 § Naturvårdsverket får överklaga beslut om allmän skoterled och friåkningsområde för att ta till vara allmänna intressen.

39 § Ytterligare bestämmelser om överklagande finns i 39–50 §§ terrängkörningslagen (0000:0000).

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022 då terrängkörningsförordningen (1978:594) upphör att gälla.

2. Bilaga 1–16 till den upphävda förordningen gäller som bilaga 1–16 till denna förordning.

3. Beslut och föreskrifter som har meddelats enligt den upphävda förordningen gäller fortsatt enligt sitt innehåll.

1.10 Förslag till förordning om tilläggsavgift för terrängkörning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tilläggsavgiften enligt 1 § lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning är 1 000 kronor.

2 § En naturvårdsvakt eller en polisman som har utfärdat en betalningsuppmaning enligt 3 § lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning ska underrätta Kammarkollegiet om att en betalningsuppmaning har utfärdats och när betalningsskyldigheten senast ska fullgöras.

Kammarkollegiet ska bevaka att betalningen sker inom föreskriven tid. Om betalningen inte sker inom föreskriven tid ska Kammarkollegiet påminna den betalningsskyldige om betalningsansvaret. I påminnelsen ska det anges en tid när avgiften senast ska betalas.

Betalas inte avgiften efter påminnelse ska Kammarkollegiet förelägga den betalningsskyldige en betalningsuppmaning att inom viss tid betala en förhöjd avgift.

3 § Om en tilläggsavgift inte betalas inom den tid som föreskrivs i en påminnelse enligt 2 § andra stycket höjs avgiften med 500 kronor i samband med ett föreläggande enligt 2 § tredje stycket.

4 § Kammarkollegiet får, efter samråd med Naturvårdsverket och Polismyndigheten, meddela föreskrifter om hur tilläggsavgift ska tas ut.

5 § Polismyndigheten får meddela föreskrifter i fråga om 6 och 7 §§ lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning och 7 § denna förordning.

6 § Skatteverket får meddela föreskrifter i fråga om 10 § lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

7 § Vid en utredning enligt 7 § andra stycket lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning får skriftliga berättelser krävas in från de som antas kunna lämna upplysningar av betydelse. Behöver någon höras muntligen ska det om möjligt ske på tid och sätt som kan antas medföra den minsta olägenheten för den som ska höras.

Den som utan att vara part hörs under utredningen kan få ersättning av allmänna medel enligt förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

8 § Om en tilläggsavgift inte betalas efter föreläggande enligt 2 § tredje stycket ska Kammarkollegiet begära indrivning av avgiften. Bestämmelser om begäran om indrivning m.m. finns i 4–9 §§ indrivningsförordningen (1993:1229). Att den betalningsskyldige ska uppmanas att betala fordringen innan ansökan om indrivning görs framgår av 3 § indrivningsförordningen.

Kronofogdemyndigheten ska redovisa indrivna tilläggsavgifter till Kammarkollegiet.

9 § Beslut om återbetalning enligt 11 och 13 §§ lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning meddelas och verkställs av Kammarkollegiet.

10 § Har Polismyndigheten eller allmän domstol meddelat beslut som innebär att det inte finns något betalningsansvar för tilläggsavgift ska Kammarkollegiet underrättas om beslutet. I fråga om beslut som har meddelats av en tingsrätt ska underrättelse sändas endast om beslut som har fått laga kraft.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.11 Förslag till förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Härigenom föreskrivs i fråga om jaktförordningen (1987:905) att 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Skjutvapen får inte medföras vid färd med motordrivet fordon i terräng. Om ett skjutvapen förvaras i ett motordrivet forskaffningsmedel får det inte finnas ammunition i vapnets patronläge eller magasin.

Första stycket gäller inte

1. bevakningspersonal, militär personal, en polisman eller en kustbevakningstjänsteman under tjänsteutövning,

2. vid sådan jakt som bedrivs med stöd av bestämmelserna i 20 § och 20 a § första stycket, eller

3. när undantag medgetts eller tillstånd meddelats med stöd av 20 a § andra stycket, 20 b eller 21 §§.

Första stycket första meningen gäller inte heller vid sådan transport av fällt vilt som sker med stöd av 1 § andra stycket 5 terrängkörningsförordningen (1978:594).

Första stycket första meningen gäller inte heller vid sådan transport av fällt vilt som sker med stöd av 11 § terrängkörningslagen (0000:0000).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.12 Förslag till förordning om ändring i indrivningsförordningen (1993:1229)

Häriigenom föreskrivs i fråga om indrivningsförordningen (1993:1229) att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Bestämmelserna om avbrytande av indrivning i 18 § lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. ska tillämpas även på

1. felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

2. fordran enligt förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m.,

3. byggsanktionsavgifter enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900),

4. fordran enligt 48 § andra stycket jaktlagen (1987:259),

5. böter som tillkommer jakt- 5. böter som tillkommer jakt-
vårdsfonden och viltskadefonden, vårdsfonden och viltskadefonden,
och

6. avgift enligt lagen (1994:419)
om brottsofferfond.

6. avgift enligt lagen (1994:419)
om brottsofferfond, *och*

7. *tilläggsavgift enligt lagen
(0000:0000) om tilläggsavgift för
terrängkörning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.13 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap att 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Om någon med stöd av denna förordning åsidosätter en bestämmelse i terrängkörningslagen (1975:1313), terrängkörningsförordningen (1978:594), trafikförordningen (1998:1276), fordonsförordningen (2009:211), föreskrift som har meddelats med stöd av någon av dessa författningar eller lokal trafikföreskrift, ska den särskilda omsorg och varsamhet iakttas och de särskilda åtgärder vidtas som behövs för att förhindra trafikolycka eller skada på vägen eller i terrängen och för att underlätta framkomligheten för övrig trafik.

Om någon med stöd av denna förordning åsidosätter en bestämmelse i terrängkörningslagen (0000:0000), terrängkörningsförordningen (0000:0000), trafikförordningen (1998:1276), fordonsförordningen (2009:211), föreskrift som har meddelats med stöd av någon av dessa författningar eller lokal trafikföreskrift, ska den särskilda omsorg och varsamhet iakttas och de särskilda åtgärder vidtas som behövs för att förhindra trafikolycka eller skada på vägen eller i terrängen och för att underlätta framkomligheten för övrig trafik.

6 §

Trots bestämmelserna i terrängkörningslagen (1975:1313), terrängkörningsförordningen (1978:594) och trafikförordningen (1998:1276) får fordon som används av den kommunala organisationen för räddningstjänst vid räddningsinsatser under höjd be-

Trots bestämmelserna i terrängkörningslagen (0000:0000), terrängkörningsförordningen (0000:0000) och trafikförordningen (1998:1276) får fordon som används av den kommunala organisationen för räddningstjänst vid räddningsinsatser under höjd be-

redskap köras, stannas eller parkeras på ett sådant sätt som med hänsyn till omständigheterna är lämpligt.

Vid utbildning får fordon som används av den kommunala organisationen för räddningstjänst köras, stannas eller parkeras trots bestämmelserna i 3 kap. 2, 7–11 §, 17 § sjätte stycket, 25 §, 26 § andra eller tredje stycket, 27, 29, 47–49, 53–55, 68, 69, 71, 73, 74 §, 76 § första stycket, 77 §, 82 § första stycket eller 83 § trafikförordningen eller lokala trafikföreskrifter, om det är nödvändigt för att utbildningen *skall* kunna genomföras.

redskap köras, stannas eller parkeras på ett sådant sätt som med hänsyn till omständigheterna är lämpligt.

Vid utbildning får fordon som används av den kommunala organisationen för räddningstjänst köras, stannas eller parkeras trots bestämmelserna i 3 kap. 2, 7–11 §, 17 § sjätte stycket, 25 §, 26 § andra eller tredje stycket, 27, 29, 47–49, 53–55, 68, 69, 71, 73, 74 §, 76 § första stycket, 77 §, 82 § första stycket eller 83 § trafikförordningen eller lokala trafikföreskrifter, om det är nödvändigt för att utbildningen *ska* kunna genomföras.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

För bidrag krävs att den allmänna skoterleden kan antas

1. bidra till en förbättring av miljön,
2. på ett tillbörligt sätt beakta naturvårds-, friluftslivs- och kultur- miljövårdsintressen samt de areella näringarnas och rennäringens intressen och

3. medföra en säker färd i terrängen.

Åtgärderna skall vara genomförda senast den 31 augusti 2001.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.15 Förslag till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortsförordningen (1998:980) att 1 kap. 4 § ska upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.16 Förslag till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikförordningen (1998:1276) att 1 kap. 1 §, 2 kap. 1 och 3 §§ och 10 kap. 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser för trafik på väg och i terräng.

<i>Bestämmelser om förbud mot körning i terräng i vissa fall finns i terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594).</i>	<i>Bestämmelser om användning av motordrivet fordon i terräng finns i terrängkörningslagen (0000:0000) och terrängkörningsförordningen (0000:0000).</i>

I militärtrafikförordningen (2009:212) och vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap finns bestämmelser om undantag från denna förordning.

Bestämmelser om spårvägstrafik finns i förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.

2 kap.

1 §

För att undvika trafikolyckor *skall* en trafikant iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. Trafikanten *skall* visa särskild hänsyn mot barn, äldre, skolpatruller och personer som det framgår har ett funktionshinder eller en sjukdom som är till hinder för dem i trafiken.

För att undvika trafikolyckor *ska* en trafikant iaktta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. Trafikanten *ska* visa särskild hänsyn mot barn, äldre, skolpatruller och personer som det framgår har ett funktionshinder eller en sjukdom som är till hinder för dem i trafiken.

En trafikant *skall* uppträda så att han eller hon inte i onödan hindrar eller stör annan trafik.

En vägtrafikant *skall* visa hänsyn mot dem som bor eller uppehåller sig vid vägen.

En terrängtrafikant *skall* anpassa sin färdväg och hastighet samt sitt färd sätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på *annans* mark eller växtlighet undviks.

En trafikant *ska* uppträda så att han eller hon inte i onödan hindrar eller stör annan trafik.

En vägtrafikant *ska* visa hänsyn mot dem som bor eller uppehåller sig vid vägen.

En terrängtrafikant *ska* anpassa sin färdväg och hastighet samt sitt färd sätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på mark eller växtlighet undviks.

3 §

En trafikant ska lyda en polismans anvisning för trafiken. En anvisning som ges av en polisman gäller framför trafikreglerna och sådana anvisningar som avses i 2 §.

Detta gäller även anvisningar av en bilinspektör, en vägtransportledare, en trafiknykterhetskontrollant eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för denna eller utföra punktskattekontroll.

Detta gäller även anvisningar av en bilinspektör, *en naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000)*, en vägtransportledare, en trafiknykterhetskontrollant eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för denna eller utföra punktskattekontroll.

På svenskt territorium på den fasta förbindelsen över Öresund som den definieras i artikel 2 i avtalet av den 6 oktober 1999 mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen gäller vad som sägs i första stycket även anvisningar av en dansk polisman.

10 kap.

1 §

Särskilda trafikregler får, utom i de fall som avses i 10 och 14 §§, meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng. Särskilda trafikregler om stannande eller parkering får även meddelas genom lokala trafikföreskrifter för samtliga vägar som inte är enskilda inom ett visst område.

Särskilda trafikregler får, utom i de fall som avses i 10 och 14 §§, meddelas genom lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled *eller allmän skoterled* i terräng. Särskilda trafikregler om stannande eller parkering får även meddelas genom lokala trafikföreskrifter för samtliga vägar som inte är enskilda inom ett visst område.

De särskilda trafikreglerna får gälla följande:

1. Att en viss väg eller vägsträcka ska vara huvudled, motorväg eller motortrafikled.
2. Att en viss väg eller vägsträcka eller samtliga vägar inom ett område ska vara gågata eller gångfartsområde.
3. Att ett visst område ska vara tätbebyggt område eller att ett särskilt miljökänsligt område inom tätbebyggt område ska vara miljözon.
4. Att en viss plats ska vara cirkulationsplats eller cykelöverfart.
5. Att ett visst körfält eller en viss körbana ska vara körfält eller körbana för fordon i linjetrafik m.fl.
6. Att en viss plats på sträcka där förbud att stanna eller parkera råder enligt 3 kap. 53 § första stycket 2 ska vara busshållplats.
7. Att en viss plats ska vara ändamålsplats och ändamålet för uppställning på platsen eller att en viss plats ska vara laddplats.
8. Avvikelser från bestämmelserna om gågata enligt 8 kap. 1 § andra stycket och bestämmelserna om körfält för fordon i linjetrafik m.fl. enligt 8 kap. 2 §.
9. Förbud mot trafik med fordon.
10. Förbud eller påbud att svänga eller köra i viss riktning.
11. Förbud mot omkörning.

12. Väjningsplikt eller stopplikt med avvikelser från bestämmelserna i 3 kap. 18 eller 21 § eller i stället för bestämmelserna i 3 kap. 23 § första stycket.

13. Stopplikt i korsning med järnväg eller spårväg.

14. Avvikelser från bestämmelserna om hastighet i 3 kap. 17 § första stycket eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § andra stycket, om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

15. Begränsning till lägre hastighet än som följer av 3 kap. 17 § tredje stycket, 4 kap. 20 § eller 9 kap. 1 § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 17 § fjärde stycket eller 9 kap. 1 § tredje stycket, om det är motiverat av hänsyn till trafiksäkerheten, framkomligheten eller miljön.

16. Tillåtelse att stanna eller parkera fordon med avvikelse från bestämmelserna i 3 kap. 48 §, 49 a § första stycket, 52 §, 53 § första stycket 2–5, 9 och 10, 54 §, 55 § första stycket 3–5 eller 8 kap. 1 § eller förbud mot att parkera eller mot att stanna och parkera fordon.

17. Tidsbegränsning, avgiftsplikt eller andra villkor för parkering.

18. Undantag från 3 kap. 77 § om belysning vid färd i terräng.

19. Axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck eller bruttovikt på motordrivna fordon eller fordonståg med begränsning till lägre vikter än som följer av 4 kap. 12 §.

20. Inskränkning till mindre bredd eller längd på motordrivna fordon, fordonståg eller last än som tillåts i 4 kap. 15, 17 eller 17 a §.

21. Trafik med terrängmotorfordon eller terrängsläp med avvikelser från bestämmelserna i 5 kap. 1, 4 eller 5 §.

22. Andra särskilda trafikregler.

Vidare får det genom lokala trafikföreskrifter meddelas särskilda trafikregler om att en vägtunnel ska tillhöra tunnelkategori B, C, D eller E, särskilda trafikregler för transport av farligt gods och för sådana tävlingar som länsstyrelsen har lämnat tillstånd till enligt 3 kap. 84 §.

3 §

Lokala trafikföreskrifter meddelas av följande myndigheter.

1. Kommunen

a) i fråga om vilket område som enligt 1 § andra stycket 3 ska utgöra tättbebyggt område, b) för andra vägar inom tättbebyggt område än allmänna vägar för vilka staten är väghållare, c) för samtliga vägar inom tättbebyggt område om föreskrifterna rör färdhastighet, stannande eller parkering, d) för vägar utom tättbebyggt område för vilka kommunen är väghållare, samt e) för terräng.	a) i fråga om vilket område som enligt 1 § andra stycket 3 ska utgöra tättbebyggt område, e) för terräng <i>utanför regleringsområde enligt terrängkörningslagen (0000:0000).</i>

2. Länsstyrelsen

a) i andra fall än som avses i 1, b) i fråga om stopplikht och väjningsplikt enligt 1 § andra stycket 12 och 13 för vägar i korsningar med allmän väg för vilken staten är väghållare, <i>samt</i> c) i fråga om sådana föreskrifter som avses i 1 § tredje stycket	b) i fråga om stopplikht och väjningsplikt enligt 1 § andra stycket 12 och 13 för vägar i korsningar med allmän väg för vilken staten är väghållare, c) i fråga om sådana föreskrifter som avses i 1 § tredje stycket, <i>samt</i> d) i fråga om <i>regleringsområde enligt terrängkörningslagen (0000:0000).</i>

Polismyndigheten får meddela föreskrifter om ett beslut av kommunen eller länsstyrelsen inte kan avvaktas utan särskild olägenhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner att i 2 § ska

dels följande beteckningar och betydelser införas,

dels betydelsen för beteckningen terräng ha följande lydelse.

2 §

Definitionerna nedan är avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa.

Föreslagen lydelse

<u>Beteckning</u>	<u>Betydelse</u>
<i>Allmän skoterled</i>	<i>En i terräng markerad vinterled där terrängmotorfordon och terrängsläp enligt särskild utmärkning får framföras när marken är snötäckt</i>
<i>Snötäckt mark</i>	<i>Mark som är täckt av ett snölager som har sådan bärighet att ett motordrivets fordon's hjul, band, medar eller liknande inte kommer i kontakt med marken vid körning</i>

Nuvarande lydelse

<i>Terräng</i>	<i>Ett område som inte är väg</i>

Föreslagen lydelse

<i>Terräng</i>	<i>Ett område, som inte är väg, på land eller på isbelagt vatten</i>

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.18 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägmärkesförordningen (2007:90) att 1 kap. 6, 9 och 11 §§ och 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 kap.

6 §

Den som anges nedan ansvarar för att sådana anordningar och tecken för anvisning för trafiken som avses i 1 § sätts upp, tas bort, underhålls, och utförs i den omfattning som anges för respektive plats.

Ansvarig	Plats	Ansvaret gäller
3. Den som svarar för skoterledhållningen på allmän skoterled	På allmän skoterled	Markeringar som anges i 9 § terrängkörningsförordningen (1978:594).

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Den som anges nedan ansvarar för att sådana anordningar och tecken för anvisning för trafiken som avses i 1 § sätts upp, tas bort, underhålls, och utförs i den omfattning som anges för respektive plats.

Ansvarig	Plats	Ansvaret gäller
3. Den som svarar för skoterledhållningen på allmän skoterled	På allmän skoterled	Markeringar som anges i 13 § terrängkörningsförordningen (0000:0000).

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.****9 §**

Väjningspliktsmärken, förbudsmärken, påbudsmärken och anvisningsmärken får sättas upp endast för utmärkning av förbud, påbud eller någon annan trafikregel som följer av trafikförordningen (1998:1276), *terrängkörningsförordningen* (1978:594), väglagen (1971:948) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndiganden i dessa författningar.

Väjningspliktsmärken, förbudsmärken, påbudsmärken och anvisningsmärken får sättas upp endast för utmärkning av förbud, påbud eller någon annan trafikregel som följer av trafikförordningen (1998:1276), *terrängkörningslagen* (0000:0000), *terrängkörningsförordningen* (0000:0000), väglagen (1971:948) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndiganden i dessa författningar.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om att det inte behövs sådan föreskrift om förbud, påbud eller annan trafikregel som avses i första stycket för att ett visst väjningspliktsmärke, förbudsmärke, påbudsmärke eller anvisningsmärke skall få sättas upp.

Märkena får även användas för tillkännagivande enligt 3 § lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering, av markägares beslutade parkeringsförbud eller villkor för parkering.

11 §

Om det finns skäl att märka ut ett förbud eller någon annan föreskrift eller att varna för eller upplysa om något förhållande som rör den som färdas i terräng, sker detta genom ett vägmärke.

I *terrängkörningsförordningen* (1978:594) finns bestämmelser om att Naturvårdverket i vissa fall får meddela föreskrifter om utmärkning i terräng.

I *terrängkörningsförordningen* (0000:0000) finns bestämmelser om att Naturvårdverket i vissa fall får meddela föreskrifter om utmärkning i terräng.

7 kap.**1 §**

För att ge anvisningar för trafiken ska en polisman använda tecken. Tecknen får användas även av en bilinspektör, vägtransportledare, kustbevakningstjänsteman eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för den eller utföra punktskattekontroll. Även andra hjälpmedel än dem som anges i 2 § får användas.

För att ge anvisningar för trafiken ska en polisman använda tecken. Tecknen får användas även av en bilinspektör, *en naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000)*, vägtransportledare, kustbevakningstjänsteman eller av någon annan person som av en myndighet förordnats att övervaka trafiken, ge anvisningar för den eller utföra punktskattekontroll. Även andra hjälpmedel än dem som anges i 2 § får användas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.19 Förslag till förordning om ändring i militärtrafikförordningen (2009:212)

Härigenom föreskrivs i fråga om militärtrafikförordningen (2009:212) att 2 kap. 1 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Under en militär operation får

1. fordon som brukas av Försvarsmakten föras samt stannas eller parkeras på det sätt som med hänsyn till omständigheterna är lämpligt trots bestämmelserna i trafikförordningen (1998:1276), terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594) eller föreskrifter som meddelats med stöd av någon av dessa författningar, och

2. militär avdelning förflytta sig till fots trots bestämmelsen i 7 kap. 5 § trafikförordningen.

9 §

Under en militär övning och förberedelse för en sådan övning får fordon som brukas av Försvarsmakten föras i terräng trots bestämmelserna i terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594).

Försvarsmakten får meddela föreskrifter för verkställigheten av första stycket.

Under en militär övning och förberedelse för en sådan övning får fordon som brukas av Försvarsmakten föras i terräng trots bestämmelserna i terrängkörningslagen (0000:0000) och terrängkörningsförordningen (0000:0000).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

1.20 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikdataförordningen (2019:382) att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

För varje bil, motorcykel, motorredskap, tung terrängvagn och släpvagn som registrerats ska en årlig vägtrafikregisteravgift tas ut.

För en moped klass I, ett terrängsläp eller ett annat terrängmotorfordon än en tung terrängvagn ska en engångsavgift för registerhållningen tas ut. Vägtrafikregisteravgiften för en moped klass I, ett terrängsläp eller ett annat terrängmotorfordon än en tung terrängvagn tas ut i samband med att en skyltavgift enligt 3 kap. 8 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning tas ut för fordonet. En vägtrafikregisteravgift ska dock inte tas ut om ett sådant fordon ställs av vid registreringen och därefter avregistreras utan att avställningen har upphört. Vägtrafikregisteravgiften för andra fordon tas ut första gången i samband med att fordonet för första gången ställs på. Därefter tas vägtrafikregisteravgiften ut i samband med att fordonsskatt tas ut första gången för

För varje bil, motorcykel, motorredskap, *terrängskoter*, tung terrängvagn och släpvagn som registrerats ska en årlig vägtrafikregisteravgift tas ut.

För en moped klass I, ett terrängsläp eller ett annat terrängmotorfordon än en *terrängskoter* eller tung terrängvagn ska en engångsavgift för registerhållningen tas ut. Vägtrafikregisteravgiften för en moped klass I, ett terrängsläp eller ett annat terrängmotorfordon än en *terrängskoter* eller tung terrängvagn tas ut i samband med att en skyltavgift enligt 3 kap. 8 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning tas ut för fordonet. En vägtrafikregisteravgift ska dock inte tas ut om ett sådant fordon ställs av vid registreringen och därefter avregistreras utan att avställningen har upphört. Vägtrafikregisteravgiften för andra fordon tas ut första gången i samband med att fordonet för första gången ställs på. Därefter tas vägtrafikregisteravgiften ut i samband med att fordonsskatt

ett skatteår eller en del av ett tas ut första gången för ett skatteår eller en del av ett skatteår.

Om fordonet inte är skattepliktigt eller om det är befriat från fordonsskatt, ska avgiften tas ut vid den tidpunkt som skulle ha gällt om fordonet hade varit skattepliktigt eller inte hade varit befriat från fordonsskatt. Vid avställning ska avgift inte tas ut om avställningen beror på att fordonet har tagits från ägaren genom brott och inte anträffats därefter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Uppdraget

Utredningen om hållbar terrängkörning har fått regeringens uppdrag att se över lagstiftningen för terrängkörning och lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning.¹

Uppdraget innebär att ta fram en ny terrängkörningslagstiftning, både lag och förordning, samt att lämna de författningsförslag och andra förslag som i övrigt bedöms lämpliga mot bakgrund av det slutsatser som dras. Utgångspunkten är att en ny lagstiftning ska avse samma frågor som regleras i dag med den ytterligare reglering som följer av direktiven. En modern lagstiftning ska leda till en terrängkörning som är hållbar, dvs. förenlig med hållbarhetsbegreppets tre dimensioner: social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Det innebär att den ska skydda allmänna och enskilda intressen mot skador och störningar orsakade av trafik med motordrivna fordon. Samtidigt ska den ta hänsyn till och i rimlig utsträckning tillgodose de behov som dels enskilda, dels yrkesverksamma inom vissa näringar och yrkesgrupper har av att kunna köra med motordrivna fordon i terräng för att kunna bruka och tillvarata naturresurser. Den ska också ta hänsyn till enskildas behov av att ha ett rikt friluftsliv, behovet hos boende i glesbygd och göra det möjligt att bedriva hållbar skoterturism.

Utredningen omfattar följande huvudfrågor:

- kartläggning av den lagstiftning som reglerar terrängkörning med motordrivet fordon,

¹ Dir. 2018:29.

- analys och bedömning av hur de regelverk som reglerar terrängkörning med motordrivet fordon förhåller sig till varandra,
- analys, bedömning och tydliggörande av vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i lag eller annan författning,
- överväganden om vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för frågor om terrängkörning,
- analys av förutsättningarna för att styra körning i snötäckt terräng till leder, friåkningsområden eller andra särskilt utpekade områden samt hur detta kan finansieras och hur ansvarsfördelningen bör se ut mellan stat, kommun och enskilda i fråga om planering, anläggande och underhåll i syfte att få till liknande förutsättningar i hela landet,
- hur det kan underlättas för de som har en funktionsnedsättning, vilken innebär en varaktigt nedsatt förmåga att förflytta sig på egen hand, att köra i terrängen med motordrivet fordon när ändamålet med körningen är att bedriva jakt, fiske eller annat friluftsliv från fordonet, med belysning av möjligheterna att ersätta den prövning i det enskilda fallet som länsstyrelsen gör i dag med ett generellt tillstånd till sådan körning, liknande den som gäller för renskötsel,
- analys av den straffrättsliga regleringen vid otillåten terrängkörning med överväganden om förändringar för att åstadkomma en ändamålsenlig reglering,
- analys och överväganden om hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas.

Utredningsdirektiven utgör bilaga 1.

2.2 Genomförande

Utredningen om hållbar terrängkörning har haft ett antal frågor att analysera där frågan om fastighetsägarens eller annan särskild rättighetshavares medgivande till annans terrängkörning har varit den som har tagit mest tid i anspråk.

Utredningen har haft relativt täta expertmöten och hade det första mötet i slutet av september 2018. Totalt åtta sådana möten har hållits. Det sista mötet med expertgruppen hölls i november 2019. Vid ett av mötena med expertgruppen hölls ett kort föredrag om hållbar utveckling av ämnesrådet Katarina Sundberg vid Miljödepartementet.

Utredare och sekretariat har gjort fem resor och bl.a. deltagit i konferenser. I början av oktober 2018 deltog utredare och sekretariat i Nationella Snöskoterrådets jubileumsforum på Frösön i Östersunds kommun. En dryg vecka senare närvarade utredare och sekretariat vid slutkonferensen för projektet ”Hållbar snöskoterturism” i Frostviken i Gäddede, Strömsunds kommun. I mitten av januari 2019 deltog utredare och sekretariat i konferensen ”Branschorganisation för hållbar snöskoterturism Jämtland Härjedalen” i Storåbränna, Krokoms kommun.

Utredare och sekretariat träffade i februari 2019 Fjälldelegationen som är ett samverkansorgan för länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

För att få körning i barmarksterräng belyst hölls i slutet av april 2019 ett möte med olika intressenter i kommunhuset i Botkyrka kommun. Före mötet i kommunhuset gjorde utredare och sekretariat besök i fält tillsammans med företrädare från Botkyrka kommun och studerade olika spår från terrängkörning.

I juni 2019 gjordes en resa till Kiruna kommun där utredare och sekretariat träffade företrädare för kommunen, samebyar, Länsstyrelsen i Norrbottens län, besöksnäring, skoterförening, jakt- och fiskevårdsförening m.fl. I samverkan med Kiruna kommun hölls ett öppet samråd i Folkets Hus dit allmänheten hade bjudits in för att lämna synpunkter på terrängkörning.

Under hand har det hållits avstämningsmöten med företrädare för Naturvårdsverket med anledning av verkets regeringsuppdrag att analysera terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv. Sekretariatet har också haft kontakt med Naturvårdsverkets samhällsekonomenhet.

Gällande frågor om funktionsnedsättning och terrängkörning har utredare och sekretariat haft möte med Neuroförbundet. Andra kontakter har varit Myndigheten för delaktighet (MSD), DHR (Delaktighet, Handlingskraft, Rörelsefrihet), Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) och Synskadades Riksförbund (SRF).

I frågor om snöskoterkörning och terrängfordonsförsäljning har utredare och sekretariat haft möten och andra kontakter med Sveriges Snöskoteråkares Centralorganisation (SSCO) och Svenska snö- och terrängfordonsbranschen.

Rörande markägarfrågor har utredare och sekretariat haft möte med Sveriges Jordägareförbund. I närliggande frågeställningar har kontakter tagits med Sveaskog AB, Statens fastighetsverk, SCA Skog AB, Stora Enso Skog AB och Holmen Skog AB.

För att få reda på hur den finländska terrängtrafiklagen fungerar i praktiken har sekretariatet haft kontakt med det finländska miljöministeriet.

Andra som utredare och sekretariat har haft möten med är Naturskyddsföreningen, Sametingets Rennäringsnämnd, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenskt Friluftsliv. Därtill har hållits videomöte med en handläggare av terrängkörningsfrågor vid Länsstyrelsen i Gotlands län för att få de särskilda terrängkörningsproblemen på Gotland belysta.

Vidare har sekretariatet haft kontakt med bl.a. Försvarsmakten, Trafikverket, Tillväxtverket, Kammarkollegiet, Trafikanalys och Destination Gotland.

Statistiska uppgifter om mål och ärenden har hämtats in från länsstyrelser och förvaltningsrätter.

Utredaren har sökt kontakt med bl.a. Skogsstyrelsen och Statens jordbruksverk, vilka avböjt medverkan genom expert. Lantbrukarnas Riksförbund Skogsägarna har samordnat sig med Lantbrukarnas Riksförbund i expertgruppen.

Privatpersoner har kontaktat utredningen för att lämna synpunkter på terrängkörning.

3 Den nuvarande regleringen

3.1 Kort historik

Genom det växande antalet snöskotrar i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet väcktes frågan om en reglering av snöskoterkörning, men även om terrängkörning i allmänhet. Det framhölls att framför allt snöskoterkörning orsakade störningar i form av avgaser och buller, liksom skador på mark och växtlighet. Vid denna tid fanns det viss reglering i form av trafik- och ordningsbestämmelser samt bestämmelser om områdesskydd, främst naturreservat.

Genom lagen (1972:606) om körning i terräng med motordrivet fordon infördes den första regleringen av terrängkörning. Lagen trädde i kraft den 13 december 1972 och var från början bestämd att gälla till utgången av 1975. Den tillfälliga lagen var relativt kortfattad och övergripande. Den närmare regleringen av terrängkörning fanns genom materiella bestämmelser och bemyndiganden i terrängtrafikkungörelsen (1972:594).

Den 1 januari 1976 trädde den nuvarande terrängkörningslagen (1975:1313) i kraft. Terrängtrafikkungörelsen fortsatte att gälla med vissa ändringar. Nuvarande terrängkörningsförordning (1978:594) trädde i kraft den 1 januari 1979. En av nyheterna var en katalog med generella undantag från förbuden i lagen. Tidigare fanns det bemyndiganden att meddela undantag i enskilda fall, vilket ledde till ett närmast regelmässigt dispensgivande.

En annan nyhet var att det inrättades tolv förbudsområden i de fyra fjällänen, dvs. Kopparbergs (numera Dalarnas), Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Terrängtrafikkungörelsen fortsatte att gälla med vissa följdändringar.

En översyn av terrängkörningslagstiftningen gjordes av Naturvårdsverket i början av 1980-talet, vilken behandlades i regeringens

skrivelse 1984/85:203. Denna översyn ledde inte till några ändringar i terrängkörningslagstiftningen.

En större förändring av terrängkörningslagstiftningen skedde 1997 till följd av den s.k. Fjällpropositionen, som syftade till en hållbar utveckling i landets fjällområden.¹ Kommunerna fick då möjlighet att inrätta egna förbudsområden och de statliga förbudsområdena utökades till 16 och kom därefter att benämnas regleringsområden. Samtidigt infördes en klassificering av regleringsområdena i nivåerna A, B och C. En annan nyhet var förbudet mot körning på snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att körning kan ske utan risk för skada på marken. Efter denna reform har mindre justeringar gjorts i terrängkörningslagstiftningen.

Genom trafikförordningen (1998:1276), vilken trädde i kraft den 1 oktober 1999, infördes gemensamma bestämmelser om trafik på väg och i terräng. Terrängtrafikkungörelsen kom därefter att endast innehålla bestämmelser om terrängfordons beskaffenhet samt utrustning och kontroll av terrängfordon. Terrängtrafikkungörelsen upphävdes den 1 maj 2003 då fordonslagen (2002:574) infördes.

Under 2018 gjordes en ändring av terrängkörningslagstiftningen då det hade upptäckts att det bemyndigande som getts kommunerna genom ändringarna 1997 inte haft stöd i lag, varför ett antal kommunala reglerings- eller förbudsområden inte haft laglig grund.²

3.2 Kartläggning av regleringen om terrängkörning och terrängmotorfordon

3.2.1 Inledning

Bestämmelser om terrängkörning och terrängmotorfordon finns i flera lagar och förordningar samt i myndighetsföreskrifter.

Följande avsnitt utgör en kartläggning av lagstiftningen som reglerar terrängkörning med motordrivet fordon och terrängmotorfordon samt vilka krav som gäller för förande av terrängmotorfordon.

¹ Prop. 1995/96:226.

² Se SFS 2018:436.

3.2.2 Terrängkörningslagen

Generella förbud

Terrängkörningslagen (1975:1313) är enligt förarbetena en förbuds-lag som syftar till att skydda allmänna intressen mot skador och störningar som orsakas av trafik med motordrivna fordon.³

Terrängkörningslagen tar sin utgångspunkt i ett generellt förbud för körning 1) på barmark, 2) på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen och 3) på snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på marken (1 § första stycket terrängkörningslagen).

Inom de delar av fjällområdet som regeringen bestämmer är enligt 1 § andra stycket terrängkörningslagen körning i terräng med motor-drivet fordon förbjuden även på annan mark (i förordning benämnda regleringsområden). Förbuden gäller oavsett om det är fråga om mark som enskild äger, mark som enskild har särskild rätt till eller mark som ägs av staten eller en kommun.

Bemyndiganden om undantag från förbuden

I de ursprungliga förarbetena till terrängkörningslagen anförde departementschefen att han hade för avsikt att i lagens tillämpningsförfordning under vissa förutsättningar undanta körning med terrängfordon för vissa näringar och vissa allmänna behov.⁴ Han angav vidare att länsstyrelsen borde kunna undanta erforderliga skoterleder från förbudet enligt 1 § andra stycket. Enligt 2 § terrängkörningslagen får således regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från förbud eller i särskilt fall medge undantag från förbud eller föreskrifter enligt 1 § terrängkörningslagen i fråga om körning i räddningstjänst eller viss näringsutövning eller när det annars finns särskilda skäl.

För de 16 regleringsområdena får föreskrifter eller undantag meddelas om det finns synnerliga skäl. I förarbetena till vissa ändringar i terrängkörningslagen – som innebar en skärpning av kraven för undan-

³ Prop. 1995/96:226 s. 23.

⁴ Prop. 1975/76:67 s. 44 f.

tag i regleringsområdena – anfördes att områdenas kvalitet för friluftsliv är beroende av i vilken utsträckning tystnaden och ostördheten kan bevaras.⁵ Systemet med dispenser inom regleringsområdena bygger på en restriktiv hållning för att uppnå syftet med att skydda områdena. Enligt regeringen hade det emellertid visat sig att undantag medgetts i alltför stor utsträckning. Genom att ge möjlighet för regeringen att skärpa villkoren för att få medge dispens ansågs förutsättningarna öka för att upprätthålla kvalitetsaspekten i dessa värdefulla natur- och rekreationsområden i fjällen så som varit avsikten.

Bemyndigande om förbud eller begränsningar

Enligt 3 § terrängkörningslagen får regeringen eller den myndighet eller kommun som regeringen bestämmer 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 dock inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

En ändring av 3 § terrängkörningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018.⁶ Bakgrunden till ändringen var enligt förarbetena att det i rätts-tillämpningen uppmärksammats att det saknats stöd i lag för den bestämmelse i terrängkörningsförordningen som gällt under en tjugooårsperiod och som gett kommunen rätt att förbjuda eller meddela föreskrifter för viss terrängkörning.

Det finns 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

⁵ Prop. 1995/96:226 s. 73 f.

⁶ Prop. 2017/18:192 s. 1.

maj. I Norrbotten, där snön kan ligga kvar relativt länge, kan det behövas förbud även in i juni för att skydda renkalvar. 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.⁷

Tillsyn

För tillsyn över att bestämmelserna i terrängkörningslagen efterlevs inom de 16 regleringsområdena får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter enligt 3 a § första stycket terrängkörningslagen. Enligt paragrafens andra stycke får en naturvårdsvakt avvisa den som utan att ha rätt till det kör med motordrivet fordon inom regleringsområde.

Straffbestämmelser

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 1 § första stycket 1–3 terrängkörningslagen eller mot förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen döms till böter. Om gärningen är ringa ska det inte dömas till ansvar. Om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken döms det inte heller till ansvar. (4 § terrängkörningslagen.)

3.2.3 Terrängkörningsförordningen

Preciseringar och undantag från förbud

Terrängkörningsförordningen (1978:594) innehåller preciseringar av stadgandena i terrängkörningslagen samt bestämmelser om undantag från lagens förbud.

⁷ Prop. 2017/18:192 s. 6.

Naturvårdsverkets allmänna råd

Naturvårdsverket har meddelat allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen, publicerade i Naturvårdsverkets författningssamling (NFS 2005:1). Delar av de allmänna råden är inaktuella då det på senare tid gjorts ändringar i framför allt terrängkörningsförordningen. De allmänna råden utgör i de delar som fortfarande är tillämpliga en vägledning för hur terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen bör tillämpas, t.ex. vid dispensgivning.

Terrängkörning på barmark

I 1 § första stycket terrängkörningsförordningen föreskrivs en rad generella undantag från förbudet mot terrängkörning på barmark enligt 1 § första stycket 1 i lagen. De flesta undantagen gäller yrkesutövning. Statliga och kommunala tjänstemän har således rätt, när ärenden eller åtgärder inte kan utföras på något annat lämpligt sätt, att i tjänsteärende köra i terrängen på barmark. Undantag med samma förbehåll gäller även för läkare, distriktssköterskor, barnmorskor och veterinärer i yrkesutövning, för fjällräddningen samt vid statlig och kommunal räddningstjänst. I Naturvårdsverkets allmänna råd sägs i fråga om fjällräddningen bl.a. att undantaget bör anses omfatta räddningsaktioner samt sådant rekognoseringsarbete som är nödvändigt för att kunna fullgöra fjällräddningsuppdraget, t.ex. rekognosering för att bedöma lavinfara.

Motordrivna fordon får enligt 1 § andra stycket terrängkörningsförordningen också köras i terräng på barmark av alla de som utför 1) projektering, byggande, underhåll och skötsel av kraft-, gas-, vatten- eller avloppsledningar samt radio- eller teleanläggningar, 2) projektering, byggande, underhåll och skötsel av vägar, 3) transport av sjuka personer till läkare eller sjukvårdsanstalt eller i andra jämförbara trängande fall, 4) underhåll av renskötselanläggning och för arbete med renskötsel vid bevakning av renar och vid drivning och samling av renar inför omedelbart förestående märkning, slakt eller flyttning samt för renskötarnas försörjning med livsmedel och andra dagligvaror i direkt samband med renskötseln, 5) hämtning av fälld björn, älg, hjort eller vildsvin till lämpligast belägna bilväg samt vid arbete inom vilthägn i direkt samband med uppfödning av djurart för vilket hägnet är avsett och 6) skötsel- och anläggningsarbete inom park-,

idrotts- eller friluftsområden. Som det måste uppfattas gäller undantagen enligt 1 § andra stycket terrängkörningsförordningen utan kravet i första stycket på att ärenden eller åtgärder inte kan utföras på något annat lämpligt sätt.

När det gäller renskötseln har Naturvårdsverket inte meddelat något allmänt råd, men i verkets handbok till terrängkörningslagstiftningen uttrycks att undantaget inte omfattar samtliga fall av körning i samband med jakt eller fiske som annars anses ingå i renskötselrätten och är tillåten enligt 25 § rennäringslagen (1971:437).⁸ I de fall jakten eller fisket är en del av renskötarnas försörjning med livsmedel i direkt samband med renskötseln får den däremot anses omfattas av undantaget. Renskötarnas arbete med binäringar, såsom turism, ingår inte i undantaget från terrängkörningsförbudet.

När det gäller hämtning av fälld björn, älg m.m. bör enligt Naturvårdsverkets allmänna råd körning i första hand ske på stig såvida körningen inte riskerar att skada en stig som är avsedd för friluftslivet. Om en sådan stig riskerar att skadas bör körningen i stället ske vid sidan av stigen. Körning på känsliga marker bör undvikas.

Enligt 1 § tredje stycket 1 terrängkörningsförordningen är det tillåtet att använda motordrivna fordon på enskilda utfartsleder eller andra sådana enskilda färdleder i terrängen som är avsedda för motorfordonstrafik. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd bör undantaget för enskilda färdleder i terrängen som är avsedda för motorfordonstrafik inte anses omfatta leder eller spårbildningar som skapats av motordrivna fordon i samband med transporter eller i samband med annan körning inom exempelvis skogsbruk, jordbruk, anläggningsarbeten eller rennäring.

Enligt 1 § tredje stycket 2 terrängkörningsförordningen är det tillåtet att använda fordonen inom tomter, järnvägs- eller fabriksområden eller andra arbetsplatser, särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden. Detta undantag gäller dock inte inom regleringsområdena enligt vad som framgår av 7 § tredje stycket.

Särskild försiktighet ska enligt 2 § terrängkörningsförordningen iakttas vid barmarkskörning på kalvfjäll för att motverka skador på naturmiljön, undvika buller samt andra störningar av betydelse.

Av 3 § terrängkörningsförordningen framgår att fordon får ställas upp eller parkeras i anslutning till väg.

⁸ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 25. Jfr prop. 1992/93:32 s. 130.

Körning i plant- eller ungskog och på jordbruksmark

I 4 § terrängkörningsförordningen görs en precisering som säger att förbudet enligt 1 § första stycket 2 i lagen för terrängkörning på snötäckt mark med plant- eller ungskog gäller sådan skog vars medelhöjd över snötäcket är lägre än två meter. Detta gäller dock inte vid de undantag som anges i 1 § första stycket terrängkörningsförordningen, bl.a. för statliga och kommunala tjänstemän i tjänsteärende. Av 5 § framgår att detta även gäller körning på jordbruksmark.

Körning inom regleringsområdena

Av 6 § terrängkörningsförordningen framgår att de förbud som avses i 1 § andra stycket i lagen gäller inom de fjällområden i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län som anges i bilaga 1–16 till terrängkörningsförordningen. Områdena är som tidigare nämnts 16 till antalet, benämns regleringsområden och klassificeras A–C.

Klassificeringen av regleringsområdena, som görs med utgångspunkt i terrängkörning på snötäckt mark, avgör begränsningens omfattning. A-områdena utgörs av områden utan allmänna skoterleder och med mycket starka begränsningar för körning med terrängskoter. B-områdena utgörs av områden med få allmänna skoterleder och med starka begränsningar för körning med terrängskoter. C-områdena utgörs av områden som kan inrymma flera allmänna skoterleder och med begränsningar för körning med terrängskoter. En närmare beskrivning av områdenas avgränsning och föreskrifter för områdena finns tillgängliga hos länsstyrelsen. Endast skoterleder som är allmänna får finnas inom regleringsområdena, såvida det inte i ett enskilt fall medges undantag enligt 12 § terrängkörningsförordningen. Inom ett regleringsområde kan det finnas områden med olika klassificeringar.

Av 7 § terrängkörningsförordningen framgår att trots vad som sägs i 6 § får motordrivna fordon allmänt sett användas inom regleringsområdena i jord- eller skogsbruk. Detta gäller även för fast boende inom området för körning närmaste väg mellan bostaden inom området och regleringsområdets gräns. Terrängskoter får användas för körning på allmän skoterled och av den som är fast bosatt inom området för körning närmaste väg mellan bostaden och allmän skoterled eller gränsen för regleringsområdet.

Förutom de ovannämnda undantagen gäller inom regleringsområde undantag för körning med motordrivna fordon för statliga och kommunala tjänstemän i tjänsteärende, för läkare, distriktssköterskor m.fl., för fjällräddningen m.m., för alla de som utför projektering, byggande m.m., för transport av sjuka, för renskötsel, för hämtning av fälld björn m.m. samt på enskilda utfartsleder eller andra sådana färdleder som är avsedda för motorfordonstrafik (7 § tredje stycket terrängkörningsförordningen).

Allmän skoterled

En allmän skoterled är enligt 8 § första stycket terrängkörningsförordningen en markerad vinterled där terrängskotrar⁹ enligt särskild utmärkning får framföras när marken är snötäckt. En länsstyrelse eller en kommun svarar för skoterledhållningen på en sådan led.

En allmän skoterled ska ges ett sådant läge och utförande att körning på leden kan ske på ett säkert och i övrigt tillfredsställande sätt med hänsyn till såväl omgivningen som de som färdas på leden.

Den som svarar för skoterledhållningen får föreskriva vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på leden.

En allmän skoterled ska försees med särskild markering. Om körning utanför leden inte är tillåten ska leden vara utmärkt med påbudsmärke D9 enligt vägmärkesförordningen (2007:90).

Länsstyrelsen får enligt 10 § terrängkörningsförordningen besluta om en allmän skoterled inom ett regleringsområde. Inom övriga områden får länsstyrelsen eller kommunen besluta såväl om en skoterled ska vara allmän som om en sådan led ska dras in. För beslut om allmän skoterled krävs medgivande av berörd markägare.

Övriga bestämmelser om undantag

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen föreskriva om undantag eller besluta om undantag i enskilda fall från bestämmelserna i 1 § terrängkörningslagen. Inom regleringsområden som klassificerats

⁹ Terrängskotrar delas in i snöskotrar och terränghjulingar (2 § lagen [2001:559] om vägtrafikdefinitioner). Denna indelning gäller fr.o.m. den 1 april 2009. Före det datumet fanns bara begreppet terrängskoter i registreringshänseende.

som A-område får sådana undantag medges endast om det finns synnerliga skäl. (12 § terrängkörningsförordningen.)

Den som medgetts undantag för körning inom ett regleringsområde är skyldig att inom det område där undantaget gäller på uppmaning av naturvårdsvakt eller polisman visa upp beslutet eller på annat sätt visa att undantag har medgetts (13 § terrängkörningsförordningen).

Innan länsstyrelsen beslutar om en allmän skoterled inom ett regleringsområde eller en anläggning för allmän skoterled ska länsstyrelsen samråda med Naturvårdsverket (14 § terrängkörningsförordningen).

Föreskrifter om förbud eller begränsningar

Av 15 § terrängkörningsförordningen framgår att en kommun får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § i lagen kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Kommunen ska ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig. Länsstyrelsen får enligt 16 § terrängkörningsförordningen meddela samma slags föreskrifter när det är fråga om ett område som omfattar mer än en kommun, men endast i sådana fall.

Föreskrifter om förbud eller begränsningar enligt 15 eller 16 §§ terrängkörningsförordningen får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Beslut om föreskrifter om förbud eller begränsningar ska delges markägaren.

Gemensamma bestämmelser

Naturvårdsvakt för tillsyn inom regleringsområde förordnas enligt 17 § terrängkörningsförordningen av länsstyrelsen i det län där naturvårdsvakten har sitt hemvist.

I 18 § anges att det finns särskilda bestämmelser om körning i terräng för Försvarsmakten, Försvarets materielverk eller den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap.

Av 19 § framgår att trafikregler för terräng finns i trafikförordningen (1998:1276) och av 20 § framgår att det finns bestämmelser

om förbud mot trafik med motordrivet fordon i reglementen för nationalparker.

I 21 och 21 a §§ finns bemyndiganden för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter.

Överklagande

Bestämmelser om överklagande finns i 22–24 §§ terrängkörningsförordningen. Beslut ska med hänvisning till 40 § förvaltningslagen (2017:900) överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Behörig domstol är därmed den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätt. Beslut om inrättande av allmän skoterled överklagas dock till regeringen, liksom kommunala beslut om förbud och begränsningar samt sådana beslut av länsstyrelse.

Naturvårdsverket har getts rätt att överklaga länsstyrelsens beslut enligt terrängkörningsförordningen utan inskränkning i tid, utom när det gäller undantag inom A-klassificerat regleringsområde då det gäller en frist på tre veckor från det att Naturvårdsverket fått del av beslutet. Det är särskilt föreskrivet att Naturvårdsverket får överklaga beslut att inrätta en allmän skoterled för att ta till vara allmänna intressen.

3.2.4 Miljöbalken m.m.

Miljöbalken med tillhörande förordningar är en övergripande lagstiftning till skydd för miljön och har ett direkt samband med målet om en hållbar utveckling.

När det gäller terrängkörning aktualiseras de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, bl.a. vid skoterturism inom besöksnaringen. De bestämmelser som framför allt blir aktuella är dock bestämmelserna om områdesskydd i 7 kap. och i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och nationalparksförordningen (1987:938). Ett område som tillhör staten kan av riksdagen förklaras som nationalpark. Länsstyrelse eller kommun kan förklara ett område att vara natur- eller kulturreservat. I sådana fall kan det meddelas föreskrifter som har direkt betydelse för terrängkörning, bl.a. eftersom det enligt 7 kap. 5 och 30 §§ miljöbalken får meddelas föreskrifter

om inskränkningar i rätten att använda markområden, respektive rätten att färdas och vistas inom det skyddade området.

Enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd ska innan en allmän skoterled eller annan anläggning för skotertrafik beslutas av en kommun eller utförs, anmälan göras för samråd enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken, om leden eller anläggningen ligger utanför ett område som omfattas av en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900). Anmälan ska även göras innan skoterled eller annan anläggning för skotertrafik utförs för en annan huvudman än en kommun.

3.2.5 Trafikförordningen

Grundläggande bestämmelser

Trafikförordningen (1998:1276) innehåller bestämmelser som gäller alla trafikanter. Bestämmelserna gäller trafik på väg och i terräng (1 kap. 1 § första stycket).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket ska en trafikant för att undvika trafikolyckor iakttäta den omsorg och varsamhet som krävs med hänsyn till omständigheterna. En terrängtrafikant ska anpassa sin färdväg och hastighet samt sitt färdssätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på annans mark eller växtlighet undviks (fjärde stycket samma paragraf).

Hastighetsbestämmelser

Ett fordon's hastighet ska enligt 3 kap. 14 § trafikförordningen anpassas till vad trafiksäkerheten kräver. Hänsyn ska tas till väg-, terräng-, väderleks- och siktförhållandena, fordonets skick och belastning samt trafikförhållandena i övrigt. Hastigheten får aldrig vara högre än att föraren behåller kontrollen över fordonet och kan stanna det på den del av den framförvarande vägen eller terrängen som han eller hon kan överblicka och framför varje hinder som går att förutse. Detta gäller alla slags fordon och oavsett om fordonet körs på väg eller i terräng. Av 3 kap. 15 § framgår vidare att förare i en rad uppräknade fall, t.ex. när sikten är nedsatt på grund av ljus- eller väderleksförhållandena,

ska hålla en med hänsyn till omständigheterna tillräckligt låg hastighet.

Av 3 kap. 17 § framgår att vid terrängkörning gäller hastighetsbegränsningen 70 km/tim, såvida det inte meddelats föreskrifter om annan (normalt lägre) hastighet. Inom tätbebyggt område gäller dock generellt hastighetsbegränsningen 50 km/tim, men lägre hastighet kan bestämmas.

Vissa allmänna bestämmelser av betydelse vid terrängkörning

De allmänna bestämmelserna i 3 kap. trafikförordningen gäller i terräng och vid terrängkörning, men vissa bestämmelser får naturligt nog större betydelse.

Nedan följer några exempel:

- korsande trafik m.m. (3 kap. 21 § andra stycket 3),
- bestämmelserna om högertrafik (3 kap. 30 §),
- bestämmelserna om omkörning (3 kap. 31–32 §§),
- förbudet att inom tätbebyggt område stanna eller parkera på allmän plats som är terräng (3 kap. 48 § första stycket), och
- väjningsplikt mot gående (3 kap. 58 §).

Belysning vid färd i terräng

Vid färd i terräng under mörker, i skymning eller i gryning och i övrigt när det är påkallat av väderleken eller andra omständigheter ska enligt 3 kap. 77 § trafikförordningen de lyktor och strålkastare som är föreskrivna för fordonet vara tända. Detta gäller dock inte parkeringslyktor.

Helljus ska användas när förarens synfält med hänsyn till fordonets hastighet annars är otillräckligt för att fordonet ska kunna föras säkert.

Vid färd i terräng med ett motordrivet fordon som har utrustats med strålkastare för färd ska dessa vara tända under mörker, i skymning eller i gryning och i övrigt när det är påkallat av väderleken eller andra omständigheter även om de inte är föreskrivna för fordonet.

Gemensamma bestämmelser för trafik med motordrivna fordon

Det finns skäl att även särskilt uppmärksamma vissa bestämmelser i 4 kap. trafikförordningen.

Ett motordrivet fordon får enligt 4 kap. 2 § första stycket inte dra fler än 1) ett fordon som inte är inrättat för koppling till dragfordonet, eller 2) två fordon som är inrättade för koppling till dragfordonet. Den sammanlagda bruttovikten av de fordon som dras får enligt paragrafens andra stycke vid färd på väg inte överstiga dragfordonets bruttovikt och vid färd i terräng två gånger dragfordonets bruttovikt. Trots bestämmelserna i första stycket får enligt tredje stycket bilar, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon dra ett eller flera fordon, om samtliga fordon som dras är inrättade för koppling till dragfordonet och 1) kan bromsas effektivt, eller 2) den sammanlagda bruttovikten av tillkopplade fordon som saknar effektiva bromsar inte överstiger dragfordonets bruttovikt eller vid färd i terräng två gånger dragfordonets bruttovikt.

Föraren av ett motordrivet fordon ska enligt 4 kap. 7 § behandla fordonet så att det inte bullrar onödigt mycket och i möjligaste mån se till att fordonet inte släpper ut avgaser i sådan mängd att de orsakar olägenheter.

Med ett motordrivet fordon får onödig och störande körning inte äga rum vid bostadsbebyggelse. Föraren av ett sådant fordon ska i övrigt anpassa färdväg, hastighet och färd sätt så att andra inte störs i onödan (4 kap. 8 §).

Enligt 4 kap. 9 § första stycket 4 ska skyddshjälm användas av den som färdas med terrängskoter utan karosseri.

Bestämmelserna om mobiltelefonanvändning gäller även vid körning i terräng (4 kap. 10 e §).

Bestämmelser för trafik med terrängmotorfordon och terrängsläp på väg

I 5 kap. trafikförordningen finns särskilda bestämmelser om trafik med terrängfordon och terrängsläp på väg.

Av 5 kap. 1 § framgår att terrängfordon inte får föras på allmän väg. Detta gäller dock inte om det är fråga om att korsa allmän väg ("kortaste lämpliga sträcka") eller om terrängförhållandena gör det nödvändigt att färdas på en sådan väg (5 kap. 2 §).

Tung terrängvagn på hjul får enligt 5 kap. 6 § färdas på allmän väg. Terrängfordon som förs på allmän väg eller enskild väg som inte endast trafikeras i ringa omfattning får inte föras med högre hastighet än 20 km/tim (5 kap. 5 §).

Lokala trafikföreskrifter m.m.

Av 10 kap. 1 § första stycket trafikförordningen framgår att det får meddelas lokala trafikföreskrifter för en viss väg eller vägsträcka eller för samtliga vägar inom ett visst område eller för ett område eller en färdled i terräng. Särskilda trafikregler om stannande eller parkering får även meddelas genom lokala trafikföreskrifter för samtliga vägar som inte är enskilda inom ett visst område. I paragrafens andra stycke räknas det i 22 punkter upp i vilka avseenden lokala trafikföreskrifter får meddelas. Sådana föreskrifter får bl.a. gälla förbud mot trafik med fordon, begränsning till lägre hastighet än som följer av 3 kap. 17 § tredje stycket, tillåtelse att (med avvikelse från förbudet enligt 3 kap. 48 §) stanna eller parkera i terräng, undantag från 3 kap. 77 § om belysning vid färd i terräng, trafik med terrängmotorfordon eller terrängsläp med avvikelser från bestämmelserna i 5 kap. 1, 4 eller 5 §§ samt andra särskilda trafikregler.

Enligt 10 kap. 2 § första stycket får lokala föreskrifter enligt 1 § andra stycket 9–11, 14–18, 20 och 21 avse en viss trafikantgrupp, ett visst eller vissa fordonsslag, eller fordon med last av viss beskaffenhet. När det gäller terräng meddelas lokala trafikföreskrifter av kommunen, men i brådskande fall får Polismyndigheten meddela sådana föreskrifter (10 kap. 3 §).

Av 10 kap. 12 § följer att en föreskrift om förbud mot trafik med fordon som gäller terräng ska delges markägaren.

Föreskrifter som gäller terräng ska bl.a. när det är fråga om hastighetsbegränsningar märkas ut enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen, om det finns skäl till det (10 kap. 13 §).

Undantag vid trafikövervakning, räddningstjänst m.m. samt väghållningsarbete

Av 11 kap. 1 § trafikförordningen framgår att trots föreskrifter om förbud enligt 10 kap. 1 § får en väg samt ett visst område eller färdled i terräng användas av en polisman, barnmorska m.fl. i yrkesutövning, i räddningstjänst, för sjuktransport m.m. samt i andra trängande fall. Terrängmotorfordon och terrängsläp får enligt 11 kap. 6 § föras på väg trots 5 kap. 1, 4 och 5 §§ under i stort sett samma förutsättningar.

Av 12 kap. 1 § framgår att om omständigheterna kräver det och särskild försiktighet iakttas, får vid väghållningsarbete, bärgning och liknande arbete terrängmotorfordon och terrängsläp föras på allmän väg trots förbudet enligt 5 kap. 1 §.

Bemyndiganden, ansvarsbestämmelser och överklagande

Av 13 kap. trafikförordningen framgår vilka myndigheter som får meddela föreskrifter och undantag. Förordningens 14 kap. utgörs av ansvarsbestämmelser, t.ex. vid hastighetsöverträdelser. I 15 kap. finns bestämmelser om överklagande.

3.2.6 Lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer

Trafikförordningen bygger på bemyndigandet i 1 § första stycket 8 lagen (1975:88) med bemyndigande att meddela föreskrifter om trafik, transporter och kommunikationer. Regeringen får enligt detta lagrum meddela föreskrifter som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 eller 3 regeringsformen, om föreskrifterna gäller trafik på väg eller i terräng. Som framgår av lagens namn innehåller den i övrigt en rad olika bemyndiganden att meddela föreskrifter för olika trafikrelaterade frågor. Lagen innehåller även bemyndigande att meddela föreskrifter om avgifter, bl.a. för viss ärendehandläggning, och vissa sanktionsavgifter.

3.2.7 Vägtrafikförordningen för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap

Av 3 § vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap framgår att om någon med stöd av bestämmelse i denna förordning åsidosätter bestämmelse i bl.a. terrängkörningslagen, terrängkörningsförordningen eller trafikförordningen ska den särskilda omsorg och varsamhet iakttas och de särskilda åtgärder vidtas som behövs för att förhindra trafikolycka eller skada på vägen eller i terrängen och för att underlätta framkomligheten för övrig trafik.

3.2.8 Militärtrafikförordningen

Militärtrafikförordningen (2009:212) innehåller särskilda bestämmelser om trafik på väg och i terräng vid militär operation och militär övning m.m. med fordon som brukas av Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt.

När undantag görs med stöd av militärtrafikförordningen från bestämmelser i en annan författning ska särskild omsorg och varsamhet iakttas och de särskilda åtgärder vidtas som med hänsyn till omständigheterna behövs för att undvika trafikolycka, skada på vägen eller i terrängen och för att underlätta framkomligheten för annan trafik (1 kap. 4 §).

Under en militär övning och förberedelse för en sådan övning får enligt 2 kap. 9 § fordon som brukas av Försvarsmakten föras i terräng trots bestämmelserna i terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen. Innan Försvarsmakten meddelar föreskrifter som berör brukande av fordon i terräng ska samråd ske med Naturvårdsverket. Har myndigheterna olika uppfattning i frågan ska den hänskjutas till regeringen (8 kap. 3 §).

3.2.9 Vägmarkesförordningen

Allmänt

Vägmarkesförordningen (2007:90) innehåller bestämmelser om anvisningar för trafik och utmärkning på väg och i terräng genom vägmärken och tilläggstavlor, trafiksignaler m.m. (se 1 kap. 1 §). Av 1 kap. 6 § framgår vilka myndigheter som ansvarar för att vägmärken m.m. sätts upp, underhålls och tas bort.

Särskilda bestämmelser för terräng

Om det finns skäl att märka ut ett förbud eller någon annan föreskrift eller att varna för eller upplysa om något förhållande som rör den som färdas i terräng, sker detta genom ett vägmärke. Naturvårdverket får i vissa fall meddela föreskrifter om utmärkning i terräng (1 kap. 11 § vägmarkesförordningen och 21 § terrängkörningsförordningen).

3.2.10 Lagen om vägtrafikdefinitioner

Allmänt

I 1 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner anges att de beteckningar som finns i 2 § är avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa. Beteckningarna definieras i tabellform i 2 §. Nedan följer de definitioner som är av intresse när det gäller terrängfordon.

Motordrivet fordon

Ett motordrivet fordon är ett fordon som för sitt framdrivande är försett med motor, dock inte ett sådant eldrivet fordon som är att anse som cykel. Motordrivna fordon delas in i motorfordon, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon.

Terrängmotorfordon

Ett terrängmotorfordon är ett motordrivet fordon som är inrättat huvudsakligen för att självständigt användas till person- eller gods-befordran i terräng. Terrängmotorfordon delas in i terrängvagnar och terrängskotrar.

Terrängskoter – snöskoter och terränghjuling

En terrängskoter är ett terrängmotorfordon med en tjänstevikt av högst 450 kg. Terrängskotrar delas in i snöskotrar och terränghjulingar. En snöskoter är en terrängskoter som är avsedd för färd på snötäckt mark och som är försedd med band och medar. En terränghjuling är en annan terrängskoter än en snöskoter, vanligen är det fråga om s.k. fyrhjulingar.

Terrängvagn

En terrängvagn är ett terrängmotorfordon med en tjänstevikt över 450 kg. Terrängvagnar delas in i lätta och tunga terrängvagnar, där tung terrängvagn är ett fordon vars tjänstevikt överstiger 2 ton.

Motorredskap

Ett motorredskap är ett motordrivet fordon som är inrättat huvudsakligen som ett arbetsredskap eller för kortare förflyttningar av gods. Motorredskap delas in i klass I och klass II. Hit räknas skördare och skotare som används i skogsbruket och som typiskt är konstruerade för att framföras i terräng. Även s.k. älgdragare är motorredskap och namnet till trots används älgdragare även för transport av annat vilt än älg samt för andra transporter i terräng, t.ex. för att forsla timmer.

3.2.11 Förordningen om vägtrafikdefinitioner

Allmänt

Förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner gäller i anslutning till lagen och innehåller definitioner utöver de som finns i den. Förordningens definitioner är liksom de som finns i lagen avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa. När det gäller terräng och terrängkörning är följande definitioner enligt 2 § av intresse.

Färdled

Färdled är en sådan led eller plats i terrängen som allmänt används för samfärdsel men inte är en väg. Med den definitionen kan sådana spårbildningar som uppstår på grund av körning, t.ex. i samband med skogsbruk, inte anses vara färdled.

Terräng

Terräng definieras som ett område som inte är väg. Med terräng avses obanade naturområden, i första hand skog, fjäll och myrmark, ängs- och hagmark samt parker. Även t.ex. isbelagda vattendrag och golfbanor omfattas av terrängbegreppet.

Trafikant

Trafikant definieras som den som färdas eller annars uppehåller sig på en väg eller i ett fordon på en väg eller i terräng samt den som färdas i terräng.

Väg

Med väg avses 1) en sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon, 2) en led som är anordnad för cykeltrafik, och 3) en gång- eller ridbana invid en väg enligt 1) eller 2).

Eftersom terräng är allt som inte är väg är det väsentligt att klargöra vad som faktiskt är väg. I Naturvårdsverkets handbok till terrängkörningslagstiftningen sägs följande om begreppet väg:

Gränsen mellan vad som räknas som terräng å ena sidan och väg å andra sidan har en central betydelse i handboken. – Några begrepp som lätt sammanblandas är ”traktorgväg”, ”enskild väg” och ”skogsbilväg”. En traktorgväg eller hjulspår i terrängen som skapats av körning med t.ex. traktor eller motorredskap är inte att betrakta som väg eftersom den inte kan sägas användas allmänt för trafik med motorfordon. – Lagen har ett terrängbegrepp som inte riktigt stämmer med allmänt språkbruk eftersom körning på traktorgväg räknas som terrängkörning fastän traktorgväg innehåller ordet väg. – Enskild väg och skogsbilväg kan sägas allmänt användas för trafik med motorfordon och bör således inte betraktas som terräng. En stor andel av de enskilda vägarna är skogsbilvägar som i många fall inte är öppna för allmän motorfordonstrafik. Sådana vägar är trots det att anse som vägar. Enskild väg eller skogsbilväg som är oplogad, räknas också som väg.¹⁰

3.2.12 Registrering, besiktning, fordonsskatt och försäkring

Registrering

Terrängmotorfordon ska enligt bestämmelserna i lagen (2019:370) om fordons registrering och användning och förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning vara registrerade i vägtrafikregistret och vara utrustade med registreringsskylt. Terrängmotorfordon får inte brukas annat än inom s.k. inhägnat område om de inte är registrerade.

Besiktning

De olika formerna av besiktning och inspektion gäller även terrängmotorfordon och terrängsläp. Dock gäller bestämmelserna om obligatorisk periodisk kontrollbesiktning bara registrerade terrängmotorfordon och terrängsläp i yrkesmässig trafik för personbefordran och registrerat terrängmotorfordon i uthyrningsrörelse (6 kap. 6 § andra stycket 10 fordonsförordningen [2009:211]).

¹⁰ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 19.

Fordonsskatt

Av bestämmelserna om fordonsskatt i vägtrafikskattelagen (2006:227) kan utläsas att för de flesta mera renodlade terrängmotorfordon behöver någon fordonsskatt inte erläggas. Detta gäller bl.a. tunga terrängvagnar som bara används för transport av gods på enskilda vägar, samt snöskotrar och terränghjulingar.

Försäkring

Bestämmelserna i trafikskadelagen (1975:1410) om att det ska finnas en trafikförsäkring gäller alla registrerade motordrivna fordon. Det finns inga särbestämmelser för terrängmotorfordon. Trafikförsäkringen ska täcka sakskador på annans egendom och personskador på andra än den som vållar skadan.

Det typiska försäkringsfallet utgörs av två fordon som krockar med varandra där den ene är vållande. I sådana fall täcker den vållandes trafikförsäkring de skador som åsamkats motparten. Det är dock inte givet att trafikförsäkringen skulle täcka skador på mark eller växtlighet som uppstått till följd av terrängkörning.

3.2.13 Fordonslagen och fordonsförordningen samt föreskrifter om terrängmotorfordon

Fordonslagen (2002:574) innehåller bestämmelser om kontroll av fordon samt därtill hörande system, komponenter och separata tekniska enheter, liksom om kontroll av fordons last m.m. (1 kap. 1 §). Fordonsförordningen (2009:211) innehåller närmare bestämmelser om fordons beskaffenhet och utrustning samt kontroll av fordon. Fordonslagen och fordonsförordningen infördes bl.a. med anledning av att den tidigare regleringen var svåröverskådlig och stämde dåligt överens med systematiken i EU:s regelverk.¹¹

När det gäller terrängmotorfordon finns närmare bestämmelser i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:17) om terrängmotorfordon och Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:18) om CE-märkt terräng-

¹¹ Jfr SOU 2003:82 s. 145.

skoter. Det finns även föreskrifter som gäller bl.a. terrängsläp (VVFS 2003:20).¹²

3.2.14 Avgasreningslagen och avgasreningsförordningen

Avgasreningslagen (2011:318) syftar till att förebygga att utsläpp av avgaser och andra föroreningar från bränslen i motorfordon skadar eller orsakar olägenheter för människors hälsa eller miljön. Avgasreningsförordningen (2011:345) innehåller närmare bestämmelser. Transportstyrelsen har rätt att meddela föreskrifter.

3.2.15 Körkortslagen

Körkort och förarbevis

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket körkortslagen (1998:488) får terrängvagn, motorredskap klass I och traktor b köras endast av den som har ett gällande körkort med behörigheten B.

Snöskoter får köras endast av den som har förarbevis för snöskoter. Terränghjuling får köras endast av den som har förarbevis för terränghjuling. (2 kap. 3 §.) Det är alltså fråga om två olika slags förarbehörigheter, trots att snöskoter och terränghjuling båda faller under definitionen terrängskoter.

Av övergångsbestämmelserna framgår dock att körkort eller traktorkort som utfärdats före den 1 januari 2000 ger fortsatt rätt att köra terrängskoter, dvs. såväl snöskoter som terränghjuling. Den som har ett körkort eller traktorkort utfärdat före den 1 januari 2000 behöver alltså inte något förarbevis.

Utfärdande av förarbevis för snöskoter eller terränghjuling m.m.

Förarbevis för snöskoter eller terränghjuling får enligt 3 kap. 19 § körkortslagen utfärdas endast för den som fyllt 16 år och har avlagt godkänt förarprov. Förarprovet består för förarbevis av ett kun-

¹² Vägverket lades ned den 31 mars 2010 och verksamheten togs i huvudsak över av Trafikverket, bl.a. i fråga om Vägverkets författningssamling (VVFS). De föreskrifter som Vägverket har meddelat finns således på Trafikverkets webbplats (www.trafikverket.se). Detta trots att det är Transportstyrelsen som har bemyndigandet att meddela föreskrifter.

skapsprov (i dagligt tal kallat teoriprov). Kunskapsprov får avläggas endast av den som har gått igenom utbildning för fordonsslaget enligt lagen (2009:121) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar. Av 2 § nämnda lag framgår att sådan utbildning får ges av fysisk eller juridisk person som med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt bedöms ha förutsättningar att bedriva en god utbildning. Transportstyrelsen får ge den som ger utbildning för förarbevis för snöskoter eller terränghjuling rätt att anordna kunskapsprov, utfärda intyg om godkänt kunskapsprov och ta ut avgift för proven enligt 8 § förordningen (2009:186) om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar.

Även om det inte krävs något körprov för utfärdande av förarbevis för snöskoter eller terränghjuling så ska själva utbildningen innehålla praktiska moment. Med snöskoter och terränghjuling är övning inom ett inhägnat område tillräckligt enligt förarbetena, men övningskörning i terräng ska också vara möjligt att anordna.¹³

Av 4 kap. 1 § första stycket 2, 2 § första stycket 2 och 5 § körkortslagen framgår att den som uppnått en ålder av 15 år och 9 månader och som genomgår utbildning för förarbevis för snöskoter eller terränghjuling får övningsköra under uppsikt av någon som har vana och skicklighet att köra fordon av det slag som övningskörningen avser. Den som har uppsikt över sådan övningskörning ska även vara behörig utbildare enligt lagen om utbildning till förare av mopeder, snöskotrar och terränghjulingar, om övningskörningen sker med något av dessa fordonsslag.

3.2.16 Körkortsförordningen

Övningskörning

Vid övningskörning med snöskoter och terränghjuling ska enligt 4 kap. 6 § körkortsförordningen (1998:980) den som har uppsikt över körningen följa med som passagerare på fordonet eller själv köra ett sådant fordon som övningskörningen avser. Den som har uppsikt över övningskörning anses som förare (4 kap. 7 §).

¹³ Prop. 2008/09:60 s. 57 och 104.

Undantag från kravet på förarbevis för snöskoter eller terränghjuling för den som är bosatt utomlands

Utan hinder av 2 kap. 3 § körkortslagen, dvs. kravet på innehav av förarbevis, får en person som har fyllt 15 år och som är bosatt utomlands men tillfälligt vistas här köra den snöskoter eller terränghjuling som han eller hon fört in i landet, om den uppfyller de villkor som gäller för sådana fordon i hans eller hennes hemland. Detta gäller dock endast om den som har fört in fordonet får köra detta i hemlandet utan körkort, förarbevis eller därmed jämförlig handling. (6 kap. 3 § körkortsförordningen.)

Undantag efter ansökan

Av 8 kap. 9 § första stycket körkortsförordningen framgår att länsstyrelsen i ett enskilt fall får medge att en snöskoter eller en terränghjuling körs av den som inte har förarbevis, om det är nödvändigt för att tillgodose behovet av transporter inom enskilda jordbruks-, skogsbruks- eller näringsverksamhet. Av paragrafens andra stycke framgår att Transportstyrelsen i ett enskilt fall får medge undantag från ålderskravet när det gäller förarbevis för snöskoter eller terränghjuling för en person som behöver ett motordrivet fordon till följd av bristande allmänna kommunikationer och sjukdom, funktionshinder eller liknande, som inte utgör medicinskt hinder för innehav av förarbevis.

Undantag för skotersafari och golfanläggningar

Trots kravet på förarbevis får den som har körkort eller traktorkort som är utfärdat efter den 1 januari 2000 köra en snöskoter eller en terränghjuling inom turistnäringen, om färden sker i en grupp om högst tio förare, under ledning av en person som innehar förarbevis för fordonet, och längs en sträcka som bestämts av denne före färden. Den som har körkort med behörigheten B får köra en terränghjuling på spelytor och anlagda transportvägar inom golfanläggningar. (8 kap. 9 a § körkortsförordningen.)

3.2.17 Jaktlagstiftningen

Generellt förbud att medföra vapen vid färd med motordrivet fordon, men med möjlighet att föreskriva undantag

Enligt 31 § första stycket jaktlagen (1987:259) får jakt inte ske från motordrivna fortskaffningsmedel. Sådana fortskaffningsmedel eller andra motordrivna anordningar får inte heller användas för att söka efter, spåra, förfölja eller genskjuta vilt, för att hindra vilt att undkomma eller för att avleda viltets uppmärksamhet från den som jagar. Regeringen får enligt paragrafens andra stycke meddela föreskrifter om undantag. Enligt tredje stycket får regeringen även meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp särskilda villkor för medförande av skjutvapen vid färd med motordrivna fortskaffningsmedel.

Föreskrifter om medförande av vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng

Den 1 juli 2018 gjordes vissa ändringar i jaktförordningen (1987:905) i syfte att göra det möjligt för rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder att jaga fler djurarter från ett motordrivet fordon än vad som tidigare hade varit möjligt.

Skjutvapen får enligt huvudregeln i 22 § första stycket inte medföras vid färd med motordrivet fordon i terräng. Om ett skjutvapen förvaras i ett motordrivet fortskaffningsmedel får det inte finnas ammunition i vapnets patronläge eller magasin.¹⁴ I paragrafens andra stycke sägs dock att förbuden enligt första stycket inte gäller 1) bevakningspersonal, militär personal eller en polisman under tjänsteutövning, 2) vid sådan jakt som bedrivs med stöd av bestämmelserna i 20 § och 20 a § första stycket, eller 3) när undantag medgetts eller tillstånd meddelats med stöd av 20 a § andra stycket, 20 b eller 21 §§. Enligt paragrafens tredje stycke gäller förbudet att medföra vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng inte heller vid sådan transport av fällt vilt som sker med stöd av 1 § andra stycket 5 terrängkörningsförordningen.

¹⁴ Jfr 5 kap 4 § vapenlagen (1996:67): ”Den som skickar eller transporterar ett skjutvapen eller ammunition skall vidta betryggande åtgärder för att förhindra att någon obehörig kommer åt vapnet eller ammunitionen. Vapnet skall vara oladdat och, om det lämpligen kan ske, isärtaget och nerpackat.”

I 20 § föreskrivs generella undantag från förbudet att jaga från motordrivna fortskaffningsmedel. Av 20 a § första stycket framgår dock att när det gäller en rullstolsburen person med bestående rörelsehinder får en sådan person jaga däggdjur från ett motordrivet fordon under förutsättning att motorn är avstängd. Om jakten avser björn, varg, järv, lo, utter, mård, iller, bäver, skogshare, fladdermöss eller sådant annat vilt som har markerats med N, n eller F i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845), dvs. däggdjur som skyddas av art- och habitatdirektivet, eller som kräver noggrant skydd enligt en nationell bedömning eller till följd av ett internationellt åtagande, krävs dock att tillstånd i det enskilda fallet har meddelats av Naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Sådan jakt får påbörjas när minst fem minuter förflutit sedan motorn stängts av. Beslut om tillstånd meddelas av den myndighet som i det enskilda fallet prövar om jakt får bedrivas efter björn, varg, järv, lo, utter och fladdermöss. I övriga fall meddelas sådant tillstånd av länsstyrelsen. Om flera län är berörda och det är länsstyrelsen som beslutar om tillstånd, prövas frågan av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av marken är belägen.

Länsstyrelsen får enligt 20 b § i det enskilda fallet besluta att en rullstolsburen person med bestående rörelsehinder får jaga vilda fåglar från ett motordrivet fordon med avstängd motor under de tider som anges i bilaga 1 till jaktförordningen (allmän jakttid). Sådan jakt får påbörjas när minst fem minuter förflutit sedan motorn stängts av. Om flera län är berörda prövas frågan av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av marken är belägen.

3.2.18 Lagen och förordningen om biluthyrning

Lagen (1998:492) om biluthyrning gäller enligt 1 § yrkesmässig uthyrning av bilar och terrängmotorfordon utan förare för kortare tid än ett år. Det krävs enligt 3 § tillstånd för att bedriva uthyrningsrörelse. Enligt 1 a § förordningen (1998:780) om biluthyrning gäller lagen dock inte uthyrning av terrängmotorfordon som är avsedda för körning på spelytor och anlagda transportvägar inom golfanläggningar.

3.2.19 Sametingets föreskrifter

Enligt 9 § Sametingets föreskrifter (STFS 2007:3) om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid renskötsel får terrängkörning med barmarksfordon inte ske i område, som har stort värde för den biologiska mångfalden eller för kulturmiljövården, om körningen skadar kulturmiljövärdet eller stör mindre vanligt förekommande växt- och djurarter.

3.2.20 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om motorsport i terräng

Rikspolisstyrelsen (numera Polismyndigheten) har meddelat föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2019:22, FAP 512-2) om motorsport i terräng. Författningen gäller vid tävling eller uppvisning i motorsport i terräng under förutsättning att arrangemanget är en offentlig tillställning. Bestämmelserna gäller främst krav på skydds- och sjukvårdsåtgärder.

3.3 Ansvariga myndigheter – en översikt

3.3.1 Allmänt

Enligt direktiven bör utredningen belysa olika myndigheters nuvarande ansvar för frågor som reglerar terrängkörning samt utreda och föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för frågor om terrängkörning och terrängfordon framöver.¹⁵ Nedan följer en översikt av de olika myndigheter som har ansvar för frågor som rör terrängkörning och terrängmotorfordon.

Trots att Trafikverket har ansvaret för den långsiktiga planeringen av transportsystemet har utredningen inte funnit att verket har någon specifik uppgift när det gäller terrängkörning eller terrängmotorfordon. Utredningen har däremot identifierat att Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna har ansvar för frågor som rör terrängkörning och terrängmotorfordon.

¹⁵ Dir. 2018:29 s. 8.

3.3.2 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har en central roll när det gäller terrängkörning och har utfärdat allmänna råd till terrängkörningslagstiftningen publicerade i verkets författningssamling (NFS 2005:1). De allmänna råden finns även i Naturvårdsverkets handbok om tillämpningen av lagen och förordningen. Naturvårdsverket har också föreskrivna uppgifter enligt terrängkörningsförordningen.

Enligt 9 § terrängkörningsförordningen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om hur särskild markering av allmän skoterled ska ske. Innan länsstyrelsen beslutar om undantag från förbud att köra i regleringsområde ska länsstyrelsen samråda med Naturvårdsverket (14 §). Naturvårdsverket har enligt 21 § rätt att utfärda föreskrifter om verkställigheten av terrängkörningslagen. Vidare får verket enligt 21 a § meddela föreskrifter om utmärkning av sådana förhållanden som rör den som färdas i terräng som inte kan märkas ut med vägmärke.

Av 23 § terrängkörningsförordningen framgår att Naturvårdsverket har rätt att föra talan inför allmän förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket får föra talan mot länsstyrelsens beslut enligt terrängkörningsförordningen och sådan talan är inte inskränkt till viss tid. När det gäller länsstyrelsens beslut om undantag från 1 § terrängkörningslagen gäller emellertid en normal frist om tre veckor från den dag Naturvårdsverket fått del av beslutet. Ett beslut om att inrätta en allmän skoterled överklagas till regeringen och inte till domstol.

3.3.3 Polismyndigheten

Polismyndigheten har enligt 17 § terrängkörningsförordningen en roll som förvaltningsmyndighet när det gäller terrängkörning. Det gäller tillsyn inom regleringsområde där Polismyndigheten efter samråd med Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter och deras utrustning.

Polismyndigheten har inte några andra specifika uppgifter som gäller terrängkörning, utan har framför allt en roll när det gäller om själva körningen av terrängfordon sker enligt trafikreglerna, bl.a. i fråga om trafiknykterhet. Myndighetens uppgifter när det gäller terrängkörning handlar främst om att förebygga brott och ingripa vid brott.

3.3.4 Transportstyrelsen

Transportstyrelsens uppgifter med anknytning till terrängkörning följer främst av fordonsförordningen som handlar om fordons egenskaper och utrustning. Transportstyrelsen är t.ex. enligt 1 kap. 8 § fordonsförordningen godkännandemyndighet enligt fordonslagen, enligt fordonsförordningen, enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 167/2013 av den 5 februari 2013 om godkännande och marknadskontroll av jordbruks- och skogsbruksfordon och enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 168/2013 av den 15 januari 2013 om godkännande av och marknadskontroll för två- och trehjuliga fordon och fyrhjulingar.

Ett annat exempel är att Transportstyrelsen enligt 1 kap. 9 § fordonsförordningen är marknadskontrollmyndighet enligt förordning (EU) nr 167/2013 om godkännande och marknadskontroll av jordbruks- och skogsbruksfordon och förordning (EU) nr 168/2013 om godkännande av och marknadskontroll för två- och trehjuliga fordon och fyrhjulingar. Transportstyrelsen har vissa ytterligare tillsynsuppgifter enligt fordonsförordningen och får enligt 8 kap. 16 § meddela föreskrifter, bl.a. om fordons beskaffenhet och utrustning och om kontrollbesiktning. De gällande föreskrifterna är dock meddelade av den tidigare ansvariga myndigheten Vägverket, vars uppgifter i huvudsak övertagits av Trafikverket, bl.a. när det gäller Vägverkets författningssamling (VVFS). Detta innebär att föreskrifterna som gäller terrängmotorfordon (VVFS 2003:17 och 2003:18) numera finns på Trafikverkets webbplats (www.trafikverket.se). När det gäller fordon har Transportstyrelsen också rätt att meddela föreskrifter enligt avgasreningsförordningen, bl.a. när det gäller begränsning av utsläpp.

Transportstyrelsen har även bemyndiganden i trafikförordningen att meddela föreskrifter för trafiken och om undantag, bl.a. från kravet att bära skyddshjälm.

3.3.5 Länsstyrelserna

Länsstyrelsen i ett län där det finns regleringsområden ska hålla beskrivningar av områdenas avgränsningar tillgängliga (6 § terrängkörningsförordningen).

Länsstyrelsen beslutar om allmänna skoterleder eller indragning av sådan led samt är ledhållare. Myndigheten får även föreskriva vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på leden. (8, 10 och 11 §§ terrängkörningsförordningen.)

Enligt 12 § terrängkörningsförordningen får länsstyrelsen föreskriva om ytterligare undantag, eller i enskilda fall besluta om undantag från förbudet att köra på barmark i terrängen. Även utanför allmän skoterled i regleringsområden har länsstyrelsen befogenhet att medge undantag. Länsstyrelsen har enligt 14 § en skyldighet att samråda med Naturvårdsverket innan den beslutar om anläggande av allmän skoterled i ett regleringsområde.

Enligt 16 § terrängkörningsförordningen får länsstyrelsen, efter att ha gett de berörda kommunerna tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning avseende områden som omfattar mer än en kommun.

Länsstyrelsen förordnar enligt 17 § terrängkörningsförordningen naturvårdsvakter för tillsyn inom regleringsområdena.

Vissa undantag enligt bestämmelser i jaktförordningen (1987:905) när det gäller jakt från motordrivet fordon och om att medföra vapen på sådant fordon beviljas av länsstyrelsen.

Länsstyrelsen är samrådsmyndighet för sådana s.k. 12:6-samråd som enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd ska hållas i samband med att en allmän skoterled eller annan anläggning för skotertrafik ska anläggas.¹⁶ Detsamma gäller för övrigt när det gäller anläggande av en enskild skoterled.

3.3.6 Kommunerna

En kommun kan svara för skoterledhållningen på en allmän skoterled, dvs. i de fall det inte är länsstyrelsen som svarar för skoterledhållningen. I sådana fall får kommunen föreskriva vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på leden. Utanför ett regleringsområde får kommunen besluta att en skoterled ska vara allmän eller att en sådan led ska dras in. (8, 10 och 11 §§ terrängkörningsförordningen.)

Enligt 15 § terrängkörningsförordningen får kommunen meddela föreskrifter för ett område i kommunen om förbud mot eller begräns-

¹⁶ Det är fråga om en föreskriven samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken.

ningar för sådan terrängkörning som inte omfattas av regleringen i 1 § terrängkörningslagen.

Kommunen kan meddela lokala trafikföreskrifter för terrängkörning enligt 10 kap. 1–3 §§ trafikförordningen.

4 Regleringen i Finland och Norge jämfört med Sverige

4.1 Terrängkörningsregleringen i Finland

4.1.1 Något om allemansrätten i Finland

Terrängkörningsregleringen i Finland hänger intimt ihop med den allemansrätt som finns där och den bör därför få en kort beskrivning.

Allemansrätten i Finland har i allt väsentligt samma innehåll som allemansrätten i Sverige. Den finländska allemansrätten är i likhet med den svenska inte som sådan kodifierad, dvs. den har inte någon positiv laglig definition.

Den finländska allemansrätten är en långtgående sedvanerätt och vad som inte är tillåtet enligt allemansrätten följer, i likhet med svensk rätt, av straffstadganden och inskränkningar i annan lag, t.ex. genom bestämmelser om terrängkörning.

4.1.2 Terrängtrafiklagen och terrängtrafikförordningen

I Finland regleras terrängkörning i terrängtrafiklagen (1710/1995) och terrängtrafikförordningen (10/1996). Regleringen gäller körning med motordrivna fordon i terrängen och på snöskoterleder. Luftfartyg, fartyg eller båtar omfattas inte av den finländska terrängkörningslagstiftningen. Den finländska lagstiftningen tar inte sin utgångspunkt i ett generellt förbud, utan det är markägaren som i första hand tillåter eller inte tillåter terrängkörning.

Med motordrivet fordon avses ett fortskaffningsmedel som rör sig med maskinkraft och som färdas på marken eller på isen eller som vid färden har kontakt med marken eller med isen och som inte färdas på skenor. Med terräng avses markområden och isbelagda vatten-

områden som inte är vägar och som inte är avsedda för motorfordons-, spår- eller lufttrafik.

Det kan konstateras att i den finländska terrängkörningslagstiftningen definieras vilka fordon som omfattas av lagen och vad som avses med terräng. Det är skillnad på terräng och snöskoterleder.

4.1.3 Krav på markägarens tillstånd

För att färdas med, stanna eller parkera motordrivna fordon i terräng krävs alltid tillstånd av markägaren. Det uttrycks så att det är förbjudet att utan markägarens eller markinnehavarens tillstånd färdas med, stanna eller parkera motordrivna fordon på markområden i terräng. Det måste dock framhållas att detta gäller markområden. När det gäller isbelagda vattenområden finns det enligt bestämmelser i den finländska vattenlagen (587/2011) en rätt att färdas på sådana områden.

Det finns en rad uppräknade generella undantag från kravet på markägarens eller markinnehavarens tillstånd i terrängtrafiklagen, t.ex. för polis, räddningstjänst, renskötsel och svårt rörelsehindrade och deras följeslagare. Åklagaren får inte väcka åtal för brott mot kravet att inhämta tillstånd av markägaren om endast en enskilds intresse eller rätt har kränkts, om inte målsäganden anmäler brottet.

Forststyrelsen (ett affärdrivande verk med ansvar för jord- och skogsbruksfrågor) beviljar tillstånd för terrängkörning på statens mark. Terrängkörningstillstånd på statens mark är kostnadsfria för respektive kommuns invånare. Forststyrelsen fastställer områdesvisa kvoter för tillstånd för terrängtrafik på statlig mark i Forststyrelsens besittning. De gäller både områdena utanför snöskoterspårarna och själva snöskoterspårarna. Det krävs alltså Forststyrelsens spårstillstånd för körning i Forststyrelsens spår, som är s.k. inofficiella vägar och som räknas som terräng. På inofficiella snöskoterspår varierar tillståndspolicyn efter område. Däremot behövs det inte något särskilt tillstånd för körning på officiella snöskoterleder eller för körning på istäckta vattenområden.

4.1.4 Körning på statens mark fordrar tillstånd

Snöskoterkörning och körning med andra motordrivna fordon utanför spåren är i regel förbjuden på statens marker. Det finns dock möjlighet att i enskilda fall söka tillstånd till körning på sådan mark hos Forststyrelsen. På barmark tillåts terrängkörning i regel endast av särskilda skäl, t.ex. för renskötsel.

4.1.5 Beslut om förbud och begränsningar för terrängkörning

Regeringen kan förbjuda eller begränsa användningen i terräng av visst slag av fordon om användningen medför särskilt betydande men för naturen eller den övriga miljön, för naturnäringar eller allmän rekreation eller för något annat allmänt intresse.

En närings-, trafik- och miljöcentral (förkortas NTM-central) är ett regionalt ämbetsverk med ansvar för verkställighets- och utvecklingsfrågor, bl.a. inom miljövard och naturvard. Det finns 15 NTM-centraler. En NTM-central kan för en bestämd tidsperiod eller tills vidare förbjuda viss användning av motordrivna fordon inom visst markområde eller isbelagt vattenområde. En framställan om sådana förbud eller begränsningar kan göras av en kommun, en kommunmedlem, ett renbeteslag (motsvaras av sameby i Sverige), en myndighet, ett samfund eller berörd markägare. En NTM-central kan också själv ta initiativet.

4.1.6 Snöskoterleder

En snöskoterled är en väg enligt vägtrafiklagen (267/1981), vilket förutsätter iakttagande av bestämmelserna i vägtrafiklagen. En sådan snöskoterled kallas officiell snöskoterled. En led kan anläggas i terrängen och på skogsvägar som är avstängda för annan trafik. Innan en snöskoterled anläggs ska alltid en plan för leden upprättas av den som vill anlägga leden. Planen ska godkännas av kommunens miljömyndighet. Vidare förutsätts, med vissa undantag, skriftliga avtal mellan den som är ansvarig för leden och markägarna samt en ledförrättning som det ska ansökas om inom ett år från det att planen för leden vunnit laga kraft. En led som ska vara permanent och som bygger på avtal ska antecknas i fastighetsregistret, om den som

ansvarar för leden vill det. En ledförrättning ska ske för att fastslå ledens sträckning och för att bestämma ersättningar.

En snöskoterled får inte anläggas om dess användning medför avsevärda olägenheter för naturen eller den övriga miljön, naturnäringarna, jord- och skogsbruket, allmänt rekreationsbruk eller något annat allmänt eller enskilt intresse.

En snöskoterled kan anläggas oberoende av om markägaren eller innehavaren av mark- eller vattenområdet har gett sitt samtycke. Detta gäller om leden är nödvändig för att skapa en allmän trafikförbindelse eller med tanke på allmänt rekreationsbruk och leden inte medför avsevärda olägenheter för ägaren eller innehavaren av markområdet eller för renskötseln.

Skada eller men som en snöskoterled åsamkar en fastighet, ägaren eller innehavaren av ett markområde, renskötseln och det yrkesmässiga fisket ska ersättas av den ledansvariga.

För att få köra snöskoter på officiella snöskoterleder, för att korsa vägar eller för viss körning på väg krävs enligt den finländska körkortslagen att 15 års ålder uppnåtts samt ett körkort med minst klass T. För annan snöskoterkörning gäller bara ålderskravet.

4.1.7 Straffstadganden, hastighetsbegränsningar och tillsyn

Den finländska terrängtrafiklagstiftningen innehåller straffstadganden, men även bestämmelser om hastighetsbegränsningar. Högsta tillåtna hastighet i terräng på land är 60 km/tim och på istäckta vattenområden är hastighetsbegränsningen 80 km/tim. Om en bogserbar släpvagn med passagerare kopplats till fordonet är högsta tillåtna hastighet i terräng 40 km/tim. Den finländska terrängtrafiklagstiftningen innehåller även bestämmelser om tillstånd till tävlingar och övningar med motordrivna fordon som hålls i terrängen.

När det gäller tillsyn har miljöministeriet det högsta ansvaret. Den allmänna tillsynen utövas av NTM-centralerna samt av de kommunala miljöförvaltningsmyndigheterna. Användningen av motordrivna fordon i terräng övervakas av polisen, tullen och gränsbevakningen. Forststyrelsen övervakar användningen av motordrivna fordon på den mark som Forststyrelsen innehar.

4.2 Terrängkörningsregleringen i Norge

4.2.1 Något om allemansrätten i Norge

Allemansrätten i Norge har till sitt innehåll stora likheter med allemansrätten i Finland respektive Sverige, men med den viktiga skillnaden att den till stora och väsentliga delar är definierad i LOV 1957-06-28-16 om friluftslivet (friluftsloven).

Friluftsloven reglerar allemansrätten, men allemansrättens innehåll regleras också i annan lagstiftning och i sedvanerätt. Den norska allemansrätten innefattar därtill såväl markanvändning för utövande av friluftsliv som markanvändning för andra ändamål (vad man kan kalla för vardagsnytta).¹

4.2.2 Motorferdselloven

I Norge regleras terrängkörning i LOV-1977-06-10-82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven) och FOR-1988-05-15-356 forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Den norska lagstiftningen omfattar alla slags motordrivna fordon för körning på land samt båt, sväware och flygfarkoster. Lagstiftningen gäller inte bara terräng utan även vattendrag i form av öppna och isbelagda älvar, bäckar och insjöar. Lagstiftningen gäller inte tillståndsgivna landningsplatser för flyg.

I den norska lagstiftningen definieras vad som avses med terräng och, som nämnts ovan, också vad som avses med vattendrag. Den norska terrängkörningslagstiftningen tar sin utgångspunkt i ett generellt förbud som uttrycks ungefär så att körning i terräng och på vattendrag inte är tillåten på annat sätt än som följer av lagen eller ett beslut enligt lagen. Det finns en rad uppräknade generella undantag från lagens förbud, t.ex. för nödvändiga person- och godstransporter till och från fasta bostäder och för polis, räddningstjänst, jord- och skogsbruk samt renskötsel.

¹ Åsa Åslund, *Gemensam användning av skog och mark*, 2017, s. 147.

4.2.3 Snöskoterkörning

Snöskoterleder

Enskilda som inte omfattas av något av lagens undantag är i fråga om snöskoteråkning hänvisade till de snöskoterleder som norska kommuner anlägger och sköter. Kommunerna beslutar lokala föreskrifter om snöskoterledernas sträckning och regler för körning på lederna.² Det är inte tillåtet att köra utanför lederna, s.k. friåkning. Snöskoterlederna tas fram enligt bestämmelser i den norska LOV-2008-06-27-71 om planläggning og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Detta förfarande påminner om det som gäller vid framtagande av detaljplaner enligt den svenska plan- och bygglagen (2010:900). För att anlägga en snöskoterled fordras markägarens samtycke.

Tillstånd krävs för snöskoterkörning utanför snöskoterleder

Kommunstyrelsen kan efter ansökan ge enskilda tillstånd att använda snöskoter för vissa transporter. Massmedia kan få tillstånd för reportageuppdrag. Fastboende kan få tillstånd för enskilt bruk, men också för att yrkesmässigt åta sig transporter mellan väg och fritidshus. Vidare nämns gruppfärder för bl.a. funktionshindrade, men det krävs i sådana fall ett bestämt resmål och en bestämd färdväg. Det kan även ges tillstånd för transporter i samband med näringsverksamhet i terrängen.

Behörighetskrav för snöskoter

För att få köra snöskoter i Norge krävs att 16 års ålder uppnåtts samt ett körkort klass S. Före 18 års ålder är dock behörigheten begränsad till snöskoter klass 1 (en snöskoter där förhållandet mellan motoreffekt och vikt är högst 0,20 kW/kg). Enligt övergångsbestämmelser får den som har körkort i klass A, A1, B, S eller T utfärdat före den 1 juli 2006 fortsätta att köra snöskoter.

² I Finnmark och Nord-Troms är det dock fylkesmannen (motsvarar länsstyrelsen) som beslutar efter förslag från kommunstyrelsen.

Överenskommelse mellan Norge och Sverige om snöskoterkörning

Sedan slutet av 2016 gäller en bilateral överenskommelse mellan Sverige och Norge som ger den som har behörighet att köra snöskoter i Sverige behörighet att köra snöskoter även i Norge och vice versa. Tidigare saknade den som hade rätt att köra snöskoter i Sverige rätt att köra snöskoter i Norge.

Tillstånd till gruppurer med snöskoter

Regionvegkontoret kan enligt bestämmelser i FOR-2004-01-19-298 forskrift om førerkort m.m. ge tillstånd till gruppurer med snöskoter med deltagare som saknar körkort klass S. Deltagarna ska ha körkort med annan klass, godkänt i Norge, och tillräcklig kunskap. Arrangören har ansvar för att kontrollera deltagarnas rätt att föra fordon och deras kunskaper. Turerna bör ske inom turism eller liknande näring, ska ske under ledning av en guide som innehar körkort klass S och följa en på förhand bestämd sträckning. Det ska bestämmas villkor om antal deltagare per guide och det kan även bestämmas andra villkor avseende säkerhet, natur och miljö. Villkoren ska bestämmas utifrån var, när och hur körningen ska genomföras.

4.2.4 Särskilda bestämmelser om elcyklar

I den norska förordningen finns även bestämmelser om att elcyklar, med en effekt av högst 0,25 kW och där hjälpmotorns effekt reduceras gradvis upp till 25 km/tim, får användas i terräng.

4.2.5 Tillsyn och påföljder

Tillsynen utövas av Statens naturoppsyn som har rätt att utfärda overtredelsegebyr som inte räknas som straff i grundlagsmässig mening. Overtredelsegebyr torde närmast motsvaras av det svenska systemet med sanktionsavgifter som förekommer inom vissa rättsområden, bl.a. enligt miljöbalken.

4.3 Jämförelser av regleringen i Finland, Norge och Sverige

4.3.1 Syftet med reglering av terrängkörning

Skyddslagstiftning främst för miljön

Enligt den finländska terrängtrafiklagen är syftet med lagen att förebygga men och olägenheter som användningen av motordrivna fordon i terräng och på snöskoterleder kan orsaka naturen eller den övriga miljön, naturnäringarna eller allmänt rekreatjonsbruk eller något annat allmänt eller enskilt intresse samt att främja trafiksäkerheten.

I den norska motorferdselloven sägs – fritt översatt – att syftet med lagen är att ur ett samhälleligt helhetsperspektiv reglera körningen med motorfordon i terräng och vattendrag för att skydda naturmiljön och minska störningar.

I terrängkörningslagen (1975:1313) saknas, till skillnad från våra grannländers regleringar, ett i själva lagen föreskrivet syfte. Detta uttalas i stället i förarbetena där det anges att terrängkörningslagen är en förbudslag som syftar till att skydda allmänna intressen mot skador och störningar som orsakas av trafik med motordrivna fordon.³

Syftet med att reglera terrängkörning är alltså tämligen likartat i Finland, Norge och Sverige, med den skillnaden att syftet är direkt föreskrivet i lag i våra grannländer medan det stannat vid förarbetsuttalanden i Sverige. I samtliga fall handlar det dock främst om en skyddslagstiftning för miljön ur ett allmänt perspektiv.

Allmänna och enskilda intressen

Terrängkörningsregleringarna i Finland, Norge och Sverige tar alltså främst sikte på allmänna intressen. I den finländska terrängtrafiklagen finns det dock föreskrivet att lagen syftar till att också skydda enskilda intressen. Förutom det allmänna rekreatjonsintresset exemplifieras emellertid inte enskilda intressen, utan exemplifieringen har sin tyngdpunkt i allmänna intressen. Det sägs t.ex. inte något om egendomsskydd.

I den norska lagstiftningen finns det inte något uttalat om enskilda intressen och motorferdsellovens inledande paragraf är for-

³ Prop. 1995/96:226 s. 23.

mulerad så att det är tydligt att det är fråga om att skydda allmänna intressen.

När det gäller terrängkörningslagen finns det alltså inte något uttalat syfte föreskrivet i själva lagen, varken när det gäller allmänna eller enskilda intressen. Skyddet för allmänna intressen har i stället formulerats i förarbetsuttalanden. I utredningsdirektiven sägs dock på ett par ställen att syftet med terrängkörningslagstiftningen är att skydda enskilda och allmänna intressen mot skador och störningar orsakade av trafik med motordrivna fordon. Skyddet för enskilda intressen följer i och för sig av förbuden enligt 1 § första stycket terrängkörningslagen, men annars har det varken i förarbetena, i utredningar eller allmänna råd tidigare uttalats att syftet med den svenska terrängkörningslagstiftningen skulle vara att skydda enskilda intressen. Enligt Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd till terrängkörningslagstiftningen skyddas enskilda intressen, t.ex. markägarintressen, främst genom annan lagstiftning såsom brottsbalken.⁴

Terrängkörningslagstiftningen i Sverige och Finland och framför allt Norge pekar tydligt ut att det är allmänna intressen, speciellt miljön, som ska skyddas. Enskilda intressen som att förebygga skador på privatägd skog och mark för att den enskilde ägaren inte ska åsamkas produktionsbortfall är således inte satta i första rummet.

4.3.2 Utgångspunkt förbud med generella undantag och möjligheter att bevilja dispens

I samtliga tre länders lagstiftning stadgas förbud, men det finns i alla tre länders lagstiftning föreskrivna generella undantag från förbuden för vissa yrkesgrupper, t.ex. läkare och veterinärer, och samhällsviktiga verksamheter såsom polis och räddningstjänst. Det finns även generella undantag för trängande fall, t.ex. sjuktransporter.

4.3.3 Starkare reglering i Finland och Norge

När det gäller snöskoterkörning i Finland är körning på statens mark i princip hänvisad till körning på leder och denna körning är kvoterad. Körning utanför leder på statens mark fordrar tillstånd i enskilda fall. Dessutom krävs i Finland alltid markägarens tillstånd

⁴ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 12.

för körning i terräng. Det är bara i Finland som detta markägarperspektiv finns, även om det inte primärt är fråga om skydd för enskilda intressen.

Den norska lagstiftningen mjukades upp 2015, men regleringen av terrängkörningen i Norge är ändå fortsatt stark. All snöskoterkörning som inte kan betraktas som nyttokörning måste ske på snöskoterleder, om det inte getts särskilt tillstånd. Friåkning, dvs. att nöjesåka i obanad terräng, är över huvud taget inte tillåten.

Den svenska terrängkörningslagstiftningen har av allt att döma kommit att uppfattas så att det som inte uttryckligen förbjudits i lagen eller genom särskilda beslut och föreskrifter med stöd av terrängkörningslagstiftningen är tillåtet. Detta har bl.a. kommit att innebära att det sker en inte obetydlig friåkning med snöskotrar på snötäckt mark. Den svenska terrängkörningslagstiftningen uppfattas allmänt sett som tämligen generös och mindre som en förbuds- eller skyddslagstiftning.

Sammanfattningsvis kan det sägas att terrängkörningen är starkare reglerad, eller i vart fall tydligare, i Finland och Norge jämfört med Sverige.

4.3.4 Anläggande av leder är mer formaliserat i Finland och Norge

I Norge anläggs snöskoterleder genom ett förfarande som liknar hur detaljplaner tas fram i Sverige och är en i första hand kommunal angelägenhet. I Finland anläggs snöskoterleder genom ett förfarande som liknar svenska lantmäteriförrättningar, eller efter avtal. Enligt den finländska lagstiftningen är en snöskoterled en väg och omfattas alltså inte av begreppet terräng. Allmänna skoterleder i Sverige utgör terräng och sådana leder beslutas av länsstyrelsen eller kommunen.

Den svenska terrängkörningslagstiftningen innehåller inte några större formkrav när det gäller att anlägga allmänna snöskoterleder. Det som gäller är att leden ska markeras och ges ett sådant läge och utförande att körning på leden kan ske på ett säkert och i övrigt tillfredsställande sätt med hänsyn till såväl omgivningen som de som färdas på leden (8 § andra stycket terrängkörningsförordningen). Därtill kommer samrådsskyldigheten enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. När det gäller enskilda snöskoterleder finns

det inte någon speciell reglering enligt svensk rätt, bortsett från samrådsskyldigheten.

Det kan alltså sägas att anläggande av snöskoterleder sker mer formaliserat i Finland och Norge jämfört med Sverige. Det är dock oklart om detta i sig har någon betydelse för hur terrängkörning på leder faktiskt sker i de tre länderna.

5 Några vanliga terrängmotorfordon

5.1 Inledning

Det finns ett närmast oräkneligt antal olika slags terrängmotorfordon. Detta gäller inte minst militära fordon, bandgående såväl som hjulgående, bepansrade som icke bepansrade fordon. I det följande beskrivs några vanliga terrängmotorfordon på den civila marknaden och deras användning. Entreprenadmaskiner utelämnas dock.

5.2 Traktor – det vanligaste terrängmotorfordonet

5.2.1 Beskrivning av traktorn

Traktorer skiljer sig i storlek, men samtliga traktorer är konstruerade för att kunna köras i terräng och användas som dragfordon till vilket vagnar av olika slag kan kopplas. Till en traktor med kraftuttag kan redskap och aggregat av skilda slag anslutas. Ett kraftuttag på en traktor är en roterande axel, på vars tapp en kraftöverföringsaxel kopplas samman mellan traktorn och redskapet eller aggregatet. Vissa traktorer har skopa eller lastgafflar fram. Traktorer är vanligen hjulgående, men det finns även bandgående traktorer. Traktorer kännetecknades förr av sina stora bakhjul och förhållandevis små framhjul. Moderna traktorer har mindre skillnader mellan fram- och bakhjul och många moderna traktorer har nästan lika stora hjul fram och bak. Äldre traktorer är bakhjulsdrivna, medan moderna traktorer ofta är fyrhjulsdrivna.

Traktorer delas in i traktor a och traktor b. Traktor a är en traktor som är konstruerad för en hastighet av högst 40 km/tim och traktor b är en traktor som är konstruerad för en hastighet som överstiger 40 km/tim (den får dock föras med en hastighet av högst 50 km/tim, om inte Transportstyrelsen genom föreskrifter enligt 4 kap. 20 § trafikförordningen [1998:1276] medgett högre hastighet).



Foto: mladn61

5.2.2 Användningen av traktorn

Traktorer är mångsidiga fordon som kan användas till åtskilligt, allt från att vara rena dragfordon för allehanda transporter till att användas i verksamheter av mer specialiserat slag. Traktorer används dock främst inom jord- och skogsbruk med övervikt för jordbruket.

Inom jordbruket används traktorn vid växtodling för plöjning, harvning och sådd. Den används även vid skörd av sädesslag och vallväxter.

Inom det småskaliga skogsbruket används traktorn för lastning och transport av fällt timmer och är antagligen det vanligaste fordonet i den verksamheten. Inom såväl det storskaliga som småskaliga skogsbruket används traktorer för markberedning, gödsling och askåterföring.

5.3 ATV och UTV – terrängmotorfordon i olika skepnader

5.3.1 Beskrivning av ATV och UTV

ATV (All Terrain Vehicle) eller fyrhjuling är terrängfordon som kan vara av olika fordonstyper beroende på vad fordonen registrerats som. De vanligaste registreringarna är terränghjuling, motorcykel, moped, traktor a och traktor b och motorredskap, med övervikt i registreringshänseende för terränghjuling och traktor. Det går nästan inte att se vad en ATV eller fyrhjuling registrerats som utan att kontrollera registreringsbeviset. Exempelvis ser en ATV som är registrerad som terränghjuling i stort sett likadan ut som en ATV som är registrerad som traktor b. De yttre skillnader som finns är att den traktorregistrerade fyrhjulingen har blinkers, vilket den terränghjulingsregistrerade fyrhjulingen saknar, samt att däckens mönsterdjup skiljer sig åt något.

Det är fordonets registrering som avgör om det får föras på allmän väg eller inte. En ATV registrerad som terränghjuling får inte föras på allmän väg, utan bara i terräng och på enskild väg med ringa trafik. De övriga fordonstyperna får föras på all väg och i terräng under de förutsättningar som föreskrivs i terrängkörningslagstiftningen.

ATV-fordonen har drivning på samtliga hjul och det är fyrhjulingen som är det vanligaste utförandet. En ATV med fyra hjul kan ha ett lastflak, men vanligen inte. Vissa ATV-fordon med lastflak har dock sex hjul, två hjulpar bak och ett hjulpar fram, med drivning på alla hjul. En ATV har ett styre och föraren sitter grensle på fordonet och en eventuell passagerare sitter bakom föraren. Körenskaperna hos en ATV är på grund av den höga tyngdpunkten lite speciella. De är inte som på en bil. Det krävs därför viss övning för att kunna behärska fordonet fullt ut.

En UTV (Utility Terrain Vehicle) liknar en mindre lastbil eller golfbil och har ratt till skillnad mot en ATV. En UTV har skyddsbåge och säkerhetsbälte och kan ha tak och vindruta. Vissa modeller finns även med hytt. Förare och passagerare sitter bredvid varandra fram och UTV kallas därför också Side by side. En del UTV har plats för passagerare bak. UTV-fordon är i likhet med ATV-fordon registrerade på olika sätt. UTV-fordon är relativt nya på den svenska marknaden, men antalet ökar stadigt.

Både ATV- och UTV-fordon kan förses med bandsats. En bandsats är ett aggregat med larvband i stället för hjul. Bandsatsen skruvas fast på hjulnaven och på grund av det lägre marktrycket kan ett fordon som försetts med bandsats framföras i djup snö och i barmarksterräng med låg bärighet, t.ex. myrmark. Det finns bandsatser med relativt höga kammar för mer renodlat vinterbruk och bandsatser med lägre kammar för åretruntbruk.

ATV- och UTV-fordon är utrustade med bensindrivna tvåtakts- eller fyrtaktsmotorer eller dieselmotorer. Effekten på en ATV eller UTV varierar beroende på motorstorlek. Ett normalt effektuttag ligger på cirka 50 hk (motsvarar cirka 37 kW).



Foto: BorisJovanovic19

5.3.2 Användningen av ATV och UTV

En ATV är avsedd att vara ett arbetsredskap och används på så sätt t.ex. i jord- och skogsbruk, rennärigen och av kraftbolag. En annan relativt vanlig användning av ATV är att hämta fäلت större vilt, främst älgar.¹ Till en ATV kan olika redskap kopplas, t.ex. en snöplog. En ATV är därför ett mycket mångsidigt fordon som kan användas till en rad olika uppgifter inom framför allt jord- och skogsbruk. En ATV kan dock i princip inte användas till annat än ren nyttokörning, såvida det inte handlar om dispens för rörelsehindrade eller för s.k. terränghjulingssafari eller tränings- och tävlingsverksamhet på motor-

¹ Jfr 1 § andra stycket 5 terränghjulingssafariförordningen (1978:594).

banan. En ATV försedd med bandsats kan dock användas på samma sätt som en snöskoter, åtminstone när det gäller körning på led. Vid kontakt med återförsäljarledet har det emellertid kommit fram i utredningen att det inte är ovanligt att ATV-fordon köps och används för körning i barmarksterräng i rekreationssyfte, alltså som ett livsstilsfordon.

En UTV har ett något annat användningsområde än en ATV. Dessa fordon är mindre lämpade för körning i skog, utan passar bättre för körning i öppen terräng. Användningsområdet är främst inriktat på skötsel av parker, golfbanor och grönytor. I och med att en UTV har ett lastflak kan t.ex. ved och vatten, verktyg och materiel transporteras utan att en släpvagn behöver kopplas på.



Foto: ZargonDesign

5.4 Snöskoter

5.4.1 Beskrivning av snöskotern

Snöskotern är ett terrängfordon avsett att föras i snötäckt terräng, såväl packad som lös snö. Snöskotrar kan dock föras på gräsbevuxen barmark och det går faktiskt att föra snöskoter även på vatten för den som behärskar körtekniken. En snöskoter har ett eller, i vissa numera relativt sällsynta fall, två drivband. Drivband kallas även drivmatta och är försedd med kammar som griper tag i snön. En

snöskoter har framtill ett par medar eller skidor för styrning. Drivmattorna har kammar som kan ha olika höjd beroende på hur snöskotern ska användas. Det har blivit vanligare med s.k. högkamsmattor, dvs. drivmattor med höga kammar. En snöskoter har ett styre och föraren sitter grensle på fordonet. Det är också relativt vanligt att föraren står på fotstöden, eller står med ett ben med hela sin kroppstyngd på ena sidans fotstöd, allt beroende på körförhållandena. En snöskoter styrs huvudsakligen med styret, men vid körning i lös snö krävs att föraren dessutom lutar över kroppstyngden för att på så sätt få full styrning på snöskotern. En eventuell passagerare sitter bakom föraren. Äldre snöskotrar framfördes ofta knästående på sittyndan, men den körtekniken sägs vara mindre lämplig vid körning med moderna snöskotrar.

Snöskotrar var tidigare så gott som uteslutande utrustade med tvåtakts bensinmotorer. Så var fallet på grund av tvåtaktsmotorernas dragkraft genom hela varvtalsregistret, dess ringa storlek och låga vikt. Tvåtaktsmotorer släpper dock ut mer avgaser och bullrar mer än fyrtaktsmotorer, men utvecklingen går framåt mot tvåtaktsmotorer med lägre buller- och avgasvärden. Fyrtaktsmotorer har dock blivit vanligare och en snöskoterfabrikant tillverkar numera nästan enbart snöskotrar med fyrtaktsmotorer.

En modern snöskoter är mycket effektstark i förhållande till sin vikt. Moderna snöskotrar ligger normalt i ett effektspann på cirka 100–150 hk DIN med en övervikt mot den högre nivån, men det finns modeller på cirka 200 hk DIN i originalutförande. En modern snöskoter väger normalt 200–250 kg.

Det finns även ett par tillverkare av snöskotrar med elektrisk motor med batteridrift, men detta är ännu en tämligen ny företeelse och det är därför oklart vilket genomslag snöskotrar med elektrisk motor får. Detta beror inte minst på att en snöskoter med elmotor är väsentligt dyrare än en snöskoter med förbränningsmotor.



Foto: thepalmer

5.4.2 Användningen av snöskotern

Moderna snöskotrar delas in i olika typer beroende på användning, t.ex. touringskotrar, lössnöskotrar och crossoverkotrar. Det är dock svårt att dra exakta gränser och de flesta moderna snöskotrar kan användas på mer än ett sätt.

Många snöskotrar är gjorda för att främst vara arbetsfordon och används så i renskötseln och i småskaligt skogsbruk, t.ex. för transport av fällt timmer. Även kraftbolag använder snöskotern för att besikta och röja kraftledningsgator. Snöskotern används även av naturbevakare, polis och militär för att transportera sig dels i obanad snötäckt terräng, dels på leder. Skotern används även i vintersportanläggningar för transporter av skilda slag, som räddningsfordon samt för att dra och preparera spår för längdskidåkning.

I de norra delarna av Sverige är snöskotern närmast ett livsstilsfordon som används för att komma ut i naturen i rekreationssyfte. Det kan t.ex. handla om att man kör ut för att ägna sig åt isfiske eller för att göra upp eld och förtära medhavd mat och dryck.

Snöskotern används också som ett sportredskap för avancerad körning i lös och djup snö, vilket har blivit allt populärare. Försäljningen av maskiner inriktade på sådan körning har ökat under senare år och står nu för större delen av försäljningen av nya snöskotrar.

Snöskotern används även i besöksnäringen, i form av bl.a. snöskotersafari. På sina håll finns möjligheter till körning i ledssystem och friåkningsområden med tillgång till såväl camping som hotellboende.

Det tävlas med snöskoter i en rad olika grenar, t.ex. skotercross, dragracing samt trick som, något förenklat, består av hopp och volter med snöskotern.

5.5 Skördare och skotare – terrängmotorfordon i skogsbruket

5.5.1 Skördare

En skördare är ett specialanpassat terränggående fordon, vanligen hjulgående med sex till åtta hjul och drivning på alla hjulen. Dess breda och relativt mjuka däck med lågt lufttryck är utformade så att markskador begränsas. Det är relativt vanligt att skördare utrustas med band som läggs på hjulen. Skördaren används för fällning, kapning och kvistning av träd och har helt ersatt den manuella trädfällningen i det storskaliga skogsbruket. Den används ofta tillsammans med skotare (se nedan) i ett avverkningslag.

Skördaren har en kran med ett skördaraggregat längst ut. Med kranen styrs skördaraggregatet mot det träd som ska avverkas. Aggregatet greppar tag om trädstammen och sågar av trädet med ett sågsvärd. Med en dator mäts stammens tjocklek och hur långt stammen blivit inmatad i aggregatet. Kvistar skalas bort med kvistknivar monterade på skördaraggregatet. Stammen kapas till stockar med samma sågsvärd som används för trädfällningen.



Foto: Josef Mohyla

5.5.2 Skotare

En skotare är ett specialanpassat lastfordon för körning och tung transport i svår terräng. Skotaren används för transport av avverkat rundvirke och träddelar i väglös terräng (s.k. skotning) från platsen där avverkningen skett till en upplagsplats där timret kan lastas på en timmerlastbil och dess släp. En skotare har en kran för lastning bak-till på fordonet.

Skotaren är ramstyrd och klarar snäva svängar även där det är trångt. En skotare har vanligen sex eller åtta hjul med drivning på alla hjulen som i likhet med skördarens är relativt mjuka och har lågt lufttryck för att begränsa markskador. Hjulen kan även förses med band, vilket är vanligt, för att ytterligare minska marktrycket.



Foto: abadonian

5.6 Enduro- och motocrossmotorcyklar

Enduro och motocross är tävlingsformer för motorcykel på banor i terräng. Enduro- och motocrossmotorcyklar för tävlingsbruk liknar varandra, men det finns vissa skillnader. Enduromotorcykeln för tävlingsbruk har t.ex. belysning, men det har inte den tävlingsanpassade motocrossmotorcykeln. Gemensamt är dock att motorn är högt placerad i ramen, att fjädringsvägen är hög samt att däckerna är kraftiga med nabbar för fästet.

Enduro- och motocrossmotorcyklar kan vara vägregistrerade och utrustade därefter och får då köras utanför tävlingsbanor, dvs. på allmän väg. Sådana motorcyklar får bara köras i barmarksterräng om körningen omfattas av undantag enligt terrängkörningslagstiftningen. Tillåten terrängkörning med motorcyklar utanför tävlingsbanor sker därför i stort sett uteslutande i renskötseln, men är där relativt vanlig under barmarkssäsongen.

Det finns bandsatser också för motocrossmotorcyklar och motorcykeln liknar då en smalare snöskoter med en mede eller skida fram i stället för framdäck.



Foto: Georgiy Datsenko

6 Bakgrund om terrängkörning på annans mark

6.1 Om kapitlet

Detta kapitel utgör en kartläggning av innehållet i vissa rättsområden som har betydelse för terrängkörning på annans mark, såsom allemansrätt, grannelagsrätt och egendomsskydd. I avsnitt 8.3 finns en sammanfattning av uttalanden om allemansrätten samt utredningens bedömningar i frågor som gäller terrängkörning på annans mark. I fråga om isbelagda vattenområden finns överväganden i avsnitt 8.4.3.

6.2 Allemansrätt

6.2.1 Inledning

Allmänt

Även om allemansrätten numera har förankring i grundlag och annan lagstiftning så är den inte preciserad i någon författning. Det finns heller ingen annan vedertagen definition av vad allemansrätten innebär.

Termen allemansrätt tros vara en relativt sen företeelse i svenskt juridiskt språkbruk. Seve Ljungman påpekade att han inte stött på uttrycket tidigare än i litteratur från 1899. I offentliga utredningar fanns uttrycket troligen först 1911.¹ Åtminstone så sent som 1972 hänvisades till den ”s.k.” allemansrätten.²

¹ Seve Ljungman, Om skada och olägenhet från grannfastighet, ak.avh. 1943, s. 262 fotnot 2. Jfr t.ex. Gunnar Wiktorsson, Den grundlagsskyddade myten, 1996, s. 10, och Ingemar Ahlström, Allt om allemansrätten, 2008, s. 12.

² Prop. 1972:99 s. 7.

Allemansrätten anses vara grundad på sedvanerätt. Ofta beskrivs allemansrätten som den begränsade rätt var och en har att använda annans fastighet, framför allt genom att färdas över den åtminstone till fots och under en kortare tid vistas på fastigheten samt plocka t.ex. vilda blommor, bär och svamp. Denna rätt gäller oberoende av markägarens samtycke.³ Under 1900-talet har allemansrätten i stor utsträckning utvecklats till att möjliggöra friluftsliv på annans fastighet.⁴

Från allmänhetens synpunkt medför alltså allemansrätten en begränsad nyttjanderätt till någon annans fasta egendom. För markägaren innebär den däremot en inskränkning i hans eller hennes äganderätt till fastigheten utan att någon nyttjanderätt har upplåtits. Allemansrätten gäller oberoende av ägarens rättsliga dispositioner, såsom t.ex. överlåtelse, upplåtande av nyttjanderätt och servitut. Inte heller påverkas allemansrätten av expropriation eller annan tvångsinlösen. Den förblir orubbad vid exekutiv försäljning. Å andra sidan saknar den enskilde rätt till ersättning för intrång i allemansrätten om fastighetsägaren vidtar åtgärder som inskränker rätten.⁵

Det är inte klart om allemansrätten borde betecknas som privat- eller offentligrättslig. Visserligen kan den åberopas i civilrättsliga tvister, men den gäller också markägarens förhållande till allmänheten i stort. Vid miljöbalkens tillkomst sades den dock utgöra en rätt för den enskilde. Även i samband med terrängkörningslagstiftning har den betecknats som en reglering av privaträttslig natur.⁶

När det gäller den närmare innebörden av allemansrätten anges ofta att den definieras genom vad som är otillåtet och vad som kan medföra skadeståndsskyldighet. Vad som medför påvisbar, dvs. nämnvärd, ekonomisk skada för markägaren faller aldrig inom allemansrättens gränser.⁷ Seve Ljungman talade om att någonstans på skalan mellan den alldeles oskyldiga bruksrätten och upp till det varaktiga

³ Se t.ex. Bertil Bengtsson, *Allemansrätt och markägar skydd*, 2 uppl. 1966, s. 14 och *Speciell fastighetsrätt Miljöbalken*, 12 uppl. 2018, s. 163. Att allemansrätten är grundad på sedvanerätt har dock ifrågasatts, se t.ex. Gunnar Wiktorsson, *Den grundlagsskyddade myten*, 1996, s. 228 f., jfr Ingemar Ahlström, *Allt om allemansrätten*, 2008, s. 10 ff.

⁴ Jfr t.ex. SOU 1996:103 I s. 321. För ett historiskt perspektiv, se t.ex. Åsa Åslund, *Allemansrätten och markägaren, i Äganderätten*, 2009, s. 143–165, på s. 154 f.

⁵ Se t.ex. SOU 1993:40 Del A s. 86 f.

⁶ Jfr Seve Ljungman och Per Stjernquist, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, 3 uppl. 1968, s. 142, Bertil Bengtsson, *Om lagstiftning och annat*, 2011, s. 275, prop. 1997/98:45 s. 300 f. och prop. 1972:99 s. 18.

⁷ Stefan Rubenson, *Allemansrätten i dag*, i *Allemansrätten i förändring*, symposium 2012, s. 19–33, på s. 23. Se även t.ex. Jonas Ebbesson, *Miljörätt, i Svensk rätt – en översikt*, 2001, s. 435–450, på s. 449.

besittningstagandet måste det finnas en toleranspunkt för allmänhetens riskfria handlingsmönster.⁸

Staffan Westerlund har uttryckt den rättsliga inramningen på så vis att allemansrätten kringgärdas av straffrätt, offentlig rätt och civilrätt. Den straffrättsliga ramen avser straffbud, medan den offentlighetsrättsliga återspeglar allmänhetens rättigheter i förhållande till samhället (begränsningar genom miljö rätt och t.ex. terrängkörningslagstiftningen). Den civilrättsliga ramen gäller bl.a. skadeståndsrättsliga frågor och vad markägaren får göra i fråga om t.ex. stängsel.⁹

Det som är straffbart ingår inte i allemansrätten. Däremot kan man inte utgå från att allt som inte är kriminaliserat är allemansrättsligt tillåtet.¹⁰

Färdselrätt

En grundsten i allemansrätten är rätten att färdas över annans mark. Alla övriga rättigheter som kan sägas ingå i allemansrätten förutsätter nämligen att det är tillåtet att färdas över marken.¹¹

Naturvårdsutredningen angav vad gäller allemansrätten att den s.k. färdselrätten har primär betydelse för rätten att färdas över annans mark och vattenområde. Ur denna rätt kunde härledas övriga rättigheter vilka framstod som naturliga eller nödvändiga komplement till färdselrätten. För att kunna färdas måste man t.ex. ta rastplats för måltider och nattvila. Utredningen tillade att den som färdades hade å sin sida skyldigheter gentemot markägaren. Det krävdes hänsyn och aktsamhet så att det inte uppstod skada eller så att hemfridsintresset trädde för när.¹²

Uttrycket färdselrätt har också förekommit i utredningar om reglering av skotertrafik.¹³

⁸ Seve Ljungman, Om skada och olägenhet från grannfastighet, ak.avh. 1943, s. 263.

⁹ Staffan Westerlund, Nutida allemansrättsliga frågor, Miljörättslig tidskrift 1995:1, s. 74–130, på s. 91 f.

¹⁰ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet SE/RA/324286, s. 1 i PM.

¹¹ Åsa Åslund, Allemansrätten och marknyttjande, ak.avh. 2008, s. 16.

¹² SOU 1962:36 s. 179.

¹³ Se t.ex. SOU 1969:59 och hänvisning i prop. 1995/96:226 s. 22.

Något om färdsl på annans vatten- och isområde

Vatten

På vattenområde anses allemansrätten vara mer vidsträckt än på land eftersom det saknas särskilda straffbestämmelser av den typ som gäller för färdsl och vistelse på land, som t.ex. straffstadgandet om tagande av olovlig väg (se vidare under avsnitt 6.2.2). Någon ekonomisk skada för ägare av vattenområde har i regel heller inte ansetts uppkomma till följd av motortrafik till sjöss. Bertil Bengtsson har mot denna bakgrund förklarat att det inte är motiverat med några paralleller mellan motortrafik till sjöss och på land. Han har vidare uttalat att det visserligen knappast finns något klart stöd för en rätt att fritt färdas på vattenområde med motorbåt eller liknande, men att sådan trafik stämmer med sedvanan, vilket är en faktor i allemansrättens innebörd. Han har därefter konstaterat att det alltså lär finnas en "allmän rätt" att färdas med motorbåt och liknande i hav och sjöar. Däremot menade han att det var tvivelaktigt om den omfattar en rätt till mera störande trafik. Klara störningar av hemfriden kan inte falla inom det tillåtna området.¹⁴

I ett resonemang om att allemansrätten på vatten bör vara mer vidsträckt än på land har Hugo Tiberg framhållit att det till sjöss saknas motsvarighet till vad som allemansrättsligt gäller på land där passage med motordrivet fordon inte tillåts.¹⁵

I förarbeten gällande reglering av användning av vattenskotrar anfördes att rätten att färdas fritt över vatten kan sägas vara en del av allemansrätten och att var och en i princip anses ha rätt att färdas och tillfälligt uppehålla sig på annans vattenområde, i den mån detta inte medför någon olägenhet för fastighetsägaren.¹⁶

Torgny Håstad har anført att motorbåtstrafik på annans vatten sedan länge är godtagen utan särskilt lagstöd.¹⁷

¹⁴ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet SE/RA/324286, s. 5 ff. i PM. Se även Hugo Tiberg, Båtjuridik, 1973, s. 23 ff. Enligt Ingemar Ahlström blev motorbåtarna ett vanligare inslag i det båtburna friluftslivet under 1900-talets inledning, Allt om allemansrätt, 2008, s. 34.

¹⁵ Hugo Tiberg, Båtjuridik, 1973, s. 24 f.

¹⁶ Prop. 1992/93:97 s. 5.

¹⁷ Torgny Håstad, Behövs reformer av allemansrätten?, i Allemansrätten i förändring, symposium 2012, s. 98. I det sammanhang som rör motorbåtstrafik har Torgny Håstad tillagt att det alltså även finns en motoriserad allemansrätt. Detta kan jämföras med vad han tidigare angett om att det brukar sägas att allemansrätten inte ger stöd för färd med motorfordon på annans mark utanför väg, a.a. s. 97.

Bertil Bengtsson har uttalat sammanfattningsvis att det alltså finns stora möjligheter för allmänheten att färdas på annans vattenområde med båt.¹⁸ I sjölagen (1994:1009) finns dock ett allmänt stadgande om att den som tar sådan färdväg, håller sådan hastighet eller annars med fartyg färdas så att han i onödan stör omgivningen döms till penningböter, 20 kap. 3 §. Vidare ger 2 kap. 2 § sjötrafikförordningen (1986:300) länsstyrelsen möjlighet att meddela föreskrifter om fartbegränsning, förbud mot ankring eller andra begränsningar i rätten att utnyttja vattenområde och på så vis t.ex. begränsa rätten till motorbåtstrafik. I förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter finns bestämmelser bl.a. om var vattenskotrar får användas och bemyndigande för länsstyrelsen att meddela vidare föreskrifter.¹⁹

Is

Isbelagda vattenområden har i förarbetena till dagens terrängkörningslag ansetts vara en form av terräng, vilket innebär att lagen i princip är tillämplig även vid färd på is. Enligt förarbetena är is emellertid inte barmark, vilket innebär att det inte råder något generellt förbud mot körning på istäckta vattenområden.²⁰

I linje med vad som anförts beträffande vatten har Bertil Bengtsson framhållit att det finns stora möjligheter för allmänheten att röra sig vintertid på is eftersom det saknas straffbestämmelser om tagande av olovlig väg. Han har också konstaterat att det inte heller finns något allmänt förbud mot motortrafik på isen.²¹

I detta sammanhang kan noteras att det i propositionen till ändringar i den finländska terrängtrafiklagen (1710/1995) har angetts att det hör till den allmänna nyttjanderätten att köra på ett isbelagt vattenområde.²²

¹⁸ Bertil Bengtsson, *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004, s. 49.

¹⁹ Om rätten att färdas på annans vatten, se i övrigt t.ex. SOU 1962:36 s. 182 ff., prop. 1992/93:97 s. 5, Bertil Bengtsson, *Allemansrätt och markägarskydd*, 2 uppl. 1966, s. 24 f., *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004, s. 49 ff., Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, suppl. 18, april 2019, s. 7:7, Sven-Gösta Jonzon m.fl., *Naturvårdslagen*, 3 uppl. 1988, s. 44 f. och 86 f., Seve Ljungman och Per Stjernquist, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, 3 uppl. 1968, s. 138 f. och Åsa Åslund, *Allemansrätten och marknyttjande*, ak.avh. 2008, s. 229 f.

²⁰ Prop. 1995/96:226 s. 23. Se även prop. 1975/76:67 s. 44.

²¹ Bertil Bengtsson, *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004, s. 49. Se även Ingemar Ahlström, *Allt om allemansrätten*, 2008, s. 27.

²² RP 306/2010 rd s. 3.

6.2.2 Straffstadganden i korthet

Inledande anmärkning

Eftersom allemansrätten i någon mån får sitt innehåll genom en motsatsvis läsning av vissa straffstadganden följer här en kort redogörelse av de bestämmelser i brottsbalken som får störst betydelse för uttolkningen. Dessa stadganden utgör inte någon uttömmande reglering av vad som är otillåtet. Straffbestämmelserna utvecklas närmare i avsnitt 8.9.2.

Skadegörelsebrott

I 12 kap. brottsbalken finns bestämmelser om skadegörelsebrott.

Den som förstör eller skadar egendom till men för någon annans rätt till den döms enligt 1 § för skadegörelse. Om brottet med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter är att anse som ringa döms för ringa skadegörelse, 2 §.

Åverkan kan den dömas för som i skog eller mark olovligen tar växande träd eller gräs eller träd som fällts av vinden eller sten, grus, torv eller annat som inte är bearbetat, om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter är att anse som ringa, 2 a §. Detsamma gäller den som från växande träd tar ris, grenar, näver, bark, löv, bast, ollon, nötter eller kåda.

Grov skadegörelse regleras i 3 §.

Den som olovligen och på annat än väg färdas över tomt eller plantering, eller över någon annan mark som kan skadas av detta, döms för tagande av olovlig väg, 4 §. Såvitt avser olovlig väg över annat än tomt eller plantering är bestämmelsen utformad som ett farebrott på så vis att det inte krävs att någon skada faktiskt har uppstått. Bedömningen av om ett område kan skadas av färd får göras med utgångspunkt i färd sättet och områdets känslighet. Straffstadgandet i brottsbalken ska tillämpas framför straffstadgandet i terrängkörningslagen (1975:1313), se 4 § andra stycket terrängkörningslagen.²³

²³ Prop. 2016/17:131 s. 39, Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 12 kap. 4 §. Jfr NJA 1901 s. 264, NJA 1909 B 412 och NJA 1946 s. 468.

Ringa skadegörelse, åverkan eller tagande av olovlig väg får, om brottet endast kränker enskilds rätt, åtalas av åklagare bara om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt, 12 kap. 6 § brottsbalken.

Tillgreppsbrott och brott mot frihet och frid

Stöld och andra tillgreppsbrott regleras i 8 kap. brottsbalken. Om någon i skog i mark olovligen tar sådant som avses i 12 kap. 2 a § (se ovan) och brottet inte är att anse som åverkan ska vad som föreskrivs i 8 kap. tillämpas, 8 kap. 11 §. Att ta t.ex. ris från växande träd kan alltså utgöra stöld.²⁴ Viss besittningsrubbning kan föranleda ansvar för egenmäktigt förfarande, 8 §.²⁵

Även vissa brott mot frihet och frid, 4 kap. brottsbalken, kan få betydelse för allemansrättens gränser. Den som olovligen tränger in eller stannar kvar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg döms för hemfridsbrott, 6 § första stycket. Om någon i stället obehörigen tränger sig in i eller stannar kvar i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe döms för olaga intrång, 6 § andra stycket. Den som utsätter annan för hänsynslöst agerande, t.ex. genom att störa någon med höga ljud, kan dömas för ofredande enligt 7 §.²⁶

6.2.3 Uttalanden om allemansrätten i offentligt tryck under 1960-talet

Naturvårdsutredningen m.m.

Naturvårdsutredningen, tillsatt 1960, konstaterade att det sedan gammalt råder en relativt stor frihet att färdas över och uppehålla sig på annans mark m.m. och att man inte genom lagstiftningsåtgärder borde inskränka de rättigheter som allmänheten hade vid denna tidpunkt. Vad avsåg den s.k. färdselrätten uttalade utredningen att denna inte gällde en rätt att på annans mark färdas med vilka medel som helst utanför vägnätet. Färdselrätten fick innefatta färd med

²⁴ Jfr NJA 1944 s. 277 och NJA 1986 s. 637.

²⁵ Jfr NJA 1970 s. 29 och NJA 1971 s. 210.

²⁶ Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 4 kap. 7 §.

trampcykel, ridhäst och sparkstötting på mindre vägar och stigar över mark som är tillgänglig med färdselrätt.

Däremot existerar helt naturligt ingen allmän rätt att färdas med motorfordon utanför det allmänna och enskilda vägnätet. Motorfordonens tyngd och hastighet måste praktiskt taget alltid leda till skada på mark som fordonen trafikerar såvida det icke finns iordningställd väg.

Utredningen fann att straffstadgandet tagande av olovlig väg inte motsatsvis kunde medföra någon rätt att färdas med motorfordon på annans väg.²⁷

En publicerad promemoria om allemansrätten från Naturvårdsutredningens arkiv framhöll att rätten till motortrafik var ytterligt begränsad genom straffstadgandet om tagande av olovlig väg.²⁸ En senare promemoria i arkivet konstaterade att rätten att färdas med motorfordon på mark som inte utgjorde väg torde vara i det närmaste obefintlig på grund av skaderisken.²⁹

Med anledning av vissa motioner angående allemansrätten uttalade sig tredje lagutskottet 1961. Utskottet menade att trafik med motor- och hästfordon presumeras enligt vedertagen uppfattning innebära sådan fara för skada att den i princip var förbjuden på annan enskild mark än ren utmark.³⁰

Utredning om snöskotern – terrängkörning och färdselrätt

I ett betänkande om snöskotern från 1969 beskrivs snöskotern som ett fordon som väger mellan 100 och 250 kg, har en motorstyrka mellan 15 och 25 hk SAE och maxfart på 100 km/tim, men som vanligtvis i terräng hålls under 50 km/tim.

I betänkandet uttalades att det i Sverige saknades positiva lagbestämmelser om rätten att färdas över annans mark. I den mån en sådan rätt föreligger ansågs den i regel kunna härledas ur allemansrätten. En oklar fråga rörande allemansrätten ansågs vara om och i vad mån det fanns en befogenhet att färdas med motordrivna fordon utanför vägnätet. Med hänvisning till Naturvårdsutredningen angavs

²⁷ SOU 1962:36 s. 179 f., citat s. 179 f.

²⁸ PM nr 2 den 20 februari 1961 från Naturvårdsutredningen, Riksarkivet (YK 1992), volym 2, s. 1 och 2 i PM, jfr s. 8.

²⁹ PM nr 9 den 25 maj 1961 från Naturvårdsutredningen, Riksarkivet (YK 1992), volym 2, s. 2 i PM.

³⁰ 3LU1961:30 s. 2.

att den tidigare allmänna uppfattningen tycktes ha varit att någon sådan rätt inte kunde härledas ur allemansrätten. I 1969 års betänkande konstaterades emellertid att en sådan uppfattning hade grundats på uppfattningen att färd med motorfordon utanför vägnätet inte kunde ske utan risk för markskada. Terrängkörning med motordrivet fordon hade därför ansetts utgöra ett tagande av olovlig väg enligt 12 kap. 4 § brottsbalken. Sedan de nya översnöfordonen gjort det möjligt att färdas med förhållandevis lätta fordon även i djup snö var det dock enligt 1969 års betänkande svårt att undantagslöst uppehålla presumtionen att färd med motordrivet fordon utanför vägnätet innebar en risk för markskada. Det noterades att snöskotrar i tusental hade framförts på kronans och enskildas marker utan att något myndighetsingripande hade skett. Betänkandet noterade att den allmänna meningen vid den tidpunkten torde vara att färd på snötäckt mark med snöskoter i huvudsak var att jämställa med skidåkning såvitt avsåg färdselrätten.

Någon rätt till färd på barmark med motordrivet fordon ansågs däremot inte kunna följa av allemansrätten eftersom fordonens drivanordningar var ägnade att medföra skadegörelse på oskyddad mark. Vidare presumerades även tyngre terrängfordon, som bandvagnar och vesslor, orsaka markskador vare sig marken var snötäckt eller inte. Körning med sådana fordon skulle därför regelmässigt falla under straffbestämmelsen tagande av olovlig väg om inte markägaren gett sitt tillstånd.

Betänkandet pekade på risken att en inskränkning av färdselrätten som riktade sig enbart mot skoterkörning vintertid kunde komma att uppfattas som om annan terrängkörning är tillåten, trots att den i regel medför långt större olägenheter än skoteråkning på snö.³¹

6.2.4 Tidigare lagstiftning som berörde allemansrätten

Naturvårdslagen

Naturvårdslagen (1964:822) upphörde att gälla samtidigt som miljöbalken trädde i kraft i januari 1999. I lagens 1 § angavs att naturen är tillgänglig för alla enligt allemansrätten.

³¹ SOU 1969:59 s. 13 ff., 21 och 35.

Innan hänvisningen till allemansrätten infördes i naturvårdslagen hade Naturvårdskommittén föreslagit att 1 § skulle innehålla en erinran om att rätten att färdas fritt i naturen ska respekteras.³² Departementschefen ansåg emellertid att en lagstiftning om allemansrättens innehåll skulle kunna leda till många svårbedömda tvister i skälighetsfrågor. Han förordade därför att lagen inte skulle precisera allemansrättens innebörd.³³

I övrigt hade naturvårdslagens stadganden om bl.a. stängselgenombrott (17 §) och tillståndskrav för vilthägn (24 a §) till syfte att skydda allemansrätten.

Den tillfälliga terrängkörningslagen

Lagen (1972:606) om körning i terräng med motordrivet fordon gällde från den 13 december 1972 till utgången av 1975.

I förarbetena angavs att rätten att färdas över annans väg följer av allemansrätten och att färdselrätten främst begränsas av straffstadgandet om tagande av olovlig väg. Vidare anfördes att en oklar fråga rörande allemansrättens innebörd torde vara om och i vad mån det fanns en befogenhet att utan markägarens samtycke färdas i terrängen med lätta översnöfordon som snöskoter. I detta sammanhang hänvisade förarbetena till en redogörelse av Bertil Bengtsson i 1969 års kommentar till naturvårdslagen (se avsnitt 6.2.6). De sakkunniga ansåg att snöskotern i regel torde kunna framföras utan särskilt tillstånd av markägaren, om det skedde på snötäckt mark utanför tomter och planteringar. Vissa remissinstanser menade däremot att lagen borde klargöra att snöskoterkörning i terräng krävde markägarens samtycke. Departementschefen å sin sida framhöll att frågan om hur långt allemansrätten sträcker sig var omstridd och att remissinstansernas förslag skulle kräva att frågan togs upp till prövning i hela dess vidd. Han anförde vidare att det var klart att allemansrätten inte innebar att körning i terrängen med snöskoter på annans mark får ske var som helst. Det var förbjudet att färdas över tomt eller plantering eller annan mark som kan skadas.

³² Ds Jo 1974:1 s. 9 och 305.

³³ Prop. 1974:166 s. 92 och 116. Jfr JoU 1974:52 s. 28 ff. och Sven-Gösta Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 3 uppl. 1988, s. 48 ff.

Beaktas bör också att allemansrätten i princip reglerar störningsfall där en enstaka markägares ekonomiska eller andra privata intressen berörs. Regleringen är alltså av civilrättslig natur. När det gäller en eventuell lagstiftning om förbud mot trafik med snöskoter är det emellertid i första hand allmänna intressen som bör beaktas. En lagstiftning om förbud mot körning med snöskoter bör med hänsyn till det anförda inte reglera allemansrättsliga frågor.³⁴

Jordbruksutskottet påpekade att frågan om hur långt allemansrätten sträcker sig var föremål för delade meningar. Utskottet menade dock att allemansrätten inte utan vidare innebär en rätt att färdas i terrängen på annans mark med snöskoter eller annat motorfordon. Det var inte tillåtet att färdas så att det uppkom skador på mark eller gröda eller så att hemfriden stördes. Utskottet fäste också avseende vid den kommande terrängtrafikkungörelsen, vilken skulle slå fast att förare i terräng skulle anpassa sin färdväg, hastighet och färd sätt så att människor och djur inte stördes i onödan och så att man undvek skada på mark och växtlighet. Mot denna bakgrund utgick utskottet från att dessa frågor fick bli fortsatt uppmärksammade vid framtida överväganden om regleringen av skotertrafiken.³⁵

6.2.5 Viss aktuell lagstiftning som berör allemansrätten

Allemansrättens förankring i regeringsformen

Bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 15 § regeringsformen behandlar egendomsskydd och allemansrätt. Hänvisningen till allemansrätten infördes 1995.

Första stycket i bestämmelsen slår fast vars och ens rätt att ha sin egendom tryggad mot vissa ingrepp. Bestämmelsen anger också en allmän ram för att tillåta sådana ingrepp. Rätt till ersättning vid vissa ingrepp framgår av andra stycket. Vidare anges i tredje stycket en rätt till ersättning vid vissa inskränkningar i användningen av mark eller byggnader. I bestämmelsens fjärde stycke anges att "[a]lla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan". Det grundlagsfästa egendomsskyddet anses alltså inte utgöra något hinder mot att allmänheten utnyttjar naturen enligt vad som följer av allemansrätten.

³⁴ Prop. 1972:99 s. 7 f. och 17 f., citat s. 18.

³⁵ JoU 1972:52 s. 6.

Förarbetena till grundlagsbestämmelsen angav att allemansrätten får sitt innehåll främst genom motsatsvisa tolkningar av vissa straffstadganden. Allemansrätten kan sägas innebära att det är tillåtet för var och en att ta sig fram till fots över annans mark med undantag för tomtmark som ligger intill någons bostad. Det är också tillåtet att tillfälligt uppehålla sig på annans mark och där t.ex. slå upp ett tält för någon enstaka natt. Vidare har var och en rätt att på annans mark plocka bär och svamp liksom nedfallna grenar och kvistar. Även rätten att fiska med handredskap på vissa enskilda vatten har beskrivits som en rättighet av huvudsakligen allemansrättslig natur. Ur markägarens perspektiv kan allemansrätten sägas innebära en inskränkning i hans äganderätt utan att han har rätt till någon ersättning för den. Vidare betonade förarbetena att det genom grundlagsförankringen av allemansrätten inte var avsikten att ge allemansrätten en för all framtid bestämd innebörd och därigenom låsa den till just den rörelsefrihet i naturen som då fick anses ha stöd i denna rätt. Syftet med förbehållet för allemansrätten i grundlagsbestämmelsen om egendoms- skydd var inte att ge en längre gående rätt att nyttja naturen än enligt då accepterade former. Grundlagen skulle förutsätta att allemans- rätten existerar, även om den med tiden kan få ett förändrat innehåll genom t.ex. ändringar i strafflagstiftning.³⁶

Allemansrätten och miljöbalken

7 kap. 1 § miljöbalken

Enligt 7 kap. 1 § miljöbalken ska var och en som utnyttjar allemans- rätten eller annars vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § i den tidigare naturvårdslagen.

I förarbetena till miljöbalken beskrevs allemansrätten som en rätt för var och en att i viss utsträckning vistas på mark- och vatten- områden som tillhör andra och att där plocka svamp, bär och vissa andra naturprodukter. Nyttjandet får inte innebära att fastighets- ägare eller andra med särskild rätt till fastighet tillfogas nämnvärd

³⁶ Prop. 1993/94:117 s. 18 f. och 50 samt 1993/94:KU24 s. 33. Allemansrättens grundlags- förankring hade dessförinnan föreslagits av Fri- och rättighetskommittén i SOU 1993:40 (se s. 86 ff. och 233 ff.). För en kommentar till grundlagsstadgandet, se t.ex. Joakim Nergelius, *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet*, 2012, s. 27 f. med hänvis- ningar.

skada eller olägenhet. Begränsningen sammanfattas med uttrycket ”inte störa, inte förstöra”.

Även i dessa förarbeten framhöll regeringen att det inte är aktuellt att generellt reglera allemansrättens innebörd i lag. En sådan lagstiftning skulle kunna rycka undan den sedvanerättsliga grunden för allemansrätten och på sikt kunna medföra en oönskad inskränkning av rätten. Det skulle dessutom medföra stora svårigheter att generellt och exakt ange allemansrättens innebörd, bl.a. av den anledningen att sedvanan varierar mellan olika delar av landet.³⁷

Paragrafen bör kunna återopas som grund för t.ex. vitesförbud om en verksamhet innebär risker för naturmiljön på fastigheten.³⁸

Det kan tilläggas att Miljöbalksutredningen hade anfört att även friluftsliv bedrivit i mindre skala än under kommersiella former kan medföra störningar, såsom när motorfordon används i terrängen. De störande aktiviteterna går ofta utanför gränsen för allemansrätten. Utredningen konstaterade att allemansrätten inte ansågs innefatta någon rätt att använda motorfordon på markområden. Detta, anförde utredningen, var tvärtom förbjudet i terrängkörningslagen.³⁹

Andra lagrum i miljöbalken som berör allemansrätten

Miljöbalken hänför sig till allemansrätten också i frågan om stängselgenombrott. En tillsynsmyndighet får förelägga den som håller stängsel i ett område av betydelse för friluftslivet eller i närheten av ett sådant område att ordna grindar eller andra genomgångar som behövs för att allmänheten ska kunna komma till mark inom ett sådant område som omfattas av allemansrätten (26 kap. 11 § första stycket). Är det uppenbart att ett stängsel endast är avsett att utestänga allmänheten, får föreläggande meddelas om att ta bort det (andra stycket).

Bestämmelsen utgör ett skydd för allemansrätten. Förarbetena till lagrummet behandlade inte närmare allemansrättens innebörd, utöver att slå fast att tillsynsmyndigheten i sitt beslut ska beakta gällande lag, sedvanerätt och de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet.⁴⁰ I kommentaren till lagrummet har Bertil Bengtsson m.fl.

³⁷ Se prop. 1997/98:45 I s. 300 f. och II s. 68 f. Jfr också SOU 1996:103 I s. 321 ff. och II s. 11.

³⁸ Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 18, april 2019, s. 7:8.

³⁹ SOU 1996:103 I s. 322.

⁴⁰ Prop. 1997/98:45 II s. 274.

angett att regeln inte innebär att motortrafik ska bli möjlig eftersom den – som bekant – inte ingår i allemansrätten.⁴¹

Bestämmelser om stängselgenombrott har inte ansetts kunna möjliggöra motortrafik.⁴²

Om allemansrätten utnyttjas för organiserat friluftsliv kan det finnas en skyldighet att göra anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Av lagrummet framgår att en sådan anmälan ska göras hos tillsynsmyndighet om en verksamhet, vilken inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.⁴³

Terrängkörningslagen

Förarbeten vid lagens tillkomst

I förarbetena till nuvarande terrängkörningslag (1975:1313) angavs att denna lagstiftning inte avser att reglera allemansrättsliga frågor. Vidare anförde föredraganden följande. Allemansrätten reglerar störningsfall där en enstaka markägares ekonomiska eller andra privata intressen berörs. Rätten innebär i princip att man får färdas på annans mark i den mån det kan ske utan risk för att ägaren tillfogas skada. Vad detta innebär i fråga om körning med terrängfordon är i viss mån oklart. Så mycket är emellertid klart att det inte är tillåtet att färdas så att skador på mark eller gröda kan uppkomma eller så att hemfriden störs. Å andra sidan är det utan tvekan klart att man vintertid kan ta sig fram med snöskoter på många håll i landet utan att markägarens intressen skadas.⁴⁴

Jordbruksutskottet tillade att allemansrätten inte utan vidare innebär rätt att färdas med snöskoter eller annat motorfordon i terrängen på annans mark.⁴⁵

⁴¹ Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 18, april 2019, s. 26:26 f. Jfr också SOU 1996:103 II s. 306.

⁴² Sven-Gösta Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 3 uppl. 1988, s. 41. Jfr RÅ 1960 K 1768.

⁴³ Jfr prop. 1997/98:45 I s. 305 f. och II s. 150 samt SOU 1996:103 I s. 326 ff. och II s. 159.

⁴⁴ Prop. 1975/76:67 s. 33 f., jfr s. 7.

⁴⁵ JoU 1975/76:28 s. 17. Jfr JoU 1975/76:5 s. 2.

Utredningen om åtgärder mot buller i fjällområden 1993

Betänkandet SOU 1993:51, Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna om, utgick från en promemoria från 1992 av Bertil Bengtsson i frågan om allemansrätt och motoriserad färd i naturen. (Om promemorian, se vidare avsnitt 6.2.6.) Betänkandet konstaterade att allemansrätten inte ger någon allmän rätt till motoriserad färd i naturen och över huvud taget inte kan åberopas till stöd för trafik mot markägarens vilja. Detta var enligt betänkandet en erkänd rättslig princip, vilken framgick bl.a. av att stängselgenombrott inte kan komma ifråga för att möjliggöra motortrafik. Allemansrätten är snävare än lagstiftningens gränser för straffbara handlingar. Att någonting inte är straffbart innebär därför inte att det är tillåtet. Betänkandet tillade att allemansrätten endast inbegriper sådant som inte vållar nämnvärd olägenhet för markägaren. Vidare ansågs inte allemansrätten ge utrymme för motoriserade aktiviteter som medför mera betydande störningar i naturen.

Vad närmare gäller terrängkörning angav betänkandet att "[i] områden där terrängkörningslagen tillåter färd gällande de gränser för allemansrätten som tidigare har redovisats".⁴⁶

Som en följd av betänkandet lämnade regeringen en skrivelse med överväganden om bullerbegränsande åtgärder. Regeringen anförde att utnyttjandet av allemansrätten för färd över annans område har varit en förutsättning för det sätt på vilket användningen av motordrivna färdmedel i naturen har utvecklats i Sverige. Däremot angav regeringen att betänkandet konstaterat att allemansrätten inte ger utrymme för motoriserade aktiviteter som medför betydande störningar av omgivningen. Regeringen fann att allemansrätten inte innebär något hinder för att införa restriktioner mot bullrande trafik för att värna tystanden i rekreationsområden. Motoriserad trafik i naturen kunde vara till skada för naturmiljön och urholka eller omintetgöra allemansrättens värde för människor som vistas i naturen för att finna rekreation.⁴⁷

⁴⁶ SOU 1993:51 s. 25 ff., citat s. 28 f.

⁴⁷ Skr. 1993/94:175 s. 6. Jfr 1993/94:JoU21.

Utredningar i mitten av 1990-talet

I mitten av 1990-talet gjordes flera utredningar som berörde terrängkörning, bl.a. SOU 1994:16 (Skoterutredningen), Ds 1994:36 (Särskilt uppdrag från Miljö- och naturresursdepartementet till Länsstyrelsen i Västerbottens län), SOU 1995:100 (Miljövårdsberedningen) och Ds 1995:15 av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Skoterutredningen hänförde sig till SOU 1993:51 och Bertil Bengtssons promemoria angående allemansrättens förhållande till motoriserad färdsl. Liksom tidigare utredning anfördes sammanfattningsvis att restriktioner mot motoriserad färdsl i naturen inte står i strid med allemansrätten. Utredningen påpekade också att många snöskoteråkare ansåg att körning med snöskoter sker som en del av allemansrätten och att man därför kunde köra snöskoter på snötäckt mark i relativt omfattande utsträckning.⁴⁸

Departementsskrivelsen Ds 1994:36 om snöskotern i naturen konstaterade att allemansrätten inte ger någon allmän rätt att färdas med motoriserade färdmedel i naturen.⁴⁹

Miljövårdsberedningens betänkande hänvisade också till Bertil Bengtssons promemoria. Beredningen gjorde dock följande reflektion. ”Men eftersom snöskoterkörning utan tillstånd av markägaren inte är förbjuden i TKL kan allemansrätten ändå sägas ha haft en mycket stor indirekt betydelse för utvecklingen av fritidsåkningen med snöskoter.”⁵⁰

Även Lars Hultkrantz i Ds 1995:15 slog fast att allemansrätten inte ger någon allmän rätt till motoriserad färdsl i naturen.

Precis som när det gäller fritidsfisket är emellertid dess indirekta betydelse mycket stor. Allemansrätten har i själva verket varit den avgörande förutsättningen bakom en exceptionell utveckling av motordriven terrängtrafik i Sverige. [...] Snöskoterkörning utan tillstånd av markägare ingår inte i allemansrätten men är heller inte förbjuden av terrängkörningslagen. Men även trafik som förbjuds av terrängkörningslagen blommar på falskt allemansrättsliga grunder.

Lars Hultkrantz drog slutsatsen att oklarheten om allemansrättens gränser hade haft betydelse för lagstiftningens utveckling (bl.a. för terrängkörningslagen) och även bidragit till en svag efterlevnad av

⁴⁸ SOU 1994:16 s. 20 ff. och 60.

⁴⁹ Ds 1994:36 s. 28.

⁵⁰ SOU 1995:100 s. 46.

förbud i de fall där det faktiskt fanns gränser (t.ex. för körning i naturen med crossmotorcykel).⁵¹

Nils G. Lundh anförde i samma departementsskrivelse att terrängkörning i strikt formell mening inte verkade kunna ske med stöd av allemansrätten, men att de som vant sig vid att kunna utnyttja sina terrängfordon på fritiden nog inte uppfattat saken så. Han tillade att beteenden som utan korrektion från någon rättsinstans tillåts utvecklas förr eller senare kunde få rättsverkan som om det vore fråga om lag.⁵²

Förarbetena till de ändringar som trädde i kraft 1997 och 2017 m.m.

I förarbetena till ändringarna i terrängkörningslagen, vilka trädde i kraft 1997, hänförde regeringen sig till 1993 års betänkande och Bertil Bengtssons promemoria vad gällde allemansrätten. Regeringen framhöll att allemansrättens omfång till viss del följer av bestämmelserna i brottsbalken, men att man inte kan utgå från att alla icke kriminaliserade former av vistelse i naturen eller utnyttjande av den är tillåtna. Allemansrätten är alltså snävare än gränserna för straffbara handlingar. Regeringen hänvisade också till betänkandets slutsats att allemansrätten inte ger någon allmän rätt till motoriserad färd i naturen och att den över huvud taget inte kan åberopas för att möjliggöra passage för motortrafik.

Regeringen uttalade sammanfattningsvis att det inte kunde anses finnas någon positivt uttalad rättighet som kan kallas färdselrätt och som kan läggas till grund för i stort sett fri färd i naturen med terrängskoter. Inte heller ansåg regeringen att allemansrätten kunde åberopas som grund för sådan trafik.⁵³

I förarbetena till 2017 års ändringar i terrängkörningslagens straffstadgande uttalades att motortrafik över huvud taget inte anses ingå i allemansrätten och att körning i terräng också förbjuds i terrängkörningslagen.⁵⁴

⁵¹ Lars Hultkrantz, Allemansrätten – hur bör den förändras?, i Ds 1995:15 s. 21–41, citat s. 32, se även s. 40.

⁵² Nils G. Lundh, Terrängfordonens framfart – ett hot mot både natur- och kulturlandskap, i Ds 1995:15 s. 59–71, se s. 61.

⁵³ Prop. 1995/96:226 s. 22, 25 och 31. Jfr 1996/97:JoU5 s. 13 samt reservationer på s. 36 f.

⁵⁴ Prop. 2016/17:131 s. 39. Se även SOU 2013:85 s. 237.

Regeringen har också i annat sammanhang anført att en aktivitet som felaktigt ofta förknippas med allemansrätten är den allt vanligare terrängkörningen.

Men motoriserat friluftsliv ingår inte i allemansrätten. Även om det kan ge möjlighet till både rekreation och naturupplevelse är terrängkörningen strikt reglerad i särskild lagstiftning.⁵⁵

6.2.6 Uttalanden i doktrin om allemansrätten och färdselrätten

Uttalanden under 1960-talet

Bertil Bengtsson uttalade 1966 att rätten att färdas och rasta på annans mark ytterst vilar på sedvanerättslig grund. Vad gällde annan trafik än gångtrafik utom farvägar, dvs. på stigar och helt obanad mark, menade han att straffstadgandet om tagande av olovlig väg kunde bli tillämpligt. Avgörande fick bli skaderisken i det enskilda fallet.⁵⁶

Seve Ljungman och Per Stjernquist yttrade sig 1968 om färd med motorfordon på annan mark än vägmark. De menade att åtminstone risk för skada nästan alltid föreligger vid sådan färd, även då det gäller inkörning för parkering. Endast i undantagsfall, som t.ex. på en sandstrand eller ett alldeles kalt berg, liksom vintertid på isen, kunde sådan motortrafik anses tillåtlig utan markägarens tillstånd eller tysta medgivande. Det fanns alltså ingen "allebilsrätt" utanför allmän väg eller statsunderstödd enskild väg.⁵⁷

I 1969 års kommentar till naturvårdslagen fanns ett avsnitt om allemansrätten av Bertil Bengtsson. Han anförde att nyttjandet av allemansrätten inte fick gå så långt att fastighetens ägare (eller annan med särskild rätt till fastigheten) tillfogas nämnvärd olägenhet eller skada. Innebörden av denna modifikation var dock svår att fastställa. Vid en tolkning av oklara lagregler låg det närmast till hands att beakta den allmänna tendensen bl.a. i naturvårdslagen att tillvarata allmänhetens intresse av rörelsefrihet i markerna, så länge markägaren

⁵⁵ Prop. 2009/10:238 s. 22, förarbeten till lagen (2010:1539) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till den ideella föreningen Svenskt Friluftsliv.

⁵⁶ Bertil Bengtsson, *Allemansrätt och markägarskydd*, 2 uppl. 1966, s. 26 och 69 f.

⁵⁷ Seve Ljungman och Per Stjernquist, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, 3 uppl. 1968, s. 137 f. och 142. (Samma uttalanden finns i första och andra upplagan från 1961 resp. 1964 på s. 135 ff.)

inte tillfogas nämnvärd ekonomisk skada. Allt nyttjande som går fritt från straff kunde dock inte anses tillåtet. Bertil Bengtsson uttalade sig inte särskilt om terrängkörning, annat än att ridning och mopedkörning på gångvägar som riskerar att skadas av trafiken eventuellt kunde straffas som tagande av olovlig väg.⁵⁸

Uttalanden under 1970- och 80-talet

I kommentaren till naturvårdslagen från 1976 anförde författarna att allemansrätten traditionellt inte anses inbegripa körning med motorfordon i terräng; någon "allebilsrätt" existerar inte. Den förslitning som körningen regelbundet medför i terrängen motiverar att straffstadgandet om tagande av olovlig väg blir tillämpligt. Dessutom medför motorfordon speciella störningar för djurlivet, särskilt på områden med känslig naturmiljö. Därför kunde sannolikt bara tillåtas motortrafik som framstår som klart oskadlig. Detta skulle gälla också trafik med snöskoter och andra terränggående fordon. Hur långt allemansrätten går i detta hänseende ansågs däremot ha fått mindre betydelse efter införandet av terrängkörningslagen, vilken gäller även om markägaren lämnar tillstånd till körningen. Vad som inte var förbjudet enligt terrängkörningslagen var viss körning på snötäckt mark, framför allt med snöskoter, och sådan körning som särskilt är tillåten enligt tillämpningsförfordning m.m. Det var i dessa sammanhang, menade författarna, som allemansrättens regler får betydelse. De hänvisade här till förarbetena till terrängkörningslagen där det anges att lagen inte avser att reglera allemansrättsliga frågor.⁵⁹ Motsvarande uttalanden gjordes i 1988 års kommentar till naturvårdslagen.⁶⁰

Bertil Bengtsson uttalade 1985 att allemansrätten i någon mån var "elastisk". När det skedde en avkriminalisering kunde rätten utvidgas i motsvarande mån så länge utvidgningen var någorlunda förenlig med sedvana på området.

Att märka är vidare att elasticiteten bara kan antas omfatta den oskyldiga bruksrätt som består i den enskildes befogenhet att färdas eller vistas på annans mark. Rätten till bilkörning i terräng ansågs sålunda aldrig vara en allemansrätt ens före terrängkörningslagens tillkomst; skulle lagen

⁵⁸ Ur Sven-Gösta Jonzon och Lars Delin, Naturvårdslagen, 1969, s. 17 och 21 f.

⁵⁹ Sven-Gösta Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 2 uppl. 1976, s. 30 ff., jfr s. 38 ff. och 278 ff.

⁶⁰ Sven-Gösta Jonzon, m.fl., Naturvårdslagen, 3 uppl. 1988, s. 41 ff., jfr s. 48 ff. och 285 ff.

upphävas eller mjukas upp inträder ändå inte en fri terrängkörningsrätt. Och de särskilda regler i naturvårdslagen som skyddar allemansrätten inbegriper inte något skydd av möjligheten till trafik med motorfordon.⁶¹

Uttalanden under 1990-talet

Bertil Bengtssons promemoria från 1992

Bertil Bengtsson författade 1992 en promemoria om buller i naturen. Promemorian, vilken inte är publicerad, låg till grund för uttalanden i betänkandet SOU 1993:51 (se avsnitt 6.2.5). Bertil Bengtsson förklarade att allemansrätten var en särpräglad rättighet, vars innehåll huvudsakligen framgick av olika straffbestämmelser. Eftersom inte allemansrätten var grundlagsskyddad fanns det ingenting som hindrade att den inskränktes för det fall någon aktivitet betraktades som olämplig från t.ex. miljö- eller naturvårdssynpunkt.⁶² Vad närmare angick biltrafik anförde han att allemansrätten inte utan vidare gällde användning av motordrivna trafikmedel. Det var alldeles klart att det inte fanns någon rätt till trafik utan markägarens samtycke med t.ex. bil på enskilda vägar som inte har statsbidrag till underhållet, än mindre i terrängen. Detta gällde oberoende av bestämmelserna i terrängkörningslagen. Straffstadgandet om tagande av olovlig väg var tillämpligt också där terrängkörningslagen tillåter färdsl, exempelvis på viss snötäckt mark. När förarbetena till terrängkörningslagen uttalade viss tvekan om allemansrättens utsträckning i sådana fall menade Bertil Bengtsson att det just gällde vad som kunde anses straffbart. Vad avsåg körning på barmark kunde saken inte ha någon nämnvärd praktisk betydelse. All körning i terrängen utan markägarens godkännande – utom möjligtvis på stenhällar eller sandstränder – innebär en så stor skaderisk att straffstadgandet blev tillämpligt. Däremot menade Bertil Bengtsson att man kunde tänka sig oskadlig motortrafik med snöskoter på snötäckt mark. Han framhöll dock att detta inte innebar att det gick att tala om någon rätt i vanlig mening för allmänheten att färdas på annans mark med olika motordrivna fordon, inte ens med snöskoter. Stängselgenombrott, vilket

⁶¹ Bertil Bengtsson, Allemansrättsliga komplikationer, SvJT 1985 s. 425–453, se s. 430 f., citat s. 431.

⁶² Jfr Bertil Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 138 f., och Allemansrätt och naturskydd – problem vid en friluftslagstiftning, Festskrift till Gösta Walin, s. 41–59, på s. 47.

var det principiellt starkaste rättsskyddet för allemansrätten, kunde ju inte möjliggöra passage för motortrafik.⁶³

Andra uttalanden

I ett uttalande som var samtida med promemorian från 1992 uttalade Bertil Bengtsson att man inte har någon allemansrätt med bil. I terrängen har man ingen rätt till biltrafik alls eftersom sådan trafik alltid anses innebära en skaderisk. Han tillade att terrängkörning emellertid regleras särskilt i terrängkörningslagen, där det bl.a. föreskrivs att snöskoterkörning under vissa förhållanden är tillåten om den inte medför skaderisk.⁶⁴

I samband med en redogörelse för allemansrätten 1996 anförde Bertil Bengtsson att det rådde någon tvekan om vilket nyttjande allemansrätten inbegriper. I debatten hade färd med motorfordon, t.ex. snöskoter, påståtts utgöra inslag i allemansrätten, men detta hade knappast varit riktigt, menade Bertil Bengtsson. Snöskotertrafik föll inte under allemansrätten.⁶⁵

Bertil Bengtsson yttrade vidare i en skrivelse från 1999 att terrängkörningslagstiftningen medför att allemansrättens principer om körning i terräng får ganska liten betydelse. ”Rätten att färdas fritt i skog och mark har dock aldrig sträckt sig till trafik med motorfordon.” Straffstadgandet om olovligt tagande av väg medför att bara trafik som är klart oskadlig för marken är tillåten utan markägarens tillstånd, vilket kan få betydelse för sådan trafik som terrängkörningslagen tillåter.⁶⁶

Naturvårdsverket uttalade i en rapport från 1995 att allemansrätten inte gäller för bilar, motorcyklar, snöskotrar och andra motordrivna fordon.⁶⁷

⁶³ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet, SE/RA/324286, s. 1 och 4 i PM.

⁶⁴ Bertil Bengtsson, Håller allemansrätten på att exploateras. I Vad är allemansrätt?, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift, årgång 131, s. 151–155, 1992, på s. 152.

⁶⁵ Bertil Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 130 och 139.

⁶⁶ Bertil Bengtsson, Allemansrätten – Vad säger lagen?, 2004, s. 37 f., citat s. 38.

⁶⁷ Naturvårdsverket, Allemansrätten och kommersen, Rapport 4446, 1995, s. 10.

Uttalanden under 2000-talet

Bertil Bengtsson upprepade 2002 att det inte fanns någon ”allebilsrätt” och att bilkörning egentligen borde lämnas utanför den allemansrättsliga diskussionen.⁶⁸ Han uttalade 2004 att skoterkörning inte ingår i allemansrätten.⁶⁹

Åsa Åslund konstaterade 2008 att motorfordonstrafik faller helt utanför allemansrättens gränser. Med hänvisning till Bertil Bengtssons uttalande från 1985 anförde hon att bilkörning i terräng aldrig har ansetts utgöra en allemansrättslig aktivitet, inte ens före terrängkörningslagens tillkomst. Hon tillade att även snöskoter-, motorcykel- och mopedkörning faller in under terrängkörningslagen och att de tydligen inte är allemansrättsligt tillåtna sätt att ta väg över annans mark.⁷⁰ Åsa Åslund har senare förklarat att motoriserad färd på land inte är någon allemansrättslig aktivitet, utan en aktivitet som regleras särskilt i terrängkörningslagen.⁷¹

Också Ingemar Ahlström har angett att det aldrig har ansetts att körning med motorfordon i naturen har ingått i allemansrätten. Han tillade att det därför inte ingår i allemansrätten att köra snöskoter, ”även om det i grunden är tillåtet att köra motordrivna fordon på snötäckt mark”.⁷²

En annan aspekt framfördes av Torgny Håstad 2012. Efter att ha konstaterat att allemansrätten bygger på sedvana anförde han att de som hävdar att färd med motorfordon på annans mark utanför väg, t.ex. med snöskoter, inte ingår i allemansrätten, fastän sådan rätt i viss utsträckning finns enligt terrängkörningslagen, begränsar allemansrätten till sådant som saknar positivt stöd i lag. Han menade att en sådan avgränsning är diskutabel, eftersom allemansrätten då skulle upphöra om den fick generellt positivt lagstöd som t.ex. i Norge och Skottland. I en fortsatt diskussion om allemansrätten bör lagfästas eftersom den är oklar i konturerna anförde Torgny Håstad i huvudsak följande. Det brukar sägas att allemansrätten inte ger stöd för färd med motorfordon på annans mark utanför väg. Av detta skulle följa att färd med motordrivna fyrhjulingar på barmark utanför väg inte är tillåten, vilket också överensstämmer med terrängkörnings-

⁶⁸ Bertil Bengtsson, *Allemansrätt och naturskydd – problem vid en friluftslagstiftning*, Festskrift till Gösta Walin, s. 41–59, på s. 55.

⁶⁹ Bertil Bengtsson, *Samerätt*, 2004, s. 107.

⁷⁰ Åsa Åslund, *Allemansrätten och marknyttjande*, ak.avh. 2008, s. 18 f. och 225.

⁷¹ Åsa Åslund, *Gemensam användning av skog och mark*, 2017, s. 64.

⁷² Ingemar Ahlström, *Allt om allemansrätten*, 2008, s. 24, jfr s. 213.

lagen. På snötäckt mark är däremot snöskoterkörning i princip tillåten enligt 1 § terrängkörningslagen.

Men eftersom rätten inte är grundad på sedvana, faller den enligt somligas gränsdragning utanför den nuvarande allemansrätten. Skulle allemansrätten lagfästas duger inte denna dogmatiska avgränsning längre. Allemansrätten skulle då komma att omfatta bl.a. snöskoterkörning, med stöd av den nya lagen eller terrängkörningslagen.

Torgny Håstad angav avslutningsvis att det inte torde behövas någon allmän översyn av allemansrätten för att reglera motorfordonstrafik i naturen.⁷³

Klas Sandell och Margaretha Svenning anförde i rapport från Naturvårdsverket 2011 att allemansrätten av tradition inte anses innefatta motoriserad framfart.⁷⁴

Den särskilda lagstiftningen om terrängkörning beskrevs 2017 av Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg som en begränsning av möjligheten att allemansrättsligt utnyttja naturen.⁷⁵

Bertil Bengtsson upprepade 2018 att biltrafik och motortrafik inte anses ingå i allemansrätten. I detta sammanhang hänvisade han till bestämmelserna i terrängkörningslagen.⁷⁶

I kommentaren till miljöbalken, 7 kap. 1 §, har det också angetts att det inte alls finns någon allemansrätt beträffande biltrafik och annan trafik med motordrivna fordon. Det har konstaterats att körning med motorfordon i terrängen bara är undantagsvis tillåten enligt terrängkörningslagen. Oberoende av dessa regler gäller straffstadgandet om olovligt tagande av väg.⁷⁷

6.2.7 Viss praxis

Praxis kring allemansrättsliga frågor är begränsad och har i mycket liten utsträckning rört rätten att färdas på annans mark.

Rättsfallen NJA 1944 s. 277 och NJA 1986 s. 637 gällde stöld av ris från växande träd respektive vitlav. I rättsfallet NJA 1949 s. 167 hade en person anlagt en enkel badbrygga och båtplats på andras

⁷³ Torgny Håstad, Behövs reformer av allemansrätten?, i Allemansrätten i förändring, symposium 2012, s. 81–99, på s. 82 fotnot 2, och s. 97 f., citat s. 98.

⁷⁴ Klas Sandell och Margaretha Svenning, Allemansrätten och dess framtid, Naturvårdsverket, Rapport 6470, 2011, s. 167.

⁷⁵ Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl. 2017, s. 212.

⁷⁶ Bertil Bengtsson, Speciell fastighetsrätt Miljöbalken, 12 uppl. 2018, s. 170 f.

⁷⁷ Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 18, april 2019, s. 7:7.

fastighet. Detta ansågs utgöra ett sådant intrång i äganderätten som inte behövde tålas.

Rätten att använda stig över annans mark behandlades i rättsfallet NJA 1946 s. 468. Att promenera på annans mark var tillåtet, så länge det inte medförde förfång eller olägenhet för markägaren. I notisfallet NJA 1909 B 412 dömdes en person för tagande av olovlig väg enligt äldre straffstadgande för att han forslat virke över annans mark, vilken hade kunnat skadas.⁷⁸ I ett hovrättsavgörande från 1923 dömdes inte för tagande av olovlig väg i ett fall då den tilltalade hade använt en sedan lång tid nyttjad gångstig över en grannfastighet för att ta sig till en brunn.⁷⁹

I detta sammanhang kan även noteras rättsfallet RÅ 1960 K 1768 om stängselgenombrott. Ett strandområde begränsades av en låg stenmur. En väg genom muren hade stängts av med en låst bom. Annat tillträde till strandområdet än med motorfordon ansågs inte hindrat eller försvårat av den låsta bommen. Ansökan om stängselgenombrott fick därför inte bifall.⁸⁰

Högsta domstolen uttalade sig generellt om allemansrätten i rättsfallet NJA 1996 s. 495 som rörde organiserad forsränning på annans fastighet. Domstolen anförde att allemansrätten är en rätt för den enskilde att i sitt umgänge med naturen nyttja annan tillhörig mark och vattenområden. Rätten är däremot begränsad på det sättet att nyttjandet av annans mark inte får ske så att det medför nämnvärd skada eller olägenhet för fastighetsägaren eller annan rättsinnehavare. Även om allemansrätten tillkommer den enskilde kan den naturligen utövas av ett flertal personer tillsammans, under förutsättning att envar håller sig inom ramen för allemansrätten. Skulle ett sådant kollektivt nyttjande emellertid innebära påtaglig skada eller olägenhet kan det medföra att allemansrätten inte får utnyttjas längre på det viset. Det finns inget hinder mot att allemansrätten utnyttjas kommersiellt. I det aktuella fallet fann Högsta domstolen att skadorna och olägenheterna av den organiserade forsränningen klart översteg vad fastighetsägaren måste tåla på grund av allemansrätten. Arrangören förklarades därför sakna rätt att utan fastighetsägarens medgivande organisera eller på annat sätt medverka till forsränningen. Han förbjöds vid vite att fortsätta verksamheten.

⁷⁸ Jfr NJA 1901 s. 264.

⁷⁹ SvJT 1923 ref. s. 14.

⁸⁰ Annat rättsfall om stängselgenombrott är RÅ 1991 ref. 54. Jfr även MÖD 2005:16.

Även Högsta förvaltningsdomstolen har gjort uttalanden om allemansrätten. I rättsfallet HFD 2012 ref. 70 prövade domstolen möjligheten för en kommun att ta ut avgifter för användande av skidspår i områden som var allemansrättsligt tillgängliga. Domstolen beskrev allemansrätten som en befogenhet för var och en att i viss utsträckning, och med vederbörlig hänsyn, nyttja annans fastighet. Nyttjandet får alltså inte gå så långt att ägaren – eller annan med särskild rätt till fastigheten – tillfogas nämnvärd olägenhet eller skada. Den grundläggande innebörden av denna befogenhet är att var och en fritt kan färdas över annans mark, framför allt till fots, men även på skidor samt under kortare tid uppehålla sig där och även plocka blommor, bär och svamp. Högsta förvaltningsdomstolen fann att kommunens kostnader och insatser för att ställa iordning skidspåren var av en sådan omfattning att en avgift kunde tas ut. Avgiftsbeläggningen hindrade heller inte allmänhetens möjligheter till fritt friluftsliv inom de aktuella områdena. Att belägga skidspåren med avgift stod alltså inte i strid med allemansrätten.

Förvaltningsrätten i Härnösand har i en dom om dispens från terrängkörningslagen uttalat att allemansrätten inte ger rätt att med motordrivet fordon färdas på annans mark eller i fjällmarkerna.⁸¹

6.2.8 Uttalanden om allemansrätten och färdselrätten i visst annat offentligt material

Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd till terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen har förklarat att allemansrätten inte anses ge rätt att med motordrivet fordon färdas på annans mark, inte heller i fjällmarkerna. Handboken har tillagt att även sådana handlingar som inte är brottsliga kan vara otillåtna om de medför störningar som överstiger det som t.ex. en markägare ska behöva tåla eller annars inte kan sägas ingå i allemansrätten. Vidare har angetts att det är något oklart med vilken rätt man kan färdas med motordrivet fordon på annans mark utan markägarens samtycke eftersom allemansrätten inte anses omfatta färd med motordrivet fordon.⁸²

⁸¹ Förvaltningsrätten i Härnösand, dom den 28 januari 2016 i mål 3564-15. Domen har fått laga kraft.

⁸² Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 14 f.

Naturvårdsverket har på sin hemsida meddelat att det inte ingår i allemansrätten att köra snöskoter, så rätten att köra på annans mark är inte självklar.

Det anses tillåtet att köra på väl snötäckt mark om man inte stör, förstör eller på annat sätt bryter mot lagen. Däremot är det förbjudet att passera annans mark om det uppstår skada. Det är också förbjudet att köra på skogs- och jordbruksmark, om det inte är uppenbart att det kan ske utan risk för skada på skog eller mark.⁸³

Liknande formuleringar återfinns på Nationella Snöskoterrådets hemsida och folder från Sveriges Snöfordonleverantörer, SNÖFO.⁸⁴

Nationella Snöskoterrådet har i handbok tillagt att terrängkörningslagen förvisso medger motordriven körning på snötäckt mark, om marken inte skadas, men att lagen inte reglerar förhållandet mellan enskilda. Frågan om det krävs tillstånd av markägaren regleras inte inom gällande lagstiftning och frågan har heller inte prövats i domstol. Rådet har sammanfattningsvis uttalat att rättsläget därför anses vara oklart.⁸⁵

I foldern Med snöskoter i naturen har Naturvårdsverket skrivit att körning med snöskoter inte ingår i allemansrätten, utan regleras i terrängkörningslagstiftningen. Verket har tillfogat att det i grunden är tillåtet att köra på snötäckt mark om det inte finns risk för att skog eller marken under snön tar skada.⁸⁶

Vidare har Naturvårdsverket uppgett att det finns en utbredd missuppfattning om att motoriserad färd i terrängen omfattas av allemansrätten. Verket har tillagt att när det gäller sådan terrängkörning som inte är straffbar enligt brottsbalken är det inte klarlagt med vilken rätt man kan färdas med motordrivna fordon på annans mark utan markägarens samtycke eftersom allemansrätten inte anses omfatta färd med motordrivna fordon.⁸⁷

Stiftelsen Håll Sverige Rent har angett att det inte ingår i allemansrätten att köra med motordrivna fordon i terrängen och att

⁸³ Naturvårdsverket, <http://www.naturvardsverket.se/Var-natur/Motortrafik-i-naturen/Snoskoter/>, hämtdatum 2018-11-06.

⁸⁴ Nationella Snöskoterrådet, <http://snoskoterradet.se/skotervett-regler/>; Sveriges Snöfordonleverantörer, http://www.snofo.se/wp-content/uploads/2017/11/snofo_webb_SV_hyp.pdf, hämtdatum 2018-11-06.

⁸⁵ Nationella Snöskoterrådet, Planera för snöskoter, 2011, s. 70.

⁸⁶ Naturvårdsverket, Med snöskoter i naturen, 2003/12.

⁸⁷ Naturvårdsverket, Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, 2014-06-05, NV-04173-13, s. 91 och 93.

terrängkörning med vissa undantag är förbjuden. Stiftelsen har informerat om att det är tillåtet att köra snöskoter i snötäckt terräng, så länge körningen inte skadar naturen och att man inte får köra där det finns ett förbud.⁸⁸

6.3 Något om fastighetsägares medgivande

6.3.1 Allmänna uttalanden

Det grundlagsfästa egendomsskyddet hindrar inte att allmänheten utnyttjar naturen enligt vad som följer av allemansrätten. Frågan om i vilka situationer fastighetsägares medgivande krävs hänger samman med vad som anses vara allemansrättsligt tillåtet.

Åsa Åslund har uttalat generellt att mark är allemansrättsligt tillgänglig och för de fall där den inte är allemansrättsligt tillgänglig genom sedvanerättsliga regler krävs specifik reglering. Denna reglering återfinns bl.a. inom straffrätt och civilrätt. Avtalsrätten, som en del av civilrätten, kan möjliggöra att mark blir tillgänglig för friluftsliv.⁸⁹

Nils Larsson och Stieg Synnergren har angett att det i princip krävs avtal för att nyttja annans mark om nyttjandet går utöver vad som får göras enligt allemansrätten eller som är tillåtet enligt särskild lagstiftning.⁹⁰

Miljöbalksutredningen anförde angående organiserande av friluftsliv att det inte i gällande rätt gick att finna stöd för uppfattningen att arrangören behövde fastighetsägares tillstånd för en verksamhet som inte medför skada eller annan olägenhet.⁹¹ I den efterföljande propositionen uttalades att arrangemang av någon betydelse inte bör ske utan markägarens medgivande.⁹²

Allmänt sett gäller för övrigt att markägarens samtycke kan få betydelse för frågor om skadestånd samt straffansvar (24 kap. 7 § brottsbalken) i den mån brottet kan anses riktat mot markägaren. Detta gäller även på specialstraffrättens område.

⁸⁸ Håll Sverige Rent, <https://www.hsr.se/var-radd-om-din-arena-barn-och-unga/fakta-om-allemansratten/att-kora-motorfordon-i-skog-och-mark>, hämtdatum 2018-11-06.

⁸⁹ Åsa Åslund, *Gemensam användning av skog och mark*, 2017, s. 45, 50 och 69.

⁹⁰ Nils Larsson och Stieg Synnergren, *Arrende- och andra nyttjanderättsavtal i praktiken*, 4 uppl. 2015, s. 45.

⁹¹ SOU 1996:103 I s. 322. Jfr NJA 1996 s. 495.

⁹² Prop. 1997/98:45 I s. 302.

6.3.2 Uttalanden relaterade till terrängkörning

Uttalanden i samband med lagstiftning

I samband med att Jordbruksutskottet skulle uttala sig med anledning av prop. 1975/76:67 med förslag till terrängkörningslag framställdes bl.a. en motion om att lagen skulle kompletteras med en bestämmelse om att markägarens tillstånd behövdes för att ta väg över annans mark med terrängfordon och motorfordon. Motionärerna ansåg att all färd med motorfordon innebar ett avsteg från allemansrätten. Utskottet framhöll däremot att lagen inte var avsedd att reglera allemansrättsliga frågor. Allemansrättens principer reglerar störningsfall av privaträttslig natur, där en markägares ekonomiska eller andra privata intressen berörs. Dessa principer, menade utskottet, hade dittills endast i begränsad utsträckning kommit till uttryck i lag och författning. De allemansrättsliga grundsatserna torde till övervägande del vara fastslagna i rättstillämpningen, i den juridiska litteraturen och i olika förarbeten. Mot denna bakgrund ansåg utskottet att lagen inte borde ha ett uttryckligt stadgande om att markägarens tillstånd var ett krav för att köra motorfordon i terräng. Utskottet menade att denna fråga även i fortsättningen borde avgöras inom ramen för de allmänna riktlinjerna för allemansrättens utövande.⁹³

Skoterutredningen, som skulle kartlägga snöskoterns skador på jord- och skogsbruk, fann att det inte fanns tillräckliga skäl att tillåta nöjeskörning med snöskoter endast på anvisade leder och efter tillstånd av markägare.⁹⁴

I förarbetena till 1997 års lagändringar i terrängkörningslagen uttalade regeringen att lagen endast skulle innehålla offentligrättsliga regler och inte regler av civilrättslig karaktär. Därför skulle regler om medgivande från markägaren inte tas med i lagen vare sig för körning på jordbruksmark eller skogsmark. Lagen skulle skydda framför allt allmänna intressen och överträdelser i förhållande till enskilda intressen reglerades främst på annat sätt. Regeringen framhöll att intresset för den enskilde gällde framför allt ersättning för skador. Om markägaren medgett körningen kunde detta få betydelse för om skadeståndsgrundande vållande hade förekommit.⁹⁵

⁹³ JoU 1975:76:28 s. 4 och 16 f.

⁹⁴ SOU 1994:16 s. 9, jfr direktiven i bilaga 1, s. 2.

⁹⁵ Prop. 1995/96:226 s. 34.

Jordbruksutskottet tillstyrkte regeringens förslag. I reservation till utskottets betänkande anfördes dock att det borde införas ett generellt förbud mot terrängkörning och att överfart med terrängfordon endast borde kunna ske med markägarens medgivande.⁹⁶

Andra uttalanden som berör fastighetsägarens medgivande

Rättsfallet RH 1982:76 gällde körning på motorcykel på barmark i terräng inom militärt övningsområde i spår efter militära fordon. Hovrätten fann att körningarna omfattades av undantagsregler i terrängkörningsförordningen. Förarna hade därför inte överträtt något förbud i terrängkörningslagen. Att tillstånd från behörig militär myndighet saknades innebar inte att körningarna utgjorde överträdelse av terrängkörningsförbudet i lagen. Domstolen ogillade åtalet för brott mot terrängkörningslagen.

Som tidigare noterats framhöll Bertil Bengtsson i sin promemoria 1992 att det, oberoende av terrängkörningslagen, inte utan markägarens samtycke fanns någon rätt till trafik med bil i terrängen.⁹⁷

För anläggande av en allmän skoterled krävs medgivande av berörd markägare, 10 § terrängkörningsförordningen.⁹⁸ Med hänvisning till förvaltningslagens bestämmelse om kommunikation⁹⁹ har Naturvårdsverket i sin handbok angett att myndigheter bör ha fått medgivande från markägaren innan myndigheten meddelar föreskrifter om generella undantag från terrängkörningsförbud. Vidare har verket angett att då dispens meddelats i enskilda fall är det den som ska köra i terrängen och som har fått dispens som är skyldig att själv se till att han har markägarens medgivande för körningen. Verket har ansett att det är lämpligt att informera om detta i dispensbeslutet. Markägarens tillåtelse anges t.ex. som en förutsättning för terrängkörning på barmark som omfattas av generellt undantag eller dispens.¹⁰⁰

Ingemar Ahlström har vid en beskrivning av terrängkörningsförordningens undantag från förbud nämnt bl.a. körning i nedlagda

⁹⁶ 1996/97:JoU5 s. 13 och 37.

⁹⁷ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet SE/RA/324286, s. 4 i PM.

⁹⁸ Jfr Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 33.

⁹⁹ 17 § i upphävida förvaltningslagen (1986:223), jfr 25 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰⁰ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 37, 42 och 48. Se också Naturvårdsverket, Terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen, 2017-10-27, s. 5.

grustag och militära övningsområden. För sådan körning, menar Ingemar Ahlström, krävs tillstånd från markägaren respektive militärförband. Han har tillagt att markägarens medgivande också krävs då länsstyrelse har beviljat ytterligare undantag för exempelvis uppställning av bilar på ängsmark i samband med evenemang av olika slag.¹⁰¹

6.4 Något om begreppet sedvanerätt

För att en företeelse ska få status av sedvanerätt brukar hävdas att det faktiska tillståndet är öppet, känt, någorlunda utbrett och av någorlunda varaktighet. Dessutom ska företeelsen uppfattas som nödvändig, i betydelsen bindande, av berörda parter. Det brukar också anges att sedvanan ska utövas för att få status av sedvanerätt. Sedvanan är en beskrivning av ett rent faktiskt tillstånd, medan sedvanerätt (företeelse med status sedvanerätt) har rättslig relevans.¹⁰²

Sedvanerätten ger alltså uttryck för en mycket långsam förändringsprocess. Rätten bygger på dels en utbildad sedvana, dels på ett förhållningssätt till den utbildade sedvanan, vilken ger uttryck för rättslig bundenhet.

Seve Ljungman och Per Stjernquist uttalade 1964 att det tycktes irrationellt att för allemansrättens del försöka lösa intressekonflikter inom det moderna friluftslivet genom att återropa rättsedvanor från det gamla bondesamhället. De förordade i stället att dessa rättsliga avvägningsfrågor i sin helhet borde överlämnas till lagstiftaren.¹⁰³ Även Bertil Bengtsson har ifrågasatt att sedvanan skulle vara avgörande för den närmare avgränsningen av allemansrätten.¹⁰⁴

Staffan Westerlund uttalade 1995 angående frågan om vem som är bärare av allemansrätten att ny praxis inte är samma sak som att rättspraxis faktiskt ändras. Han menade att en utveckling under de förutvarande decennierna var för kort och sen tid för att kunna

¹⁰¹ Ingemar Ahlström, *Allt om allemansrätten*, 2008, s. 26.

¹⁰² Åsa Åslund, *Allemansrätten och marknyttjande*, ak.avh. 2008, s. 43 ff. med hänvisningar, se även s. 282 f., *Allemansrätten och markägaren*, i *Äganderätten – dess omfattning och begränsningar*, 2009, s. 143–165, på s. 153.

¹⁰³ Seve Ljungman och Per Stjernquist, *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, 2 uppl. 1964, s. 133.

¹⁰⁴ Bertil Bengtsson, *Allemansrätten och markägarskydd*, 2 uppl. 1966, s. 26 ff., *Allemansrätten i Sven-Gösta Jonzon och Lars Delin, Naturvårdslagen*, 1969, på s. 17, och *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004, s. 8 f.

betecknas som sedvana, särskilt när det förekommit invändningar mot utvecklingen.¹⁰⁵

Åsa Åslund har beträffande allemansrätten konstaterat att även om den sedvanerättsliga delen möjliggör delaktighet i förändringsprocessen avseende användandet av marken, så är det en delaktighet som den enskilde måhända inte kommer att uppleva under sin egen livstid.¹⁰⁶

Vidare har Åsa Åslund förtydligat att allemansrättens karaktär av sedvanerätt inte innebär att det föreligger en rätt att nyttja annans mark under åberopande av allemansrätten enligt reglerna om urminnes hävd. Regler om urminnes hävd fanns i tidigare jordabalk. Detta innebär att det inte finns någon möjlighet att få rätt till fastighet på grund av urminnes hävd, grundad på omständigheter efter 1970 års jordabalk.¹⁰⁷

Högsta domstolen har i ett rättsfall om samebyars rätt till vinterbete på grund av sedvana, NJA 2011 s. 109, uttalat att sedvana innebär att det ska vara fråga om ett faktiskt bruk som är väl etablerat och godtaget. Domstolen förklarade att det inte gick att generellt ange hur lång tid som krävs för att etablera en rätt till vinterbete i en viss trakt. ”I sakens natur ligger att det tar mer än en generation, och den tid om 90 år som brukar anges i fråga om urminnes hävd kan vara en rimlig utgångspunkt.” Genom att framföra tydliga och välgrundade invändningar kan en markägare hindra att sedvanerätt uppkommer. När väl en sedvanerätt har etablerats kan protester från markägare dock inte leda till att rätten upphör.¹⁰⁸

6.5 Kort om grannelagsrätt

6.5.1 Allmänt

Till grannelagsrätten hör de rättsregler som rör rättsförhållandet mellan grannar beträffande t.ex. gränser, stängsel samt skyldigheten att undvika buller och föroreningar. Vissa rättsförhållanden regleras i miljöbalken och andra i 3 kap. jordabalken. Det finns även bestäm-

¹⁰⁵ Staffan Westerlund, Nutida allemansrättsliga frågor, Miljörättslig tidskrift 1995:1, s. 74–130, på s. 101.

¹⁰⁶ Åsa Åslund, Gemensam användning av skog och mark, 2017, s. 114.

¹⁰⁷ Åsa Åslund, Allemansrätten och marknyttjande, ak.avh. 2008, s. 54.

¹⁰⁸ NJA 2011 s. 109 p. 12 och 13, citat p. 12.

melser i speciallagstiftning. Grannelagsregleringen i jordabalken har fått mindre betydelse i takt med miljörättens framväxt. Inte desto mindre kan jordabalksbestämmelserna utgöra ett komplement till miljöbalkens regler för relationer mellan grannar.¹⁰⁹

Var och en ska enligt 3 kap. 1 § jordabalken ta skälig hänsyn till omgivningen vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom. Paragrafen syftar på åtgärder som vidtas av ägare eller annan vid nyttjande av fast egendom och som får betydelse för annan fast egendom. En åtgärd faller i princip under bestämmelsen om den inverkar på ägare eller nyttjare av fast egendom i vidaste bemärkelse, även om den fasta egendomen inte omedelbart gränsar till den fastighet där åtgärden vidtas.¹¹⁰

Hänsynsregeln ger uttryck för uppfattningen att man har särskilda skyldigheter mot sina grannar. Samtidigt är grannförhållandet sådant att man också får tåla mer av en granne än av allmänheten i stort. Överväganden av vad som är orts- och allmänvanligt kan få betydelse vid bedömningen av om hänsynsregeln har blivit överträdd.¹¹¹

Bland de avgöranden som rört hänsynsregeln i jordabalken kan märkas rättsfallet NJA 1994 s. 162 där en flygklubb, som hade arrenderat ett flygfält, ansågs ansvarig för skador på en närliggande åker. Skadorna hade orsakats av deltagare i en modellsportklubb till vilken flygklubben tillfälligt hade upplåtit flygfältet. Flygklubben ansågs vara grannelagsrättsligt ansvarig för att skälig hänsyn skulle tas till omgivningen.

Även rent tillfälligt nyttjande, såsom med stöd av allemansrätten, eller nyttjande helt utan särskild rätt, bör kunna omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 1 § jordabalken. Hänsynsregeln skulle då kunna åberopas som grund för talan mot t.ex. friluftaktiviteter, i den mån de inte har tagit skälig hänsyn till omgivningen.¹¹²

¹⁰⁹ Se t.ex. Jonas Du Rietz, Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar, SvJT 2018 s. 674–694.

¹¹⁰ Prop. 1970:20 del B s. 100 f.

¹¹¹ Bertil Bengtsson, 21 uppsatser, 2003, s. 55, 61 och 67, Jonas Du Rietz, Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar, SvJT 2018 s. 674–694, på s. 687 f.

¹¹² Bertil Bengtsson, 21 uppsatser, 2003, s. 71, och Jonas Du Rietz, Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar, SvJT 2018 s. 674–694, på s. 683 f.

6.5.2 Färd över annans mark

I vissa situationer kan det tänkas att närboendes befogenheter går längre än den breda allmänhetens. Detta kan gälla då grannar, t.ex. lantbrukare, har behov av passage över fastigheten för nyttotransport. En sedvana grannar emellan kan på detta sätt medföra en utvidgad färdselrätt för de inblandade.¹¹³

Naturvårdsutredningen betonade att en sådan särskild rätt att ta väg över annans mark som på grund av sedvana kan existera grannar emellan för nyttotransporter eller inom byalag är något som ligger helt vid sidan av allmänhetens färdselrätt enligt allemansrätten.¹¹⁴

6.6 Egendomsskyddet

6.6.1 Bakgrund i Europakonventionen

Enligt artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll ska varje fysisk och juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och enligt de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker emellertid inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig bl.a. för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse.

Det är inte bara rena egendomsberövanden och begränsningar i nyttjandet av egendom som omfattas av egendomsskyddet. Även artikelns inledande bestämmelse om respekt för egendom har getts en självständig betydelse. Ingrepp i äganderätten, som inte innebär ett egendomsberövande eller åtgärder för att reglera nyttjandet, kan därför under vissa omständigheter strida mot den allmänna bestämmelsen i första stycket första meningen. Detta kan t.ex. vara fallet när beslut av myndigheter försätter den enskilde ägaren i ovisshet under lång tid om vad som rättsligt ska gälla för ägandet eller nyttjandet av egendomen.¹¹⁵

¹¹³ Bertil Bengtsson, *Allemansrätt och markägarskydd*, 1966, s. 23 och 74, Jordabalk (1970:994) 3 kap. 1 §, Lexino 2013-11-01.

¹¹⁴ SOU 1962:36 s. 180. Se även SOU 1969:59 s. 14.

¹¹⁵ Se t.ex. Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 607 ff., jfr t.ex. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, 23 September 1982, §§ 69–74, Series A no. 52, och *Erkner and Hofauer v. Austria*, 23 April 1987, §§ 73–80, Series A no. 117.

Vid samtliga slag av äganderättsintrång krävs att intrånget måste vara proportionerligt. Nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste alltså balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget.

Konventionen anses innebära att staten har en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar även av privata rättssubjekt, t.ex. genom lagar som skyddar mot tillgrepp av egendom. I statens skyldigheter ingår dessutom att sörja för att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten.¹¹⁶

Europakommissionen har beträffande ändringar i den tidigare lagen (1950:596) om rätt till fiske, varigenom allmänheten fick rätt att fiska med handredskap på enskilt vatten, konstaterat att detta var en inskränkning i ägarens rätt att utnyttja sin egendom. Inskränkningen, som var i det allmännas intresse, ansågs dock vara proportionerlig då klaganden inte kunde uppvisa någon förlust.¹¹⁷

Att markägare, vilka av etiska skäl var motståndare till jakt, tvingades ställa sin mark till förfogande för gemensamma jaktområden har Europadomstolen funnit utgöra ett oproportionerligt intrång i markägarnas egendomsskydd.¹¹⁸

6.6.2 Stadgandet i regeringsformen

Allmänt

Som omnämnts under avsnitt 6.2.5 finns i 2 kap. 15 § regeringsformen det grundlagsfästa egendomsskyddet. Bestämmelsen har beskrivits som en precisering av egendomsskyddet i Europakonventionen.¹¹⁹

Enligt första stycket i regeringsformens bestämmelse är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller

¹¹⁶ Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 578 och 607, och Anders Eka m.fl., Regeringsformen, 2 uppl. 2018, s. 146 f.

¹¹⁷ Banér v. Sweden, no. 11763/85, Commission decision of 9 March 1989, DR 60-A, p. 128, jfr Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 uppl. 2015, s. 600, och Karin Åhman, Egendomsskyddet, ak.avh. 2000, s. 375 f. För ytterligare kommentar om det fria handredskapsfisket, se t.ex. Karl-Göran Algotsson, Äganderätt och demokrati, 2001, s. 19 ff.

¹¹⁸ Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94 and 2 others, ECHR 1999-III, jfr Hans Danelius, Europadomstolens domar – andra kvartalet 1999, SvJT 1999 s. 762–768, på s. 763. Jfr för övrigt lagen (2000:592) om viltvårdsområden samt Nilsson v. Sweden (dec.), no. 11811/05, 26 February 2008.

¹¹⁹ Prop. 1993/94:117 s. 15.

något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I andra och tredje stycket finns bestämmelser om rätt till ersättning.

Det är inte bara den som innehar mark med äganderätt som skyddas mot s.k. rådighetsinskränkningar. Även den som innehar sådan egendom med någon form av nyttjanderätt åtnjuter skydd. Inskränkningar i egendomens faktiska användning som följer av avtal eller annars genom åtgärder av enskilda omfattas dock inte av grundlagsskyddet.¹²⁰

Angelägna allmänna intressen

För särskilt angelägna ändamål finns det möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa användningen av mark eller byggnad. I förarbetenas allmänna motivering har angetts att det med angelägna allmänna intressen främst avses sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen, men även till totalförsvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m. Det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.¹²¹

I författningskommentaren angavs vidare sammanfattningsvis att samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknade ändamål måste kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detta kriterium ska vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget ska få ske. Den

¹²⁰ Anders Eka m.fl., Regeringsformen, 2 uppl. 2018, s. 148 f., Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, kommentaren till 2 kap. 15 §, JUNO version 3A, och prop. 1993/94:117 s. 49.

¹²¹ Prop. 1993/94:117 s. 15 f.

närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk bedömning där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendoms-skyddet enligt Europakonventionen.¹²²

Beträffande inskränkningar i användningen av mark eller byggnader för angelägna allmänna intressen hänvisades till inskränkningar i form av byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen m.m. Det var således inskränkningar genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som skulle omfattas av grundlagsskyddet.¹²³

Gruvdrift har t.ex. bedömts ha sådan betydelse för landets ekonomi att ett ianspråktagande av mark för sådan verksamhet har ansetts vara i det allmänna intresse, även om verksamhetsutövaren var ett enskilt företag.¹²⁴

Proportionalitet

Också regeringsformens egendomsskydd ger uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen genom att allmänna intressen ska vägas mot enskilda intressen. Proportionalitetsprincipen har ansetts omfatta tre moment. Är det aktuella ingreppet i egendomsskyddet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet)? Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ (nödvändighet)? Står den fördel

¹²² Prop. 1993/94:117 s. 48.

¹²³ Prop. 1993/94:117 s. 49. Jfr SOU 1993:40, del A, s. 90 och 233 f. och 1993/94:KU24 s. 29.

¹²⁴ NJA 2013 s. 350 p. 13.

som det allmänna vinner i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening)?¹²⁵

I rättstillämpningen har regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd ansetts kräva en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse.¹²⁶

¹²⁵ Se t.ex. Thomas Bull och Fredrik Sterzel, *Regeringsformen*, 4 uppl. 2019, s. 85, och Joakim Nergelius, *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet*, 2012, s. 91 ff. Se även t.ex. RÅ 1996 ref. 44, RÅ 1996 ref. 56 och RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.

¹²⁶ Se t.ex. "Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753, NJA 2014 s. 332 p. 19 och NJA 2016 s. 868. Se även t.ex. NJA 2013 s. 350 p. 11 och "Vägen" NJA 2017 s. 999 p. 15.

7 Utgångspunkter för en hållbar terrängkörning

7.1 Reformbehovet

Sedan den nuvarande terrängkörningslagen (1975:1313) trädde i kraft den 1 januari 1976 har antalet snöskotrar och terränghjulingar ökat från cirka 28 500 till drygt 445 000. I slutet av 2018 fanns det enligt Trafikanalys 328 111 snöskotrar och 117 549 terränghjulingar registrerade i Sverige.¹ De flesta terrängfordonen finns i de fyra nordligaste länen.

När det gäller snöskotrar har fordonens prestanda utvecklats så att terräng som tidigare var i det närmaste omöjlig att ta sig fram i, t.ex. branter med lös snö eller kraftigt kuperad skogsmark, numera lockar till avancerad snöskoterkörning i stor utsträckning. Snöskotern har utvecklats från att vara ett transportmedel, dvs. ett fordon för att förflytta sig från en plats till en annan, till att användas som ett sportredskap där körningen i sig är syftet. Körningen i obanad terräng, s.k. friåkning, har ökat i omfattning och snöskotrar som är konstruerade för sådan körning står i dag för större delen av försäljningsvolymen. Det ska samtidigt framhållas att den mer traditionella snöskoteranvändningen för såväl fritids- som yrkesbruk alltjämt förekommer i betydande omfattning. De förändrade körmönstren till följd av fordonens utvecklade prestanda har dock på sina håll kommit att innebära ökade skador på mark och vegetation, men också olägenheter i form av buller och avgaser på grund av ihållande körning koncentrerad till i sammanhanget attraktiv terräng.

¹ I direktiven anges siffrorna som gällde vid slutet av 2016. Utredningen har använt de senaste siffrorna, dvs. vad som gällde vid utgången av 2018. Såväl snöskotrar som terränghjulingar ökar i antal för varje år. Under 2018 nyregistrerades 10 471 snöskotrar och 4 251 terränghjulingar.

I den nuvarande lagen räknas inledningsvis upp ett antal förbud för terrängkörning. Många uppfattar regleringen så att det som inte omfattas av uppräknningen är tillåtet. Lagstiftningen får under alla förhållanden uppfattas som otydlig i fråga om vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. Enligt vissa är det därför som det brister i fråga om regelefterlevnad. Något som ytterligare bidrar till otydligheten är att det från lagens förbud föreskrivs en mängd undantag i terrängkörningsförordningen (1978:594). Mycket av den egentliga regleringen ligger därmed på förordningsnivå, när den i stället borde ligga i lag. En av orsakerna till bristande regelefterlevnad anses också vara avsaknaden av en effektiv tillsyn.

Det finns sannolikt en rad missuppfattningar på grund av lagstiftningens konstruktion och begrepp. Det gäller bl.a. vad som är terräng. Ett exempel är att det sedan lång tid på Gotland förekommer att husbilar och personbilar med tillkopplade husvagnar körs på stränder, klapperstensfält och alvarmarker. Problemet nämndes redan i de ursprungliga förarbetena till terrängkörningslagen.² Att problemet på Gotland består eller till och med har förvärrats hänger ihop med ett ökat antal husbilar och husvagnar, men förefaller även bero på att bl.a. strandmark inte uppfattas som terräng. Det står dock klart att stränder, alvarmarker m.m. är terräng och att körning på sådan mark omfattas av terrängkörningslagens barmarksförbud. Från rederiet Destination Gotland har utredningen fått uppgifter om hur många husvagnar och husbilar som färjades över till Gotland perioden den 1 maj–15 augusti åren 2016–2019. Antalet husvagnar och husbilar som färjades till Gotland under aktuell period uppgick 2016 till totalt 16 805 fordon, varav 6 130 husvagnar och 10 675 husbilar. Under samma period 2019 uppgick det totala antalet husvagnar och husbilar som kom till Gotland till 17 872, varav 5 572 husvagnar och 12 300 husbilar. Det kan konstateras att det har skett en gradvis ökning år för år av det totala antalet husvagnar och husbilar som fraktats med färja till Gotland. Husvagnarna har minskat i antal medan antalet husbilar har ökat.

Det verkar även vara en ganska utbredd uppfattning att allemansrätten innebär att en hel del körning med motordrivna fordon i terräng är tillåten. Det gäller främst körning med snöskoter på väl snötäckt mark. Åtskillig körning med motordrivna fordon i terräng är dock olovlig, eller fordrar rimligtvis i vart fall fastighetsägarens

² Prop. 1975/76:67 s. 34.

och i vissa fall annan särskild rättighetshavares medgivande för att vara tillåten. Den övervägande delen av det som har skrivits om körning med motordrivna fordon i terräng säger att detta inte omfattas av allemansrätten, men det är inte uttryckt i dagens lagstiftning. Från markägarhåll uppfattas det som ett problem.

Den nuvarande terrängkörningslagstiftningen är inte anpassad till dagens situation med en ökad terrängkörning som innebär risk för konflikt mellan olika allmänna och enskilda intressen. Många särskilda terrängmotorfordon har alltså ökat i antal; när det gäller snöskotrar och terränghjulingar finns det i dag bortåt 16 gånger så många fordon jämfört med mitten av 1970-talet. Därtill kommer framför allt snöskotrarnas utvecklade prestanda, de ändrade körmönstren, lagstiftningens otydlighet i förhållande till vad som faktiskt gäller, bristen på tillsyn samt kraven på en hållbar utveckling. I detta sammanhang behövs även överväganden med anledning av den rättsutveckling som skett sedan 1970-talet i fråga om äganderätt och egendomsskydd.

Sammantaget finns det därför ett behov av en reformerad terrängkörningslagstiftning.

7.2 Avgränsningar

Av direktiven kan man få intrycket att terrängkörning endast handlar om de norra delarna av Sverige och behoven av att där styra snöskoterkörning till leder och särskilda områden. Det måste därför lyftas fram att utredningsuppdraget gäller hela landet, såväl barmark som snötäckt terräng, samt alla slags motordrivna fordon.

Utredningsuppdraget innebär att det är användningen av motordrivna fordon i terräng som ska utredas. Isbelagda vattenområden utgör terräng och omfattas av uppdraget. Däremot omfattas inte användningen av motordrivna fordon på väg och i vattenområde, t.ex. vattenskotrar. Vanliga s.k. elcyklar definieras inte som motordrivna fordon och omfattas således inte heller av uppdraget. Detsamma gäller s.k. elrullstolar som i normalt utförande definieras som cyklar.

Enligt direktiven ska det utredas om det går att underlätta för rullstolsburna med bestående rörelsehinder eller för personer med bestående rörelsehinder i allmänhet att använda motordrivna fordon i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv. Vid avstämning med departementet har det förtydligats att uppdraget

gäller bestående rörelsehinder generellt. Frågan har dock visat sig vara större än så. Det är inte enbart nedsättningar i rörelseorganen som kan utgöra hinder för att på egen hand kunna förflytta sig i terräng. Andra funktionsnedsättningar, t.ex. starkt nedsatt syn eller blindhet eller balansrubbnings, kan innebära sådana svårigheter. I enlighet med den av riksdagen beslutade funktionshinderpolitiken är därför utgångspunkten begreppen funktionshinder eller funktionsnedsättning, vilka är generella och täcker alla slags funktionshinder eller funktionsnedsättningar. Dessa begrepp är inte heller knutna till något visst hjälpmedel.

Enligt direktiven ska det övervägas om det ska vara otillåtet att utanför motorbanor med särskilt tillstånd använda effekthöjande motordelar, vissa avgassystem eller elektroniska styrningsdetaljer. Det har emellertid framkommit att frågan om s.k. trimpipor och andra delar som höjer effekten på terrängfordon, särskilt snöskotrar, har förlorat i aktualitet bl.a. beroende på informationsinsatser från bransch- och intresseorganisationer. Dessutom finns det redan en reglering enligt vilken s.k. trimdelar inte får användas utanför motorbanor med mindre än att fordon som försetts med sådan utrustning har godkänts vid en registreringsbesiktning. Det har inte kommit fram att det finns behov av någon ny eller strängare reglering. Mot denna bakgrund behandlas inte dessa frågor.

7.3 Hållbar utveckling i korthet

7.3.1 Brundtlandrapporten

Den s.k. Brundtlandrapporten (på svenska Vår gemensamma framtid och på engelska Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future) togs fram 1987 av Världskommissionen för miljö och utveckling på uppdrag av FN. Kommissionen leddes av Gro Harlem Brundtland som då var Norges statsminister. I Brundtlandrapporten redovisades sambandet mellan ekonomisk utveckling och miljöförstöring. Genom rapporten etablerades begreppet hållbar utveckling (på engelska sustainable development) som kom att i svensk översättning få följande definition:

Utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.

7.3.2 Hållbar utveckling i tre dimensioner

Förutom definitionen i Brundtlandrapporten brukar hållbar utveckling definieras som en utveckling i tre dimensioner: social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet.

- Social hållbarhet handlar om grundläggande mänskliga rättigheter och den enskildes möjligheter att råda över sitt liv.
- Miljömässig eller ekologisk hållbarhet handlar om hushållning med naturresurser. Behovet av naturresurser ska kunna tillgodoses på lång sikt.
- Ekonomisk hållbarhet handlar om fattigdomsbekämpning. Alla ska kunna tillgodose sina grundläggande behov, trots jordens begränsade resurser. Ekonomisk utveckling ska inte ske på bekostnad av den socialt eller miljömässigt hållbara utvecklingen.

7.3.3 FN:s globala hållbarhetsmål

FN antog 17 stycken globala hållbarhetsmål den 25 september 2015. Målen ska nås senast 2030. De ersatte milleniemålen som antogs av FN i september 2000. FN:s globala hållbarhetsmål ska tillsammans ge en hållbar utveckling. De globala hållbarhetsmålen utgör en del av vad som i dagligt tal kallas Agenda 2030.

De globala målen syftar till att fram till 2030:

- avskaffa extrem fattigdom,
- minska ojämlikheter och orättvisor i världen,
- främja fred och rättvisa, och
- lösa klimatkrisen.

7.3.4 Hållbar utveckling i Sverige

Hållbar utveckling i svensk rätt

Begreppet hållbar utveckling förekommer sedan 2003 i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen och kan jämföras med definitionen i Brundtlandrapporten:

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

En närmare miljömässig innebörd av hållbar utveckling i svensk rätt finns i 1 kap. 1 § miljöbalken. Enligt detta lagrum ska nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Generationsmålet

Generationsmålet är vägledande för allt miljöarbete och är ett övergripande mål för Sveriges nationella miljöpolitik. Målet är att till nästa generation lösa, eller skapa förutsättningar för att lösa, de stora miljöproblemen utan att förlägga miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Generationsmålet innebär att miljöpolitiken ska inriktas mot att:

- ekosystemen har återhämtat sig, eller är på väg att återhämta sig, och att deras förmåga att långsiktigt generera ekosystemtjänster är säkrad,
- den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart,
- människors hälsa utsätts för minimal negativ miljöpåverkan samtidigt som miljöns positiva inverkan på människors hälsa främjas,
- kretsloppen är resurseffektiva och så långt som möjligt fria från farliga ämnen,
- en god hushållning sker med naturresurserna,
- andelen förnybar energi ökar och att energianvändningen är effektiv med minimal påverkan på miljön, och
- konsumtionsmönstren av varor och tjänster orsakar så små miljö- och hälsoproblem som möjligt.³

³ Jfr Sveriges miljömålssystem, informationsblad från miljödepartementet, december 2012.

Miljömålen

I generationsmålet ingår de 16 nationella miljökvalitetsmålen, i dagligt tal miljömålen, som delmål för generationsmålet.

Miljömålen är följande:

1. begränsad klimatpåverkan,
2. frisk luft,
3. bara naturlig försurning,
4. giftfri miljö,
5. skyddande ozonskikt,
6. säker strålmiljö,
7. ingen övergödning,
8. levande sjöar och vattendrag,
9. grundvatten av god kvalitet,
10. hav i balans samt levande kust och skärgård,
11. myllrande våtmarker,
12. levande skogar,
13. ett rikt odlingslandskap,
14. storslagen fjällmiljö,
15. god bebyggd miljö, och
16. ett rikt växt- och djurliv.

Friluftsmålen

I den svenska miljöpolitiken för en hållbar utveckling ingår också friluftspolitiken. Målet för friluftspolitiken beskrivs i propositionen Framtidens friluftsliv.⁴

Målet för friluftslivspolitiken är att stödja människors möjligheter att vistas ute i naturen och utöva friluftsliv där allemansrätten

⁴ Prop. 2009/10:238.

är en grund för friluftslivet. Alla människor ska ha möjlighet att få naturupplevelser, välbefinnande, social gemenskap och ökad kunskap om natur och miljö.⁵ I december 2012 beslutade regeringen om tio mätbara mål för friluftslivspolitik, som ska ha uppnåtts fram till 2020.⁶

Friluftslivsmålets tio delmål som också kallas friluftsmålen innebär att

1. naturen är tillgänglig för alla,
2. personligt och ideellt engagemang står i centrum,
3. allemansrätten värnas,
4. det hållbara brukandet tar hänsyn till friluftslivets behov,
5. kommunernas ansvar för den tätortsnära naturen är starkt,
6. friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt,
7. skyddade områden är en tillgång för friluftslivet,
8. friluftslivet har en given roll i skolans arbete,
9. fysisk aktivitet och avkoppling stärker folkhälsan, och
10. beslut om friluftsliv fattas med god kunskap.

7.4 En hållbar terrängkörning

7.4.1 En hållbar terrängkörning för en hållbar utveckling

Vad som avses med hållbar terrängkörning är inte tidigare beskrivet. En hållbar terrängkörning utgör dock en del av arbetet för att nå en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling.

Utredningen bedömer att hållbar terrängkörning utgör följande i fråga om miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet:

- Från terrängkörningssynpunkt innebär miljömässig hållbarhet att motordrivna fordon används så att skador eller olägenheter på mark, vegetation, djurliv eller människors hälsa förebyggs. Buller och avgaser ska begränsas så långt som möjligt.

⁵ Prop. 2009/10:238 s. 10.

⁶ Skr. 2012/13:51.

- En social hållbarhet innebär att motordrivna fordon används i terräng för att tillgodose behov av transporter för lokalbefolkningen eller för friluftslivet i form av jakt, fiske eller naturupplevelser.
- En ekonomisk hållbarhet innebär att motordrivna fordon används i terräng inom t.ex. jordbruk, skogsbruk eller rennärning så att näringen kan bedrivas på ett effektivt, men ändå miljömässigt godtagbart sätt. Inom näringar ska motordrivna fordon brukas så att skador begränsas så långt som möjligt och så att naturen kan återhämta sig.

Användningen av motordrivna fordon har generellt en betydande miljöpåverkan. En hållbar terrängkörning måste därför innebära att den negativa påverkan på miljön på grund av användningen av motordrivna fordon i terräng minskar på sikt.

En hållbar terrängkörning får anses vara ett mål för att nå det övergripande målet en hållbar utveckling.

7.4.2 Medel för en hållbar terrängkörning

Det står klart att ingen enskild faktor leder fram till målet hållbar terrängkörning. I stället är det olika delar som sammantagna utgör medel för en terrängkörning som är miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar.

Användningen av motordrivna fordon i barmarksterräng ger i princip alltid skador på mark och vegetation, oavsett fordon och ändamål. En grundläggande del för en hållbar terrängkörning är därför att begränsa användningen av motordrivna fordon i barmarksterräng till sådan verksamhet där motordrivna fordon måste kunna användas. Det gäller bl.a. jordbruk, skogsbruk och renskötsel samt samhällsviktiga funktioner som t.ex. polis, sjukvård och räddningstjänst.

En annan viktig del för en hållbar terrängkörning är en effektiv tillsyn. Tillsyn ska kunna utövas i all terräng och tillsynsfunktionärerna måste ha tillräckliga befogenheter att ingripa mot otillåten körning.

Terrängkörning på snötäckt mark, framför allt snöskoterkörning, ska kunna styras dit den ger minst skador och olägenheter. Det ska

vara möjligt att reglera snöskoterkörning så att den kanaliseras till leder och särskilda områden. Det förutsätter en lagstiftning som gör det möjligt att åstadkomma behovsstyrda lokala lösningar. Dessutom krävs att det finns en ekonomiskt hållbar modell för anläggande och underhåll av skoterleder.

En fastighetsägare kan, trots att det inte finns uttryckligt författningsstöd, bestämma om andra får använda motordrivna fordon på marken eller inte. Fastighetsägaren kan således i viss utsträckning förhindra att det uppstår skador på mark och vegetation. Ett förtydligande av fastighetsägarens rätt att neka annans terrängkörning är en viktig del för en hållbar terrängkörning.

7.4.3 Hållbar terrängkörning i förhållande till miljömålen

Terrängkörning påverkar generellt sett omgivningen genom slitage och skador på mark och vegetation samt genom buller och avgaser. Utredningen bedömer att terrängkörningen påverkar hälften av de 16 nationella miljömålen och att de ovan redovisade medlen för en hållbar terrängkörning har betydelse för hur miljömålen kan nås.

Bedömningen är att följande miljömål påverkas:

- begränsad klimatpåverkan,
- bara naturlig försurning,
- myllrande våtmarker,
- ett rikt odlingslandskap,
- god bebyggd miljö,
- frisk luft,
- storslagen fjällmiljö, och
- ett rikt växt- och djurliv.

Hur miljömålen bedöms påverkas av utredningens förslag för en hållbar terrängkörning redovisas i konsekvensanalysen (kapitel 10).

7.4.4 Hållbar terrängkörning i förhållande till friluftsmålen

Terrängkörning har även betydelse för flera av friluftsmålen eftersom friluftsliv idkas i terräng.

Utredningen bedömer att terrängkörning påverkar följande friluftsmål:

- naturen är tillgänglig för alla,
- personligt och ideellt engagemang står i centrum,
- allemansrätten värnas,
- det hållbara brukandet tar hänsyn till friluftslivets behov,
- friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt, och
- skyddade områden är en tillgång för friluftslivet.

Hur friluftsmålen bedöms påverkas av utredningens förslag för en hållbar terrängkörning redovisas i konsekvensanalysen (kapitel 10).

7.5 Terrängkörningens påverkan på mark och miljö

7.5.1 Naturvårdsverkets uppdrag

Enligt regeringens beslut den 9 maj 2018 ändrades Naturvårdsverkets regleringsbrev för 2018.⁷ Naturvårdsverket fick därmed i uppdrag att analysera terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv. Uppdraget skulle redovisas senast den 1 juni 2019 och redovisades den 29 maj 2019 i skrivelsen Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv, Redogörelse av ett regeringsuppdrag.⁸

Uppdraget har bestått av fyra delar:

1. Analysera terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv under rådande terrängkörningslagstiftning.
2. Se över gränsdragningarna för de 16 statliga regleringsområdena i fjällen som anges i nuvarande 6 § terrängkörningsförordning.

⁷ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Naturvårdsverket, regeringsbeslut den 9 maj 2018, M2016/02241Ke (delvis) och M2017/00594 (delvis).

⁸ Ärendenr NV-04511-18.

3. Undersöka effekten av de terrängkörningsplaner som samebyarna arbetat fram och gjort åtgärder utifrån.
4. Samla kunskap om möjligheter och begränsningar i nuvarande lagstiftning av att använda elfordon i terräng.

Delarna 1, 3 och 4 utgör underlag för denna utredning.

Naturvårdsverket skulle enligt uppdraget inhämta synpunkter från berörda aktörer, bl.a. länsstyrelserna, berörda kommuner, Transportstyrelsen, Trafikverket, Polisen, Jordbruksverket, Nationella Snöskoterrådet och organisationer för besöksnäring, jakt och friluftsliv. Naturvårdsverket skulle särskilt inhämta synpunkter avseende terrängkörning relaterat till jordbruket från Jordbruksverket och Lantbrukarnas Riksförbund, skogsbruket från Skogsstyrelsen och renskötseln från Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund.

7.5.2 Skador och störningar orsakade av trafiken

Fordonens utveckling och användning

Utvecklingen inom terrängfordonsområdet hänger framför allt ihop med den stora ökningen av antalet fordon. Antalet snöskotrar har t.ex. ökat från cirka 10 000 fordon vid 1970-talets början till drygt 328 000 vid slutet av 2018. Under senare år har nyregistreringarna av snöskotrar legat på ungefär 10 000 fordon per år. Ökningen av antalet snöskotrar beror till stor del på utvecklingen på fordonssidan, t.ex. i fråga om prestanda och komfort. Snöskotern som från början var ett rent arbetsfordon har kommit att mera vara ett fordon avsett för olika former av fritidsbruk. I norra Sverige är snöskotern för många ett livsstilsfordon som utgör själva förutsättningen för hur fritiden tillbringas.

Nya fordonstyper har tillkommit. På 1980-talet kom fyrhjulingen, eller ATV som den också kallas, och som förekommer i olika registreringsformer. En fyrhjuling kan t.ex. vara registrerad som traktor eller som motorcykel. En vanlig registreringsform är dock som terränghjuling. Vid slutet av 2018 fanns det cirka 117 500 registrerade terränghjulingar. Fyrhjulingar är främst avsedda för barmarkskörning och används framför allt för nyttotransporter inom jord- och skogs-

bruk. På senare år har fatbiken tillkommit. En fatbike är en cykel med mycket breda däck som är avsedd för terrängkörning och som kan ha elassistans. Det har även skett en mycket stor ökning av det totala antalet elcyklar under de senaste åren. Vissa elcyklar är elassisterade mountainbikes som är avsedda att kunna användas i terräng.

Terrängmotorfordon har även kommit att utgöra en väsentlig del av utvecklingen inom olika näringar. Det storskaliga skogsbruket är helt beroende av de fordon som används (skördare och skotare). Det pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att de stora skogsmaskinerna ska orsaka färre markskador. Även inom jordbruket utvecklas terrängmotorfordonen och de har spelat en stor roll för produktiviteten. Exempelvis har moderna traktorer större kapacitet än tidigare och kan användas på flera olika sätt.

För rennärigen har terrängmotorfordon haft stor betydelse som arbetsredskap de fyra senaste decennierna. Det är inte bara snöskoter som används. Vid barmarksförhållanden används enduro- och crossmotorcyklar samt fyrhjulingar i stor utsträckning.

Förutom de ovan nämnda användningsområdena används terrängmotorfordon inom t.ex. besöksnäringen, i vintersportanläggningar samt i samband med jakt och fiske. I dessa verksamheter är det framför allt fråga om användning av snöskoter och terränghjulingar.

Det är svårt att ha en säker uppfattning om den kommande utvecklingen när det gäller terrängmotorfordon och deras användning. Troligen kan det förväntas att det på sikt kommer fler eldrivna terrängmotorfordon, men det återstår att se om så verkligen blir fallet.

Utsläpp⁹

Terrängmotorfordon drivs för närvarande nästan bara med förbränningsmotorer. Användningen av terrängmotorfordon ger därmed utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser. I takt med utvecklingen på fordonssidan har det skett förändringar i fråga om utsläppen.

Utsläppen av flyktiga organiska kolväten (NMVOC) har minskat starkt sedan 2000. Sådana kolväten bidrar till att marknära ozon bildas, vilket skadar skog och grödor. Terrängskotrar och terrängmotorfordon inom jord- och skogsbruk beräknas stå för 7 procent

⁹ Avsnittet bygger i allt väsentligt på Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 66.

av utsläppen av NMVOC i Sverige. Ofullständig förbränning ger utsläpp av polycykliska aromatiska kolväten (PAH).

Utsläppen av kväveföreningar från terrängskotrar har ökat kraftigt sedan 2000, medan motsvarande utsläpp från de stora terrängmotorfordonen inom jord- och skogsbruk har minskat under samma period. I känsliga ekosystem kan kväve ackumuleras i mark och vegetation, vilket kan ha negativa konsekvenser för den biologiska mångfalden och ge kväveläckage på ytvatten. I dagsläget beräknas terrängskotrar och jord- och skogsbrukets terrängmotorfordon stå för drygt 4 procent av kväveutsläppen i Sverige.

Utsläppen av växthusgaser från terrängskotrar har ökat kraftigt sedan 2000. Motsvarande utsläpp från de stora terrängmotorfordonen inom jord- och skogsbruk har dock legat relativt stabilt, om än på en mycket högre nivå. Terrängskotrar och jord- och skogsbrukets terrängmotorfordon beräknas släppa ut ungefär 2 procent av de totala utsläppen av växthusgaser i Sverige. Utsläpp av växthusgaser kan leda till klimatförändringar och att klimatzoner förflyttas norrut, vilket kan ge påverkan på ekosystemen i och med att arter som inte tidigare funnits där tar över.

7.5.3 Skador orsakade av näringarna

Observerade körspår i terräng¹⁰

Miljöövervakningsdata från miljöövervakningsprogrammet Nationell inventering av landskapet i Sverige, NILS,¹¹ visade att i fråga om halvnaturliga till naturliga naturtyper (dvs. åker och hårdgjorda ytor i bebyggelse ingick inte) observerades i särklass mest körspår på produktiv skogsmark. Spåren kommer med all sannolikhet mest från skogsnäringens egna maskiner. Spåren var fler i söder än i norr, där speciellt fjällnära produktiv skog har färre spår.

Näst mest körspår observerades på jordbruksmark, men på mindre än halva nivån av de observerade spåren på produktiv skogsmark. Spåren kom i första hand från jordbrukets egen körning med motor-drivna fordon.

¹⁰ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 67–75.

¹¹ NILS är ett nationellt miljöövervakningsprogram med syfte att samla, analysera och presentera data om hur landskapet i Sverige ser ut och förändras med tiden.

Våtmarker låg på en något lägre nivå än jordbruksmark när det gäller observerade körspår. Körspåren var fler i norra Sverige, inklusive fjällområdet, än i södra Sverige. Det fanns dock otillräckliga data i fråga om påverkan på våtmarker i södra Sverige.

Lägst antal körspår observerades på övrig mark, t.ex. skogsimpediment, kalfjäll och stränder. Antalet observerade körspår var minst i fjällområdet och störst i södra Sverige. En specialstudie över en längre tidsperiod i fjällområdet visade att för framför allt myrar har det skett en kraftig ökning av körspåren.

I NILS-undersökningen togs det inte hänsyn till vegetationsförändringar av isbränna under snöskoterspår, utan undersökningen gällde i huvudsak spår efter barmarkskörning. Det kan sammanfattningsvis konstateras att det var relativt få körspår i terrängen i fjällområdet och flest körspår på jord- och skogsbruksmark i södra Sverige.

Skador från skogsbruk¹²

Terrängkörningen inom skogsbruket påverkar djur, natur och friluftsliv framför allt genom slitage på skogsmarken. I marken uppstår körspår. Körningen innebär att de övre jordlagren blandas om och att marken trycks samman.

Skogsbrukets terrängkörning påverkar djur genom själva fordonsrörelsen och inte minst genom buller. För friluftslivets del kan naturupplevelsen också påverkas negativt av bullret, men även av att körspåren förändrar terrängen och gör att det kan bli svårare att ta sig fram. Det finns dock friluftsutövare som upplever brukad skog som något positivt genom att en glesare skog ger ökat ljusinsläpp och bättre sikt.

Skogsbrukets terrängkörning innebär även vattendragspassager. Enligt Skogsstyrelsens miljöhänsynsuppföljning har sådana passager med stor negativ påverkan på vattendrag minskat från 7 procent 2010 till 4 procent 2017. I antal vattendragspassager med mycket stor negativ påverkan betyder det cirka 2 000 passager 2010 och 800 passager 2017.

¹² Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 76.

Skador från jordbruk¹³

På åkermark uppstår det körspår efter de fordon som används för att bruka marken. Friluftslivet påverkas i princip inte eftersom allemansrätten inte gäller på brukad jordbruksmark under växtsäsongen. Vilda djur förekommer i liten utsträckning på odlade marker och naturvärdena är begränsade. Jordbrukets terrängkörning påverkar därför den biologiska mångfalden endast marginellt.

Olämplig användning av jordbruksmaskiner kan leda till att marken packas samman. Vid odling av spannmål används en körteknik med fasta körspår och den körtekniken används även allt mer vid odling av vallväxter. Samma hjulspår används både när grödan slås och när den därefter samlas ihop. Därigenom blir påverkan på marken mindre, körningarna färre och drivmedelsanvändningen mindre. Det blir också mer syre i marken där det inte körs, vilket ger mer gröda.

Skador från rennäring¹⁴

Terrängkörningen inom rennäringen påverkar djur, natur och friluftsliv främst genom buller och markslitage. Rennäringen står för en betydande del av terrängkörningen i fjällområdet. För en rationell rennäring är det nödvändigt att köra i barmarksterräng.

Barmarkskörning i fjällområdet, men även i skogslandet, ger ofta skador på våtmarker och vegetation. Påverkan är störst där renar och renskötare vistas mycket, t.ex. på kalvningsland, i sommarvisten och på platser för renskiljning, slakt och stödutfodring, liksom på flyttleder och transportleder från bilväg till kalvningsland.

Enligt en enkätundersökning från Lantbrukarnas Riksförbund uppstår det skador på skogsplanteringar från rennäringens körning med snöskotrar och terränghjulingar.

Körspår från renskötseln förekommer ofta i samma områden som där fjällvandrare vistas. Hjulspår i terrängen och på vandringsleder kan sänka värdet på friluftsupplevelsen.

¹³ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 77.

¹⁴ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 75.

7.5.4 Skador och störningar på näringarna¹⁵

Jord- och skogsbruk

Framför allt snöskoterkörning orsakar skador på jordbruks- och skogsbruksmark. Sommartid förekommer det dock att växande gröda körs sönder av fyrhjulingar eller cross- eller enduomotorcyklar.

I skogsbruket handlar det om skador från snöskoterkörning på skogsplanteringar där skogsplantor knäcks eller skadas. För jordbruket kan snöskoterkörning orsaka skador på marken i form av isbränna. För skogsbruket innebär skadorna plantdödlichkeit, försenad tillväxt eller kvalitetsförluster på virket på de träd som överlever.

För jordbruket innebär snöskoterkörningen att snön packas, vilket kan ge isbränna på grödan. Detta innebär att grödan skadas och dör. Förutom det direkta skördebortfallet kan ogräs komma in på områdena vilket kan ge sämre foderkvalitet på vallväxter. Packningen av snön kan också försena vårbruket. Snöskoterkörning i vägdiken kan leda till att islossningen i diken försenas, varvid dräneringsfunktionen försämras. Det leder i sin tur till en försening av markens upptorkning. Upptorkningen är en förutsättning för vårbruket.

Det förekommer att snöskotrar körs på skogsbilvägar vilket leder till snöpackning och kan göra det i princip omöjligt att ploga sådana vägar med en vanlig snöplog eller väghyvel.

Andra förekommande skador för jordbruket är skador på stängsel och täckdikningsbrunnar m.m.

Rennäringen

När det gäller rennäringen innebär allmänhetens terrängkörning, framför allt snöskoterkörning, stora störningar för renarna. Under kalvningstiden, från slutet av april till början av juni, är renarna mycket störningskänsliga. Renhonan kan kasta kalven hon bär på (missfall) eller lämna en nyfödd kalv på grund av störningarna.

Renarna kan välja att fly undan störningen. Vid en flykt under framför allt vintertid vållas renen bl.a. stora energiförluster, vilket kan leda till svårigheter att överleva. Vidare kan skoterspår leda till att renarna sprider sig efter sådana spår eftersom det är lättare för dem att

¹⁵ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 32 och 79 ff.

förflytta sig på packad snö. Eftersom hjorden på så vis skingras får renskötarna ett merarbete med att föra samman hjorden igen.

Renarnas betesro störs av terrängkörning och det gäller även körning i skog. Betesron påverkas av fordonsrörelser, dvs. visuell störning, och av buller.

De körspår som det storskaliga skogsbrukets maskiner orsakar kan i vissa fall vara svåra att passera både för renar och renskötare, t.ex. på blöt mark. Skogsbrukets markberedning kan på grund av doften av jord göra att renarna inte alls försöker att gräva för att beta. Markberedning minskar även tillgången på marklav på grund av de spår och de ansamlingar av ris som uppstår.

7.5.5 Övrig påverkan på djur och natur¹⁶

Vilda djur har negativ energibalans under vintern på grund av sämre födotillgång. I forskningen har det konstaterats att snöskotrar därmed påverkar djurlivet mer än terränghjulingar. Det gäller särskilt när snöskoteråkarna lämnar lederna och ägnar sig åt friåkning. Djur blir mer vaksamma när de störs, vilket påverkar födointaget negativt. Vid upprepade störningar flyttar djur från den lämpligaste livsmiljön till en mindre lämplig livsmiljö, vilket kan ge sämre kondition, reproduktion och överlevnad. Detta gäller t.ex. älgen.

Hondjur är särskilt känsliga under reproduktionstiden då de är svaga efter vintern och samtidigt är dräktiga eller ger di. Under sådana perioder förflyttar sig djur över en begränsad yta.

Terrängmotorfordons påverkan på mark och vegetation kan ge ett sämre födointag för djuren. Snöskoterkörning pressar ihop snön och kan göra det svårare att komma åt föda under den packade snön. Även djur såsom smågnagare, vilka lever i det subnivala rummet (det utrymme som finns mellan barmarken och snötäcket), påverkas negativt av att snön packas samman.

Djur använder ljud för att kommunicera, t.ex. för att locka till sig en partner eller för att hålla rivaler borta. Buller från terrängmotorfordon kan därmed försämra möjligheterna för djurs kommunikation.

¹⁶ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 31 ff.

En studie har visat att fjällrävar blir mer nattaktiva när de störs av snöskotrar. Fjällrävar som inte störs nyttjar födoresursen mer jämt under hela dygnet.

Björnar undviker att gå i ide nära vägar och skoterleder där det förekommer mycket mänsklig aktivitet. Skidleder påverkar däremot björnarnas val av plats för ide i mindre utsträckning än vägar och skoterleder. Järvar uppvisar samma beteende som björnar.

När det gäller fågellivet är det visat att framför allt kungsörnen är störningskänslig och att det måste tas hänsyn till detta vid planering av skoterleder.

7.5.6 Påverkan på friluftsliv¹⁷

Hur terrängkörning påverkar friluftslivet är i stort sett vars och ens subjektiva uppfattning. En och samma persons uppfattning kan också variera beroende på vilken friluftsans aktivitet som personen för tillfället ägnar sig åt. Klart är dock att det finns konfliktytor mellan å ena sidan det traditionella rörliga friluftslivet i form av turåkning på skidor och å andra sidan snöskoterkörning.

Terrängkörning kan påverka andras friluftsupplevelse genom buller och avgaser, men även genom att landskapet förändras av körspår och markslitage. Skador kan uppstå på vandringsleder och ge försämrade tillgänglighet.

Det bör nämnas att terrängkörning för många innebär positiva upplevelser när det gäller friluftsliv. Detta gäller inte bara snöskoteråkare, utan exempelvis för personer med funktionsnedsättningar kan körning med terrängmotorfordon vara den enda möjligheten att komma ut i skog och mark.

¹⁷ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 55 ff.

7.6 En enkel metod för en hållbar terrängkörning

7.6.1 Inledning

Det finns inte sedan tidigare någon framtagna metod för hur en lagstiftning för en hållbar utveckling ska tas fram.

I detta avsnitt presenteras – med utgångspunkt i hållbarhetsbegreppets tre dimensioner och reformbehovet – en enkel metod för att lägga fram förslag som syftar till en hållbar terrängkörning.

För framtida utredningsarbete finns det behov av att överväga en närmare metod för att ta fram underlag och förslag som syftar till en hållbar utveckling på olika politikområden.

7.6.2 Metodens tre frågeställningar

De slutsatser som redovisats i Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen,¹⁸ vad som i övrigt framkommit i utredningen samt definitionerna av hållbar utveckling i Brundtlandrapporten och miljöbalken visar att det finns ett reformbehov ur främst ett miljömässigt perspektiv.

Ett reformbehov ur ett miljömässigt perspektiv leder till följande tre generella frågeställningar som utgångspunkter för bedömningar, överväganden och förslag:

1. Vilka åtgärder är miljömässigt motiverade?
2. Vilka hänsyn ska tas till hållbarhetsbegreppets två andra dimensioner, dvs. de ekonomiska och sociala dimensionerna?
3. Hur ska eventuella målkonflikter lösas?

7.6.3 Metodens tillämpning

Metoden tillämpas genom de bedömningar som görs i kapitel 8 (Överväganden och förslag). Betydande vikt läggs vid de frågor som framhålls i utredningsdirektiven och vid en bedömning av hur olika förslag bidrar till att de relevanta miljökvalitetsmålen kan nås. Om ett annat underlag visar på svårigheter att nå ett mål bör det miljömässiga intresset ges företräde.

¹⁸ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019.

7.7 Analys av förhållandet mellan regelverken

7.7.1 Inledning

Utredningens kartläggning i kapitel 3 visar att bestämmelser om terrängkörning och terrängmotorfordon finns i flera olika regelverk. Lagstiftningen om trafik, fordon och markanvändning är i sin helhet allmänt sett svåröverskådlig och komplex. Det är svårt för den breda allmänheten att vara insatt i hela rättsområdet. Regelverket ställer sammantaget således krav på fördjupade specialistkunskaper hos de myndigheter som har att tillämpa bestämmelserna.

Även om det totalt sett är ett komplext regelsystem som är svårt för den enskilde att överblicka är det fråga om en ändamålsenlig och fungerande struktur. Systemet är i allt väsentligt inte motsägelsefullt. De olika delarna kompletterar varandra. Däremot är vissa begrepp som förekommer i terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594), t.ex. jordbruksmark och skogsmark, inte definierade i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner eller förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. De förekommer inte heller i trafikförordningen (1998:1276).

I detta avsnitt analyseras hur de olika regelverken om terrängkörning med motordrivet fordon förhåller sig till varandra, liksom gränsdragningen mellan lokala trafikföreskrifter beslutade med stöd av trafikförordningen och regleringsområden beslutade med stöd av terrängkörningslagstiftningen samt miljölagstiftningen. Det görs även en analys av vissa begrepp som förekommer i terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen.

7.7.2 Terrängkörningslagstiftningen, lokala trafikföreskrifter och miljölagstiftningen

De statliga regleringsområdena

Enligt 6 § terrängkörningsförordningen gäller förbud som avses i 1 § andra stycket terrängkörningslagen inom de 16 fjällområden i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län (de s.k. fjällänen) som anges i bilaga 1–16 till terrängkörningsförordningen, dvs. regleringsområdena.

Regleringsområdena beskrivs i respektive bilaga till terrängkörningsförordningen med namn på området, länet där området är

beläget, en kartbild på vilken den yttre gränsen är markerad, i förekommande fall gränser för mindre klassificeringsområden och med bokstäverna A, B och C beroende på klassificering. Regleringsområdena är inte definierade på annat sätt i terrängkörningsförordningen, utan det finns en närmare beskrivning av områdenas avgränsning och föreskrifter för områdena hos länsstyrelsen (6 § tredje stycket terrängkörningsförordningen). Det varierar mellan länsstyrelserna hur dessa beskrivningar är utformade och har gjorts tillgängliga.

Endast skoterleder som är allmänna får finnas inom ett regleringsområde (6 § tredje stycket sista meningen terrängkörningsförordningen). Länsstyrelsen får enligt 10 § terrängkörningsförordningen besluta om allmän skoterled inom ett regleringsområde. Det får förstås så att det är länsstyrelsen som svarar för skoterledhållningen på en allmän skoterled inom ett regleringsområde, även om det enligt 8 § första stycket terrängkörningsförordningen är en länsstyrelse eller en kommun som svarar för skoterledhållningen på en allmän skoterled. Utredningen har inga belägg för att det i praktiken finns något problem på grund av denna oklarhet, men det bör ändå på ett tydligare sätt anges i författning vem som svarar för skoterledhållningen inom ett regleringsområde.

Det enda som får föreskrivas för en allmän skoterled med stöd av terrängkörningsförordningen, vare sig det är inom eller utanför ett regleringsområde, är vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på leden (8 § tredje stycket terrängkörningsförordningen). Det är den myndighet eller kommun som svarar för skoterledhållningen som har denna föreskriftsrätt.

Av bestämmelserna i 10 kap. 1–3 §§ trafikförordningen framgår att det genom lokala trafikföreskrifter kan bestämmas vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på leden, dvs. detsamma som kan bestämmas med stöd av 8 § tredje stycket terrängkörningsförordningen. I terräng är det primärt kommunen som har kompetensen att meddela lokala föreskrifter med stöd av trafikförordningen, såvida ett beslut av kommunen inte kan avvaktas utan särskild olägenhet. I sådana fall är det enligt 10 kap. 3 § andra stycket trafikförordningen Polismyndigheten som får fatta beslut. Befogenheterna att meddela lokala trafikföreskrifter med stöd av trafikförordningen är tydligare och mer detaljerade än befogenheterna att meddela föreskrifter med stöd av terrängkörningsförordningen.

Det finns även befogenheter enligt trafikförordningen som saknas i terrängkörningslagstiftningen. Om det för en allmän skoterled i ett statligt regleringsområde behöver införas t.ex. en hastighetsbegränsning så är det kommunen som får meddela en sådan föreskrift, bortsett från de brådskande situationer då Polismyndigheten får besluta. Detta gäller såvida regleringsområdet inte helt eller delvis sammanfaller med ett naturreservat. Den instans som bildar reservatet (kommun eller länsstyrelse) kan nämligen med stöd av bestämmelser i 7 kap. 5 § miljöbalken besluta om hastighetsbegränsningar, men kan även besluta andra bestämmelser som rör rätten att framföra motor-drivna fordon i terräng.

Begreppet allmän skoterled saknas i trafikförordningen. Det som nämns i 10 kap. 1 § första stycket trafikförordningen är område eller en färdled i terräng. Såväl begreppen färdled som terräng är definierade i förordningen om vägtrafikdefinitioner, men alltså inte allmän skoterled.

Kommunala reglerings- eller förbudsområden

Av 15 § terrängkörningsförordningen framgår att kommunen får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § terrängkörningslagen kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får endast avse områden i kommunen och får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Av 16 § terrängkörningsförordningen framgår att länsstyrelsen får meddela sådana föreskrifter i de fall det är fråga om områden som omfattar mer än en kommun.

Med stöd av framför allt 15 § terrängkörningsförordningen har det meddelats föreskrifter för det som ibland kallas kommunala reglerings- eller förbudsområden. Det kan, i synnerhet i de fall det kommit att kallas kommunala regleringsområden, uppstå begrepps-förvirring i förhållande till de 16 statliga regleringsområdena som beslutats av regeringen.

Av 10 kap. 1–3 §§ trafikförordningen framgår att kommunen i form av lokala trafikföreskrifter för ett område eller en färdled i

terräng kan bestämma detsamma som kan föreskrivas av kommunen enligt bemyndigandet i 15 § terrängkörningsförordningen.

Det är skillnader mellan terrängkörningsförordningen och trafikförordningen vad gäller kommunens förutsättningar för att meddela föreskrifter. När det gäller 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen är det fråga om att kunna begränsa körning med motordrivet fordon i terräng som kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Något motsvarande rekvisit finns inte i trafikförordningen. Det finns inte heller någon begränsning i trafikförordningen som gäller yrkesutövning eller orsbfolkning.

Vidare kan det konstateras att när det gäller tillsyn kan naturvårdsvakter bara utses för tillsyn i de statliga regleringsområdena (3 a § terrängkörningslagen). I områden reglerade genom beslut enligt 15 eller 16 §§ terrängkörningsförordningen är det bara polisen som har legala befogenheter att ingripa.

Nationalparker och naturreservat

Bestämmelser om skydd av områden i form av nationalparker och naturreservat finns i 7 kap. miljöbalken samt i nationalparksförordningen (1987:938) respektive förordningen (1998:1252) om områdeskydd.

När det gäller nationalparker är det staten som genom riksdag och regering beslutar om bildande. Det kan meddelas föreskrifter för området som gäller terrängkörning.

Naturreservat kan bildas av staten genom länsstyrelsen eller av kommunen. Även för ett naturreservat kan det meddelas föreskrifter som gäller terrängkörning.

7.7.3 Reglering kan ske på olika sätt, med viktiga skillnader

Bestämmelser om användningen av mark och om trafik kan meddelas med stöd av olika författningar. Det är dock skillnader när det gäller förfarandet, t.ex. i fråga om kungörande av föreskrifter.

När det gäller terrängkörning kan en kommun reglera sådan körning med stöd av antingen terrängkörningsförordningen, trafikförordningen eller 7 kap. miljöbalken. Statlig reglering av terrängkörning kan ske genom länsstyrelsens bemyndigande i 16 § terräng-

körningsförordningen (förbudsområde när det är fråga om mer än en kommun). Länsstyrelsen kan också besluta om allmänna skoterleder enligt 10 § terrängkörningsförordningen. Med stöd av 7 kap. miljöbalken kan länsstyrelsen bilda naturreservat och meddela föreskrifter för reservatet som gäller terrängkörning. Annan statlig reglering av terrängkörning kan ske genom att regeringen meddelar föreskrifter för terrängkörning i nationalparker. Regeringen kan även bestämma om ytterligare regleringsområden som bilaga till terrängkörningsförordningen. Det finns inte någon tydlig gränsdragning mellan de olika regelverken. I vissa avseenden sammanfaller de. I fråga om t.ex. naturreservat förekommer det att i bestämmelserna för reservatet har föreskrivits förbud att färdas med motorfordon. I förhållande till barmarksförbudet i 1 § första stycket 1 terrängkörningslagen blir det en dubbelreglering i sådana fall.

Det kan tyckas betydelselöst vilken författning som används som stöd för att meddela föreskrifter för körning med motordrivna fordon i terräng, dvs. om föreskrifter meddelas enligt terrängkörningsförordningen, trafikförordningen eller miljöbalken. Den rättsliga grunden för föreskriften har dock betydelse för vilken straffrättslig påföljd som kan komma i fråga vid överträdelse. Det är fråga om dagsböter vid överträdelse enligt terrängkörningslagstiftningen, penningböter vid överträdelse enligt trafikförordningen och brott mot bestämmelser enligt miljöbalken kan ge dagsböter eller fängelse. Vilket straff som kan följa på överträdelse är alltså en viktig skillnad mellan terrängkörningslagstiftningen, trafikförordningen och miljöbalken. Det kan även nämnas att 4 § andra stycket terrängkörningslagen utgör en subsidiaritetsbestämmelse i förhållande till brottsbalken, dvs. att om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken döms inte till ansvar för brott mot terrängkörningslagstiftningen. Det finns däremot ingen subsidiaritetsbestämmelse i förhållande till straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken.

7.7.4 Analys av vissa begrepp i terrängkörningslagstiftningen

Allmänt

Vissa begrepp som finns i terrängkörningslagstiftningen definieras endast där och inte i författningarna om vägtrafikdefinitioner. Andra begrepp saknar laglig definition. Detta innebär en avvikelse från den

struktur som i övrigt finns när det gäller fordonstrafik. Nedan analyseras begreppen.

Barmark och barmarkskörning

Normalt bör vad som avses med barmark och barmarkskörning inte vålla några större problem, trots avsaknad av legala definitioner.

Barmark är typiskt sett mark som inte är täckt av snö. I förarbetena till terrängkörningslagen sägs dock att med körning på barmark avses all körning där fordonet kommer i kontakt med marken.¹⁹ Det innebär att körning bör betraktas som barmarkskörning i sådana fall då snötäcket är så tunt eller löst att det inte skiljer fordonets drivanordningar från marken och alltså inte skyddar marken från skaderisker. Vad som avses med barmark och barmarkskörning är alltså inte fullt så entydigt som det kan tyckas.

Jordbruksmark

Begreppet jordbruksmark är inte definierat i vare sig terrängkörningslagen, terrängkörningsförordningen eller annan trafiklagstiftning. Av information på Jordbruksverkets webbplats framgår dock följande.²⁰

Jordbruksmark delas in i åkermark och betesmark. Åkermark används för växtodling eller hålls i ett sådant tillstånd att den kan användas för växtodling. Marken ska kunna användas för växtodling varje år. Åkermark delas in i tre typer: åker, åker med permanent gröda (bär- och fruktodling, plantskola och energiskog) och åker med permanent gräsmark (åkermark som har använts för vallodling eller träda minst fem år i rad). Betesmark är sådan jordbruksmark som sköts med bete, avslagning eller putsning. För att mark ska anses som jordbruksmark bör det alltså förutsättas att marken aktivt brukas.

¹⁹ Prop. 1975/76:67 s. 35.

²⁰ Jordbruksverkets webbplats (www.jordbruksverket.se), 2018-11-16.

Snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog

Begreppet snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog i 1 § terrängkörningslagen är problematiskt, bl.a. eftersom vad som är skog inte har någon entydig definition. Begreppet skogsmark finns dock definierat i skogsvårdslagen (1979:429), men den definitionen är inte allmän utan gäller endast skogsvårdslagen.²¹ I 4 § terrängkörningsförordningen sammanläst med 1 § första stycket 2 terrängkörningslagen definieras dock vad som avses i terrängkörningshänseende, nämligen förbudet att köra på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog vars medelhöjd över snötäcket är lägre än två meter, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen.

Vad som avses med snötäckt mark framgår inte på annat sätt än av terrängkörningslagens förarbeten. En motsatsvis läsning ger att det är fråga om att marken är täckt av ett snölager som har sådan bärighet att ett motordrivet fordons hjul, band, medar eller liknande inte kommer i kontakt med marken vid körning. Detta innebär att om hjul, band, medar etc. kommer i kontakt med marken vid körning så är det fråga om barmarkskörning.²²

Begreppet snötäckt mark behandlas vidare i avsnitt 8.4.5.

Allmän skoterled

Vad som avses med allmän skoterled anges i 8 § första stycket terrängkörningsförordningen, dvs. en markerad vinterled där terrängskotrar enligt särskild utmärkning får framföras när marken är snötäckt. Begreppet förekommer endast i terrängkörningsförordningen, men inte i förordningen om vägtrafikdefinitioner eller i trafikförordningen. I trafikförordningen förekommer begreppet färdled och detta kan möjligen omfatta även allmän skoterled. Det som talar emot att allmän skoterled omfattas av begreppet färdled är att allmän skoterled har en definition i 8 § terrängkörningsförordningen. Färdled definieras i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner som en sådan led eller plats i terrängen som allmänt används för samfärdsel men inte är en väg.

²¹ Enligt 2 § 1 skogsvårdslagen avses med skogsmark mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder.

²² Jfr prop. 1975/76:67 s. 11 och 35.

Det finns en brist på överensstämmelse i fråga om allmän skoterled när det gäller 8 och 9 §§ terrängkörningsförordningen. Av 9 § andra stycket framgår nämligen att en allmän skoterled ska vara utmärkt med vägmärke D9, om körning utanför leden inte är tillåten. Vägmärke D9 står emellertid för påbjuden led för terrängmotorfordon och terrängsläp. Terrängmotorfordon är dock ett vidare begrepp än terrängskoter, vilket är det slags fordon som får föras på allmän skoterled enligt 8 §.

Begreppet allmän skoterled behandlas vidare i avsnitt 8.6.7.

7.8 Olika behov ska tillgodoses

7.8.1 Allmänt

I en ny terrängkörningslagstiftning måste det tas hänsyn till att det finns olika behov av att kunna använda motordrivet fordon i terräng, förutsatt att det sker på ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt. I rennärings-, jord- och skogsbruk och besöksnäringen finns det behov av terrängkörning. Det finns även behov av att kunna använda motordrivna fordon i terräng för projektering, reparation och underhåll av exempelvis kraftledningar, teleanläggningar och vägar. Motordrivna fordon måste även kunna användas i terräng för samhällsviktig verksamhet, dvs. av polis, i räddningstjänst, för sjuktransporter m.m. Det finns också behov för enskilda av att kunna använda motordrivna fordon i terräng, t.ex. för de som bor i glesbygd och bortom väg. Vidare ska motordrivna fordon även kunna användas för enskildas rekreation.

7.8.2 Bruka och tillvarata naturresurser

Skogsbruk

Det är tillåtet att använda motordrivet fordon i såväl barmarksterräng som snötäckt terräng för skogsbruksändamål. I skogsbruket används terrängmotorfordon vid avverkning, gallring, markberedning, gödsling, askåterföring och för transporter av fällt timmer.

I det storskaliga skogsbruket används skördare och skotare i avverkningslag. Skördare används för avverkning och gallring. Med skördaren faller, kvistar och kapar man träd. Skotare används för att

transportera fällt timmer till väg, men också för markberedning. Även traktorer används i det storskaliga skogsbruket för gödsling, askåterföring och markberedning.

I det småskaliga skogsbruket används framför allt traktorer för transporter av fällt timmer, men även för markberedning, gödsling och askåterföring. Snöskotrar och terränghjulingar används för transporter av timmer och ved och för transporter ut till skogsskiften för tillsyn och avverkning m.m.

Jordbruk

Det är tillåtet att använda motordrivet fordon i såväl barmarks-terräng som snötäckt terräng för jordbruksändamål. Motordrivna fordon används på åkrar och betesmarker.

Traktorer är de mest förekommande fordonen inom jordbruket, vilket beror på traktorns mångsidighet. Traktorer används för markberedning, för transporter av olika slag och för sådd och gödsling m.m. Till en traktor kan det anslutas en rad olika redskap, t.ex. plog, harv, såmaskin eller gödselspridare, allt beroende på vilken uppgift som ska utföras. Inom jordbruket används även mera specialinriktade terrängmotorfordon som skördemaskiner, lastmaskiner och tröskor.

Fyrhjulingar används också inom jordbruket, bl.a. för utfodring av djur, besiktning och underhåll av stängsel och för diverse transporter. Även till fyrhjulingar kan olika jordbruksredskap anslutas.

Rennäringen

Inom rennäringen används snöskotrar, fyrhjulingar och enduro- och crossmotorcyklar som arbetsredskap. Snöskotrar började användas mera frekvent redan i slutet av 1960-talet och motorcyklar och fyrhjulingar började användas på barmark under 1980-talet.

För rennäringen gäller ett generellt undantag i terrängkörningshänseende. Motordrivna fordon får enligt 1 § andra stycket 4 terrängkörningsförordningen (1978:594) användas i terräng för underhåll av renskötselanläggning och för arbete med renskötsel vid bevakning av renar och vid drivning och samling av renar inför omedelbart förestående märkning, slakt eller flyttning samt för renskötarnas

försörjning med livsmedel och andra dagligvaror i direkt samband med renskötseln.

7.8.3 Friluftsliv, besöksnäring och boende i glesbygd

Friluftsliv och besöksnäring

Fritidskörning i terrängen sker i hög utsträckning vintertid med snöskotrar, framför allt i norra Sverige. Där kan man tala om ett motoriserat friluftsliv. Snöskotern används för att komma ut i naturen, för att bl.a. fiska eller för att besöka en plats att göra upp en eld på och grilla t.ex. korv eller äta medhavd matsäck. Snöskotern används även som ett sportredskap för avancerad körning i obanad och kuperad terräng. Enligt en undersökning från 2011 används 61 procent av snöskotrarna enbart för fritidsändamål.²³

Terrängfordon som bandvagnar och s.k. snövässlor används inom fjällturismen för gods- och persontransporter till t.ex. fjälltoppar, fjällstugor eller serveringar. I vintersportanläggningar används pistmaskiner för att preparera nedfarter. I sådana anläggningar används också snöskotrar för transporter av personal och materiel och som räddningsfordon och för att preparera spår för längdskidåkning.

Delar av besöksnäringen erbjuder terrängkörning där själva körningen står för upplevelsen. Det gäller framför allt vissa anläggningar där snöskotrar kan hyras och möjligheter finns att antingen åka själv på leder eller att delta i guidade snöskoterturer.

Även fyrhjulingar används för visst friluftsliv. Det gäller t.ex. jakt där fyrhjulingar används för transport av större vilt. I samband med jakt används för övrigt även snöskoter för transport av personer och fäلت vilt.

Boende i glesbygd m.m.

Det finns boende i glesbygd som har behov av att i väglöst land kunna använda motordrivna fordon i terräng för persontransporter och transporter av förnödenheter till bl.a. bostäder och andra byggnader. Behoven kan naturligt nog lättare tillgodoses vintertid med snöskoter, men behoven kan föreligga även under barmarkssäsongen.

²³ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 25.

Vissa jaktmarker och fiskevatten ligger avlägset och otillgängligt i förhållande till farbar väg och för att lättare kunna nå dem finns det behov av att använda terrängmotorfordon.

7.8.4 Statlig och kommunal verksamhet samt projektering och byggande m.m.

Det finns behov av att kunna köra motordrivna fordon i terräng för statliga och kommunala tjänstepersoner i tjänsteärende. Det kan t.ex. vara fråga om tillsyn eller polisiär verksamhet.

Läkare, sjuksköterskor, barnmorskor eller veterinärer kan ha behov av att för sin yrkesutövning kunna transportera sig i väglöst land.

Fjällräddning och statlig eller kommunal räddningstjänst har behov av att kunna använda motordrivna fordon i terräng.

Det finns behov av att kunna köra i terräng vid projektering, byggande, underhåll, skötsel och reparationer av vägar och andra anläggningar samt ledningar för vatten och avlopp, elkraft m.m.

8 Överväganden och förslag

8.1 En ny lags syfte och tillämpningsområde

8.1.1 Syftet med lagen

Förslag: Bestämmelserna i lagen ska syfta till att främja en hållbar användning av motordrivet fordon i terräng.

Lagen ska syfta till att främja en hållbar användning av motordrivet fordon i terräng. Det innebär att lagen ska förebygga att trafik med motordrivna fordon orsakar skador på mark och vegetation samt olägenheter för djurliv och friluftsliv. Lagen bör ha i allt väsentligt samma tillämpningsområde som den gällande lagen.

Terrängkörningslagen reglerar handlingar som var och en för sig kan ha endast en liten påverkan på människors hälsa eller miljön. En enstaka ovarsam körning i terräng kan dock orsaka skada på mark och vegetation. Regelbunden körning på t.ex. en snöskoterled eller i ett och samma spår vid skogsavverkning kan leda till skador på den underliggande marken och i ett område i närheten av en led. Det finns risk för skada på djur- och växtlivet. Körning med snöskoter innebär också störningar i form av buller och utsläpp av föroreningar. De samlade effekterna av terrängkörning på en plats har således inte sällan en påverkan på människors hälsa eller miljön som är mer än försumbar. Det framgår vidare av Naturvårdsverkets skrivelse om terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv att användningen av motorfordon i olika näringar ger upphov till skador på miljön. Sammantaget behöver därför användningen av motordrivna fordon i terräng regleras.

8.1.2 Skydd för allmänna intressen

En ny terrängkörningslagstiftning ska i likhet med nuvarande lagstiftning syfta till att skydda allmänna intressen från skador och störningar som orsakas av körning med motordrivna fordon i terräng. Skador på mark, växt- och djurliv, men även miljön i stort ska förebyggas, liksom risken för olägenheter för människor och djur i form av buller och avgaser.

8.1.3 Enskilda intressen

Europakonventionen, som har införlivats i svensk rätt, ställer krav på rättsligt skydd för äganderätt och möjligheten att utöva näring. Lagstiftning och praxis om egendomsskyddet har utvecklats jämfört med vad som gällde när den nuvarande terrängkörningslagen infördes. Lagens bestämmelser om skydd för miljön, såsom förbudet mot barmarkskörning, innebär samtidigt ett skydd för den som äger marken. Det kan hävdas att motiven för att skydda jord- och skogsbruk som allmänt intresse i allt väsentligt sammanfaller med markägares enskilda intresse av att förhindra att mark och växtlighet skadas av terrängkörning. Ett liknande resonemang kan föras avseende rennäringsen.

Det anförda väcker frågan om det i terrängkörningslagen bör anges att den även syftar till att skydda enskilda intressen. Vid en samlad bedömning av de förslag till ny lagstiftning som behövs på området anser dock utredningen att det inte finns skäl att nu utvidga lagens syfte till att även omfatta enskilda intressen (se även avsnitt 8.3.5). Även med detta som utgångspunkt måste olika enskilda intressen beaktas när lagstiftningen tas fram, bl.a. vid utformningen av förbud och undantag från förbuden.

8.1.4 Tillämpningsområdet

Förslag: Lagen ska gälla användning av motordrivet fordon i terräng. Med användning menas körning, stannande eller parkering. I fråga om stannande eller parkering ska lagen dock inte gälla sådan terräng som avses i 3 kap. 48 § trafikförordningen (1998:1276) eller om det med stöd av samma förordning har meddelats lokala trafikföreskrifter om stannande eller parkering.

Det är användningen av motordrivna fordon i terräng som ska regleras. Begreppet motordrivet fordon definieras i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och omfattar t.ex. lastbilar, personbilar, motorcyklar, mopeder, snöskotrar och terränghjulingar. Däremot omfattas inte de vanliga elcyklarna av definitionen.¹

Av en ny lagstiftning bör det framgå att den inte endast avser körning med motordrivna fordon i terräng, utan även annan användning. Ordet användning förekommer för övrigt i 1, 5 och 7 §§ terrängkörningsförordningen (1978:594).

Annan användning än körning gäller stannande eller parkering. Det bedöms nödvändigt att tydliggöra att lagen inte endast gäller körning med motordrivet fordon i terräng. Detta hänger bl.a. ihop med att utredningen fått uppgift från Länsstyrelsen i Gotlands län om att det finns svårigheter att få någon lagförd för olovlig terrängkörning om själva körningen inte har observerats, utan det enda som med säkerhet kan konstateras är att ett fordon parkerats eller ställts upp i terräng. Problemet gäller framför allt uppställning av husbilar i barmarksterräng. Det kan tyckas att företeelsen är mer eller mindre harmlös, men en husbil väger nästan alltid minst 3 500 kg. I och med att det är fråga om hjulfordon uppstår på grund av fordonsvikten markskador när en husbil parkerats eller ställts upp i terräng.

I fråga om stannande eller parkering kan kommunen meddela lokala trafikföreskrifter om detta med stöd av 10 kap. 1 och 3 §§ trafikförordningen (1998:1276). Dessutom gäller enligt 3 kap. 48 § samma förordning generellt att inom tätbebyggt område får fordon inte stannas eller parkeras på allmän plats som är terräng. Det skulle kunna uppstå en konflikt i fråga om stannande eller parkering skett i strid med terrängkörningslagen eller 3 kap. 48 § trafikförordningen eller bestämmelse som meddelats med stöd av den förordningen. För att sådana konflikter inte ska uppstå får det i en ny terrängkörningslag föreskrivas att lagen inte gäller stannande eller parkering som omfattas av bemyndigande enligt 10 kap. 1 och 3 §§ trafikförordningen eller det generella förbudet enligt 3 kap. 48 § samma förordning.

¹ Den vanliga elcykeln definieras som cykel. Den är ett eldrivet fordon med en tramp- eller vevanordning om elmotorn endast förstärker kraften från tramp- eller vevanordningen, inte ger något krafttillskott vid hastigheter över 25 km/tim och har en kontinuerlig märkeffekt som inte överstiger 250 watt.

8.1.5 Lagstiftningen ska inte innehålla terrängtrafikregler

Bedömning: En ny terrängkörningslagstiftning ska inte innehålla bestämmelser om terrängtrafik.

Av analysen av förhållandet mellan regelverken i avsnitt 7.7 framgår att den nuvarande terrängkörningslagstiftningen till stor del reglerar markanvändning, dvs. i vilken utsträckning motordrivna fordon får användas i terräng. I framför allt terrängkörningsförordningen (1978:594) finns dock även bestämmelser om terrängtrafik. Bestämmelser om terrängtrafik finns även i trafikförordningen (1998:1276) och i den förordningen finns även bemyndiganden för terrängtrafikreglering.

För att komma bort från den dubbelreglering som finns i dag och som ger upphov till otydligheter om hur terrängkörningsfrågor kan regleras, framför allt på det kommunala planet, ska en ny terrängkörningslagstiftning inte innehålla bestämmelser om terrängtrafik.

8.1.6 Författningarna om vägtrafikdefinitioner

Förslag: En ny terrängkörningslag och terrängkörningsförordning ska innehålla hänvisningar till lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner innehåller definitioner som är avsedda att användas i andra författningar i den utsträckning som föreskrivs i dessa. Definitionen av motordrivet fordon finns i lagen om vägtrafikdefinitioner och definitionen av terräng finns i förordningen om vägtrafikdefinitioner.

Den nuvarande terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen saknar hänvisningar till författningarna om vägtrafikdefinitioner och innehåller i fråga om exempelvis motordrivet fordon eller terräng inga egna definitioner.

Att i lag hänvisa till en viss förordning anses ofta vara olämpligt på grund av att regeringen därmed på egen hand kan bestämma innehållet i en lag och så att säga gå förbi riksdagen. Det förekommer

dock att det i lag hänvisas till viss förordning när det är fråga om termer eller begrepp som är av väsentlig betydelse. Exempelvis hänvisas det i 4 § andra stycket lagen (2013:1164) om elektroniska väg-tullssystem och 3 § andra stycket lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg till såväl lagen om vägtrafikdefinitioner som förordningen om vägtrafikdefinitioner.

Utredningen bedömer att det är nödvändigt att begrepp som är centrala i en terrängkörningslagstiftning definieras. Det gäller inte minst i fråga om begreppet terräng. En ny terrängkörningslag och terrängkörningsförordning bör därför innehålla hänvisningar till författningarna om vägtrafikdefinitioner.

8.2 En fortsatt separat lagstiftning

8.2.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas frågan om en ny lagstiftning om hållbar terrängkörning ska fortsatt vara en egen lagstiftning med materiella bestämmelser eller om lagstiftningen ska knytas till bestämmelserna i miljöbalken.

Utredningsdirektiven tar inte uttryckligen upp frågan om hur en ny terrängkörningslag bör förhålla sig till miljöbalken. I uppdraget ingår dock att utreda om förhållandet mellan de regelverk som innehåller bestämmelser om terrängkörning behöver förändras eller tydliggöras. Med hänsyn till terrängkörningens omfattning och dess påverkan på miljön i vid bemärkelse, finns det skäl att överväga frågan om terrängkörningslagens förhållande till miljöbalken.

8.2.2 Tre alternativ

Utredningen har övervägt tre alternativ för hur en ny terrängkörningslag bör förhålla sig till miljöbalken:

1. En separat lag med egna materiella bestämmelser, utan hänvisning till miljöbalken.

2. En separat lag som hänvisar till relevanta bestämmelser i miljöbalken. Hänvisningen görs antingen generellt eller enbart avseende inrättande av allmän eller enskild skoterled.
3. En ny lag införs i miljöbalken, t.ex. 12 kap.

8.2.3 Miljöbalkens syfte och tillämpningsområde

Miljöbalken syftar enligt 1 kap. 1 § till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Det anges att en sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Miljöbalken ska tillämpas så att bl.a. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Miljöbalken gäller parallellt med annan lagstiftning om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken, se 1 kap. 3 §. Det finns ett flertal andra lagar som reglerar frågor om markanvändning, t.ex. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, plan- och bygglagen (2010:900), rennäringslagen (1971:437) och väglagen (1971:948). Flera av lagarna innehåller hänvisningar till miljöbalken när det gäller prövningen av planläggning, byggande, projekt och verksamheter. Hänvisningar görs främst till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. och miljö kvalitetsnormer i 5 kap. Terrängkörningslagen, som får anses ha karaktär av markanvändningslag, innehåller inte någon sådan hänvisning.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler, såsom försiktighets- och hushållningsprinciperna i 2 kap. 3 och 5 §§, är generellt tillämpliga på verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det gäller dock enligt 2 kap. 1 § andra stycket enbart en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Miljöbalken, som innehåller 32 kapitel, är ett mycket omfattande regelverk som innebär att både allmänna och enskilda intressen ska beaktas vid prövningar. Miljöbalken innehåller både materiella be-

stämmelser som är generellt tillämpliga och materiella bestämmelser på särskilda områden, t.ex. miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet och kemiska produkter. Det finns också processuella bestämmelser om bl.a. prövning av olika typer av mål och ärenden. I miljöbalken finns vidare bestämmelser om bl.a. tillsyn, ersättning och skadestånd samt miljöstraffsavgifter och straff.

I förarbetena till miljöbalken behandlades endast kort frågan om hur terrängkörningslagen bör förhålla sig till miljöbalken. Vid en genomgång av gällande rätt angavs att det inom trafiksektorn finns flera lagar som helt eller delvis gäller miljö- och hushållningsfrågor. Som exempel nämndes bl.a. väglagen. Sedan anfördes att möjligen mera naturvårdsinriktad är terrängkörningslagen.² Terrängkörningslagen behandlades inte i den efterföljande propositionen om följdlagstiftning till miljöbalken m.m.³ Lagstiftaren övervägde därmed inte heller om det fanns skäl att i terrängkörningslagen hänvisa till bestämmelser i miljöbalken.

8.2.4 En egen lag med materiella bestämmelser

Bedömning: Terrängkörningslagen bör även i fortsättningen vara en egen lag med materiella bestämmelser och inte inordnas i miljöbalken.

Utredningen bedömer att övervägande skäl talar för att terrängkörningslagen även i fortsättningen bör vara en separat lag med egna materiella bestämmelser. Lagen bör således inte införas i miljöbalken och det behövs inte heller någon hänvisning till delar av miljöbalkens bestämmelser.

Det finns sammantaget följande skäl för att inte föreslå alternativ 2, som innebär en separat lag med hänvisning till relevanta bestämmelser i miljöbalken, eller alternativ 3, som innebär att en ny lag införs i miljöbalken.

Alternativ 2 innebär att de materiella reglerna om terrängkörning inte längre är samlade i en och samma lag. Reglerna om vad som är förbjuden respektive tillåten terrängkörning innebär att en avvägning redan har gjorts mellan allmänna och enskilda intressen. Att

² Prop. 1997/98:45 I s. 182.

³ Prop. 1997/98:90.

hänvisa till de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken behövs därför inte och skapar en osäkerhet om vad som gäller vid terrängkörning, särskilt när det gäller enstaka varsamma körningar på snötäckt mark. Lagstiftningen blir mer svåröverskådlig och mindre tydlig genom alternativ 2. Utredningen visar att det snarare finns behov av en lagstiftning som är enkel för den enskilde att förstå, så att den också kan följas i praktiken.

En möjlig reglering skulle vara att i fråga om inrättande av allmän skoterled göra en hänvisning till 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Inrättande av allmän skoterled, med den användning av skoterleden som följer av detta, innebär en förhållandevis stor påverkan på miljön. Under utredningen har det dock inte framkommit att länsstyrelsen eller andra berörda efterfrågar en sådan hänvisning.

Alternativ 3 innebär att lagstiftningen blir otydligare och svårare att tillgodogöra sig för enskilda, näringar och myndigheter. Miljöbalken har ett omfattande innehåll uppdelat i 32 kapitel. Även om en ny terrängkörningslag införs i ett eget kapitel väcks frågor om vilka andra bestämmelser i miljöbalken som kan vara tillämpliga. Enstaka körningar med terrängfordon lämpar sig i många fall inte för en bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna. Det är inte så enkelt att tillämpa försiktighetsprincipen och göra en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 3 och 7 §§ på en enstaka körning med t.ex. snöskoter. De allmänna hänsynsreglerna gäller inte heller åtgärder som har försumbar betydelse i det enskilda fallet, vilket innebär att enstaka körningar med snöskoter ofta faller utanför tillämpningsområdet. Det kan vara en förklaring till att utredningen inte visar att miljöbalkens allmänna hänsynsregler eller andra bestämmelser leder till tillämpningssvårigheter på området för terrängkörning. Miljöbalkens bestämmelser synes med andra ord ha liten betydelse för den helt övervägande delen av de aktiviteter som regleras i terrängkörningslagen. Med hänsyn till detta är det svårt att se vilka fördelar ett införande av lagen i miljöbalken skulle ha för tillämpningen av de specifika reglerna om körning i terräng.

När det gäller alternativ 1 är den främsta nackdelen att den ökade terrängkörningens påverkan på människors hälsa och miljön även i fortsättningen kommer att hållas utanför den samordnade, skärpta och breddade miljölagstiftning som var avsikten vid miljöbalkens införande. En annan nackdel är att miljöbalken fortsatt kommer att gälla parallellt med en terrängkörningslag. När det gäller mark-

användningsfrågor bör dock framhållas att det finns ett stort antal parallella lagstiftningar som tillämpas vid sidan av varandra. I miljöbalken hanteras detta genom 1 kap. 3 § där det anges att i fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken, tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.

Utredningen bedömer att fördelarna med en egen lag, dvs. alternativ 1, väger tyngre än nackdelarna. Centralt i lagstiftningen är bestämmelserna om förbud mot och undantag från förbud mot körning av motorfordon i terräng. Förbud och undantag framgår direkt av bestämmelserna, vilket innebär att körning i terräng ofta inte kräver någon ytterligare avvägning mellan olika intressen. Regleringen av körning i terräng har i ganska hög grad karaktär av trafiklagstiftning, även om syftet är att skydda natur och människors hälsa. En genomgång av annan lagstiftning visar också att kopplingarna till trafiklagstiftningen är starkare än kopplingarna till miljöbalken. Det ska därutöver framhållas att terrängkörningslagen innehåller generella undantag från förbuden för näringar såsom jordbruk, skogsbruk och rennäring.

Syftet med terrängkörningslagen stämmer onekligen väl överens med miljöbalkens syfte. Med hänsyn till kopplingarna till trafiklagstiftningen och till att miljöbalkens materiella bestämmelser har begränsad betydelse för körningar i terräng, framstår de systematiska skälen för att införa lagen i miljöbalken ändå inte som särskilt starka.

Utredningen visar att det finns starkt stöd för att föreslå en egen lag om terrängkörning utan hänvisning till miljöbalken. Ett viktigt skäl som framhålls är att detta innebär att bestämmelser på området i mycket stor utsträckning är samlade på ett och samma ställe. Det är lätt att överblicka och tillgodogöra sig reglerna om terrängkörning. En egen lag ger förutsättningar för en ändamålsenlig speciallagstiftning som utgår från de särskilda behov som finns på området. Tillämpningen underlättas av att lagstiftning och förarbeten utformas i syfte att främja en hållbar terrängkörning. Det behövs ingen tolkning i ljuset av miljöbalkens övergripande hänsynsregler och dess omfattande praxis. Till detta kommer att i avsnitt 8.11.6 redovisas bedömningen att det även i fortsättningen är lämpligt att vissa beslut enligt terrängkörningslagen överklagas till allmän förvaltnings-

domstol snarare än mark- och miljödomstol, som prövar överklaganden enligt miljöbalken.

8.3 Terrängkörning på annans mark

8.3.1 Avgränsningar

Utredningen ska enligt direktiven analysera, bedöma och tydliggöra vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i lag eller annan författning. I detta avsnitt behandlas dessa frågor. I avsnittet berörs alltså inte terräng i form av isbelagda vattenområden, vilket behandlas separat (se avsnitt 8.4.3). Inte heller berörs motortrafik på vattenområde, vilket har en annan rättslig inramning (se avsnitt 6.2.1).

Vad gäller elcykel har utredningen utgått från den nuvarande definitionen i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, vilket något förenklat innebär att en elcykel med högst 250 watts motor definieras som cykel. Detta avsnitt om terrängkörning på annans mark, som här endast avser motorfordon, omfattar alltså inte färd med sådan elcykel.

Följande avsnitt bygger på de uttalanden om allemansrätten och sedvanerätt som finns redovisade i kapitel 6.

8.3.2 Omfattar allemansrätten körning med motordrivet fordon i terräng?

Bedömning: Motordriven färd i terräng på land omfattas inte av allemansrätten av i dag.

Inledning

Med vissa undantag förbjuder dagens terrängkörningslag körning med motordrivet fordon i terräng på barmark och på snötäckt skogs- och jordbruksmark. Oavsett hur allemansrätten ställer sig till sådan färd, så är körningen numera enligt lagen inte tillåten ens om fastighetsägaren har gett sitt medgivande. Det som är förbjudet är inte heller tillåtet för fastighetsägaren själv. Vidare är det inte tillåtet att

olovligen utanför väg färdas över tomt eller plantering eller någon annan mark som kan skadas av detta, jfr 12 kap. 4 § brottsbalken om tagande av olovlig väg. Om färdseln sker med fastighetsägarens goda minne är den dock inte olovlig och ansvar enligt straffstadgandet kan då inte komma i fråga.

Det kan emellertid uppfattas som oklart vad som – utan fastighetsägarens tillåtelse – gäller i fråga om körning i terräng med motor-drivet fordon på snötäckt mark i områden som inte omfattas av särskild reglering. I den mån marken inte kan skadas av färden täcks inte åtgärden av straffstadgandet om tagande av olovlig väg. Färdseln är heller inte förbjuden i terrängkörningslagen.

Sammanfattning av uttalanden om allemansrätt och sedvanerätt

Vissa uttalanden som inte relaterat allemansrätten till terrängkörningslagen

Tidiga yttranden om allemansrättens innehåll uteslöt helt och hållet en motorisering av allemansrätten. Det är särskilt värt att notera att en ansökan om stängselgenombrott fick avslag i rättsfallet RÅ 1960 K 1768 eftersom tillträde till stranden inte hindrades eller försvårades annat än för motorfordon. Bertil Bengtsson har också senare konstaterat att stängselgenombrott, som är det principiellt starkaste rättsskyddet för allemansrätten, inte kan möjliggöra passage för motortrafik.⁴

Utredningen om snöskotern 1969 framförde dock att den allmänna meningen torde vara att färd på snötäckt mark – med de förhållandevis lätta översnöfordonen – kunde jämföras med skidåkning såvitt avsåg färdselrätten.⁵ Även förarbetena till terrängkörningslagen påpekade att man vintertid kan ta sig fram med snöskoter utan att markägarens intressen skadas. Förarbetena konstaterade också att det var i viss mån oklart vad allemansrätten innebar för frågan om körning med terrängfordon.⁶

⁴ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet, SE/RA/324286, s. 4 i PM. Se även Sven-Gösta Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 3 uppl. 1988, s. 41 och 128 samt SOU 1993:51 s. 26.

⁵ SOU 1969:59 s. 15.

⁶ Prop. 1975/76:67 s. 34.

Senare uttalanden framhöll att allemansrätten inte ger något utrymme för motoriserade aktiviteter.⁷ Det nämndes också att snöskoterkörning inte alls ingick i allemansrätten.⁸

Bertil Bengtsson anförde sammanfattningsvis i sin promemoria 1992 att det visserligen gick att tänka sig oskadlig motortrafik med snöskoter på snötäckt mark, men att detta inte innebar att det fanns någon rätt för allmänheten att färdas på annans mark med motordrivna fordon, inte ens med snöskoter. Grundsatsen att allemansrätten inte gäller några motorfordon hade också varit länge erkänd i svensk rätt, framhöll han.⁹ Bertil Bengtsson har längre fram upprepat att snöskotertrafik inte faller under allemansrätten.¹⁰

Förarbetsuttalanden under 1990-talet angav att det inte finns någon positivt uttalad rättighet som kallas färdselrätt som kan läggas till grund för fri färd i naturen med terrängskoter. Inte heller allemansrätten har ansetts kunna utgöra grund för sådan trafik.¹¹ Också senare förarbetsuttalanden har framhållit att motoriserat friluftsliv inte ingår i allemansrätten och att terrängkörning felaktigt har förknippats med allemansrätten.¹²

Vissa uttalanden som har relaterat allemansrätten till terrängkörningslagen

I flera fall har uttalanden konstaterat att motordriven färd i terräng inte omfattas av allemansrätten och att sådan trafik också är förbjuden enligt terrängkörningslagen.¹³ Ibland formuleras det som att lagen endast undantagsvis tillåter körning i terräng.¹⁴ Åsa Åslund har anfört att snöskoterkörning faller in under terrängkörningslagens regler och att det tydligen inte är ett allemansrättsligt tillåtet sätt att ta väg över annans mark.¹⁵ I kommentaren till naturvårdslagen anfördes i detta sammanhang att allemansrättens regler fick betydelse för sådan körning som inte var förbjuden enligt terräng-

⁷ Se t.ex. SOU 1993:51 s. 26.

⁸ Se t.ex. Ds 1995:15 s. 32.

⁹ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet, SE/RA/324286, s. 4 i PM.

¹⁰ Bertil Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, 1996, s. 130 och 139.

¹¹ Prop. 1995/96:226 s. 22, 25 och 31.

¹² Prop. 2009/10:238 s. 22.

¹³ Se t.ex. SOU 1996:103 I s. 322 och prop. 2016/17:131 s. 39.

¹⁴ Se t.ex. Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 18, april 2019, s. 7:7.

¹⁵ Åsa Åslund, Allemansrätten och marknyttjande, ak.avh. 2008, s. 225.

körningslagen. Det hade dock dessförinnan konstaterats att allemansrätten traditionellt inte anses inbegripa körning med motorfordon i terräng.¹⁶

I doktrin har också uttalats att terrängkörningslagstiftningen begränsar möjligheten att allemansrättsligt nyttja naturen.¹⁷

Bertil Bengtsson har däremot förklarat att om terrängkörningslagen upphävdes skulle det ändå inte inträda en fri terrängkörningsrätt. En avkriminalisering kunde enbart utvidga allemansrätten i de fall utvidgningen var förenlig med sedvana.¹⁸

Reglering av allemansrätten

Allemansrättens innebörd har inte lagreglerats. I lagstiftningssammanhang har det i stället uttalats att en lagreglering skulle kunna rycka undan den sedvanerättsliga grunden för allemansrätten och på sikt medföra en oönskad inskränkning av rätten. Dessutom skulle det vara svårt att ange rättens innebörd generellt och exakt.¹⁹

Att allemansrätten förankrades i grundlagen var inte avsett att ge en längre gående rätt att nyttja naturen än vad som var accepterat vid tidpunkten för grundlagsändringen i mitten av 1990-talet.²⁰

Sedvanerättslig status

Allemansrätten anses grundad på sedvanerätt. För att en företeelse ska få status av sedvanerätt krävs att den utövats öppet, varit känd, någorlunda utbredd och av någorlunda varaktighet. Företeelsen ska också uppfattas som nödvändig, i betydelsen bindande. (Se avsnitt 6.4.)

Den tid som företeelsen ska ha varit utövad för att sedvanerättslig status ska kunna uppnås kan inte anges generellt. En utgångspunkt kan ändå vara den tid som Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2011 s. 109 har angett för etablering av rätt till vinterbete i en viss trakt, dvs. 90 år. Liksom domstolen har angett kan markägare hindra att sedvanerätt uppkommer genom att framföra tydliga och välgrundade

¹⁶ Sven-Gösta Jonzon m.fl., Naturvårdslagen, 3 uppl. 1988 s. 42.

¹⁷ Jfr t.ex. Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl. 2017, s. 212.

¹⁸ Bertil Bengtsson, Allemansrättsliga komplikationer, SvJT 1985 s. 425–453, på s. 431.

¹⁹ Se t.ex. prop. 1997/98:45 I s. 301 och prop. 1976:166 s. 92, jfr prop. 1993/94:117 s. 18 f.

²⁰ Prop. 1993/94:117 s. 19.

invändningar. När en sedvanerätt väl har etablerats kan protester däremot inte leda till att rätten upphör.

Det kan anmärkas att det, såvitt känt, saknas domstolsavgöranden med uttalanden om att motoriserad färd i terräng har blivit sedvanerätt.

Diskussion och slutsats

Vad innebär uttalandena i offentligt tryck m.m.?

Uttalanden om allemansrättens omfattning vad gäller motoriserad färd på land har varit mer eller mindre entydiga – sådan färd omfattas inte av allemansrätten. I offentligt tryck uttalades dock i slutet av 1960-talet att färd med lätta översnöfordon kunde jämföras med skidåkning. Dagens snöskotrar är däremot i många fall tyngre och har betydligt högre kapacitet än snöskotrar på 1960-talet, så dessa uttalanden framstår inte längre som aktuella. I offentligt tryck har också senare gjorts tydliga yttranden om att allemansrätten inte alls ger utrymme för motoriserade aktiviteter.

Vissa uttalanden i offentligt tryck och doktrin har relaterat allemansrättens innehåll till vad som är tillåtet enligt terrängkörningslagen. Sådana uttalanden lämnar utsagt vad som allemansrättsligt gäller i de fall terrängkörningslagstiftningen faktiskt ger utrymme för terrängkörning, som t.ex. vid snöskoterkörning utanför jord- och skogsbruksmark.²¹ Att snöskoterkörning förvisso kan tänkas ske utan skada på mark innebär dock enligt Bertil Bengtssons promemoria 1992 inte att en sådan aktivitet omfattas av allemansrätten. Det är också att märka att allemansrätten inte endast innebär att en aktivitet ska vara oskadlig, utan även att den inte ska störa fastighetsägaren. Även om snöskoterkörning alltså kan tänkas ske utan skada på marken kan den vara störande för omgivningen.²²

Av betydelse för frågan om motoriserad färd kan omfattas av allemansrätten är dessutom att stängselgenombrott faktiskt inte har tillåtits för sådan framfart.

Så som allemansrättens innehåll sammanfattningsvis har kommit till uttryck i offentligt tryck, doktrin och praxis kan rätten alltså inte

²¹ Jfr Torgny Håstad, Behövs reformer av allemansrätten?, i Allemansrätten i förändring, symposium 2012, s. 81–99, på s. 82 fotnot 2, och s. 97 f.

²² Jfr prop. 1997/98:45 I s. 301.

anses innefatta någon form av trafik med motordrivna fordon i terräng på land. Detta gäller även när färden är oskadlig för underliggande mark.

Har terrängkörning på land fått sedvanerättslig status?

Terrängkörning med motordrivna fordon har förekommit åtminstone sedan bilismens inträde. Barmarkskörningen har dock generellt sett varit förbjuden sedan början av 1970-talet och kan därför inte ha fått status av sedvanerätt.

Körning med snöskoter i snötäckt terräng medges ju med vissa undantag av terrängkörningslagen. Sådan körning förekommer också i allt större utsträckning, ofta utan fastighetsägarens uttryckliga medgivande.

Det har i utredningen framkommit att fastighetsägare – vilka generellt kan ha bättre förutsättningar att bedöma risken för skada än den enskilde skoterföraren – inte har accepterat utvecklingen med en ökad motoriserad färd.²³ Det har också kommit fram att det inte är ovanligt att markägare gör invändningar mot inrättande av allmän skoterled och att skälen för detta varierar. I utredningen har däremot även förekommit uppgift om att oskadlig snöskoterkörning kan ha blivit allmänt accepterad i Norrbottens län. Vid utredningens besök i Kiruna framfördes dock i stort sett samstämmigt uppfattningen att snöskoterkörning inte ingår i allemansrätten. Det var ändå många aktörer som framförde att snöskoterkörning trots detta borde kunna ske utan fastighetsägarens medgivande. Också i andra delar av åtminstone de norra delarna av landet tycks det vara en utbredd uppfattning att körning på snötäckt mark är oskadlig och kan ske utan fastighetsägarens medgivande. Även här är bilden dock inte enhetlig. Det finns uppgifter om att fastighetsägare i de norra delarna av landet inte har accepterat utvecklingen med en ökad skoterkörning på snötäckt mark utanför leder. Sådan körning kan däremot i större utsträckning ha skett på statligt ägd mark utan att väcka nämnvärda protester.

Bruket av snöskoterkörning och inställningen till sådan körning på olika håll i landet kan inte kartläggas utan betydande tolknings-

²³ Se bl.a. Naturvårdsverket, Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, 2014-06-05, NV-04173-13, s. 90 med hänvisningar.

svårigheter. Även utan ett försök till sådan kartläggning kan emellertid konstateras att snöskoterkörning, som endast pågått i större omfattning sedan slutet av 1960-talet, inte kan anses ha förekommit under så lång tidrymd som krävs för att en företeelse ska få sedvannerättslig status. Det kan också anmärkas att snöskoterkörning allmänt sett har blivit föremål för ett flertal utredningar efter terrängkörningslagens tillkomst på grund av bl.a. växande problem med skoterkörning i terräng. Utredningarna har presenterat varierande förslag i syfte att komma till rätta med de olägenheter som snöskoterkörningen har medfört.²⁴ Utvecklingen med en ökad snöskoterkörning på annans mark kan därför inte sägas ha varit fri från invändningar.

Mot denna samlade bakgrund kan inte heller snöskoterkörning anses ha fått status av sedvanerätt i någon del av landet.

Slutsats

Motordriven färd i terräng på land omfattas inte av allemansrätten av i dag. Detta gäller även om färdsele sker med t.ex. snöskoter i så pass snötäckt terräng att underlaget inte skadas eller riskerar att skadas.

Det sagda hindrar inte att det kan utvecklas ett bruk grannar emellan att ta passage med motordrivna fordon över varandras fastigheter för t.ex. nyttotransport. Denna företeelse ligger utanför vad som gäller för allmänhetens färdsele rätt enligt allemansrätten, jfr avsnitt 6.5.2.

8.3.3 Krävs fastighetsägarens medgivande för motordriven färd som inte är uttryckligen förbjuden?

Bedömning: Fastighetsägarens medgivande krävs för sådan körning med motordrivna fordon som medges enligt terrängkörningslagstiftningen.

²⁴ Se t.ex. SOU 1994:16, Ds 1994:36, SOU 1995:100, kap. 7, och Ds 1995:15.

Beaktande av olika uttalanden om medgivande

Enligt direktiven är det inte tydligt hur terrängkörningslagstiftningen ska tolkas i ljuset av att terrängkörning inte omfattas av allemansrätten samt att det rimligtvis krävs fastighetsägarens samtycke för terrängkörning på någon annans mark.²⁵

I avsnitt 6.3 finns en redogörelse för uttalanden som på olika sätt berör frågan om fastighetsägarens medgivande. Åsa Åslund konstaterade att då mark inte är allemansrättsligt tillgänglig krävs specifik reglering. Sådan reglering för tillgängliggörande av mark för friluftsliv finns i bl.a. avtalsrätten.²⁶ Nils Larsson och Stieg Synnergren angav att det i princip krävs avtal för att nyttja annans mark om nyttjandet går utöver vad som får göras enligt allemansrätten eller vad som är tillåtet enligt särskild lagstiftning. Författarna tillade att den som obehörigt nyttjar annans fastighet är skyldig att betala skadestånd såväl för den skada han gör som för nyttjandet i sig motsvarande en skälig upplåtelseavgift.²⁷

Miljöbalksutredningen uppmärksammade särskilt frågan om ett organiserande av friluftsliv kan ske med stöd av allemansrätten. I detta spörsmål uttalade utredningen att det inte gick att finna stöd för uppfattningen att arrangören behövde fastighetsägarens tillstånd för en verksamhet som inte medförde skada eller olägenhet.²⁸ Regeringen gjorde i den efterföljande propositionen samma uttalande i frågan om organiserat friluftsliv. I propositionen finns för övrigt också uttalandet att allemansrätten inte ger rätt att använda motorfordon på markområden.²⁹

Bertil Bengtsson hade dessförinnan framhållit att det, oberoende av terrängkörningslagen, inte utan markägarens samtycke fanns någon rätt till trafik med bil i terrängen.³⁰ Det kan också uppmärksammas att han även har uttalat att det inte finns någon ”allebilsrätt”

²⁵ Dir. 2018:29 s. 7.

²⁶ Åsa Åslund, *Gemensam användning av skog och mark*, 2017, s. 45, 50 och 69.

²⁷ Nils Larsson och Stieg Synnergren, *Arrende- och andra nyttjanderättsavtal i praktiken*, 4 uppl. 2015, s. 45.

²⁸ SOU 1996:103 I s. 322. Frågan behandlades för övrigt strax därefter i rättsfallet NJA 1996 s. 495, vari Högsta domstolen bl.a. uttalade att det inte finns något hinder mot att allemansrätten utnyttjas kommersiellt. I fallet hade emellertid det kollektiva nyttjandet genom arrangören lett till skador och olägenheter som gick utöver vad fastighetsägaren hade varit tvungen att tåla på grund av allemansrätten.

²⁹ Prop. 1997/98:45 I s. 302.

³⁰ Bertil Bengtsson, PM Buller i naturen, april 1992, Riksarkivet SE/RA/324286, s. 4 i PM.

och i detta sammanhang hänvisat till 12 kap. 4 § brottsbalken om tagande av olovlig väg. Han har här tillagt att paragrafen anses innebära att bara trafik som är klart oskadlig för marken är tillåten utan markägarens tillstånd – något som han anger kan få betydelse för sådan trafik som terrängkörningslagen tillåter, t.ex. med snöskoter.³¹ Detta senare uttalande rör dock vad som gäller enligt straffrätten och bör knappast i sig kunna läggas till grund för att det skulle finnas någon allmän rätt till oskadlig snöskoterkörning.

Uttalandena i offentligt tryck och i den juridiska litteraturen ligger i stället i linje med vad som också har framhållits i direktiven angående fastighetsägarens samtycke för aktiviteter utanför det allemansrättsliga området. Vad som anfördes i lagstiftningsärendet kring miljöbalken rörde däremot frågan om aktiviteter vilka i sig låg inom allemansrättens ram, men där det kollektiva nyttjandet har skett utan att fastighetsägaren fått del av vinsten från verksamheten eller ens har tillåtit den.

Dessa uttalanden kan jämföras med vad som i andra sammanhang har anförts gällande aktiviteter som går utöver allemansrättens gränser. I kommentaren till miljöbalken har framhållits att längre uppställningar av husvagnar, t.ex. över en natt, troligen kräver markägarens tillstånd. Förmodligen skulle ägarens samtycke behövas också för att behålla enkla kojor och liknande. I kommentaren har angetts att vad som här blir avgörande är mindre markägarens intresse av hemfrid än skyddet för hans äganderätt.³²

Vidare diskussion och slutsats

Uttalandena i frågor som berör fastighetsägarens medgivande ger stöd för slutsatsen att ett sådant nyttjande av fastighet som kommer i fråga för terrängkörning kräver ett medgivande i den utsträckning som nyttjandet går utöver vad som är tillåtet enligt allemansrätten.

Det kan argumenteras för att en enstaka färd med t.ex. snöskoter inte är att se som ett faktiskt nyttjande av en fastighet i den mån färden är helt momentan och sker på ett snötäcke som är så pass tjockt att underliggande mark eller växtlighet vare sig direkt eller

³¹ Bertil Bengtsson, *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004, s. 38.

³² Bertil Bengtsson m.fl., *Miljöbalken*, suppl. 18, april 2019, s. 7:7.

indirekt kan påverkas alls. Samtidigt ska färden inte störa eller ge upphov till någon annan olägenhet.

Det går emellertid inte att bygga en generell slutsats om vad som krävs i frågan om fastighetsägarens medgivande på en situation som är i det närmaste teoretisk och inte kan sägas vara representativ för vad snöskoterkörning kan ge upphov till i fråga om framför allt olägenheter i form av t.ex. buller och avgasutsläpp, men även skador på mark och vegetation. Ett snötäcke som packas hårt av en skoterfärd kan t.ex. ge upphov till indirekta skador på underliggande vegetation genom isbildning och försenad islossning.

För att förtydliga vad som gäller för körning på annans mark får utredningen därför konstatera att fastighetsägarens medgivande krävs för sådan körning med motordrivet fordon som medges enligt terrängkörningslagstiftningen. Fastighetsägarens medgivande krävs då t.ex. vid körning med snöskoter på snötäckt mark, utanför jord- och skogsbruksområden.

Som tidigare konstaterats hindrar slutsatsen inte att det kan utvecklas ett bruk grannar emellan att ta passage med motordrivet fordon över varandras fastigheter, t.ex. för nyttotransport. Denna företeelse ligger ju utanför vad som gäller för allmänhetens färdselrätt enligt allemansrätten, jfr avsnitt 6.5.2.

Terrängkörning med stöd av en viss undantagsregel eller dispens enligt terrängkörningslagstiftningen utesluter inte att det i vissa fall ändå kan finnas ett krav på medgivande från fastighetsägaren.

8.3.4 Dagens terrängkörningslagstiftning

Allemansrätten och dagens terrängkörningslag

I förarbetena till terrängkörningslagen diskuterades om det i lagen borde införas ett generellt förbud mot terrängkörning. Ett sådant förbud ansågs emellertid inte nödvändigt, annat än för barmarkskörning. Samtidigt framhöll förarbetena att lagstiftningen inte avsåg att reglera allemansrättsliga frågor. Lagen skulle enbart innehålla offentligrättsliga regler och därför borde inte regler om medgivande från markägare tas med. Bestämmelserna i lagen var tänkta att skydda främst allmänna intressen.³³

³³ Prop. 1975/76:67 s. 31 ff. och prop. 1995/96:226 s. 34.

Även den tillfälliga terrängkörningslagen i början av 1970-talet förestavades av allmänna intressen. I förarbetena angavs också att allemansrätten var av civilrättslig natur eftersom den berörde markägarens privata intressen. Terrängkörningslagen borde därför inte reglera allemansrättsliga frågor.³⁴

Genom att nuvarande terrängkörningslagstiftning skyddar allmänna intressen riktar den sig även till markens ägare eller brukare. Markägaren disponerar således inte över de terrängkörningsförbud som regleras i lagen och kan inte ge sitt medgivande till sådan körning. Att frågan om medgivande inte är relevant för tillämpningen av terrängkörningslagen illustreras också av rättsfallet RH 1982:76, där avsaknaden av tillstånd för den aktuella terrängkörningen inte innebar någon överträdelse av lagen.

Terrängkörningslagstiftningen ger alltså inte besked om fastighetsägarens medgivande behövs för körning som inte är förbjuden enligt lagen. Det framstår därför inte som korrekt att framställa det som att terrängkörningslagen ger ”rätt” till viss körning, t.ex. körning på snötäckt mark, utanför jord- och skogsbruks- samt regleringsområden. I stället kan det anges att lagen ”medger” eller ”ger utrymme för” sådan körning.

Som konstaterats i föregående avsnitt omfattar allemansrätten inte motordriven färd av något slag i terräng på land. Därmed blir frågan om rätt till sådan körning, som medges enligt terrängkörningslagstiftningen, beroende av om fastighetsägaren har gett sitt medgivande.

Tolkningssvårigheter

Genom att terrängkörningslagen förbjuder viss terrängkörning, men ger utrymme för annan körning, är det lätt att dra slutsatsen att det faktiskt finns en rätt att – utan fastighetsägarens medgivande – köra på sådant sätt som inte uttryckligen är förbjudet i lagen.

I utredningen har framkommit uppgifter från flera håll om att utformningen av terrängkörningslagen har lett till uppfattningen att det som inte förbjuds av lagen är allemansrättsligt tillåtet. Även oberoende av lagens utformning finns det en utbredd missuppfatt-

³⁴ Prop. 1972:99 s. 18 ff.

ning om att motoriserad färd i terrängen omfattas av allemansrätten.³⁵ Som konstaterats har det däremot också framkommit uppfattningen att allemansrätten visserligen inte omfattar snöskoterkörning, men att fastighetsägaren ändå inte behöver tillfrågas vid sådan körning.

Redan vid beredningen av terrängkörningslagen framfördes farhågor om att lagstiftningens utformning kunde leda till att allmänheten felaktigt fick uppfattningen att motordriven färd var allemansrättsligt tillåten i den utsträckning som den inte var uttryckligen förbjuden.³⁶ Senare utredningar har också framfört att lagstiftningen har haft en stor indirekt betydelse för utvecklingen av fritidsåkningen med snöskoter. Oklarheten om allemansrättens gränser har även ansetts bidra till en svag efterlevnad av förbud i de fall det faktiskt har införts begränsningar.³⁷

Behov av ett tydliggörande

Från fastighetsägarehåll har framhållits att den nuvarande regleringen har lett till en omfattande snöskoterkörning som orsakar inte obetydliga skador på bl.a. produktiv jordbruksmark. Många fastighetsägare uppfattar att de i dag inte har möjlighet att förhindra skadlig körning och att det är meningslöst att anmäla till polisen eller myndighet när skoterkörning utanför led innebär skador på deras egendom eller i vart fall risk för skada. Det efterfrågas ett tydliggörande av att fastighetsägaren får bestämma omfattningen av en fri skoterkörning.

Snöskoterklubbar har under lång tid diskuterat frågan utan att kunna ge tydligt besked till sina medlemmar och allmänheten om hur man ska förhålla sig till fastighetsägaren. Naturvårdsverket och Nationella Snöskoterrådet har tagit fram viss information i frågan, men har ansett att frågan behöver ett klargörande. Även myndigheter, kommuner och organisationer har uttryckt en osäkerhet i frågan och efterfrågat vägledning.

De synpunkter som har lämnats av företrädare för både allmänna och enskilda intressen visar att det finns ett behov av att tydliggöra

³⁵ Se t.ex. Naturvårdsverket, Förslag till en strategi för miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö, 2014-06-05, NV-04173-13, s. 91.

³⁶ Prop. 1975/76:67 s. 20 f.

³⁷ Se t.ex. SOU 1995:100 s. 46 och Ds 1995:15 s. 21 ff., 40 ff. och 61.

vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i någon författning.

Det kan hävdas att oskadlig snöskoterkörning utanför led tillhör ett oreglerat område som även fortsättningsvis bör vara oreglerat. En sådan inställning kan baseras på att det oreglerade området är godtagbart med utgångspunkt i gällande strafflagstiftning och möjligheten för fastighetsägare att väcka talan om skadestånd enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Något tydliggörande av vad som gäller för snöskoterkörning på annans mark skulle därför inte behövas.

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. Med hänsyn till utvecklingen på området, med en ökad körning utanför led och med allt kraftfullare fordon, skulle det sannolikt bli ökade konflikter mellan främst skoteråkare som kör ovarsamt och fastighetsägare som motsätter sig körningen. En fortsatt osäkerhet i frågan skulle inte minst ha en negativ påverkan på markägare som drabbas av skada. Utredningen visar att skador uppkommer på mark, trots att många kör snöskoter på ett hänsynsfullt sätt. Nuvarande reglering innebär att fastighetsägare i praktiken har mycket små möjligheter att förhindra att skador uppkommer eller få ersättning för de skador som faktiskt uppstår.

Mot bakgrund av det anförda finns det därför, vilket också anges i direktiven, skäl att förtydliga frågan.

8.3.5 Vad bör en ny terrängkörningslag reglera i fråga om fastighetsägarens medgivande?

Bedömning: En ny terrängkörningslag bör fortsatt tillgodose huvudsakligen allmänna intressen. Därför bör lagen inte uttryckligen ange att fastighetsägares medgivande krävs för sådan motor-driven färd i terräng på land som inte är förbjuden i lagen.

Förslag: Lantmäteriet eller Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram en vägledning i frågan om medgivande från fastighetsägare m.fl.

Inledning

Frågan om fastighetsägarens medgivande får främst betydelse i situationer då lagstiftningen medger terrängkörning. Inför en ny terrängkörningslagstiftning uppkommer huvudsakligen följande frågor. Ska det över huvud taget finnas något krav på medgivande eller ska det finnas en positivt uttalad rätt att köra på snötäckt mark, oavsett fastighetsägarens inställning? Om det fortsatt ska finnas ett krav på medgivande, ska kravet komma till uttryck i lagen eller – som i dag – lämnas utanför lagstiftningen? Om ett krav införs i lagen, i vilka situationer ska fastighetsägarens medgivande sakna betydelse? Det uppkommer även frågor om hur ett medgivande kan lämnas och om hur information om medgivande kan inhämtas.

Av relevans för dessa frågeställningar är den enskilde fastighetsägarens egendomsskydd och vad som är möjliga inskränkningar i denna grundläggande rättighet. För att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara acceptabelt från lagstiftarens sida ska ingreppet sammanfattningsvis berättigas av angelägna allmänna intressen samt vara proportionerligt. (Se avsnitt 6.6.)

Skador på grund av snöskoterkörning utanför led

Vid bedömningen av vad som bör gälla för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i någon författning finns det skäl att beakta de skador som uppkommer på grund av snöskoterkörningen.

Utredningen visar att en övervägande del av snöskoterkörningen utanför led inte orsakar skador eller mer betydande störningar. Fler-talet snöskoteråkare använder snöskoterleder för transporter och kör i övrigt på ett hänsynsfullt sätt. Samtidigt innebär en inte obetydlig del av snöskoterkörningen utanför led att det uppkommer skador på mark och miljö. Både Naturvårdsverkets rapport och en enkätundersökning från Lantbrukarnas Riksförbund ger stöd för att, trots att många kör på ett hänsynsfullt sätt, skador uppkommer på enskilt ägd mark. Utvecklingen av fordonen har gjort att många snöskotrar numera är kraftfulla, smidiga och har förmåga att ta sig allt längre ut i en terräng med djup och lös snö. Den fria körningen i kuperad terräng har växt i omfattning och gjort att buller och utsläpp före-

kommer i allt större områden och därmed kommer i konflikt med andra intressen.

En situation utan krav på medgivande – en positivt uttalad rätt till fri färd på snötäckta markområden?

Egendomsskyddet innebär i grunden en exklusiv rätt för ägaren att utnyttja sin egendom. Att från lagstiftarens sida tillåta andra än fastighetsägaren att färdas med motordrivet fordon på en fastighet, utan medgivande, skulle innebära en rättighetsinskränkning som går utöver allemansrätten. Det gäller även om körningen inte skulle kunna skada marken, vilket kan vara fallet vid väl snötäckt terräng, och även om inte fastighetsägaren själv skulle hindras från att köra i terrängen.³⁸ Körning med en kraftfull, miljöpåverkande snöskoter på annans mark måste anses innebära ett förfogande över marken som berör egendomsintresset, även om körningen sker varsamt på snötäckt mark. Skoterkörning sker i dag i sådan omfattning och på ett sådant sätt att den alltså får anses komma i konflikt med enskilda markägares rätt att kunna skydda sin egendom.

För att en inskränkning i egendomsskyddet ska kunna ske krävs att den tillgodoser angelägna allmänna intressen. Sådana intressen kan motiveras av naturvård och miljöskydd. Eftersom barmarkskörning med motordrivet fordon generellt sett kan orsaka betydande skador på mark och vegetation kan det av naturvårdsskäl vara berättigat att låta sådan terrängkörning – som inte gäller körning för vissa nyttoändamål – vara otillåten.³⁹

Även möjligheten att ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv har beskrivits som ett angeläget allmänt intresse i förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen.⁴⁰ Viss snöskoterkörning är otvivelaktigt av stor betydelse för allmänhetens tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Det ska däremot även beaktas att snöskoterkörning kan verka i motsatt riktning genom att utgöra ett störande inslag för andra personer som utövar friluftsliv. Oavsett i vilken grad snöskoterkörningen totalt sett bidrar till rekreation och friluftsliv går det inte att bortse från att snöskoterkörning generellt sett inte kan sägas vara nödvändig för

³⁸ Jfr *Banér v. Sweden*, no. 11763/85, Commission decision of 9 March 1989, DR 60-A, p. 128.

³⁹ Jfr prop. 1975/76:67 s. 34 ff. och prop. 1992/93:32 s. 126 ff.

⁴⁰ Prop. 1993/94:117 s. 48.

allmänhetens tillgång till naturen för friluftaktiviteter och rekreation. Det går att ta sig ut i naturen på andra sätt, t.ex. genom motor-driven transport på väg och genom färd som är allemansrättsligt tillåten, som bl.a. skidåkning och fotvandring. I utredningen har ju också framkommit att det kan finnas risk för skador på mark och växtlighet även vid motordriven körning i snötäckt terräng, vilket ofta kan vara svårt för den enskilde skoterföraren att överblicka. Denna aspekt har betydelse både för allmänna naturvårdsintressen och enskilda intressen.

Mot denna bakgrund framstår en lagstiftad, oinskränkt rätt att nyttja annans fastighet för motordriven körning i snötäckt terräng som ett oproportionerligt intrång i fastighetsägarens egendoms-skydd.

Det kan visserligen inte uteslutas att en fri körning i snötäckt terräng skulle kunna omfattas av regeln om hänsyn i grannelags-rätten, även när annans fastighet nyttjas helt tillfälligt av andra än grannar (se avsnitt 6.5). Denna reglering kan emellertid inte anses utgöra ett tillräckligt skydd för äganderätten.

Slutsatsen är att det inte framstår som rimligt att ändra de förut-sättningar som gäller i dag och generellt utöka möjligheten att, utan fastighetsägarens medgivande, köra i terräng på land i de situationer som medges enligt dagens terrängkörningslagstiftning. En positivt uttalad rättighet att köra fritt i snötäckt terräng kan därför inte inrättas. Sådan snöskoterkörning som på många håll sker i dag utan fastighetsägarens medgivande kan alltså inte få rättslig acceptans, även om den i praktiken är svår att hindra.

Kravet på medgivande – lagreglering eller ej?

Frågeställningen

I föregående avsnitt har konstaterats att det alltså bör finnas ett krav på medgivande från fastighetsägare i de situationer som dagens terrängkörningslagstiftning medger terrängkörning. Frågan är då om detta krav på medgivande bör komma till uttryck i en ny lag eller om lagen inte ska reglera denna fråga, vilket är fallet i dag.

Utan uttrycklig lagreglering

Dagens terrängkörningslagstiftning syftar till att skydda allmänna intressen. Frågor gällande fastighetsägarens medgivande har därför lämnats utanför terrängkörningslagen. Genom att hålla denna fråga utanför lagen har allemansrättens omfattning kunnat förbli outtalad. På så vis kan det heller inte uppfattas som att den sedvanerättsliga grunden för allemansrätten rycks undan.

En ny terrängkörningslag skulle alltjämt kunna hålla frågan om fastighetsägarens medgivande oreglerad i lagtexten. I stället skulle det i lagstiftningsärendet kunna klargöras att lagen inte innebär att fastighetsägarens medgivande saknar betydelse i situationer då lagen ger utrymme för viss körning. Alternativt skulle det kunna klargöras att fastighetsägarens medgivande krävs i situationer där lagen medger terrängkörning. Upplýsningar om detta förhållande skulle också kunna spridas genom t.ex. myndigheters hemsidor och annat informationsmaterial.

En annan möjlighet är att lagen inledningsvis skulle kunna ange att den inte avser att reglera allemansrättsliga frågor, vilket inkluderar frågan om fastighetsägarens medgivande skulle krävas för viss körning.

Med en utformning enligt något av dessa alternativ skulle lagen alltjämt vara inriktad på att tillvarata huvudsakligen allmänna intressen. Det skulle möjligen också vara lättare att få en överblick över vad som är otillåtet för fastighetsägaren själv.

En nackdel med en fortsatt ordning där frågan om medgivande lämnas utanför lagregleringen är den uppenbara risken för missuppfattningar som en sådan reglering för med sig angående rätten till motordriven färd på annans mark (se angående tolkningssvårigheter i avsnitt 8.3.4). En möjlig följd av detta är att framför allt sådan snöskoterkörning som kräver medgivande fortsätter att öka i omfattning till ohållbara nivåer i fler områden än i dag. Fastighetsägaren skulle heller inte ha det stöd i författning som eventuellt kan behövas för att hindra terrängkörning som inte har fått medgivande.

Med lagreglering

Om ett krav på fastighetsägarens medgivande förs in i terrängkörningslagen, skulle lagen reglera inte huvudsakligen allmänna intressen, utan även enskilda. En fördel skulle vara att lagens uttryck, till skillnad från i dag, kommer i linje med vad som är allemansrättsligt tillåtet i fråga om motordriven färd på land. På så vis skulle en lagreglering kunna sägas innebära en kodifiering av gällande rätt. Även om alltså ett sådant förslag inte i grunden berör allemansrätten kan det ändå uppfattas som att en del av allemansrätten faktiskt blir lagreglerad, vilket inte har ansetts önskvärt. Som ett skäl mot lagreglering kan också hävdas att en reglering kan innebära att allemansrätten hindras i sin vidare utveckling såvitt gäller motor-driven färd.

En svårighet med lagreglering kan vara hur lagens krav på fastighetsägarens inställning skulle hanteras i praktiken. Detta gäller särskilt i situationer då terrängkörningen planeras över ett flertal fastigheter med olika ägare eller ägarstrukturer. Likaså kan det finnas frågeställningar kring om det enbart är fastighetsägarens medgivande som behöver inhämtas eller om kravet även ska omfatta medgivande från nyttjanderättshavare, vars rättigheter också kan omfattas av egendomsskyddet. Dessa svårigheter är i och för sig till stor del redan för handen eftersom kravet på medgivande får anses finnas även utan en lagreglering. Inte desto mindre skulle det uppstå tillämpnings- och avgränsningssvårigheter vid en straffrättslig reglering, vilken skulle få större anknytning till enskilda intressen.

Den största nyttan med att föra in medgivandefrågan i terrängkörningslagen skulle vara tydliggörandet av villkoren för terrängkörning. En läsare av lagtexten skulle då förhoppningsvis vare sig behöva gå vidare till undersökning av förarbeten, sedvanerätt eller andra uttalanden om allemansrättens gränser för att få klarhet i när fastighetsägarens medgivande krävs för körningen. På viss sikt skulle det även kunna tänkas att ett tydliggörande i lagtext kunde få påverkan på inställningen till motordriven terrängkörning på annans mark, med minskade markskador och andra olägenheter som följd.⁴¹

I detta sammanhang kan märkas att det enligt den finländska lagstiftningen krävs tillstånd av markägaren eller markinnehavaren för

⁴¹ Jfr t.ex. Torgny Håstad, Behövs reformer av allemansrätten?, i *Allemansrätten i förändring*, symposium 2012, s. 81–99, på s. 85.

att färdas med, stanna eller parkera motordrivna fordon på markområden i terräng (se avsnitt 4.1.3). 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.

Slutsats

En lagreglering av kravet på fastighetsägarens medgivande skulle tydliggöra vad som gäller vid körning på annans mark om frågan inte i övrigt är särskilt reglerad i lag eller annan författning. En sådan lagreglering skulle dock innebära att terrängkörningslagstiftningen skulle få ett väsentligt ändrat innehåll jämfört med i dag genom en betoning på enskilda intressen, utöver de allmänna intressen som bär upp dagens lagstiftning. De straffrättsliga bestämmelserna i lagen skulle få knytas även till enskilda intressen. Detta skulle leda till avgränsnings- och tillämpningssvårigheter ur ett straffrättsligt perspektiv, t.ex. i frågan om vem eller vilka som är fastighetsägare och vilka andra rättighetshavare som är berörda.

Sammantaget har det inte framkommit tillräckliga skäl för en så betydande ändring av lagstiftningens syfte som ett lagreglerat krav på medgivande skulle innebära. Vid denna bedömning beaktas de konsekvenser ett lagreglerat krav kan få för snöskoterkörning utanför led. Enligt direktiven ska utredningens förslag även ta hänsyn till bl.a. orsbors behov av att kunna köra med motordrivna fordon i terräng. För boende i stora delar av landet har det blivit viktigt att kunna använda snöskoter för vinteraktiviteter, såsom utflykter, fiske och annat friluftsliv. Detta kan förklara att det sammantaget framkommit endast ett svagt stöd för ett generellt förbud mot den s.k. fria snöskoterkörningen. Enligt utredningens mening är det svårt att förena ett önskemål om att bl.a. orsbor ska ha möjlighet till fri snöskoterkörning med att i själva lagen kräva fastighetsägarens medgivande. Det finns farhågor för att ett sådant lagkrav, som knyts till en straffbestämmelse, i praktiken skulle innebära ett hinder mot fri snöskoterkörning. En straffbestämmelse skulle visserligen behöva vara begränsad till skadlig snöskoterkörning. Men det är många gånger svårt för en enskild skoterförare att avgöra om körningen är skadlig

eller inte. Redan risken för att bli anmäld till polis kan vara avhållande för den enskilde. Ett lagreglerat krav på fastighetsägarens medgivande framstår därför inte som lämpligt med hänsyn till de konsekvenser det kan få för bl.a. ortsbornas behov av att kunna köra med motordrivna fordon i terräng. Det tydliggörande som görs i frågan i avsnitt 8.3.3 bedöms vara tillräckligt för att ge fastighetsägare stöd för att kunna begränsa snöskoterkörning som kan skada marken eller annars inte är önskvärd.

En ny lag bör alltså fortsatt tillgodose huvudsakligen allmänna intressen (se även avsnitt 8.1.3). Det föreslås således inte någon reglering i lag av kravet på fastighetsägarens medgivande vid körning på annans mark.

Utredningen har ovan bedömt att motordriven färdsel i terräng på land inte omfattas av allemansrätten av i dag och att detta gäller även om färdseln sker med t.ex. snöskoter i så pass snötäckt terräng att underlaget inte skadas eller riskerar att skadas. En slutsats av detta är att fastighetsägarens tillåtelse krävs för sådan körning med motordrivna fordon som medges enligt terrängkörningslagstiftningen. Det behövs information kring dessa frågor så att allmänhet, fastighetsägare, kommuner, myndigheter och organisationer får ökad kunskap om bl.a. när ett medgivande behövs vid körning på annans mark. En central myndighet bör få i uppdrag att ta fram en ny vägledning i frågan. Ett sådant uppdrag bör kunna läggas på Naturvårdsverket, som är central tillsynsmyndighet med särskild kompetens i frågor om terrängkörning. Ett alternativ till detta är Lantmäteriet, som har särskild kompetens i de fastighetsrättsliga frågor som ingår i ett sådant uppdrag.

I detta sammanhang kan det anmärkas att lagstiftningen generellt sett även fortsättningsvis kommer att innehålla begränsningar i fråga om skadlig snöskoterkörning genom straffbestämmelser och möjligheter att väcka talan om t.ex. skadestånd eller fastställelse av visst rättsförhållande.⁴²

⁴² Jfr NJA 1996 s. 495.

8.3.6 Närmare om kravet på medgivande

Bedömning: Medgivande till terrängkörning som inte är förbjuden i lag kan behöva inhämtas även från annan än fastighetsägaren, dvs. från annan särskild rättighetshavare vars rättighet påverkas menligt av terrängkörningen.

Det kan inte generellt anges på vilket sätt medgivande bör inhämtas från fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare, utan man är hänvisad till allmänna avtalsrättsliga principer.

Medgivande från annan än fastighetsägaren

Även andra än fastighetsägaren kan ha fastighetsanknutna rättigheter. Viss terrängkörning kan därför kräva medgivande även från sådan nyttjanderättshavare vars rättigheter kan påverkas av terrängkörningen, t.ex. samer med renskötselrätt.

Det kan inte generellt förutses vilka särskilda rättighetshavare som kan komma att påverkas av viss terrängkörning eller viss skoterled. Inte heller kan begreppet särskilda rättighetshavare ges en mer exakt innebörd i det sammanhang som rör terrängkörning. Sådana överväganden får göras i det enskilda fallet med ledning av hur begreppet har definierats på andra områden. I sista hand får frågan avgöras i rättstillämpningen.

Vilken påverkan som terrängkörningen har på särskilda rättighetshavares intressen kan komma att bero av rättighetens natur, geografiska förhållanden och hur pass intensiv och frekvent körning som avses. En helt kortvarig körning i snötäckt terräng kan t.ex. inte ha samma inverkan på intresset hos innehavare av annan särskild rätt som ett anläggande av en hel skoterled kan ha.

Sammanfattningsvis bör medgivande från annan särskild rättighetshavare inhämtas i den mån terrängkörningen kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

Medgivande kan inte förutsättas

Kan det förutsättas att en fastighetsägare medger terrängkörning om han eller hon inte har gett till känna något förbud? I denna fråga kan förhållandena jämföras med vad som gäller för motortrafik på enskild väg.

I 10 kap. 10 § trafikförordningen (1998:1276) anges att ägaren av enskild väg får utmärka förbud mot trafik med motordrivna fordon på vägen genom vägmärke eller annat tydligt sätt. Av detta lagrum följer att ägaren inte kan förbjuda t.ex. cykeltrafik eller ridning. Vidare innebär lagrummet att ägaren av enskild väg medger färd med motortrafik på vägen, vilket inte omfattas av allemansrätten, ifall han eller hon inte vidtar någon aktiv åtgärd för att ge till känna ett förbud. Åtgärder för att utmärka förbud kan t.ex. vara att sätta upp en skylt om att motortrafik är otillåten eller genom att sätta en bom över vägen. Enskilda vägar för vilka utgår statsbidrag i form av årliga driftbidrag ska emellertid hållas öppna för trafik.⁴³

Förhållandena för motordriven trafik på enskild väg skiljer sig däremot från vad som gäller för terrängkörning. Risken för skada på underlaget är avsevärt större vid motordriven färd i terräng än på väg. Dessutom borde det i många fall vara betydligt svårare för en fastighetsägare att märka ut förbud mot terrängkörning på en större fastighet än på en väg. Till skillnad från terräng är en väg också till sin natur sådan att den inbjuder till färd. En utomstående kan heller inte se skillnad på en väg som får statsbidrag och en som inte får det.

Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att en ägare av enskild väg särskilt måste markera att motordriven trafik inte är tillåten på vägen. De skillnader som föreligger mellan färd på väg och i terräng innebär däremot att fastighetsägaren inte kan förutsättas samtycka till terrängkörning om han eller hon har underlåtit att ge till känna ett förbud.

Jämförelsen med enskild väg är däremot gångbar vad gäller enskild skoterled. Ägaren av en enskild skoterled får anses samtycka till färd med skotertrafik på leden ifall han eller hon inte vidtar någon aktiv åtgärd för att ge till känna ett förbud, t.ex. genom att sätta upp en skylt.

⁴³ Se 1 och 27 §§ förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning.

Former för medgivande och information

Formerna för medgivande kan inte närmare anges

Liksom för avtal i allmänhet kan en överenskommelse om att få färdas med motordrivet fordon på annans fastighet ingås på flera olika sätt. Det kan inte närmare anges vilka former för fastighetsägarens medgivande som kan krävas. I stället får allmänna avtalsrättsliga principer ge vägledning i frågan om det finns en godtagbar överenskommelse om terrängkörning. För frågan om vem som ska ingå avtal för fastighetsägare som utgörs av en eller flera juridiska personer blir sedvanliga associationsrättsliga överväganden aktuella. Det kan anmärkas att ett medgivande alltså är ett civilrättsligt spörsmål och att en statlig fastighetsägare därför lämnar sitt medgivande i sin egenskap av fastighetsägare. Någon myndighetsutövning är det i sådana fall inte fråga om.

Generellt sett kan avtal ingås bl.a. muntligen, skriftligen, genom s.k. realhandlande eller konkludent handlande (t.ex. då en parts aktiva handlande tyst kommunicerar att parten anser sig bunden av avtalet) och i vissa fall genom passivitet. Formerna för överenskommelser om terrängkörning kan alltså inte särskilt anvisas. Detta gäller särskilt eftersom behoven av och förutsättningarna för terrängkörning kan vara av högst skiftande karaktär i olika delar av landet och även i olika delar av en och samma kommun. Förmågan hos människor att komma överens i frågor om terrängkörning ska heller inte underskattas, vilket också kommer till uttryck genom t.ex. de många avtal om snöskoterkörning på annans mark som redan nu förekommer. I sista hand får frågan om det finns en giltig överenskommelse om en viss terrängkörning avgöras i rättstillämpningen. Naturvårdsverket kan också t.ex. i sin handbok om terrängkörning ge vägledning om lämpliga former för inhämtande av fastighetsägarens medgivande.

Medgivande för snöskoterkörning på befintliga leder och särskilt utpekade områden

I landet finns ett mycket stort antal allmänna och enskilda leder som används för snöskoterkörning. Många leder har funnits under lång tid, medan andra leder har tillkommit på senare tid. För inrättande av allmänna skoterleder krävs redan i dag medgivande av berörd

markägare. Snöskoterkörning på en allmän skoterled kräver inte markägarens medgivande. Utredningens uttalanden innebär inte någon förändring av möjligheten att även i fortsättningen använda allmänna snöskoterleder för snöskoterkörning.

En stor del av snöskoterkörningen sker i dag på enskilda leder. Det har inte funnits anledning att undersöka hur stor del av denna körning som har stöd i fastighetsägarens medgivande. Under utredningen har det i allmänhet framhållits att många fastighetsägare inte har några invändningar mot snöskoterkörning som sker på ett ansvarsfullt sätt inom de ramar som nuvarande lagstiftning medger. Men 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.

Tydliggörandet av kravet på fastighetsägarens medgivande innebär ingen förändring i de många fall som fastighetsägare har medgett att allmänheten kör med snöskoter på enskilda leder. Det förtydligande som görs medför alltså inte att fastighetsägaren behöver ta ställning i frågan om medgivande på nytt. För en enskild led som är etablerad sedan flera år tillbaka kan en enskild snöskoterförare utgå från att leden får användas, om det inte har framkommit att fastighetsägaren har motsatt sig detta genom t.ex. skyltning. En sådan utgångspunkt är rimlig i framför allt ett lokalt perspektiv där ortsbor sedan lång tid tillbaka har använt snöskoterkörning för att åka till en sjö för vinterfiske eller på annat sätt underlätta ett rikt friluftsliv. Snöskoterföraren behöver alltså i dessa fall normalt inte kontakta fastighetsägaren.

Om en enskild led relativt nyligen har inrättats i direkt anslutning till en allmän led och markerats i terrängen, kan det i regel också antas att fastighetsägaren har medgett att leden används av allmänheten.

För ett snöskoterspår som inte har varit etablerat tidigare vintersäsonger och som inte har markerats i terrängen, kan en snöskoterförare inte utgå från att det är en enskild led som får användas. Snöskoterföraren behöver i ett sådant fall kontakta fastighetsägaren och fråga om ett medgivande lämnas. Detta krävs även om snöskoterspåret redan har använts flera gånger och därför kan ge intryck av att vara en enskild snöskoterled.

Medgivande för snöskoterkörning utanför befintliga leder och särskilt utpekade områden

En betydande del av snöskoterkörningen sker i dag fritt på mark som ägs av det allmänna eller av enskild, dvs. utanför leder och särskilt utpekade friåkningsområden. Utredningen ger stöd för att denna friåkning utgör en ökande del av snöskoterkörningen. Det har samband med att nya terrängmotorfordon har fått högre kapacitet och därmed kan färdas i allt mer oländig terräng och även längre bort.

Utredningen ger visst stöd för att många fastighetsägare accepterar snöskoterkörning som sker på ett ansvarsfullt sätt utanför leder inom de ramar som nuvarande lagstiftning medger. En sådan inställning förefaller vanlig framför allt i ett lokalt perspektiv där ortsbor sedan lång tid tillbaka har använt snöskoterkörning för att underlätta för friluftsliv. Men det har också framhållits att en del fastighetsägare motsätter sig sådan snöskoterkörning med hänsyn till bl.a. risken för skador på skogs- och jordbruksmark.

Det finns en viktig skillnad mellan körning på en snöskoterled som inrättats med fastighetsägarens medgivande och körning utanför en sådan led. Leden innebär att transporterna kanaliseras till ett avgränsat markområde och ger fastighetsägaren kontroll över vilken mark som används för transporterna.

För en enskild snöskoterförare som inte har haft kontakt med fastighetsägaren måste det vara svårt att veta om körning utanför led medges av fastighetsägaren. Det är inte rimligt att i normalfallet utgå från att fastighetsägaren accepterar att allmänheten under olika tider fritt använder olika markområden för friluftssändamål. Endast i ett lokalt perspektiv kan det finnas områden där en sådan användning är etablerad och medgiven av fastighetsägaren sedan en längre tid tillbaka.

Information om fastighetsägares medgivande

Under utredningen har det uttryckts en oro för att förtydligandet av kravet på fastighetsägarens medgivande kommer att få omfattande konsekvenser för alla som berörs av snöskoterkörning, dvs. både allmänhet och fastighetsägare. Det har framförts önskemål om att information om fastighetsägares medgivande ska finnas allmänt tillgänglig.

Snöskoterförare behöver information om fastighetsägarens medgivande av snöskoterkörning. Sådan information behövs redan i dag, men förtydligandet i detta avseende väcker ändå frågan om hur en enskild ska inhämta information om fastighetsägarens medgivande.

En möjlighet skulle vara att det tas fram en mobilapplikation (s.k. app) som innehåller information om leder och andra områden där fastighetsägaren har medgett snöskoterkörning. Det finns också elektroniska kartor som innehåller underlag i olika markanvändningsfrågor. Eftersom formerna för medgivande inte kan anges närmare finns det heller ingenting som hindrar en större markägare – som anser att en oskadlig friåkning med snöskotrar är godtagbar på markområden – t.ex. på sin hemsida på internet lägger ut sådan information. En fastighetsägare kan alltså själv ta ställning till hur ett medgivande utformas och kommuniceras.

I terrängkörningslagen regleras terrängkörning i hela landet, dvs. körning inom synnerligen omfattande geografiska områden med ett mycket stort antal fastighetsägare. Det förefaller komplicerat och krävande att inrätta och underhålla ett elektroniskt system för information om fastighetsägars medgivande. Den finansiering som föreslås för åtgärder på terrängkörningsområdet räcker inte till ett sådant system. Det föreslås därför inte någon lösning för att tillhandahålla samlad information om fastighetsägars medgivande till terrängkörning.

I detta sammanhang kan märkas att utredningen om Sveriges besöksnäring berörde frågan om avtalsreglering vid kommersiell naturturism där naturen kan komma att utnyttjas utöver vad som medges av allemansrätten. Många entreprenörer inom naturturism bedriver verksamhet i områden som inkluderar flera markägare. Utredningen konstaterade att det kan vara svårt för en enskild företagare att först lokalisera markägare och sedan teckna avtal med var och en av dessa. 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.⁴⁴

Finlands terrängkörningslagstiftning har ett krav på tillstånd från markägaren eller markinnehavaren för bl.a. färd med motordrivna

⁴⁴ SOU 2017:95 s. 276.

fordon i terräng. Enligt uppgifter som denna utredning har 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 snöskoterleder på en hemsida som drivs av privatpersoner. 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.⁴⁵

Behovet av information om fastighetsägarens medgivande ser olika ut i olika delar av landet och får i första hand lösas i det lokala perspektivet. Det bedöms inte vara en uppgift för denna utredning att föreslå ett system för registrering av fastighetsägares medgivande för terrängkörning.

Effekter av ett tydliggörande av fastighetsägarens medgivande

Syftet med utredningen i denna del har inte varit att begränsa nuvarande terrängkörning och på så sätt bidra till en hållbar terrängkörning. Förtydligandet angående fastighetsägarens medgivande för terrängkörning som inte är förbjuden kan dock få effekter på bl.a. snöskoterförarens beteende och indirekt påverka omfattningen av och karaktären på snöskoterkörningen.

Det som har anförts tidigare om förutsättningarna för snöskoterkörning i redan etablerade leder talar för att kravet på fastighetsägarens medgivande får begränsade effekter på skoterkörning i ett lokalt perspektiv. Förtydligandet bör alltså ofta inte medföra någon begränsning för ortsbor som kör på ett ansvarsfullt sätt inom de ramar som lagstiftningen i övrigt medger. Däremot kan förtydligandet medföra att fastighetsägare i ökad utsträckning agerar mot en snöskoterkörning som sker genom att nya leder skapas på ett olämpligt sätt utan att fastighetsägaren tillfrågas. Fastighetsägare som tidigare ansett sig förhindrade att agera kan också bli motiverade att genom skyltning begränsa eller helt stoppa snöskoterkörning på enskilda leder som använts tidigare.

⁴⁵ Finska Forststyrelsen har publicerat en rapport om riksomfattande arrangemang för finansiering och underhåll av snöskoterleder, MH 2814/2019/00.03.01.

En effekt av förtydligandet kan vidare vara att det sker en begränsning av den fria snöskoterkörningen utanför leder och särskilda utpekade områden. En sådan utveckling stämmer överens med direktivens önskemål om att i större utsträckning än i dag kanalisera skoterkörningen till friåkningsområden, snöskoterleder etc.

8.4 Ramarna för regleringen

8.4.1 Förbud och undantag i huvudsak oförändrade

Förslag: Det ska vara fortsatt otillåtet att köra med motordrivet fordon på barmark. Körning i vissa näringar, som t.ex. jord- och skogsbruk, ska alltjämt vara tillåten.

Något generellt förbud mot körning med motordrivet fordon på snötäckt mark ska inte införas.

På snötäckt jordbruksmark och snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog ska terrängkörning alltjämt vara otillåten, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada.

Terräng som behandlas i dagens lagstiftning

I stora drag handlar dagens terrängkörningslagstiftning om körning på barmark och snötäckt mark. I grunden är barmarkskörning förbjuden, medan lagen medger körning på snötäckt mark.

Snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog samt snötäckt jordbruksmark regleras särskilt på så vis att annan körning än för skogs- och jordbruksändamål är förbjuden om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada. Därutöver är delar av fjällområdena särskilt reglerade på grund av sin känslighet i olika avseenden.

Isbelagt vattenområden omfattas i princip av lagen då is är terräng. Däremot är is inte barmark, vilket får till följd att lagen inte har några bestämmelser som omfattar körning på is. (Se vidare avsnitt 8.4.3 om is.)

Terrängkörningsförordningen innehåller undantag från och specificering av lagens reglering.

Förbud och undantag i en kommande reglering

Utgångspunkter

Dagens terrängkörningslag skyddar främst allmänna intressen och riktar sig därför även till fastighetsägaren själv.

En terrängkörningslag som innebär ett förbud för fastighetsägaren att själv köra med motordrivet fordon på fastigheten innebär en inskränkning av hur fastigheten kan nyttjas. Bestämmelserna om egendomsskydd kräver därför att inskränkningen motiveras av angelägna allmänna intressen samt är proportionerlig. Exempel på sådana angelägna allmänna intressen är naturvårds- och miljöintressen. (Se avsnitt 6.6.2.) Rådighetsinskränkningarna i egendomsskyddet bör för övrigt inte kunna vara så omfattande att de kan föranleda rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § regeringsformen. De bör nämligen kunna utgöra endast mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom.

Det sagda medför att bestämmelser som innebär att terrängkörning är otillåten för fastighetsägaren själv – och som han eller hon alltså inte kan disponera över genom medgivande – ska svara mot ett angeläget allmänt intresse.

En annan utgångspunkt för utredningen är att de grundläggande dragen i dagens förbuds- och undantagsbestämmelser bör bestå eftersom det inte framkommit bärande skäl för mer omvälvande förändringar. Naturvårdsverkets skrivelse till regeringen ger stöd för denna slutsats.

Terrängkörning med stöd av en undantagsbestämmelse utesluter inte att det ur ett civilrättsligt perspektiv ändå i vissa fall kan finnas ett krav på medgivande till körningen från fastighetsägare och – i förekommande fall – annan särskild rättighetshavare.

Det generella barmarksförbudet bör vara oförändrat

I utredningen har det framkommit entydiga uppgifter om att barmarkskörning med motordrivna fordon ofrånkomligen leder till skador på mark och växtlighet. Det kan visserligen förekomma i enstaka situationer att viss växtlighet gynnas av det slitage som barmarkskörningen innebär. Detta kan dock inte ändra slutsatsen att

barmarkskörning allmänt sett har en negativ inverkan på mark och växtlighet.

Motstående intressen, såsom t.ex. möjligheten att idka friluftsliv med hjälp av barmarkskörning, gör sig inte så starkt gällande att ett generellt förbud kan undvikas.

Ett fortsatt generellt förbud mot barmarkskörning framstår som berättigat och ska gälla även fastighetsägaren själv. Ett sådant förbud bärs upp av det angelägna allmänna intresset av att skydda natur och miljö.

Inget generellt förbud mot körning på snötäckt mark

Av det material och de uppgifter som utredningen har tagit del av har framkommit att färd med snöskoter kan ske utan skada på underliggande mark ifall snötäcket har tillräcklig bärighet. Sådan färd kan dock medföra betydande störningar i vissa miljöer. Särskilt djurlivet kan påverkas negativt av störningar vintertid eftersom djuren då är i en negativ energibalans (se avsnitt 7.5.5). Det kan också vara svårt för den enskilde skoterföraren att avgöra om körningen leder till skada direkt eller indirekt, t.ex. genom att snötäcket packas alltför hårt.

Företrädare för kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda intressen anser ändå i stort sett samstämmigt att det inte är önskvärt med ett generellt förbud mot snöskoterkörning utanför led. Några företrädare har framfört att en särskild begränsning behövs för medborgare från andra länder, men utredningen bedömer att det inte finns förutsättningar för en sådan särlagstiftning.

Sammantaget har det inte framkommit tillräckliga skäl för ett generellt förbud mot snöskoterkörning utanför led. Ett generellt förbud skulle också omfatta fastighetsägaren själv, vilket inte kan anses berättigat. Det sagda hindrar givetvis inte att det ändå är i hög grad eftersträvänsvärt att körningen styrs till leder och särskilt utpekade områden för att undvika skador och störningar (se avsnitt 8.6).

*Jordbruks- och skogsmark*Barmark

I grunden är det ett angeläget allmänt intresse att skydda jordbruks- och skogsmark från sådana skador som har en negativ påverkan på jord- och skogsbruket. Att barmarkskörning generellt sett skadar mark och vegetation står klart. Körning i terräng är däremot en förutsättning för dagens jord- och skogsbruk, varför barmarkskörning för jordbruks- och skogsbruksändamål ska vara tillåten.

I utredningen har det framkommit synpunkten att fastighetsägaren borde kunna få disponera över all barmarkskörning på sin skogs- och jordbruksmark, dvs. även annan körning än för jord- eller skogsbruksändamål. Det är givetvis så att det kan finnas perioder under jord- och skogsbruket då det allmänna intresset av att skydda mark och växtlighet inte gör sig så starkt gällande. Detta skulle möjligen kunna vara fallet på t.ex. jordbruksmark precis efter skörd. Ett generellt förbud mot barmarkskörning för annat ändamål än jord- eller skogsbruk skulle under sådana perioder kunna uppfattas som ett oproportionerligt intrång i fastighetsägarens rätt att nyttja sin egendom. En reglering av vilka perioder som körning utöver jord- och skogsbruksändamål kunde vara tillåten skulle dock vara förenad med betydande avgränsningssvårigheter. Utredningen saknar också ett tillräckligt faktaunderlag för att kunna föreslå generella förändringar i detta hänseende. I grunden är det också så att det är ett angeläget allmänt intresse att skydda den mark som hör till sådana näringar.

Sammanfattningsvis bör barmarkskörning för annat ändamål än jord- eller skogsbruk vara fortsatt förbjuden på jordbruks- och skogsmark.

Snötäckt mark

Enligt dagens reglering är annan körning än för skogs- eller jordbruksändamål förbjuden på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog samt snötäckt jordbruksmark om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada. Enligt terrängkörningsförordningen gäller förbudet körning på snötäckt skogsmark med

plant- eller ungskog vars medelhöjd över snötäcket är lägre än två meter.

För plant- eller ungskog har villkoret att körning får ske om det är uppenbart att den kan ske utan risk för skada funnits i terrängkörningslagen från 1975. Undersökningar hade då visat att riskerna för skador var påtagliga vid körning i plant- eller ungskog. När det gällde den närmare utformningen av förbudet ansågs körning kunna ske i undantagsfall, vilket kunde vara när skarsnön var bärkraftig eller snötäcket tjockt och skoteråkaren väl kände trakten och visste att återväxtåtgärder hade vidtagits nyligen. Att utforma förbudet helt utan undantag ansågs kunna föra för långt och riskera att förbudet inte respekterades ens i de fall då det förelåg en klar risk för skada på en föryrngning. Förbudet ansågs behöva gälla till dess träden i en ungskog nått en höjd av två meter över snötäcket.⁴⁶

I lagstiftningsarbetet i mitten av 1990-talet förtydligades vilken höjd plantorna skulle ha. Det ansågs ha blivit svårare att i ett mer varierat skogsbruk bedöma om det uppstår skada på skogsföryrngningen vid snöskoterkörning. Mot denna bakgrund uttalade regeringen att det av terrängkörningsförordningen klart borde framgå vilken medelhöjd plant- eller ungskogen skulle ha.⁴⁷

I samma lagstiftningsarbete gjordes tillägg för jordbruksmark. Det konstaterades att det vid upprepad körning med terrängskoter på snötäckt jordbruksmark fanns risk att snön packades hårt, vilket kunde medföra senare snösmältning och tjällossning med ökade skador som följd. Även täckdikningssystem kunde ta skada av ett ökat marktryck. En regel om att körning fick ske om det uppenbart inte kunde uppstå någon skada ansågs betona de försiktighetskrav som redan gällde vid motoriserad färd i terrängen. Ett längre gående förbud skulle innebära ett generellt förbud, vilket bedömdes få alltför omfattande konsekvenser. Kravet på uppenbarhet innebar att det inte var tillräckligt att en skoteråkare hade anledning att anta att det inte förelåg någon risk för skada. Uppenbara situationer kunde vara att skaren ligger hård eller snötäcket är tjockt.⁴⁸

Vad gäller körning på snötäckt jord- och skogsbruksmark uppstår alltså en avvägning mellan olika intressen: ta tillvara det allmänna – och enskilda – intresset av att skydda jordbruks- och skogsmark

⁴⁶ Prop. 1975/76:67 s. 36 f. och 44.

⁴⁷ Prop. 1995/96:226 s. 34.

⁴⁸ Prop. 1995/96:226 s. 33 f. och 73.

samtidigt som fastighetsägarens möjligheter att nyttja sin fastighet inte bör inskränkas i alltför hög grad.

I utredningen har det framkommit en rad uppgifter om att jordbruksmark samt ung- eller plantskog utsätts för skador på grund av snöskoterkörning, trots den begränsning som dagens lagstiftning innebär. Skälet till detta kan bl.a. vara att det är mycket svårt för den enskilde skoterföraren att överblicka de indirekta skador som snöskoterkörningen kan ge upphov till på sådan mark. Innebörden av kravet att det ska vara uppenbart att körningen inte kan skada kan ha varit svår att förmedla. I princip innebär ju kravet att det endast är i mycket begränsade undantagssituationer som körning kan medges. Av denna anledning skulle det kunna finnas skäl att nu införa ett generellt förbud att köra på sådan mark, bortsett från körning för jord- och skogsbruksändamål.

Ett sådant förbud skulle dock även gälla fastighetsägaren själv. Fastighetsägaren skulle då inte kunna få idka t.ex. nöjeskörning på sin snötäckta jordbruksmark eller snötäckta ung- eller plantskog ens då han eller hon har så goda kunskaper om förhållandena på platsen att skaderisken helt kan uteslutas. Ett så långtgående förbud skulle inte vara proportionerligt i förhållande till fastighetsägaren själv.

Även om dagens reglering inte kan sägas ha lett till önskvärda resultat för jord- och skogsbruket får regleringen ändå anses utgöra en lämplig avvägning mellan de intressen som gör sig gällande. Utredningen föreslår därför inte någon ändring vad gäller regleringen kring snötäckt jordbruksmark eller snötäckt ung- eller plantskog. Det förtjänar ändå att tilläggas att kravet på att körningen uppenbart inte ska riskera att skada i praktiken innebär att skoterförare före färd måste ta kontakt med den som sköter ifrågavarande jord- eller skogsbruk för att försäkra sig om att körningen inte alls kan förorsaka någon skada. Att medgivande också krävs från fastighetsägare har för övrigt också angetts i avsnitt 8.3.

Allmänt om övriga undantag

De undantag från terrängkörningsförbud som finns uppräknade i 1 och 5 §§ i dagens terrängkörningsförordning bör finnas kvar, om än med smärre justeringar.

I utredningen har från vissa håll framförts uppfattningen att undantaget som avser renskötsel (nuvarande 1 § andra stycket 4 terrängkörningsförförordningen) bör hållas mer allmänt så att t.ex. även renskötarens jakt och fiske inkluderas. Detta ansågs inte vara lämpligt vid utformningen av den nuvarande bestämmelsen, vilken utgjorde en avvägning mellan renskötelsns behov och nödvändigheten av att skydda terrängen från skador av den ökande barmarkskörningen.⁴⁹ Den skadebild som alltjämt framträder beträffande barmarkskörning (se avsnitt 7.5.3) talar för att undantaget inte bör utvidgas. Dock bör det göras ett tillägg till undantaget för att tillåta körning i samband med uppförande, rivning eller nedmontering av renskötseplanläggning och inte bara underhåll av sådan anläggning. Vidare bör det vara tillräckligt att undantaget omfattar körning inför märkning, slakt eller flyttning renar, i stället för inför ”omedelbart förestående” märkning, slakt eller flyttning, vilket anges i dagens terrängkörningsförförordning.

Ersättning för skador vid undantagskörning

I utredningen har det uppkommit fråga om en reglering om ersättning för skador som uppkommer vid terrängkörning som sker med stöd av en undantagsregel eller dispens. I denna fråga kan det konstateras att körning med stöd av en undantagsbestämmelse eller dispens inte utesluter att det kan uppstå ett skadeståndsansvar enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler för skador som vållas uppsåtligt eller av oaktsamhet, i den mån skadornas omfattning överstiger vad som skäligt får tålas.⁵⁰ (Angående behov av utredning om ersättning för skada, se avsnitt 8.13.)

⁴⁹ Prop. 1992/93:32 s. 126 ff., särskilt s. 130. Utformningen av stadgandet kom till uttryck genom förförordning (1997:713) om ändring i terrängkörningsförförordningen (1978:594).

⁵⁰ För renskötelsns del, se i denna fråga t.ex. SOU 2001:101 s. 118 och 224, Bertil Bengtsson, Samerätt, 2004, s. 89 och Malin Brännström, Skogsbruk och renskötsel på samma mark, ak.avh. 2017, s. 227 f. Om renskötelsns förhållande till andra rättigheter, se även t.ex. Bertil Bengtsson, Sakrätt och renskötelsrätt, i Festskrift till Göran Millqvist, 2019, s. 139–152, på s. 150 ff.

8.4.2 Hänsynsregel

Förslag: Hänsynsregeln för terrängtrafikanter enligt 2 kap. 1 § fjärde stycket trafikförordningen (1998:1276) ska ändras så att den gäller körning på all mark, alltså även den egna marken.

Enligt 7 kap. 1 § miljöbalken ska var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Det kan ställas fråga om detta stadgande även gäller användning av motordrivna fordon i terräng.

Av kommentaren till miljöbalken framgår att 7 kap. 1 § gäller utövande av framför allt allemansrätten.⁵¹ I utredningen har konstaterats att motoriserad färd på land inte ingår i allemansrätten. Därmed får det anses stå klart att 7 kap. 1 § inte gäller användning av motordrivna fordon i terräng.

Frågan om en allmän hänsynsregel i terrängkörningslagstiftningen var föremål för regeringens bedömning i Fjällpropositionen. Miljövårdsberedningen hade nämligen föreslagit att terrängkörningslagen skulle kompletteras med regler om hänsyn till naturmiljön och andra allmänna intressen. Regeringen gjorde dock en annan bedömning och anförde följande skäl för sin bedömning:

Enligt 36 § ter[r]ängtrafikkungörelsen skall den som färdas i terräng anpassa färdväg, hastighet och färd sätt i övrigt så att människor och djur inte störs i onödan och att skador på annans mark och växtlighet undviks. Miljövårdsberedningen anser att denna regel i stället bör tas in i terrängkörningslagen. – Terrängkörningslagen är att betrakta som en förbudslag. Terrängtrafikkungörelsen innehåller regler om terrängfordon, utrustning och om de särskilda trafikregler som närmare gäller vid färd med motordrivna fordon i terräng. Till trafikreglerna hör naturligt också grundläggande aktsamhetsregler. – Som tidigare har redovisats är de regler som ger möjlighet att med motorfordon färdas i terräng inte samlade i en författning. När det gäller hänsynen till naturen finns förutom bestämmelsen i terrängtrafikkungörelsen bestämmelser också i naturvårdslagen. Inte heller dessa regler är tillräckliga för att avgöra vad som gäller vid körning i terräng. Körning med terrängskoter i naturen kan inte heller ske under åberopande av allemansrätten. – Eftersom regelsystemet är omfattande är det angeläget att alla de regler som gäller för terrängkörning alltid beaktas vid sådan körning. Den av Miljövårdsberedningen föreslagna ändringen, som för övrigt inte utgör en ändring i sak, bör inte genomföras. Om bestämmelsen skulle föras in i terrängkörningslagen skulle detta kunna bidra till intrycket av att den lagen

⁵¹ Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 18, april 2019, s. 7:4 ff.

uttömmande reglerar vad som gäller vid färd med motordrivnet fordon i terrängen.⁵²

Numera motsvaras 36 § terrängtrafikkungörelsen av 2 kap. 1 § fjärde stycket trafikförordningen (1998:1276). Utredningen instämmer i regeringens bedömning att det inte bör införas en hänsynsregel i terrängkörningslagen. I stället är det en bättre lösning att göra en ändring av 2 kap. 1 § fjärde stycket trafikförordningen så att bestämmelsen inte enbart gäller skada på annans mark, utan även egen mark. När det gäller skada på mark har bestämmelsen betydelse framför allt i fråga om barmarkskörning. Med den ändring som föreslås skulle bestämmelsen stämma bättre överens med det generella förbudet för terrängkörning på barmark. Det finns även från andra allmänna synpunkter skäl att kräva att en terrängtrafikanter anpassar sin färdväg och hastighet samt sitt färdssätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på mark eller växtlighet undviks. Det finns ett allmänt intresse av att mark inte skadas. När det gäller skyddsvärda naturvärden är det ju utan betydelse på vems mark ett fordon förs. Den sakliga ändringen sker genom att ordet ”annans” utgår.

Brott mot 2 kap. 1 § fjärde stycket trafikförordningen är straffsanktionerat i form av penningböter enligt 14 kap. 3 och 6 §§ samma förordning.

8.4.3 Särskilt om isbelagda vattenområden

Bedömning: Terrängbegreppet ska även fortsättningsvis omfatta isbelagda vattenområden.

Is och terrängbegreppet

Isbelagda vattenområden betraktas som terräng. Det kan emellertid övervägas om terrängbegreppet alltjämt bör innefatta isbelagda vattenområden. En färd på is kan inte skada underlaget på samma sätt som färd på mark. Samtidigt ska regelverk som gäller motor-driven färd, t.ex. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott och

⁵² Prop. 1995/96:226 s. 31 f.

trafikförordningen (1998:1276), kunna tillämpas på motordriven färd på is. Det är inte lämpligt med ett terrängbegrepp som i alltför hög grad skiljer sig mellan olika lagstiftningsområden. Därför bör terrängbegreppet för terrängkörningslagens del även fortsättningsvis omfatta isbelagda vattenområden. Sådana områden kan dock inte betraktas som barmark. Eftersom motordriven färd på is därmed inte kan anses vara färd på barmark, kan färd på is – liksom i nuvarande terrängkörningslag – inte omfattas av ett generellt förbud mot barmarkskörning. (Terrängbegreppet behandlas vidare i avsnitt 8.4.4.)

Allemansrätten och fastighetsägarens medgivande

Inledning

Frågan om fastighetsägarens eller vattenrättsinnehavarens medgivande krävs för motordriven färd på isbelagt vattenområden beror på om sådan färd, som inte utgör en överträdelse av annat regelverk, generellt bör anses omfattas av allemansrätten.

Den nuvarande terrängkörningslagen har medgett motortrafik på is. Lagen har emellertid inte reglerat allemansrättsliga frågor. Avsaknaden av bestämmelser för färd på is i lagen kan därför inte ge någon ledning i frågan om sådan färd är allemansrättsligt tillåten.

Allemansrätten

Vad som allemansrättsligt gäller för motordriven färd på isbelagda vattenområden är mycket sparsamt behandlat i inhemska rättskällor. Inte heller har det i övrigt framkommit några uppgifter som kan ge någon närmare förståelse för vad som gäller sedvanerättsligt (dvs. hur pass öppet, känt, utbrett och varaktigt företeelsen har utövats samt om den har uppfattats som nödvändig, jfr avsnitt 6.4). Det är alltså inte lika tydligt vad som gäller för motordriven färd på is som på land.

En särskild svårighet uppstår vid tolkningen av allemansrätten på isbelagda vattenområden eftersom allemansrätten på vatten anses vara mer omfattande än på land (se avsnitt 6.2.1). Det är allmänt sett svårt att tänka sig varför isbelagt vattenområde skulle behandlas

annorlunda än vatten i allemansrättsligt hänseende. Samtidigt har isbelagt vattenområde betecknats som terräng.

En rad uttalanden i den juridiska litteraturen har helt generellt angett t.ex. att allemansrätten inte är motoriserad, att den inte omfattar motorfordon i terräng, att den inte tillåter motorfordon i naturen eller ett motoriserat friluftsliv (se avsnitt 6.2.6). Dessa helt allmänna uttalanden har inte gett uttryck för om de även omfattar t.ex. isbelagda vattenområden. Att terrängbegreppet omfattar även sådana områden kan inte heller anses vara så allmänt känt att generella uttalanden om vad som gäller för terräng självklart även gäller is.

Det står klart att straffstadgandet tagande av olovlig väg inte omfattar färd på is, liksom det heller inte omfattar färd på vatten. Bertil Bengtsson har mot denna bakgrund mer specifikt uttalat sig om is och förklarat att det finns stora möjligheter för allmänheten att röra sig vintertid på is.⁵³ I vilket fall som helst kan det ur ett allemansrättsligt perspektiv inte finnas någon rätt till mer störande trafik på is.

I Finland har det ansetts att det tillhör den allmänna nyttjanderätten att köra på isbelagt vattenområde. Det är också uttalat i den finska vattenlagen att det finns en rätt att färdas på is över vattendrag (se avsnitt 4.1.3 och 6.2.1).

Fastighetsägarens medgivande

Det finns en betydande grad av osäkerhet om vad som allemansrättsligt gäller för motordriven färd på isbelagda vattenområden i Sverige. Till skillnad från vad som gäller på land kan det inte uteslutas att allemansrätten på is omfattar motordriven färd. Ett generellt krav på fastighetsägarens medgivande för sådan färd skulle därför i vissa fall kunna utgöra en begränsning av vad som är allemansrättsligt tillåtet. Därtill kommer den mer praktiska aspekten att utredning om vem som innehar ett visst vattenområde många gånger är mer svårutrett än vad som gäller för fastigheter med endast markområden.

Mot denna samlade bakgrund kan utredningen inte uttala något generellt förtydligande i frågan om fastighetsägarens medgivande krävs vid motordriven färd på is, trots att is ingår i terrängbegreppet. Det bör dock betonas att dessa överväganden inte innebär att fastig-

⁵³ Bertil Bengtsson, *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, 2004, s. 49.

hetsägarens medgivande inte kan krävas i vart fall för mer störande trafik på is. Dessutom kan bestämmelser i t.ex. trafikförordningen, rennäringslagen (1971:437) och även i brottsbalken få betydelse för vad som är en acceptabel körning med motordrivet fordon (se vidare nedan). I grunden krävs att föraren tar stor hänsyn till omgivningen, inte minst sådan renskötsel som kan förekomma i området.

Vad som har framkommit i övrigt om viss färd på is

Snöskoter- och bilkörning på is är vanligt förekommande eftersom isen ofta erbjuder en lämplig färdväg. Även nöjeskörning förekommer på is.

I utredningen har kommit fram uppgifter om att snöskoterkörning på isar många gånger uppfattas som störande och att körningen också kan hindra förflyttning av renar över isbelagda sjöar. Vidare har det framförts att nuvarande jaktlagstiftning är opraktisk på så vis att jägare behöver dispens för att färdas med vapen vid färd med motordrivet fordon i terräng i form av is, men däremot inte på vatten.⁵⁴

Dagens terrängkörningslag, vilken alltså inte förbjuder motor-driven färd på is, kompletteras av annan reglering. Regler för körning på is kan tas in i lokala trafikföreskrifter, t.ex. vad gäller isar som brukar användas av många människor för skridskoåkning eller vintermete. Upplogade s.k. vintervägar, vilka underhålls av väghållare, räknas inte som terräng. Här gäller samma regler som för övrig vägtrafik.⁵⁵ Ett inrättande av en särskild vinterväg provas av Trafikverket efter samråd med länsstyrelsen.⁵⁶

I fråga om störning och hindrande av ren finns bestämmelser i rennäringslagen. Till böter döms den som med uppsåt eller av oakt-samhet t.ex. stänger av fastställd eller annars gällande flyttningssväg för renar eller vidtar åtgärder på eller invid vägen så att dess framkomlighet väsentligt försämras, 94 §.

Jakt med hjälp av motordrivet fordon i terräng har begränsats med hänsyn till att villebråd inte bör hetsas vid jakt och att jägaren inte ska kunna bl.a. spåra och genskjuta villebråd med motorfordon. I grunden är syftet att människan inte ska ha ett för stort tekniskt

⁵⁴ Jfr 31 § jaktlagen (1987:259) och 20–23 §§ jaktförordningen (1987:905).

⁵⁵ Ingemar Ahlström, *Allt om allemansrätten*, 2008, s. 27.

⁵⁶ Se 22 och 24 §§ väglagen (1971:948). Om samrådsförfarande med bl.a. berörda enskilda finns reglerat i 14 b–15 c §§ väglagen samt i 3 kap. 4–9 §§ vägförordningen (2012:707).

försprång i förhållande till villebrådet. Samma överväganden bör gälla i förhållande till villebråd som har tagit sig ut på is. Även om regelverket möjligen i vissa situationer kan tänkas få omotiverade konsekvenser för själva transporten av jägare med vapen kan inte detta utgöra skäl för en ändring av regelverket, vilket i grunden får anses ha ett djurskyddande ändamål.

8.4.4 Definition av terräng

Förslag: Terräng ska i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner definieras som ett område, som inte är väg, på land eller på isbelagt vatten.

Begreppet terräng definieras i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner som "Ett område som inte är väg". Även om de flesta delar uppfattningen att med terräng avses skog, fjäll, myr, ängs- och hagmarker och isområde så är terrängbegreppet sett ur ett legalt perspektiv mycket vidsträckt och faktiskt också otydligt. Sett till ordalydelsen omfattas även öppet vatten, trots att i stort sett ingen anser att öppet vatten skulle vara terräng.

Terrängbegreppet behandlades i förarbetena till införandet av ny vägtrafiklagstiftning där Lagrådet uttalade följande angående lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott:

Enligt 1 § första stycket i lagens gällande lydelse kan ansvar för vårdslöshet i trafik ådömas vägtrafikant. I det remitterade förslaget utsträcker stadgandet att gälla även den som i terräng för motordrivet fordon. Innebörden av uttrycket "terräng" är ej alldeles klar. Vad som skall regleras genom den blivande terrängtrafikkungörelsen och vad som skall ingå under begreppet terrängfordon är uppenbarligen främst trafiken på obanade naturområden och fordon lämpade att framföras på sådana områden. Detta går också väl samman med vad som enligt allmänt språkbruk åsyftas med terräng. Å andra sidan uttalar departementschefen att uttrycket terräng använts som beteckning på område som ej är att anse som väg. Enligt sistnämnda uttalande skall alltså som trafik i terräng anses bl.a. framförande av en skördetröska på en åker, av en självgående motorgräsklippare på en gräsmatta i en park och av en lasttruck på ett verkstadsgolv. I sak finns intet att erinra mot att straffbestämmelsen utsträcker att omfatta ovarsamhet vid framförande i situationer som nu antytts. Samtliga nu åsyftade lokalteter kan dock knappast enligt vanligt språkbruk omfattas av uttrycket "terräng". Det förordas därför att

i 1 § första stycket orden ”i terräng” utbytes mot uttrycket ”annorstädes än på väg”.⁵⁷

Dagens terrängkörningslagstiftning uppfattas av flera skäl som otydlig. En del av otydligheten ligger i att terrängbegreppet inte är avgränsat och att det uppstår tveksamheter om vad som egentligen är terräng. Det gäller t.ex. i fråga om isbelagda vattenområden där man får söka i framför allt juridisk litteratur för att få stöd för att isbelagda vattenområden är terräng. Det kan dock konstateras att terrängbegreppet som sådant är sparsamt behandlat av såväl rättsvetenskapen som lagstiftaren.

Bedömningen är att terrängbegreppet behöver avgränsas och förtydligas. Utredningen föreslår därför att definitionen av begreppet terräng ska ändras till att vara ett område, som inte är väg, på land eller på isbelagt vatten. Med denna definition undantas även s.k. isvägar från terrängbegreppet.

8.4.5 Definition av snötäckt mark

Förslag: Snötäckt mark ska i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner definieras som mark som är täckt av ett snölager som har sådan bärighet att ett motordrivets fordon's hjul, band, medar eller liknande inte kommer i kontakt med marken vid körning.

Vad som avses med barmark eller snötäckt mark vållar i de flesta situationer inte några problem. Med ett generellt förbud för barmarkskörning med motordrivets fordon i terräng uppstår dock ett behov av att fastslå vad som är det ena eller det andra, dvs. vad är barmark och vad menas med snötäckt mark. Det beror på att mark som täcks av endast ett tunt snölager i princip löper lika stor risk att skadas av körning med motordrivets fordon som mark som inte är snötäckt.

I terrängkörningslagens ursprungliga förarbeten anförde föredragande departementschefen följande:

Med körning på barmark avser arbetsgruppen all körning där fordonet får kontakt med marken. Det innebär att körning bör betraktas som

⁵⁷ Lagrådets yttrande om terrängbegreppet i prop. 1972:137 s. 30.

barmarkskörning i sådana fall då snötäcket är så tunt eller löst att det inte skiljer fordonets drivanordningar från marken och alltså inte skyddar marken för skaderisker.⁵⁸

Med hänvisning till det ovan citerade förarbetsuttalande har Naturvårdsverket konstaterat i sin handbok att när snödjupet är så litet eller snön så lös att fordonet kommer i kontakt med marken, räknas körningen därmed som barmarkskörning.⁵⁹

Behovet av att kunna definiera begreppen barmark och snötäckt mark gör sig särskilt gällande i straffrättsligt hänseende. För att kunna lagföra någon för otillåten barmarkskörning på grund av att snötäcket varit så tunt eller löst att fordonets drivanordningar kommit i kontakt med marken måste begreppet snötäckt mark få en legal definition. I konsekvens med vad som sagts i förarbetena och Naturvårdsverkets handbok föreslår utredningen att snötäckt mark definieras till mark som är täckt av ett snölager som har sådan bärighet att ett motordrivet fordons hjul, band, medar eller liknande inte kommer i kontakt med marken vid körning. Om inte snötäcket uppfyller dessa krav är det alltså fråga om barmark.

8.4.6 Betydelsen av EU-domstolens dom om vattenskoterförordningen för terrängkörning

Bedömning: Terrängkörningslagstiftningen kommer inte i konflikt med motiven för EU-domstolens dom om den svenska vattenskoterförordningen.

EU-domstolens dom om den svenska vattenskoterförordningen

EU-domstolens dom Mickelsson och Roos, C-142/05, EU:C:2009:336, handlade om den svenska förordningen (1993:1053) om användning av vattenskoter.⁶⁰ Enligt förordningen får vattenskotrar sammanfattningsvis användas endast i allmänna farleder och i vattenområden som länsstyrelsen har anvisat genom föreskrifter. Förordningen anger att föreskrifter ska meddelas för vattenområden

⁵⁸ Prop. 1975/76:67 s. 35.

⁵⁹ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1 s. 18.

⁶⁰ Förordningen genomgick ändringar år 2004, se förordning (2004:607) om ändring i vattenskoterförordningen (1993:1053).

som uppfyller vissa angivna krav. Vid tidpunkten för den vattenskoterkörning som aktualiserades i målet, cirka tre veckor efter det att ändringarna i vattenskoterförordningen trätt i kraft, hade det inte meddelats några föreskrifter som anvisade områden där vattenskotrar fick användas.

EU-domstolen konstaterade i huvudsak att nationella bestämmelser som begränsar varors användning utgör ett hinder för varors tillträde till den nationella marknaden. Om inte bestämmelserna är motiverade av intresset av att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter eller av tvingande krav av allmänintresse kan bestämmelserna få verkan som en kvantitativ importrestriktion, vilket är förbjudet enligt EU-rätten. För att vara godtagbara måste de nationella bestämmelserna vara ägnade att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås. Bestämmelserna får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Att vattenskoterförordningen medgav vattenskoterkörning i områden som länsstyrelsen anvisat innebar enligt EU-domstolen att ett allmänt förbud mot användning av vattenskotrar utanför de allmänna farlederna gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målet att skydda miljön. Lagstiftningen kunde därför anses proportionerlig endast under förutsättning att behöriga nationella myndigheter är skyldiga att vidta sådana genomförandeåtgärder, att myndigheterna faktiskt har utövat denna behörighet, att de anvisat de vattenområden som uppfyller kraven enligt vattenskoterförordningen och att sådana åtgärder har vidtagits inom rimlig tid från det att förordningen trädde i kraft.

Innebörden av EU-domstolens dom får alltså sammanfattningsvis anses vara att en lagstiftning, vilken av miljöhänsyn förbjuder användningen av en vara utom i vissa områden, utgör ett otillåtet hinder mot varans fria rörlighet om lagstiftningen samtidigt ger en myndighet möjlighet att utvidga de områden där varan kan användas, men inte kräver att myndigheten meddelar sådana föreskrifter. Vidare ska också myndigheten ha utövat behörigheten att utvidga användningsområdena för varan inom rimlig tid från det att lagstiftningen trätt i kraft.⁶¹

⁶¹ EU-domstolens dom har kommenterats bl.a. av Hugo Tibergh, Vattenskotrar efter EG-dom 2009, SvJT 2009 s. 791–800. Jfr också EU-domstolens dom Sandström, C-433/95, EU:C:2010:184.

Terrängkörningslagstiftningen

Den nuvarande terrängkörningslagen, vilken har haft ett miljöskyddande syfte, kan inte sägas ha haft så långtgående inskränkningar i användningen av terrängmotorfordon som vattenskoterförordningen har gällande vattenskotrar. Bortsett från att kommuner och länsstyrelser har kunnat utvidga förbud mot terrängkörning i olika områden, så har lagstiftningen i sig förutsatt att terrängkörning faktiskt kan ske på barmark för skogs- och jordbruksändamål och för en rad andra ändamål, på is samt i väl snötäckt terräng utanför jord- och skogsbruksområden. Lagstiftningen har alltså inte inskränkt sig till att förbjuda körning utanför vissa angivna områden och i övrigt endast tillåta körning i områden som pekas ut genom myndighetsföreskrifter.

En ny terrängkörningslag föreslås inte innebära några större förändringar i dessa hänseenden. Enligt utredningens bedömning ger förslaget på en ny terrängkörningslag så stora möjligheter till användning av olika terrängmotorfordon att det inte kan jämföras med de förhållanden som gällde för vattenskoterförordningen i EU-domstolens dom.

8.5 Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda

8.5.1 Lokala lösningar

Många leder eller spår för snöskoterkörning anläggs av snöskoterklubbar eller av enskilda utan någon organisatorisk tillhörighet. I det senare fallet är det ofta fråga om att man ”i byn” drar snöskoterspår en och samma sträckning år efter år och att det har acceptans av lokalinnevanorna. Det förekommer också att kommunen beslutat om allmänna skoterleder, men där driften av lederna överlåtits till lokala skoterklubbar.

Förhållandena i landet skiljer sig åt när det gäller behoven av att reglera snöskoterkörning. De skiljer sig även åt inom län och till och med inom kommuner. Utredningen har besökt områden där kommunen reglerat snöskoterkörning med ledsystem och särskilda områden. Det kan konstateras att det finns olika lösningar. Detta beror på skiftande lokala behov.

8.5.2 De statliga regleringsområdena

I de statliga regleringsområdena är det en länsstyrelse som har ansvar för de allmänna skoterlederna. Länsstyrelsen kan dock inte meddela lokala trafikföreskrifter om t.ex. hastighetsbegränsning på allmänna skoterleder inom ett regleringsområde, utan sådan reglering måste ske genom kommunen. Länsstyrelsen kan dock som skoterledhållare föreskriva vilken typ av terrängmotorfordon eller terrängsläp som får framföras på en allmän skoterled, 8 § tredje stycket terrängkörningsförordningen (1978:594).

8.5.3 Överväganden och förslag

Förslag: Staten genom länsstyrelserna ska ha fortsatt ansvar för anläggande och underhåll av allmänna skoterleder i de statliga regleringsområdena. En ändring ska göras i trafikförordningen (1998:1276) så att länsstyrelsen kan meddela lokala trafikföreskrifter i ett regleringsområde.

Bedömning: Det bör inte införas en tvingande bestämmelse i plan- och bygglagen (2010:900) om att kommunen i översiktsplanen ska redovisa behovet av reglering av snöskoterkörning.

Det bör inte införas begränsningar av möjligheterna att anlägga enskilda skoterleder.

Det kommunala planmonopolet med den obligatoriska översiktsplanen kan ge ett bra underlag för en god planering och genomförande av ledsystem och särskilda områden i kommunen. Behoven är dock så skiftande att det inte är ändamålsenligt att ställa upp tvingande krav på att i den fysiska planeringen redovisa behovet av att reglera snöskoterkörning. Det måste få vara upp till varje kommun att ta ställning till om det finns ett sådant behov eller inte. Utredningen menar att det inte i en lagstiftning kan anvisas någon universalösning för ansvaret att reglera snöskoterkörning. En terrängkörningslagstiftning måste vara utformad så att den ger utrymme för behovsstyrda lokala lösningar.

Det har inte kommit fram något som talar för att möjligheterna att anlägga enskilda skoterleder bör begränsas eller förbjudas.

När det gäller anläggande och underhåll av allmänna skoterleder i de statliga regleringsområdena har utredningen inte sett några skäl att göra några förändringar i fråga om ansvaret. Staten genom länsstyrelserna ska därför fortsatt ha detta ansvar. Länsstyrelserna kan dock inte meddela lokala trafikföreskrifter om t.ex. hastighetsbegränsning på allmänna skoterleder inom regleringsområdena. Trafikförordningen bör därför ändras så att länsstyrelsen kan meddela sådana föreskrifter.

8.6 Styrning till leder och särskilda områden

8.6.1 De rättsliga förutsättningarna

Allmänt

De rättsliga förutsättningarna enligt den nuvarande lagstiftningen för att styra terrängkörning till leder och särskilda områden gäller i princip bara snötäckt mark och därmed i första hand snöskoterkörning.

Kommunal reglering

Kommunerna kan med stöd av 3 § första stycket terrängkörningslagen (1975:1313) bemyndigas att 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. I förarbetena anförde föredragande departementschefen följande:

Det bör anmärkas att jag med sådant allmänt intresse som avses i bestämmelsen åsyftar t.ex. rennäringens intresse av att renarnas kalvningsland fredas. Bestämmelsen bör också kunna användas för att meddela föreskrifter till skydd för annan näringsverksamhet som är sårbar för bl.a. buller och vars bibehållande är av vikt från allmän synpunkt t.ex. med hänsyn till verksamhetens betydelse för befolkningen i en bygd. Bestämmelsen bör vidare kunna användas för att komplettera de generella förbuden enligt 1 §.⁶²

⁶² Prop. 1975/76:67 s. 45.

Föreskrifter får enligt paragrafens andra stycke inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

En kommun får således enligt 15 § första stycket terrängkörningsförordningen (1978:594), efter att ha gett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § terrängkörningslagen kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får enligt andra stycket endast avse områden i kommunen och får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Ett beslut att meddela sådana föreskrifter ska enligt tredje stycket delges markägaren. En kopia av beslutet ska snarast skickas till länsstyrelsen.

Enligt 10 § andra stycket terrängkörningsförordningen får en kommun besluta om en skoterled ska vara allmän eller att en sådan led ska dras in.

Kommunen svarar enligt 11 § terrängkörningsförordningen för skoterledhållningen på allmän skoterled. Skoterledhållning innebär att anlägga en allmän skoterled och i förekommande fall andra anläggningar för skotertrafik i anslutning till leden samt att ansvara för driften av leden och anläggningarna. Vid skoterledhållning ska tillbörlig hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. En allmän skoterled ska genom underhåll och övriga åtgärder hållas i ett säkert och i övrigt tillfredsställande skick med hänsyn till såväl omgivningen som dem som färdas på den. Dessa åtgärder räknas som drift av leden.

Innan det beslutas om en allmän skoterled ska anmälan för samråd göras enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd, dvs. om leden ligger utanför detaljplanelagt område.

Statlig reglering

Regeringen kan enligt 1 § andra stycket terrängkörningslagen besluta om förbud för körning i terräng utöver de uppräknade förbuden i paragrafens första stycke för delar inom fjällområdet. För närvarande finns det 16 sådana områden (regleringsområden).

Länsstyrelsen får enligt 10 § terrängkörningsförordningen besluta om allmänna skoterleder inom regleringsområde och kan även besluta om undantag från förbud för terrängkörning i ett regleringsområde (12 § terrängkörningsförordningen).

Länsstyrelsen får enligt 16 § första stycket terrängkörningsförordningen, efter att ha gett de berörda kommunerna tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan körning i terräng med motordrivet fordon som i annat fall än som avses i 1 § terrängkörningslagen kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Sådana föreskrifter får endast avse områden som omfattar mer än en kommun och får inte innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Ett beslut att meddela sådana föreskrifter ska enligt paragrafens andra stycke delges markägaren. En kopia av beslutet ska snarast skickas till de berörda kommunerna.

Enskilda leder

I terrängkörningslagstiftningen sägs det inte något om anläggande av enskilda skoterleder. Enskilda skoterleder kan vara av intresse för skoterklubbar och enskilda markägare, t.ex. ett skogsbolag. Det förekommer att skogsbolag upplåter mark till skoterklubbar för att styra snöskoterkörning till sådana områden på sina marker där körningen gör minst skada, samtidigt som det ofta avtalas om ersättning för uppkomna skador.

Den reglering som finns när det gäller enskilda skoterleder är skyldigheten att göra en samrådsanmälan enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.

I Nationella Snöskoterrådets handbok Planera för snöskoter sägs följande om enskilda leder:

För andra/enskilda snöskoterleder kan huvudmannaskapet variera. Det vanligaste hittills är att lokala snöskoterklubbar eller sammanslutningar av klubbar och andra lokala organisationer ansvarar för både anläggning, drift och underhåll av snöskoterleder. I det sistnämnda fallet bildas som regel en ny förening som samordnar och säkerställer snöskoterledningssystemet inom hela eller delar av kommunen. Det är denna förening som då tecknar nyttjanderättsavtal med berörda markägare och som ansvarar för alla drift och underhåll (till exempel i Vilhelmina och Åre). Det förekommer också att kommunen står för huvudmannaskapet både

för att anlägga, driva och underhålla lederna, men också att kommunen enbart står som formell huvudman och i övrigt avtalat bort drift och underhåll till förening eller fristående snöskoterledsbolag (till exempel i västra Härjedalen). I fjällen har stora regleringsområden införts samtidigt som vissa områden kompletterats med ett omfattande nät av leder med staten som huvudman.⁶³

Oreglerade frågor

Allmänt

Den gällande terrängkörningslagstiftningen är relativt summarisk när det gäller de författningsenliga förutsättningarna för beslut om reglering för visst eller vissa områden eller att anlägga allmänna skoterleder. Detta gäller inte minst i fråga om förfarandet. En rad andra frågor saknar också uttryckligt författningsstöd. I de fallen följer svaren i stället av motsatsvisa tolkningar, allmänna rättsgrundsatser och analogier.

Markägarfrågor

Enligt 10 § tredje stycket terrängkörningsförordningen krävs medgivande av berörd markägare för beslut om allmän skoterled. Naturvårdsverket anser enligt sin handbok om terrängkörningslagstiftningen att skriftliga avtal bör upprättas, men det är inte något föreskrivet formkrav.⁶⁴

Enligt den finländska terrängkörningslagstiftningen är det möjligt att under vissa förutsättningar anlägga en skoterled trots att markägaren motsätter sig det. Enligt svensk rätt är detta inte möjligt, utan en markägare kan motsätta sig att det beslutas om allmän skoterled, dvs. en motsatsvis tolkning av 10 § tredje stycket terrängkörningsförordningen. I sådant fall kan det medföra att en allmän skoterled, som i och för sig skulle vara av allmänt intresse, inte får det från olika aspekter bästa läget och utförandet.

Det finns inte något föreskrivet krav enligt terrängkörningslagen eller terrängkörningsförordningen på fastighetsägarens medgivande för att genom föreskrifter eller dispens tillåta terrängkörning inom

⁶³ Nationella Snöskoterrådet, Planera för snöskoter, 2011, s. 59.

⁶⁴ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 33.

ett område, även om det sannolikt förhåller sig på det sättet enligt vad som allmänt gäller enskilds rätt att förfoga över sin egendom. Naturvårdsverket menar i sin handbok att föreskrifter ska föregås av s.k. kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) med berörd markägare, medan en dispens, dvs. ett undantag i ett enskilt fall, förutsätter att den som har fått dispensen själv tar kontakt med markägaren och inhämtar medgivande för körningen.⁶⁵

Avgiftsfrågor

När det gäller rätten att ta ut avgifter för terrängkörning inom ett kommunalt område eller för körning på en allmän skoterled kan det med ledning av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2012 ref. 70 sägas att ett avgiftsuttag för körning på en allmän skoterled för vilken en kommun är ledhållare, eller inom ett särskilt område beslutat av kommunen och drivs av densamma inte strider mot kommunallagen (2017:725) eller annan lag.⁶⁶ Tvärtom får ett sådant avgiftsuttag anses vara förenligt med 2 kap. 5 § kommunallagen, dvs. att en kommun får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som den tillhandahåller. Varken kommunallagen eller det nämnda HFD-avgörandet ger dock någon lösning på frågan hur en avgift för t.ex. snöskoterkörning på allmän skoterled ska drivas in om någon vägrar att betala. Det finns i och för sig ett avgörande från Östersunds tingsrätt enligt vilken fyra personer med stöd av en analog tillämpning av lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering var och en ålades att betala avgift för körning på allmän skoterled.⁶⁷ Domen från Östersunds tingsrätt får dock tolkas med stor försiktighet. Detta gäller eftersom det är fråga om ett underrettsavgörande och ett analogislut. Såvitt känt finns det inte något avgörande från högre rätt som kunnat läggas till grund för att driva in en avgift för terrängkörning. Slutsatsen får därför bli att de rättsliga grunderna för en kommun eller den som driften av ett kommunalt regleringsområde överlåtits till att driva in en obetald avgift för terrängkörning tycks vara osäkra.

⁶⁵ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 37.

⁶⁶ HFD 2012 ref. 70: En kommuns insatser och kostnader för att ställa i ordning och underhålla skidspår har ansetts vara av sådan omfattning att avgiftsbeläggning av spåren inte står i strid med allemansrätten. Laglighetsprövning enligt kommunallagen.

⁶⁷ Östersunds tingsrätts dom den 16 mars 2005, mål nr FT 949-04 m.fl.

Det finns inte några bestämmelser som ger staten genom länsstyrelsen rätt att ta ut avgifter för körning på allmän skoterled som länsstyrelsen är ledhållare för.

Frågor om skötsel, underhåll och finansiering

Det förekommer att kommuner överlåter skötsel och underhåll av allmänna skoterleder till exempelvis snöskoterklubbar eller särskilda driftbolag. Det finns inte några lagliga hinder mot sådana överlåtelser, men det finns å andra sidan inga särskilda bestämmelser motsvarande 21 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. enligt vilken förvaltningen av bl.a. naturreservat kan överlåtas på fysisk eller juridisk person.

Enligt direktiven får många ideella snöskoterklubbar kommunala bidrag för sitt underhåll av ledsystemen, men de ekonomiska förutsättningarna kan variera mellan kommunerna.⁶⁸

Enligt rapporten *Finansiering av skoterleder – Kartläggning av befintliga finansieringssystem i Sverige*, författad av Anna Grundén, Turismforskningsinstitutet ETOUR 2010,⁶⁹ finns det fyra olika lösningar för finansiering av skoterleder:

1. skoterleder finansierade via frivilligt medlemskap och ledbidrag i skoterförening,
2. skoterleder finansierade via kommunalt bidrag och skoterförening,
3. skoterleder finansierade via avgiftsbelagda leder, och
4. skoterleder finansierade via statligt medel.

Den vanligaste formen av finansiering var vid tidpunkten för rapporten (2010) genom lokala skoterklubbar som till stor del bygger på ideell arbetskraft. Enligt rapporten skjuter även kommunerna i Norrbottens och Västerbottens län till resurser för underhåll och drift av skoterleder.

När det gäller avgiftsbelagda skoterleder finns det ett antal skoterområden i Sverige där den som önskar köra inom området mot avgift skaffar sig ett bevis eller ledkort som ger rätt att köra på leder i området och, i ett par fall, i områden utanför lederna (friåkning).

⁶⁸ Dir. 2018:29 s. 3.

⁶⁹ R 2010:24, ETOUR:s rapportserie.

Dessa områden drivs av antingen ekonomiska föreningar eller snöskoterklubbar och, åtminstone i ett fall, i aktiebolagsform.

Att kommunen själv driver ett ledsystem för exempelvis snöskoterkörning och budgeterar detta som fritidsverksamhet, idrottsanläggning eller liknande får anses ligga inom ramen för den kommunala kompetensen. När det däremot är fråga om kommunala bidrag för drift och underhåll av skoterleder är det – med beaktande av vad som är kommunens uppdrag, dvs. vad som kan anses vara angelägenhet av allmänt intresse⁷⁰ – mera osäkert om detta ryms inom den kommunala kompetensen, särskilt om det skulle vara fråga om ett bolag som dessutom skulle ta ut avgifter för skoterkörning på leder. Detta är dock såvitt känt inte prövat rättsligt.

Det är inte uttryckligen förbjudet för länsstyrelsen att överlåta drift och underhåll av leder inom ett sådant regleringsområde som beslutats av regeringen, men det får anses olämpligt med hänsyn till att tillsynen förutsätts utövas av en naturvårdsvakt som är anställd av länsstyrelsen. När det gäller ett område beslutat av länsstyrelsen enligt 16 § terrängkörningsförordningen, dvs. ett område som omfattar mer än en kommun, finns det däremot inget som talar för att det skulle vara olämpligt att överlåta drift och underhåll till någon annan fysisk eller juridisk person.

8.6.2 Anläggande av skoterleder och särskilda områden för snöskoterkörning

Inledning

Förfarandet för att anlägga skoterleder och bilda särskilda områden eller friåkningsområden för snöskoterkörning är i princip oreglerat i terrängkörningslagstiftningen. Bortsett från den samrådsskyldighet som gäller enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd för allmänna och enskilda skoterleder eller annan anläggning för skotertrafik är det på det lokala planet öppet för olika lösningar hur man kan arbeta med frågorna.

⁷⁰ Jfr 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

Skoterleder och särskilda områden i kommunal översiktsplanering

I Nationella Snöskoterrådets handbok *Planera för snöskoter* lämnas det råd till god ledning för hur snöskoterkörning kan regleras, såväl i sak som i fråga om processen. Av handboken framgår att Nationella Snöskoterrådet anser att leder och särskilda områden eller friåkningsområden för snöskoter bör tas upp som en del av den kommunala översiktsplanen. Detta ställningstagande vinner för övrigt stöd i vad regeringen anförde i Fjällpropositionen om att ge statsbidrag för anlägga skoterleder m.m., nämligen att bidrag i första hand borde ges för skoterleder och andra anläggningar för skotertrafik som har angetts i den kommunala planeringen eller som efter samråd med kommun prioriterats av länsstyrelsen.⁷¹

Bestämmelserna om översiktsplanering finns i 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Varje kommun ska enligt 3 kap. 1 § ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen ska enligt 3 kap. 2 § ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas. Enligt 3 kap. 5 § ska det av översiktsplanen bl.a. framgå grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden och hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

För en begränsad del av kommunen kan en fördjupad översiktsplan, s.k. FÖP, upprättas som ett tillägg till översiktsplanen. Tillägg kan även ske som s.k. tematiskt tillägg avseende viss fråga (jfr 3 kap. 23 § plan- och bygglagen).

Fördelarna med att hantera terrängkörning i den kommunala översiktsplanen är flera, trots att en översiktsplan inte är bindande (3 kap. 3 § plan- och bygglagen). Därigenom kan olika intressen inventeras, värderas och avvägas. Det går t.ex. att på så sätt klargöra var terrängkörning kan ske utan att vålla störningar för boendemiljön eller väsentliga naturvärden, respektive var terrängkörning inte bör tillåtas. En stor fördel är att förfarandet är öppet och transparent, inte minst för att planen ska ställas ut i två månader innan den antas

⁷¹ Prop. 1995/96:226 s. 37.

och att det finns möjligheter att lämna skriftliga synpunkter under utställningstiden (3 kap. 12 och 15 §§ plan- och bygglagen).

En kommunal översiktsplan som innehåller en redovisning av var terrängkörning kan ske eller inte bör ske underlättar såväl kommunalt inrättande av ledsystem och särskilda områden, som enskildas, t.ex. skoterklubbars, möjligheter att själva anlägga leder. Det måste dock understrykas att samrådsskyldigheten gäller innan en skoterled anläggs, även om frågan hanterats i den kommunala översiktsplanen.

Förutom att fysisk planering tar tid och kostar pengar kan utredningen inte se att det finns några egentliga nackdelar med att kommunala översiktsplaner innehåller redovisningar om var snöskoterkörning kan ske och var det inte bör eller ska ske någon snöskoterkörning.

8.6.3 Tvångsbestämmelser

Markägare kan motsätta sig allmän skoterled

För beslut om allmän skoterled krävs enligt 10 § tredje stycket terrängkörningsförordningen (1978:594) medgivande från berörd markägare. Kravet på medgivande innebär att en markägare kan motsätta sig att en allmän skoterled anläggs på dennes mark. Det kan i sin tur medföra att en allmän skoterled inte får det ur flera synvinklar bästa läget och utförandet. Leden kan t.ex. bli mycket längre än vad den annars behövt bli. Därmed uppstår frågan om det finns behov av att i en terrängkörningslagstiftning ha bestämmelser som ger staten eller kommunen rätt att anlägga allmänna skoterleder även när markägaren motsätter sig det.

Egendomsskyddet

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Kravet på att ett tvångsvis ianspråktagande av någons egendom ska tillgodose angelägna allmänna intressen infördes i regeringsfor-

men i samband med att Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna gjordes till svensk lag. Enligt förarbetena anknyter uttrycket angelägna allmänna intressen till vad som gäller om egendomsskydd enligt Europakonventionens första tilläggsprotokoll.⁷² Enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom och ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse. Enligt avgöranden från Europadomstolen ska de allmänna intressen som kan motivera ett ingrepp vägas mot den enskildes intresse. Ingrepp ska vara proportionerliga.⁷³

När det gäller proportionalitet är det fråga om prövning i det enskilda fallet av det allmänna intresset av att ta i anspråk viss egendom och den enskildes intresse av att få ha sin egendom intakt.

Prövningen av proportionaliteten sker i tre steg:

1. om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet),
2. om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och
3. om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).

Rätt till ersättning

2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen

Enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ska den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt

⁷² Prop. 1993/94:117 s. 48.

⁷³ Se NJA 2013 s. 350 p. 11.

grunder som anges i lag. Huvudregeln är att ersättning ska utgå då det allmänna ianspråktar eller inskränker användningen av egendom.

2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

När det gäller rådighetsinskränkningar som sker av miljöskyddsskäl m.m. finns det inte rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket, utan i de fallen ges ersättning endast om det är särskilt föreskrivet i lag. Rådighetsinskränkningar av miljöskyddsskäl m.m. omfattas således inte av grundlagsskydd.

Ersättning utgår normalt inte vid ingripanden som sker för att skydda hälsa, miljö eller säkerhet. Ersättningsregler saknas därför ofta vid återkallelser av tillstånd eller t.ex. då en utövare av miljöfarlig verksamhet förbjuds att fortsätta med viss del av verksamheten eller får föreläggande om begränsningar. När tillräckligt starka allmänna intressen gör ett ingripande nödvändigt ska alltså inga ekonomiska hänsyn hindra att åtgärder vidtas.

Bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande

I förarbetena till införandet av Europakonventionen i svensk rätt uttalade regeringen följande.

Den enskildes egendom kan av det allmänna inte ovillkorligt tryggas. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste självfallet kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjligheter att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Sådana ingrepp i annans egendom får emellertid ske endast när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen, vilket framgår av sista meningen av första stycket. Detta kriterium skall vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget skall få ske. Den närmare inne-

bördan av utt[r]ycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses.⁷⁴

När det finns ett angeläget allmänt intresse av att viss mark tas i anspråk för t.ex. allmän samfärdsel kan det under vissa förutsättningar ske mot markägarens vilja som officialservitut. Det kan ske t.ex. som expropriation enligt expropriationslagen (1972:719), som gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) eller som ett servitut enligt fastighetsbildningslagen (1970:988).

Expropriation

Expropriation enligt expropriationslagen är det mest ingripande sättet för att med tvång ta i anspråk någons fastighet, helt eller delvis. Genom expropriation får en fastighet som tillhör någon annan än staten tas i anspråk med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt. Även särskild rätt till fastighet får upphävas eller begränsas (1 kap. 1 § expropriationslagen).

Expropriationen kan gälla endast en del av fastigheteten och kräver i sådana fall att fastigheten styckas. Även nyttjanderätt, servitut, rätt till elektrisk kraft och tomträtt till en fastighet kan exproprieras enligt 1 kap. 2 § expropriationslagen. Däremot kan inte vägrätt eller renskötselrätt exproprieras.

Ansökan om expropriation kan göras av staten, kommuner och enskilda. Ansökan ska enligt lagen göras till regeringen, men prövningen kan delegeras. Expropriationsfrågor prövas därför i praktiken oftast av länsstyrelsen eller lantmäterimyndigheten (3 kap.1 § expropriationslagen).

För att en ansökan om expropriation ska beviljas krävs att den ska ske för något av de ändamål som räknas upp i 2 kap. expropriationslagen. Uppräkningen är uttömmande. Det kan t.ex. vara fråga om kommunala behov av tätbebyggelse, allmänt behov av samfärdsel,

⁷⁴ Prop. 1993/94:117 s. 48.

transport eller annan kommunikation, eller allmänna behov av elkraft. Det krävs även att ändamålet inte lämpligen bör tillgodoses på annat sätt, samt att olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt inte överväger de fördelar som kan vinnas genom den. Expropriation får bara ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen). Den vars fastighet exproprieras har rätt till ersättning enligt bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen.

Gemensamhetsanläggning

En gemensamhetsanläggning beslutas enligt anläggningslagen och är gemensam för flera fastigheter och ska tillgodose ändamål av stadigvarande betydelse för dessa. Det ska vara av väsentlig betydelse för deltagande fastigheter att ha del i anläggningen. (1 och 5 §§ anläggningslagen.)

Gemensamhetsanläggningar inrättas för t.ex. avlopp, vägar, bryggor eller grönytor i ett radhusområde. Det finns inte någon föreskriven begränsning för vilket ändamål en gemensamhetsanläggning kan eller får inrättas.

En gemensamhetsanläggning kommer till genom att Lantmäteriet efter ansökan (17 § anläggningslagen) fattar beslut efter en anläggningsförrättning. Ansökan görs normalt av ägare till fastigheterna som ska ha andel i anläggningen, men kan även göras av t.ex. kommunen eller länsstyrelsen. I beslutet anges hur anläggningen ska genomföras och vilka fastigheter som har del i den. Genom förrättningen beslutas också hur kostnaderna ska fördelas. Det görs vanligen genom att deltagande fastigheter åsätts andelstal. Andelstalen kan vara olika för de deltagande fastigheterna.

Ianspråktagande av mark för en gemensamhetsanläggning får inte orsaka synnerligt men för den fastighet på vilken mark tas i anspråk. En fastighet kan dock tvingas att delta i en gemensamhetsanläggning eller att avstå mark för en sådan anläggning även om synnerligt men skulle uppstå för fastigheten, om anläggningen behövs för ett större antal fastigheter eller av annan orsak är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Om ägaren begär det ska fastigheten lösas in. Är olägenheten begränsad till viss del av fastigheten ska endast den

delen inlösas. Det finns dock rätt till ersättning enligt 13 och 13 a §§ anläggningslagen.

En gemensamhetsanläggning är en samfällighet enligt 14 § anläggningslagen och ska förvaltas enligt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Enligt samfällighetslagens bestämmelser förvaltas en samfällighet antingen som delägarförvaltning, vilket kräver att alla delägare är eniga om alla förvaltningsåtgärder, eller som föreningsförvaltning. Förvaltning genom förening ska alltid ske om någon delägare begär det. Samfällighetsföreningar bildas normalt i samband med anläggningsförrättningen.

Tvångsservitut enligt fastighetsbildningslagen

När det gäller servitut i allmänhet är det fråga om ett förhållande mellan två fastigheter där det på den ena fastigheten upplåts ett visst område för visst ändamål (den tjänande fastigheten) till förmån för den andra fastigheten (den härskande fastigheten).

Ett tvångsservitut enligt fastighetsbildningslagen är en fastighetsbildning som sker genom fastighetsreglering enligt bestämmelserna i 5 kap. fastighetsbildningslagen. Av 5 kap. 4 § första stycket framgår att fastighetsreglering får ske under förutsättning att man får en lämpligare fastighetsindelning eller en mer ändamålsenlig markanvändning, samt att fördelarna överväger de kostnader och olägenheter som regleringen medför.

Enligt 7 kap. 1 § första stycket fastighetsbildningslagen ska servitut som bildas genom fastighetsreglering vara av väsentlig betydelse för fastighetens ändamålsenliga användning. Det finns alltså ett strängare krav för servitutsbildning än vad som gäller för fastighetsreglering i allmänhet. Kravet på väsentlig betydelse medför att den enskilde fastighetsägaren inte ska behöva tvingas in i ett servitutsförhållande, om inte åtgärden är av mer påtaglig betydelse för en annan fastighet. Frågan om ett servitut är av väsentlig betydelse för en fastighet ska göras med utgångspunkt i den härskande fastighetens ändamål.

Rätt att påkalla fastighetsreglering har fastighetsägare som berörs. Detsamma gäller samfällighetsföreningar om den mark som föreningen förvaltar berörs och föreningsstämman beslutat för en fastighetsreglering. Kommunen kan påkalla fastighetsreglering som

behövs för att mark och vatten ska kunna användas för bebyggelse på ett ändamålsenligt sätt. Länsstyrelsen kan påkalla fastighetsreglering som den finner vara av större betydelse från allmän synpunkt. (5 kap. 3 § fastighetsbildningslagen.)⁷⁵

8.6.4 Kostnader för att anlägga och underhålla snöskoterleder

När det gäller anläggande av skoterled på fjäll har utredningen fått uppgift om en total kostnad på 62 500 kronor per mil. Samma uppgiftslämnare har uppgett att i ett område med leder med en sträckning av totalt 45 mil investerades cirka 7 miljoner kronor under projekterings tiden 1999–2000. Kostnaderna för att underhålla lederna i detta system uppgår till drygt 36 000 kronor per mil och år. I den kostnaden ingår preparering av lederna i form av s.k. sladdning⁷⁶ eller med pistmaskin, ersättning till markägare och underhåll av och byte av stolpar, ledkryss, broar m.m. Materialkostnaderna för underhållet uppgår till cirka 100 000 kronor per år.

Från annat håll har utredningen fått uppgift om en uppskattad anläggningskostnad på 40 000–45 000 kronor per mil och en årlig underhållskostnad på 23 000 kronor per mil.

Som synes varierar kostnaderna för att anlägga och underhålla snöskoterleder. Variationerna i kostnader har dock en naturlig förklaring, eftersom de får hänföras till skillnader i terrängförhållandena. Det kan vara fråga om skillnader t.ex. när det gäller behov av markförstärkningar eller hur många broar över vattendrag eller raviner som behöver anläggas och underhållas. Klart är dock att det är kostnadskrävande att såväl anlägga som underhålla snöskoterleder.

⁷⁵ Om servitut, se t.ex. Leif I. Nilsson och Eije Sjödin, *Servitut*, 2 uppl. 2003.

⁷⁶ Sladdning av snöskoterleder går till så att efter en snöskoter dras en sladd som är ett slags kälke med en skrapa; på så vis jämnar man till spåret i snön där leden har sin sträckning.

8.6.5 Finansiering för anläggande och underhåll av snöskoterleder m.m.

Inledning

I Fjällpropositionen menade regeringen att det fanns behov av att styra snöskoterkörningen till framför allt leder.⁷⁷ Regeringen anförde att det var angeläget att kanalisera skotertrafiken för att minska bullerstörningar och konflikter med andra intressen, t.ex. friluftsliv. Även kring turistanläggningar och i anslutning till tätorter i Norrland fanns det enligt vad som sades ibland skäl att separera skotertrafiken. Också andra förslag till åtgärder, t.ex. kommunala regleringsområden, syftar till att styra skotertrafiken till särskilda leder i större omfattning än vad som då gällde enligt regeringen. Detta krävde en utbyggnad av skoterledsnätet och därmed ökade resurser. Under nästan fyra år, perioden den 1 november 1997–31 augusti 2001, fanns det därför enligt förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. möjlighet för kommuner att få statsbidrag till anläggande av allmänna skoterleder och andra anläggningar för skotertrafik i anslutning till sådana leder, samt för informationsinsatser om lederna. Bidragsperioden har ju sedan länge löpt ut. Förordningens bestämmelser om tillsyn och återkrav har dock alltså blivit aktuella.

Regeringen har i direktiven för denna utredning uttalat att genom att i större utsträckning än i dag kanalisera skoterkörningen till s.k. friåkningsområden, snöskoterleder och andra särskilt utpekade områden kan buller, markskador och konflikter med markägare, rennäring, besöksnäring, skidåkare m.fl. minska.⁷⁸ För att kunna åstadkomma detta krävs dock att det finns en fungerande ledstruktur inom hela det område där skoterkörning förekommer. Snöskoterleder bidrar även till att höja säkerheten. Lokala initiativ för att projektera, underhålla och finansiera vissa ledsystem är viktiga eftersom snöskoterleder bidrar till att skoterkörningen kanaliseras till sådana områden som bedöms lämpligast för naturvård, friluftsliv eller renskötsel. På så sätt kan sysselsättningen på orten öka samtidigt som störningar och skador som uppkommer genom terrängkörning minskas. Lokala initiativ kan också bredda intäkterna från markägandet så att målen med brukandet diversifieras.

⁷⁷ Prop. 1995/96:226 s. 37.

⁷⁸ Dir. 2018:29 s. 2.

En hållbar modell för finansiering av snöskoterleder m.m.

Behovet av finansiering

Det kan konstateras att anläggande och underhåll av snöskoterleder är kostnadskrävande och att snöskoterkörning framför allt förekommer i de fyra fjällänen där kommunerna ofta är stora till ytan, men befolkningsmässigt små med ett skatteunderlag därefter.

Kommunal verksamhet kräver ofta hårda prioriteringar där t.ex. skola, barn- och äldreomsorg, gatu-, vatten- och avloppsnät samt socialtjänst normalt kommer i första rummet. Anläggande och underhåll av allmänna skoterleder står däremot sannolikt inte överst på de befolkningsmässigt små glesbygdskommunernas lista över vad som ska åtgärdas. Allmänna skoterleder i små glesbygdskommuner kommer till stånd i mån av medel och ideella krafter i form av lokala skoterklubbar vars medlemmar är villiga att utföra det faktiska arbetet samt att själva stå för en del av finansieringen. Det finns inga belägg för annat än att de lokala initiativ som finns fungerar, men samtidigt saknas garantier för att fler snöskoterleder kommer till stånd. Det finns inte heller några garantier för uthålliga lösningar sett ur ett mera långsiktigt perspektiv.

Med beaktande av det ovan anförda kan det antas att en hållbar modell för anläggande och underhåll av fler allmänna skoterleder kräver att staten skjuter till medel och är beredd att göra det på lång sikt. Detta skulle kunna ske genom att med vissa mindre ändringar göra förordningen om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. åter gällande i fråga om att betala ut bidrag för anläggande av allmänna skoterleder. En sådan åtgärd skulle dock innebära ökade kostnader för staten varför det enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) måste finnas förslag om finansiering.

Fordonsskatt

För närvarande tas det inte ut någon fordonsskatt för terrängskotrar, dvs. snöskotrar och terränghjulingar. I genomsnitt var lite drygt 287 000 terrängskotrar i trafik under 2018.⁷⁹ Om man i likhet med vad som gäller för motorcyklar tar ut en enhetsskatt på 180 kronor

⁷⁹ Det finns hos både Transportstyrelsen och Trafikanalys månadsvis statistik över antalet inregistrerade fordon, antalet i trafik m.m. Den redovisade siffran är ett beräknat genomsnitt över antalet terrängskotrar i trafik för hela året 2018.

per år, ett belopp som för övrigt har varit oförändrat sedan den 1 maj 2006 då vägtrafikskattelagen (2006:227) trädde i kraft och gör viss avräkning för fordon som ägs av staten och fordon äldre än 30 år skulle i runda tal drygt 50 miljoner kronor per år inflyta till statskassan. Dessa medel skulle i så fall kunna avsättas för statsbidrag till kommuner för att efter ansökan anlägga allmänna skoterleder m.m.

Skulle det bestämmas att det ska tas ut en fordonsskatt för terrängskotrar bör det, för att överensstämma med övrigt fordonskatteuttag, även bestämmas att det ska tas ut en årlig vägtrafikregisteravgift för terrängskotrar. Det kräver i så fall ändringar i vägtrafikdataförordningen (2019:382). Vägtrafikregisteravgiften uppgår för närvarande till 65 kronor per år. Med cirka 287 000 terrängskotrar inregistrerade på årsbasis skulle en vägtrafikregisteravgift för dessa fordon ge vägtrafikregisterintäkter på drygt 18,6 miljoner kronor per år. Vägtrafikregisteravgiften tas ut samtidigt som fordonsskatten. En terrängskoterägare skulle således komma att betala 245 kronor per år (180 kronor i skatt och 65 kronor i vägtrafikregisteravgift). Ett fordonsskatteuttag för terrängskotrar bör även ge underlag för att fler kan anställas för tillsyn i regleringsområdena i fjällvärlden och i kommuner.

Skoterledavgift

Ett annat sätt för finansiering av ett statligt bidragssystem skulle kunna vara att införa en avgift för att få köra terrängskoter på allmän skoterled. Ett kort eller motsvarande skulle utfärdas som bevis på erlagd avgift. Detta skulle kunna lösas i samma ordning som gäller för det statliga jaktkortet. En modell liknande den som gäller för det statliga jaktkortet innebär att inbetalda avgifter fonderas för att sedan kunna betalas ut, t.ex. till allmänna och enskilda skoterledhållare. På så sätt skulle det tillförsäkras att alla som kör terrängskoter, dvs. framför allt snöskoter, på allmän skoterled i Sverige bidrar till de kostnader för underhåll som uppstår på grund av snöskoterkörning. Även de som äger utlandsregistrerade fordon samt inhemska och utländska skoterturister skulle alltså bidra till kostnaderna. Det skulle också kunna fonderas medel för att kunna betala ut ekonomisk kompensation för t.ex. skador på mark och vegetation. Det är svårt att beräkna hur stort belopp som på så sätt skulle

komma in, men om man tänker sig en avgift i samma nivå som för det statliga jaktkortet, dvs. 300 kronor per år, och även tänker sig att ungefär lika många inhemska och utländska snöskoterförare som det finns svenskregistrerade terrängskotrar i trafik på helårsbasis skulle betala, dvs. cirka 287 000 fordon, ger det i så fall intäkter på cirka 90 miljoner kronor per år. Om fler allmänna skoterleder kommer till stand kan det antas att intäkterna som kan läggas till fonden kommer att stiga med tiden.

Fler allmänna skoterleder kan för övrigt komma till på två sätt. Det ena sättet är att en ny allmän skoterled anläggs. Det andra sättet är att en befintlig enskild skoterled beslutas vara allmän skoterled, vilket dock kräver att kommunen och den enskilde skoterledhållaren kommer överens om detta.

Skatt och avgifter sammantagna

Inget hindrar att det tas ut en fordonsskatt och vägtrafikregisteravgift samt en avgift för körning med terrängskoter på allmän skoterled, dock förutsatt att avgiften för körningen fonderas för bestämda ändamål och inte går till statskassan. Skulle avgiften för körning inte fonderas utan i stället gå till statskassan skulle det sannolikt betraktas som en skatt, såväl rent rättsligt som av den berörda allmänheten.

De uppskattningar och beräkningar som redovisats ovan skulle ge sammanlagda intäkter på cirka 158,6 miljoner kronor per år. Ett fordonsskatteuttag för terrängskotrar och en årlig avgift för att få köra terrängskoter på allmän skoterled skulle därmed ge ett robust system för en långsiktigt hållbar finansiering av ett allmänt ledssystem för snöskoter. En stark finansiering gör det möjligt att anlägga allmänna skoterleder som kan hänga ihop över stora områden, över kommun- och länsgränser. Det skulle ge liknande förutsättningar i de delar av landet där snöskoterkörning är vanligt förekommande.

8.6.6 Styrning av terrängkörning på barmark

Generellt förbud som inte alltid respekteras

Terrängkörning med motordrivna fordon på barmark innebär en stor risk för skada på mark och vegetation. Marken skadas genom den spårbildning som ofta blir bestående och som det i så fall tar lång tid för marken att återhämta sig från. Vegetationen skadas genom det slitage som fordonens mekaniska påverkan utgör.

Trots det generella förbud som gällt sedan ingången av 1976 för barmarkskörning i terräng med motordrivna fordon så förekommer ändå sådan körning som inte omfattas av undantagen i lagstiftningen eller beviljade undantag från lagens förbud. Denna icke tillåtna terrängkörning sker med alla slags fordon, alltså inte bara särskilda terrängfordon, utan även med t.ex. personbilar, lastbilar och husbilar, med hjulfordon såväl som bandfordon.

Problemen med otillåten terrängkörning varierar i landet, såväl till form som till omfattning. På sina håll upplevs problemen som betydande, både i form av buller och markskador. Det kan därför ställas fråga om körning med motordrivna fordon i barmarksterräng kan regleras och styras dit den förorsakar minst skada och olägenhet.

Reglering av terrängkörning på barmark

De rättsliga förutsättningarna

Terrängkörningslagstiftningens bestämmelser som gör det möjligt att styra terrängkörning till leder och särskilt utpekade områden gäller i princip bara snötäckt mark och därmed i första hand snöskoterkörning. Körning med motordrivna fordon i barmarksterräng som inte kan relateras till något av de generella undantagen är därmed hänvisad till motorbanor, t.ex. för enduro och motocross eller för s.k. offroadkörning med hjulfordon av skilda slag. När det gäller offroadkörning är det ofta fråga om körning med äldre militära terrängbilar, eller jeepar och liknande fordon, antingen i originalutförande eller mer eller mindre ombyggda.

Motorbanor provas enligt 30 kap. 3 § miljöprövningsförordningen (2013:251) efter anmälan till kommunens miljönämnd eller motsvarande som s.k. C-verksamhet. Den kommunala nämndens prövning kan leda till beslut om försiktighetsmått om bl.a. buller och tids-

mässiga begränsningar. En motorbana kräver även bygglov enligt 6 kap. 1 § 1 plan- och byggförordningen (2011:338). En motorbana är alltså underkastad en s.k. dubbelprovning, dvs. provning enligt två olika lagstiftningar. Däremot sker ingen provning enligt terrängkörningslagstiftningen eftersom särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden omfattas av ett generellt undantag enligt 1 § tredje stycket 2 terrängkörningsförordningen (1978:594).

Mark har upplåtits i syfte att reglera barmarkskörning

Statliga Sveaskog AB har på vissa ställen mot ersättning upplåtit mark för reglering av terrängkörning.⁸⁰ Markupplåtelse har framför allt skett till skoterklubbar i Norrbotten som tillåtit att anlägga skoterleder för att på så sätt kanalisera körningen dit den förorsakar minst skador och olägenheter samtidigt som nyttjanderättsavtalet gett intäkter som i vart fall i någon mån kompenserat för uppkomna markskador.

Sveaskog har även upplåtit mark för enduro- och motocrossbanor. I åtminstone ett fall, i Avesta kommun, uppläts under en period mark för en led för körning med ATV-fordon till den lokala ATV-klubben. Denna ATV-led prövades som motorbana.

Enligt inhämtade uppgifter har Sveaskog numera en ambivalent inställning till att upplåta mark för terrängkörning. Det gäller såväl snöskoterkörning som barmarkskörning. Bolagets tveksamhet bygger på att terrängkörning på framför allt barmark innebär stora markskador, men har samtidigt gjort det möjligt att ha viss kontroll över terrängkörningen och få intäkter, i annat fall sker körning ändå som det inte finns möjlighet att kontrollera. En del av Sveaskogs tveksamhet bygger också på att det förekommit körning utanför leder.

När det gäller den ovan nämnda ATV-leden så har nyttjanderättsavtalet löpt ut och verksamheten har upphört. Enligt Sveaskog förnyades inte nyttjanderättsavtalet eftersom verksamheten inte bedrevs tillfredsställande.

⁸⁰ Sveaskog AB är Sveriges största skogsägare och är helägt av den svenska staten. Närmare information finns på www.sveaskog.se

Sveaskog har endast upplåtit mark och de klubbar som nyttjanderättsavtal har tecknats med har fått sköta erforderliga myndighetskontakter helt på egen hand.⁸¹

8.6.7 Överväganden och förslag

Inga särskilda tvångsbestämmelser

Bedömning: Det är inte motiverat med särskilda bestämmelser om att med tvång ta fastigheter i anspråk för anläggande av allmän skoterled.

I de fall fastighetsägare motsätter sig anläggande av allmän skoterled finns det olika lagliga möjligheter för att med tvång ta fastigheten i anspråk för ett sådant ändamål. Den grundlagsskyddade rätten till egendom ställer emellertid stora krav för att det allmänna med tvång ska få ta enskildas fastigheter i anspråk. Det måste vara fråga om ett angeläget allmänt intresse, dvs. ett intresse som är starkare än den enskildes intresse av att äganderätten inte inskränks. Dessutom ska den enskilde få full kompensation för egendomsförlusten. Detta gäller enligt allmänna lagar, t.ex. expropriationslagen, anläggningslagen och fastighetsbildningslagen, men även enligt speciallagar som miljöbalken och plan- och bygglagen.

Av de tre alternativ som beskrivits i avsnitt 8.6.3 framstår det s.k. tvångsservitutet enligt fastighetsbildningslagen som den enklaste vägen för att med tvång anlägga allmän skoterled. Det bör dock understrykas att kommunen inte kan ansöka om en sådan åtgärd, utan det får i så fall ankomma på länsstyrelsen att göra det. Expropriation ställer mycket höga krav för att få genomföras och kan förmodligen avskrivas som alternativ. En gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen ska förvaltas i särskild ordning, vilket framstår som en onödig dubbelreglering när det gäller en allmän skoterled och kan därför inte heller anses som en rimlig lösning.

Särskilda bestämmelser i en terrängkörningslagstiftning om tvångsvis ianspråktagande av mark för allmän skoterled skulle ställa krav på att övergripande kunna identifiera angelägna allmänna intressen, för

⁸¹ Uppgifterna har inhämtats genom telefonsamtal med Sveaskog AB:s chefsjurist Viveka Beckeman.

att sådana bestämmelser skulle kunna anses vara motiverade. Skoterleder, vare sig de är allmänna eller enskilda, tillgodoser vanligen behov för fritidskörning. Det betyder att det generellt sett måste vara svårt att hitta ett intresse som är så angeläget från allmän synpunkt att enskilda intressen måste stå tillbaka för att med tvång få en allmän skoterled till stånd. Det är därför inte motiverat att ha särskilda bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av mark i en terrängkörningslagstiftning.

Bedömningen är således att det inte finns bärande skäl för att ha särskilda bestämmelser om tvångsvis ianspråktagande av fastigheter för anläggande av allmän skoterled. I stället får, om ett angeläget allmänt intresse kan identifieras, något av de allmänna alternativ till tvång som finns användas.

Finansiering för anläggande och underhåll av skoterleder

Förslag: Förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. ska ändras så att det åter blir möjligt för kommuner att söka statsbidrag till anläggande av allmänna skoterleder och andra anläggningar för skotertrafik i anslutning till sådana leder samt för informationsinsatser om lederna.

Vägrafikskattelagen (2006:227) ska ändras så att det tas ut fordonsskatt även för terrängskotrar, dvs. snöskotrar och terränghjulingar, dock inte för statens fordon och för fordon äldre än 30 år. Fordonsskatten för terrängskotrar ska tas ut som en enhetsskatt i likhet med vad som gäller för motorcyklar och till samma belopp, för närvarande 180 kronor per år. Det ska även tas ut en årlig vägrafikregisteravgift för terrängskotrar.

För att ytterligare finansiera ett utbyggt allmänt skoterledsystem ska det införas en avgift på 300 kronor per år för körning m.m. med terrängskoter på allmän skoterled enligt den modell som gäller för det statliga jaktkortet (skoterledavgift). Influtna medel ska fonderas i en fond (skoterledfonden) som ska förvaltas av Kammarkollegiet. Fondens medel ska avsättas för bidrag till drift och underhåll av allmänna skoterleder, men det ska även vara möjligt att söka bidrag för underhåll av enskilda leder. Kommuner och andra som drift och underhåll av allmänna skoterleder överlätits till, och enskilda skoterledhållare, ska därmed få rätt att

söka sådana bidrag. Naturvårdsverket ska pröva ansökningarna. Naturvårdsverket ska bemyndigas att i samråd med Kammarkollegiet meddela föreskrifter om skoterledfonden.

Allmänt intresse

Det är ett allmänt intresse att det anläggs fler allmänna skoterleder och andra anläggningar såsom angöringsplatser eller terminaler där det finns möjlighet att parkera bilar och släpvagnar och direkt köra ut på snöskoterleder. Det finns även vetenskapligt stöd för att styra snöskoterkörning till leder. I Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019 till regeringen sägs t.ex. att de som följer regler och kör längs utpekade skoterleder enligt den sammanställda vetenskapen orsakar få skador och störningar.⁸²

Statliga bidrag för anläggande av allmänna skoterleder

Det finns i dag flera exempel på olika lokala initiativ där allmänna skoterleder har anlagts i kommunal regi, men där driften övergått till lokala skoterklubbar. Detta fungerar i de flesta fall väl, men är beroende av enskilda individers uthållighet och vilja att satsa tid och även pengar. Med beaktande av de svårigheter föreningslivet i allmänhet har med sin återväxt när det gäller styrelseledamöter och andra funktionärer bedömer utredningen att det är nödvändigt att staten skjuter till medel till kommunerna för anläggande och underhåll av allmänna skoterleder för få en lösning som är socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar. Ett statligt bidragssystem ger också förutsättningar för ett sammanhängande allmänt ledsystem för snöskoter som kan sträcka sig över stora områden, över kommun- och länsgränser, och ge liknande förutsättningar för län och kommuner med omfattande snöskoterkörning. Det finns redan en gällande förordning för ett statligt bidragssystem som bara behöver ändras på någon punkt för att kommuner ska kunna söka och få statsbidrag för anläggande av allmänna skoterleder m.m. Bidragsmöjligheten fanns under perioden den 1 november 1997–31 augusti 2001.

⁸² Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, NV-04511-18, Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv, Redovisning av ett regeringsuppdrag, s. 11 och 78.

Fordonsskatt

Snöskotrar och terränghjulingar belastar det allmänna vägnätet i mycket liten omfattning (fordonen får ju i princip inte köras på väg) och det är förklaringen till varför det inte tas ut någon fordonsskatt för dessa fordon. Användningen av snöskotrar och terränghjulingar innebär dock belastningar för miljön i fråga om markskador, buller, avgasutsläpp och andra störningar i miljön.

Miljön är en allmän tillgång. Principen att det är förorenaren som betalar, Polluter Pays Principle (PPP), innebär att det är den som orsakar skador i miljön som ska stå för de samhällsekonomiska kostnader som uppstår. Det kan mot bakgrund av den miljöbelastning körning med snöskotrar och terränghjulingar utgör därför tyckas märkligt att det inte tas ut någon fordonsskatt för dessa fordon. I stället borde det enligt principen att förorenaren betalar vara mera välgrundat och motiverat att ta ut en fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar än att som i dag inte göra det.

När det gäller hur en fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar ska konstrueras stannar utredningen vid att föreslå en enhetsskatt till samma belopp som gäller för motorcyklar. Det har sin grund i att det i likhet med motorcyklar finns skillnader i fråga om motorstorlek, effekt och avgasutsläpp, men framför allt att det är fråga om säsongvis användning. Summan, 180 kronor per år, kan i för sig tyckas något låg. Det är som konstaterats ovan fråga om fordon som i de flesta fall används endast del av år. Därför kan ett relativt lågt skatteuttag innebära att fordonen inte ställs av och på ett par gånger under året, vilket annars skulle innebära en ökad administrativ hantering och högre kostnader för Transportstyrelsen som är ansvarig myndighet för vägtrafikregistret. Enligt utredningens mening finns det övervägande fördelar med en enhetsskatt till ett belopp som inte kan uppfattas som alltför högt. För att kunna ta ut en fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar behöver vägtrafikskattelagen ändras i några paragrafer, men några andra ändringar behöver inte göras.

Skoterledavgift och skoterledfond

Förslaget om en avgift för att få köra terrängskoter på allmän skoterled i Sverige innebär att det kan fonderas medel som kan avsättas för att täcka de kostnader för underhåll m.m. av lederna som uppstår på grund av snöskoterkörning. På så sätt kommer även de som kör utlandsregistrerade fordon i Sverige samt inhemska och utländska snöskoterturister som inte själva äger något fordon att bidra till kostnader för underhåll m.m. Mot den bakgrunden kan en avgift för att få köra på allmän skoterled inte knytas till fordonet och dess ägare, utan måste tas ut av var och en som kör på allmän skoterled.

Utredningen föreslår att en avgift bestämd till samma belopp som gäller för det statliga jaktkortet, dvs. 300 kronor per år, tas ut för körning med terrängskoter. Avgiften, som föreslås heta skoterledavgift, ska administreras i samma ordning som gäller för det statliga jaktkortet. Detta innebär att skoterledavgiften ska betalas in till ett konto som disponeras av Kammarkollegiet som också ska förvalta den fond som uppstår. Fonden föreslås heta skoterledfonden. Kammarkollegiet ska bokföra influtna avgifter på skoterledfonden. Efter bokföringen ska Kammarkollegiet lämna Naturvårdsverket uppgift om vilka som har betalat avgiften. Naturvårdsverket ska tillhandahålla ett bevis på att avgiften betalats.

Till skillnad från vad som gäller för viltvårdsfonden, dvs. de medel som flyter in för det statliga jaktkortet, anser utredningen dock att Naturvårdsverket i stället för regeringen ska pröva ansökningarna om bidrag. Naturvårdsverket bedöms ha bättre förutsättningar att vara insatt i de detaljfrågor som bidragsansökningarna kan förväntas innehålla. Utredningen menar även att om medlen ur fonden så att säga går tillbaka till snöskoterkörningen ökar legitimiteten för ett avgiftsuttag och sannolikt även betalningsviljan.

Det finns enskilda ledssystem som sköts av lokala skoterklubbar, vilka gör det på ett bra sätt. Det finns ett allmänt intresse av att välfungerande lokala skoterledssystem fortsatt är hållbara. Därför bör det vara möjligt även för enskilda skoterledhållare att söka bidrag ur skoterledfonden.

Det bör övervägas från vilken tidpunkt det ska vara möjligt att söka bidrag ur skoterledfonden. Fonden bör få en någorlunda storlek innan bidrag kan utgå. Frågan bör dock lösas i samråd av berörda myndigheter, dvs. Naturvårdsverket och Kammarkollegiet. Utred-

ningen föreslår att det sker genom bemyndigande att meddela föreskrifter för fonden.

Det kan invändas att en avgift för att få köra på allmän skoterled skulle komma att medföra att den som inte betalar en sådan avgift kör vid sidan av leden. Emellertid måste dock så gott som alla skoterförare någon gång köra på led. Vidare kan risken för oönskad körning utanför led minskas om det på det kommunala planet inrättas områden som inte tillåter snöskoterkörning annat än på allmän skoterled och i särskilda områden. Utredningen bedömer därmed att risken är liten för att en avgift för körning på allmän skoterled skulle medföra mer körning vid sidan av leden.

Från skyldigheten att betala skoterledavgift bör det föreskrivas vissa undantag, t.ex. för statliga och kommunala tjänstepersoner i tjänsteärende, liksom för de som utför arbete på uppdrag av en statlig myndighet eller en kommun. Det bör även gälla ett motsvarande undantag för sjuktransporter och andra liknande trängande fall.

Inga bestämmelser om styrning av körning på barmark

Bedömning: Det bör inte införas bestämmelser om styrning av terrängkörning på barmark till leder och särskilda områden.

Utredningen visar inte att det är önskvärt med möjligheter att inrätta ledssystem för barmarkskörning på det sätt som gäller för skoterleder. Det är alltför stor risk för irreparabla skador på framför allt mark, men även på vegetation.

En reglerad barmarkskörning bör inte ske inom ramen för terrängkörningslagstiftningen, utan den provningsordning som finns i dag, dvs. vad som gäller för att anlägga motorbana, bör behållas oförändrad. Utredningen bedömer alltså att det inte ska införas bestämmelser om att styra terrängkörning på barmark i en terrängkörningslagstiftning.

Länsstyrelsen ska få besluta om lokala trafikföreskrifter i regleringsområden

Förslag: Länsstyrelsen ska få meddela lokala trafikföreskrifter för allmänna skoterleder i regleringsområden genom att 10 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276) ändras.

I avsnitt 7.7.2 konstateras att det bara är kommunen som kan meddela lokala trafikföreskrifter för terräng. Det innebär att länsstyrelsen inte kan besluta om t.ex. hastighetsbegränsningar för en allmän skoterled inom ett regleringsområde. Utredningen föreslår därför att 10 kap. 3 § trafikförordningen ändras så att länsstyrelsen kan besluta om lokala trafikföreskrifter i ett regleringsområde.

Definitionen av allmän skoterled

Förslag: Definitionen av allmän skoterled ska ändras till ”En i terräng markerad vinterled där terrängmotorfordon och terrängsläp enligt särskild utmärkning får framföras när marken är snötäckt” och införs i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Av utredningens analys i avsnitt 7.7.4 framgår att det finns en bristande överensstämmelse i fråga om allmän skoterled mellan vad som är föreskrivet i 8 och 9 §§ terrängkörningsförordningen. För att komma tillrätta med denna omotiverade skillnad föreslås att allmän skoterled definieras så att den är ”En i terräng markerad vinterled där terrängmotorfordon och terrängsläp enligt särskild utmärkning får framföras när marken är snötäckt”. Vilka slags terrängmotorfordon som får framföras på leden får föreskrivas i lokala trafikföreskrifter och kan exempelvis gälla fordonsvikt. En terrängskoter får ju t.ex. inte väga mer än 450 kg.

Definitionen ska föras in i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner och passar därmed in i övrig lagteknisk systematik. Allmän skoterled ska även införs i trafikförordningen (10 kap. 1 § första stycket) för att komma bort från otydligheten om beteckningen färdled även gäller allmän skoterled.

8.7 Terrängkörning för personer med funktionsnedsättningar

8.7.1 Nulägesbeskrivning och probleminventering

Funktionshinderspolitiken

Av 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen framgår att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Enligt 2 kap. 15 § fjärde stycket regeringsformen ska alla ha tillgång till naturen enligt allemansrätten. Detta lagrum reglerar dock allemansrätten i förhållande till egendoms-skyddet.⁸³ Utredningen menar att lagrummet därmed inte i sig utgör en grund för att underlätta för funktionsnedsatta att bedriva jakt, fiske eller annat friluftsliv.

Riksdagen beslutade den 30 november 2017 att anta regeringens förslag till nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.⁸⁴ Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är därmed att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁸⁵ som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och att barnrättsperspektivet uppmärksammas. Centralt för funktionshinderspolitiken är full delaktighet för alla, oavsett funktionsförmåga, inom alla områden i samhället. Avgörande för möjligheten till delaktighet är tillgängligheten i samhället och de förutsättningar som skapats för individen. När det gäller tillgänglighet är det fråga om tillträde till den fysiska miljön, transporter och anläggningar samt tillgång till information, kommunikation, varor, produkter och tjänster, inklusive digitala lösningar.

⁸³ Jfr Karin Åhman, Konstitutionellt perspektiv på allemansrätten, i *Allemansrätten i förändring*, symposium 2012, s. 11–17, på s. 13 f.

⁸⁴ Prop. 2016/17:188.

⁸⁵ Se Sveriges internationella överenskommelser (SÖ 2008:26).

Uppdraget och den nuvarande prövningen

Uppdraget

Utredningsuppdraget är i denna del sammankopplat med vissa ändringar i jaktförordningen (1987:905) som trädde i kraft den 1 juli 2018. Ändringarna gjordes i syfte att göra det möjligt för rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder att jaga fler djurarter från ett motordrivet fordon än vad som tidigare var tillåtet. En promemoria den 14 december 2017 från Näringsdepartementet låg till grund för ändringarna i jaktförordningen. I remissbehandlingen av promemorian tillstyrkte Naturvårdsverket förslagen. Naturvårdsverket anförde bl.a. att man delade regeringens bedömning att det är angeläget att personer med funktionsnedsättning så långt som möjligt kan delta i friluftaktiviteter på liknande villkor som andra. Möjligheterna att kunna utöva friluftaktiviteter är viktiga för människors hälsa och ska vara tillgängliga för alla. Detta är en betydelsefull del i arbetet med friluftsmålen. Naturvårdsverket anförde vidare att möjligheten att på olika sätt bruka viltet som resurs ska så långt som möjligt vara lika för alla. Enligt Naturvårdsverket borde det också understrykas att förslagen ger rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder vissa utökade möjligheter att bedriva jakt, men de är fortfarande begränsade av bl.a. terrängkörningslagstiftningen.⁸⁶

Enligt direktiven ska det utredas och lämnas förslag som syftar till att underlätta för personer med bestående rörelsehinder att köra i terrängen med motordrivet fordon när ändamålet med körningen är att bedriva jakt, fiske eller annat friluftsliv.⁸⁷ Det ska särskilt belysas möjligheterna att ersätta den prövning i det enskilda fallet som länsstyrelsen gör i dag med ett generellt tillstånd till sådan körning, liknande den som gäller för renskötsel (1 § andra stycket 4 och 7 § tredje stycket terrängkörningsförordningen).

I direktiven och jaktförordningen används begreppet rullstolsburna med bestående rörelsehinder. I nästan alla andra sammanhang används dock begreppen funktionshindrade eller funktionsnedsatta. Dessa begrepp är generella och inte knutna till visst eller vissa hjälp-

⁸⁶ Se Naturvårdsverket yttrande den 22 februari 2018 (ärende nr NV-08646-17).

⁸⁷ I direktiven finns det två olika skrivningar i fråga om detta. Vid avstämning med Regeringskansliet har det dock bekräftats att det är skrivningen på s. 1 i direktiven (dir. 2018:29) som gäller för utredningen.

medel. Det bör framhållas att även andra funktionshinder eller funktionsnedsättningar än nedsatt rörelseförmåga kan innebära stora svårigheter att förflytta sig i terräng på egen hand. Utredningen använder därför i enlighet med funktionshinderspolitiken och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning fortsättningsvis begreppen funktionshinder, vilket förekommer i vissa gällande lagar, och funktionsnedsättning för att inkludera alla som kan ha behov av att använda motordrivet fordon för körning i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv.

För uppdragets genomförande har utredningen haft kontakt med DHR (som ska utläsas Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet),⁸⁸ Myndigheten för delaktighet, Neuroförbundet, Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) och Synskadades Riksförbund (SRF).

Länsstyrelsens dispensprövning

Den som behöver köra motordrivet fordon i barmarksterräng och inte omfattas av terrängkörningslagstiftningens generella undantag måste i dag söka dispens hos länsstyrelsen.

Dispens innebär ett undantag i ett enskilt fall från krav eller förbud enligt lag eller förordning. För beviljande av dispens krävs att det finns särskilda eller synnerliga skäl där synnerliga skäl utgör en striktare prövningsnivå. Det ligger i sakens natur att en dispensprövning ska och måste vara restriktiv.

En dispens är inte likställd med ett tillstånd. I en dispensprövning är utgångspunkten alltså att det finns lagligen föreskrivna krav, t.ex. i fråga om lägsta ålder eller medicinska krav, eller att det finns föreskrivna förbud. I en tillståndsprövning är utgångspunkten däremot att något kan eller får tillåtas under förutsättning att tillstånd söks och att sökanden visar att föreskrivna krav är uppfyllda. I sådant fall ska tillstånd beviljas. Ett tillstånd innebär ett relativt starkt rättsligt skydd mot ingripande från det allmänna. Ett ingripande mot det tillståndsgivna kräver lagstöd, dvs. särskilda bestämmelser om återkallelse eller annat ingripande. Sådana bestämmelser saknas dock när det gäller dispenser. Den myndighet som prövar en dispensansökan är därför relativt fri i fråga om att föreskriva villkor, t.ex. i form av

⁸⁸ DHR hette tidigare De Handikappades Riksförbund.

ett återkallelseförbehåll eller begränsning i giltighetstid. En dispens har således inte samma rättsverkan som ett tillstånd.

Beviljade av dispens enligt 12 § terrängkörningsförordningen kräver att det finns särskilda skäl, dvs. om det inte är fråga om dispens i ett regleringsområde med A-klassificering då det i stället fordras synnerliga skäl. Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd till 12 § terrängkörningsförordningen bör dispens från terrängkörningsförbudet inte medges om körningen riskerar att medföra skada av betydelse på mark eller vegetation eller skada eller störning av betydelse på djurlivet eller dess livsmiljöer, friluftsliv, rennäring eller kringboende. Dispens bör inte heller medges för körning inom skyddade områden, om terrängkörning inte tydligt är förenlig med syftet för området och områdets bevarandemål. Föreskrifter om undantag från terrängkörningsförbudet för körning inom regleringsområde bör inte meddelas. För synnerliga skäl för dispens bör krävas mycket tungt vägande allmänna eller enskilda intressen som inte kan tillgodoses på annat sätt. Körningens påverkan på de intressen lagen skyddar bör vara försumbara. Rörelsehinder bör enligt de allmänna råden kunna vara ett särskilt skäl för dispens. Dispens bör inte regelmässigt medges enbart på grund av rörelsehinder och för vilken typ av körning som helst. Myndigheten bör i varje enskilt fall ta ställning till ändamålet med körningen och tyngden i den enskildes behov i förhållande till områdets känslighet och allmänna naturvårds- och friluftslivsintressen. I de fall körning medges bör endast körning inom visst avgränsat terrängområde medges, exempelvis nära bostad, kring en fiskesjö eller i ett jaktområde. Undantag för större områden, t.ex. hela län, bör inte medges. Undantag bör inte heller medges för körning inom skyddade områden. Dispensen bör vara tidsbegränsad till förslagsvis tre till fem år, eller den kortare tid som rörelsehindret kan förväntas kvarstå. Åberopat rörelsehinder bör styrkas med läkarintyg som innehåller en beskrivning av rörelsehindret och en bedömning av rörelseförmågan i terräng samt behov av hjälpmedel. Som rörelsehinder bör inte räknas enbart hög ålder.

Länsstyrelserna följer de allmänna råden, varför beslut om dispens enligt 12 § terrängkörningsförordningen således är begränsade i tid, normalt tre till fem år, och till vilket område eller vilka områden som undantaget gäller inom. Vidare föreskrivs ofta andra villkor, liksom att det lämnas upplysningar om vad som är lagligen föreskrivet och som den beviljade dispensen inte befriar från.

Utredningen har ställt frågor till alla länsstyrelser om dispenser enligt 12 § terrängkörningsförordningen. Frågorna har gällt antalet beviljade dispenser, antalet avslag och hur många ansökningar som gällt personer med rörelsehinder, allt för de tre senaste kalenderåren. Samtliga 21 länsstyrelser har svarat.

Det kan konstateras att det är stora skillnader mellan de olika länsstyrelserna när det gäller antalet ärenden. Vissa länsstyrelser har haft nästan inga ärenden alls, medan länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län har haft relativt många ärenden. Antalet ärenden kan dock inte sättas i relation befolkningsantalet. Till exempel har landets befolkningsmässigt största län, Stockholms län, inte fler än 5–10 ärenden per år gällande dispenser för terrängkörning. De flesta ansökningarna där gäller jakt, även om det förekommer ansökningar för andra ändamål såsom transport av byggmaterial. I Västerbottens län är det fråga om bortåt 100 ärenden per år de tre senaste åren och i Norrbottens län är det cirka 130 ärenden per år som ett ungefärligt genomsnitt för samma period. Det är svårt att tala om ett normalt antal ärenden, men förutom länsstyrelserna i de tre nordligaste länen, som har haft markant flera ärenden än övriga länsstyrelser, rör det sig som högst om cirka 20–30 ärenden per år. Skillnaderna är dock så stora att det inte är meningsfullt att beräkna medel- eller medianvärden för antalet ärenden om dispenser.

I runda tal är det för hela landet alltså fråga om cirka 440–520 ansökningar per år. Lite grovt räknat kan det under aktuell period vara fråga om cirka 200–250 ansökningar per år för hela landet som gällt rörelsehinder, med en viss övervikt för jakt som ändamål, även om annat friluftsliv har förekommit som skäl för ansökan. De flesta dispenser har gällt barmarkskörning, men det har även beviljats dispenser för körning på snötäckt mark i regleringsområden.

Avslagen har varit relativt få, sett till hela landet. För de allra flesta länsstyrelser har det varit fråga om enstaka negativa beslut. Länsstyrelsen i Norrbottens län, som har haft flest ärenden, har även haft flest avslag, för 2018 en så hög avslagsfrekvens som cirka 25 procent av ansökningarna. Detta får dock betraktas som en avvikelse.

Det finns de som söker och beviljas dispens, t.ex. för jakt, i mer än ett län, varför det finns viss osäkerhet om det exakta antalet individer som sökt och fått dispens. Vissa dispenser har för övrigt getts till juridiska personer, bl.a. för prospektering.

Avvägningar mellan motstående intressen

Den noggranna prövning som görs i dag vid funktionsnedsattas ansökningar om dispens enligt 12 § terrängkörningsförordningen kan jämföras med prövningar avseende funktionsnedsättningar enligt andra författningar. Det gäller t.ex. prövningar enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, bestämmelserna om parkeringstillstånd i trafikförordningen (1998:1276) och bestämmelserna om tillstånd till färdtjänst i lagen (1997:736) om färdtjänst. Gemensamt är att en funktionsnedsättning i form av svårigheter att förflytta sig på egen hand inte ensamt utgör grund för att beviljas det sökta. Det är funktionsnedsättningens omfattning som är avgörande. När det gäller LSS avser prövningen, dvs. för den jämförelse som här är aktuell, varaktiga fysiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.⁸⁹ I fråga om tillstånd till färdtjänst föreskrivs att det är fråga om funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, som innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionshinder.⁹⁰

Att underlätta för funktionsnedsatta som inte utan stora svårigheter kan förflytta sig på egen hand att använda motordrivna fordon för terrängkörning för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv ligger i linje med funktionshinderspolitiken. Det ligger även i linje med målet tillgänglig natur för alla som är ett av tio delmål i friluftslivspolitiken.⁹¹ Samtidigt står en ökad användning av motordrivna fordon för terrängkörning, i synnerhet när det gäller körning på barmark, i konflikt med terrängkörningslagstiftningens övergripande syfte att skydda mark och växtlighet mot skador och att minska störningar.

Det bör framhållas att jakt, fiske och annat friluftsliv är fritidssysselsättningar, medan renskötsel är en näring med mångtusenåriga traditioner. Beträffande terrängkörning för renskötsel har lagstiftaren inte föreskrivit ett generellt tillstånd, utan även i fråga om detta handlar det om undantag från vad som annars är förbjudet enligt terrängkörningslagen. Till skillnad från jordbruk och skogsbruk är det dock inte fråga om ett generellt undantag, utan i 1 § andra

⁸⁹ Jfr 1 § 3 LSS.

⁹⁰ Jfr 7 § lagen om färdtjänst.

⁹¹ Skr. 2012/13:51 s. 9 f.

stycket 4 terrängkörningsförordningen finns det en specificerad uppräkningslista av för vilka uppgifter inom renskötseln som det görs undantag från terrängkörningslagens förbud. Det bör även uppmärksammas att enligt uppgifter från Sametinget fanns det 4 663 registrerade renägare i Sverige 2017. Detta kan jämföras med Statistiska centralbyråns (SCB) urvalsundersökning ULF/SILC 2016–2017 avseende levnadsförhållanden. Undersökningen visar att cirka 479 000 personer över 16 år har nedsatt rörelseförmåga och att cirka 287 000 personer över 16 år har nedsatt rörelseförmåga i hög grad. Det kan även göras en jämförelse med antalet beviljade tillstånd till färdtjänst i hela landet. Sådana tillstånd uppgick 2017 till cirka 309 000, varav cirka 238 000 faktiskt utnyttjades.⁹² Det antal individer som omfattas av terrängkörningslagstiftningens undantag för renskötsel är under alla förhållanden, dvs. oavsett vilka jämförelser som görs, avsevärt färre än det antal personer med funktionsnedsättningar som för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv kan ha behov av att förflytta sig med motordrivet fordon i terräng.

8.7.2 Alternativ för att underlätta funktionsnedsatta terrängkörning

Generellt undantag

Ett generellt undantag för funktionsnedsatta att använda motordrivna fordon för terrängkörning skulle vara till fördel för enskilda som därigenom skulle slippa en byråkratisk omgång med integritetskänsliga inslag. Vidare skulle länsstyrelserna avlastas dagens dispensprövningar.

Till nackdelarna hör att ett generellt undantag för funktionsnedsatta sannolikt skulle komma att innebära en väsentlig ökning av körning med motordrivna fordon i framför allt barmarksterräng med ökade skador och störningar som följd. Sannolikheten för en väsentlig ökning måste bl.a. ses mot bakgrund av SCB:s urvalsundersökning ULF/SILC 2016–2017 som visar att det är en relativt stor grupp som ett generellt undantag skulle komma att gälla för. Det finns således en uppenbar risk att ett generellt undantag skulle med-

⁹² Färdtjänst och riksferdtjänst 2017, Statistik 2018:21, publicerad på Trafikanalys webbplats www.trafa.se

föra omfattande och irreparabla skador i känsliga naturområden som skyddats just av den anledningen.

En annan stor nackdel skulle vara att frågan om funktionsnedsättningen och dess grad i första hand skulle bli upp till den enskilde att ta ställning till och i andra hand en fråga om terrängkörningen mot bakgrund av detta skulle vara tillåten. Först vid en straffrättslig ansvarsprövning skulle den enskilde få besked om terrängkörningen varit tillåten eller inte. Man kan i och för sig överväga att kräva att den funktionsnedsatte måste styrka funktionsnedsättningen och dess påverkan på rörelseförmågan, t.ex. genom att föreskriva ett krav på att läkarintyg måste medföras. Detta skulle dock innebära att man i praktiken lägger myndighetsutövning i händerna på enskilda läkare, vilket inte anses uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet. Det beror inte minst på att den funktionsnedsatte som nekats önskat läkarintyg inte skulle kunna få ett sådant ställningstagande rättsligt prövat.

Det finns även lagtekniska svårigheter att utforma ett generellt undantag som omfattar det avsedda. Exempelvis har små barn nedsatt eller i vart fall inte utvecklad rörelseförmåga, oavsett om de har en funktionsnedsättning eller inte. Det måste även beaktas att det finns områden som är mycket känsliga för störningar eller skulle komma att skadas på ett påtagligt sätt även vid mycket försiktig körning. Inom sådana områden skulle det således vara synnerligen olämpligt om någon terrängkörning över huvud taget skulle ske.

Fortsatt dispensprövning

Fördelen med att ha kvar dispensprövningen när det gäller personer med funktionsnedsättningar skulle närmast vara att förfarandet är känt och att det finns tidigare avgöranden till ledning för prövningen. En annan fördel är att dispensförfarandet gör det möjligt att begränsa giltigheten, t.ex. i tid eller till ett visst avgränsat område och på så vis kontrollera terrängkörningen.

Dagens dispensprövning uppfattas dock som omständlig och tidskrävande. Prövningen uppfattas även som alltför rigorös med begränsningar i fråga om dispensens giltighetstid och geografiskt område. Detta innebär bl.a. att den funktionsnedsatte som t.ex. vill jaga i mer än ett län måste söka en dispens för varje län. En annan invändning

är att de olika länsstyrelserna inte tillämpar lagstiftningen på ett likartat eller enhetligt sätt. Det tycks även vara svårt för gemene man att förstå vad som avses med särskilda eller synnerliga skäl. En fortsatt ordning med dispenser för att funktionsnedsattas användande av motordrivna fordon för körning i terräng skulle inte heller innebära några lättnader.

Tillståndsprövning

En tillståndsprövning enligt fastställda kriterier har den stora fördelen att såväl sökanden som prövande myndighet kan utläsa vad som krävs för att få tillståndet. Det kan också föreskrivas vilket underlag en tillståndsansökan ska utgöras av. Detta säkerställer en enhetlig och rättssäker prövning. Ett tillståndskrav kan även sättas i relation till ingripanderegler, t.ex. om återkallelse av tillståndet vid brott mot terrängkörningslagstiftningen. Förutom den ökade rättssäkerheten skulle ett tillståndsförfarande innebära lättnader för de som har funktionsnedsättningar och som sökt och beviljats tillstånd till körning med motordrivna fordon i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv under den tid tillståndet gäller. Tillståndet skulle alltså ge rätt till körning med motordrivna fordon i terräng i en omfattning som normalt inte medges vid beviljande av dispens.

Nackdelen med ett tillståndsförfarande jämfört med ett generellt undantag är i stort sett detsamma som vid en dispensprövning, dvs. en byråkratisk omgång med integritetskänsliga inslag, liksom en större administrativ börda för det allmänna och enskilda jämfört med ett generellt undantag.

Vid en lagtexts utformning för en tillståndsprövning måste det, i likhet med om det skulle föreskrivas generellt undantag för funktionsnedsatta, beaktas att det finns områden som är mycket känsliga för störningar, eller där mark och vegetation skulle skadas på ett påtagligt sätt även vid mycket försiktig körning. Inom sådana områden skulle det således vara synnerligen olämpligt om någon terrängkörning över huvud taget skulle ske. Ett tillstånd för en funktionsnedsatt att använda motordrivna fordon för körning i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv bör mot den bakgrunden därför inte gälla oinskränkt för körning inom områden som omfattas av områdesskydd enligt miljöbalken eller terrängkörnings-

lagstiftningen. Det måste även beaktas att det finns annan känslig mark, t.ex. skogsmark med plant- eller ungskog eller jordbruksmark. För t.ex. naturreservat där körning med motordrivna fordon inte tillåts talar övervägande skäl för att dispensprövningen för sådana områden måste behållas. Detta skulle innebära att ett tillstånd för en funktionsnedsatt att köra med motordrivet fordon i terräng bara skulle gälla områden som inte omfattas av skydd enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken eller terrängkörningslagstiftningen. Vidare skulle tillståndet gälla endast under förutsättning att det vore förenligt med bestämmelserna för ett skyddat område. Det kan inte heller gälla för körning i skogsplanteringar eller körning på jordbruksmark som inte är snötäckt, om det inte är uppenbart att körning kan ske utan risk för skada på skogen eller marken.

Det måste även beaktas att funktionsnedsättningar kan förändras, varför det bör finnas möjlighet att återkalla ett tillstånd vid förändrade förhållanden. Ett tillstånd bör även kunna återkallas om tillståndshavaren gör sig skyldig till brott mot terrängkörningslagstiftningens bestämmelser, eller annat brott som visar att tillståndshavaren inte längre bör ha ett sådant tillstånd.

8.7.3 Överväganden och förslag

Förslag: Det ska införas en möjlighet att söka tillstånd att använda motordrivet fordon för körning i terräng på barmark som inte omfattas av områdesskydd enligt miljöbalken eller terrängkörningslagstiftningen för de som på grund av funktionsnedsättning, som inte endast är tillfällig, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand och som för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv behöver använda motordrivet fordon för att ta sig fram i terräng. Tillståndets giltighet ska begränsas i fråga om viss mark. Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning. Om sökanden behöver ledsagare ska tillståndet även gälla ledsagaren. I förordning ska det införas bestämmelser om en ansökans form och innehåll, t.ex. att läkarintyg ska fogas till ansökan.

Tillståndet ska gälla för viss tid, dock längst fem år. Det ska kunna återkallas vid ändrade förhållanden, dvs. om förutsätt-

ningarna för att få tillstånd inte längre finns. Tillståndet ska även kunna återkallas om tillståndshavaren bryter mot terrängkörningslagstiftningen eller gör sig skyldig till annat brott som visar att tillståndshavaren inte längre bör ha ett sådant tillstånd.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska det införas en bestämmelse om sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärenden om funktionsnedsattas ansökningar om tillstånd att använda motordrivet fordon för körning i terräng på barmark för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv.

Transportstyrelsen ska få ansvaret för att pröva ansökningar om tillstånd för funktionsnedsatta och ska få meddela föreskrifter om avgift för prövning av ansökningar om sådana tillstånd.

Tre alternativ

Utredningen har redovisat för- och nackdelar med tre olika alternativ för att funktionsnedsatta ska kunna använda motordrivna fordon för terrängkörning för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv. De tre alternativen är generellt undantag, fortsatt dispensprövning och tillståndsprövning.

Tillståndsalternativet

Inledning

Utredningen förordar tillståndsalternativet och anser att möjligheten för funktionsnedsatta att få tillstånd till terrängkörning ska gälla körning på barmark eftersom den dispensprövning enligt 12 § terrängkörningsförordningen avseende funktionsnedsatta som görs i dag till övervägande del gäller barmarkskörning. Detta beror till stor del på att terrängkörning på snötäckt mark inte omfattas av det generella förbud som gäller, och som fortsatt ska gälla, för terrängkörning på barmark. Utredningen menar att det i stort sett inte finns behov av att underlätta för funktionsnedsatta att kunna använda motordrivna fordon för körning i terräng med snötäckt mark eftersom det generellt sett inte är förbjudet enligt terrängkörningslagstiftningen eller ska förbjudas enligt den lag som föreslås. Ett

tillstånd måste i förekommande fall även gälla ledsagare. De organisationer som utredningen haft kontakt med har inte haft några väsentliga invändningar mot tillståndslösningen.

Andra lagar som förebild

Beträffande alternativet tillstånd har 7, 8 och 12 §§ i lagen om färdtjänst och 13 kap. 8 § trafikförordningen som gäller parkeringstillstånd för rörelsehindrade använts som förebild. Utredningen menar att de krav som finns i dessa författningar för att få tillstånd är rimliga att ställa även för att ge tillstånd för terrängkörning. Av färdtjänstlagen framgår att om tillståndshavaren behöver ledsagare ska tillståndet även gälla ledsagaren. Det bör gälla även vid tillståndsgivning för terrängkörning. För en tillståndsprövning kan det föreskrivas vilka krav som ska vara uppfyllda för att få tillståndet, t.ex. att det ska vara fråga om en funktionsnedsättning som inte endast är tillfällig. Detta säkerställer en tydlig och rättssäker prövning. Under den tid som tillståndet gäller innebär det en lättnad för funktionsnedsatta som sökt och beviljats tillstånd att använda motordrivna fordon i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv. Det finns dock områden, t.ex. naturreservat och A-klassade regleringsområden, som är så känsliga för den påverkan som terrängkörning medför att ett tillstånd för terrängkörning inte bör gälla reservationslöst i sådana områden. För sådana områden måste dispensprövningen i nuvarande form därför behållas.

Ett tillstånds giltighetstid

När det gäller giltighetstiden anser utredningen att en övre gräns på fem år för tillståndets giltighet är en balanserad avvägning mellan intresset av att underlätta för enskilda och att funktionsnedsättningar och den enskildes behov kan förändras.

Tillsyn och återkallelse

Utredningen anser att för en effektiv tillsyn ska ett tillstånd till terrängkörning även vara kopplat till bestämmelser om återkallelse, i första hand vid överträdelser enligt terrängkörningslagstiftningen, men även vid överträdelser enligt annan författning, t.ex. vid brott enligt bestämmelser i 29 kap. miljöbalken såsom brott mot områdes-skydd eller artskyddsbrott. Vid återkallelse på grund av brott måste det bestämmas en tid inom vilken ett nytt tillstånd inte får meddelas. I annat fall skulle den som fått sitt tillstånd återkallat genast kunna ansöka om och beviljas ett nytt tillstånd, vilket under sådana förhållanden skulle innebära att återkallelsen i princip blev verkningslös. Återkallelsetiden ska bestämmas till minst ett och högst tre år.

Ett tillstånd ska även kunna återkallas på grund av förändrade förhållanden, dvs. om funktionsnedsättningen förändras på så sätt att det inte längre finns ett behov av att kunna använda motordrivet fordon i terräng för att kunna förflytta sig för att t.ex. bedriva jakt.

Behovet av en sekretessbestämmelse

Med hänsyn till att ärenden om tillstånd för funktionsnedsatta kommer att innehålla känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden anser utredningen att det, i likhet med vad som gäller för ärenden om tillstånd till färdtjänst, ska införas en bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen och att den bestämmelsen enligt vad som gäller för färdtjänstärenden ska vara utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Sekretessen ska i likhet med färdtjänstärenden gälla i 70 år.

Liten risk för skador

När det gäller risken för skador på mark och vegetation bedömer utredningen att ansvaret för eventuell skadegörelse, brott mot områdesskydd, artskyddsbrott m.m. kommer att mana till försiktighet, särskilt som tillståndsgivningen kopplas till bestämmelser om återkallelse. Risken för ökade skador och störningar bedöms därför inte vara så stor att tillståndslösningen inte kan föreslås. Det är dock i princip omöjligt att avgöra hur många med bestående funktions-

nedsättningar och som har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand som skulle komma att söka och beviljas tillstånd. Det finns uppgifter från Svenska Jägareförbundet om att cirka 150–200 personer beviljats dispens för terrängkörning för att kunna jaga. Om man räknar med de som skulle söka tillstånd i syfte att fiska eller bedriva annat friluftsliv är det dock i princip omöjligt att göra något annat än en kvalificerad uppskattning av hur många som totalt skulle söka och beviljas tillstånd.

Högst 500 tillstånd

Högt räknat har cirka 200 av landets cirka 300 000 jägare beviljats dispens för terrängkörning. Neuroförbundet har till utredningen uppgett att förbundet bedömer att det är fråga om maximalt ett par hundra personer i Sverige som skulle söka och beviljas tillstånd. Med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter finner utredningen vid en samlad bedömning att skulle bli fråga om högst cirka 500 tillstånd för terrängkörning för funktionsnedsatta, dvs. med de kriterier för prövning som utredningen anser ska föreskrivas.

Alternativet generellt undantag

När det gäller alternativet generellt undantag anser utredningen att det stora antalet personer, åtminstone uppemot 500 000, kanske fler, som skulle komma att omfattas sannolikt skulle komma att innebära en mycket stor ökning av skador på mark och vegetation. Redan mot bakgrund av detta och att terrängkörningslagstiftningen är en skyddslagstiftning för just mark och vegetation och som även syftar till att förebygga och minska störningar, bl.a. i fråga om buller, framstår nackdelarna med detta alternativ som så stora att det inte kan förordas. Vidare skulle det även bli i första hand upp till den enskilde att ta ställning till sin funktionsnedsättnings omfattning och behovet av att kunna använda motordrivet fordon för körning i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv, vilket lämnar utrymme för godtycke. I andra hand skulle det bli en straffrättslig ansvarsfråga och först då skulle den enskilde få besked om den genomförda terrängkörningen varit tillåten eller inte. Ett krav på att medföra läkarintyg för att styrka funktionsnedsättningen och dess grad m.m.

kan inte anses uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet eftersom man i så fall i princip skulle lägga myndighetsutövande uppgifter på enskilda läkare. Den funktionsnedsatte som inte fått önskat intyg skulle inte heller ha möjlighet att få en rättslig prövning av ett sådant ställningstagande. Utredningen anser således att nackdelarna med ett generellt undantag för funktionsnedsatta är så stora att detta alternativ inte kan föreslås.

Alternativet fortsatt dispensprövning

En fortsatt dispensprövning enligt den nuvarande modellen skulle inte innebära någon förändring, dvs. det skulle inte i något avseende bli fråga om ett underlättande för funktionsnedsatta att använda motordrivna fordon i terräng. Det finns inte några övervägande skäl för att behålla den nuvarande ordningen.

Transportstyrelsen ska pröva ansökningarna

Beträffande vilken myndighet som ska pröva ansökningar om tillstånd för funktionshindrade att använda motordrivet fordon för körning i barmarksterräng anser utredningen att Transportstyrelsen har bäst förutsättningar för att göra dessa prövningar. Hos Transportstyrelsen finns tillgång till medicinsk expertis och en kunskap och vana vid trafikmedicinska bedömningar som ofta omfattar funktionsnedsättningar. En koncentration av prövningarna till en enda myndighet skapar dessutom goda förutsättningar för enhetliga bedömningar.

Det är rimligt att ta ut en avgift för ansökningar om tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta. Transportstyrelsen bör därför få rätt att meddela föreskrifter i det avseendet. Efter att ha studerat Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2016:105) om avgifter bedömer utredningen att avgiften bör bestämmas till samma belopp som gäller för ansökningar om taxiförarlegitimation, i dagsläget 1 200 kronor.

8.8 En effektivare tillsyn

8.8.1 Utredningsuppdraget

I Naturvårdsverkets handbok om terrängkörningslagstiftningen sägs att myndigheternas möjligheter att bedriva tillsyn liksom polisens övervakningsmöjligheter är begränsade, bl.a. eftersom det rör sig om stora markområden som ska övervakas.⁹³ Enligt utredningsdirektiven talar mycket för att tillsynen på terrängkörningsområdet behöver förbättras. Såväl tillsynen som straffsanktioneringen för överträdelser av förbud och andra regleringar inom lagstiftningen för terrängkörning måste bidra till efterlevnad av lagstiftningen.⁹⁴

Enligt direktiven ska det utredas hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas och vem som ska bedriva den. Utredningen ska analysera om och i vilken utsträckning det är lämpligt att ge naturvårdsvakter möjlighet att utöva tillsyn även utanför de regleringsområden inom vilka de i dag utövar tillsyn. Även behov av och förutsättningar för att förordna tillsyningspersoner för att kontrollera efterlevnaden av lagstiftning för terrängkörning, liknande de system som finns för jakt- och fisketillsynsmän, ska utredas.

8.8.2 Naturvårdsvakter, jakt- och fisketillsynsmän

Naturvårdsvakter enligt miljöbalken

För tillsyn i områden som skyddats enligt 7 och 8 kap., 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 § miljöbalken, dvs. nationalparker, naturreservat, djur- och växtskyddsområden m.m., får länsstyrelsen utse naturvårdsvakter (26 kap. 23 § miljöbalken och 1 kap. 23 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).

Naturvårdsvakter i naturreservat m.m. får enligt 26 kap. 23 § miljöbalken avvisa personer som uppehåller sig där de på grund av föreskrifter för områdena inte har rätt att vistas. En sådan naturvårdsvakt får även ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning av brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning, som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. 3, 5, 11, 12, 24 eller

⁹³ Naturvårdsverkets handbok Terrängkörning, 2005:1, utgåva 1, s. 47.

⁹⁴ Dir. 2018:29 s. 5 och 9.

28 §, 8 kap. 1–3 §§, 11 kap. 14 § eller 12 kap. 6 § miljöbalken, om detta är straffbelagt enligt bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken.

Naturvårdsvakter enligt terrängkörningslagstiftningen

Inom de statliga regleringsområdena enligt 6 § terrängkörningsförordningen utövas tillsynen av en naturvårdsvakt som förordnats av länsstyrelsen enligt 17 § samma förordning. En sådan naturvårdsvakt har tillsyn över att bestämmelserna i terrängkörningslagen efterlevs inom regleringsområdena (3 a § första stycket terrängkörningslagen).

En naturvårdsvakt får avvisa den som utan att ha rätt till det kör i terräng med motordrivet fordon inom ett regleringsområde (3 a § andra stycket terrängkörningslagen). En naturvårdsvakt får även uppmana den som medgetts undantag för terrängkörning inom ett regleringsområde att visa upp beslutet eller på annat sätt visa att undantag har medgetts (13 § terrängkörningsförordningen).

Jakttillsynsmän

För tillsyn över efterlevnaden av jaktlagen (1987:259) och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse jakttillsynsmän (42 § första stycket jaktlagen). Jakttillsynsmän förordnas enligt 53 § jaktförordningen (1987:905) av länsstyrelsen i det län där han eller hon har sitt hemvist. Förordnandet får omfatta ett eller flera län.

Enligt 42 § andra stycket jaktlagen får jakttillsynsmän förordnas att med stöd av 47 § samma lag ta egendom i beslag. Av 47 § första stycket jaktlagen framgår att om någon påträffas på bar gärning då han eller hon begår jaktbrott, får vilt och sådan egendom som enligt 49 § kan antas bli förverkad eller som kan antas ha betydelse för utredning om brottet tas i beslag av jakträttshavaren eller av någon som företräder honom eller henne. Samma befogenhet har särskilt förordnade jakttillsynsmän och behöriga tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket. Jaktredskap, fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid jaktbrott eller jakthäleri får enligt 49 § första stycket jaktlagen förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns

särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Fisketillsynsmän

För tillsyn över efterlevnaden av fiskelagen (1993:787) och föreskrifter meddelade med stöd av lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse fisketillsynsmän (34 § första stycket fiskelagen). En fisketillsynsman förordnas enligt 5 kap. 2 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen av länsstyrelsen.

Av 34 § andra stycket fiskelagen framgår att en fisketillsynsman har rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas, på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden. En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 § fiskelagen, dvs. om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen, får beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller kan antas bli föremål för förverkande enligt fiskelagen.

Föreskrifter och allmänna råd

Naturvårdsvakter

För prövning av ansökningar om att utses till naturvårdsvakt och om sådan utbildning har Rikspolisstyrelsen med stöd av 26 kap. 23–24 §§ miljöbalken och 17 § terrängkörningsförordningen utfärdat föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2000:29, FAP 696-2).⁹⁵

⁹⁵ Rikspolisstyrelsen, RPS, upphörde vid utgången av 2014, men föreskrifter och allmänna råd som meddelats av RPS gäller så länge som de inte har upphävts av Polismyndigheten. RPSFS står för Rikspolisstyrelsens författningssamling och FAP står för föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet.

Av 1 § RPSFS 2000:29 framgår att en ansökan om att bli förordnad till naturvårdsvakt görs skriftligen hos länsstyrelsen i det län där sökanden har sitt hemvist. Ansökan ska inges gemensamt av sökanden och hans uppdragsgivare samt innehålla uppgifter om uppdragsgivare (skogsvårdsstyrelse, länsstyrelse, stiftelse etc.), sökandens namn, personnummer och hemortsadress, det eller de tjänstgöringsområden som ansökan avser, karta med inritade områden och bevis om genomgången utbildning. Av 2 § framgår att ett förordnande som naturvårdsvakt endast får ges den som med godkänt resultat har genomgått den beslutade utbildningen. Förordnandet ska avse viss tid, dock högst tre år. I förordnandet ska det område som tillsynen avser anges.

Jakttillsynsmän

Rikspolisstyrelsen har med stöd av 53 § andra stycket jaktförordningen meddelat föreskrifter och allmänna råd om ansökan om förordnande till jakttillsynsman och om sådan utbildning (RPSFS 2000:28, FAP 696-1).

En ansökan om förordnande av jakttillsynsman ska enligt 1 kap. 1 § RPSFS 2000:28 göras skriftligen av uppdragsgivaren hos länsstyrelsen. Ansökan ska innehålla uppgifter om uppdragsgivare, t.ex. länsjaktvårdsförening, jaktsammanslutning eller motsvarande, personnummer och hemortsadress på den som ansökan gäller, det eller de tjänstgöringsområden som ansökan avser och tidpunkt då jakttillsynsmannen genomgått den beslutade utbildningen. Endast den som med godkända resultat har genomgått beslutad utbildning får enligt 2 § RPSFS 2000:28 förordnas som jakttillsynsman. Enligt 3 § ska ett förordnande gälla viss tid, dock högst tre år. I förordnandet ska det område som tillsynen avser anges. Enligt allmänt råd bör ett förordnande inte meddelas den som inte har fyllt 20 år och inte heller gälla för så lång tid att jakttillsynsmannen under förordnandetiden fyller 65 år.

I 2 kap. RPSFS 2000:28 finns bestämmelser om avstängning av jakttillsynsmän och om återkallelse av sådant förordnade. Det finns även bestämmelser om utrustning (3 kap.).

Fisketillsynsmän

Havs- och vattenmyndigheten har med stöd av 6 kap. 8 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen meddelat föreskrifter (HVMFS 2018:1) om hur länsstyrelserna ska utse personer som utövar fisketillsyn och om utbildning till fisketillsynsman.

En länsstyrelse får enligt 2 § förordna någon att utöva fisketillsyn om personen i fråga har fyllt 18 år, med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget, och har genomgått en utbildning enligt 13 § föreskrifterna med godkänt resultat. Utbildningen får inte vara äldre än sex år för att kunna läggas till grund för ett förordnande. Den som vill bli förordnad att utöva fisketillsyn ska enligt 3 § skicka en skriftlig ansökan till länsstyrelsen i det län där han eller hon är folkbokförd. Enligt 4 § ska ansökan innehålla uppgifter om sökandes namn, personnummer och adress, uppdragsgivare, såsom länsstyrelse eller fiskevårdsområdesförening, och det eller de uppdragsområden som ansökan avser. Till ansökan ska den sökande skicka med ett intyg om genomförd utbildning. Ett förordnande får enligt 5 § gälla i högst sex år. Länsstyrelsen får endast utfärda ett förordnande om länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av tillsyn. Om uppdragsområdet i ansökan omfattar fler än ett län ska samråd ske med övriga berörda länsstyrelser. Av 6 § framgår vad ett beslut om förordnande ska innehålla, bl.a. uppdragsområdet, inklusive uppgifter om vilken kommun området är beläget i. Föreskrifterna HVMFS 2018:1 innehåller även bestämmelser om återkallelse och om tjänstekort.

Likheter, skillnader och befogenheter

Det finns en del uppenbara likheter, men också skillnader när det gäller bestämmelserna om naturvårdsvakter och jakt- och fisketillsynsmän. I samtliga fall är det länsstyrelsen som prövar ansökningar och beslutar att någon ska utses till naturvårdsvakt eller jakt- eller fisketillsynsman. En annan likhet är att det av såväl Rikspolisstyrelsens som Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter framgår att det ska finnas en uppdragsgivare till vilket ett förordnande kan kopplas. Det går således inte att utan uppdragsgivare få ett förordnande som naturvårdsvakt eller jakt- eller fisketillsynsman. En annan likhet är

att naturvårdsvakter och jakt- och fisketillsynsmän alltid utses för att utöva tillsyn inom visst geografiskt område.

Skillnader finns i fråga om myndighetsföreskrifternas innehåll och det gäller framför allt detaljeringsgraden. Annars gäller skillnaderna främst de lagliga befogenheterna. Jakttillsynsmän får om någon ertappas på bar gärning beslagta vapen m.m., men det sägs inte något om avvísning. Fisketillsynsmän får också beslagta viss uppräknad utrustning om någon begår brott och påträffas på bar gärning, men har även rätt att få tillträde till fartyg m.m. och har rätt att ta prover. Inte heller när det gäller fisketillsynsmän finns det något sagt om avvísning.

När det gäller naturvårdsvakter finns dels de som förordnats enligt bestämmelser i miljöbalken och har tillsyn över områden som skyddats med stöd av balken, dels de som förordnats enligt terrängkörningslagstiftningen för att ha tillsyn över att den lagstiftningen efterlevs i de statliga regleringsområdena. Det finns alltså två olika slags naturvårdsvakter.

Naturvårdsvakter enligt miljöbalken får beslagta viss utrustning och får avvisa den som obehörigen vistas i ett skyddat område. Naturvårdsvakter enligt miljöbalken anses dock inte ha en skyldighet enligt 26 kap. 2 § miljöbalken att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Det är dock inte något som hindrar att en naturvårdsvakt ändå gör en anmälan vid misstänkt brott, eftersom det är något som alla får göra.

Naturvårdsvakter enligt terrängkörningslagstiftningen får avvisa den som utan att ha rätt till det kör motordrivet fordon i ett regleringsområde och får även uppmana den som fått dispens för terrängkörning i ett regleringsområde att visa upp ett sådant beslut eller på annat sätt visa att dispens har beviljats. En naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagstiftningen har dock inte någon rätt att begära att någon legitimerar sig och har heller inte någon rätt att begära att körkort eller förarbevis överlämnas för kontroll, utan av 3 kap. 15 och 21 §§ körkortslagen (1998:488) framgår att detta får bara bilinspektör eller polisman göra. Traktorkort som utfärdats före den 1 januari 2000 ger innehavaren rätt att föra snöskoter och terränghjuling. Däremot saknar körkortslagen bestämmelser om skyldighet att medföra traktorkort eller skyldighet att överlämna det för kontroll.

När det gäller avvisning finns det bestämmelser i 10 § polislagen (1984:387) om rätt att använda våld för att genomföra en avvisning. Av 29 § samma lag framgår att dessa bestämmelser även gäller naturvårdsvakter. I förarbetena till vissa ändringar i naturvårdslagen (1964:822) anfördes att våld får användas endast i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt samt om den som ska genomföra åtgärden möts av motstånd.⁹⁶ ⁹⁷ Naturvårdsvakter har alltså befogenheter till viss våldsanvändning, men det har varken jakt- eller fisketillsynsmän som inte har större rätt i det avseendet än var och en.

Det förtjänar att nämnas att det förekommer att en och samma person är förordnad i mer än ett avseende, t.ex. som naturvårdsvakt och jakttillsynsman eller som naturvårdsvakt enligt såväl miljöbalken som terrängkörningslagstiftningen.

8.8.3 Tillsyn i praktiken

Tillsyn är en av flera uppgifter

Den som förordnats som naturvårdsvakt är vanligen anställd som naturbevakare hos länsstyrelsen och har primärt arbetsuppgifter i fält såsom biotopvårdande skötsel och inventering av flora och fauna, t.ex. rovdjur. Ofta har naturbevakare även ansvar för anläggande och underhåll av leder, både för gående och för snöskotertrafik. En annan vanlig uppgift är att lämna information i och om skyddade områden. En naturbevakare kan också behöva hantera frågor om viltskador och skyddsjakt.

Att vara naturvårdsvakt är en av flera arbetsuppgifter som ger befogenheter att ingripa mot bl.a. otillåten terrängkörning, men det är alltså inte en heltidssyssla.

Tillsynens genomförande

Bestämmelserna om tillsyn i terrängkörningslagstiftningen gäller bara inom de statliga regleringsområdena. När det gäller övervakning av annan terrängkörning är det ofta en fråga för polisen om kör-

⁹⁶ Naturvårdslagen (1964:822) upphävdes i och med att miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999.

⁹⁷ Prop. 1990/91:90 s. 471 och 473.

ningen är tillåten eller inte, dvs. om det inte är fråga om körning i ett område skyddat av bestämmelser i miljöbalken då en naturvårdsvakt har befogenheter att ingripa om det sker terrängkörning i strid med bestämmelserna för området.

Tillsyn över terrängkörning är ofta händelsestyrd och orsakad av att den som förordnats som naturvårdsvakt vid utförande av andra arbetsuppgifter råkar på någon som kör med motordrivet fordon i terräng. Det kan t.ex. vara fråga om att en naturbevakare som är förordnad som naturvårdsvakt arbetar med underhåll av en allmän skoterled inom ett regleringsområde och att någon skoteråkare då kör utanför leden.

Tillsyn över terrängkörning sker givetvis även planerat och mera metodiskt. Ofta är det fråga om att naturvårdsvakter och polis i samverkan i samband med t.ex. påskhelgen samordnar sina insatser riktat mot snöskoterkörning. Polisen kontrollerar nykterhet, innehav av körkort eller förarbevis och besiktar fordon. Naturvårdsvakten har uppsikt över att körning sker enligt vad som är tillåtet enligt terrängkörningslagstiftningen och lämnar information, t.ex. om var terrängkörning är tillåten och var den inte är det. Sådana riktade insatser kan även vidtas gentemot anmälda störningsproblem.

8.8.4 En effektivare tillsyn – en fråga om resurser, metoder och befogenheter

Ta till vara resurserna och utveckla metoderna

Den stora utmaningen när det gäller tillsyn över terrängkörning är att det ofta är mycket stora ytor i glest befolkade områden som ska övervakas och att resurserna som kan avsättas är begränsade. Även om man skulle tillföra medel för en betydande ökning av antalet naturvårdsvakter skulle det ändå finnas stora områden som skulle förbli obevakade. Lösningen för en effektivare tillsyn över terrängkörning ligger således inte enbart i att tillföra ökade resurser för tillsyn.

En effektiv tillsyn bygger snarast på att ta till vara de resurser som finns att tillgå och att kraftsamla dessa till de platser eller områden där problemen finns. Det har visat sig vara framgångsrikt när polis och naturvårdsvakter i samverkan riktar sina insatser mot snöskotertrafik vid storhelger. Utvecklade metoder framför allt när det gäller

tillvägagångssätt, men även resursanvändning, är grundläggande för en effektiv tillsyn. Det är därför viktigt att resultatmässigt framgångsrika metoder för tillsyn dokumenteras och sprids, t.ex. i form av sådana handledningar som Naturvårdsverket tagit fram för tillsyn inom andra områden än terrängkörning.

En viktig del av en effektiv tillsyn är också att lämna information och råd. Den allmänhet som på så sätt blivit upplyst rättar sig normalt efter gällande regler.

Utöka befogenheterna

Inledning

En annan och avgörande del för en effektiv tillsyn är de befogenheter som de personer som utövar tillsynen har. För tillsyn över terrängkörning i regleringsområden har en naturvårdsvakt i dag rätt att avvisa den som kör där utan rätt samt att begära att den som fått dispens för körning i ett regleringsområde visar upp sitt beslut eller på annat sätt visar att det har getts dispens. Dessa befogenheter är dock knutna till regleringsområdet och gäller inte någon annanstans. En naturvårdsvakt i ett område skyddat enligt miljöbalken, t.ex. ett naturreservat, har också sina befogenheter knutna till ett visst område och detsamma gäller jakt- och fisketillsynsmän. Det finns dock inga hinder i grundlag för att i en terrängkörningslagstiftning ge naturvårdsvakter rätt att utöva tillsyn över terrängkörning oavsett var den sker. Utredningen kan inte heller se att det finns något som generellt sett talar för att det skulle vara olämpligt, utan detta skulle vara beroende av vilka befogenheter en naturvårdsvakt ges för att utöva tillsynen.

För en effektivare tillsyn

För en effektivare tillsyn är det nödvändigt att utöka befogenheterna för naturvårdsvakter för terrängkörning jämfört med vad som gäller i dag. Med beaktande av den rätt till våldsanvändning som följer av rätten att avvisa, och som måste finnas kvar för en effektiv tillsyn, framstår det inte som alltför integritetskänsligt att ge naturvårdsvakter rätt att begära att körkort, traktorkort eller förarbevis över-

lämnas för kontroll. För att ha befogenhet att stoppa t.ex. den som kör snöskoter för kontroll behöver en naturvårdsvaket även ha befogenhet att ge anvisning för trafiken. Utredningen menar dock inte att naturvårdsvakten skulle ha någon ytterligare befogenhet i körkorts- eller trafikövervakningshänseende, utan det bör räcka att han eller hon ges en skyldighet att rapportera misstänkt brott till polis eller åklagare. Vidare ska naturvårdsvakter för terrängkörning fortsatt ha rätt att begära att beslut om dispenser för terrängkörning visas upp.

Ekonomisk sanktion

Enligt direktiven måste såväl tillsynen som straffsanktioneringen för överträdelser av förbud och andra regleringar inom lagstiftningen för terrängkörning bidra till efterlevnad av lagstiftningen. Med hänsyn till att utredningen tagit sin utgångspunkt i jaktlagstiftningen när det gäller en avgift för körning med terrängskoter kan det övervägas en straffsanktionering i form av böter för terrängskoterkörning när avgiften för sådan körning inte har betalats, i likhet med vad som gäller om man inte betalat avgiften för det statliga jaktkortet. Det kan även övervägas om man i stället skulle ta ut en avgift i samma ordning som gäller för miljöskaktionsavgifter.

En effektiv tillsyn bör vid överträdelser vara snabb, enkel och billig när det gäller hantering och verkställighet av konsekvenserna. I det ligger att konsekvensen bör verkställas i nära anslutning till händelsen. Både när det gäller bötesstraff och miljöskaktionsavgifter krävs det administrativa omgångar med viss tidsutdräkt innan konsekvensen verkställs. Beträffande ordningsbot kan en sådan för övrigt utfärdas endast om penningböter är föreskrivet som påföljd för gärningen. Enligt gällande terrängkörningslag är det föreskrivet dagsböter för brott mot bestämmelserna 1 § första stycket 1–3 i lagen eller mot förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Varken utredningsdirektiven eller vad som framkommit under utredningen ger stöd för penningböter som påföljd för brott mot terrängkörningsbestämmelserna. Det kan även ifrågasättas om det vore lämpligt att ge naturvårdsvakter i uppgift att verkställa påföljd för brott. Utredningen föreslår därför att det, i stället för ett straffrättsligt förfarande med böter som påföljd eller ett förfarande i likhet med vad som gäller för uttag av miljöskaktionsavgift, införs en rätt

eller skyldighet för naturvårdsvakter att ta ut en tilläggsavgift av den som kör terrängskoter utan att ha betalat avgiften. Uppmaningen att betala tilläggsavgiften kan då överlämnas ”direkt på plats”. Tilläggsavgiften måste dock sättas i en nivå kännbart högre än avgiften för att få köra terrängskoter, åtminstone till ett cirka tre gånger så högt belopp för att skapa ett incitament att betala avgiften för terrängskoteranvändningen. Detta blir på så sätt ett av flera medel för en tillsyn som är effektiv sett ut flera perspektiv.

För uttag av en tilläggsavgift kan bestämmelserna i lagen (1976:206) om felparkeringsavgift användas som förebild. Högsta domstolen har i ett avgörande uttalat att en liknande avgift utgör ett anspråk av civilrättsligt slag.⁹⁸ Detta innebär att domstolsprövning av tilläggsavgifter skulle komma att avgöras som tvistemål, trots avgiftens straffrättsliknande karaktär.

Det saknas i dag författningsenligt stöd för att driva in avgifter för körning på avgiftsbelagda leder. Utredningen finner att i vart fall måste den tilläggsavgift som föreslås kunna drivas in och att grunderna måste föreskrivas i lag. Uppmaning att betala tilläggsavgift ska meddelas av en naturvårdsvakt eller en polisman som ska underrätta Kammarkollegiet om att en betalningsuppmaning har meddelats. Kollegiet får sedan bevaka att avgiften betalas inom föreskriven tid och i förekommande fall begära indrivning. Detta blir också en del av en effektivare tillsyn.

Förslaget om tilläggsavgift behandlas vidare i avsnitt 8.10.

Inte något beslagtagande av fordon

Det finns inte några bärande skäl för att ge naturvårdsvakter för terrängkörning rätt att beslagta fordon. Det skulle medföra alltför stora praktiska problem. Rätten att avvisa bör vara tillräcklig. Dessutom förekommer en del icke tillåten terrängkörning med utlandsregistrerade fordon, vilket ytterligare komplicerar bilden. Utredningen menar att det är olämpligt att ge naturvårdsvakter för terrängkörning befogenheter att beslagta fordon.

⁹⁸ NJA 2019 s. 406 p. 7 ”Resenären utan ID-handling”, om tilläggsavgift enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

Det geografiska området för tillsyn

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om naturvårdsvakter (RPSFS 2000:29, FAP 696-2) utgör inte hinder för att naturvårdsvakter ges rätt att utöva tillsyn över terrängkörning även utanför statliga regleringsområden. Rikspolisstyrelsens föreskrifter är skrivna så att när det t.ex. gäller område så är det inte begränsat till regleringsområden utan i princip skulle hela Sverige kunna anges som område.

Det finns inte några författningsmässiga hinder för att ge naturvårdsvakter för terrängkörning rätt att utöva tillsyn även utanför statliga regleringsområden. Det finns inte heller något som visar att det skulle vara olämpligt. Utredningen kan därmed inte se att det finns skäl att utreda behov av och förutsättningar för att förordna tillsyningspersoner enligt vad som gäller för jakt- och fisketillsynsmän.

Fler naturvårdsvakter

Även om en effektiv tillsyn inte enbart beror på resurstillgången måste det ändå finnas ett visst antal personer som faktiskt utövar tillsynen.

Om tillsynen över terrängkörning även skulle omfatta områden utanför de statliga regleringsområdena skulle det kunna öppna för intresse hos t.ex. skogsbolag att söka och få egen fältpersonal utbildade och förordnade som naturvårdsvakter för tillsyn på den mark bolaget förfogar över. Det skulle även vara möjligt för kommuner att ta hjälp av ideella krafter i det lokala föreningslivet för tillsyn inom kommunen.

8.8.5 Överväganden och förslag**Naturvårdsvakter med utökade befogenheter**

Förslag: Naturvårdsvakter för terrängkörning ska utöva tillsyn över att bestämmelserna i terrängkörningslagstiftningen efterlevs, även utanför de statliga regleringsområdena i fjällvärlden. En naturvårdsvakt ska ha befogenhet att avvisa den som utan att ha rätt till det kör i terräng med motordrivet fordon, rätt att begära att beslut om dispenser för terrängkörning visas upp, rätt att kontrollera att skoterledavgiften har betalats, rätt att påföra tilläggs-

avgift då någon kör utan att ha betalat skoterledavgiften, rätt att ge anvisning för trafiken, samt en skyldighet att rapportera till polis eller åklagare vid misstanke om brott.

En ändring ska göras i 3 kap. 15 § körkortslagen (1998:488) så att även naturvårdsvakter för terrängkörning får begära att körkort, traktorkort eller förarbevis överlämnas för kontroll. Även 3 kap. 17 § samma lag ska ändras.

En effektivare tillsyn kan enligt utredningens uppfattning åstadkommas genom att ge naturvårdsvakter för terrängkörning rätt att utöva tillsyn över att bestämmelserna i terrängkörningslagstiftningen efterlevs även utanför statliga regleringsområden.

För att säkerställa effektiviteten menar utredningen att en naturvårdsvakt behöver tydliga och klara befogenheter som samtidigt måste vara så avvägda att naturvårdsvaktens befogenheter inte hamnar i nivå med sådana befogenheter som rimligen måste förbehållas polisen.

En rimlig avvägning ger vid handen att en naturvårdsvakt för terrängkörning ska ha följande befogenheter och skyldigheter:

- rätt avvisa den som kör med motordrivet fordon i terräng utan att ha rätt till det,
- rätt att begära att körkort, traktorkort eller förarbevis överlämnas för kontroll,
- rätt att begära att beslut om dispenser för terrängkörning visas upp,
- rätt att kontrollera att skoterledavgiften har betalats,
- rätt att påföra tilläggsavgift då någon kör terrängskoter utan att ha betalat skoterledavgiften,
- rätt att ge anvisning för trafiken, och
- skyldighet att rapportera till polis eller åklagare vid misstanke om brott.

Tilläggsavgiften ska kunna indrivas

Förslag: Kammarkollegiet ska bevaka att påförda tilläggsavgifter betalas. Om det inte sker ska kollegiet begära indrivning.

För att tillsynen ska vara effektiv i alla delar måste det bevakas att påförda tilläggsavgifter betalas. Eftersom utredningen föreslår att det inrättas en skoterledfond som Kammarkollegiet ska förvalta är det rationellt att kollegiet även bevakar att påförda tilläggsavgifter betalas och, om betalning inte sker, begär indrivning.

Tillsyn och tillsynsvägledning

Förslag: Naturvårdsverket ska ha det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av terrängkörningslagstiftningen.

Länsstyrelsen ska ha tillsyn över terrängkörningen i de statliga regleringsområdena i fjällvärlden och ska ha ansvar för tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen av terrängkörningslagstiftningen inom länet.

Kommunerna ska ha tillsyn över terrängkörningen inom kommunen.

Dagens reglering av tillsyn, bl.a. när det gäller ansvar på central, regional och lokal nivå, saknar många väsentliga delar för att den ska vara effektiv. Utredningen bedömer att tillsynsansvaret måste förtydligas för att effektivisera tillsynen över terrängkörning.

Naturvårdsverket har en naturlig roll i sammanhanget och om det föreskrivs att verket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen inom området så är det i stort sett bara fråga om att fastställa ett rådande förhållande.

Tillsynen inom de statliga regleringsområdena i fjällvärlden utövas av naturvårdsvakter förordnade av länsstyrelsen. Naturvårdsvakterna är vanligen anställda hos länsstyrelsen och har förordnande som naturvårdsvakt för att ha de särskilda befogenheter som följer med ett sådant förordnande. Utredningen menar att tillsynsansvaret blir tydligare om det föreskrivs att länsstyrelsen är tillsynsmyndig-

het. Länsstyrelsen föreslås även ha ansvar för tillsynsvägledning till kommunerna i länet för att tillsynen ska vara effektiv i alla nivåer.

Eftersom det föreslås att naturvårdsvakter ska ha tillsyn över terrängkörning även utanför de statliga regleringsområdena bedömer utredningen att det ska föreskrivas att kommunen har tillsynen över terrängkörningen inom kommunen. Ett sådant lokalt tillsynsansvar kommer att vara en mycket viktig del av en effektiv tillsyn.

Metod och metodutveckling för en effektiv tillsyn

Förslag: Naturvårdsverket ska få i uppdrag att, i samverkan med Polismyndigheten och länsstyrelserna, ta fram en handledning om tillsyn över terrängkörning.

En effektiv tillsyn bygger mycket på anpassade och avvägda metoder samt att tillgängliga resurser används på ett effektivt sätt. Det går dock inte att i författningstext vara så preciserad att det blir meningsfullt att föreslå någon bestämmelse i lag eller förordning om hur tillsyn över terrängkörning ska bedrivas.

I stället bör Naturvårdsverket få i uppdrag att i samverkan med Polismyndigheten och länsstyrelserna ta fram en handledning om tillsyn över terrängkörning. Verket bör även få ansvar för metodutvecklingen inom området. Utredningen menar att med de utökade befogenheter för naturvårdsvakter som föreslås kommer en handledning om hur befogenheterna bäst används att säkerställa en effektiv och rättssäker tillsyn över all terrängkörning i hela landet. Med ett uttalat och tilldelat ansvar för metodutveckling kommer tillsynen över terrängkörningen att successivt effektiviseras.

Informationsinsatser

Förslag: Naturvårdsverket ska få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram ett informationsmaterial om den nya terrängkörningslagstiftningen.

Av 26 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken framgår att tillsynsmyndigheten ska lämna information, ge råd och liknande för att på så sätt

skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses. I miljöbalken har det således föreskrivits att information, råd och liknande är en del av tillsynen inom det området. Men även utan ett sådant uttryckligt författningsstöd anses information, råd m.m. vara en etablerad metod för tillsyn också inom andra områden. Tillsynen blir på så sätt framåtsyftande och förebyggande och inte endast ett instrument för reaktioner mot överträdelser av det regelverk som tillsynen avser.

Redan i dag finns information om terrängkörning på Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas webbplatser. Många kommuner har också sådan information på sina webbplatser.

En ny terrängkörningslagstiftning, inte minst den tillkommande tillsynsrollen för kommunerna, kommer sannolikt att kräva informations- och rådgivningsinsatser. Allmänhetens vilja att ”göra rätt” får inte underskattas. Den större delen av allmänheten brukar faktiskt följa de bestämmelser som den har blivit upplyst om. Utredningen bedömer därmed att Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram ett informationsmaterial om en ny terrängkörningslag och finna lämpliga sätt för informationsspridning. Detta bidrar till en effektiv tillsyn.

8.9 Straffbestämmelser

8.9.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven kan hotet om straff och medvetenhet om att straff kan komma att dömas ut om brott begås i viss utsträckning avskräcka från att begå brott. Direktiven påpekar att i relation till de skador och störningar som kan uppstå vid olovlig terrängkörning kan straffnivåerna uppfattas som låga. Utredningen ska enligt direktiven utreda och överväga den straffrättsliga regleringen vid otillåten terrängkörning och vid behov föreslå ändringar i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig reglering.⁹⁹

Terrängkörning med motordrivet fordon kan aktualisera en mängd straffstadganden. Följande avsnitt behandlar endast sådan straffrättslig lagstiftning som har mer omedelbar relevans för terrängkörning med motorfordon.

⁹⁹ Dir. 2018:29 s. 5 och 9.

8.9.2 Den nuvarande straffrättsliga regleringen

Terrängkörningslagen

Den rättsliga regleringen

I 4 § terrängkörningslagen (1975:1313) stadgas att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 1 § första stycket eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av lagen döms till böter. Om gärningen är ringa, ska det inte dömas till ansvar. I andra stycket anges att till ansvar döms det inte om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Som ett led i regelförenkling på vägtrafikens område var brottet under åren 1987 till och med 1996 belagt med endast penningböter. Motivet för ändringen från böter till penningböter var att förenkla lagföringen vid vissa trafikförseelser som kunde anses vara av ordningskaraktär.¹⁰⁰

Miljövårdsberedningen föreslog 1995 att påföljden skulle skärpas till böter eller fängelse i högst sex månader. Anledningen till förslaget om straffskärpning var att efterlevnaden av förbuden i terrängkörningslagen inte var tillfredsställande. Vidare ansåg utredningen att påföljden för körning i regleringsområden borde överensstämma med påföljder för överträdelse av förbud gällande naturreservat.¹⁰¹

I det efterföljande lagstiftningsarbetet ansåg regeringen att påföljden återigen borde vara böter. Regeringen fann att syftet med ändringen till penningböter hade förfallit eftersom Riksåklagaren – till följd av övervakningsproblem och överträdelsernas låga frekvens – inte hade utfärdat några bestämmelser om ordningsbot för överträdelser av terrängkörningslagen. Vidare ansåg regeringen att en höjning till bötesnivån också medförde en bättre överensstämmelse med sanktioner för likartade brott enligt den dåvarande naturvårdslagen (1964:822).¹⁰²

Straffskalan för brottet tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken ändrades den 1 juli 2017 till att omfatta inte bara böter, utan också fängelse i högst sex månader. Likaså ändrades straffskalan för skadegörelse i 12 kap. 1 § brottsbalken från böter eller fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år. Dessa ändringar föranledde

¹⁰⁰ Prop. 1986/87:34 s. 1, 3 och 11, se även prop. 1990/91:68 s. 81 och 128 f.

¹⁰¹ SOU 1995:100 s. 80 f.

¹⁰² Prop. 1995/96:226 s. 41 f.

tillägget i 4 § andra stycket terrängkörningslagen. Därigenom blev straffstadgandet i lagen subsidiärt till de bestämmelser som föreskriver strängare straff i brottsbalken. Den som olovligen kör med motorfordon på annans mark ska därmed i första hand dömas för tagande av olovlig väg eller skadegörelse, om beteendet i övrigt uppfyller rekvisiten i dessa straffbestämmelser. Det kan dock noteras att det för åtal gällande t.ex. tagande av olovlig väg finns ett krav på åtalsprövning (se vidare nedan).¹⁰³

Praxis

Vid en översiktlig genomgång av 72 domstolsavgöranden (66 från tingsrätt och 6 från hovrätt), vilka på något sätt har berört brott mot terrängkörningslagen under perioden 1982–2018, framgår att en majoritet av de fällande domarna har gällt otillåten skoterkörning i regleringsområden.¹⁰⁴ Den vanligaste påföljden vid fällande dom i brottmålen har varit 30 dagsböter. I viss mån har påföljden bestämts till penningböter.

I rättsfallet RH 1982:76 ansågs körning med motorcykel på barmark i terräng inom militärt övningsområde inte föranleda ansvar enligt terrängkörningslagen. Körningen, vilken hade skett på stigar och leder samt i spår efter militära fordon, ansågs ha skett på sådana enskilda leder som var avsedda för motorfordonstrafik eller särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden. Därmed hade körningen omfattats av undantagsbestämmelser i terrängkörningsförordningen.

Brottsbalken

Skadegörelsebrott m.m.

Skadegörelse

Den som förstör eller skadar egendom till men för någon annans rätt till den döms för skadegörelse till fängelse i högst två år, 12 kap. 1 § brottsbalken.

¹⁰³ SFS 2017:442 samt prop. 2016/17:131 s. 83 och 107. Jfr SOU 2013:85 s. 316 och 401 f. En sammanställning över justerade straffskalor för vissa förmögenhetsbrott återfinns i 2016/17:JuU13 s. 12 f.

¹⁰⁴ Det kan finnas fler än dessa 72 avgöranden som har rört brott mot terrängkörningslagen under den aktuella perioden.

Egendomen behöver alltså inte tillhöra någon annan. Det är tillräckligt att gärningen är till men för annans rätt till egendomen. Med annans rätt avses inte allemansrätt.

Skadegörelse är ett uppsåtligt brott. Det är därmed tillräckligt att gärningsmannen uppfyller ett likgiltighetsuppsåt i förhållande till brottsrekvisiten.¹⁰⁵

Som tidigare nämnts skärptes straffskalan vid 2017 års lagändringar från böter eller fängelse i högst ett år till fängelse i högst två år. Samtidigt ströks den bestämning av vilken egendom som omfattades av bestämmelsen, ”fast eller lös”, eftersom denna bestämning ansågs sakna betydelse. Bestämmelsen om skadegörelse är alltså tillämplig på såväl lösa saker som fastigheter.

Genom höjningen av straffskalan syftade regeringen till likhet mellan straffskalorna för alla de centrala förmögenhetsbrotten, dvs. stöld, bedrägeri, förskingring och skadegörelse. Den enskilde kan drabbas av samma egendomsförlust vid skadegörelse som vid t.ex. stöld. Gärningsmannen visar också samma brist på respekt för andras egendom.¹⁰⁶

Är brott som avses i 1 § med hänsyn till skadans obetydlighet och övriga omständigheter vid brottet att anse som ringa, döms för ringa skadegörelse till böter eller fängelse i högst sex månader, 12 kap. 2 §. (För ringa tillgrepp i skog och mark döms för åverkan till böter enligt 12 kap. 2 a §.) Värdegränsen för stöld och ringa stöld – vilken för närvarande är 1 250 kronor – bör vara vägledande för gränsdragningen mellan skadegörelse och ringa skadegörelse. Även andra omständigheter kan påverka bedömningen av brottets svårhetsgrad.¹⁰⁷

Om brott som avses i 1 § är att anse som grovt, döms enligt 12 kap. 3 § första stycket för grov skadegörelse till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det enligt andra stycket särskilt beaktas om gärningen har medfört betydande fara för någons liv eller hälsa, om skadan drabbat

¹⁰⁵ Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 12 kap. 1 §.

¹⁰⁶ Prop. 2016/17:131 s. 67 f., 76 ff. och 105. Regeringen ansåg också att förmögenhetsbrott som riktar sig mot fast egendom inte längre borde särregleras, med undantag för de straffbestämmelser som indirekt reglerar allemansrätten, a. prop. s. 39 f. och 42 ff.

¹⁰⁷ Martin Borgeke och Catharina Månsson, Studier rörande påföljdspraxis med mera, 6 uppl. 2018, s. 811. Jfr NJA 1988 s. 351 och Högsta domstolens dom den 10 december 2019 i mål B 6140-18 ”Ringa stöld-gränsen”.

sak av stor kulturell eller ekonomisk betydelse eller annars är synnerligen kännbar eller om gärningen varit av särskilt hänsynslös art.

Värdet bör överstiga i vart fall ett prisbasbelopp för att ha någon betydelse för rubriceringen vid grovt brott.¹⁰⁸ Skadegörelse som drabbar allmänheten, såsom t.ex. skador på järnvägsspår, signalsystem, telefonledningar och vägbanor bör normalt anses som grov, om den inte utgör sabotage enligt 13 kap. 4 §.¹⁰⁹

Tagande av olovlig väg

Den som olovligen och på annat än väg färdas över tomt eller plantering, eller över någon annan mark som kan skadas av detta, döms för tagande av olovlig väg till böter eller fängelse i högst sex månader, 12 kap. 4 § brottsbalken.

Utanför det straffbara området för stadgandet ligger att uppta väg, t.ex. att skapa en väg genom att upprepade gånger köra över skogsmark. Detta kan i stället utgöra olovlig brukande eller egenmäktigt förfarande.

Straffstadgandet tagande av olovlig väg omfattar inte heller att olovligen färdas på vad som redan är väg eller t.ex. gångstig. I ett hovrättsavgörande från 1923 dömdes inte för tagande av olovlig väg i ett fall då den tilltalade använt en sedan lång tid nyttjad gångstig över en grannfastighet för att ta sig till en brunn.¹¹⁰

Inom ramen för straffstadgandet ligger i stället att olovligen färdas där det inte finns någon väg eller att färdas på ett sådant sätt att man överskrider gränsen för vägen, såsom att köra bil på gångstig. Det är själva tagandet av vägen – där det inte finns någon väg – som ska vara olovligt. Från det straffbara området undantas därför färd där samtycke föreligger eller där det i lag förutsätts en befogenhet att ta väg, som t.ex. i 7 kap. 6 § expropriationslagen (1972:719).¹¹¹

¹⁰⁸ Prop. 2016/17:131 s. 54 f.

¹⁰⁹ Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 12 kap. 3 §.

¹¹⁰ SvJT 1923 ref. s. 14. Se även NJA II 1949 s. 44 ff. Jfr NJA 1971 s. 210 och justitierådet Welamsons tillägg.

¹¹¹ Nils Jareborg m.fl., Brotten mot person och förmögenhetsbrotten, 2 uppl. 2015, s. 409, Nils Jareborg, Brotten. Andra häftet, 2 uppl. 1986, s. 125 ff., och Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 12 kap. 4 §.

Det krävs ingen faktisk skada vid färd över annan mark än tomt eller plantering för att straffstadgandet ska vara tillämpligt. Däremot bör skadan framstå som möjlig i det konkreta fallet. Bedömningen av om det aktuella området riskerar att skadas av färden får göras med utgångspunkt i områdets känslighet, färd sättet och den totala skadan.¹¹²

I rättsfallet NJA 1946 s. 468 ansågs det tillåtet att använda en gångstig, så länge det inte medförde förfång för markägaren. Notisfallet NJA 1909 B 412 berörde ett äldre straffstadgande om tagande av olovlig väg. En person fälldes till ansvar enligt straffstadgandet på grund av att han hade forslat virke över annans mark, vilken hade kunnat ta skada.¹¹³

Nils Jareborg m.fl. har angett att körande med snöskoter i skog och mark sällan torde vara att ta olovlig väg.¹¹⁴

Som tidigare konstaterats skärptes straffskalan genom 2017 års lagstiftning från böter till böter eller fängelse i högst sex månader eftersom de ringa svårhetsgraderna av de flesta förmögenhetsbrott borde ha liknande straffskalor. I förarbetena angavs också att den allmänna tillgången på t.ex. terränggående motorcyklar och snöskotrar hade medfört att mark numera i större utsträckning skadas till följd av framförande av sådana fordon. I avhållande syfte borde detta få genomslag på straffskalan. Om det otillåtna förfarandet resulterar i skador till ett värde som inte är ringa kan ansvar för skadegörelse i stället aktualiseras.¹¹⁵ I betänkandet om stärkt straffrättsligt skydd för egendom hade tidigare anförts att ett exempel på fall där fängelse kunde komma i fråga var att någon satt i system att på ett otillåtet sätt färdas över någon annans mark.¹¹⁶

Det kan anmärkas att brottet tagande av olovlig väg inte är straffbelagt på försöksstadiet, jfr 12 kap. 5 § brottsbalken.

¹¹² Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 101, Agneta Bäcklund m.fl., *Brottsbalken m.m.*, JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 12 kap. 4 §, och prop. 2016/17:131 s. 42.

¹¹³ Jfr NJA 1876 s. 6, NJA 1901 s. 264 och SvJT 1922 ref. s. 63.

¹¹⁴ Nils Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl. 2015 s. 410.

¹¹⁵ Prop. 2016/17:131 s. 83 och 106.

¹¹⁶ SOU 2013:85 s. 401.

Åtalsprövning

Om brotten ringa skadegörelse, åverkan eller tagande av olovlig väg endast kränker enskilds rätt får brotten åtalas av åklagare bara om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt, 12 kap. 6 § brottsbalken.

Lagrummet hade sin motsvarighet i den tidigare strafflagen i 1948 års lydelse, 24 kap. 6 §, där det angavs att brotten åverkan eller tagande av olovlig väg – i de fall brottet endast förnärmade enskilds rätt – inte fick åtalas av allmän åklagare med mindre än att statsåklagaren fann åtal vara påkallat ur allmän synpunkt.¹¹⁷ Vid införandet av brottsbalken utformades paragrafen utifrån Lagrådets förslag om att sådan brottslighet skulle få åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl var påkallat från allmän synpunkt. Lagrådet anförde att när åverkan eller tagande av olovlig väg enbart förnärmar enskilds rätt torde allmänt åtal äga rum endast under speciella omständigheter.¹¹⁸

Genom 2017 års lagstiftningsarbete lades brottet ringa skadegörelse till brotten med åtalsprövning. Vad gällde brotten åverkan och tagande av olovlig väg anförde regeringen att utgångspunkten var att sådana brott – när de endast berörde enskild – inte var av så stort allmänintresse att de i normalfallet borde föranleda åtal. Någon ändring i detta hänseende ansågs inte påkallad.¹¹⁹

Åtalsprövningen gäller alltså endast brott mot enskilds rätt. Sådana brott som kränker statens, en kommuns eller något annat offentligt organ intresse faller därför under allmänt åtal. I brottsbalkskommentaren anges att om åverkan på enskild egendom är till förfång för allmänheten, som t.ex. att skyltar av allmänt intresse rivs ner, kan detta utgöra särskilda skäl för åtal.¹²⁰ I andra fall är en enskild som önskar en rättslig prövning av brotten hänvisad till enskilt åtal enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken.

¹¹⁷ Jfr NJA II 1949 s. 47.

¹¹⁸ Prop. 1962:10 C s. 548 och 598 och NJA II 1962 s. 233.

¹¹⁹ Prop. 2016/17:131 s. 42 och 106.

¹²⁰ Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 12 kap. 6 §. Se även Nils Jareborg m.fl., Brotten mot person och förmögenhetsbrotten, 2 uppl. 2015, s. 411 f.

Brott mot frihet och frid

Den som olovligen intränger eller kvarstannar där annan har sin bostad, vare sig det är rum, hus, gård eller fartyg, döms för hemfridsbrott till böter, 4 kap. 6 § första stycket brottsbalken. Till böter döms även den som gör sig skyldig till olaga intrång enligt paragrafens andra stycke. Vid grova fall av hemfridsbrott eller olaga intrång döms till fängelse i högst två år.

Den som fysiskt antastar någon annan eller utsätter någon annan för störande kontakter eller annat hänsynslöst agerande döms, om gärningen är ägnad att kränka den utsattes frid på ett kännbart sätt, för ofredande till böter eller fängelse i högst ett år, 4 kap. 7 § brottsbalken. Hänsynslöst agerande kan innefatta att störa någon med t.ex. höga ljud.¹²¹

För vissa fall av hemfridsbrott, olaga intrång och ofredande finns begränsningar av åtalsrätten enligt 4 kap. 11 § brottsbalken på så vis att åtal endast får väckas av åklagare om målsäganden angett brottet till åtal eller om åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Beträffande innebörden av uttrycket "ur allmän synpunkt" har kommentaren angett att bedömningen ska ske med hänsyn såväl till brottets art och straffets syfte som till omständigheterna vid brottets begående. Det har också betonats att sociala hänsyn, t.ex. till målsäganden, ska beaktas.¹²²

*Egenmäktigt förfarande och olovligt brukande*Egenmäktigt förfarande

Tillgreppsbrodden regleras i 8 kap. brottsbalken. Den som, i annat fall än som regleras i 8 kap. i övrigt, olovligen tar och brukar eller på annat sätt tillgriper något döms för egenmäktigt förfarande till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller bl.a. om någon utan tillgrepp rubbar någon annans besittning och därigenom vållar skada eller olägenhet. (8 kap. 8 § första stycket brottsbalken.) Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader (andra stycket).

Bestämmelsen om egenmäktigt förfarande kan omfatta sådant handlande som före 2017 års lagstiftningsarbete exemplifierades i

¹²¹ Agneta Bäcklund m.fl., Brottbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 4 kap. 7 §.

¹²² Agneta Bäcklund m.fl., Brottbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, i inledningen till andra avdelningen om brotten, under rubriken Åtalsregleringen.

8 kap. 11 § andra stycket brottsbalken, bl.a. att olovligen uppta väg eller att obehörigen skilja någon annan från besittning av fastighet eller del av denna. Lagtexten innehåller numera tillägget att besittningsrubbandet ska vålla skada eller olägenhet.¹²³

Besittningsintrång som är att hänföra till egenmäktigt förfarande är inte bara anläggande av väg och banande av stig, utan även sådant brukande av en befintlig väg som är ägnat att orsaka avsevärd slitning på vägbanan.¹²⁴

Även beträffande egenmäktigt förfarande finns vissa begränsningar av åtalsrätten, 8 kap. 13 §.

Olovligt brukande

Den som vållar skada eller olägenhet genom att t.ex. olovligen bruka en fastighet som han eller hon innehar, men som någon annan har nyttjanderätt eller annan rätt till, döms för olovligt brukande till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. (10 kap. 7 § brottsbalken.) Den exemplifiering av vad som tidigare angavs som exempel på olovligt brukande vad gäller fastighet, t.ex. att olovligen ta upp väg, utmönstrades genom 2017 års lagstiftningsarbete. Exemplifieringen ansågs kunna omfattas av den föreslagna lydelsen av straffstadgandet.¹²⁵

Även för olovligt brukande finns vissa begränsningar i åtalsrätten, 10 kap. 10 § brottsbalken.

Miljöbalken

Miljöbrott

Miljöbrotten finns reglerade i 29 kap. miljöbalken. För miljöbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller oaktsamhet t.ex. orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller eller skakning, 1 § första stycket 3.

¹²³ Prop. 2016/17:131 s. 45.

¹²⁴ Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., JUNO, uppdaterad 2019-07-01, kommentaren till 8 kap. 8 §.

¹²⁵ Prop. 2016/17:131 s. 46.

Avsikten är inte att tillfälligt buller av störande karaktär ska omfattas av straffstadgandet, liksom heller inte ljud i största allmänhet.¹²⁶

För grovt miljöbrott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år, 1 § andra stycket. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska bl.a. beaktas om brottet har kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning.

Brott mot områdesskydd m.m.

För brott mot områdesskydd, med uppsåt eller genom oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst två år. Brott mot områdesskydd kan t.ex. vara att skada naturmiljön genom att vidta viss förbjuden åtgärd i ett biotopskyddsområde, 29 kap. 2 § andra stycket 1. Det kan också vara att orsaka en skada, risk för skada eller annan olägenhet för de miljövärden som avses att skyddas bl.a. i en nationalpark, ett naturreservat eller ett djur- och växtskyddsområde genom att olovligen uppehålla sig i området eller där olovligen vidta vissa särskilt uppräknade åtgärder, 2 § andra stycket 3. Dessa åtgärder inbegriper att uppföra bebyggelse, stängsel eller upplag, utföra schaktning, muddring, uppodling, markavvattning, täkt, plantering eller avverkning, utöva jakt eller fiske, eller använda bekämpningsmedel.

Förseelse mot områdesskydd kan enligt 2 a § föranleda böter. Detta gäller situationen att någon med uppsåt eller genom oaktsamhet bryter mot en föreskrift eller bestämmelse som meddelats av en myndighet för skydd av bl.a. nationalpark, naturreservat eller djur- och växtskyddsområde.

För artskyddsbrott döms enligt 2 b § till böter eller fängelse i högst två år.

Otillåten miljöverksamhet

Av 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd följer att anläggande av en allmän eller enskild skoterled ska föregås av en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet underlåter att göra en sådan anmälan kan

¹²⁶ Bertil Bengtsson m.fl., Miljöbalken, suppl. 18, april 2019, s. 29:12.

dömas för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 4 § första stycket 1 g miljöbalken).

Trafikbrott

Trafikbrottslagen

Vägrafikant – eller bl.a. den som någon annanstans än på väg för motordrivet fordon – som brister i väsentlig mån i den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna döms för vårdslöshet i trafik till dagsböter, 1 § första stycket lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott (trafikbrottslagen). Om någon vid förande av bl.a. motordrivet fordon gör sig skyldig till grov oaktsamhet eller visar uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom, döms för grov vårdslöshet i trafik till fängelse i högst två år, 1 § andra stycket.

Brottet vårdslöshet i trafik (paragrafens första stycke) avsåg tidigare enbart vägrafikant. Som en följd av det ökande antalet snöskotrar ansågs det i början av 1970-talet emellertid ha uppkommit behov av att reglera även trafik utanför väg. I likhet med vad som redan gällde för grovt brott (paragrafens andra stycke) kom normalgraden av brottet därför även att omfatta förande av terrängfordon.¹²⁷

Andra brott i trafikbrottslagen som kan aktualiseras vid terrängkörning är olovlig körning (3 §), rattfylleri (4 och 4 a §§), och s.k. smitning (5 §). Beträffande smitning har det inte ansetts finnas någon skyldighet att vidta särskilda åtgärder på grund av sådana mindre skador som kan bli följden av en normal och aktsam körning i terräng. Att ekonomiskt helt obetydliga skador inte ska beaktas har ansetts vara självklart.¹²⁸

Trafikförordningen

Även trafikförordningen (1998:1276) innehåller bestämmelser för trafik på väg och i terräng, 1 § första stycket.

En särskild hänsynsregel finns i 2 kap. 1 § fjärde stycket. En terrängtrafikant ska anpassa sin färdväg och hastighet samt sitt färd-

¹²⁷ Prop. 1972:137 s. 14 ff. och 30.

¹²⁸ Prop. 1972:137 s. 17.

sätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på annans mark eller växtlighet undviks. Därtill finns en reglering i 4 kap. 8 § om att det med motordrivet fordon inte får äga rum onödig och störande körning vid bostadsbebyggelse. Enligt paragrafen ska föraren av ett sådant fordon i övrigt anpassa färdväg, hastighet och färsätt så att andra inte störs i onödan. Förare av motordrivet fordon kan dömas till penningböter vid uppsåtligt eller oaktsamt brott mot dessa bestämmelser, 14 kap. 3 § 1.¹²⁹

I trafikförordningen finns även bestämmelser avseende körning i terräng som gäller bl.a. hastighet, väjningsplikt och belysning.

Om en ägare av enskild väg har märkt ut förbud mot trafik med motordrivna fordon genom vägmärke eller på annat tydligt sätt, kan den förare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett sådant förbud dömas till penningböter, 14 kap. 3 § 3.

Ansvar enligt trafikförordningen träder inte in om straff kan dömas ut enligt brottsbalken eller trafikbrottslagen, 14 kap. 14 § första stycket trafikförordningen.

Övrigt

I förordning (1993:1053) om användning av vattenskoter finns bestämmelser bl.a. om att vattenskotrar endast får användas i allmän farled och i sådana vattenområden som länsstyrelsen pekar ut i föreskrifter. Den som framför en vattenskoter i strid med bestämmelserna döms till penningböter, 5 §. Straff kan inte dömas ut enligt lagen om gärningen är belagd med straff i t.ex. brottsbalken. (Om tillämpning av vattenskotterförordningen, se om EU-domstolens dom Mickelsson och Roos, C-412/05, EU:C:2009:336, avsnitt 8.4.6.)

I svävarfartsförordningen (1986:305) finns regler bl.a. om att sväware inte får användas utan tillstånd och endast i vissa områden. Enligt 15 § kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna dömas till böter, ifall inte gärningen är belagd med straff i sjölagen (1994:1009).

Enligt 94 § rennäringslagen (1971:437) kan den som med uppsåt eller av oaktsamhet t.ex. skrämmar eller ofredar renar eller obehörigen

¹²⁹ Även förare av fordon som inte är motordrivet kan dömas till penningböter vid brott mot 2 kap. 1 § fjärde stycket, se 14 kap. 6 § 1 trafikförordningen.

driver bort renar från renskötselområde eller hindrar dem från att beta dömas till böter.

8.9.3 Normgivning och blankettstraffstadande

Betungande offentligrättsliga föreskrifter, som t.ex. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, hör till det obligatoriska lagområdet enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Bemyndigande kan ge regeringen rätt att meddela föreskrifter vars överträdande kan medföra bötesstraff, 8 kap. 3 § första stycket 1. I lag som innehåller sådant bemyndigande kan riksdagen däremot genom s.k. blankettstraffstadgande föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter för överträdelse av en föreskrift som meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet, 8 kap. 3 § andra stycket.

Ett blankettstraffstadgande är en straffbestämmelse som inte i sig helt beskriver det beteende som är straffbelagt, utan t.ex. hänvisar till en annan bestämmelse i samma författning eller i en separat författning på samma konstitutionella nivå eller lägre.¹³⁰

I rättsfallet NJA 2005 s. 33 förklarade Högsta domstolen att regeringsformen inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som därigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. (Se även NJA 2006 s. 293 II.) I rättsfallet NJA 2007 s. 918 ansågs däremot förverkande kunna ske på grund av ett blankettstraffstadgande när gärningen hade angetts i myndighetsföreskrifter. Det har därefter t.ex. vid översyn av miljöbalkens sanktionssystem konstaterats att handlingsregler som föreskrivs på lägre nivå än förordning inte längre skulle vara förenade med straffansvar där fängelse ingick i straffskalan.¹³¹ Grundlagsberedningen har också angett att endast regeringen – och alltså inte förvaltningsmyndigheter och kommuner – ska kunna fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan.¹³²

¹³⁰ Prop. 2012/13:96 s. 51.

¹³¹ Prop. 2005/06:182 s. 37 ff.

¹³² SOU 2008:125 s. 560 f. I frågan om blankettstraffstadganden, se även t.ex. prop. 2011/12:59 s. 71 f., prop. 2011/12:109 s. 73 f., prop. 2012/13:96 s. 52 f. och SOU 2013:38 s. 595 ff. Jfr NJA 2007 s. 227 och NJA 2008 s. 567.

8.9.4 Överväganden och förslag

Något om skälen för en fortsatt kriminalisering

Bedömning: Otillåten terrängkörning ska fortsatt vara kriminaliserad. Bestämmelser om ansvar ska finnas i terrängkörningslagen.

En terrängkörningslag avser att skydda huvudsakligen allmänna intressen såsom t.ex. naturvård och friluftsliv. Även vissa enskilda intressen skyddas, som t.ex. jord- och skogsbruk. Viss terrängkörning, som kan orsaka skada på mark och vegetation, kan utgöra en fara för dessa skyddsintressen. Även om terrängkörning i många fall kan vara nödvändig för en rad önskvärda aktiviteter finns det inget övergripande intresse mot kriminalisering av oönskad terrängkörning som kan sägas vara tillräckligt värdefullt.

De tillsynssvårigheter som finns vad gäller otillåten terrängkörning gör att det visserligen kan övervägas om en avkriminalisering genom sanktionsväxling skulle kunna ersätta ett straffrättsligt förfarande. Genom en sanktionsväxling kan andra repressiva metoder införas, som t.ex. sanktionsavgifter. Sådana avgifter anses ofta ha en mer effektivt avhållande verkan än straff när det gäller överträdelse som begås inom ramen för en juridisk person. De kan också innebära en lämplig resursanvändning på så vis att annan myndighet än brottsutredande myndigheter får sanktionera vissa överträdelser.

Trafiklagstiftning gällande yrkestrafik är ett sådant område som har pekats ut som lämpligt för sanktionsväxling eftersom yrkestrafiken som regel sker i näringsverksamhet. Det har då antagits att sanktionsavgifter i stället för straff kan vara mer effektivt ifall avgifterna utformas så att de blir vinsteliminierande. Vidare har det framhållits att sanktionsväxling också kan vara lämpligt för vägtrafikområdet där kravet på aktsamhet i vägtrafikförfattningar kan ha ställts så högt att ansvaret närmar sig ett strikt ansvar. Det har antagits att ett sådant aktsamhetskrav inte ligger i linje med vad som allmänt sett uppfattas som klandervärt av samhällsmedborgare.¹³³

Vad gäller terrängkörning skulle emellertid inte heller t.ex. en avgift efter sanktionsväxling vara utan effektivitetssvårigheter med tanke på storleken av de markområden där otillåten körning kan förekomma.

¹³³ Se SOU 2013:38 s. 23 ff. och 543 ff.

Det finns också anledning att anta att den otillåtna körningen oftast inte sker inom ramen för näringsverksamhet, utan av privatpersoner. En olovlig terrängkörning kan många gånger medföra eller innebära risk för direkt skada på mark och vegetation. Körningen skiljer sig på så vis från vad som gäller för vägtrafikområdet. En otillåten terrängkörning har därigenom beröring med straffstadgandet om tagande av olovlig väg. Därtill kommer aspekten att en avkriminalisering inte svarar mot det behov av markering från samhällets sida om att otillåten terrängkörning är oacceptabel.

Med tanke på de tillsynssvårigheter som generellt finns beträffande otillåten terrängkörning är det till syvende och sist främst kriminaliseringens normerande värde som på ett mer övergripande plan kan ge långsiktiga effekter på regelefterlevnaden. En fortsatt kriminalisering framstår mot denna bakgrund trots allt som mest effektivt på sikt.

Sammantaget finns skäl för fortsatt kriminalisering av oönskad terrängkörning.

Terrängkörning kan i dag aktualisera en rad straffstadganden utanför terrängkörningslagen. Inte desto mindre kan straffrättsliga bestämmelser i en lag om terrängkörning fylla en funktion genom att mer specifikt ta fasta på oönskad terrängkörning med motordrivet fordon. Till skillnad från regleringen i brottsbalken tar en terrängkörningslag också sikte på främst allmänna intressen.

Straffnivå

Förslag: Brott mot bestämmelser i terrängkörningslagen eller mot förbud eller föreskrift som har meddelats av regeringen med stöd av lagen ska föranleda böter eller fängelse i högst sex månader (otillåten terrängkörning).

Överträdelse av föreskrift som kommun eller myndighet har meddelat med stöd av lagen ska föranleda böter (terrängkörningsförseelse).

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Allmänna överväganden

Vid överväganden om straffskalan för ett brott är principerna om proportionalitet och ekvivalens av betydelse. Straffskalan bör alltså bestämmas i proportion till brottets svårhet. Lika svåra straff bör sättas ut för likvärdiga brottstyper.¹³⁴

Bestämmelser kring terrängkörning kan anses beröra både reglering av trafik och reglering av markanvändning. Även förmögenhetsrättsliga aspekter kan göra sig gällande. Överväganden om lagens primära syften kan ha betydelse för vilken straffnivå som framstår som rimlig.

En ny lag om terrängkörning får främst anses ta sikte på olika frågor om markanvändning. Som konstaterat avser lagen att skydda allmänna intressen. Den har emellertid även betydelse för enskilda intressen, som t.ex. jord- och skogsbruk. Det kan därför finnas anledning att beakta straffskalor för brott enligt brottsbalken och miljöbalken. En värdering av terrängkörningsbrottets svårhet i sig är också av betydelse.

Vad som kan utgöra otillåten terrängkörning ligger nära det straffbara området för tagande av olovlig väg. Detta brott är dock inte begränsat till färd med motordrivet fordon. För ansvar krävs också en skaderisk i det konkreta fallet vid körning utanför tomt och plantering. Terrängkörning med motordrivet fordon får i många fall anses utgöra en sådan skaderisk i sig. I förarbetena till 2017 års lagstiftning beträffande straffnivån för brottet tagande av olovlig väg betonades också att den allmänna tillgången på t.ex. terränggående motorcyklar och snöskotrar numera medför större markskador än tidigare. Detta ansågs behöva ge genomslag på straffskalan.¹³⁵ Sett i detta perspektiv kan det finnas anledning att låta straffnivån för otillåten terrängkörning närma sig den som gäller för tagande av olovlig väg.

Förbud mot viss terrängkörning kan också ses i relation till brott mot områdesskydd i 29 kap. 2 § miljöbalken. Denna reglering torde i normalfallet inte omfatta skador som har uppkommit på grund av terrängkörning. Dagens terrängkörningslagstiftning innebär också att vissa områden – regleringsområdena – åtnjuter ett särskilt skydd. Därför är det i sig inte otänkbart att otillåten terrängkörning i vissa

¹³⁴ Jfr t.ex. SOU 1986:14 s. 68 och 142 f.

¹³⁵ Prop. 2016/17:131 s. 83.

områden skulle kunna medföra straff i linje med de högre straffsatser som gäller för brott mot områdesskydd. Det går ändå inte att bortse från att de skador eller risk för skada som områdesskyddsbestämmelsen tar sikte på är av mer ingripande och varaktig karaktär än vad otillåten terrängkörning normalt sett ger upphov till.

Fängelse i straffskalan för ett specialstraffrättsligt brott medför att medverkansbestämmelsen i 23 kap. 4 § brottsbalken blir tillämplig, ifall inte något annat föreskrivs särskilt.

Straffnivån för otillåten terrängkörning

Straffnivån för brott mot bestämmelserna i terrängkörningslagen bör lämpligen vara böter eller fängelse i högst sex månader. Denna straffnivå överensstämmer med vad som numera gäller för brottet tagande av olovlig väg. Samma överväganden som låg till grund för straffskärpningen för tagande av olovlig väg kan göras beträffande otillåten terrängkörning, även om bestämmelserna i terrängkörningslagstiftningen främst har att tillgodose allmänna intressen.

En ännu högre straffskala skulle möjligen kunna motiveras utifrån de ytterligare skyddsintressen som gör sig gällande vid terrängkörning. En sådan straffskala ter sig emellertid svår att förena med de överväganden som krävs vid blankettstraffbud och överträdelser av föreskrifter från myndigheter och kommuner (se avsnitt 8.9.3). Omotiverade skillnader skulle då kunna uppstå i straffvärden beroende på vilka föreskrifter som har blivit överträdna.

Straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader behandlas i praxis som en ren bötespåföljd. Endast i svåra återfallssituationer är det som regel aktuellt att beakta fängelsenivån.¹³⁶ Däremot kan en sådan straffskala medföra en högre nivå på antalet dagsböter som döms ut i jämförelse med en straffskala som anger endast böter. Ett brott mot t.ex. bestämmelse om att den som medgetts dispens från ett förbud är skyldig att visa upp beslutet vid kontroll bör dock inte kunna medföra annat än ett lindrigt bötesstraff.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Blankettstraffbud med fängelse i straffskalan kan även omfatta föreskrift som har meddelats av regeringen med stöd av bemyndi-

¹³⁶ Jfr t.ex. SOU 1986:14 s. 169, SOU 2013:85 s. 401 samt Martin Borgeke och Mari Heidenborg, Att bestämma påföljd för brott, 3 uppl. 2016, s. 162 f. Jfr även t.ex. NJA 2014 s. 859.

gande. Däremot kan inte överträdelser av föreskrifter på lägre nivå än förordning vara förenade med ett sådant straffansvar (se avsnitt 8.9.3). Överträdelse av föreskrift som en myndighet eller kommun har meddelat med stöd av regeringens bemyndigande kan alltså endast föranleda böter. Vid sidan av ett straffstadgande med fängelse i straffskalan för otillåten terrängkörning bör därför införas en bestämmelse om terrängkörningsförseelse med endast böter i straffskalan för överträdelse av föreskrift som kommun eller myndighet har meddelat.¹³⁷ I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Vilka bestämmelser i lagen bör straffstadgandet avse?

Förslag: Straffstadgandet ska avse överträdelser av stadganden om vad som utgör otillåten användning av motorfordon. Det ska inte dömas till ansvar om gärningen kan leda till en tilläggsavgift enligt den föreslagna lagen om tilläggsavgift för terrängkörning.

Straffstadgandet bör omfatta brott mot handlingsdirigerande bestämmelser i lagen. Detta gäller bestämmelser om vad som är otillåten körning på barmark och snötäckt mark samt i regleringsområden. Den som får tillämpa en undantagsbestämmelse för en viss körning överträder inte bestämmelserna om otillåten terrängkörning så länge körningen hålls inom gränserna för undantaget.

Exempel på ett stadgande som inte bör vara straffbelagt är skyldigheten att erlagga skoterledavgift (se avsnitt 8.6.7). I detta sammanhang kan noteras att det heller inte bör vara straffbart att bryta mot bestämmelse i föreskrifter som har meddelats av regeringen om t.ex. skyldighet att förete skoterkort, dvs. bevis på betald skoterledavgift, vid kontroll. Mot denna bakgrund bör det införas en bestämmelse om att det inte ska dömas till ansvar om gärningen kan leda till en tilläggsavgift enligt den föreslagna lagen om tilläggsavgift för terrängkörning (se avsnitt 8.8.5 och 8.10).

Det kan noteras att terrängkörningslagen föreslås gälla sådan användning av motordrivet fordon i terräng som innefattar körning, stannande och parkering i den mån det inte är fråga om sådan terräng som avses enligt 3 kap. 48 § trafikförordningen (1998:1276) eller om

¹³⁷ Jfr SOU 2013:38 s. 621 f.

det med stöd av samma förordning har meddelats lokala trafikföreskrifter om stannande eller parkering. Genom denna begränsning utesluts alltså en tillämpning av lagen i sådana fall då överträdelser gällande stannande och parkering omfattas av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift (jfr 1 § förordningen [1976:1128] om felparkeringsavgift). Det innebär att det inte kan utdömas straff enligt terrängkörningslagen för stannande och parkering som i sig kan medföra felparkeringsavgift.

Subjektiva rekvisit

Förslag: Straffstadgandet ska avse både uppsåtliga och oaktsamma överträdelser.

Subjektiva rekvisit för ett straffstadgande bör fortsatt vara uppsåt eller oaktsamhet. Om överträdelser av terrängkörningsförbud endast bestraffades vid uppsåtliga överträdelser skulle kriminaliseringen inte kunna förväntas ha samma effektivitet. Det bör därför finnas straffansvar även vid oaktsamhet.¹³⁸

För blankettstraffbudens del uppstår frågan om i vilken utsträckning det krävs uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till de utfyllande normernas existens och innebörd.

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2016 s. 702 p. 10 generellt uttalat att den grundläggande regeln är att det inte är en förutsättning för straffrättsligt ansvar att gärningsmannen kände till den regel som innehåller själva straffbestämmelsen. Fastän man inte vet att en gärning är straffbelagd eller man har misstagit sig beträffande omfattningen av en straffbestämmelse, som man har brutit mot, kan man alltså fällas till ansvar. Om okunskapen var uppenbart ursäktlig kan man dock vara fri från ansvar enligt den regel om ansvarsfrihet i vissa fall av straffrättsvillfarelse som finns i 24 kap. 9 § brottsbalken.

I linje med det sagda har det beträffande blankettstraffbud framhållits att det är tillräckligt att det finns subjektiv täckning av de förhållanden som motsvarar rekvisiten i de normer som blankettstraffbudet hänvisar till. Därmed behövs inte subjektiv täckning av själva normöverträdelserna. Den norm som blankettstraffbudet hänvisar till

¹³⁸ Jfr Nils Jareborg, Allmän kriminalrätt, 2001, s. 59.

får då betraktas som en del av själva straffbestämmelsen. En missuppfattning om vad som rör bestämmelsens existens eller utsträckning får i stället behandlas inom ramen för straffrättsvillfarelse.¹³⁹

Det anförda borde kunna få tillämpning vid överträdelse av blankettstraffstadganden i en terrängkörningslag. För ansvar är det därmed tillräckligt med oaktsamhet i förhållande till rekvisiten i de normer som blankettstraffbudet hänvisar till.

Åtalsprövning

Förslag: Bestämmelsen om åtalsprövning i 12 kap. 6 § brottsbalken ska ändras på så vis att brottet tagande av olovlig väg tas bort.

Bedömning: Någon bestämmelse om åtalsprövning ska inte införas för straffbestämmelsen i terrängkörningslagen.

Inledning

Om brottet tagande av olovlig väg endast förnärmar enskilds rätt gäller att brottet får åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl är påkallat från allmän synpunkt. Någon motsvarande åtalsprövning finns inte för brott mot dagens terrängkörningslag.

Utöver terrängkörningslagens skydd för allmänna intressen tillvaratar lagen även i viss mån enskilda intressen, som t.ex. jord- och skogsbruk. Förslaget till en terrängkörningslag och bestämmelsen om tagande av olovlig väg skyddar därmed delvis samma intressen.

Om bestämmelserna om åtalsprövning är olika för ett brott mot terrängkörningslagen jämfört med tagande av olovlig väg kan det uppstå omotiverade skillnader vad gäller möjligheten att få till stånd ett åtal i vissa likartade situationer. Utan en åtalsprövningsregel i terrängkörningslagen skulle en enskild fastighetsägare få ett starkare skydd mot otillåten terrängkörning enligt terrängkörningslagen än den fastighetsägare som utsätts för det i många fall likartade brottet

¹³⁹ Se t.ex. Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 360 f. Jfr t.ex. Petter Asp, *Håller den Victorska tesen? – om blankettstraffbud, normgivningsmakt och krav på uppsåts-täckning*, SvJT 2015 s. 370–382 med vidare hänvisningar, samt SOU 2013:38 s. 595 ff.

tagande av olovlig väg. Det finns därför anledning att överväga hur regelverket kan samordnas i fråga om åtalsprövning.

Åtalsprövning i terrängkörningslagen?

För att överensstämma med vad som gäller för brottet tagande av olovlig väg skulle en ny terrängkörningslag kunna innehålla en motsvarande bestämmelse om åtalsprövning. Otillåten terrängkörning eller terrängkörningsförseelse som endast kränker enskilds rätt skulle då få åtalas av åklagare endast om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt. En enskild som i andra fall önskar en rättslig prövning av en överträdelse skulle då vara hänvisad till enskilt åtal enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken.

Otillåten terrängkörning skulle i betydligt mindre utsträckning än tagande av olovlig väg förnärma endast enskilds rätt. En terrängkörningslag tillgodoser ju främst allmänna intressen, såsom bl.a. skydd av miljön. Ett brott mot terrängkörningslagen innebär alltså i de flesta fall ett brott mot allmänna intressen. Inte desto mindre skulle en åtalsprövningsregel i en ny terrängkörningslag kunna innebära en begränsning av enskildas möjligheter att få till stånd en rättslig prövning av överträdelser, vilka redan i dag är svåra att angripa på grund av bl.a. upptäckts-, utrednings- och bevisvärigheter.

Ändring av åtalsprövningen för tagande av olovlig väg?

En annan möjlighet för att uppnå överensstämmelse av regleringen om åtalsprövning är att ändra bestämmelsen i 12 kap. 6 § brottsbalken genom att ta bort brottet tagande av olovlig väg. Visserligen framfördes i 2017 års lagstiftningsarbete att någon ändring inte var påkallad i detta hänseende. Det uttalades däremot också att den allmänna tillgången på t.ex. terränggående motorcyklar och snöskotrar numera medför större markskador än tidigare, vilket motiverade en skärpning av straffskalan.¹⁴⁰

Den tekniska utvecklingen, jämte ökningen av naturturism och antalet terrängmotorfordon och terränggående cyklar, kan onekligen ge upphov till mer omfattande markskador än förut. Beivrande av brottet tagande av olovlig väg kan därför numera anses ha fått ett så

¹⁴⁰ Prop. 2016/17:131 s. 42 och 83.

pass starkt allmänintresse att åtalsprövningsregeln för detta straffstadgande bör kunna ändras.

Slutsats

Överträdelser av terrängkörningslagstiftningen är generellt sett av sådan natur att de är svåra att lagföra. En bestämmelse om åtalsprövning i en ny terrängkörningslag skulle ytterligare begränsa möjligheterna att ställa personer som är ansvariga för överträdelserna inför rätta. Därtill kommer att allmänintresset för att beivra brottslighet som tagande av olovlig väg får sägas ha ökat.

Mot denna bakgrund bör det inte införas någon bestämmelse om åtalsprövning i en ny terrängkörningslag. I stället bör bestämmelsen om åtalsprövning i 12 kap. 6 § brottsbalken ändras på så vis att brottet tagande av olovlig väg tas bort.

Brottslighetskonkurrens

Förslag: Till ansvar enligt terrängkörningslagen ska det inte dömas om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Regeringen anförde i 2017 års lagstiftningsarbete att terrängkörningslagens ansvarsbestämmelse skulle vara subsidiär i förhållande till de bestämmelser i brottsbalken som föreskriver strängare straff för betendet. Uttalandet avsåg bl.a. situationen att samma handlande kunde vara straffbart både som tagande av olovlig väg och enligt terrängkörningslagen, vilken hade endast böter i straffskalan.¹⁴¹

Förslaget till ny terrängkörningslag innebär att straffskalan för brott mot terrängkörningslagen höjs till den nivå som gäller för tagande av olovlig väg. Samtidigt föreslås ett nytt straffstadgande om terrängkörningsförseelse med endast böter i straffskalan. Vad som tidigare har uttalats om terrängkörningslagens bestämmelser i förhållande till brottsbalken bör ha fortsatt giltighet. Det kan däremot inträffa att det uppstår en s.k. regelkonkurrens mellan brotten tagande av olovlig väg och otillåten terrängkörning – vilka alltså föreslås ha samma straffskala – genom att bägge brottsbeskrivningarna kan

¹⁴¹ Prop. 2016/17:131 s. 83 och 107.

aktualiseras vid samma gärning. Utifrån principerna om regelkonkurrens borde det finnas en presumtion för att bägge brottsbeskrivningarna är tillämpliga. De har ju delvis olika skyddssyften.¹⁴²

Genom förslaget att åtalsprövningen för brottet tagande av olovlig väg tas bort är ansvar enligt den bestämmelsen inte utesluten på grund av processuella skäl. Stadgandet om subsidiaritet i terrängkörningslagen kan därför utformas på så sätt att det för ansvar inte döms om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken.¹⁴³

Utredningens förslag innehåller inga bestämmelser om att någon tillsynsmyndighet kan utfärda vitesföreläggande. Det borde därför inte finnas behov av någon särskild bestämmelse om att straffansvar är uteslutet ifall gärningen omfattas av ett vitesföreläggande som har överträtts. Denna bedömning ändras inte av det förhållandet att allmän domstol i domar i tvistemål i och för sig anses kunna sätta ut vite för svaranden utan uttryckligt författningsstöd.¹⁴⁴

Ny rubricering av tagande av olovlig väg

Förslag: Brottet tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken ska istället rubriceras olovligt tagande av färdväg.

Straffstadgandet om tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken genomgick en omarbetning genom 2017 års lagstiftning.¹⁴⁵ Paragrafen ändrades delvis bl.a. i språkligt hänseende. Tidigare inleddes stadgandet med orden "[t]ager man olovlig väg". Numera anger stadgandet inledningsvis "[d]en som olovligen och på annat än väg färdas..." Brottsrubriceringen är dock alltjämt "tagande av olovlig väg".

Rubriceringen kan framstå som missvisande på så vis att ordet "olovlig" syftar på vägen, när det i själva verket är tagandet av vägen som är olovligt. Som regel är det dessutom inte heller fråga om att

¹⁴² Jfr Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 480 ff. och Magnus Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013, s. 399 ff., 430 och 470.

¹⁴³ Jfr Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 484, och Magnus Ulväng, *Brottslighetskonkurrens*, 2013, s. 432 ff.

¹⁴⁴ Se t.ex. NJA 1946 s. 468, NJA 1981 s. 1129, NJA 1996 s. 495 och Rune Lavin, *Viteslagstiftningen*, 3 uppl. 2017, s. 24 f.

¹⁴⁵ Prop. 2016/17:131.

olovligt använda just en väg som stadgandet avser, utan att olovligen färdas där det faktiskt inte finns någon väg. Stadgandet kan dock även omfatta situationen att färdas på väg på ett sådant sätt att man överskrider gränsen för vägen (genom att t.ex. köra bil på en gångstig).¹⁴⁶ Mot denna bakgrund kan rubriceringen ”olovligt tagande av färdväg” framstå som en mer adekvat beskrivning av brottet.

Rubriceringen av brottet tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken bör ändras till olovligt tagande av färdväg.

8.10 Tilläggsavgift

8.10.1 Inledning

I avsnitt 8.8.5 redovisas utredningens förslag om att en tilläggsavgift ska tas ut av den som använder allmän skoterled utan att ha erlagt skoterledavgift. Förslaget om hur tilläggsavgiften ska tas ut har till sin konstruktion lagen (1976:206) om felparkeringsavgift och den därtill hörande förordningen (1976:1128) som förebild. Trots att avgiften kan sägas utgöra ett anspråk av civilrättsligt slag har förslaget om en tilläggsavgift ändå en starkt offentlighetsrättslig prägel.¹⁴⁷

Den offentlighetsrättsliga prägelns beror framför allt på att en allmän skoterled är en nytting som tillhandahålls av det allmänna och att den som använder denna nytting skulle vara skyldig enligt lag att erlägga en särskild avgift, skoterledavgift, för användningen. Den som använder allmän skoterled och inte har erlagt avgiften skulle kort sagt inte ha fullgjort sina förpliktelser gentemot det allmänna.

En tilläggsavgift enligt förslaget rör rättsliga frågor av skilda slag. Det är därför nödvändigt att ge en beskrivning av tilläggsavgiftens rättsliga ställning och de krav på ett regelverks utformning som är förenade med en sådan avgift.

¹⁴⁶ Se t.ex. Nils Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl. 2015, s. 409.

¹⁴⁷ Jfr NJA 2019 s. 406 p. 7 ”Resenärens utan ID-handling”, om tilläggsavgift enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

8.10.2 Normgivning och sanktionsavgifter

Vissa bötesliknande pålagor benämns avgifter. De utgör en konsekvens av en otillåten handling eller underlåtenhet, men förutsätter ofta inte att något brott har blivit begånget. Sådana sanktionsavgifter har ansetts ha en särställning på så vis att de varken utgör egentliga avgifter eller brottspåföljder. Eftersom de utgör åliggande för enskilda faller de inom det obligatoriska lagområdet, men kan bli föremål för delegation till regeringen om det inte är fråga om rättsverkan av brott.^{148 149}

8.10.3 Tilläggsavgift som sanktionsavgift

Tilläggsavgift och straff

Europakonventionen

Var och en ska enligt artikel 6 i Europakonventionen bl.a. vid prövning av en anklagelse om brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag.

Begreppet ”anklagelse för brott” är ett oberoende begrepp, vilket innebär att det ska ges en självständig och allmängiltig tolkning. Ekonomiska sanktioner kan ligga inom vad som utgör anklagelse om brott och omfattas därmed av det skydd för godtycke som utgörs av artikel 6 i Europakonventionen.

Vägledande uttalanden om vad som anses utgöra anklagelse om brott återfinns i de s.k. Engel-kriterierna, vilka Europadomstolen formulerade i ett mål om disciplinära förfaranden. Hur handlingen klassificeras i inhemsk rätt kan vara en utgångspunkt. Gärningens art ska dessutom beaktas. Artikel 6 kan vara tillämplig om en gärning, vilken lagstiftaren velat sanktionera med ett allmänt förbud, kan utföras av vem som helst. Avser förhållningsreglerna en viss avgränsad grupp personer med särskild ställning och särskilda skyldigheter talar detta emot en tillämpning av artikeln. Vidare ska beaktas

¹⁴⁸ Jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 § regeringsformen.

¹⁴⁹ Jfr t.ex. prop. 1983/84:192 s. 43 f., Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl. 1999, s. 81 f., Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO version 3A, kommentaren till 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen, och Anders Eka m.fl., Regeringsformen, 2 uppl. 2018, s. 372.

den påföljd som kan bli följden av handlandet. En frihetsberövande påföljd talar för att gärningen hänförs under artikelns tillämpningsområde, medan disciplinstraff som avstängning och varning talar i motsatt riktning.¹⁵⁰ Sammanfattningsvis är bedömningskriterierna nationell klassificering, gärningens natur samt påföljdens natur och stränghet. Kriterierna är alternativa. Det räcker alltså att ett av kriterierna är uppfyllt för att artikel 6 ska vara tillämplig. Kriterierna kan även behandlas kumulativt om en separat analys inte gör det möjligt att komma till en klar slutsats.¹⁵¹

Europadomstolen har uttalat sig i frågor om vissa administrativa avgifter m.m. har legat inom tillämpningsområdet för artikel 6. Domstolen har t.ex. funnit att trafikförseelse, vilken enligt tysk rätt klassificerades som en ordningsförseelse, låg inom ramen för artikel 6. Syftet med regleringen var att avskräcka och straffa, vilket i detta sammanhang ansågs vara tillräckligt för en tillämpning av artikel 6. Att det var fråga om en mindre förseelse gjorde ingen skillnad.¹⁵² Administrativa böter för manipulation av aktiemarknad har också ansetts gälla en anklagelse om brott.¹⁵³ Däremot har administrativa böter för att vissa byggnadsarbeten utförts utan tillstånd inte ansetts ligga inom ramen för artikel 6. Tillståndet syftade till att tillgodose behovet av kontroll av markanvändning. Domstolen beaktade att reglerna inte var riktade till alla medborgare och att böterna inte heller kunde omvandlas till en frihetsberövande påföljd.¹⁵⁴

Några inhemska uttalanden

Sanktionsavgifter som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende förekommer inom en rad rättsområden. Ett skäl för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden. Avgifter som har funktionen av sanktionsavgifter kan t.ex. även benämnas kontrollavgifter eller tilläggsavgifter. Sanktionsavgifter tillfaller staten.

¹⁵⁰ Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976, §§ 81–83, Series A no. 22. Se även t.ex. Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 175 f., och SOU 2013:38 s. 450 ff.

¹⁵¹ Inocêncio v. Portugal (dec.), no. 43862/98, ECHR 2001-I.

¹⁵² Öztürk v. Germany, 21 February 1984, §§ 53–54, Series A no. 73. Se även Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 178 med ytterligare hänvisningar.

¹⁵³ Grande Stevens and Others v. Italy, nos. 18640/10 and 4 others, §§ 94–100, 4 March 2014.

¹⁵⁴ Inocêncio v. Portugal (dec.), no. 43862/98, ECHR 2001-I.

Enlig lagen (2007:592) om kassaregister m.m. får Skatteverket ta ut en kontrollavgift om 10 000 kronor bl.a. om en näringsidkare saknar kassaregister, 24 §. I förarbetena till den lagen angavs att kontrollavgiften hade som syfte att avskräcka och gäller generellt för den som driver näringsverksamhet i viss form. Även med beaktande av beloppsgränsen kunde det mot denna bakgrund inte uteslutas att avgiften låg inom tillämpningsområdet för artikel 6. Reglerna borde därför utformas så att de uppfyllde de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikeln.¹⁵⁵ Motsvarande resonemang har förts beträffande kontrollavgifter inom byggbranschen.¹⁵⁶

I utredning om sanktioner inom bl.a. området för livsmedel, där sanktionsavgift om lägst 2 000 kronor föreslogs, ansågs avgifterna ha som syfte att avskräcka och ha generell räckvidd inom aktuella områden. Utredningen kunde därför inte utesluta att bestämmelsernas räckvidd och syfte var sådana att artikel 6 var tillämplig.¹⁵⁷

Förbudet mot dubbelprövning

I artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen finns det s.k. dubbelprövningsförbudet (principen om *ne bis in idem*). Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Detta anses numera innebära ett förbud mot ett åtal eller rättegång för ett andra brott i den mån som detta härrör från identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma. Prövningen ska enligt Europadomstolen utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta fakta som berör samma svarande och är ouppslösligt förbundna med varandra till tid och rum och vars existens måste bevisas för att en fällande dom ska uppnås eller ett straffrättsligt förfarande inledas.¹⁵⁸

Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 2013 s. 502 prövat det svenska systemet med skattebrott och skattetillägg i två olika förfaranden mot en och samma person. Systemet har ansetts vara

¹⁵⁵ Prop. 2006/07:105 s. 73 ff. Se särskilt Lagrådets yttrande på s. 161.

¹⁵⁶ Prop. 2014/15:6 s. 67 f., jfr prop. 2005/06:169 s. 52 f.

¹⁵⁷ SOU 2006:58 s. 124 f. I 30 a § livsmedelslagen (2006:804) anges att sanktionsavgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor.

¹⁵⁸ Se *Sergey Zolotukhin v. Russia* (GC), no. 14939/03, § 84, ECHR 2009.

oförenligt med rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott. Den som har fått ett skattetillägg på grund av att ha lämnat en oriktig uppgift i skatteförfarandet kan inte sedan åtalas för skattebrott på grund av samma oriktiga uppgift. Det saknar betydelse om beslutet om skattetillägg har fått laga kraft eller inte.

I rättsfallet HFD 2013 ref. 71 har Högsta förvaltningsdomstolen gjort motsvarande bedömning och konstaterat att när en skattskyldig har åtalats för skattebrott får beslut inte fattas om skattetillägg som grundas på samma oriktiga uppgifter som åtalet.

8.10.4 Överväganden och förslag

Förslag: En tilläggsavgift ska tas ut av den som använder en allmän skoterled utan att ha fullgjort skyldigheten att betala skoterledavgift. Ett beslut om tilläggsavgift ska kunna överklagas till allmän domstol. Det ska finnas en möjlighet att befrias från skyldigheten att betala tilläggsavgift om det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Bestämmelserna om tilläggsavgift ska införas i en särskild lag och förordning.

Utifrån Europadomstolens praxis kan det inte uteslutas att en tilläggsavgift som tas ut på grund av underlåtenhet att erlagga skoterledavgift skulle komma att betraktas som en anklagelse om brott. Avgiften har till syfte att avskräcka och straffa. Den riktas också generellt mot personer som använder allmän skoterled. Det är därmed av underordnad betydelse att avgiften inte föreslås uppgå till något högre belopp eller att underlåtenheten att erlagga skoterledavgiften inte skulle vara en konsekvens i straffrättslig mening.

Det mesta talar alltså för att en tilläggsavgift skulle komma att ligga inom tillämpningsområdet för artikel 6 i Europakonventionen. Reglerna om tilläggsavgift ska därför utformas så att de uppfyller de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikeln, dvs. möjligheten att kunna överklaga och ha tillgång till domstolsprövning samt möjligheten att befrias från skyldigheten att betala avgiften.

Straffstadgandet i förslaget till terrängkörningslag omfattar inte skyldigheten att erlagga skoterledavgift. Det kan därför i nuläget inte förutses att en underlåtenhet att erlagga skoterledavgift även skulle innebära att en straffbar gärning enligt terrängkörningslagstiftningen

begås samtidigt. Om frågan ändå skulle uppstå får den lösas genom prövning i domstol.

Reglerna om tilläggsavgiften ska utformas så att det finns en möjlighet att överklaga till allmän domstol, dvs. tingsrätt i första instans, eftersom prövningen i domstol bör ske enligt reglerna för tvistemål.¹⁵⁹ Det ska finnas rättsliga möjligheter att befrias från skyldigheten att betala tilläggsavgift om det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Avgiften ska också kunna indrivras.

Ett regelverk för en tilläggsavgift har visat sig bli ganska omfattande. Det blir även i första hand fråga om rena verkställighetsbestämmelser som reglerar förfarandet hos statliga myndigheter. Bestämmelserna om tilläggsavgiften föreslås därför ligga i en särskild lag och förordning och inte i själva terrängkörningslagstiftningen.

8.11 Överklagande

8.11.1 Från regeringen till domstol

Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) inrättades 1909 för att lätta regeringens arbetsbörda. Rätten att överklaga förvaltningsbeslut började därmed utvecklas. Tidigare gällde en i princip sedan medeltid etablerad rätt för den svenske medborgaren att få ”gå till kungs” om det fanns missnöje med den offentliga maktens beslut eller om det önskades undantag i något avseende, t.ex. när underåriga ville ingå äktenskap. I och med 1809 års regeringsform kom det i praktiken att bli regeringen eller som det också kallades ”Kunglig Majestät i statsrådet” som avgjorde frågorna i kungens namn. Även Regeringsrätten dömde i kungens namn fram till att den nuvarande regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975.

Sedan Regeringsrättens tillkomst och under större delen av 1900-talet var rätten att överklaga ofta föreskriven i tillämplig författning. Men även när sådana bestämmelser saknades ansågs det gälla en allmän rätt att få statliga myndigheters beslut överpröva av överordnad myndighet och i sista instans av regeringen. Uttryckliga bestämmelser om regeringens överprövning av statliga myndig-

¹⁵⁹ Jfr NJA 2019 s. 406 p. 7 ”Resenärens utan ID-handling”, om tilläggsavgift enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik.

heters beslut då annan reglering saknades kom senare att föreskrivas i allmänna instruktioner för statliga myndigheter.¹⁶⁰

Förvaltningsreformen 1971 och länsrättsreformen 1979 gjorde det möjligt att flytta över överprövningen av statliga myndigheters förvaltningsbeslut från regeringen till förvaltningsdomstol. Riksdagen antog 1984 riktlinjer om att regeringen endast skulle pröva ärenden när det behövdes en politisk styrning av praxis. Regeringens roll som överinstans ansågs i vissa fall vara motiverad från allmänna demokratiska synpunkter.¹⁶¹

Ett viktigt steg för att flytta över överprövningar från regeringen till förvaltningsdomstol togs i och med införandet av 7 a § i förvaltningsprocesslagen (1971:291) den 1 maj 1996. Enligt den paragrafen gäller ett tvåpartsförhållande i förvaltningsprocessen varvid den myndighet som först beslutat i saken är den enskildes motpart i domstolen. Ett annat viktigt steg för domstolsprövning av överklagade förvaltningsbeslut togs den 1 oktober 1998 när 22 a § infördes i den tidigare förvaltningslagen (1986:223).¹⁶² Därmed blev det lagreglerat att överklaganden av förvaltningsbeslut görs till allmän förvaltningsdomstol om det inte är föreskrivet något annat i en särskild lag eller förordning. Även europarättens påverkan på den svenska rättsordningen i allmänhet och framför allt Europakonventionens införlivande i svensk rätt med dess krav på rätt till domstolsprövning i frågor gällande civila rättigheter har också påverkat rättsutvecklingen. Numera är det således mindre vanligt med prövning av överklaganden hos myndigheter. Därmed är det också ett relativt fåtal frågor som kan bli föremål för överprövning hos regeringen.

Huvudregeln i dag är således att förvaltningsbeslut överklagas till förvaltningsdomstol. Vissa förvaltningsbeslut kan dock fortfarande överklagas till regeringen. Det gäller, förutom föreskrifter om förbud och begränsningar för viss terrängkörning, t.ex. en del avgöranden enligt miljöbalken såsom frågor om områdesskydd eller exploatering av naturresurser, vissa frågor enligt plan- och bygglagen, och vissa trafikfrågor.

Henrik Wenander, professor i offentlig rätt vid Lunds universitet, har i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift anfört följande som

¹⁶⁰ Se t.ex. 35 § den upphävda verksförordningen (1995:1322).

¹⁶¹ Prop. 1983/84:120 s. 16.

¹⁶² 22 a § i den tidigare förvaltningslagen (1986:223) motsvaras av 40 § i den nu gällande förvaltningslagen (2017:900).

kan anläggas som motiv för att normbeslut alltså kan överklagas till regeringen:

När det allmänt gäller normbeslut finns ett intresse av att sådana är demokratiskt förankrade.¹⁶³ Detta gäller även vid överprövning av sådana beslut, åtminstone så länge det rör sig om en helhetsprövning inom förvaltningsrättsligt överklagande, där överinstansen sätter sig i det ursprungliga beslutsorganets ställe. Möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande kan därför även numera tala för att den (indirekt) demokratiskt legitimerade regeringen ska vara överinstans i ärenden om överklagande av normbeslut.^{163 164}

8.11.2 Normbeslut och beslut i enskilda fall

Normbeslut

Begreppet normbeslut syftar på sådana föreskrifter som avses enligt 8 kap. regeringsformen. Normbeslut kännetecknas av att de är generella och gäller gentemot en obestämd krets av fysiska eller juridiska personer. Typiska normföreskrifter är föreskrifter för trafik, t.ex. hastighetsbegränsningar eller förbud för trafik med visst slag av fordon. Normbeslut enligt terrängkörningslagstiftningen är t.ex. beslut enligt 8 § tredje stycket terrängkörningsförordningen om vilka terrängmotorfordon och terrängsläp som får framföras på en allmän skoterled, beslut enligt 10 § terrängkörningsförordningen om att inrätta eller dra in en allmän skoterled och beslut om förbudsområden enligt 15 och 16 §§ terrängkörningsförordningen.

Tidigare har det funnits en del oklarheter om möjligheterna att överklaga normbeslut meddelade av statliga myndigheter. Numera gäller dock 30 § myndighetsförordningen (2007:515). Enligt den paragrafen gäller ett generellt förbud för att överklaga statliga myndigheters beslut om föreskrifter. Myndighetsförordningens bestämmelser är dock subsidiära enligt 1 § andra stycket förordningen, dvs. om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning så gäller i stället den avvikande bestämmelsen. Det betyder således att om en annan lag eller förordning innehåller en bestäm-

¹⁶³ Henrik Wenander, Regeringsbeslut 2017-11-23 (M2016/02385/ME). Skoterförbud och normprövning i förvaltningen, Förvaltningsrättslig tidskrift 2018 5, s. 1029–1033, citat s. 1033.

¹⁶⁴ Fotnoten (16) i den citerade texten har följande lydelse: ”Jfr ang. förvaltningsmyndigheters föreskrifter Henrik Wenander, Myndighetsföreskrifter. Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet, TfR 2016 s. 489.”

melse som ger rätt att överklaga en statlig myndighets beslut om föreskrifter så kan ett sådant beslut överklagas.

När det gäller rätten att överklaga en kommuns beslut om föreskrifter kan det finnas bestämmelser om detta i den författning som ger kommunen rätt att besluta om föreskrifter. Om det däremot saknas överklagandebestämmelser i fråga om kommunala föreskrifter kan ett överklagande i stället göras enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Laglighetsprövning görs av förvaltningsrätten i första instans. Prövningen gäller om det överklagade beslutet strider mot någon lag eller förordning i något formellt eller materiellt avseende. Förvaltningsrättens prövning kan bara resultera i att överklagandet avslås eller att det överklagade beslutet upphävs. Något annat beslut kan inte sättas i det överklagade beslutets ställe. Det är bara den som är kommunmedlem enligt 1 kap. 5 § kommunallagen som kan överklaga enligt bestämmelserna om laglighetsprövning. Detta är den enda kvalifikationsgrunden för att få överklaga, men det betyder också att den som inte är kommunmedlem inte kan få en laglighetsprövning till stånd.

Beslut i enskilda fall

När det gäller förvaltningsbeslut i enskilda fall är det fråga om rättsverkningar för en bestämd krets av fysiska eller juridiska personer. Beslut i enskilda fall gentemot ett enskilt rättssubjekt, som kan vara fysisk eller juridisk person, måste ha stöd i lag eller annan författning och meddelas normalt av statliga eller kommunala myndigheter. Vissa beslut i enskilda fall kan dock med stöd av lag meddelas av bolag, t.ex. när det gäller besiktning av fordon. Beslut i enskilda fall gentemot enskilda rättssubjekt innebär att de rättsliga förhållandena för en viss avgränsad personkrets ändras genom att det bestäms en förmån, rättighet, skyldighet, ingripande eller begränsning av fri- och rättigheter.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Jfr definitionen av myndighetsutövning i 3 § den första förvaltningslagen (1971:290).

De allmänna bestämmelserna för beslut i enskilda fall finns i förvaltningslagen (2017:900), men i de allra flesta fall utövas myndigheternas befogenheter att bestämma om enskilda rättsförhållanden enligt bestämmelser i speciallagstiftning, t.ex. bestämmelserna om undantag enligt 12 § terrängkörningsförordningen.

8.11.3 Den nuvarande ordningen

Instanser och klagorätt för överprövning av terrängkörningsbeslut

Bestämmelser om överklagande av beslut enligt terrängkörningsförordningen finns i 22–24 §§ terrängkörningsförordningen. Enligt 22 § finns det bestämmelser i 40 § förvaltningslagen om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Allmän förvaltningsdomstol är förvaltningsrätt i första instans, kammarrätt som mellaninstans och Högsta förvaltningsdomstolen är högsta och sista instans.

Beslut får enligt 42 § förvaltningslagen överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Det finns alltså inte någon generell rätt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. För att ha rätt att överklaga måste kraven enligt 42 § förvaltningslagen vara uppfyllda. Med ”angår” menas att den som överklagar ska ha ett visst intresse i saken, antingen genom att det lagligen föreskrivits eller kommit att godtas i rättstillämpningen.

Behörig domstol för prövning av överklagande är den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats (14 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Prövnings-tillstånd krävs för överklagande till kammarrätt enligt 40 § andra stycket förvaltningslagen.

Beslut om inrättande av allmän skoterled enligt 10 § terrängkörningsförordningen överklagas inte till förvaltningsrätt utan till regeringen (23 § tredje stycket terrängkörningsförordningen). Kommunens eller länsstyrelsens beslut om förbud och begränsningar enligt 15 eller 16 §§ terrängkörningsförordningen överklagas också till regeringen (24 § terrängkörningsförordningen).

Naturvårdsverket har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut enligt terrängkörningsförordningen utan tidsbegränsning. Detta gäller dock inte undantag inom A-klassificerat regleringsområde enligt 12 § andra stycket terrängkörningsförordningen. Då gäller i stället en frist på

tre veckor från det att Naturvårdsverket fått del av beslutet (23 § andra stycket terrängkörningsförordningen). Det är särskilt föreskrivet i 23 § tredje stycket terrängkörningsförordningen att Naturvårdsverket får överklaga ett beslut att inrätta en allmän skoterled för att ta till vara allmänna intressen.

Det saknas bestämmelser om vem som, utöver Naturvårdsverket, får överklaga beslut enligt terrängkörningsförordningen till regeringen.

Förvaltningsrättens prövning

Länsstyrelsens beslut enligt 12 § terrängkörningsförordningen om undantag i ett enskilt fall eller om föreskrifter kan överklagas till förvaltningsrätten och vidare i den instanskedjan.

Utredningen har ställt fråga till samtliga tolv förvaltningsrätter hur många mål enligt terrängkörningsförordningen dessa domstolar haft under de tre senaste helåren. För de allra flesta förvaltningsrätter rör det sig om enstaka mål per år. Vissa förvaltningsrätter har inte haft några sådana mål alls under de senaste åren.

Förvaltningsrätterna i Umeå och Luleå skiljer sig från övriga förvaltningsrätter. Till Förvaltningsrätten i Umeå har det kommit in fyra, respektive fem mål per år under 2016 och 2017, vilket på årsbasis är något mer än genomsnittet. Till Förvaltningsrätten i Luleå har det under de tre senaste helåren kommit in 15, 15, respektive 20 mål per år de senaste tre helåren, vilket är långt mer än vad som kommit in till övriga förvaltningsrätter. Sett till alla andra mål i förvaltningsdomstolarna är det dock totalt sett fråga om en mycket liten måltyp.

Senare års avgöranden från förvaltningsrätterna i Umeå och Luleå har studerats. Det kan konstateras att prövningarna gäller undantag i enskilda fall. När det gäller den materiella prövningen utgår den från om det föreligger särskilda skäl, eller – om det gäller ett A-klassificerat regleringsområde – synnerliga skäl. Den närmare prövningen görs utifrån vad som sagts i förarbetena och enligt Naturvårdsverkets allmänna råd.¹⁶⁶ Naturvårdsverkets allmänna råd har närmast fått status som föreskrifter och följs så gott som undantagslöst.

¹⁶⁶ Se prop. 1975/76:67 s. 39 och prop. 1995/96:226 s. 39 samt NFS 2005:1.

Prövningen i domstolarna gäller i princip tre huvudfrågor. Det gäller således dels behovet av att undantag medges (t.ex. rörelsened-sättning, forskningsarbete, malmprospektering eller materialtransporter), dels omfattningen (t.ex. i fråga om tidsperiod, antal fordon eller turer). Prövningen gäller även områdets känslighet från naturvårdssynpunkt eller vilken påverkan terrängkörning kan ha på allmänna eller enskilda intressen såsom friluftsliv eller rennäring. Ändringsfrekvensen i förvaltningsrätterna är mycket liten; i något enstaka fall har länsstyrelsens beslut ändrats i fråga om tidsperiodens längd eller antal turer.

Andra beslut av länsstyrelsen som skulle kunna bli föremål för förvaltningsrättens prövning är beslut om naturvårdsvakter eller att dra in en allmän skoterled. Utredningen har emellertid inte sett några avgöranden om naturvårdsvakter eller om att dra in en allmän skoterled.

Regeringens prövning

Enligt 23 § tredje stycket terrängkörningsförordningen får ett beslut att inrätta en allmän skoterled överklagas till regeringen. Utredningen har dock inte fått någon uppgift om att regeringen fått in några överklaganden som gällt allmän skoterled.

Regeringens prövningar av överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen har under senare år framför allt gällt kommunala beslut om att inom vissa områden i kommunen inte tillåta eller begränsa snöskoterkörning under viss tid. De flesta överklagandena har gällt föreskrifter inom Kiruna kommun där skälen för föreskrifterna varit rennäringens intresse av att under renens kalvningsperiod under vårvintern säkerställa en så störningsfri miljö som möjligt för renen. Klagomålen har gällt förbudens och begränsningarnas omfattning och giltighetstid. Ett annat regeringsärende under senare år och med andra förtecken, lite förenklat för att skapa ”ordning och reda” ställt mot intresset att få åka fritt, har gällt ett kommunalt förbudsområde i anslutning till orten Gäddede i Strömsunds kommun. Där har snöskoterkörning styrts till leder och särskilda områden inom förbudsområdet.

Regeringens prövning utgår från att kommunen getts rätt att meddela förbud eller begränsningar inom visst område inom kom-

munen för sådan körning med motordrivet fordon i terräng som kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Regeringens prövning gäller även att föreskrifterna inte får innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

Det är relativt få ärenden som överklagas till regeringen, högst en handfull ärenden per år. Under aktuell period 2019 var det endast två beslut som överklagades till regeringen. Regeringens prövning har ibland resulterat i ändringar. Ändringarna har framför allt gällt vissa villkor och under vilken period förbud och begränsningar ska gälla.

Processuella regler

När det gäller länsstyrelsens och kommunens hantering finns det bestämmelser om handläggning och beslutsutformning i förvaltningslagen och kommunallagen. För de allmänna förvaltningsdomstolarna finns sådana bestämmelser främst i förvaltningsprocesslagen.

För regeringens prövning av överklaganden enligt terrängkörningsförordningen saknas det bestämmelser om vilka som har rätt att överklaga. Detta beror på att regeringen inte är någon förvaltningsmyndighet eller förvaltningsdomstol och därmed är varken förvaltningslagens eller förvaltningsprocesslagens bestämmelser direkt tillämpliga för regeringens prövning av överklaganden. Förvaltningslagens bestämmelser brukar dock läggas till grund för regeringens handläggning och beslutsutformning. Direkt tillämpliga för regeringens prövning är bestämmelserna om allas likhet inför lagen samt att iakta saklighet och opartiskhet enligt 1 kap. 9 § regeringsformen. Även bestämmelserna om att inhämta upplysningar och yttranden enligt 7 kap. 2 § regeringsformen gäller för regeringens prövning. Regeringen har också en lagprövningsrätt enligt 12 kap. 10 § regeringsformen.

Rätten till domstolsprövning av regeringsbeslut tillgodoses genom lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

8.11.4 Förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol?

De överklaganden som görs till de allmänna förvaltningsdomstolarna om undantag från terrängkörningslagens förbud gäller till stor del mark- och miljöfrågor även om det också till stor del handlar om behovet av att undantag medges, t.ex. på grund av funktionsnedsättning. Att det i mångt och mycket handlar om just mark- och miljöfrågor väcker frågan om mark- och miljödomstol är mer lämpad att pröva frågor om terrängkörning än förvaltningsdomstol.

Det som talar för att frågorna bör prövas av mark- och miljödomstol är att terrängkörningslagstiftningen i likhet med miljöbalken och dess tillhörande förordningar, där ju domstolsprövningarna sker hos mark- och miljödomstol, är en skyddslagstiftning för miljön. Det som talar emot att ändra domstolsslag är att det även kan bli fråga om prövningar av andra slag som inte är miljörelaterade, dvs. sådana som faller in under begreppet övrig förvaltning. Detta gäller förordnande av naturvårdsvakter, men skulle även komma att gälla utredningens förslag om tillstånd för funktionsnedsatta. Annat som talar emot att ändra domstolsslag är att vissa förvaltningsdomstolar, framför allt Förvaltningsrätten i Luleå, har viss vana och utarbetade rutiner för hantering av terrängkörningsfrågor. Det bör också hållas i åtanke att det totalt sett är fråga om en mycket liten måltyp. En ändring av domstolsslag innebär inga vinster, varken från ekonomisk eller någon rättslig synpunkt.

8.11.5 Århuskonventionen

Sverige är part till FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Även EU är en av konventionens parter. Århuskonventionen är således en del av EU:s rättsordning och den nationella svenska rätten. Århuskonventionens parter är skyldiga att garantera allmänheten rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning rörande miljöfrågor. Med allmänhet menas fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer (artikel 2.4).

Parterna ska enligt artikel 9.3 i konventionen se till att den som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtelse av personer och myndigheter som strider mot den

nationella miljölagstiftningen prövad av domstol eller i administrativ ordning. Av artikel 9.3 följer således inte något krav på domstolsprövning utan prövning av överklagande kan alltså även ske i administrativ ordning, dvs. av myndighet eller, som i Sverige, även av regeringen. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har i fråga om vad som avses med den nationella miljölagstiftningen uttalat att begreppet inte ska tolkas för snävt. Även ett beslut som strider mot t.ex. lagstiftning om buller eller hälsa ryms i begreppet.¹⁶⁷ Enligt implementeringsguiden till konventionen är artikel 9.3 inte begränsad till specifik miljölagstiftning. Avgörande är om en bestämmelse gäller miljön i något avseende. Det kan handla om t.ex. stadsplanering eller miljöskatt.¹⁶⁸

När det gäller vilka som ska ha rätt att överklaga beslut enligt artikel 9.3 ger konventionen ett relativt stort utrymme för de anslutna parterna att bestämma detta i den nationella rätten. Det får dock inte ställas upp kriterier som är så stränga att allmänheten eller miljöorganisationer i praktiken hindras från att ifrågasätta myndigheters handlande eller passivitet som man anser strider mot den nationella miljölagstiftningen.¹⁶⁹

8.11.6 Överväganden och förslag

Bedömning: Det bör inte göras någon förändring av vilka instanser som prövar överklaganden enligt terrängkörningslagstiftningen.

Förslag: Sökanden och kommunmedlemmar i berörd kommun ska få överklaga beslut om föreskrifter om förbud och begränsningar för terrängkörning till regeringen. Vissa beslut i enskilda fall ska även få överklagas av organisationer som uppfyller vissa kriterier.

Det ska införas tydligare bestämmelser om delgivning och om beräkning av tid för överklagande av beslut om föreskrifter. Bestämmelserna om tiden för Naturvårdsverkets överklagande ska förtydligas och begränsas.

¹⁶⁷ Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2010/50, Tjeckien.

¹⁶⁸ United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), Aarhus Convention Implementation Guide, 2 uppl., 2013, s. 207.

¹⁶⁹ Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2006/18, Danmark.

Ingen förändring av domstolsslag

Det finns argument för att ändra domstolsslag från förvaltningsrätt till mark- och miljödomstol för prövningar enligt terrängkörningslagstiftningen, men det finns även argument för att inte ändra domstolsslag.

Domstolsprövningen enligt terrängkörningslagstiftningen utgör en mycket liten måltyp hos förvaltningsrätterna. Det har inte framkommit några problem med denna instansordning. Prövningarna kan även gälla frågor som inte är miljörelaterade, t.ex. vid avslag på en ansökan om förordnande av naturvårdsvakt. Sammantaget kan utredningen inte se några vinster med att ändra domstolsslag. Bedömningen är således att allmän förvaltningsdomstol fortsatt ska pröva överklaganden av samma slags terrängkörningsfrågor som i dag.

Beslut om förbud eller begränsningar ska fortsatt prövas av regeringen

Rättsutvecklingen talar starkt för att avlasta regeringen prövningarna enligt terrängkörningslagstiftningen. Argumenten från 1984 om politisk styrning av praxis stämmer för övrigt dåligt med rätten till domstolsprövning (se avsnitt 8.11.1). Dessutom är det inte givet att terrängkörningslagstiftningen ger utrymme för politiska överväganden.

Det som talar för att regeringen fortsatt ska pröva överklaganden om beslut om förbud eller begränsningar för användning av motor drivet fordon enligt terrängkörningslagstiftningen är snarast att det handlar om vikten av att besluten är demokratiskt förankrade. I kommunen fattas besluten av beslutande politiska organ (kommunfullmäktige eller en nämnd, t.ex. kommunstyrelsen). Det finns således ändå ett visst politiskt inslag i dessa sammanhang. Ofta blir det fråga om två motstående allmänna intressen, framför allt orsbefolkningens behov av att kunna använda motordrivet fordon i terräng för transporter ställt mot rennäringens behov av att säkerställa en så störningsfri miljö som möjligt för renen under dess kalvningsperiod. Det finns ingen allmänt gällande objektiv modell, varken enligt lag, förordning, förarbeten eller praxis, för värdering eller gradering av olika allmänna intressen. Allmänna intressen av olika slag får därför i en strikt objektiv mening sägas ha lika tyngd. En genomgång av

regeringens beslut visar också att det ofta handlar om att göra avvägningar mellan motstående allmänna intressen.

Prövningarna handlar om att ge ett allmänt intresse företräde framför ett annat i princip lika starkt allmänt intresse. Dessutom kan det inte bortses från att det finns vissa politiska inslag när det gäller kommunala beslut om föreskrifter om förbud eller begränsningar för körning med motordrivet fordon i terräng. Överklaganden av sådana beslut lämpar sig därför mindre väl för domstolsprövning. Det är också fråga om ett fåtal ärenden per år.

Det bör även uppmärksammas att föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning med motordrivet fordon i terräng inom visst område i princip blir ett områdesskydd som har vissa likheter med områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex. naturreservat. Beslut om områdesskydd enligt miljöbalken överklagas till regeringen. Områden som det meddelas föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning ansluter i vissa fall till regleringsområden eller områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken, vilket också bör vägas in.

Vid en samlad bedömning finner utredningen, trots att rättsutvecklingen talar för domstolsprövning, att regeringen fortsatt bör pröva överklaganden av samma slags beslut i terrängkörningsfrågor som i dag.

Vilka som ska ha rätt att överklaga

Dagens terrängkörningslagstiftning saknar bestämmelser om vem som har rätt att överklaga beslut. När det gäller beslut i enskilda fall som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol är det i och för sig relativt klart hur klagorätten ska avgöras. Det sker enligt den allmänna bestämmelsen i 42 § förvaltningslagen, dvs. den beslutet angår. Praxis om vem ett beslut angår är omfattande.

Det är betydligt svårare att avgöra vem som har rätt att överklaga till regeringen, dvs. beslut om föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för körning med motordrivet fordon, vanligtvis snöskoter. Det gäller även beslut om att inrätta allmän skoterled. Av de avgöranden från regeringen som har studerats tycks det inte göras någon prövning av klagorätten.

För att klagorätt ska finnas brukar det normalt krävas en saklegitimerande grund, dvs. att beslutet angår den klagande i och med att hans eller hennes rättsställning förändras på något betydande sätt.¹⁷⁰ Förutom en eventuell sökande får ett beslut om föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för användning av motordrivet fordon i terräng i första hand betraktas som en angelägenhet för medlemmarna av den kommun i vilken beslutet gäller. Det får ses mot bakgrund av att ett sådant beslut enligt gällande terrängkörningslag inte får innebära något onödigt hinder för körning som är till nytta för Ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål. Kommunmedlemmar får därmed anses vara berörda i den meningen att de bör ha rätt att överklaga beslut om föreskrifter om förbud eller begränsningar om användning av motordrivet fordon i terräng. En sådan uppfattning vinner för övrigt stöd i den generösa tillämpning av rätten till överprövning som hittills har gällt.

Mot ovanstående bakgrund föreslår utredningen därför när det gäller allmänheten att rätten att överklaga vissa beslut enligt terrängkörningslagstiftningen bestäms till sökanden eller medlemmar av berörd kommun. Medlem av en kommun är enligt 1 kap. 5 § första stycket kommunallagen den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där. Medlem av en kommun är enligt paragrafens andra stycke också en medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där.

Med beaktande av Århuskonventionen får även miljöorganisationer anses vara klagoberättigade i fråga om vissa beslut i enskilda fall, t.ex. om inrättande av allmän skoterled. Det är rimligt att för sådana organisationer ställa upp kriterier för klagorätten. Dessa kriterier bör vara desamma som de som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.¹⁷¹

Ett beslut om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning påverkar ett stort antal personer, men kan rimligen inte vara en angelägenhet för vem som helst i rättslig mening. För en rationell och rättssäker överprövning av terrängkörningsföreskrifter och beslut

¹⁷⁰ Jfr 41 § förvaltningslagen (2017:900): "Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt."

¹⁷¹ Av 16 kap. 13 § miljöbalken framgår att vissa beslut enligt balken får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som 1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, 2. inte är vinstdrivande, 3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och 4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

om allmän skoterled behöver kretsen av klagoberättigade avgränsas till sökande och medlemmar av berörd kommun samt till vissa organisationer i vissa fall.

Begränsning av Naturvårdsverkets klagotid

När det gäller beslut om allmän skoterled ska Naturvårdsverket fortsatt kunna överklaga sådana beslut till regeringen. Detta skulle även gälla särskilda områden.

Det kan inte anses vara förenligt med normala rättssäkerhetsgarantier med en i tid oinskränkt rätt att överklaga (23 § första stycket terrängkörningsförordningen). Tiden för överklagande för Naturvårdsverket i alla frågor som verket får överklaga ska därför begränsas till tre veckor från den dag underrättelse om beslutet kom in till myndigheten.

Tydliga bestämmelser om tid för överklagande

Kommunallagens bestämmelser om rätt tid för överklagande är inte tillämpliga för beslut om terrängkörningsföreskrifter. Inte heller är förvaltningslagens bestämmelser om rätt tid för överklagande utan vidare tillämpliga, dvs. om man inte använder sig av kungörelse-delgivning enligt 49 § delgivningslagen (2010:1932). I princip kan det finnas en evig tid för överklagande.

Det kan således konstateras att det behövs förtydliganden om när man ska anses ha fått del av ett beslut om terrängkörningsföreskrifter och därmed inom vilken tid man får överklaga. Utredningen föreslår därför sådana bestämmelser.

8.12 Ingen förändring av ansvariga myndigheter

Bedömning: Det bör inte göras någon förändring i fråga om vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för frågor om terrängkörning eller terrängmotorfordon.

I avsnitt 3.3 redovisas en översikt av vilka myndigheter som har ansvar för frågor om terrängkörning och terrängmotorfordon. I avsnittet beskrivs kortfattat vad respektive myndighet har ansvar för.

Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Transportstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna har ansvar för frågor som rör terrängkörning och terrängmotorfordon. Däremot kan det inte sägas att Trafikverket har någon specifik uppgift när det gäller terrängkörning eller terrängmotorfordon, även om verket har ansvaret för den långsiktiga planeringen av transportsystemet.

Utredningens bedömning är att den ansvarsfördelning som för närvarande finns i fråga om terrängkörning och terrängmotorfordon mellan ovan nämnda statliga myndigheter och kommuner fungerar väl. Ansvarsfördelningen faller sig närmast naturlig sett till myndigheternas och kommuners övriga ansvarsområden. Det har inte framkommit att det finns problem med den nuvarande ansvarsfördelningen. I avsnitt 8.8.5 redovisas förslag om tydligare roller när det gäller tillsyn och tillsynsvägledning. För Naturvårdsverkets del är det snarast fråga om en kodifiering av verkets nuvarande roll. För länsstyrelserna som har operativ tillsyn i regleringsområdena är det också fråga om en kodifiering av den nuvarande rollen. Det som tillkommer för länsstyrelserna är att ge tillsynsvägledning till kommunerna. För kommunerna blir tillsyn över terrängkörning däremot fråga om en helt ny uppgift.

Bedömningen är således att det inte bör göras någon förändring av den ansvarsfördelning som finns för frågor om terrängkörning och terrängmotorfordon.

8.13 Utredning om ersättning för skada

Förslag: Naturvårdsverket och Kammarkollegiet ska tillsammans få i uppdrag att utreda om det finns behov av en reglering som ger möjlighet till ekonomisk kompensation ur skoterledfonden för skador orsakade av terrängkörning och, om ett sådant behov kan identifieras, föreslå en modell och kriterier för att sådan ersättning ska utgå.

Terrängkörning orsakar skador på jordbruks- och skogsbruksmark, men vållar även skador för rennäringen. Skador orsakas av körning på både barmark och snötäckt mark.

Ihållande snöskoterkörning leder till att snön packas, vilket kan orsaka s.k. isbränna. På jordbruksmark kan isbränna orsaka att grödan skadas och dör eller att vårbruket försenas. Utöver skördebortfallet kan ogräs komma in på jordbruksmarken och ge sämre foderkvalitet på vallväxter. Snöskoterkörning i vägdiken kan leda till att islossningen försenas. Det leder i sin tur till en försämrad dränering och upptorkning. När det gäller jordbruksmark är markens upptorkning en förutsättning för vårbruket och en försenad upptorkning försenar därmed vårbruket. Terrängkörning vållar jordbruket skador även på bl.a. stängsel och täckdikningsbrunnar.

När det gäller skogsbruksmark uppstår skador från snöskoterkörning framför allt i skogsplanteringar. Skogsplanter knäcks eller skadas. Skadorna kan orsaka att skogsplanter dör, leda till försenad tillväxt eller försämrad virkeskvalitet.

Rennäringen kan vållas direkta ekonomiska skador på grund av att renhonan kan kasta sin kalv (missfall) om hon störs av motorljud och fordonsrörelser. Snöskoterkörning kan även leda till att en renhjord skingras. Under vintertid har renen ofta en negativ energibalans och vid skingring av en renhjord kan renar få så stora energiförluster att de får svårt att överleva. Renskötarna får vid skingrade renhjordar ägna tid och arbete åt att samla ihop hjorden igen.

I Fjällpropositionen anförde regeringen att om markskador uppstår vid överträdelse av bestämmelserna i terrängkörningslagen torde markägaren kunna åberopa skadeståndsgrundande vållande hos den som kört, om inte markägaren har medgett körningen.¹⁷² Många gånger är det dock svårt, oftast omöjligt, att fastställa vem som har vållat en skada på jordbruks- och skogsbruksmark eller för rennäringen. Även med de förslag till ökad tillsyn som föreslås, kommer det att finnas begränsade möjligheter att beivra överträdelser av lagen. Jord- och skogsbruk och rennäring är enskilda intressen, men också allmänna intressen. Att jordbruk, skogsbruk och rennäring är allmänna intressen väcker därför frågan om staten bör kunna kompensera för skador som ovarsam terrängkörning vållat dessa näringar i de fall en drabbad näringsidkare inte har försäkring som täcker förlusten eller skadevållaren inte kan identifieras och riktas anspråk mot.

¹⁷² Prop. 1995/96:226 s. 23.

Enligt förslaget till terrängkörningsförordning får Naturvårdsverket, om det finns särskilda skäl, besluta om annan användning av skoterledfondens medel än underhåll av skoterled. Särskilda skäl skulle kunna vara för fall då en ägare av jordbruks- eller skogsbruksmark eller en renskötare vållats en ekonomisk förlust orsakad av terrängkörning och inte kan få ersättning från annat håll. Det finns skäl att använda medel ur skoterledfonden då en följd av de allmänna skoterlederna är att snöskoter används även utanför lederna för transporter till och från den egna bostaden.

Frågan om ersättning ska kunna ges ur skoterledfonden för ekonomisk förlust på grund av terrängkörning bör analyseras och utredas. Om en sådan utredning leder till att det bör finnas möjlighet att få ersättning ur skoterledfonden för ekonomisk skada på grund av terrängkörning måste kriterier och en modell för detta utarbetas.

En modell skulle kunna vara schabloniserad ersättning för olika typer av markanvändning, eventuellt indelat i olika växtzoner, och beräknat utifrån det skadade områdets storlek. Ett exempel på en modell för schabloniserad ersättning finns i reglerna om avbrottsersättning i ellagen (1997:857), där det inte ställs krav på den drabbade att bevisa skadans storlek. En modell för ersättning ur skoterledfonden skulle förutsätta att annan än markägaren orsakat skadan, men det skulle inte krävas bevisning om vem eller vilka som orsakat den. En annan modell skulle kunna bygga på vad som gäller för brotts-skadeersättning enligt lagen (2014:322) om brotts-skadeersättning och den tillhörande förordningen (2014:327). En utredning och analys av detta slag ryms inte inom denna utredning. Därför bör Naturvårdsverket och Kammarkollegiet tillsammans få i uppdrag att utreda om det finns behov av en reglering som ger möjlighet till ekonomisk kompensation ur skoterledfonden för skador orsakade av terrängkörning och, om ett sådant behov kan identifieras, föreslå en modell och kriterier för att sådan ersättning ska utgå.

8.14 Fortsatt arbete för en hållbar terrängkörning

8.14.1 Ökade insatser för att reglera och kanalisera snöskoterkörningen

Förslag: Naturvårdsverket och länsstyrelserna ska få i uppdrag att ta fram handböcker och informationsmaterial riktat till kommunerna för att ge möjlighet till en långsiktigt ökad kanalisering av snöskoterkörning, en god standard på skoterleder och ökade skyddsåtgärder för känslig mark. Kommuners arbete med att skapa en god infrastruktur för snöskoterkörning ska underlättas genom råd och utbildning om finansiering och goda exempel på leder, friåkningsområden, kommunala regleringsområden och skydd av natur.

Förslagen om en årlig fordonsskatt för terrängskotrar och om skoterledfond bedöms ge intäkter som ger förutsättningar för att fler allmänna skoterleder och andra anläggningar för snöskotertrafik kan inrättas. Bedömningen är att det även kommer att finnas ekonomiska förutsättningar för att hålla skoterleder i gott och framför allt trafiksäkert skick.

De bästa skyddsåtgärderna och anläggningarna, t.ex. broar, är ofta de dyraste. Det kan nämnas att sedan 2009 har Naturvårdsverket betalat ut cirka 19,4 miljoner kronor till markförstärkningsåtgärder inom programmet för samebyarnas terrängkörningsplaner.¹⁷³ Detta gäller i och för sig i fråga om barmarkskörning, men ger ändå en tydlig bild av att det är kostnadskrävande att vidta åtgärder för att kunna färdas med motordrivna fordon i terräng. I bedömningen ligger därför att förbättrade ekonomiska förutsättningar bör leda till att det i högre utsträckning än i dag kan åstadkommas de bästa lösningarna.

Det är väsentligt att det sprids information om de förbättrade ekonomiska förutsättningarna och syftet med detta. Då kan det förväntas att fler kommunala regleringsområden kommer att inrättas. I informationen måste det ingå vilka möjligheter som kan finnas för kommuner att kunna erbjuda leder och andra anläggningar av god standard. Det finns redan kommuner som har uppnått en ökad regle-

¹⁷³ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, NV-04511-18, Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv, Redovisning av ett regeringsuppdrag, s. 101.

ring och kanalisering av snöskoterkörning, bl.a. i syfte att främja snöskoterturismen. Kommunernas arbete visar att det finns goda exempel på hur man kan få till stånd en bättre infrastruktur för snöskoterkörning. Många kommuner behöver dock stöd både finansiellt och kunskapsmässigt för ett sådant arbete.

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser får i uppdrag att ta fram handböcker och informationsmaterial riktat till kommunerna för att ge möjlighet till en långsiktig ökad kanalisering av snöskoterkörningen, en god standard på skoterleder och ökade skyddsåtgärder för känslig mark. Kommuners arbete med att skapa en god infrastruktur för snöskoterkörning ska underlättas genom råd och utbildning om finansiering och goda exempel på leder, friåkningsområden, kommunala regleringsområden och skydd av natur.

Av utredningen framgår att konflikter mellan snöskoterkörning och motstående intressen behöver hanteras på den lokala nivån. Kommuner eller orter har olika behov och förutsättningar för att skapa lösningar som kan accepteras av de som är berörda. I en kommuns arbete behöver ett flertal aktörer engageras, såsom markägare, skoterklubbar, friluftsförbund och turistföretag. En utgångspunkt för arbetet bör vara att nå frivilliga överenskommelser, men det kan även behövas kommunala regleringsområden med hänsyn till t.ex. skydd av känslig natur.

Tillgängliga resurser kommer att vara begränsade och många kommuner har en ansträngd ekonomi. Det är därför rimligt att anta att en allmänt förbättrad infrastruktur för snöskoterkörning kan vara på plats först efter ett arbete på längre sikt genom en kontinuerlig samverkan mellan de statliga myndigheterna, kommunerna och berörda aktörer.

8.14.2 Skydd för känsliga områden

Förslag: Länsstyrelserna ska få i uppdrag att se över behovet av förbud eller begränsningar för användning av motordrivna fordon i terräng avseende områden som är särskilt känsliga från naturvårdssynpunkt.

Markområden som är särskilt känsliga från naturvårdssynpunkt kan behöva skyddas från varje form av terrängkörning, dvs. även när marken är snötäckt. Det kan gälla våtmarker, t.ex. myrar, vilka innehåller höga naturvärden som kan riskera att skadas även vid försiktig terrängkörning på snötäckt mark. Det kan även gälla områden som inrymmer föryngringar för känslig fauna, t.ex. fjällräv.

I förslaget till terrängkörningsförordning finns ett bemyndigande för länsstyrelsen att meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar för användning av motordrivet fordon i terräng avseende område som är särskilt känsligt från naturvårdssynpunkt. Länsstyrelserna bör därför få i uppdrag att se över behovet av sådana förbud eller begränsningar. En översyn av det slaget bör ske i nära samverkan med kommunerna i respektive län.

8.14.3 Se över terrängkörningen inom sektorslagstiftning

Förslag: 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.

Av Naturvårdsverkets skrivelse *Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv* framgår att flest körspår i terräng har observerats i produktiv skogsmark enligt miljöövervakningsdata från miljöövervakningsprogrammet *Nationell inventering av landskapet i Sverige*, NILS. Spåren kommer med all sannolikhet mest från skogsnäringens egna maskiner.¹⁷⁴

När det gäller rennäringen har det konstaterats att barmarkskörning i fjällområdet, men även i skogslandet, ofta orsakar skador på våtmarker och vegetation. Påverkan är störst där renar och renskötare vistas mycket, t.ex. kalvningsland, sommarvisten, platser för renskiljning, slakt och stödutfodring, flyttleder och transportleder från bilväg till kalvningsland m.m.¹⁷⁵

Terrängkörning inom ramen för sektorslagstiftning, framför allt skogsvårdslagen (1979:429) och rennäringslagen (1971:437), är till-

¹⁷⁴ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 67–75.

¹⁷⁵ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 75.

låten och nödvändig för att näringarna ska kunna utövas rationellt och effektivt. Det står dock klart att terrängkörningen inom dessa näringar orsakar markskador. Skadorna blir ofta bestående under lång tid.

Mot denna bakgrund bör det göras en översyn av vad som kan göras för att minska skadeverkningarna från terrängkörningen inom skogsbruket och rennärigen. En sådan översyn bör göras av de sektorsansvariga myndigheterna, dvs. Skogsstyrelsen respektive Sametinget. Myndigheterna bör få i uppdrag att utreda, analysera och föreslå ändring i lag eller annan författning samt andra åtgärder för att minska skadeverkningarna från terrängkörningen inom respektive sektor. Vid översynen av skogsvårdslagen bör exempelvis övervägas en mer preciserad formulering av bestämmelsen om vilka hänsyn som ska tas vid körning i terräng.

8.14.4 Fler statliga regleringsområden

Förslag: Naturvårdsverket ska 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. I uppdraget ska ingå att se över om fler regleringsområden behövs i fjällområdet men också om regleringsområden behövs utanför fjällområdet. I uppdraget ska ingå att, om det finns sådana behov, lämna förslag till regeringen om inrättande av nya regleringsområden.

I Naturvårdsverkets skrivelse *Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv* sägs att de 16 statliga regleringsområdena i fjällområdet fyller ett viktigt syfte och att eventuellt även fler områden bör kunna tillkomma till följd av utvecklingen av snöskoteråknings för att säkerställa en hållbar skoteråkning.¹⁷⁶

Enligt Naturvårdsverkets skrivelse bör förslag på förtydliganden av befintliga och eventuellt nya gränsdragningar tas fram av länsstyrelserna i samråd med Naturvårdsverket samt andra berörda aktörer på uppdrag av regeringen. Naturvårdsverket ser det naturligt

¹⁷⁶ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 12.

att ta en samordnande roll vid en revidering av gränsdragningarna. Regeringen bör ta ställning till förslagen på begäran av berörda länsstyrelser.¹⁷⁷

Det har även i denna utredning framkommit synpunkter på att se över de statliga regleringsområdena till skydd för fjällområdet. I delar av fjällområdet sker en fortsatt utveckling inom bl.a. näringsliv och vinterturism som kan leda till ökade konflikter mellan olika allmänna och enskilda intressen. Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans med berörda länsstyrelser lämna förslag till regeringen på förtydliganden av befintliga och eventuellt nya gränsdragningar för befintliga regleringsområden i fjällområdet. I ett sådant uppdrag ska ingå att se över behovet av fler regleringsområden i fjällområdet.

Det kan finnas behov av att inrätta regleringsområden även utanför fjällområdet på grund av t.ex. hotad flora eller fauna. I uppdraget ska därför ingå att se över behovet av regleringsområden utanför fjällområdet. Det ska även ingå i uppdraget att, om det konstateras att det finns behov av fler regleringsområden i fjällområdet och behov av regleringsområden utanför fjällområdet, lämna förslag till regeringen om inrättande av nya regleringsområden.

¹⁷⁷ Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019, s. 12.

9 Ikraftträdande och övergångsfrågor

9.1 Ikraftträdande

Förslag: Utredningens författningsförslag ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Utredningen föreslår en ny terrängkörningslag och terrängkörningsförfordning med ett delvis nytt innehåll jämfört med den nuvarande regleringen på området. Nyheterna gäller bl.a. att det införs en avgift för att få köra på allmän skoterled och en möjlighet för funktionsnedsatta att få tillstånd till viss terrängkörning på barmark. Avgifterna för att köra på allmän skoterled ska bilda en fond ur vilken det kan sökas bidrag till reparationer och underhåll av skoterleder. Tillsyn ska kunna utövas även utanför de statliga regleringsområdena i fjällområdet och blir en ny uppgift för kommuner. Det föreslås även en fordonsskatt för terrängskotrar, dvs. snöskotrar och terränghjulingar. Fordonsskatteuttaget ska finansiera ett återinförande av möjligheten för kommuner att söka statsbidrag för anläggande av allmän skoterled m.m.

Det behövs tid för remissförfarande, beredning inom regeringskansliet och riksdagsbehandling. Transportstyrelsen behöver tid för ett utvecklingsarbete med anledning av fordonsskatteuttaget för terrängskotrar. Det måste även tas hänsyn till att myndigheten ska införa ett nytt reskontrasystem under 2021. Utredningen föreslår även att bl.a. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram informationsmaterial, vilket också behöver viss genomförandetid.

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt med ett ikraftträdande när snöskoterkörningen är som mest intensiv. Det får även beaktas att det återkommande finns behov av att med relativt kort

varsel kunna meddela tillfälliga kommunala föreskrifter om begränsningar eller förbud för viss terrängkörning under bl.a. renens kalvningsperiod, vilken infaller under vårvintern. Ett ikraftträdande av en ny terrängkörningslagstiftning bör därför inte ske under en period då det kan pågå arbeten med tillfälliga kommunala föreskrifter om terrängkörning.

Alla författningsförslag bör träda i kraft samtidigt. Vid en samlad bedömning föreslår utredningen att författningsförslagen träder i kraft den 1 juli 2022.

9.2 Övergångsfrågor

Förslag: Beslut enligt den upphävda lagen om föreskrifter om undantag från förbud, eller som meddelats i särskilt fall, ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll. Beslut enligt den upphävda lagen om föreskrifter om förbud eller begränsningar ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll.

Bilaga 1–16 till den upphävda förordningen ska gälla som bilaga 1–16 till den nya förordningen. Beslut och föreskrifter som har meddelats enligt den upphävda förordningen ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll.

Beslut om föreskrifter eller beslut som meddelats i särskilt (enskilt) fall om undantag enligt terrängkörningslagen (1975:1313) som meddelats av länsstyrelse ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll. Termen ”särskilt fall” används i detta sammanhang eftersom det är en sådan formulering som används i 2 § i den nuvarande terrängkörningslagen. Undantagen är oftast tidsbegränsade och föreskrifter och beslut om undantag från den gamla lagen kommer i princip att upphöra undan för undan. Hänvisningarna till paragrafer i den upphävda lagen är utan betydelse eftersom det enligt övergångsbestämmelsen är själva beslutsinnehållet som fortsatt gäller.

Beslut om föreskrifter om förbud eller begränsningar för körning med motordrivet fordon i terräng ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll. Det är vanligen fråga om kommunala s.k. förbuds- eller regleringsområden. Även i de fallen är hänvisningar till den upphävda lagen utan betydelse eftersom föreskrifterna som sådana fortsatt gäller enligt övergångsbestämmelsen.

Bilaga 1–16 i den nuvarande terrängkörningsförordningen (1978:594) är de 16 statliga regleringsområdena i fjällområdet som regeringen har beslutat. Regleringsområdena ska behållas. Bilagorna i den nuvarande förordningen ska därför gälla som bilagor till den nya terrängkörningsförordningen. Beslut och föreskrifter som meddelats med stöd av den upphävda förordningen ska fortsatt gälla enligt sitt innehåll.

10 Konsekvensanalys

10.1 Problembeskrivning

Terrängkörning bidrar till naturupplevelser, traditionella försörjningsnära aktiviteter som jakt och fiske, ökar tillgängligheten till natur för olika grupper som äldre, barnfamiljer och personer med funktionsnedsättningar. Terrängkörningen bidrar också till förbättrad ekonomisk hållbarhet i näringar som skogsbruk, jordbruk, rennäring m.m.

Terrängkörningen orsakar även störningar och skador på friluftsliv, mark, djur och vegetation med körspår, avgaser och buller.

Olika syn och förväntningar på vistelser i naturen kan leda till att det uppstår målkonflikter mellan användning av terrängmotorfordon och olika grupper av friluftsutövare och andra intressen för mark- och vattenanvändning.

En upprepad terrängkörning på fel plats eller fel tid på året kan lokalt få stora konsekvenser på vegetation, livsmiljöer och biologisk mångfald. Våtmarker och sandmarker tar mest skada av en ökad terrängkörning på barmark.

Påverkan på mark och vegetation uppkommer främst vid körning på barmark. I särklass flest observerade körspår på barmark finns på produktiv skogsmark. Körning på snötäckt mark kan bidra till att snön packas samman så att tjälen går djupare och snön tinar långsammare på våren, vilket kan påverka vegetationen på ett negativt sätt.

I Naturvårdsverkets skrivelse den 29 maj 2019 Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv lyfts genomgående bristen på kunskap och relevanta studier.¹ Hur påverkan på djur, natur och friluftsliv ser ut i ett större landskapsperspektiv är därför svårt att säga med säkerhet. Det är också svårt att skapa en full-

¹ Naturvårdsverket, Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv, skrivelse den 29 maj 2019, ärendenr NV-04511-18.

ständig bild av terrängkörningens omfattning. Fler studier behövs inom flera områden.

Den nuvarande terrängkörningslagstiftningen har funnits sedan mitten av 1970-talet. Mängden snöskotrar och terränghjulingar har sedan dess ökat i mycket stor omfattning. Antalet snöskotrar och terränghjulingar uppgick 1975 till totalt cirka 28 500 snöskotrar och terränghjulingar och i slutet av 2018 fanns det cirka 328 000 snöskotrar och cirka 117 500 terränghjulingar registrerade i Sverige.

Det har även skett en kraftig ökning av snöskotrarnas genomsnittliga prestanda de senaste 15–20 åren, vilket kommit att innebära att det nu finns snöskotrar som kan köras i branter och andra områden där äldre snöskotrar i stort sett inte kunde köras. De förändrade körmönstren har lett till ökade skador i naturen och för skogs- och jordbruk och även ökade olägenheter i form av buller och avgaser.

När det gäller allemansrätt finns det uppfattningar om att den tillåter körning med snöskotrar på väl snötäckt mark. Den övervägande delen av det som publicerats i den rättsvetenskapliga litteraturen säger dock att allemansrätten inte omfattar någon körning med motordrivet fordon på land, vare sig det gäller barmark eller snötäckt mark.

I terrängkörningslagstiftningen finns en rad förbud för körning med motordrivet fordon. Det gäller framför allt all icke nyttorelaterad körning på barmark. Nyttorelaterad terrängkörning är t.ex. för jordbruks- eller skogsbruksändamål eller i rennäringen. Förbud gäller även terrängkörning på snötäckt mark i de delar av fjällområdet som regeringen beslutat ska vara regleringsområden. I sådana områden är terrängkörning med terrängskotrar tillåten endast i begränsad till mycket starkt begränsad omfattning.

Trots de förbud som finns i terrängkörningslagstiftningen förekommer i en inte obetydlig utsträckning terrängkörning som är otillåten enligt lag eller som är oönskad av enskilda fastighetsägare eller andra rättighetshavare, t.ex. de som bedriver rennärning.

Den bristande regelefterlevnaden har två huvudorsaker. Det gäller lagens otydlighet i fråga om vad som är tillåtet och vad som är förbjudet, kopplat till många missuppfattningar om vad som omfattas av allemansrätten. Den bristande regelefterlevnaden sägs även bero på bristen på tillsyn.

Bestämmelserna i den nuvarande terrängkörningslagstiftningen tar främst sikte på att skydda allmänna intressen som jord- och

skogsbruk samt rennärning. Däremot ger dagens terrängkörningslagstiftning inte uttryck för något skydd för enskilda intressen. Det bristande skyddet för enskilda intressen harmonierar inte med den allmänna rättsutvecklingen, framför allt Europakonventionens införande i svensk rätt med dess krav på skydd för egendom och äganderätt. Många markägare upplever det bristande egendomsskyddet som ett stort problem och menar att det behövs stöd i lag för att kunna neka andras terrängkörning på den egna marken.

Sedan den nuvarande terrängkörningslagstiftningen infördes har miljölagstiftningen skärpts i flera avseenden. Det gäller t.ex. kraven på att minska utsläpp av farliga ämnen och skadlig påverkan på miljön samt kraven på en hållbar utveckling.

Snöskotrarnas ökade prestanda och de därav ändrade körmönstren, lagstiftningens otydlighet i förhållande till vad som faktiskt gäller, bristen på tillsyn, de skärpta kraven i miljölagstiftningen samt kraven på en hållbar utveckling leder sammantaget fram till att den nuvarande terrängkörningslagstiftningen inte är anpassad till dagens förhållanden. Det finns således behov av en ny terrängkörningslagstiftning som bättre svarar mot de krav som finns i dag.

10.2 Utredningens förslag

Utredningen föreslår en ny terrängkörningslag och terrängkörningsförordning, följdändringar med anledning av de författningsförslagen samt vissa ändringar i andra författningar. Förslag lämnas även om fortsatt utredning om ersättning till markägare och om uppdrag till myndigheter. En analys och bedömning redovisas vidare i frågorna om terrängkörning omfattas av allemansrätten och om fastighetsägarens medgivande krävs för att få använda motordrivet fordon på annans mark i den utsträckning sådan färd inte annars är förbjuden.

I detta kapitel redovisas utredningens analys av förslagens konsekvenser. Även konsekvenserna av alternativa förslag redovisas.²

Enligt direktiven ska konsekvenserna redovisas ur ett miljömässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta natio-

² Krav på vad som ska ingå i en konsekvensanalys finns i kommittéförordningen (1998:1474) samt, eftersom betänkandet innehåller förslag till nya och ändrade regler, i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

nella miljömål och omfatta konsekvenserna för miljön och för människors hälsa och säkerhet.³

Utredningen har kartlagt den lagstiftning som reglerar terrängkörning med motordrivet fordon, analyserat och bedömt hur de regelverk som reglerar terrängkörning med motordrivet fordon förhåller sig till varandra och om dessa regelverk behöver förändras eller tydliggöras.

Förutsättningarna för att styra körning i snötäckt terräng till leder och särskilda områden har utretts. Det har även analyserats hur snökoterleder och särskilda områden kan finansieras och hur ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda bör se ut i fråga om planering, anläggande och underhåll i syfte att få till liknande förutsättningar över hela landet.

Utredningen har undersökt om det kan underlättas för de som har funktionsnedsättning som innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand att köra i terrängen med motordrivet fordon när ändamålet med körningen är att bedriva jakt, fiske eller annat friluftsliv. Vidare har utredningen särskilt belyst möjligheterna att ersätta den prövning i det enskilda fallet som länsstyrelsen gör i dag med ett generellt tillstånd till sådan körning, liknande den som gäller för renskötsel.

Den straffrättsliga regleringen vid ootillåten terrängkörning samt hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas har utretts och övervägts.

Utredningen har av skäl som redovisas i avsnitt 7.2 inte undersökt frågan om tillåtligheten av att utanför motorbanor med särskilt tillstånd använda effekthöjande motordelar, vissa avgassystem eller elektroniska styrningsdetaljer. Det lämnas således inga förslag eller görs några bedömningar angående effekthöjande motordelar m.m.

Sammanfattningsvis föreslås följande.

- En ny lag och förordning om terrängkörning ska införas och träda i kraft den 1 juli 2022. Den nya lagstiftningen innebär följande.
 - Nuvarande regler om förbud mot terrängkörning och undantag från dessa införs i huvudsak oförändrade i den nya lagen.
 - I lagen hänvisas till lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

³ Jfr dir. 2018:29 s. 10 f.

- Kommunernas möjligheter att reglera och kanalisera snöskoterkörning förtydligas.
- Länsstyrelserna får en utökad möjlighet att reglera snöskoterkörning för att begränsa olägenheter från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt.
- Det införs en möjlighet för de som har en funktionsnedsättning som innebär en varaktigt nedsatt förmåga att förflytta sig på egen hand att söka tillstånd att köra i barmarksterräng med motordrivet fordon för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv.
- Naturvårdsvakter får utökade befogenheter och kan utöva tillsyn över terrängkörning även utanför de statliga regleringsområdena i fjällvärlden.
- Det förtydligas vilket ansvar Naturvårdsverket, länsstyrelserna respektive kommunerna har för tillsynsvägledning och tillsyn.
- Det införs ett statligt skoterkort och en avgift för att få köra terrängskoter på allmän skoterled. Den som inte har betalat avgiften kan påföras en tilläggsavgift.
- Det inrättas en fond ur vilken kommuner och andra som svarar för drift av skoterleder m.m. kan söka bidrag till underhåll.
- Brott mot terrängkörningslagen ska föranleda böter eller fängelse i högst sex månader, medan överträdelse av föreskrift som kommun eller myndighet har meddelat ska föranleda böter.

Vidare föreslår utredningen följande.

- Begreppet terräng ska avgränsas och på så sätt bli tydligare.
- Snötäckt mark ska definieras och införas som begrepp i förordningen om vägtrafikdefinitioner.
- Allmän skoterled ska införas som begrepp i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner och i trafikförordningen (1998:1276).
- Det ska åter bli möjligt för kommuner att söka statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.

- Det ska införas en fordonsskatt för terrängskotrar, dvs. snöskotrar och terränghjulingar.
- Naturvårdsvakter ska få begära att körkort m.m. ska överlämnas för kontroll.
- Det ska införas en bestämmelse om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i ärende om tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta.
- Bestämmelsen om åtalsprövning i 12 kap. 6 § brottsbalken ska ändras så att den inte längre omfattar brottet tagande av olovlig väg.
- Brottet tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken ska i stället rubriceras olovligt tagande av färdväg.

10.3 Konsekvenserna av förslaget om en ny terrängkörningslagstiftning

10.3.1 En tydligare lagstiftning med bestämmelser i rätt nivå

Förslaget om ny terrängkörningslagstiftning innebär att många av de regler som i dag ligger på förordningsnivå lyfts upp en nivå, alltså till lag. Lagförslaget inleds med att bestämmelserna ska syfta till att främja en hållbar användning av motordrivet fordon i terräng.

Utredningens förslag är tydligare och lättare att förstå och tillämpa jämfört med gällande lagstiftning i fråga om vad som är tillåtet och vad som inte är tillåtet. När det gäller förslaget till förordning innehåller det i stort sett inga materiella bestämmelser. Det innehåller väsentligen bestämmelser om tillämpningen av lagförslaget.

10.3.2 Hänvisningar till författningarna om vägtrafikdefinitioner

Den nuvarande terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594) saknar hänvisningar till lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Den nuvarande lagstiftningen innehåller i fråga om

väsentliga begrepp, exempelvis motordrivet fordon och terräng, inte några egna definitioner.

Genom att hänvisa till författningarna om vägtrafikdefinitioner inordnas terrängkörningslagstiftningen i övrig lagteknisk systematik och vissa centrala begrepp blir därmed definierade. Detta ger en ökad tydlighet.

10.3.3 Möjligheten för funktionsnedsatta att få tillstånd att köra i barmarksterräng

En möjlighet för funktionsnedsatta som har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand att söka och få tillstånd för att använda motordrivet fordon i barmarksterräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv innebär lättnader för enskilda jämfört med dagens dispensprövning. Enligt förslaget ska ett tillstånd för funktionsnedsatta att använda motordrivet fordon i barmarksterräng gälla i hela landet, dock inte obegränsat inom områden som är skyddade enligt bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken, eller de 16 statliga regleringsområdena i fjällvärlden, eller där förbud meddelats med stöd av lagen. I ett sådant område ska tillståndet bara ge rätt till terrängkörning om det är förenligt med bestämmelserna för området. Ett tillstånd för funktionsnedsatta ska inte heller ge rätt att framföra motordrivna fordon i terräng i strid med trafikförordningen (1998:1276) eller lokala trafikföreskrifter meddelade med stöd av förordningen.

Det kan invändas att förslaget om ett tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta kommer att innebära en stor ökning av körning med motordrivna fordon i barmarksterräng och leda till att skador på mark och vegetation ökar i motsvarande omfattning. Högst cirka 500 personer med funktionsnedsättningar som innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand bedöms komma att söka och beviljas tillstånd till terrängkörning. Bedömningen av antalet har gjorts med ledning av en underhandsavstämning med Neuroförbundet samt av Svenska Jägarförbundets uppgift om att cirka 150–200 funktionsnedsatta jägare har fått dispenser för att köra med motordrivet fordon i terräng. Mot den bakgrunden och med de bestämmelser om återkallelse som föreslås, samt att tillståndet inte ska gälla i områden som på grund av sin känslighet omfattas av särskilt skydd, bedöms riskerna för en stor ökning av skador på mark

och vegetation föranledda av terrängkörning som relativt små. I den bedömningen får det även vägas in vad som i övrigt gäller i fråga om tagande av olovlig väg, skadegörelse, artskyddsbrott m.m. som får anses avhållande när det gäller användningen av motordrivna fordon i terräng.

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen ska pröva frågor om tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta, liksom även frågor om återkallelse av sådana tillstånd. Prövningen hos en myndighet som besitter en betydande kompetens på trafikområdet och som även har tillgång till medicinsk expertis säkerställer en enhetlig och rättssäker prövning.

10.3.4 Utökade befogenheter m.m. för naturvårdsvakter

Utredningen bedömer att tillsynen över terrängkörning kommer att bli effektivare med förslaget om att tillsyn ska få utövas över all terrängkörning, dvs. även utanför de 16 statliga regleringsområdena. Naturvårdsvakter kan därmed utöva tillsyn i kommuner.

Även utökade befogenheter, ”vässade verktyg”, för naturvårdsvakterna föreslås. Befogenheten att påföra en tilläggsavgift när någon kör terrängskoter på allmän skoterled utan att ha betalat den föreslagna skoterledavgiften blir ett av de viktigaste instrumenten i en effektivare tillsyn.

Förslaget om fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar är tänkt att i första hand finansiera förslaget om statsbidrag för anläggande av allmän skoterled m.m. Fordonsskatteuttaget bör även resultera i att det finns medel för att anställa fler naturvårdsvakter. Det bör även lyftas fram att naturvårdsvakter får anställas av kommuner som därmed kan ha tillsyn över terrängkörning i kommunen.

Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att tillsammans med Polismyndigheten och länsstyrelserna ta fram en handledning om tillsyn avseende metoder och resursanvändning. Enligt utredningens mening ger detta tillsammans med att naturvårdsvakter ska få utöva tillsyn över terrängkörning även utanför de statliga regleringsområdena och ges ökade befogenheter en effektivare tillsyn över att terrängkörningslagstiftningen efterlevs.

10.3.5 Ett förtydligt ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning

Det föreslås att det i en ny lagstiftning föreskrivs vilka myndigheter som har ansvaret för tillsynen över terrängkörningslagstiftningen och även när det gäller tillsynsvägledning.

Utredningen anser att förslagen i dessa delar kommer att garantera att tillsynen blir effektivare på såväl regional som lokal nivå.

10.3.6 Skoterledavgift, skoterledfond och tilläggsavgift

Utredningen föreslår att det införs en avgift, skoterledavgift, för att få använda allmän skoterled. Årsavgiften föreslås bestämmas till samma belopp som gäller för det statliga jaktkortet, dvs. 300 kronor. Medlen ska avsättas till en fond, skoterledfonden.

En skoterledavgift för att få köra på allmän skoterled skulle i och för sig kunna innebära att den som inte betalar en sådan avgift i stället kör vid sidan av leden. Emellertid måste dock så gott som alla skoterförare någon gång köra på led. Vidare kan risken för oönskad körning utanför led minskas om det på det kommunala planet inrättas områden som inte tillåter snöskoterkörning annat än på allmän skoterled och i särskilda områden (friåkningsområden). Risken bedöms vara liten för att en avgift för körning på allmän skoterled skulle medföra mer körning vid sidan av leden.

Kommuner och de som drift av allmänna skoterleder överlåtits till samt enskilda ledhållare ska kunna söka bidrag ur skoterledfonden för underhåll av skoterleder. På så sätt säkerställs ett system av skoterleder med god standard, vilket främjar både trafiksäkerhet och miljö.

Eftersom såväl inhemska som utländska snöskoteråkare ska erlägga skoterledavgift bedöms att antalet snöskoteråkare som betalar avgift kommer att uppgå till cirka 300 000. Med den föreslagna avgiften skulle det innebära att cirka 90 miljoner kronor per år läggs till skoterledfonden.

Utredningen föreslår att det införs en tilläggsavgift som ska tas ut av de som kör terrängskoter på allmän skoterled utan att ha betalat skoterledavgiften. Tilläggsavgiften föreslås bli bestämd till 1 000 kronor, vilket är lite mer än tre gånger den föreslagna skoterledavgiften. Risken att påföras tilläggsavgift utgör ett incitament för att betala skoterledavgiften. Dessa förslag bidrar till en hållbar terrängkörning.

10.3.7 Behovet av att ta ut en skoterledavgift

Det är angeläget att det anläggs fler skoterleder för att kanalisera snöskoterkörning dit den vållar minsta möjliga skada och olägenheter. Körning på skoterleder gör att det uppstår behov av reparationer och underhåll. Det kan gälla t.ex. broar eller behovet av att sladda leder. Lederna behöver kontinuerligt sladdas vilket innebär att det dras ett slags kälke, en sladd, efter en snöskoter för att på så sätt jämna till skoterleden från pucklar och håligheter som uppstår på grund av snöskoterkörning. Löpande underhållsåtgärder är nödvändiga för att hålla en skoterled i gott och trafiksäkert skick. Väl underhållna skoterleder är en förutsättning för att de används i stället för att körning sker utanför leden.

Reparations- och underhållsåtgärder av skoterleder är kostnadskrävande och för att säkerställa finansieringen av dessa åtgärder krävs att alla som kör snöskoter i Sverige bidrar till kostnaderna. De lösningar som finns i dag, t.ex. i form av kommunala bidrag eller ledavgifter, räcker inte för att täcka utgifterna för reparationer och underhåll. Det är därför nödvändigt att ta ut en avgift för körning på allmänna skoterleder för att snöskoterkörningen ska bära sina kostnader. Uppgifter om kostnader för reparation och underhåll av skoterleder redovisas i avsnitt 8.6.4.

10.3.8 Behovet av att kunna ta ut en tilläggsavgift

Bedömningen är att det måste finnas en konsekvens om någon kör på en allmän skoterled utan att betalat skoterledavgiften för att det ska finnas ett incitament för att erlagga avgiften. Konsekvensen av att inte ha erlagt skoterledavgiften anser utredningen ska kunna verkställas i nära anslutning till själva körningen. För att naturvårdsvakter ska kunna svara för en sådan konsekvens behöver den utformas så att den inte är ett straff i strikt laglig mening. Tilläggsavgiften behövs för att få så många som möjligt att betala skoterledavgiften.

10.3.9 Ett rikt friluftsliv möjliggörs

Om snöskoterkörningen hålls åtskild från annat friluftsliv bör det innebära större förutsättningar för ett rikt friluftsliv för alla. Vare sig man är snöskoteråkare eller går på tur på skidor ska man kunna njuta av naturen utan att det sker på bekostnad av andras trivsel och naturupplevelse.

Utredningens förslag syftar bl.a. till att snöskoterkörning kanaliseras i större utsträckning än i dag. På så sätt kan snöskoterkörning och det traditionella friluftslivet i form av turåkning på skidor, vilket för övrigt förefaller ha fått ökad popularitet, separeras från varandra. De konfliktytor som kan föreligga mellan dessa två intressen kan därmed minskas.

Förslaget om tillstånd för funktionsnedsatta att använda motor-drivet fordon i terräng ger ökade förutsättningar för tillgång till naturen för de som inte kan komma ut i skog och mark på egen hand.

Utredningens förslag möjliggör således ett rikt friluftsliv för alla.

10.3.10 Straffrättsliga aspekter

Förslaget innebär att straffskalan för otillåten terrängkörning skärps från böter till böter eller fängelse i högst sex månader. En överträdelse av en föreskrift som en kommun eller myndighet har meddelat ska även fortsättningsvis föranleda böter.

En skärpning av straffskalan kan få en något avhållande effekt på terrängkörningsbrottslighet. Normalpåföljden kommer dock att fortsatt vara dagsböter, men antalet dagsböter kan tänkas bli högre. I utredningen har framkommit uppfattningen att högre bötesbelopp i viss utsträckning skulle kunna avskräcka skoterförare från Norge och Finland från att köra olovligt.

Utredningen betraktar skärpningen främst som en markering från lagstiftarens sida om betydelsen av att skydda mark och vegetation från skador, liksom vid den tidigare straffskärpningen för tagande av olovlig väg. På sikt kan en straffskärpning tänkas få ett visst normerande värde. Detta kan ha särskild betydelse för terrängkörningsbrottslighet där tillsynsmöjligheterna av naturliga skäl är begränsade.

Konsekvenserna av förslaget om straffskärpning för domstolar, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården behandlas i avsnitt 10.10.7.

10.4 Konsekvenserna av övriga författningsförslag

10.4.1 Allmän skoterled införs som begrepp i allmänna trafikförfattningar

Genom att införa begreppet allmän skoterled med en viss justering av dess nuvarande definition⁴ i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner och i 10 kap. 1 § första stycket trafikförordningen (1998:1276) får kommunen ett tydligt mandat att meddela lokala trafikföreskrifter för en allmän skoterled utanför ett statligt regleringsområde.

Införandet av allmän skoterled även i 10 kap. 3 § första stycket 2 trafikförordningen ger länsstyrelsen behörighet att meddela lokala trafikföreskrifter inom ett statligt regleringsområde.

Ovanstående ändringar sammantagna med förslaget till ny terrängkörningslagstiftning reglerar markanvändning tydligare än den gällande lagstiftningen. På så sätt kommer man tillrätta med de oklarheter som finns i dag när det gäller hur terrängtrafik kan regleras.

10.4.2 Definition av snötäckt mark

Begreppet snötäckt mark har i dag ingen laglig definition. Vad som avses får utläsas av vad som har sagts i förarbetena om körning på barmark. Enligt dessa förarbetsuttalanden avses med körning på barmark all körning där fordonet kommer i kontakt med marken.⁵ Det innebär att körning bör betraktas som barmarkskörning i sådana fall då snötäcket är så tunt eller löst att det inte skiljer fordonets drivanordningar från marken och alltså inte skyddar marken från skaderisker.

Med en tydlig definition av snötäckt mark är det lättare att avgöra om en körning med motordrivet fordon i terräng är tillåten eller inte. Därigenom ökar förutsägbarheten. Utredningen bedömer att en legaldefinition av begreppet snötäckt mark inte påverkar andra författningar.

⁴ Se 8 § terrängkörningsförordningen (1978:594).

⁵ Prop. 1975/76:67 s. 35.

10.4.3 Definition av terräng

Terräng definieras i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner som ett område som inte är väg. Det nuvarande terrängbegreppet är således mycket vidsträckt. Begreppet omfattar enligt sin definition utan undantag allt som inte är väg. Den avgränsning som föreslås ger ökade förutsättningar för att kunna avgöra vad som är otillåten terrängkörning och vad som inte är det. Förslaget om en avgränsning av begreppet terräng ger således en tydligare lagstiftning som är enklare att förstå och tillämpa. Utredningen bedömer att den revidering av terrängbegreppet som föreslås inte får någon betydelse för andra författningar.

10.4.4 Åter möjligt att söka statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.

Under den knappa fyraårsperiod som det var möjligt för kommuner att få statsbidrag till anläggande av allmänna skoterleder och andra anläggningar för skotertrafik i anslutning till sådana leder anlades en del leder och andra anläggningar. För att snöskoterkörning ska styras till leder och särskilt utpekade områden krävs att fler leder och särskilda områden anläggs.

Merparten av snöskoterkörningen sker i norra Sverige där kommuner ofta är stora till ytan, men befolkningsmässigt små. Dessa kommuner har därmed ett begränsat skatteunderlag och kan ha svårt att finansiera ett allmänt skoterledsystem, men kan ändå ha sådana behov.

Utredningen anser att förslaget att åter göra det möjligt för kommuner att söka statsbidrag för anläggande av allmänna skoterleder m.m. kommer att innebära att det anläggs nya allmänna skoterleder på fler ställen där detta i dag saknas, trots att behoven finns. Ett statligt finansieringssystem för anläggande av allmänna skoterleder kommer således att vara en bärande del för en hållbar terrängkörsning.

En administrativ konsekvens uppstår om det åter blir möjligt för kommuner att söka statsbidrag för anläggande av allmän skoterled m.m. Enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd behöver det nämligen inte göras någon samrådsanmälan för leder m.m. som omfattas av förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. Bestämmelsen om när samråds-

anmälan avseende allmän skoterled inte behöver göras är för närvarande vilande, men kommer på nytt att bli aktuell om bidragsmöjligheten återinförs.

10.4.5 Fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar

Förslaget om att ta ut fordonsskatt för terrängskotrar, dvs. snöskotrar och terränghjulingar, ger enligt utredningens beräkningar intäkter på i runda tal 50 miljoner kronor per år. Dessa intäkter är avsedda att finansiera förslaget om att det åter ska bli möjligt för kommuner att söka statsbidrag för anläggande av allmän skoterled m.m. Fler allmänna skoterleder kommer därmed att anläggas. Fordonsskatteuttaget bör även kunna resultera i att fler kan anställas för tillsyn i regleringsområdena i fjällvärlden och i kommuner.

10.4.6 Behovet av att ta ut fordonsskatt

För att det ska anläggas fler allmänna skoterleder i de kommuner där sådana behov finns är det enligt utredningens bedömning nödvändigt att staten bidrar till finansiering av anläggandet av allmänna skoterleder och andra anläggningar i anslutning till sådana leder. Behovet av statliga bidrag beror på att det är kostnadskrävande att anlägga skoterleder och att behoven av att anlägga skoterleder ofta finns i små glesbygdskommuner. Sådana kommuner har mestadels ett otillräckligt skatteunderlag för att tillgodose alla sina behov. Uppgifter om kostnader för anläggande av skoterled finns i avsnitt 8.6.4.

Finansiering av ett statligt bidragssystem enligt förordningen om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. måste ske över statsbudgeten som del av anslaget till Naturvårdsverket. Finansiering över statsbudgeten gör det nödvändigt att ta ut en skatt. Det lämpligaste skatteuttaget är i form av en fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar. Det kan för övrigt konstateras att användningen av dessa fordon inte bär sina samhällsekonomiska kostnader, inte minst i fråga om miljön. Behovet av att ta ut en fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar är således motiverat av mer än ett skäl.

Ett fordonsskatteuttag är också nödvändigt för att finansiera fler statliga naturvårdsvakter, men även för att kunna bidra till att kom-

munala naturvårdsvakter kan anställas. Den närmare fördelningen av intäkterna för fordonsskatteuttaget får behandlas i statsbudgeten.

10.4.7 Fler kommunala regleringsområden

Med förnyade möjligheter för kommuner att söka statsbidrag för anläggande av allmänna skoterleder m.m. kan den kommunala budgeten få ett resurstillskott. Den enskilda kommunens ekonomiska förutsättningar blir därigenom inte gränssättande i samma utsträckning som i dag. På så sätt blir det lättare att hitta lösningar för kommunala regleringar av snöskotertrafik. Detta kommer i sin tur att leda till ett ökat antal kommunala regleringsområden där snöskotertrafiken är styrd bort från områden som är känsliga i något avseende.

10.4.8 Bättre skyddsåtgärder

Förbättrade ekonomiska förutsättningar för anläggande av allmänna skoterleder gör det möjligt att vidta kostnadskrävande, men i vissa fall helt nödvändiga skyddsåtgärder. På så sätt kommer det att bli möjligt att använda de bästa, men ofta dyraste, lösningarna för långsiktiga och hållbara åtgärder.

10.4.9 Naturvårdsvakter ska få begära att körkort m.m. överlämnas för kontroll

Enligt förslaget till ny terrängkörningslag ska naturvårdsvakter få begära att körkort, traktorkort och förarbevis överlämnas för kontroll. Det innebär att 3 kap. 15 och 17 §§ körkortslagen (1998:488) behöver ändras för att det inte ska föreligga skillnader mellan lagarna.

10.4.10 Ny sekretessbestämmelse

Ärenden om tillstånd för funktionsnedsatta att använda motordrivna fordon i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv kommer att innehålla känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det är därför nödvändigt att införa en bestäm-

melse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som skyddar sådana uppgifter.

10.4.11 Ändrad bestämmelse om åtalsprövning

Genom förslaget att brottet tagande av olovlig väg tas bort ur åtalsprövningsbestämmelsen i 12 kap. 6 § brottsbalken kan antalet anmälningar och åtal rörande detta brott förväntas bli något fler. Detta kan innebära en viss ökad belastning för rättsvårdande myndigheter. Med tanke på de upptäckts- och bevissvårigheter som trots allt kommer att vara fortsatt förknippade med denna typ av brottslighet kan ökningen av antalet ärenden däremot inte förväntas bli särskilt betydande. Det finns också anledning att anta att färd på annans mark i stor utsträckning sker med fastighetsägarens goda minne.

Förslaget innebär att det sker en samordning med vad som gäller enligt terrängkörningslagen. Det innebär också en markering av skyddet för enskild egendom och kan därför få en viss normerande effekt på sikt. För den enskilde fastighetsägaren kan förslaget framstå som välkommet på så vis att det inte längre i processuellt hänseende skulle vara i det närmaste utsiktslöst att få till stånd ett åtal.

10.4.12 Ny rubricering av tagande av olovlig väg

Rubriceringen olovligt tagande av färdväg bedöms vara en mer adekvat beskrivning av brottsbeskrivningen i 12 kap. 4 § brottsbalken än tagande av olovlig väg. Den föreslagna rubriceringen kan bidra till att skingra missförstånd kring vad brottet avser. Informationsinsatser till allmänheten om terrängkörning och närliggande lagstiftning kan bli på så vis bli tydligare med en mer klagörande rubricering.

10.5 Konsekvenserna av ett förtydligt krav på medgivande från fastighetsägare m.fl.

Förslaget till ny terrängkörningslag innehåller inte någon reglering av att fastighetsägarens eller annan särskild rättighetshavares medgivande krävs för att få använda motordrivet fordon på annans mark i den utsträckning sådan färd inte annars är förbjuden. Däremot har det i utredningen ändå konstaterats att ett medgivande av fastighetsägaren – och i förekommande fall annan särskild rättighetshavare – faktiskt krävs för sådan färd.

En effekt av detta tydliggörande i medgivandefrågan, även om lagreglering inte sker, kommer sannolikt vara att snöskoterkörning i större utsträckning kommer att ske på leder och inom sådana områden som särskilt avsatts för sådan körning. Det bör innebära en minskning av sådan terrängkörning som enskilda fastighetsägare eller rättighetshavare inte kan acceptera. Tre större markägare – Sveaskog AB, SCA Skog AB och Stora Enso Skog AB – har på fråga från utredningen förordat ett förtydligande i medgivandefrågan genom lagreglering. Enligt skogsägarna kan ett förtydligande leda till fortsatt snöskoterkörning på ett sätt som är förenligt med markägarens intressen.

Ett tydliggörande av att fastighetsägarens eller annan rättighetshavares medgivande krävs kan dock medföra att det uppstår oklarheter om hur medgivandet ska inhämtas. Det kan även medföra oklarheter om var man får köra eller inte får köra i terrängen. Sveaskog har emellertid framfört uppfattningen att medgivande kan kommuniceras t.ex. genom publicering av karta där tillåtna områden för terrängkörning har markerats.

Under utredningens gång har det kommit fram att i åtminstone delar av norra Sverige betraktas körning på snötäckt mark som oskadlig. Delar av allmänheten har därför ansett att sådan körning har kunnat ske utan krav på fastighetsägarens medgivande. Ett tydliggörande av att fastighetsägarens eller annan rättighetshavares medgivande till annans terrängkörning faktiskt krävs kan på sikt ha en påverkan på den allmänna moralen och därmed förekomsten av markskador och olägenheter.⁶

⁶ Jfr Torgny Håstad, Behövs reformer av allemansrätten?, i Allemansrätten i förändring, symposium 2012, s. 85.

Det bör understrykas att kravet på fastighetsägarens eller annan rättighetshavares medgivande till annans körning med motordrivet fordon på dennes mark finns redan i dag, även om det inte tidigare kommit till tydligt uttryck. Ett klargörande av att medgivande till någon annans terrängkörning krävs stärker enskilds rätt. Detta kan inte ses som en inskränkning av någon annan rättighet eftersom körning med motordrivet fordon på annans mark inte ingår i allemansrätten.

10.6 Miljömässiga konsekvenser

10.6.1 Allmänt

Förslagen om finansiering för anläggande och underhåll av allmänna skoterleder och särskilda områden kommer att innebära att fler ledsystem och särskilda områden anläggs. På så sätt kommer snöskoterkörning i större utsträckning än i dag att kanaliseras till sådana områden där risken för skador och olägenheter är minst. Förslagen ger även ökade möjligheter att skapa en sammanhängande ledstruktur i områden där snöskoterkörning förekommer.

Utredningens förslag innebär att det kommer att vara möjligt för de som svarar för skoterledhållningen på en skoterled att söka och få bidrag till underhåll. Det ger förutsättningar för att hålla skoterleder av så god standard att lederna inbjuder till körning på dem snarare än att körning sker vid sidan av lederna, vilket annars förekommer i anslutning till leder som är mindre väl skötta. Både trafiksäkerhet och miljö gynnas.

Kanalisering av snöskoterkörning ger alltså möjligheter att hålla andra områden fria från markskador, buller och avgaser. Inom sådana områden som på så sätt hålls fria från snöskoterkörning kommer flora och fauna och även det rörliga friluftsliv som inte är motoriserat att främjas.

Bättre snöskoterleder kan dock leda till ökad snöskoterturism och därmed ökad trafik som lokalt innebär större olägenheter i form av buller och avgaser och kan även innebära trafiksäkerhetsproblem.

En konfliktpunkt när det gäller snöskoterleder är att de som går på tur med skidor ofta söker sig till lederna eftersom det är lättare att åka där än att åka i obanad terräng. På sådana "samleder" uppstår ibland meningsskiljaktigheter mellan snöskoteråkarna och de som går på tur.

10.6.2 Miljömålen

Miljömålen – grund för en hållbar utveckling

De 16 miljö kvalitetsmålen, i dagligt tal miljömålen, belyser vad som utgör grund för en hållbar utveckling. I stort sett all verksamhet, inte minst användningen av fordon av skilda slag och för vitt skilda ändamål, påverkar många av miljömålen och hur de kan nås.

Väl planerade, anlagda och underhållna ledsystem och särskilda områden i större omfattning än i dag kommer att ha positiva effekter eftersom de skadliga verkningarna av snöskoterkörning begränsas. Utredningen har identifierat att förslagen och vad som konstaterats i fråga om allemansrätt och fastighetsägarens medgivande kommer att ha betydelse för följande miljömål.

Begränsad klimatpåverkan

Enligt riksdagens definition av miljömålet Begränsad klimatpåverkan ska halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.

Ett utbyggt skoterledsystem kommer, åtminstone på sikt, att innebära att nyförsäljningen av de mera renodlade friåknings- eller lössnöskotrarna minskar. Dessa snöskotrar har vanligen tvåtaktsmotorer, medan snöskotrarna som är konstruerade för ledåkning vanligen har fyrtaktsmotorer. Även om det har skett en utveckling när det gäller tvåtaktsmotorer i fråga om utsläpp och buller så släpper tvåtaktsmotorer ut mer skadliga ämnen och växthusgaser samt bullrar mer än fyrtaktsmotorer. Utredningen bedömer att med tiden kommer antalet snöskotrar med fyrtaktsmotorer att öka i förhållande till antalet snöskotrar med tvåtaktsmotorer, vilket skulle ha en positiv effekt på miljömålet Begränsad klimatpåverkan.

Bara naturlig försurning

Svaveldioxid, kväveoxider och ammoniak är ämnen som bidrar till försurning. Ämnena kommer från utsläpp från framför allt väg- och sjötrafik, värme- och elkraftverk, industrier samt jordbruk. Även om snöskotrar inte är den största källan till utsläpp av försurande ämnen kommer utsläppen av sådana ämnen att minska, förutsatt att antalet snöskotrar med tvåtaktsmotorer blir färre. Detta har i så fall betydelse för miljömålet Bara naturlig försurning.

Myllrande våtmarker

Myrmarker och andra våtmarker är känsliga även för snöskoterkörning, särskilt om snön packas på grund av att många kör i samma spår eller led. Väl planlagda skoterledsystem och särskilda områden innebär att snöskoterkörning kan ledas bort från våtmarker och har på sätt en positiv effekt för miljömålet Myllrande våtmarker.

Ett rikt odlingslandskap

Produktiv jordbruksmark måste kunna skyddas från snöskoterkörning. Ett tydliggörande av att fastighetsägaren kan freda sin mark från andras terrängkörning stärker miljömålet Ett rikt odlingslandskap.

God bebyggd miljö

Buller utgör ofta mera påtagliga olägenheter i bebyggelsemiljön. I hög utsträckning härrör buller från fordonstrafik. Utredningens förslag ska leda till att snöskotertrafiken leds bort från bebyggelse och får således betydelse för miljömålet God bebyggd miljö.

Frisk luft

Alla fordon med förbränningsmotorer släpper ut avgaser, bl.a. kvävedioxid och kolväten. Avgasutsläppen försämrar luftkvaliteten. Om snöskotertrafiken leds bort från bebyggelse är det positivt för

människors hälsa och närmiljö. Om antalet snöskotrar med tvåtaktsmotorer dessutom minskar, vilket utredningen bedömer att de kommer att göra, kommer det att ge en bättre luftkvalitet och ha en positiv effekt på miljömålet Frisk luft.

Storlagen fjällmiljö

Inom sådana delar av fjällområdet som inte ingår i något regleringsområde eller omfattas av skydd enligt miljöbalken kan det finnas angelägna behov av att begränsa terrängkörningen. Utredningens förslag ger ett tydligare mandat och ekonomisk stimulans för kommuner att reglera terrängkörning, framför allt snöskoterkörning. Detta ger positiva effekter på miljömålet Storlagen fjällmiljö.

Ett rikt växt- och djurliv

Ett rikt växt- och djurliv är grundläggande för den biologiska mångfalden. När det gäller snötäckt mark uppstår i mellanrummet mellan snötäcket och barmarken det s.k. subnivala rummet, vilket har en temperatur på cirka noll grader Celsius tack vare att snötäcket isolerar. Det subnivala rummet inrymmer smågnagare som lämlar, möss och sorkar samt insekter. Att det subnivala rummet inte utsätts för störningar och skador är betydelsefullt för t.ex. ugglor och rävar vars födointag utgörs av bl.a. smågnagare. Kanalisering av snöskotertrafik gynnar allmänt sett växt- och djurlivet. En ökad och bättre reglering av snöskotertrafiken har således betydelse för miljömålet Ett rikt växt- och djurliv.

10.6.3 Friluftsmålen

Del av en hållbar utveckling

Friluftsliv är en del av en hållbar utveckling eftersom det handlar om att ta till vara natur och miljö som en resurs för människors hälsa och välbefinnande.

Friluftsliv idkas i terräng. Terrängkörning påverkar därmed ett antal av de tio friluftsmålen. Utredningen bedömer att förslagen och

vad som konstaterats i fråga om allemansrätt och fastighetsägarens medgivande kommer att ha betydelse för följande friluftsmål.

Naturen är tillgänglig för alla

En tillgänglig natur för alla innebär att alla människor ska ha möjlighet att vistas i och njuta av natur- och kulturlandskapet. Förslaget om möjligheten för funktionsnedsatta att söka tillstånd till terrängkörning ökar utsikterna för att natur- och kulturlandskapet kan tillgängliggöras för personer som annars inte kan ta sig ut i sådana marker.

Personligt och ideellt engagemang står i centrum

Individens personliga val och engagemang ska sättas i centrum. Möjligheterna för lokala skoterklubbar att söka bidrag för underhåll av ledssystem bör skapa förutsättningar för att enskilda fortsatt kommer att vara engagerade i sådana föreningars arbete. Den som känner att det finns ekonomiska förutsättningar för en meningsfull verksamhet får ett stärkt engagemang.

Allemansrätten värnas

Målet innebär att allmänhet, markägare, föreningar och företag ska ha god kunskap om allemansrätten. Tydliggörandet av att fastighetsägarens och, i förekommande fall, även annan rättighetshavares medgivande krävs för att få köra på annans mark stärker allemansrätten till sitt positiva innehåll. Det blir tydligare att allemansrätten inte är en oinskränkt rättighet, utan att den har begränsningar.

Det hållbara brukandet tar hänsyn till friluftslivets behov

Möjligheter till friluftsliv genom hållbart brukande, fysisk planering och bevarande ska säkerställas. Utredningens förslag syftar till att det med utgångspunkt i den kommunala fysiska planeringen anläggs fler skoterleder och särskilda områden. Förslagen ger ekonomiska förutsättningar för att anlagda leder och särskilda områden kan underhållas så att de håller god kvalitet. På så sätt kan framför allt skoter-

körning kanaliseras eller styrs dit där den har minst negativ påverkan på omgivningen. Därigenom stärks förutsättningarna för annat friluftsliv såsom turskidåkning.

Friluftslivet bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt

Friluftsliv och turism bidrar till kommuners och regioners utveckling och tillväxt. Utredningens förslag syftar till att det ska finnas förutsättningar för en besöksnäring med olika delar. Det ska finnas möjligheter till både snöskoteråkning och mer traditionellt friluftsliv som vandring och skidåkning på längden. Väl planerade, utbyggda och underhållna ledssystem skapar förutsättningar för olika slags turism på samma ort, eller på näraliggande orter. På så sätt stärks landsbygdens utveckling, liksom den regionala tillväxten.

Skyddade områden är en tillgång för friluftslivet

Naturområden ska vara attraktiva för friluftsliv och rekreation. Genom en ökad tillgång på områden som hålls fria från framför allt snöskoterkörning minskar riskerna för konflikter mellan det motoriserade friluftslivet och det mer traditionella friluftslivet.

10.7 Ekonomiska konsekvenser

10.7.1 Intäkter

Förslagen om fordonsskatt, vägtrafikregisteravgift och skoterledavgift kommer enligt utredningens bedömningar och beräkningar att ge intäkter på totalt cirka 158,6 miljoner kronor per år, varav cirka 50 miljoner i fordonsskatt och cirka 18,6 miljoner i vägtrafikregisteravgift går till statskassan. Cirka 90 miljoner kronor bedöms komma in genom skoterledavgiften och fonderas för bestämda ändamål. Ur den fond som bildas kan det sökas bidrag till underhåll av skoterleder.

10.7.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

När det gäller anläggande av leder föreslår utredningen att det åter ska bli möjligt för kommuner att söka statligt bidrag enligt förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. Det måste dock uppmärksammas att enligt 5 § förordningen får bidrag lämnas till högst 50 procent av de kostnader som Naturvårdsverket godkänner. Kommunen måste därför stå för hälften av finansieringen av allmänna skoterleder eller så får det ske något slags samfinansiering mellan kommunen och enskilda, t.ex. snöskoterklubbar. Anläggningskostnaden är dock en engångskostnad. Det bör ändå framhållas att utredningens förslag ger ökade kostnader inledningsvis för kommuner och i vissa fall enskilda när allmänna snöskoterleder nyanläggs. Hur stora kostnaderna kan bli går inte att säga eftersom kostnaderna för en snöskoterled beror på ledsträckningens längd, behovet av broar m.m.

Under förordningens bidragsperiod den 1 november 1997–31 augusti 2001 bestämde regeringen i regleringsbrev till Naturvårdsverket att högst 10 miljoner kronor fick betalas ut. Under perioden rekvirerades totalt drygt 8,5 miljoner kronor för anläggande av allmänna skoterleder m.m.⁷ Utredningen bedömer därmed att förslaget om finansiering kommer att täcka behoven mer än väl och även räcka för att bidra till finansiering för att kommuner ska kunna anställa naturvårdsvakter för tillsyn över terrängkörning i kommunen.

10.7.3 Fordonsskatteuttaget

Förslaget om fordonsskatt för terrängskotrar kommer att innebära ökade kostnader för alla som äger en terrängskoter. Förslaget gäller ett i och för sig lågt belopp, men för de som äger flera terrängskotrar, t.ex. företag inom skoterturismen, kommer det att bli mera kännbart, men ändå vara fråga om marginella kostnadsökningar. De ökade kostnaderna för skoteruthyrare m.fl. kommer att tas ut av kunderna. Utslaget på varje kund menar utredningen att fordonsskatteuttaget inte kommer att påverka skoterturistföretag eller uthyrningsföretag på något påtagligt sätt.

⁷ Uppgifterna har hämtats från Naturvårdsverkets årsredovisningar åren 2000 och 2001. Enligt årsredovisningen för 2000 hade det rekvirerats 5 546 708 kronor och enligt årsredovisningen för 2001 hade det rekvirerats ytterligare 2 982 000 kronor. Totalt har alltså 8 528 708 kronor rekvirerats.

När det gäller andra näringar såsom renskötseln eller kraftbolag, skogsföretag och andra som använder terrängskotrar eller äger flera fordon kommer ett fordonskatteuttag för terrängskotrar att innebära ökade kostnader. Även i dessa fall bedöms det dock vara fråga om marginella kostnader som inte påverkar lönsamheten på något uppenbart sätt. Utredningen bedömer att ett fordonskatteuttag inte heller kommer att påverka försäljningen av nya snöskotrar eller terränghjulingar.

10.7.4 Skoterledavgiften

Alla som ska köra terrängskoter på allmän skoterled i Sverige måste betala den föreslagna skoterledavgiften. Avgiften är enligt förslaget relativt låg sett till de övriga kostnader, inte minst för bränsle, som finns för bruket av terrängskotrar. Skoterledavgiften som sådan kommer inte att få någon ekonomiskt avgörande betydelse för enskilda eller företag.

10.8 Företagsmässiga konsekvenser

10.8.1 Inledning

Utredningen har tagit hjälp av Tillväxtverket när det gäller analysen av vilka företag som berörs av förslagen. Tillväxtverket har i sin tur varit i kontakt med Statistiska centralbyrån, SCB, samt bransch- och intresseorganisationer vars medlemmar kan komma att påverkas.

Tillväxtverket har försökt att identifiera antalet sysselsatta, antalet företag och storlek på företagen inom direkt berörda branscher. Eftersom förslagen berör relativt få företag och branscher finns det begränsningar när det gäller tillgängliga uppgifter. Vid kontakt med SCB har det framkommit att det inte finns tillgång till uppgifter på en detaljeringsnivå över femsiffernivå, vilket skulle behövas för att identifiera antalet företag för vissa specifika branscher. Matchning mot företagsnamn var ett alternativ för identifikation, men bedömdes av SCB som alltför osäkert. Information har därför till stor del hämtats genom kontakter med bransch- och intresseorganisationer.

Företag och branscher som kan komma att påverkas av förslagen är besöksnäringen i form av snöskoterturism. Begreppet snöskoter-

turism omfattar uthyrning av snöskotrar, snöskotersafari, ledbolag samt boendeanläggningar som är beroende av snöskoterturism. Vidare påverkas återförsäljare och uthyrare av snöskotrar och andra terrängmotorfordon. Rennäringen antas också påverkas av förslagen.

10.8.2 Snöskoterturism

Branschbeskrivning

Med företag inom snöskoterturism avses företag vars verksamhet, direkt eller indirekt, är beroende av besökarnas användning av snöskotrar. Tillväxtverket har haft kontakt med projektledare hos Jämtland Härjedalen Turism som har ansvaret för att etablera en branschorganisation för hållbar snöskoterturism.

Enligt Jämtland Härjedalen Turism är det cirka 30 företag i den regionen som sysslar med guidade turer och uthyrning av snöskotrar. I hela landet uppskattas det finnas cirka 100–150 företag inom sådan verksamhet. Enligt Jämtland Härjedalen Turism kombinerar flera företag uthyrning av snöskotrar med guidade snöskoterturer, men det är högst hälften av de 30 företagen i regionen som gör detta. De företag som både hyr ut snöskotrar och håller guidade turer gör det för att ha kontroll på de som hyr snöskotrarna och därför sker de flesta turerna med guide. Det finns boendeanläggningar som vintertid lever helt och hållet av snöskoterturism. Antalet sådana företag är dock inte känt. Det är främst mindre företag som är verksamma inom snöskoterturism.

Det saknas uppgifter om antalet sysselsatta inom snöskoterturismen. En uppskattning är att 15–20 procent av den totala turismomsättningen kan hänföras till snöskoterturismen i regionen Jämtland Härjedalen. Det finns uppgifter om att besöksnäringen i den regionen sysselsätter cirka 4 700 årsarbetskrafter, men enligt Tillväxtverket är det svårt att bedöma hur många som direkt eller indirekt arbetar med snöskoterturism.

Enligt Tillväxtverket finns det en möjlighet att räkna fram antalet årsarbetskrafter för snöskoterturism baserat på lämnade uppgifter. Uppskattat antal företag i regionen Jämtland Härjedalen i relation till hela landet skulle kunna användas för att räkna fram det totala antalet årsarbetskrafter. En sådan beräkning skulle dock innebära stor osäkerhet och bli missvisande då en jämförelse måste baseras på

ett antagande om att besöksnäringens olika branscher likställs proportionerligt i omsättning. Tillväxtverket har därför bedömt att en beräkning inte ska göras.

Förslagen kan även påverka ledbolag som preparerar och underhåller skoterleder. I regionen Jämtland Härjedalen finns det fyra kommersiella ledbolag.

Konsekvenser för besöksnäringen

Utredningens förslag syftar till att i större utsträckning kanalisera snöskoterkörning till leder och särskilda områden. Det kan antas att det kommer att anläggas fler allmänna skoterleder och särskilda områden.

Väl planerade och väl anlagda ledsystem som hålls i gott skick kommer att stärka besöksnäringen i form av snöskoterturism på orter där den redan är etablerad. Det kan förväntas att nyetableringar kommer att ske på orter som i dag inte har någon snöskoterturism trots naturliga förutsättningar.

Förslaget om fordonsskatt för terrängskotrar kommer att innebära en viss ökad administrativ börda framför allt för företag som hyr ut snöskotrar. Utredningen kan dock inte se att förslagen kommer att ha några direkt negativa konsekvenser för besöksnäringen.

10.8.3 Återförsäljare av snöskotrar och fyrhjulingar

Branschbeskrivning

Svenska Snö- och terrängfordonsbranschen, som organiserar återförsäljare av snöskotrar och terränghjulingar, har gjort en undersökning genom att fråga sina medlemsföretag. Resultatet av undersökningen har getts in till utredningen.

I undersökningen har SCB lämnat utdrag av den information som finns i företagsregistret om återförsäljarföretagens omsättning och antal anställda. Antalet återförsäljare i undersökningen hos SCB uppgår till 336 och det bedömda antalet återförsäljare i branschen uppgår till 386. Svenska Snö- och terrängfordonsbranschen organiserar cirka 72 procent av marknaden för terränghjulingar och 98 procent

för snöskotrar. Cirka 70 procent av företagen säljer både snöskotrar och terränghjulingar.

Branschen är verksam främst i lands- och glesbygd. Svenska Snö- och terrängfordonsbranschens medlemsföretag omsätter tillsammans cirka 20 miljarder kronor per år och har totalt cirka 5 000 anställda. Återförsäljarnas genomsnittliga omsättning uppgår till lite drygt 50 miljoner kronor per år. Det genomsnittliga antalet anställda uppgår till 13 stycken.

Branschens bedömning av konsekvenser för återförsäljare av snöskotrar

I Svenska Snö- och terrängfordonsbranschens undersökning görs även en bedömning av effekter för branschen om snöskoteranvändningen styrs till leder i stor utsträckning. Nedan redogörs för branschens bedömning.

Om snöskoteranvändningen styrs till leder i stor utsträckning kommer det att påverka nyförsäljningen av snöskotrar. I dag utgörs nyförsäljningen till övervägande del av snöskotrar som är konstruerade för körning i lös snö i första hand och mindre för körning på led. Det beror på att det är den nordamerikanska marknaden som är avgörande för vilka slags fordon som tas fram. För den nordamerikanska marknaden sker sedan en längre tid i princip inte någon produktutveckling beträffande snöskotrar som mera renodlat är avsedda att framföras på led. Därmed fortsätter produktutvecklingen att fortsatt handla om lössnö- eller friåkningsfordon.

En snöskoterkörning som i större omfattning än i dag är styrd till leder kommer att medföra att nyförsäljningen av de mera renodlade lössnömaskinerna minskar. Detta kommer i sin tur att påverka andrahandsmarknaden där det kan förväntas att snöskotrar som mer är konstruerade för körning i lös snö kommer att tappa i värde i snabbare takt.

Nyförsäljningen av snöskotrar har under de senaste åren uppgått till cirka 9 000–10 000 fordon per år. Säsongen 2018/19 nyregistrerades 10 936 snöskotrar. Om friåkningsmöjligheterna kraftigt minskar kommer enligt återförsäljarnas egna bedömningar nyförsäljningen av snöskotrar att minska med cirka 30 procent, vilket motsvarar cirka 6 miljarder kronor. Återförsäljarnas egna bedömningar är att antalet anställda därmed kan minska med cirka 700 personer. Svenska

Snö- och terrängfordonsbranschens bedömning är att antalet anställda i branschen kan minska med 1 500–2 000 årsanställda.

För importörerna bedöms snöskoterbranschen riskera att minska 45–50 procent om reglerna för friåkning radikalt förändras. Långt fler än 1 000 arbetstillfällen skulle försvinna enligt Svenska Snö- och terrängfordonsbranschen.

Utredningens bedömning av konsekvenserna och branschens senare ingivna yttrande i korthet

Det måste betonas att det inte finns några förslag om tvingade regler om att anlägga leder. Svenska Snö- och terrängfordonsbranschens bedömning av konsekvenserna har inte helt riktiga utgångspunkter i fråga om vad utredningen faktiskt föreslår.

Utredningens förslag går ut på att det ska finnas bättre ekonomiska förutsättningar att reglera terrängkörning där behoven finns. Det gäller framför allt snöskoterkörning. Lokala behov och lösningar är avsedda att utgöra en viktig del för en hållbar terrängkörning, dvs. en terrängkörning som är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar.

Det kan förväntas en minskning av friåkningsmöjligheterna, men det måste understrykas att all friåkning inte omöjliggörs. Med all sannolikhet kommer det att inrättas fler särskilda områden för friåkning och på sina håll kan det antas att det inte kommer att ske någon reglering, åtminstone inte i närtid.

Utredningens uppfattning är att Svenska Snö- och terrängfordonsbranschens bedömning anger den riktning konsekvenserna kan förväntas ta, men att de lämnade förslagen inte kommer att få fullt så stora konsekvenser för snöskoterförsäljningen som branschen förutspår.

I ett senare ingivet yttrande till utredningen har Svenska Snö- och terrängfordonsbranschen dock uttalat att branschen ställer sig positiv till presenterade förslag till ny terrängkörningslag. Som branschförbund kommer man att aktivt bidra till förslagets förverkligande.

10.8.4 Rennäringen

Branschbeskrivning

Tillväxtverket har i fråga om rennäringen hämtat uppgifter från SCB, Sametinget och studier om rennäringen.

Enligt SCB:s företagsdatabas 2018 finns det 1 458 företag som sorterar under SNI-koden 01.491.⁸ Denna SNI-kod omfattar uppfödning av renar, renskötsel samt rennäring. Alla företag i SCB:s företagsdatabas har färre än 50 anställda och får därmed ses som små företag.

Tabell 10.1 Storleksfördelningen för företag med SNI-kod 01.491

01.491 Renskötare 2018	Antal företag
0 anställda	1 401
1–4 anställda	50
5–9 anställda	6
10–19 anställda	0
20–49 anställda	1
≥ 50 anställda	0
Totalt	1 458

Enligt Sametinget finns det cirka 1 000 renskötsel företag och cirka 4 600 renägare. Cirka 2 500 personer är beroende av inkomster från rennäringen.

Det finns studier om rennäringens utveckling. Enligt en studie 2014 har den samlade rennäringen cirka 5 200 anställda och med den indirekta sysselsättningen uppgår antalet anställda i Sverige till cirka 7 200.⁹ En studie från 2017 bekräftar att rennäringen sysselsätter cirka 5 000 personer.¹⁰ Tillväxtverket konstaterar att uppgifterna om antalet sysselsatta inte är uttryckt i antal årsarbeten varför uppgifterna får tolkas med försiktighet.

⁸ SNI står för Standarden för svensk näringsgrensindelning.

⁹ Bengt Eriksson, BENERIK företagskonsult, Rennäringen, en miljardindustri som går mot en kollaps [---], juni 2014, publicerad på Pajala kommuns webbplats, www.pajala.se, hämtat datum 2019-11-28.

¹⁰ Den globala förändringens inverkan på rennäringen på norra Fennoskandiens tundra, 2017, redaktörer Jukka Käyhkö & Tim Horstkotte, Institutionen för geografi och geologi Geografiska avdelningen, Åbo universitet, publicerad på Sametingets webbplats www.sametinget.se, hämtat datum 2019-11-28.

Konsekvenser för rennäringen

Det är svårt att se att utredningens förslag har negativa konsekvenser för rennäringen. En effektivare tillsyn kan leda till att störningarna av renar på grund av snöskoterkörning kommer att minska. Förbättrade förutsättningar för att anlägga och underhålla skoterleder av god kvalitet kommer sannolikt att gynna en rationell rennäring och förbättra arbetsförhållandena för de som är verksamma inom rennäringen.

10.9 Sociala konsekvenser

10.9.1 Hälsokonsekvenser m.m.

Om snöskoterkörningen kommer att vara oreglerad i samma omfattning som i dag kommer det att leda till att skadorna på mark och vegetation ökar, liksom olägenheterna i form av bullerstörningar och avgasutsläpp.

Utredningens förslag kommer att innebära att det anläggs fler allmänna skoterleder och särskilda områden. På så sätt kan snöskoteråkningen styras bort från bostadsbebyggelse och områden som behöver få vara fria från skador och störningar, t.ex. områden med känsliga biotoper. Det innebär minskade risker för människors hälsa och miljön.

10.9.2 Minskade möjligheter till friåkning

Utredningens förslag syftar till att det ska anläggas fler allmänna skoterleder och att det inrättas särskilda områden för körning utanför skoterleder, s.k. friåkningsområden.

Med friåkning med snöskoter menas att köra i obanad terräng, dvs. utanför skoterleder. För de som har friåkning som fritidsintresse kommer en ökad reglering och således minskade möjligheter till friåkning att upplevas som en inskränkning i den personliga friheten. Utredningens förslag kommer således att ha negativa sociala konsekvenser för en del individer. Dessa negativa konsekvenser vägs dock upp av de positiva effekterna av en ökad reglering, dvs. minskade störningar i form av buller och avgaser, minskade skador på mark och vegetation samt en bättre ledstruktur.

Det måste framhållas att en reglering av snöskoterkörning inte innebär att all friåkning omöjliggörs, utan kan innebära att det inrättas särskilda områden för detta samt att vissa områden i en kommun kan lämnas oreglerade.

10.9.3 Jämställdhet och jämlikhet

Enligt uppgifter från Trafikanalys är cirka 57 procent av snöskotrarna registrerade på män och cirka 9 procent är registrerade på kvinnor. För resterande del, cirka 34 procent, står juridiska personer som registrerade ägare. När det gäller terränghjulingar är större delen, cirka 63 procent, registrerade på juridiska personer, cirka 33 procent är registrerade på män och cirka 4 procent på kvinnor. Det finns således betydande skillnader mellan män och kvinnor i fråga om andelen registrerade ägare av snöskotrar och terränghjulingar. Siffrorna för snöskotrar och terränghjulingar kan jämföras med personbilar i trafik där ägandet fördelar sig på cirka 51 procent män, cirka 28 procent kvinnor och cirka 21 procent juridiska personer.

Av cirka 136 000 förarbevis för snöskoter har cirka 68 procent utfärdats för män och cirka 32 procent för kvinnor. Av cirka 90 000 förarbevis för terränghjuling har cirka 29 procent utfärdats för kvinnor och cirka 71 procent för män.

Trots relativt stora skillnader mellan män och kvinnor när det gäller ägandet av snöskotrar och terränghjulingar samt utfärdade förarbevis för dessa fordonsslag finns det inget som talar för att förslagen påverkar jämställdhet och jämlikhet. Förslagen är neutrala i dessa avseenden.

I utredningen har framkommit uppgiften att snöskoteranvändning i sig har haft en positiv effekt på jämställdhetsfrågor. Alltsedan 1960-talet har färdmedlet ökat möjligheten för alla medlemmar av en familj att t.ex. söka sig till stugor och friluftaktiviteter under veckoslut och annan ledighet.

10.9.4 Tillgänglighet

Personer som har funktionsnedsättningar som innebär väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand ska enligt utredningens förslag kunna söka och få tillstånd att använda motordrivna fordon i

barmarksterräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv.

Fler personer med stora funktionsnedsättningar kan få tillgång till naturen, vilken ju är en resurs som enligt såväl funktionshinders- som friluftspolitiken ska vara tillgänglig för alla. Förslaget innebär en förenkling och ger en mer rättssäker prövning. Utredningen bedömer att högst cirka 500 individer kommer att beviljas tillstånd till terrängkörning. Eftersom tillståndet inte gäller oinskränkt inom områden som är skyddade, t.ex. naturreservat, bedöms riskerna för skador och störningar när det gäller funktionsnedsattas tillståndsgivna terrängkörning vara relativt små.

10.9.5 Arbetsmarknad

Fler allmänna skoterleder och särskilda områden där man tagit hänsyn till och gjort avvägningar mellan olika intressen skapar mer "ordning och reda". Orter med områden där skoteråkningen är väl reglerad och där motstående intressen, såsom skoteråkning och det mer traditionella friluftslivet i form av längd- och turskidåkning, hålls åtskilda bör ha konkurrensfördelar och vara mer attraktiva för turism med olika inriktningar. Detta skapar i så fall förutsättningar för företagande och sysselsättning på små orter i norra Sverige. Besöksnäringen i sig innehåller arbetstillfällen, men ger också ökade behov av andra slag, t.ex. när det gäller livsmedel samt reparation och underhåll av snöskotrar. Allt sammantaget stärker arbetsmarknaden på små orter i norra Sverige och ökar utsikterna att leva och bo på sådana orter, vilka annars riskerar att avfolkas.

10.10 Konsekvenser för kommuner och myndigheter

10.10.1 Kommuner

Utredningens förslag ger kommuner tydligare möjligheter att reglera terrängkörning inom kommunen. Det blir alltså mer uttalat en kommunal angelägenhet att där behov finns reglera snöskoterkörningen. Eftersom det föreslås att naturvårdsvakter ska kunna utöva tillsyn överallt där terrängkörning sker kan tillsyn utövas över den kommunala regleringen. Naturvårdsvakter kan i och för sig redan i dag an-

ställas av kommuner, men inte för tillsyn över terrängkörning. Utredningens förslag möjliggör kommunal tillsyn över terrängkörning och innebär även att sådan tillsyn är en kommunal angelägenhet.

Ett tillsynsansvar när det gäller terrängkörning blir en ny uppgift för kommunerna och kan komma att innebära ökade kostnader på grund av att ny personal kan behöva anställas. Det saknas dock underlag för att korrekt beräkna sådana kostnader. En beräkning som utgår från medellön kan dock göras som ett exempel. Medellönen i Sverige uppgick 2018 till 34 600 kronor per månad.¹¹ Med ett påslag på 40 procent för sociala avgifter ger det en månatlig kostnad för en arbetsgivare på 48 440 kronor per månad. Om man tänker sig att det åtgår en halvtidsanställning för tillsyn över terrängkörning skulle det i så fall för en kommun innebära kostnader på 290 640 kronor per år.

Anläggande av allmänna skoterleder och särskilda områden kommer att innebära ökade kostnader för kommuner. Det finns inte underlag för att beräkna kostnaderna eftersom det beror på enskilda kommuners behov, vilka inte är kända. Det ska dock åter bli möjligt för kommuner att söka statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m. Stödsystemet föreslås bli permanent. Kostnaderna i denna del bör därför kunna rymmas inom tillgängliga medel.

Utredningen föreslår även att det ska vara möjligt för kommuner att söka bidrag till underhåll av allmänna skoterleder m.m. ur den fond som föreslås ska bildas. Drift och underhåll av allmänna skoterleder bör därför inte komma att belasta den kommunala budgeten i någon större utsträckning.

10.10.2 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet får enligt utredningens förslag uppgiften att förvalta skoterledfonden. Förvaltningen av fonden bedöms ta i anspråk lika mycket resurser som kollegiets förvaltning av viltvårdsfonden, cirka 20–25 timmar per år. Kostnaden bör därmed uppgå till högst cirka 20 000 kronor per år. Utredningen bedömer att förvaltningen av skoterledfonden kan klaras av inom Kammarkollegiets ordinarie anslagsram.

Kammarkollegiet ska enligt utredningens förslag bevaka att påförda tilläggsavgifter betalas och i fråga om avgifter som inte betalas

¹¹ Uppgiften hämtad från SCB:s webbplats, hämtdatum 2019-10-15.

ska myndigheten påminna den betalningsskyldige. Om betalning då inte sker ska Kammarkollegiet begära indrivning av avgiften. Hur personalkrävande dessa uppgifter kan bli går inte att säga med säkerhet, men utredningen bedömer att Kammarkollegiet inte behöver tillföras några extra resurser för att klara uppgiften att bevaka att påförda tilläggsavgifter betalas.

Kammarkollegiet får även föreskriftsrätt när det gäller hur tilläggsavgiften ska tas ut. Även denna uppgift bör klaras av inom ordinarie verksamhet.

10.10.3 Länsstyrelser

Länsstyrelserna kommer i princip att avlastas dagens dispensprövningar avseende funktionsnedsatta som behöver använda motordrivna fordon i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv. Länsstyrelserna bedöms annars inte bli nämnvärt påverkade av utredningens förslag.

Med de intäkter som kommer från det fordonsskatteuttag som föreslås bör det vara möjligt att anslå medel till berörda länsstyrelser för att anställa fler naturvårdsvakter för tillsyn i regleringsområdena i fjällvärlden.

Utredningen föreslår att länsstyrelsen utövar den operativa tillsynen inom regleringsområdena i fjällvärlden och har ansvaret för tillsynsvägledning inom länet. Länsstyrelsens roll när det gäller tillsyn blir tydligare. Detta leder till en effektivare tillsyn.

Länsstyrelsen föreslås bli samrådspart i fråga om att ta fram en handledning om tillsyn och ett mer allmänt informationsmaterial om den nya lagstiftningen. Detta bedöms inte kräva något resurstillskott.

10.10.4 Naturvårdsverket och Lantmäteriet

Naturvårdsverket får nya uppgifter när det gäller skoterledavgiften. Administrationen av beviset om betalning, skoterkortet, bör ske i samma ordning som i dag gäller för det statliga jaktkortet, vilket utgör bevis på att viltvårdsavgiften har betalats. Omfattningen för hanteringen av skoterkortet bör bli i stort sett densamma som för

jaktkortet. Det betyder att cirka 1,25 årsarbeten behöver avsättas hos Naturvårdsverket till en kostnad på cirka 1 miljon kronor per år.

I fråga om bidrag ur skoterledfonden föreslås att Naturvårdsverket, i samråd med Kammarkollegiet, får meddela föreskrifter om från vilken tidpunkt bidrag kan sökas, ansökningsperiod, vad en ansökan ska innehålla och om redovisning av hur bidraget använts. Naturvårdsverket ska även föra register över vilka som betalat skoterledavgift. Detta blir nya uppgifter, men bör kunna ske inom verkets ordinarie anslagsram.

Det ska enligt utredningens förslag föreskrivas att Naturvårdsverket har ett centralt ansvar för tillsynsvägledning när det gäller terrängkörningslagstiftningen för att tydliggöra den roll som verket har inom området. Tillsynen blir på så sätt effektivare.

Bedömningen är också att Naturvårdsverket bör få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram informationsmaterial och att stå för informationsinsatser. Detta bedöms kunna klaras av inom ramen för verkets ordinarie verksamhet.

En uppgift att ta fram en vägledning i fråga om fastighetsägarens medgivande bör också kunna klaras av med tillgängliga resurser. Den bedömningen gäller även om uppgiften i stället skulle ges till Lantmäteriet.

10.10.5 Polismyndigheten

Naturvårdsvakter föreslås få en anmälningsskyldighet när det gäller misstänkta brott. Antalet anmälningar om olaglig terrängkörning kommer därmed att öka. Detta kan även i någon mån bli resultatet av förslaget om att det inte ska finnas någon åtalsprövning vid åtal för brottet tagande av olovlig väg. Det går dock inte att säga hur stor ökningen blir. Även uppgiften att hantera begäran om rättelse och bestridande av den föreslagna tilläggsavgiften blir en tillkommande uppgift. Denna uppgift bedöms dock vara av marginell betydelse varför den inte kräver någon särskild resurstilldelning.

En effektivare tillsyn kommer således att innebära ett merarbete för Polismyndigheten och därmed ökade kostnader. Det finns dock inte underlag för kostnadsberäkningar och det går inte heller att göra rimliga uppskattningar.

10.10.6 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen föreslås blir prövande myndighet för ansökningar om tillstånd för funktionsnedsatta med väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand som behöver använda motordrivna fordon i barmarksterräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv.

Från Transportstyrelsen har inhämtats upplysningen att denna uppgift uppskattas ta cirka två årsarbeten i anspråk när det gäller handläggning. Till det kommer ytterligare tid för läkare. I dagsläget är det svårt att uppskatta kostnaderna för detta, men en bedömning är att kostnaderna totalt för tillståndsprövning och läkare kan uppgå till 3 miljoner kronor årligen. Kostnaderna belastar Transportstyrelsens förvaltningsanslag, anslagsposten för avgiftsbelagd verksamhet. Den ansökningsavgift som förordas, 1 200 kronor, kommer inte att täcka kostnaderna. Utredningen bedömer dock att avgiften inte kan bestämmas till ett högre belopp på grund av det skulle avhålla sådana som skulle kunna få tillstånd från att söka, trots behov. Transportstyrelsen har dock intäkter från annan verksamhet som kan användas för de kostnader som inte täcks av den föreslagna ansökningsavgiften då de riktar sig mot samma kollektiv av avgiftsbetalare. Dessa avgifter redovisas brutto mot inkomsttitel i statens budget.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att Transportstyrelsen kan klara av uppgiften utan tillskott av medel över statsbudgeten eller att ansökningsavgiften behöver bestämmas till ett högre belopp.

Den föreskriftsrätt för Transportstyrelsen som föreslås i fråga om tillstånden för funktionsnedsatta bedöms inte kräva några extra resurser. Uppgiften bör kunna klaras inom ramen för den övriga verksamheten.

För att kunna ta ut en fordonsskatt för terrängskotrar bedömer Transportstyrelsen att ett införande kräver cirka 3 000 timmar för utveckling till en kostnad av cirka 3 miljoner kronor. Transportstyrelsen bedömer att det även behövs en informationsinsats gentemot fordonsägarna och att man behöver nå en större och delvis annorlunda målgrupp än den som normalt hanteras eftersom ungdomar i åldern 16–18 år kan äga fordon som omfattas av de nya skattebestämmelserna. Informationsinsatsen bedöms kosta cirka 1 miljon

kronor. Kostnaderna belastar Transportstyrelsens förvaltningsanslag, anslagsposten för skattefinansierad verksamhet.

10.10.7 Domstolar, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården

Straffskärpningen för otillåten terrängkörning kan ha viss betydelse för domstolar, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården.

Utredningen bedömer att antalet mål och ärenden med anledning av brott mot terrängkörningslagstiftningen kan öka något, men sannolikt kommer det att vara fråga om marginella ökningar. Troligast är att det kommer att vara i stort sett samma nivåer som i dag. När det gäller domstolar och Åklagarmyndigheten bedöms förslaget om straffskärpning inte ha sådana konsekvenser att det behövs någon resursförstärkning. För Kriminalvårdens del bedöms förslaget om straffskärpning inte heller innebära någon skillnad jämfört med i dag eftersom normalpåföljden i praktiken kommer att vara dagsböter.

10.11 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

10.11.1 Allmänt

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen analysera om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottslighet och brottsförebyggande arbete, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Konsekvenserna för företag redovisas i avsnitt 10.8. Konsekvenserna för jämställdhet och jämlikhet redovisas i avsnitt 10.9.3.

10.11.2 Offentlig service, kommunalt självstyre m.m.

Utredningens förslag har betydelse för sysselsättningen på små orter i norra Sverige och bör även stärka förutsättningarna för offentlig service på dessa orter.

Utredningen bedömer att förslagen inte har några negativa konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Den terrängkörnings-

lagstiftning som föreslås ligger i linje med att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark.¹²

Utredningen bedömer även att förslagen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

När det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen kan utredningen inte se att förslagen har någon betydelse.

10.11.3 Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Förslagen har betydelse när det gäller brottslighet. De föreslagna förändringarna i straffrättsligt hänseende – dvs. skärpningen av straffskalan och borttagandet av åtalsprövningen för tagande av olovlig väg – får främst betraktas som markeringar från lagstiftarens sida av betydelsen av att skydda mark, vegetation och egendom. På detta sätt kan förslagen få ett normerande värde på sikt och bli en del av ett brottsförebyggande arbete. Straffrättens morallbildande funktion får här en särskild betydelse med tanke på de upptäckts- och bevis-svårigheter som onekligen kommer att vara fortsatt förenade med terrängkörningsbrottslighet. (Jfr avsnitt 10.3.10 och 10.4.11.)

10.12 Alternativa lösningar och effekter av om ingen förändring sker

10.12.1 Alternativa lösningar

Utredningen har strävat efter förslag vilka ska skydda mark, växtlighet och terräng samtidigt som förslagen också ska ta hänsyn till bl.a. friluftslivets, näringarnas och ortsbors behov. Därtill har utredningen haft som målsättning att tydliggöra vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i lag eller annan författning. I vissa delar har utredningen övervägt alternativa förslag.

Utredningen har arbetat med olika modeller för hur en ny terrängkörningslag bör förhålla sig till miljöbalken. Alternativen har varit att terrängkörningslagen även fortsättningsvis ska vara en egen lag, med eller utan hänvisningar till miljöbalken, eller att lagen ska införas i miljöbalken. Fördelarna med hänvisning till miljöbalken eller inför-

¹² Jfr 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900).

ande i balken skulle bl.a. vara en betoning av terrängkörningens påverkan på människors hälsa och miljö. För själva tillämpningen av terrängkörningslagen har utredningen emellertid funnit att en fortsatt separat lagstiftning, utan hänvisningar till miljöbalken, utgör det alternativ som tydligast klargör de förutsättningar som gäller för terrängkörning. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I frågan om vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i lag eller annan författning har utredningen konstaterat att allemansrätten inte ger en sådan rätt med motor-drivet fordon. Utredningen har också funnit att i många fall krävs medgivande från fastighetsägare och – i förekommande fall – annan särskild rättighetshavare för ett sådant nyttjande av annans mark. I denna fråga har utredningen övervägt om ett förtydligade bör komma till uttryck i själva terrängkörningslagen. Den finländska terrängtrafiklagen är ett exempel på en sådan reglering. Terrängkörningslagen i Sverige har emellertid hittills främst avsett att skydda allmänna intressen. Med en lagreglering i frågan om fastighetsägarens medgivande för terrängkörning skulle lagen få ett väsentligt ändrat syfte och innehåll genom att i betydligt större utsträckning än i dag betona enskilda intressen. Utredningen har bedömt att detta inte är lämpligt, även om det är av stor betydelse att information i frågan om medgivande når allmänheten. Dessa frågor behandlas i avsnitt 8.3.

Vad gäller särskilt jordbruksmark har utredningen övervägt om det grundlagsfästa egendomsskyddet medför att en reglering som innebär att fastighetsägaren själv hindras från annan barmarkskörning än för jordbruksändamål under alla tider på året är alltför långtgående. Under vissa perioder i jordbruket kan det allmänna intresset av att skydda marken från terrängkörning vara mindre angeläget. Utredningen har därför övervägt en lättnad gentemot fastighetsägaren vad gäller terrängkörning för annat än jordbruksändamål. Med beaktande av bl.a. de avgränsningssvårigheter som skulle uppstå har utredningen dock inte gått vidare med ett förslag i detta hänseende. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 8.4.

Utredningen har arbetat med olika alternativ för reglering av körning på snötäckt jordbruksmark och snötäckt skogsbruksmark med plant- eller ungskog. Körning på dessa marktyper innebär en särskilt stor skaderisk, även när marken är snötäckt. I denna del har utredningen övervägt ett generellt förbud mot körning på snötäckt mark, utom för jord- och skogsbruksändamål. Detta skulle dock

kunna innebära ett alltför stort ingripande i fastighetsägarens möjligheter att köra på den egna marken. Vidare har utredningen konstaterat att det är svårt att tillämpa dagens reglering om att körning är förbjuden om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada. Det kan därför övervägas om bestämmelsen skulle kunna formuleras på ett enklare sätt, t.ex. att användning av motordrivet fordon medges om användningen kan ske utan risk för skada. Utredningen har dock funnit att en sådan reglering inte utgör ett tillräckligt starkt skydd för jordbruksmark och skogsmark med plant- eller ungskog. Mot denna bakgrund har utredningen stannat vid en reglering som överensstämmer med dagens lagstiftning. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 8.4.

Vad gäller möjligheter för personer med funktionsnedsättningar att använda motordrivet fordon i terräng för att jaga, fiska och bedriva annat friluftsliv har utredningen övervägt möjligheten för ett generellt undantag, liknande det som gäller för renskötsel. Det har emellertid visat sig att den grupp som skulle omfattas av ett sådant generellt undantag är mycket stor. Dessutom skulle frågan om funktionsnedsättningens grad och betydelse för nödvändigheten av använda motordrivet fordon helt få avgöras av den enskilde. Sammantaget har utredningens bedömning därför varit att ett sådant generellt undantag skulle riskera att leda till omfattande skador i känsliga områden. Utredningen har i stället föreslagit möjligheten att personer med funktionsnedsättning beviljas tillstånd för terrängkörning. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.3.

10.12.2 Ingen förändring – det s.k. nollalternativet

Om utredningens förslag inte genomförs kommer situationen att vara densamma som i dag, dock med en överhängande risk för en fortsatt utveckling som inte är hållbar sett ur hållbarhetsbegreppets tre dimensioner.

Ett uteblivet genomförande av förslagen kommer att innebära att allmänna skoterleder inte kommer att anläggas i någon nämnvärd utsträckning och att reparation och underhåll av befintliga ledsystem kommer att fortsatt vara beroende av kommunal ekonomi och lokala ideella krafter och medel.

En del av utredningens uppdrag har varit att lämna förslag för en effektivare tillsyn. Utan en förbättrad tillsyn kommer det att vara mycket svårt att åstadkomma en hållbar terrängkörning. I sammanhanget måste det även lyftas fram att avsikten med den straffskärpning som föreslås är att åstadkomma handlingsdirigering i en moralbildande riktning, vars syfte är att minska olovlig eller oönskad terrängkörning. Utan ett genomförande av förslagen kan en sådan moralbildande funktion få ett mindre genomslag.

Nollalternativet innebär även att de miljömässiga effekterna uteblir. Terrängkörningen kommer därmed att fortsatt menligt påverka förutsättningarna för att nå de nationella miljökvalitetsmålen.

10.13 En samlad bedömning av förslagens konsekvenser

Utredningens förslag bedöms sammantaget ge förutsättningar för att nå en hållbar terrängkörning. Den bedömningen bygger på dels förslaget till ny lagstiftning, dels ett arbete hos myndigheter, kommuner och berörda aktörer med att reglera och kanalisera snöskoterkörningen. I avsnitt 8.14.1 görs bedömningen att det med hänsyn till tillgängliga resurser är rimligt att anta att en allmänt förbättrad infrastruktur för snöskoterkörning kan vara på plats först efter ett arbete på längre sikt genom en kontinuerlig samverkan mellan de statliga myndigheterna, kommunerna och berörda aktörer.

En hållbar körning på barmark förutsätter, som utredningen föreslår, dels ett fortsatt arbete hos berörda myndigheter och de areella näringarna, dels en finansiering för att bl.a. öka tillsynen genom fler naturvårdsvakter med ökad behörighet. Med hänsyn till det ökade antalet fyrhjulingar bedöms det bli svårt att minska skadorna på mark och miljö, om inte åtgärder vidtas mot den olagliga körningen.

10.14 Ikraftträdande och informationsinsatser

10.14.1 Inledning

I konsekvensutredningen ska enligt 6 § 7 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finnas en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

10.14.2 Ikraftträdande

Transportstyrelsen bedömer att ett införande av en fordonsskatt för terrängskotrar kräver cirka 3 000 timmar för utveckling. Under 2021 ska myndigheten dessutom införa ett nytt reskontrasystem. Transportstyrelsen har därför framfört ett önskemål om att utredningens förslag om en fordonsskatt inte träder i kraft tidigare än fjärde kvartalet 2021.

Med beaktande av tidsåtgång för remissbehandling m.m., Transportstyrelsens önskemål om ikraftträdandetidpunkt, tid för framtagande av informationsmaterial med anledning av uppdrag som föreslås för bl.a. Naturvårdsverket, samt att en ny terrängkörningslag inte bör träda i kraft när snöskoterkörningen är som mest intensiv, bedömer utredningen att en lämplig tidpunkt för ikraftträdande av författningsförslagen är den 1 juli 2022.

10.14.3 Informationsinsatser

Transportstyrelsen bedömer att ett fordonsskatteuttag för terrängskotrar gör att det behövs en informationsinsats gentemot dessa fordonssägare. Vidare bedömer Transportstyrelsen att man behöver nå en större och delvis annorlunda målgrupp än den som normalt hanteras eftersom ungdomar i åldern 16–18 år kan äga fordon som omfattas av de nya skattebestämmelserna.

Utredningen bedömer att det behövs informationsinsatser riktade till kommunerna för att förslagen om möjligheten att få bidrag för anläggande av allmänna skoterleder ska få genomslag. Informationsinsatserna måste även gälla möjligheterna att söka bidrag ur skoterledfonden för reparation och underhåll av skoterleder.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till terrängkörningslag

Syfte

1 §

Bestämmelserna i denna lag syftar till att främja en hållbar användning av motordrivna fordon i terräng.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslag.

För att uppnå syftet ska användningen av motordrivna fordon i terräng vara hållbar. Begreppet hållbarhet brukar få sitt innehåll genom de tre dimensionerna miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. En miljömässig hållbarhet innebär att fordonen används utan att det uppkommer skador eller olägenheter på mark, vegetation, djurliv eller människors hälsa. I detta ingår att förebygga och begränsa buller och avgaser. En social hållbarhet innebär att fordonen används för att tillgodose behov av transporter för lokalbefolkningen eller för friluftslivet inklusive jakt, fiske och naturupplevelser. En ekonomisk hållbarhet innebär att motordrivna fordon används inom näringar såsom jordbruk, skogsbruk och rennäring så att näringen kan bedrivas på ett effektivt och hållbart sätt.

Om användningen av motordrivna fordon i terräng skadar mark, vegetation eller djurliv eller om den är störande för människor eller icke motorburet friluftsliv, är den inte hållbar. Inom näringarna ska fordonen brukas så att skador begränsas så långt som möjligt och att naturen kan återhämta sig.

Att skador och olägenheter för miljön ska förhindras innebär att lagen tar hänsyn till de nationella miljökvalitetsmålen. På vissa platser kan det vara befogat att begränsa snöskoteranvändningen under viss tid eller tills vidare eller att styra körningen till leder och sär-

skilda områden för att skydda rörligt friluftsliv, bostadsbebyggelse eller hotad flora eller fauna.

Lagens bestämmelser bygger som tidigare på ett behov av att skydda allmänna intressen mot skador och störningar som orsakas av motordrivna fordon i terräng. I avsnitt 8.1.3 görs bedömningen att lagens syfte inte ska utvidgas till att även omfatta enskilda intressen (se även avsnitt 8.3.5). En följd av lagens förbud och begränsningar är samtidigt att enskildas egendom skyddas mot skador.

Vad som är ett allmänt intresse kan förändras med tiden. Ett intresse som framstår som angeläget i en tid kan senare ha tappat i aktualitet. Det bör även hållas i åtanke att nya intressen som är angelägna från allmän synpunkt kan tillkomma.

Förslaget behandlas även i avsnitt 8.1.1 och 8.1.2.

Tillämpningsområde

2 §

Denna lag gäller användning av motordrivet fordon i terräng. Med användning menas körning, stannande eller parkering. I fråga om stannande eller parkering gäller lagen dock inte sådan terräng som avses i 3 kap. 48 § trafikförordningen (1998:1276) eller om det med stöd av samma förordning har meddelats lokala trafikföreskrifter om stannande eller parkering.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Lagen gäller användning av motordrivet fordon i terräng. Med användning menas körning, stannande eller parkering. Ordet användning förekommer för övrigt i 1, 5 och 7 §§ terrängkörningsförordningen (1978:594).

I paragrafen tydliggörs att lagen inte endast gäller körning med motordrivet fordon i terräng, utan även stannande eller parkering.

En kommun kan meddela lokala trafikföreskrifter om stannande eller parkering stöd av 10 kap. 1 och 3 §§ trafikförordningen (1998:1276). Enligt 3 kap. 48 § samma förordning gäller generellt inom tätbebyggt område att fordon inte får stannas eller parkeras på allmän plats som är terräng. Från lagens tillämpningsområde undantas alltså stannade eller parkering som omfattas av lokala trafik-

föreskrifter om stannande eller parkering eller av det generella förbudet som gäller för parkering i terräng inom tätbebyggt område.

Terräng definieras i 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.1.4.

Gemensamma bestämmelser

3 §

Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från denna lag eller från bestämmelse som meddelats med stöd av lagen, gäller den bestämmelsen.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Paragrafen är en subsidiaritetsbestämmelse som innebär att om det finns avvikande bestämmelse i annan författning så gäller den bestämmelsen i stället för vad som regleras i terrängkörningslagen eller bestämmelse som meddelats med stöd av lagen.

Av kartläggningen i kapitel 3 framgår att det finns bestämmelser om terrängkörning i andra författningar. Det gäller bestämmelser i t.ex. militärtrafikförordningen (2009:212) och vägtrafikförordningen (1995:137) för den kommunala organisationen för räddningstjänst under utbildning och höjd beredskap. Det är därför tydliggjort att avvikande bestämmelser i annan författning gäller framför terrängkörningslagstiftningen.

4 §

Beteckningar som används i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Genom paragrafen inordnas begrepp som förekommer i terrängkörningslagen i övrig lagteknisk systematik.

Beteckningar som används i terrängkörningslagen har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.1.6.

5 §

Bestämmelser om användning av motordrivet fordon i terräng kan även finnas för områden som skyddats enligt 7 kap. miljöbalken.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Paragrafen är en upplysning om att all reglering av användningen av motordrivet fordon i terräng inte följer av terrängkörningslagstiftningen. Om det finns bestämmelser för t.ex. ett naturreservat som inte tillåter färd med motordrivet fordon, så utgör sådan färd ett brott enligt 29 kap. 2 § första stycket 3 miljöbalken. När det gäller undantag (dispens) för viss körning kan det bli fråga om prövning enligt såväl terrängkörningslagen som miljöbalken.

Barmark

6 §

Det är inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng som utgörs av markområde som inte är snötäckt (barmark).

Motordrivet fordon får trots första stycket stannas eller parkeras i anslutning till väg.

Paragrafens första stycke motsvarar 1 § första stycket 1 i nuvarande terrängkörningslag.

Barmark är motsatsen till snötäckt mark. Med den definition som föreslås för snötäckt mark är det fråga om barmark när marken är täckt av ett så tunt eller löst snölager att ett motordrivet fordonshjul, band, medar eller liknande kommer i kontakt med marken vid körning. I och med att det är fråga om barmark omfattas inte användning av motordrivet fordon inomhus eller under jord.

Paragrafens andra stycke motsvarar 3 § i nuvarande terrängkörningsförfordning.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.1 och 8.4.5.

Snötäckt mark

7 §

Det är inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng som utgörs av

1. snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog vars medelhöjd över snötäcket är lägre än två meter, om det inte är uppenbart att användningen kan ske utan risk för skada på skogen, eller

2. snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att användningen kan ske utan risk för skada på marken.

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket 2 och 3 i nuvarande terrängkörningslag.

Det är inte tillåtet att använda motordrivet fordon i skogsplanteringar eller i ungskog vars medelhöjd över snötäcket är lägre än två meter, om det inte är uppenbart att användningen kan ske utan risk för skada på skogen. Det är heller inte tillåtet att använda motordrivet fordon på snötäckt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att användningen kan ske utan risk för skada på marken.

Genom uppenbarhetsrekvisitet understryks det allmänna kravet på försiktighet vid förande av motordrivet fordon i terräng och som ytterligare markeras genom den förändring av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 1 § fjärde stycket trafikförfordningen (1998:1276) som föreslås. Fastighetsägaren, eller i förekommande fall annan rättighetshavare, kan i många fall antas ha sådan kännedom om marken att denne kan avgöra om det är uppenbart eller inte om det finns risk för skada. Den som inte brukar marken kan dock inte allmänt sett förutsättas ha sådan kännedom. Uppenbarhetsrekvisitet ska därför generellt verka avhållande i fråga om körning på snötäckt jordbruksmark eller i snötäckta skogsplanteringar.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.1 och 8.4.5.

Regleringsområden i fjällområdet

8 §

Regeringen får föreskriva att delar av fjällområdet är regleringsområden.

Inom ett regleringsområde är det inte tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng som utgörs av barmark. Inte heller är sådan användning av motordrivet fordon tillåten på snötäckt mark utanför allmän skoterled.

Första stycket motsvarar 1 § andra stycket i nuvarande terrängkörningslag.

Regeringen får enligt paragrafens första stycke bestämma att delar av fjällområdet är regleringsområden. Det bör framhållas att det allmänna barmarksförbudet enligt 6 §, liksom vad som stadgas enligt 7 § 1 och 2, gäller även inom regleringsområden.

9 §

Endast skoterled som är allmän (allmän skoterled) får finnas inom ett regleringsområde.

Paragrafen motsvarar 6 § tredje stycket i nuvarande terrängkörningsförordning.

Inom ett regleringsområde får det endast finnas allmänna skoterleder, om det inte har medgetts undantag.

Allmänna undantag

Jordbruk och skogsbruk

10 §

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng för jordbruks- eller skogsbruksändamål.

Paragrafen motsvarar inledningen på 1 § första stycket i nuvarande terrängkörningslag.

Det är alltid tillåtet att använda motordrivet fordon i terräng för jordbruks- och skogsbruksändamål och det gäller på både barmark och snötäckt mark.

Vad som avses med jordbruks- och skogsbruksändamål är inte direkt reglerat. I normalt språkbruk vållar detta knappast några problem. Däremot bör vad som avses med de två ändamålen inte tolkas alltför snävt.

När det gäller jordbruksändamål bör det t.ex. omfatta slätter vid en fäbodvall även om det inte bedrivs någon aktiv fäbodverksamhet. I jordbruksändamålet får det även anses ingå att köra på jordbruksmark i utbildningssyfte. Det kan t.ex. vara fråga om körträning för en ung person i ett jordbrukande hushåll när den unge avses tas i anspråk för traktorkörslor inom jordbruket. Jordbruksändamålet bör också omfatta att forsla ut ett jaktorn eller material för ett sådant torn på jordbruksmark när syftet med jakten är att freda jordbruksmarken från viltskador, framför allt skador som orsakas av vildsvin.

I fråga om skogsbruk får det i ändamålet anses ingå körning för inventering m.m. Däremot kan det inte bli fråga om någon körning som inte kan sättas i samband med aktivt skogsbruk, vilket utesluter körning på barmark i skog som är skyddad eller som inte aktivt brukas.

Hämtning av vilt

11 §

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas för hämtning av fälld björn, älg eller hjort, eller fällt vildsvin eller mufflonfår, till lämpligast belägna bilväg samt vid arbete inom vilthägn i direkt samband med uppfödning av djurart för vilket hägnet är avsett.

Paragrafen motsvarar undantaget enligt 1 § andra stycket 5 i nuvarande terrängkörningsförordning.

Det har i fråga om uppräknade viltslag gjorts ett tillägg för mufflonfår. För hämtning av detta viltslag finns samma behov av att kunna använda motordrivet fordon som för de övriga uppräknade.

Enskilda utfartsleder, skötselarbete m.m.

12 §

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas på enskilda utfartsleder eller andra sådana enskilda färdleder i terräng som är avsedda för motorfordonstrafik.

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ användas

- 1. inom tomter, järnvägs- eller fabriksområden eller andra arbetsplatser, särskilt anordnade tävlings- eller övningsområden eller andra liknande områden,*
- 2. för skötsel- och anläggningsarbete inom park-, idrotts- eller friluftsområden, och*
- 3. på golfbanor.*

Paragrafen motsvarar 1 § tredje stycket i nuvarande terrängkörningsförordning.

Med utfartsled får förstås utfart som ansluter till väg, men som är så beskaffad att den inte kan anses som väg.

Det har lagts till en punkt som gäller golfbanor. Dessa omfattas av terrängbegreppet, men det rör sig om terräng som i mångt och mycket är kultiverad och i mindre utsträckning representerar någon naturlig biotop. Dessutom får det antas att de som ansvarar för golfbanan har ett intresse av att användningen av motordrivet fordon, normalt en eldriven golfbil, sker så försiktigt som möjligt för att banan inte ska skadas. Med ett tillägg om undantag för golfbanor behöver det inte längre ges dispenser för körning med motordrivet fordon på sådana anläggningar, vilket i dag sker närmast regelmässigt.

Samhällsviktig verksamhet m.m.

13 §

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng av

- 1. statliga eller kommunala tjänstepersoner i tjänsteärende eller uppdrags-tagare i det allmännas tjänst vid uppdragets utförande,*
- 2. läkare, legitimerade sjuksköterskor, barnmorskor eller veterinärer i yrkes-utövning,*
- 3. fjällräddningen, och*
- 4. av räddningstjänst.*

Paragrafen motsvarar i allt väsentligt 1 § första stycket i nuvarande terrängkörningsförfordning.

Begränsningen ”När ärenden eller åtgärder inte kan utföras på något annat lämpligt sätt...” har tagits bort. Ett sådant förbehåll framstår som överflödigt. Den användning av motordrivna fordon i terräng som avses med uppräknade undantag måste alltid anses vara nödvändig och bör inte ifrågasättas eller behöva särskilt motiveras.

Det har gjorts några smärre språkliga justeringar, t.ex. skrivningen tjänstepersoner i stället för tjänstemän. Det har även gjorts ett tillägg så att även de som utför arbeten på uppdrag av en statlig myndighet eller en kommun är undantagna från sådan användning av motordrivna fordon i terräng som annars inte tillåts.

14 §

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng vid

- 1. projektering, byggande, rivning eller nedmontering, underhåll och skötsel av kraft-, gas-, vatten- eller avloppsledningar samt radio- eller teleanläggningar,*
- 2. projektering, byggande, rivning eller nedmontering, underhåll och skötsel av vägar, järnvägar eller andra anläggningar för spårbunden trafik, eller anläggningar för luftfart eller sjöfart, eller led för fordon eller gående, och*
- 3. transport av sjuka personer till läkare eller sjukvårdsinrättning eller i andra jämförliga trängande fall.*

Paragrafen motsvarar 1 § andra stycket i nuvarande terrängkörningsförfordning, med undantag för fjärde punkten.

Det har i fråga om första och andra punkten gjorts tillägg i fråga om rivning eller nedmontering där det finns samma behov som för byggande. I andra punkten har det även gjorts tillägg för vissa ytterligare anläggningar där det bedöms finnas motsvarande behov. Bedömningen är att tilläggen i fråga om första och andra punkten inte innebär ökade skaderisker på mark eller vegetation.

Renskötsel

15 §

Motordrivet fordon får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket användas i terräng vid uppförande, underhåll och rivning eller nedmontering av renskötselanläggning 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.

Paragrafen motsvarar 1 § andra stycket fjärde punkten i nuvarande terrängkörningsförordning, det s.k. renskötselundantaget.

Det har gjorts viss justering i förhållande till den nuvarande skrivningen. Enligt förslaget ska undantaget även gälla uppförande och rivning eller nedmontering av renskötselanläggning och inte som nu endast underhåll av sådan anläggning. Detta bedöms inte medföra någon ökad risk för skada på mark eller vegetation.

Till skillnad från tidigare omfattar undantaget körning inför märkning, slakt eller flyttning renar, i stället för inför ”omedelbart förestående” märkning, slakt eller flyttning.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.1.

Boende i regleringsområde

16 §

Den som är fast bosatt inom ett regleringsområde får trots 6 och 7 §§ och 8 § andra stycket använda motordrivet fordon för körning närmaste lämpliga färdväg mellan bostaden inom området och regleringsområdesgräns.

Den som är fast bosatt inom ett regleringsområde får använda sådant motordrivet fordon i terräng som får framföras på allmän skoterled för körning närmaste lämpliga väg mellan bostaden och allmän skoterled eller gränsen för regleringsområdet.

Paragrafen motsvarar 7 § i nuvarande terrängkörningsförordning i fråga om den som är fast boende i ett regleringsområde.

Jämfört med nuvarande bestämmelse görs ett tillägg för att det inte endast ska vara fråga om närmaste väg, utan närmaste lämpliga färdväg. Tillägget innebär att föraren får göra en bedömning utifrån terräng-, snö- och väderförhållanden.

När det gäller första stycket avser det ett undantag från förbudet för körning på barmark. Andra stycket gäller när marken är snötäckt.

Skoterledavgift

17 §

Den som på en allmän skoterled använder sådant motordrivet fordon som får användas på allmän skoterled är skyldig att betala en årlig avgift (skoterledavgift).

Regeringen får meddela föreskrifter om skoterledavgiftens storlek.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

För att få använda en allmän skoterled är man skyldig att betala en skoterledavgift. I praktiken betyder det att för att få köra snöskoter på allmän skoterled måste man ha betalat en sådan avgift.

I andra stycket bemyndigas regeringen att bestämma skoterledavgiftens storlek.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

18 §

Skyldigheten att betala skoterledavgift gäller inte för sådan användning av motordrivet fordon som avses enligt 13 § eller 14 § 3.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

För de undantag som gäller enligt 13 § är det inte motiverat att ta ut en skoterledavgift eftersom det är fråga om samhällsviktig verksamhet. Inte heller bör avgift tas ut för sjuktransporter m.m. enligt 14 § 3. Undantaget gäller oavsett vem som utför en sådan transport.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

Skoterledfonden

19 §

Avgifter enligt 17 § ska bilda en fond (skoterledfonden).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skoterledfonden.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Inbetalda skoterledavgifter ska bilda en fond.

I andra stycket finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för skoterledfonden.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

Tillsyn

20 §

För tillsyn över att bestämmelserna i denna lag efterlevs får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter. Regeringen får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillsynen.

Paragrafen motsvarar 3 a § i nuvarande terrängkörningslag.

Tillsyn över att terrängkörningslagens bestämmelser efterlevs utövas av naturvårdsvakter. Regeringen bemyndigas att meddela sådana föreskrifter som behövs för tillsynen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.5.

21 §

En naturvårdsvakt eller en polisman får

1. avvisa den som kör med motordrivet fordon i terräng utan att ha rätt till det,

2. begära att den som använder motordrivet fordon i terräng överlämnar körkort, traktorkort eller förarbevis för kontroll,

3. begära att den som har medgetts undantag från bestämmelser i denna lag visar upp beslutet om undantaget, och

4. kontrollera att den som använder motordrivet fordon på allmän skoterled har betalat skoterledavgiften.

I fråga om första punkten motsvarar den när det gäller naturvårdsvakt närmast 3 a § andra stycket i nuvarande terrängkörningslag, men bestämmelserna gäller även utanför statligt regleringsområde i fjällområdet.

I paragrafen anges de befogenheter som finns för tillsyn. När det gäller befogenheten enligt andra punkten utgör det en dubbelreglering i förhållande till körkortslagen (1998:488), men finns med för läsbarhet och tydlighet.

Tredje punkten motsvarar närmast vad som gäller enligt 13 § i nuvarande terrängkörningsförordning, men gäller även utanför statligt regleringsområde.

Fjärde punkten gäller kontroll av att skoterledavgiften har betalats. Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.5.

22 §

Bestämmelser om att en naturvårdsvakt eller en polisman ska ta ut tilläggsavgift för terrängkörning om någon använder motordrivet fordon på en allmän skoterled utan att ha betalat skoterledavgiften finns i lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

En naturvårdsvakt ska anmäla överträdelser av bestämmelser i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Om någon använder allmän skoterled utan att ha betalat skoterledavgiften ska en naturvårdsvakt eller en polisman påföra den betalningsskyldige en tilläggsavgift enligt bestämmelserna i lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

Enligt andra stycket har en naturvårdsvakt en skyldighet att anmäla misstänkta brott, i första hand mot terrängkörningslagen. Bestämmelsen motsvaras närmast av den skyldighet som finns för tillsynsmyndigheter enligt 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.5.

23 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter och om deras utrustning.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Paragrafen utgör ett bemyndigande att meddela föreskrifter om utbildning av naturvårdsvakter och deras utrustning.

Tillstånd för funktionsnedsatta

24 §

Tillstånd att använda motordrivet fordon i terräng ska på ansökan till den myndighet regeringen bestämmer meddelas för de som på grund av funktionsnedsättning, som inte endast är tillfällig, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand och som för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv behöver använda motordrivet fordon för att ta sig fram i terräng.

Tillståndet gäller terräng som inte

1. är snötäckt, eller

2. utgörs av jordbruksmark eller skogsbruksmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att användningen av motordrivet fordon kan ske utan risk för skada på marken eller skogen.

Om sökanden är under 18 år ska prövningen göras i förhållande till barn i motsvarande ålder utan funktionsnedsättning.

Om sökanden behöver ledsagare ska tillståndet även gälla ledsagaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för ansökan om tillstånd.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Den som på grund av varaktig funktionsnedsättning har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand ska kunna söka och beviljas tillstånd att använda motordrivet fordon i terräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv. Tillståndsprövningen gäller alltså endast funktionsnedsättningen och hur dess art och grad begränsar sökandens möjligheter att ta sig fram i terräng.

Med varaktig funktionsnedsättning menas att nedsättningen inte endast är tillfällig. Kortvariga funktionsnedsättningar, t.ex. på grund av benbrott, omfattas således inte. Varaktighetskravet betyder inte

att det måste vara fråga om ett tillstånd som inte kan förändras. För att beviljas tillstånd bör sökanden dock kunna visa att han eller hon har en funktionsnedsättning som kan förväntas bestå under åtminstone ett års tid.

Tillståndet gäller för användning av motordrivet fordon på barmark, men inte på jordbruksmark eller på skogsmark med plant- eller ungskog. Med plantskog förstås skog, vare sig den är planterad, sådd eller självföryngrad, där medelhöjden av plantorna understiger 1,3 meter. Med ungskog förstås skog där medelhöjden är 1,3 meter eller mera.¹ I fråga om uppenbarhetsrekvisitet hänvisas till kommentaren till 7 § och den försiktighet vid körning som förutsätts på grund av rekvisitet.

Tredje stycket tar sikte på att små barn inte själva kan förflytta sig och att förmågan att förflytta sig på egen hand hänger ihop med utvecklingsnivå och mognad vilket normalt tilltar med stigande ålder.

Om den som har en funktionsnedsättning behöver ledsagare ska tillståndet även gälla ledsagaren.

Sista stycket utgör ett bemyndigande att meddela föreskrifter om en ansökningsavgift.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.3.

25 §

Tillstånd enligt 24 § undantar inte från vad som är föreskrivet i 8 § andra stycket.

Tillstånd enligt 24 § ger inte heller rätt att

1. använda motordrivet fordon inom ett område som omfattas av områdeskydd enligt 7 kap. miljöbalken i större utsträckning än vad som är förenligt med bestämmelserna för området,

2. använda motordrivet fordon inom ett område för vilket det har meddelats föreskrifter enligt 32 § i större utsträckning än vad som är förenligt med bestämmelserna för området, eller

3. använda motordrivet fordon i strid med bestämmelserna i trafikförordningen (1998:1276) eller föreskrifter meddelade med stöd av den förordningen.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

¹ Se Maria Ceder m.fl., Trafikkommentarer, JUNO version 9A, kommentaren till 1 § terrängkörningslagen (1975:1313).

I paragrafen föreskrivs en rad begränsningar i fråga om vad ett tillstånd berättigar till. Inskränkningarna gäller sådana områden där det är begränsat eller förbjudet att använda motordrivet fordon i terräng. Det gäller de statliga regleringsområdena i fjällområdet, områden som skyddats med stöd av 7 kap. miljöbalken eller områden som skyddats med stöd av terrängkörningslagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.3.

26 §

Ett tillstånd enligt 24 § gäller i hela landet under viss tid, dock längst fem år.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Funktionsnedsättningar kan förändras och därmed den enskildes behov. Ett tillstånd ska därför inte gälla tills vidare. Den längsta giltighetstiden på fem år bör i och för sig kunna utgöra normalfall. Kortare tider bör tillämpas om det medicinska underlaget innehåller en tydlig prognos för att funktionsnedsättningen kan förväntas minska inom en kortare tid än fem år. Behovet av att kunna använda motordrivet fordon i terräng för att kunna förflytta sig ska då ha upphört.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.3.

27 §

Ett tillstånd enligt 24 § får återkallas av den myndighet regeringen bestämmer om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns, eller om tillståndshavaren på ett betydande sätt har brutit mot bestämmelser i denna lag eller annan författning.

Vid återkallelse på grund av brott ska det bestämmas en tid inom vilken ett nytt tillstånd inte får meddelas. Tiden ska bestämmas till lägst ett och högst tre år.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Ett tillstånd för en funktionshindrad bör återkallas om funktionsnedsättningen förändras på så sätt att tillståndshavaren inte längre har behov av att kunna använda motordrivet fordon.

Ett tillstånd bör återkallas om tillståndshavaren gör sig skyldig till allvarigare brott mot terrängkörningslagen, t.ex. genom att köra

på barmark i ett regleringsområde. Även andra brott av i sammanhanget allvarligare slag kan utgöra grund för återkallelse. Det kan t.ex. gälla brott mot områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Vid återkallelse på grund av brott ska det bestämmas en tid inom vilken ett nytt tillstånd inte får meddelas. Tiden ska bestämmas till lägst ett och högst tre år. Den tid inom vilken ett nytt tillstånd inte får meddelas är en karenstid och utgör hinder för att meddela tillstånd.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.3.

Ansvar

28 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 6–8 §§ eller mot förbud eller föreskrift som har meddelats av regeringen med stöd av denna lag döms för otillåten terrängkörning till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Inte heller ska det dömas till ansvar enligt första stycket om gärningen kan leda till en tilläggsavgift enligt lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

I nuvarande terrängkörningslag finns straffstadgandet i 4 §.

Paragrafen rör det straffrättsliga ansvaret enligt terrängkörningslagen.

Brott mot terrängkörningslagen enligt 28 § rubriceras otillåten terrängkörning.

Det straffbara området enligt paragrafen omfattar de bestämmelser i terrängkörningslagen som specificerar vad som är otillåten terrängkörning på barmark, snötäckt mark och inom regleringsområden i fjällområdet. Det ska alltså vara straffbart att bryta mot bestämmelser om vad som utgör otillåten terrängkörning. Den som får tillämpa en undantagsbestämmelse för körningen överträder inte förbuden så länge körningen hålls inom gränserna för undantaget.

De subjektiva rekvisiten är fortsatt uppsåt eller oaktsamhet.

Straffnivån för överträdelse av bestämmelse i lagen eller föreskrift som har meddelats av regeringen höjs från endast böter till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffnivån överensstämmer där-

med vad som gäller för brottet tagande av olovlig väg enligt 12 kap. 4 § brottsbalken.

Av andra stycket framgår att det som tidigare inte ska dömas till ansvar i ringa fall.

I tredje stycket finns en bestämmelse om att straffansvar inte ska komma i fråga om gärningen kan leda till en tilläggsavgift enligt förslaget om lagen om tilläggsavgift. Överträdelse av en bestämmelse i terrängkörningsförordning om t.ex. skyldighet att förevisa skoterkort som bevis på betald skoterledavgift (22 § förslaget till terrängkörningsförordning) ska därmed inte kunna föranleda straffansvar enligt terrängkörningslagen.

Genom begränsningen i lagens tillämpningsområde enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 § utesluts ett straffrättsligt ansvar enligt terrängkörningslagen i de fall stannande och parkering kan medföra felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

29 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrift som har meddelats av myndighet eller kommun med stöd av denna lag döms för terrängkörningsförseelse till böter.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen rör det straffrättsliga ansvaret vid överträdelse av förbud eller föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning. Den nuvarande terrängkörningslagens 4 § omfattar detta ansvar.

Den som bryter mot förbud eller föreskrift som har meddelats av myndighet eller kommun med stöd av bemyndiganden i terrängkörningslagen döms till böter. Straffnivån för överträdelser av detta slag är därmed oförändrad. Överträdelsen rubriceras terrängkörningsförseelse.

De subjektiva rekvisiten är alltjämt uppsåt eller oaktsamhet.

Av andra stycket framgår att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

30 §

Till ansvar enligt 28 eller 29 §§ döms det inte om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken.

Nuvarande terrängkörningslag har motsvarande bestämmelse i 4 § andra stycket.

Paragrafen gäller ansvarsbestämmelsernas förhållande till brottsbalken. Till ansvar för otillåten terrängkörning eller terrängkörningsförseelse ska det inte dömas om gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken. Detta innebär att den som olovligen kör med motordrivet fordon i terräng, så att skada uppstår, i första hand ska dömas för skadegörelse om beteendet i övrigt uppfyller rekvisiten för detta stadgande i brottsbalken.

Enligt förslaget ska straffnivån för otillåten terrängkörning ha motsvarande straffskala som tagande av olovlig väg, vilket innebär att ansvar enligt 28 § terrängkörningslagen inte är subsidiärt i förhållande till denna bestämmelse i brottsbalken. I den mån straffbestämmelserna har olika skyddssyften bör det finnas en presumtion för att båda brottsbeskrivningarna är tillämpliga på en gärning som aktualiserar båda stadgandena.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

Allmänna bemyndiganden

31 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter eller beslut i ett enskilt fall om undantag från bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen, om det finns särskilda skäl. Regeringen får även föreskriva att en kommun får besluta om undantag i ett enskilt fall, om det finns särskilda skäl.

Regeringen får föreskriva att undantag inom regleringsområde får meddelas, om det finns synnerliga skäl.

32 §

Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om förbud mot eller begränsningar för sådan användning av motordrivet fordon i terräng inom visst område som i annat fall än som avses i 6 eller 7 §§ kan medföra olägenhet från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt. Regeringen får även föreskriva att en kommun får meddela sådana föreskrifter.

Föreskrifter enligt första stycket får inte innebära något onödigt hinder för användning av motordrivet fordon som är till nytta för ortsbefolkningen eller som behövs för yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

33 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna lag.

Paragraferna 31 och 32 motsvarar 2 och 3 §§ i nuvarande terrängkörningslag med vissa redaktionella och språkliga justeringar.

Bestämmelserna utgör bemyndiganden att meddela föreskrifter eller beslut i särskilda fall om undantag, respektive om förbud eller begränsningar.

När det gäller undantag i ett enskilt fall, t.ex. från barmarksförbudet, bör den som beviljats ett undantag inhämta fastighetsägarens och i förekommande fall annan särskild rättighetshavares, medgivande för att köra med motordrivet fordon i terrängen. Med annan särskild rättighetshavare avses exempelvis arrendator. Den myndighet som beviljar undantaget bör i beslutet lämna information om att medgivande kan krävas. Om det beslutas om mer generella undantag i form av föreskrifter bör frågan om medgivande ha klarats av i en samrådsprocess. Föreskrifter om undantag bör innehålla förbehåll om att körning får ske endast om det kan ske utan risk för skada.

I 33 § ges ett generellt bemyndigande för verkställighetsföreskrifter.

Allmän skoterled och friäkningsområden

34 §

Inom ett regleringsområde får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om en allmän skoterled eller att en sådan led ska dras in.

Inom annat område får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer besluta om en skoterled ska vara allmän eller om en sådan led ska dras in. Regeringen får även föreskriva att en kommun får besluta om allmän skoterled eller att en sådan led ska dras in.

För beslut om allmän skoterled krävs att berörd fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare har lämnat sitt medgivande.

Medgivande från annan särskild rättighetshavare enligt tredje stycket krävs endast i den mån den allmänna skoterleden kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

I paragrafen tydliggörs att det är staten som beslutar om allmän skoterled inom ett regleringsområde. Det är således inte en fråga för kommunen att inrätta eller dra in en allmän skoterled inom ett regleringsområde.

Utanför regleringsområde kan en allmän skoterled inrättas eller dras in av en statlig myndighet eller kommunen.

Inrättande av allmän skoterled kräver fastighetsägarens medgivande. Detta motsvaras av 10 § tredje stycket i nuvarande terrängkörningsförordning. I förekommande fall ska annan särskild rättighetshavare lämna sitt medgivande. Med annan särskild rättighetshavare avses exempelvis arrendator. Om det finns någon annan än fastighetsägaren eller annan särskild rättighetshavare som är berörd får i sista hand avgöras i rättstillämpningen.

I fråga om medgivande från annan särskild rättighetshavare ska detta inhämtas endast om inrättande av den allmänna skoterleden påverkar rättighetens utövande på något mer påtagligt negativt sätt.

Bakgrunden till paragrafen följer av analysen i avsnitt 7.7 (jfr även avsnitt 8.3.6).

35 §

Om en kommun har meddelat beslut om föreskrifter enligt 32 § om förbud eller begränsningar att använda motordrivet fordon i terräng får kommunen besluta om allmän skoterled inom området eller att en sådan led ska dras in.

I anslutning till allmän skoterled får del av området förklaras som särskilt område för användning av motordrivet fordon i terräng (friåkningsområde).

För beslut om friåkningsområde krävs att berörd fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare har lämnat sitt medgivande.

Medgivande från annan särskild rättighetshavare enligt tredje stycket krävs endast i den mån friåkningsområdet kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Inom ett annat område än ett regleringsområde i fjällområdet kan användningen av motordrivna fordon i terrängen förbjudas eller begränsas med stöd av 32 §. Inom ett område som reglerats med stöd av 32 § kan det inrättas särskilda områden för friåkning, dvs. för i första hand snöskoterkörning utanför led.

I fråga om fastighetsägarens eller annan särskild rättighetshavares medgivande gäller detsamma som sagts i kommentaren till 34 §.

Delgivning och kungörande

36 §

Ett beslut som inte gäller föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ eller 34 eller 35 §§ ska delges den det berör.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Beslut som inte gäller föreskrifter ska i första hand delges genom vanlig delgivning, men om det är fråga om en större eller obestämd krets som berörs av beslutet kan bestämmelserna om kungörelse-delgivning i delgivningslagen (2010:1932) aktualiseras.

37 §

En kommuns beslut om föreskrifter enligt 32 § ska så snart som möjligt kungöras och tillgängliggöras enligt 8 kap. 13 § kommunallagen (2017:725). Kungörelse om beslutet om sådana föreskrifter ska också införas i ortstidning. I kungörelsen i ortstidning ska det anges sista dag för överklagande enligt 45 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Första meningen är en dubbelreglering i förhållande till 8 kap. 13 § kommunallagen (2017:725), men har tagits med för tydlighet och läsbarhet i fråga om andra meningen.

Föreskrifter om förbud eller begränsningar gäller en större och obestämd krets som inte kan förväntas ta del av det som publicerats på kommunens anslagstavla. Det är i princip fråga om ett områdeskydd. Föreskrifterna bör därför kungöras på det sätt som gäller enligt 27 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Beslutet om föreskrifterna ska således kungöras även i ortstidning. I kungörelsen i ortstidning ska sista dag för överklagande enligt 45 § anges. Den tidpunkten följer av vad som gäller för kungörande av kommunala föreskrifter.

38 §

En myndighets beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ ska så snart som möjligt kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet. Kungörelse om beslutet om sådana föreskrifter ska också införas i ortstidning. Sökanden, eller den som annars är medlem enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) av en kommun som beslutet avser, ska anses ha fått del av beslutet om föreskrifter den dag kungörelsen var införd i ortstidning.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

En myndighet ska kungöra föreskrifter på det sätt som anges för kungörande av författningar i allmänhet, dvs. enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, författningssamlingsförordningen (1976:725) och rättsinformationsförordningen (1999:175).

Beslutet ska även kungöras i ortstidning av samma skäl som har angetts i kommentaren till 37 §. Tiden för överklagande räknas från den dag kungörelsen var införd i ortstidning. I paragrafen anges vilka som anses delgivna den dagen.

Överklagande

39 §

Ett beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§, eller beslut enligt 34 eller 35 §§ får överklagas till regeringen av sökanden, eller den som annars är medlem enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) av en kommun som beslutet avser.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Av paragrafen följer att beslut om föreskrifter om förbud eller begränsningar eller om allmänna skoterleder överklagas till regeringen. Det är i allt väsentligt fråga om vad som gäller enligt nuvarande terrängkörningslagstiftning, med den skillnaden att även beslut om att dra in en allmän skoterled överklagas till regeringen.

I paragrafen anges vilka som får överklaga. Kretsen av klagoberättigade utgörs av sökanden och de som är medlemmar enligt 1 kap. 5 § kommunallagen (2017:725) av en kommun som beslutet avser. Skrivningen ”en kommun som beslutet avser” är avsedd för det fall ett beslut gäller mer än en kommun.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.11.6.

40 §

Ett beslut i ett enskilt fall enligt 31 §, eller enligt 34 eller 35 §§, får överklagas till regeringen av en ideell förening eller en annan juridisk person som

- 1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata friluftslivs-, naturskydds- eller miljöskyddsintressen,*
- 2. inte är vinstdrivande,*
- 3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och*
- 4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.*

Den som vill överklaga med stöd av första stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för den som annars får överklaga.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Av Århuskonventionen följer att bl.a. miljöorganisationer får överklaga beslut som rör miljön i en vidare mening. Med 16 kap. 13 § miljöbalken som förebild ställs det upp kriterier för vilka utöver sökanden och kommunmedlemmar som får överklaga. Det har gjorts ett tillägg för friluftslivsorganisationer, vilka inte omfattas av uppräknningen i den ovannämnda miljöbalksparagrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.11.6.

41 §

Ett beslut enligt 34 eller 35 §§ får överklagas till regeringen av den myndighet regeringen bestämmer om det behövs för att ta till vara allmänna intressen.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Paragrafen utgör ett bemyndigande för regeringen att bestämma att en statlig myndig får överklaga beslut om allmänna skoterleder och friåkningsområden. Överklagande får bara göras för att ta till vara allmänna intressen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.11.6.

42 §

Om regeringen ändrar eller upphäver en kommuns beslut om föreskrifter enligt 32 § ska kommunen kungöra och tillgängliggöra regeringens beslut enligt 37 §.

Om regeringen ändrar eller upphäver en myndighets beslut om föreskrifter enligt 32 § ska myndigheten kungöra regeringens beslut enligt 38 §.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

I paragrafen regleras skyldigheter för de organ som först beslutat om föreskrifter att även kungöra beslut om upphävande eller ändringar.

43 §

Andra beslut enligt denna lag än beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ eller beslut enligt 34 eller 35 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår om beslutet har gått klaganden emot, eller av den myndighet regeringen bestämmer om det behövs för att ta till vara allmänna intressen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Beslut som inte gäller föreskrifter eller allmän skoterled överklagas till allmän förvaltningsdomstol, dvs. till förvaltningsrätt i första instans. Det får antas att det främst blir fråga om överklagande av beslut att avslå dispensansökningar, helt eller delvis, eller vissa villkor för en dispens.

Att det krävs prövningstillstånd för överklagande till kammarrätt gäller i och för sig enligt 40 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900), men har tagits med för tydlighetens skull.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.11.6.

44 §

Ett beslut överklagas skriftligt till den instans som ska pröva överklagandet. Överklagandet ska ges in till den kommun eller myndighet som har meddelat det beslut som överklagas.

I överklagandet ska klaganden ange vilket beslut som överklagas, vilken ändring klaganden vill ha och de omständigheter som överklagandet grundas på.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Ett beslut ska överklagas skriftligt till den instans som ska pröva överklagandet. Överklagandet ska ges in till den kommun eller myndighet som har meddelat det beslut som överklagas.

Den som överklagar ska ange vilket beslut som överklagas. Klaganden ska beskriva vilken ändring som önskas och de förhållanden som ger stöd för att beslutet ska ändras.

45 §

Ett överklagande av en kommuns beslut om föreskrifter enligt 32 § ska ha kommit in till kommunen inom tre veckor från den dag det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats.

Tiden för överklagande av en gemensam nämnds beslut räknas från det att tillkännagivandet skett på anslagstavlan i samtliga samverkande kommuner.

46 §

Ett överklagande av en myndighets beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ ska ha kommit in till myndigheten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av det beslut som överklagas.

47 §

Ett överklagande av ett beslut enligt 34 eller 35 §§ av den myndighet regeringen bestämmer ska ha kommit in till beslutande kommun eller myndighet inom tre veckor från den dag underrättelse om beslutet kom in till den klagande myndigheten. Den klagande myndigheten ska visa när underrättelse om det beslut som överklagas kom in dit.

48 §

Ett beslut som inte gäller föreskrifter enligt 31 eller 32 §§ och som överklagas av annan part än myndighet ska ha kommit in till beslutande kommun eller myndighet inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Paragraferna 45–48 saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

I paragraferna regleras till vilket beslutsorgan ett överklagande ska ges in och inom vilken tid detta ska ske.

49 §

Den kommun eller myndighet som har meddelat det beslut som överklagas prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid.

Om ett överklagande har kommit in för sent ska den kommun eller myndighet som har meddelat det överklagade avgörandet besluta att överklagandet ska avvisas. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen berott på

att det inte har lämnats en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Ett överklagande ska inte heller avvisas om det har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Ett överklagande av ett avvisningsbeslut görs i samma ordning som ett överklagande av beslut i huvudsaken.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Beslutsorganet prövar om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in i rätt tid ska överklagandeskrivelsen jämte det överklagade beslutet och prövade handlingar överlämnas till den instans som ska pröva överklagandet. Prövningen av rätt tid samt överlämnandet ska göras skyndsamt.

Om ett överklagande har kommit för sent ska det avvisas. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen har berott på att det inte har lämnats en korrekt underrättelse om hur man överklagar. Ett överklagande ska inte heller avvisas om det har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Om ett överklagande ska avvisas ska det sättas upp ett särskilt avvisningsbeslut till vilket en anvisning om hur det kan överklagas ska fogas. Överklagande av ett avvisningsbeslut görs i samma ordning som ett överklagande i huvudsaken.

50 §

Om ett överklagande felaktigt har getts in till överinstansen ska överinstansen överlämna överklagandet till den kommun eller myndighet som har meddelat det överklagade beslutet för prövning av om överklagandet har kommit in i rätt tid. Överinstansen ska vid överlämnandet ange vilken dag som överklagandet kom in dit.

Paragrafen saknar motsvarighet i nuvarande terrängkörningslagstiftning.

Om ett överklagande ges in av misstag till den instans som ska pröva överklagandet ska överklagandet överlämnas till den kommun eller myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. Kommunen eller myndigheten ska efter ett sådant överlämnande på vanligt sätt pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid. Överinstansen ska vid överlämnandet ange vilken dag som överklagandet kom in dit.

11.2 Förslaget till lag om tilläggsavgift för terrängkörning

1 §

En naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000) eller en polisman ska ta ut tilläggsavgift enligt bestämmelserna i denna lag om någon använder motordrivnet fordon på en allmän skoterled utan att ha betalat skoterledavgift enligt terrängkörningslagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om tilläggsavgiftens storlek.

Uttagen tilläggsavgift ska läggas till skoterledfonden enligt terrängkörningslagen.

I paragrafens första stycke slås fast en skyldighet för en naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen eller en polisman att ta ut en tilläggsavgift om någon använder en allmän skoterled utan att ha styrkt att han eller hon har betalat den obligatoriska skoterledavgiften för att få använda leden. Avgiften kallas tilläggsavgift för att åskådliggöra att grundavgiften, dvs. skoterledavgiften, är en nyttighet som det allmänna, stat eller kommun, står för.

Enligt paragrafens andra stycke bemyndigas regeringen att bestämma tilläggsavgiftens storlek.

Uttagen tilläggsavgift ska enligt tredje stycket läggas till skoterledfonden. Denna lösning är vald på grund av att hela avgiftsuttaget bygger på att användningen av terrängskotrar, i första hand snöskotrar, ska bära sina kostnader för behovet av reparationer och underhåll som orsakas av användningen.

Förslaget om tilläggsavgift behandlas i avsnitt 8.10.

2 §

Tilläggsavgift får inte tas ut om det är uppenbart oskäligt.

Bestämmelsen kan tillämpas av naturvårdsvakt, polis eller domstol. Om det skulle vara uppenbart oskäligt ska en tilläggsavgift inte tas ut. Avgiftsuttaget är dock huvudregel. I uppenbarhetsrekvisitet ligger att det ska vara fråga om klara fall för att tilläggsavgiften inte ska tas ut. I vilka fall det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut en tilläggsavgift kan inte anges uttömmande. Det skulle dock exempelvis kunna vara fråga om att en allmän skoterled inte har märkts ut

eller att utmärkningen är otydlig. Vidare kan det vara fråga om att en skoterförare har undsatt en nödställd eller att det på grund av väderlek såsom hård vind och snöyra blivit i det närmaste omöjligt att avgöra om man uppehåller sig på en led eller i annan terräng. Det kan även anses vara uppenbart oskäligt att ta ut en tilläggsavgift om någon samma dag redan har påförts en sådan avgift.

3 §

En naturvårdsvakt eller en polisman ska överlämna en betalningsuppmaning till den som är skyldig att betala tilläggsavgift enligt 1 §. Uppmaningen ska innehålla en upplysning om när avgiften senast ska vara betald.

En naturvårdsvakt eller en polisman ska underrätta den myndighet regeringen bestämmer om att en betalningsuppmaning har utfärdats.

I paragrafen föreskrivs att tilläggsavgiften tas ut genom en betalningsuppmaning. Den närmare formen för detta får ansvariga myndigheter meddela föreskrifter om. Det är dock rimligt att tänka sig att uppmaningen lämnas i samma form och på samma sätt som felparkeringsavgifter numera utfärdas på, dvs. genom en handenhet och en utskriftsenhet som skriver ut en remsa vilken lämnas över till den betalningsskyldige. Remsan innehåller då uppgift om storleken på beloppet som ska betalas och upplysningar, t.ex. när avgiften senast ska vara betald.

4 §

Om tilläggsavgiften inte betalas inom den tid som har angetts i en uppmaning enligt 3 § ska den myndighet regeringen bestämmer påminna den betalningsskyldige om betalningsansvaret. Påminnelsen ska innehålla uppgift om när avgiften senast ska betalas. Betalas inte avgiften efter påminnelse ska myndigheten förelägga den betalningsskyldige att inom viss tid betala en förhöjd avgift. Avgiftshöjningen fastställs av regeringen. Följs inte föreläggandet ska avgiften indrivnas. Regeringen får föreskriva om ytterligare avgiftsförhöjning i samband med indrivning.

Om den som fått en uppmaning att betala tilläggsavgift inte har betalat inom den tid som angetts i uppmaningen ska en påminnelse om betalningsansvaret gå ut. Påminnelsen ska innehålla uppgifter

om när avgiften senast ska betalas och att om avgiften inte betalas i tid kommer ett föreläggande om att betala en förhöjd avgift att gå ut. Om föreläggandet inte följs ska den förhöjda tilläggsavgiften drivas in. Regeringen fastställer i förordning den förhöjda avgiften och bemyndigas även att meddela föreskrifter om ytterligare avgiftshöjning. Det finns dock inte något förslag om en sådan ytterligare höjning.

5 §

Den som har fått en betalningsuppmaning enligt 3 § ska betala avgiften inom den tid som angetts i betalningsuppmaningen även om han eller hon ansöker om rättelse enligt 6 § eller bestrider betalningsskyldigheten enligt 7 §.

Paragrafen har till del 7 § lagen (1976:206) om felparkeringsavgift som förebild.

I paragrafen fastslås en skyldighet att betala tilläggsavgiften även om den betalningsskyldige anser att han eller hon inte är skyldig att betala och även om han eller hon har ansökt om rättelse enligt 6 § eller bestrider betalningsskyldigheten enligt 7 §.

6 §

Den som har fått en betalningsuppmaning enligt 3 § får ansöka om rättelse hos Polismyndigheten. Om rättelse medges ska Polismyndigheten besluta att det inte finns något betalningsansvar.

Om ansökan om rättelse avslås, eller om det är olämpligt att frågan prövas på det sättet, ska den som har begärt rättelse upplysas om möjligheten att bestrida betalningsansvar på det sätt som anges i 7 §.

Ett beslut om begäran om rättelse får inte överklagas.

Paragrafen har till del av 8 § lagen om felparkeringsavgift som förebild.

Rättelse är avsedd endast för vissa typer av invändningar, t.ex. att en allmän skoterled inte har märkts ut eller andra omständigheter som inte kräver närmare utredning. Beslut i frågor om rättelse meddelas av Polismyndigheten som får meddela föreskrifter och allmänna råd om detta. Även bestämmelserna om rättelse enligt 36 § förvaltningslagen (2017:900) bör uppmärksammas i detta sammanhang.

Den myndighet som har meddelat ett beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende innehåller en uppenbar felaktighet får rätta beslutet enligt nämnda paragraf i förvaltningslagen.

Ett beslut som har meddelats på grund av en begäran om rättelse får inte överklagas. Överklagandeförbudet innebär att ett beslut där en ansökan om rättelse utfaller till sökandens fördel inte kan ändras. Om ansökan om rättelse avslås får den betalningsskyldige som är missnöjd med beslutet bestrida betalningsansvaret enligt 7 §.

7 §

Den som har fått en betalningsupppmaning enligt 3 § får hos Polismyndigheten skriftligen anmäla att han eller hon bestrider betalningsansvar. I anmälan ska han eller hon ange de omständigheter som bestridandet grundas på och den bevisning som åberopas.

Har bestridande anmälts genomför Polismyndigheten den utredning som behövs. Sedan utredningen har avslutats ska Polismyndigheten meddela beslut. Finner Polismyndigheten att betalningsupppmaning inte borde ha meddelats eller att den som bestritt betalningsansvar av någon annan anledning inte är betalningsansvarig ska Polismyndigheten besluta att det inte finns något betalningsansvar.

Anmäls bestridande senare än sex månader efter det att avgiften har betalats eller om Kronofogdemyndigheten har vidtagit åtgärd för indrivning av avgiften ska anmälan avvisas.

Paragrafen har till del 9 § lagen om felparkeringsavgift som förebild.

Om betalningsskyldigheten bestrids är det väsentligt att redan hos Polismyndigheten ange de omständigheter som bestridandet grundas på och all den bevisning som åberopas. Det beror på att i tingsrätt eller hovrätt får enligt 8 § nya omständigheter eller bevis åberopas i princip endast om parten gör sannolikt att han eller hon har haft giltig ursäkt för att inte ha angett alla omständigheter eller bevis hos Polismyndigheten.

Polismyndigheten bör bedriva sin utredning i stort sett som en förundersökning. Det bör dock framhållas att det är förvaltningslagens bestämmelser som är tillämpliga eftersom det är fråga om ett förvaltningsärendet och inte en brottsutredning.

Rätten att föra talan om undanröjande av betalningsskyldigheten avskärs sex månader efter det att avgiften har betalats in eller att

kronofogden har påbörjat indrivningen (s.k. preklusion). Detta innebär att betalningsskyldigheten står fast.

8 §

Ett beslut enligt 7 § som innebär att något betalningsansvar inte finns får inte överklagas.

Andra beslut enligt 7 § överklagas skriftligen till den tingsrätt inom vars domkrets överträdelsen har ägt rum. Överklagandet ska ges in till Polismyndigheten. Det ska ha kommit in dit senast tre veckor från det att klaganden fick del av beslutet. Vid överklagande gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden, om inte annat anges i denna lag.

Omständigheter eller bevis som inte har angetts vid Polismyndigheten får i tingsrätten eller hovrätten åberopas endast om parten gör sannolikt, att han eller hon har haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att ange omständigheten eller beviset vid Polismyndigheten, eller om det av annan särskild anledning bör tillåtas att omständigheten eller beviset åberopas.

Betalning av tilläggsavgiften krävs inte för att få överklaga. Bestämmelserna om skyldigheten att betala får anses vara tillräckliga för att säkerställa att avgiften betalas in.

När ett överklagande görs till tingsrätten ska överklagandeskrivelsen ges in till Polismyndigheten. Bestämmelsen om detta och även om tiden inom vilken ett överklagande ska göras är en dubbelreglering i förhållande till förvaltningslagen, men förtydligar vad som gäller och ökar läsbarheten. Polismyndigheten ska pröva om överklagandet kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in i rätt tid ska Polismyndigheten överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten enligt 45 och 46 §§ förvaltningslagen. Bestämmelser om när Polismyndigheten ska eller får ändra sitt beslut finns i 37–39 §§ förvaltningslagen.

Lagen om domstolsärenden (1996:242), ärendelagen, gäller vid överklagande i ärenden om tilläggsavgift. Det innebär att det är Polismyndigheten och inte åklagare som är det allmännas part i domstolen. Enligt 39 § ärendelagen krävs prövningstillstånd för att hovrätten ska pröva tingsrättens beslut.

Bestämmelserna om preklusion begränsar möjligheterna att åberopa nya omständigheter eller ny bevisning vid tingsrätt eller i hovrätt. Preklusionsbestämmelserna syftar till en effektiv handläggning och är utformade efter förebild av 50 kap. 25 § tredje stycket rättegångs-

balken. Detta innebär att även hovrätten kan avvisa omständighet eller bevis som inte har angetts vid Polismyndigheten.

9 §

Hovrättens beslut får inte överklagas av en enskild part. Hovrätten får dock tillåta att beslutet överklagas, om det finns särskilda skäl för en prövning om tillstånd ska ges enligt 54 kap. 10 § första stycket 1 rättegångsbalken.

I normalfallet får en enskild part inte överklaga hovrättens avgörande, men om det finns ett prejudikatsintresse ska hovrätten ändå kunna tillåta att dess beslut överklagas.

10 §

Betalningsuppsmaning enligt 3 § får inte utfärdas senare än ett år efter den dag då överträdelsen skedde.

Om en tilläggsavgift inte betalas efter en betalningsuppsmaning enligt 3 § ska den myndighet regeringen bestämmer begära indrivning av avgiften.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske oavsett om betalningsuppsmaningen har fått laga kraft.

Närmare föreskrifter för verkställigheten av bestämmelserna får meddelas av den myndighet regeringen bestämmer.

Bestämmelser om preskription av det allmännas fordringar finns i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m.

11 §

Tilläggsavgift ska återbetalas om det beslutats att det inte finns något betalningsansvar och beslutet har fått laga kraft.

Om ett beslut om rättelse eller bestridande utfaller till den betalningsskyldiges fördel ska tilläggsavgiften återbetalas. Detsamma gäller om en domstolsprövning utfaller till den betalningsskyldiges fördel och beslutet har fått laga kraft.

12 §

Om det väcks åtal eller utfärdas straffföreläggande för en gärning som inte omfattas av denna lag och ingår i gärningen något som kan föranleda tilläggsavgift, ska tilläggsavgift inte tas ut.

Någon som är skyldig att betala tilläggsavgift kan samtidigt ha gjort sig skyldig till brott, t.ex. trafikbrott. Om det i ett sådant fall väcks åtal eller utfärdas straffföreläggande för den brottsliga gärningen ska någon tilläggsavgift inte tas ut.

13 §

Tilläggsavgiften återbetalas om avgiften redan har betalats när åtal väcks eller straffföreläggande utfärdats i fall som avses i 12 §.

En följd av det som föreskrivs i 12 § är att en redan betald tilläggsavgift måste återbetalas.

14 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillämpningen av denna lag.

Regeringen bemyndigas att bestämma vilka myndigheter som får meddela tillämpningsföreskrifter.

11.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

12 kap.

4 §

Den som olovligen och på annat än väg färdas över tomt eller plantering, eller över någon annan mark som kan skadas av detta, döms för olovligt tagande av färdväg till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen ändras.

Ändringen innebär att brottet tagande av olovlig väg i stället ska rubriceras olovligt tagande av färdväg för att på så vis bättre överensstämma med innebörden av straffstadgandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

6 §

Ringa skadegörelse *eller* åverkan får, om brottet endast kränker enskilds rätt, åtalas av åklagare bara om åtal av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt.

Paragrafen ändras.

Bestämmelsen rör åtalsprövning i fråga om brott i 12 kap. brottsbalken.

Ändringen innebär att åtalsprövningen för brottet tagande av olovlig väg utgår eftersom allmänintresset av att beivra sådan brottslighet får anses ha ökat. Det ska inte längre finnas någon begränsning av åklagarens åtalsrätt rörande sådan brottslighet.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.4.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

2 §

Under indrivningen gäller bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten samt för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i

1. lagen (1972:435) om överlastavgift,
2. lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,
3. vägtrafikskattelagen (2006:227),
4. lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
5. lagen (1994:419) om brottsofferfond,
6. skatteförfarandelagen (2011:1244),
7. lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon,
8. 19 kap. socialförsäkringsbalken,
9. lagen (2004:629) om trängselskatt,

10. lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg, i fråga om avgifter på allmän väg, *eller*

11. lagen (0000:0000) om tilläggsavgift för terrängkörning.

Paragrafen ändras.

Paragrafen ändras på så sätt att ytterligare en punkt tillkommer i fråga om bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön för böter och viten. Paragrafen gäller därmed även för fordringar som påförts enligt bestämmelserna i den föreslagna lagen om tilläggsavgift.

Tilläggsavgift ska tas ut av de som använder allmän skoterled utan att ha betalat den föreslagna skoterledavgiften. En tilläggsavgift ska ses som en infrastrukturavgift som t.ex. en felparkeringsavgift eller trängselskatt. I likhet med andra infrastrukturavgifter ska tilläggsavgiften kunna drivas in. Ett utförligare resonemang finns redovisat i propositionen Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem.²

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.4.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

17 §

Åtalsanmälan behöver inte göras i fråga om

1. brott för vilka svårare straff än böter inte föreskrivs,

2. följande brott i brottsbalken, nämligen ofredande (4 kap. 7 §), ringa stöld (8 kap. 2 §), tillgrepp av fortskaffningsmedel som är ringa (8 kap. 7 §), egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 §), ringa bedrägeri (9 kap. 2 §), ringa utpressning (9 kap. 4 §), ringa förskingring (10 kap. 2 §), olovligt förfogande (10 kap. 4 §), olovligt brukande (10 kap. 7 §), ringa skadegörelse (12 kap. 2 §), *olovligt tagande av färdväg* (12 kap. 4 §), svikande av försvarsplikt (18 kap. 6 §), lydnadsbrott (21 kap. 5 §) och rymning (21 kap. 7 §).

Åtalsanmälan ska dock alltid göras, om

1. brottet riktar sig mot någon utanför den organisation där den miss-tänkte tjänstgör,

² Prop. 2013/14:25 s. 95 ff.

2. målsäganden har förklarat att han eller hon avser att föra talan om enskilt anspråk, eller
3. det finns skäl att anta att påföljden inte kommer att stanna vid böter.

Paragrafen ändras.

Ändringen är en följd av förslaget att ändra rubriceringen av brottet tagande av olovlig väg i 12 kap. 4 § brottsbalken till olovligt tagande av färdväg, se avsnitt 11.3.

11.6 Förslaget till lag om ändring i körkortslagen (1998:488)

3 kap.

15 §

Den som kör ett fordon som avses i 2 kap. 1 § ska ha med sig

1. körkortet, eller
2. om körkortet efter utfärdande ännu inte har lämnats ut och färden äger rum inom två månader från och med den dag då det utfärdades, en handling som styrker förarens identitet.

Körkortet eller identitetshandlingen ska överlämnas för kontroll om en bilinspektör, *en naturvårdsvakt* eller en polisman begär det.

Paragrafen ändras.

För en effektivare tillsyn över terrängkörning krävs utökade befogenheter för naturvårdsvakter. Det får anses vara grundläggande för tillsynen att det kan kontrolleras att den som kör motordrivet fordon i terräng har rätt att göra det.

Den som framför terrängskoter är skyldig att medföra körkort eller förarbevis och att på begäran kunna visa upp det för en bilinspektör eller en polisman. Förslaget innebär att även en naturvårdsvakt ska kunna begära att en sådan handling visas upp. Om ett körkort eller förarbevis inte är medfört har naturvårdsvakten en skyldighet att göra en anmälan om brott enligt vad som föreskrivs i förslaget till terrängkörningslag.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.2 och 8.8.5.

17 §

Bestämmelserna i 2–3 och 9–11 §§, 13 § första stycket 2 och 3 och andra stycket *och* 15 § gäller även traktorkort.

Paragrafen ändras.

För närvarande finns det inte någon föreskriven skyldighet att medföra traktorkort och att kunna visa upp det på begäran. Även om det måste vara fråga om ett ytterst fåtal personer som har rätt att föra terrängskoter på grund av innehav av endast traktorkort bör bestämmelsen ändras för att tillsynen över terrängkörning ska vara effektiv och trovärdig i alla delar.

Paragrafen ändras så att den hänvisar till de skyldigheter och befogenheter som är föreskrivna i 3 kap. 15 § körkortslagen (1998:488).

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.2 och 8.8.5.

11.7 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

2 kap.

1 §

Följande fordon är, om annat inte följer av 2 §, skattepliktiga om de är eller bör vara registrerade i vägtrafikregistret och inte är avställda eller endast tillfälligt registrerade:

1. motorcyklar,
2. personbilar,
3. bussar,
4. lastbilar,
5. traktorer,
6. motorredskap,
7. tunga terrängvagnar,
8. släpvagnar, *och*
9. terrängskotrar.

2 §

Följande fordon, vars ålder, beräknad som skillnaden mellan fordonsåret och innevarande kalenderår, är trettio år eller äldre, är inte skattepliktiga (veteranfordon):

1. motorcyklar, *terrängskotrar*, och
2. bussar, lastbilar och personbilar som inte används i yrkesmässig trafik som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG eller yrkestrafiklagen (2012:210) eller i taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Skattepliktiga enligt denna lag är inte heller

1. personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som beskattas enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt,
2. traktorer, motorredskap eller tunga terrängvagnar som hör till skatteklass II enligt 17 §,
3. släpvagnar som dras av tunga terrängvagnar som hör till skatteklass II eller av motorredskap som hör till skatteklass II eller beskattas enligt 19 §,
4. påhängsvagnar med en skattevikt över 3 ton om de dras uteslutande av bilar som kan drivas med dieselolja eller av traktorer som avses i 16 § 5, och
5. släpvagnar med en skattevikt av högst 750 kilogram.

Motorcyklar och terrängskotrar

6 §

Fordonsskatten för motorcyklar och *terrängskotrar* är 180 kronor för ett skatteår.

Paragraferna 1, 2 och 6 ändras.

Paragraferna ändras så att det fordonsskatteuttag som är föreskrivet för motorcyklar även omfattar *terrängskotrar*. Detta fordonsskatteuttag är nödvändigt för att finansiera förslaget om att det åter ska vara möjligt för kommuner att ansöka om statligt bidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

11.8 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

29 kap.

Tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta

7 a §

Sekretess gäller i ärende om tillstånd för funktionsnedsatta enligt terrängkörningslagen (0000:0000) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen är ny.

Förslaget om tillstånd till terrängkörning för funktionsnedsatta har till delar lagen (1997:736) om färdtjänst som förebild. Uppgifterna i ansökningar om färdtjänst omfattas av bestämmelserna i 29 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen. Bedömningen är att ansökningar om tillstånd för funktionsnedsatta att använda motordrivet fordon i terräng kommer att innehålla samma slags integritetskänsliga uppgifter om sökandena som finns i ansökningar om färdtjänst. Det ska därför införas en motsvarande bestämmelse som gäller ansökningar om tillstånd till funktionsnedsattas terrängkörning.

I likhet med 29 kap. 6 § ska bestämmelsen utformas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. att det finns en presumtion för sekretess. Enligt den struktur som finns i lagen införs en ny rubrik närmast före den nya paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.7.3.

14 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 5 a, 6 och 7 a §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen ändras.

Ändringen är en följd av att en ny paragraf införs. Ändringen innebär att den tystnadsplikt som följer av den nya paragrafen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

11.9 Förslaget till terrängkörningsförordning

1 §

Begrepp i terrängkörningslagen gäller även i terrängkörningsförordningen. Vidare gäller begrepp som är definierade i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner även i terrängkörningsförordningen.

2 §

Paragrafen motsvarar 15 § i nuvarande terrängkörningsförordning i fråga om föreskrifter för område. Kommunen ska ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig innan den meddelar föreskrifter. När det gäller inrättande av allmän skoterled eller att dra in en sådan led motsvarar paragrafen 10 § andra stycket i nuvarande terrängkörningsförordning.

Kommunen får bara meddela föreskrifter och besluta om allmän skoterled inom sådan del av kommunen som inte utgör regleringsområde.

Fastighetsägarens och i förekommande fall annan särskild rättighetshavares medgivande krävs för att en allmän skoterled ska få inrättas. Det finns inte något föreskrivet formkrav för ett sådant medgivande, men det får anses ligga i sakens natur att det upprättas ett skriftligt avtal.

Det får förutsättas att fastighetsägaren, eller i förekommande fall annan särskild rättighetshavare, underrättas särskilt om beslut om föreskrifter eller allmän skoterled med upplysningar om tid och sätt för överklagande.

3 §

Paragrafen motsvarar 16 § i nuvarande terrängkörningsförordning i fråga om område utanför regleringsområde och som omfattar mer än en kommun. Länsstyrelsen ska ge berörda kommuner tillfälle att yttra sig. När det gäller inrättande av allmän skoterled eller att dra in en sådan led motsvarar paragrafen 10 § andra stycket i nuvarande terrängkörningsförordning.

Fastighetsägarens och i förekommande fall annan särskild rättighetshavares medgivande krävs för att en allmän skoterled ska få inrättas. Det finns inte något föreskrivet formkrav för ett sådant medgivande, men det får anses ligga i sakens natur att det upprättas ett skriftligt avtal.

Andra stycket saknar motsvarighet i den nuvarande terrängkörningslagstiftningen. Det finns områden som behöver skyddas särskilt i fråga om skador eller störningar från användning av motordrivna fordon. Detta gäller exempelvis våtmarker, men även områden som inrymmer föryngringar för känslig fauna, t.ex. fjällräv, kan komma i fråga. Bemyndigandet ges till länsstyrelsen då det kan antas att områden av aktuellt slag kan ligga i kommuner som inte själva besitter resurser för att kunna avgöra ett visst områdes känslighet från naturvårdssynpunkt.

Det får förutsättas att fastighetsägaren, eller i förekommande fall annan särskild rättighetshavare, underrättas särskilt om beslut om föreskrifter eller allmän skoterled med upplysningar om tid och sätt för överklagande.

4 §

Paragrafen motsvarar 12 § första stycket i nuvarande terrängkörningsförordning. Länsstyrelsen får besluta om undantag om det finns särskilda skäl.

Länsstyrelsen får besluta om allmän skoterled inom ett regleringsområde.

Naturvårdsverket ska underrättas om länsstyrelsens beslut, vilket beror på verkets rätt att överklaga.

5 §

En kommun får meddela undantag från sådana föreskrifter som kommunen har meddelat, men först efter att ha gett länsstyrelsen tillfälle att yttra sig.

Naturvårdsverket ska underrättas om kommunens beslut, vilket beror på verkets rätt att överklaga.

6 §

Paragrafen motsvarar 13 § i nuvarande terrängkörningsförfordning, med den skillnaden att skyldigheten att visa upp beslut om undantag gäller överallt där undantag har medgetts och inte endast inom regleringsområde.

Straffrättsligt ansvar enligt 28 § förslaget till terrängkörningslag kan inte komma i fråga för en underlåtenhet att omedelbart visa upp beslutet eftersom skyldigheten att visa att undantag medgetts ska kunna fullgöras i efterhand.

7–8 §§

Paragraferna motsvarar 6 § i nuvarande terrängkörningsförfordning. De nuvarande 16 regleringsområdena i fjällområdet behålls. En närmare beskrivning av regleringsområdenas avgränsning och föreskrifter för områdena finns tillgängliga hos länsstyrelsen.

I regleringsområdena behålls samma klassificering som i dag, dvs. A–C. Klassificering A utgör den högsta eller strängaste nivån och utgörs av områden utan allmänna skoterleder och med mycket starka begränsningar för körning med terrängskoter. Klassificering B utgörs av områden med få allmänna skoterleder och med starka begränsningar för körning med terrängskoter. Slutligen utgör klassificering C områden som kan inrymma flera allmänna skoterleder och med begränsningar för körning med terrängskoter.

Inom ett regleringsområde kan det finnas områden med olika klassificeringar.

9 §

Paragrafen motsvarar 12 § i nuvarande terrängkörningsförordning, men gäller bara för undantag inom regleringsområde. Länsstyrelsen får medge undantag inom A-klassificerat regleringsområde endast om det finns synnerliga skäl.

10 §

Naturvårdsverket ska underrättas om länsstyrelsens beslut enligt 9 §, vilket beror på verkets rätt att överklaga.

11 §

Paragrafen är en upplysning om att anmälan för ett s.k. 12:6-samråd (12 kap. 6 § miljöbalken) ska göras i vissa fall enligt 7 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd innan en allmän eller annan (enskild) skoterled eller annan anläggning för skotertrafik beslutas eller utförs.

12 §

Paragrafen motsvarar 8 § andra stycket i nuvarande terrängkörningsförordning, men gäller nu inte bara allmänna skoterleder, utan även andra skoterleder (enskilda skoterleder). Alla skoterleder ska således ges ett sådant läge och utförande att körning på leden kan ske på ett säkert och i övrigt tillfredsställande sätt med hänsyn till såväl omgivningen som de som färdas på leden.

13 §

Paragrafen motsvarar 9 § i nuvarande terrängkörningsförordning.

14 §

Första stycket motsvarar i sak 14 § i nuvarande terrängkörningsförfordning. Inom ett regleringsområde är det länsstyrelsen som får besluta om allmän skoterled. Innan länsstyrelsen fattar ett sådant beslut ska samråd ske med Naturvårdsverket.

Inom områden utanför regleringsområde får länsstyrelsen eller kommunen besluta att en skoterled ska vara allmän skoterled eller att en sådan led ska dras in.

Naturvårdsverket ska underrättas om ett beslut om allmän skoterled eller om en kommuns beslut om friåkningsområde. Detta beror på verkets rätt att överklaga.

15 §

Paragrafens första till tredje stycke motsvarar i allt väsentligt 11 § i nuvarande terrängkörningsförfordning, med tillägget för friåkningsområde. Det kan framhållas att första och andra stycket även gäller enskild skoterled.

Fjärde stycket har sin förebild i 21 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd. Kommunen får överlåta till en annan juridisk person eller fastighetsägare som har förutsättningar att ha ansvar för driften av en allmän skoterled eller ett friåkningsområde. Kommunen får återkalla en överlåtelse som kommunen har meddelat.

16 §

Ett friåkningsområde får märkas ut till sina gränser. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet att märka ut friåkningsområden. Förutsättningarna för att märka ut gränser kan skifta beroende på områdets karaktär och beskaffenhet varför det är olämpligt att föreskriva en tvingande bestämmelse om att märka ut ett friåkningsområdes gränser.

17–19 §§

Avgiften för att få köra på allmän skoterled är 300 kronor. Avgiften ska betalas in på ett konto som förvaltas av Kammarkollegiet och ska bilda en fond. Detta har sin förebild i det statliga jaktkortet (där avgiften kallas viltvårdsavgift).

20 §

En kommun eller den som driften av en allmän skoterled har överlåtit till får hos Naturvårdsverket ansöka om bidrag ur skoterledfonden till underhåll av allmän skoterled eller friåkningsområde.

Bidrag till underhåll kan utgå till såväl allmänna skoterleder som andra (enskilda) skoterleder.

Naturvårdsverket får efter att ha samrått med Kammarkollegiet föreskriva om från vilken tidpunkt ansökningar får göras om bidrag ur skoterledfonden. Föreskrifter får även meddelas om årlig ansökningsperiod, ansökans innehåll samt redovisning av hur utbetalda bidrag har använts.

Enligt paragrafens sista stycke får Naturvårdsverket besluta om annan användning av skoterledfondens medel än underhåll av skoterled, om det finns särskilda skäl. Detta stadgande är avsett för de fall det kan anses finnas grund för skadeersättning. Det kan t.ex. gälla om en ägare av jordbruks- eller skogsbruksmark eller en renskötare har vållats en ekonomisk förlust orsakad av terrängkörning och inte kan få ersättning från annat håll. I avsnitt 8.13 föreslås att Naturvårdsverket och Kammarkollegiet tillsammans får i uppdrag att utreda om det finns behov av en reglering som ger möjlighet till ekonomisk kompensation ur skoterledfonden för skador orsakade av terrängkörning och, om ett sådant behov kan identifieras, föreslå en modell och kriterier för att sådan ersättning ska utgå.

21–22 §§

Naturvårdsverket ska tillhandahålla bevis över betald skoterledavgift. Beviset kallas skoterkort och kan utfärdas i samma form som det statliga jaktkortet, vilket bl.a. utfärdas i PDF-format. Det kan skrivas ut eller sparas på exempelvis en s.k. smart mobiltelefon.

23–25 §

Naturvårdsverket ska upprätta ett skoterkortsregister. Syftet med registret är att det ska utgöra en förteckning över vilka som har betalat skoterledavgift. Registret får användas för att underlätta utsändning av information från statliga myndigheter till de som har betalat skoterledavgift.

26 §

Paragrafen motsvarar 17 § i nuvarande terrängkörningsförordning.

En naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen (0000:0000) förordnas av länsstyrelsen i det län där naturvårdsvakten har sitt hemvist.

Polismyndigheten får, efter samråd med Naturvårdsverket, meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av naturvårdsvakter och om deras utrustning.

27–29 §§

Naturvårdsverket är central tillsynsmyndighet och ska utöva tillsynsvägledning gentemot länsstyrelser och kommuner.

Länsstyrelsen har dubbla roller och ska dels utöva operativ tillsyn med naturvårdsvakter i de statliga regleringsområdena, dels ge tillsynsvägledning till kommunerna i länet.

En kommun utövar operativ tillsyn över terrängkörning i kommunen. Det kan ske genom egen anställd personal som förordnats till naturvårdsvakter. Kommunal tillsyn kan även ske genom anlitan- de av frivilliga, t.ex. funktionärer i den lokala skoterklubben. Dessa kan tillsammans med kommunen ansöka hos länsstyrelsen om att förordnas till naturvårdsvakter.

I tillsyn får det även anses ingå att genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att lagens syfte ska kunna uppnås.

30–33 §§

Transportstyrelsen prövar ansökningar om tillstånd för funktionsnedsatta att använda motordrivet fordon i barmarksterräng för att kunna jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv.

Ett tillstånd för funktionsnedsatta är förenat med en rad förbehåll enligt terrängkörningslagens 24 och 25 §§. (Se även kommentaren till dessa paragrafer.)

Transportstyrelsen fastställer ansökningsblankett för ansökan, dvs. en fråga om format och en ansökans innehåll.

Transportstyrelsen ska utfärda ett bevis för den som har beviljats tillstånd till terrängkörning. Eftersom det inte finns något krav på att vara folkbokförd i Sverige räcker det för den som inte är folkbokförd här i landet att födelsedatumet anges. För den tillståndshavare som behöver ledsagare ska det på tillståndsbeviset anges att tillståndet även gäller ledsagare.

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om ansökningsavgift. En sådan avgift får inte sättas så högt att den avhåller de som skulle kunna beviljas tillstånd från att söka. I allmänmotiveringen förordas en avgift i nivå med den som tas ut för ansökan om taxiförarlegitimation, för närvarande 1 200 kronor.

34 §

Paragrafen motsvaras närmast av 19 § i nuvarande terrängkörningsförordning. Den är en upplysning om att trafikregler för terräng finns i trafikförordningen (1998:1276) eller meddelas med stöd av den förordningen.

Varken förslaget till terrängkörningslag eller terrängkörningsförordning innehåller bestämmelser eller bemyndiganden om reglering av terrängtrafiken. Detta innebär en renodling av terrängkörningslagstiftningen till att vara ett regelverk främst om markanvändning.

35 §

Paragrafen motsvarar 21 a § i den nuvarande terrängkörningsförordningen. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om utmärkning av sådana förhållanden som rör den som färdas i terräng, vilka inte kan märkas ut med vägmärke.

36 §

Paragrafen motsvarar 21 § i nuvarande terrängkörningsförordning. Naturvårdsverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av terrängkörningslagen.

37–38 §§

Naturvårdsverket får överklaga beslut om undantag (dispenser) från terrängkörningslagen och beslut om allmänna skoterleder för att ta till vara allmänna intressen. Det får förutsättas att verket nogt redogör för vilket allmänt intresse som ska tas till vara.

39 §

I terrängkörningslagen finns ytterligare bestämmelser om överklagande.

11.10 Förslaget till förordning om tilläggsavgift för terrängkörning

1 §

En tilläggsavgift på 1 000 kronor är något mer än tre gånger skoterledavgiften. Beloppets storlek beror på tilläggsavgiftens syfte, nämligen att få de som använder allmän skoterled att betala skoterledavgiften, eftersom det annars blir klart dyrare att inte göra det. Nivån bedöms vara en balanserad avvägning i förhållande till skoterledavgiftens storlek och den handlingsdirigering som avses med tilläggsavgiften.

2 §

Den naturvårdsvakt eller polisman som har meddelat en betalningsuppmaning ska underrätta Kammarkollegiet om att en betalningsuppmaning har utfärdats. Anledningen är att Kammarkollegiet ska bevaka att betalningen kommer in i rätt tid. Om betalningen inte kommer in i rätt tid ska en betalningspåminnelse gå ut. Påminnelsen ska inte innehålla någon sanktion, utan endast upplysa om att en underlåtenhet att betala i rätt tid kommer att föranleda ett föreläggande om att betala en förhöjd avgift.

3 §

Om en tilläggsavgift inte betalas in i rätt tid efter påminnelse ska Kammarkollegiet meddela den betalningsskyldige ett föreläggande om betalningsuppmaning. En sådant föreläggande innebär samtidigt att tilläggsavgiften höjs med 500 kronor.

4 §

Kammarkollegiet bemyndigas att i samråd med Naturvårdsverket och Polismyndigheten meddela närmare föreskrifter om formerna för hur tilläggsavgiften ska tas ut. Se även kommentaren till 3 § förslaget till lag om tilläggsavgift för terrängkörning.

5 §

Polismyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter om rättelse och bestridande enligt 6 och 7 §§ förslaget till lag om tilläggsavgift för terrängkörning. Sådana föreskrifter och allmänna råd finns i fråga om lagen (1976:206) om felparkeringsavgift (RPSFS 2000:44, FAP 695-1).

6 §

Skatteverket bemyndigas att meddela föreskrifter i fråga om 10 § förslaget till lag om tilläggsavgift för terrängkörning. Bemyndigandet har sin motsvarighet till bemyndigandet för Skatteverket att meddela föreskrifter i fråga om 13 § lagen om felparkeringsavgift.

7 §

Skriftliga berättelser kan begäras in av någon som kan lämna uppgifter av betydelse när en tilläggsavgift har bestridits. Även muntliga uppgifter kan lämnas. Om någon ska höras muntligen bör det ske på enklast möjliga sätt. Telefonförhör bör vara den mest anlitade metoden. Det får avgöras från fall till fall i vilken form uppgifterna ska antecknas, dvs. om inspelning ska ske eller om det räcker att uppgifterna antecknas skriftligen.

8 §

Kammarkollegiet har ansvar för att indrivning sker om en förhöjd tilläggsavgift inte betalas in i rätt tid. Bestämmelserna i 4–9 §§ indrivningsförfordningen (1993:1229) gäller för förfarandet.

Kronofogdemyndigheten ska redovisa indrivna tilläggsavgifter till Kammarkollegiet. Indrivna tilläggsavgifter ska läggas till skoterledfonden.

9 §

Kammarkollegiet har ansvaret för att återbetala inbetalda tilläggsavgifter när grunden för avgiftsuttaget har upphört.

10 §

Polismyndigheten eller en allmän domstol har skyldighet att underrätta Kammarkollegiet om avgöranden där betalningsansvaret för en uttagen tilläggsavgift har upphört. När det gäller tingsrätter gäller underrättelseskyldigheten dock bara avgöranden som har fått laga kraft.

**11.11 Förslaget till förordning om ändring
i jaktförordningen (1987:905)***22 §*

Paragrafen ändras och är en följd av förslaget till terrängkörningslag.

**11.12 Förslaget till förordning om ändring
i indrivningsförordningen (1993:1229)***15 §*

Paragrafen ändras och är en följd av förslaget till lag om tilläggsavgift för terrängkörning.

**11.13 Förslaget till förordning om ändring
i vägtrafikförordningen (1995:137) för den
kommunala organisationen för räddningstjänst
under utbildning och höjd beredskap***3 och 6 §§*

Paragraferna ändras som en följd av förslaget till terrängkörningslag och terrängkörningsförordning.

11.14 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1997:716) om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.

3 §

Paragrafen ändras.

Ändringen innebär att paragrafens andra stycke utgår. Därigenom upphör den tidsbegränsning som gällt sedan den 31 augusti 2001. På så sätt blir det åter möjligt för kommuner att ansöka om statsbidrag till anläggande av allmän skoterled m.m.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

11.15 Förslaget till förordning om ändring i körkortsförordningen (1998:980)

1 kap.

4 §

Paragrafen upphör att gälla.

Det saknas sakliga skäl för att ha en hänvisning till terrängkörningslagstiftningen. Bestämmelsen är av rent upplysande karaktär, men saknar sammanhang och bör därför utgå.

11.16 Förslaget till förordning om ändring i trafikförordningen (1998:1276)

1 kap.

1 §

Paragrafen ändras.

Bestämmelsen är av rent upplysande karaktär. Det görs en smärre redaktionell förändring jämfört med nuvarande lydelse.

2 kap.

1 §

Paragrafen ändras.

Den sakliga ändringen består i att ”annans” i fjärde stycket utgår. Bestämmelsen för terrängtrafikanter om att anpassa sin färdväg och hastighet samt sitt färd sätt så att människor och djur inte störs i onödan och så att skada på mark eller växtlighet undviks blir med ändringen gällande för all mark, dvs. även egen mark. Det finns ett allmänt intresse av att mark inte skadas. När det gäller skyddsvärda naturvärden är det ju utan betydelse på vems mark ett fordon framförs.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.2.

3 §

Paragrafen ändras.

Ändringen utgörs av att naturvårdsvakter enligt terrängkörningslagen läggs till i uppräkningslistan över vilka som får ge anvisningar för trafiken, utöver polismän. En naturvårdsvakt får därmed befogenhet att stoppa den som framför t.ex. en snöskoter.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.4 och 8.8.5.

10 kap.

1 §

Paragrafen ändras.

För att komma bort från otydligheten om beteckningen färdled även avser allmän skoterled läggs den beteckningen till i paragrafen. Kommunen får på så sätt ett tydligt mandat att meddela lokala trafikföreskrifter för en allmän skoterled utanför ett statligt regleringsområde.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

3 §

Paragrafen ändras.

Ändringen innebär att länsstyrelsen får rätt att besluta om lokala trafikföreskrifter inom ett regleringsområde och att det tydliggörs att det är kommunen som beslutar om lokala trafikföreskrifter i terräng utanför ett regleringsområde enligt terrängkörningslagen. Länsstyrelsen kan därigenom besluta om t.ex. hastighetsbegränsning på en allmän skoterled.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.7.

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

2 §

Paragrafen ändras.

Två nya beteckningar, allmän skoterled och snötäckt mark, införs och definieras i paragrafen. Terräng får en avgränsad definition jämfört med den nuvarande definitionen.

Allmän skoterled får en definition som stämmer överens med vad vägmärke D9 står för, dvs. påbjuden led för terrängmotorfordon och terrängsläp. Begränsningar beträffande vilka fordon som får framföras på leden, t.ex. i fråga om fordonsvikt, får meddelas genom lokala trafikföreskrifter. En terrängskoter får ju inte väga mer än 450 kilogram.

Snötäckt mark får en definition som tydliggör gränsen mellan när det är tillåten körning på snötäckt mark och otillåten körning på barmark. Definitionen överensstämmer med tidigare förarbetsuttalanden.³

Begreppet terräng får en avgränsning jämfört med den mycket vida definition som gäller i dag. Det blir tydligare vad som avses eftersom även isbelagt vattenområde inkluderas genom den ändrade definitionen. Öppet vattenområde omfattas inte av terrängbegreppet.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.4.4, 8.4.5 och 8.6.7.

³ Se t.ex. prop. 1975/76:67 s. 11 och 35.

11.18 Förslag till förordning om ändring i vägmärkesförordningen (2007:90)

1 kap.

6, 9 och 11 §§

Paragraferna ändras som en följd av förslaget till terrängkörningslag och terrängkörningsförordning.

7 kap.

1 §

Paragrafen ändras.

Ändringen är en följd av att 2 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276) ändras. En naturvårdsvakt enligt terrängkörningslagen får rätt att ge anvisningar för trafiken.

11.19 Förslag till förordning om ändring i militärtrafikförordningen (2009:212)

2 kap.

1 och 9 §§

Paragraferna ändras som en följd av förslaget till terrängkörningslag och terrängkörningsförordning.

11.20 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)

2 kap.

3 §

Paragrafen ändras.

I dag tas det ut en vägtrafikregisteravgift endast i samband med registreringen av en terrängskoter. Därefter tas det inte ut någon sådan avgift då fordonet inte är belagt med fordonsskatt.

Eftersom det föreslås att fordonsskatt ska tas ut för terrängskotrar bör paragrafen ändras så att det även tas ut en årlig vägtrafikregisteravgift för dessa fordon.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.6.5.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Anna Eriksson

Undertecknad har deltagit i den aktuella utredningen i rollen som expert och talesperson för SNOFED (Sveriges Snöskoterägares Riksorganisation).

Att tillskapa en ny, modern och hållbar terrängkörningslag är ingen lätt uppgift, inte minst på grund av att det finns så vitt skilda intressen som på bästa sätt skall tillgodoses. SNOFED:s inställning och ledstjärna till skoteråkningen, har sedan lång tid tillbaka alltid varit ”Frihet under ansvar”. Vi har alltid trott på människors vilja och förmåga att göra rätt och att mycket går att lösa med bland annat rätt information och utbildning. När det gäller utbildning så innefattar det även en utveckling avseende dagens förarbevisutbildning och innehållet i denna.

Att ta sig an de möjligheter och i vissa fall problembilder som idag finns görs sig enligt oss bäst genom ett mer nytänkande och flexibelt tillvägagångssätt, istället för ökade restriktioner och fler regleringsområden som den allenarådande vägen till framgång. Det är av största vikt att den nya terrängkörningslagen får en bred acceptans och förståelse. Det skall vara tydligt och enkelt att göra rätt. Det kanske är så att vissa regleringsområden inte behöver vara stängda över tid? Möjligheten att villkora och öppna upp idag helt stängda regleringsområden under vissa perioder kan vara en betydligt bättre väg att gå för att exempelvis tillgodose det rörliga friluftslivets intressen och minska eventuella störningar. En sådan lösning skulle även vara till gagn för att skapa väl fungerande friåkningsområden. Lokala lösningar som exempelvis Frostvikenprojektet kan också vara en framkomlig väg till en bibehållen kvalitet och hållbar skoteråkning där man ser till allas bästa och det lokala tillväxtperspektivet.

När vi gick med i arbetet inom expertgruppen så hade vi högt ställda förväntningar på att all terrängkörning som sker skulle be-lysas, alldeles oavsett om det är frågan om tillåten eller otillåten sådan. En reflektion från vår sida är att alldeles för lite tid har ägnats åt barmarkskörning med olika fordonstyper. Att nöjes- och rekreativ körning på barmark är förbjudet innebär inte att sådan körning inte sker. Barmarkskörning med fyrhjulingar, crossmotorcyklar och terränggående bilar skadar vegetation och underlag på ett mycket påtagligt sätt, inte minst i våt- och myrmarker, med spår som kan finnas kvar i generationer. Sådana skador kan inte orsakas av snöskoterkörning när den sker enligt dagens terrängkörningsregler. Fordonet snöskoter har allt för ofta skyllts för att vara upphovet till skador som i själva verket har orsakats av barmarkskörning med andra fordonstyper eller rent utav av icke motoriserad verksamhet. Vi hade en förhoppning om att arbetet med denna utredning skulle innebära ett kunskapslyft kring vilka typer av skador som orsakas av respektive fordon eller aktivitet och att flera skulle komma till insikt att snöskoterkörning inte påverkar underlaget i normalfallet.

I det förslagna betänkandet så finns det många delar som alla tillsammans kommer att bidra till en mer hållbar och i högre utsträckning en terrängkörning med bättre regelefterlevnad på sikt. Vi skulle dock vilja lyfta fram några farhågor samt vilka konsekvenser dessa kan få om vi inte tar dessa ett steg längre. Vi är väl medvetna om att det kan föreligga juridik och för oss osynliga hinder som inte alltid är lätta att förstå för att nå våra föreslagna åtgärder.

Vi anser också att skoterfrågan generellt sett ser så olika ut runt om i landet, med olika möjligheter och problembilder, för att stöpas i en och samma form. Skoterfrågorna löser man bäst utifrån det lokala perspektivet. Vi ser därför mycket positivt på att kommunerna skall få en bättre och tydligare roll i att styra över skoterfrågorna lokalt.

Om finansiering avseende anläggande och underhåll av snöskoterleder

Vi har alltid förespråkat och drivit frågan om att alla skoteråkare måste vara med och finansiera infrastrukturen för det svenska skoterledsnätet. Att fortsatt finansiera detta enbart på ideell basis är ett stadie och modell som vi sedan länge har passerat och som i

längden inte är en hållbar väg att fortsätta på. För att kunna utveckla lederna till en nationell standard med säkra och välskyltade leder med ökad regelefterlevnad krävs det en långsiktig och stabil intäktskälla i form av ett statligt skoterledskort, där alla svenska skoteråkare så väl som utländska skoterturister skall vara betalnings-skyldiga. Vi är därför särskilt glada och ser mycket positivt på att detta kom med och att man beaktade det i denna utredning.

Eftersom kravet för ett statligt skoterledskort endast föreslås gälla vid färd på allmänna leder vilket uppskattningsvis avser omkring ca 20 % av det totala skoterledsnätet i landet så är vi ganska övertygade om att betalningsviljan kommer att vara betydligt lägre än vad utredningen bedömt. Vi föreslår därför att ett nationellt skoterledskort blir obligatoriskt för alla som kör snöskoter, vare sig man kör på allmänna-, enskilda- eller utanför lederna. Om detta ur ett juridiskt perspektiv ej gör sig möjligt idag så måste man helt enkelt se över juridiken. Det är av största vikt att den allmänna skoterledsfonden tar in de beräknade nivåerna, om inte så kommer det fortsatt inte att finnas några medel att söka, på så sätt faller således förslaget om att skoterledskortet enbart skall omfatta färd på allmänna leder. 20 % kan inte finansiera 100 %. Utöver detta så stryker man även kranen från den oorganiserade skoterturismen från bland annat Norge och Finland. Denna grupp behöver också upplysas, utbildas om vilka lagar och regler som gäller skoteråkningen i Sverige. Dessa insatser måste naturligtvis ske i samarbete med våra grannländer men kommer ändå att kosta betydande summor i slutändan. Till detta kommer även ökade kostnader genom den ökade tillsyn som föreslås, vilken vi för övrigt ställer oss bakom till 100 % som en mycket viktig och betydande del i det totala hållbarhetsperspektivet.

En väl utformad och avgiftsfinansierad intäkt har enligt oss både bättre effekt och större symbolvärde än en skatt som tillfaller de allmänna statsfinanserna.

Vi vill avslutningsvis tacka för att vi fick möjligheten att vara delaktiga i och dela med oss av våra tankar och idéer gällande skoterperspektivet och det motoriserade friluftslivet i denna utredning.

Särskilt yttrande av experten Nils Hallberg

Undertecknad arbetar vid Naturvårdsverket och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert.

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 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 Ortsbor 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

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 klargjorts 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 formuleras 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 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.

Vidare krävs att det för de areella näringarna skogsbruk samt renskötsel, inom ramen för respektive tillämplig sektorslagstiftning eller annars, införs bestämmelser 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.

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.

Särskilt yttrande av experten Per Henningsson

Jag delar inte utredningens uppfattning att tillsynen över terrängkörningen utanför de statliga regleringsområdena bör bli en kommunal uppgift.

Enligt direktiven ska det utredas hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas och vem som ska bedriva den. Utredningen föreslår att tillsynen utanför de statliga regleringsområdena ska utföras av kommunalt anställda naturvårdsvakter och menar att ett sådant kommunalt tillsynsansvar kommer innebära en effektiv tillsyn. Utredningen presenterar dock inte några egentliga skäl för eller något underlag som stödjer förslaget.

Jag menar att det saknas skäl att införa en kommunal tillsyn. De föreslagna tillsynsuppgifterna som ska riktas direkt mot alla som använder motordrivet fordon i terräng, kopplar inte till andra kommunala uppgifter och skiljer sig från annan kommunal tillsyn som regelmässigt riktar sig mot i förväg identifierade verksamhetsutövare. Det är därför svårt att se några effektivitetsvinster eller samordningsvinster med annan kommunal verksamhet.

Därutöver kommer tillsynsuppdraget ofta omfatta mycket stora ytor i gleset befolkade områden där resurserna som kan avsättas är särskilt begränsade. Samtidigt torde de arbetsuppgifter som utredningen föreslår ska utföras av kommunala naturvårdsvakter regelmässigt vara att betrakta som riskfyllt arbete. Den som arbetar ensam och har ett riskfyllt arbete ska alltid ha möjlighet att kontakta andra personer så att hon eller han kan få hjälp. Går det inte att snabbt få hjälp får ensamarbete inte utföras. Någon lösning på denna ekvation presenteras inte av utredningen. Utredningen har över huvud taget inte analyserat huruvida det i detta sammanhang är lämpligt att överlåta den föreslagna typen av polisiära befogenheter som bl.a. innefattar rätt till våldsanvändning, på kommunala tjänstepersoner.

Jag menar även att det saknas underlag som talar för att en kommunal tillsyn skulle bli effektiv. Utredningen har visserligen inte fördjupat sig i vad som avses med en effektiv tillsyn men jag utgår från att syftet med själva lagstiftningen, att åstadkomma en hållbar terrängkörning, måste utgöra utgångspunkten för denna bedömning. Utredningens förslag om tillsyn fokuserar i stor utsträckning på kontrollen av att den föreslagna ledavgiften betalats.

I konsekvensanalysen anges bl.a. att befogenheten att påföra en tilläggsavgift när någon kör terrängskoter på allmän skoterled utan att ha betalat den skoterledavgift som föreslås blir ett av de viktigaste instrumenten i en effektivare tillsyn. Jag delar inte denna uppfattning. Varken ledavgiften eller möjligheten att påföra tilläggsavgiften bidrar i någon väsentlig utsträckning till en hållbar terrängkörning. Något förslag som löser den uppenbara utmaningen att bedriva effektiv tillsyn över enskildas olagliga körning utanför leder och på barmark presenteras inte.

De exempel på effektiva tillsynsåtgärder som utredningen lyfter fram, talar snarast för ett utvidgat statligt tillsynsansvar, t.ex. genom de statligt anställda naturvårdsvakterna. Bland de effektiva åtgärderna framhålls, att kraftsamla tillsynsresurserna med polisens resurser till platser och områden där problem finns, att använda utvecklade metoder för tillvägagångssätt och resursanvändning, att dokumentera och sprida framgångsrika metoder t.ex. i form av handledningar samt att lämna information och råd till allmänheten om regelverket.

Särskilt yttrande av experten Johan Lindberg

Undertecknad har deltagit i den aktuella utredningen som tillförordnad expert och representant för Länsstyrelserna.

Utredningen syftar till att åstadkomma en hållbar terrängkörning, det vill säga en lagstiftning som tar hänsyn till såväl social som miljömässig och ekonomisk hållbarhet. Det är en utmaning och mycket svårt att skapa en nationell modell och en nationell lagstiftning som på ett bra sätt beaktar de olika förutsättningar som finns i Sverige. Lagstiftningen måste därför i flera frågor ge ett kraftfullt stöd för ett vidare arbete på lokal och regional nivå, utifrån de faktiska förutsättningarna.

Utredningen är gedigen och ger flera goda förslag som stärker förutsättningarna att kunna göra snöskoteråkningen mer hållbar. Utredningens resultat kan dock inte anses nå ända fram till syftet, vare sig för terrängkörning på snötäckt mark eller på barmark. Ett fortsatt utredningsarbete bedöms därför vara nödvändigt.

Utvecklingspunkter

- Utredningen saknar en tydlig definition av hållbar terrängkörning, samt uppföljningsbara målsättningar som visar om utvecklingen går åt rätt håll. En tydlig definition och målsättning krävs för det fortsatta arbetet på lokal och regional nivå, samt kan bidra till den allmänna acceptansen för lagstiftningen. Det krävs även för att uppnå en förändring genom de utredningsförslag som föreslås, bl.a. inom avsnitt 8.14.
- Det finns brister i den modell som skapas genom utredningen. Olika organisationers och myndigheters ansvar för att nå en hållbar terrängkörning måste vara tydliga och det måste säkerställas att det finns resurser för att genomföra arbetet.

Det saknas bland annat nödvändiga förslag på finansieringslösningar för att frågorna fullt ut ska kunna hanteras på lokal/kommunal nivå. De flesta glesbygdskommuner kan antas sakna budget och personal för att kunna hantera en terrängkörningsreglering på egen hand.

- I syfte att förstärka den operativa tillsynen måste framför allt polisens roll och ansvar förtydligas, och finansiella möjligheter för verksamheten säkras. Det är positivt att naturbevakares befogenheter utvidgas till att också omfatta icke statliga områden, men det är inte tillräckligt för att åstadkomma en fullgod operativ tillsyn.
- För de areella näringarna skogsbruk samt renskötsel krävs, inom ramen för respektive tillämplig sektorslagstiftning eller annars, införande av bestämmelser 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 också för den allmänna acceptansen för lagstiftningen i stort.

Särskilda invändningar mot innehåll

- Den rättsliga genomgången är gedigen och det konstateras att terrängkörning (även snöskoterkörning) inte kan anses ingå i allemansrätten av idag. Utredningen drar därför slutsatsen i att det krävs ett medgivande från fastighetsägare m.fl. och föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram en vägledning i frågan. Det är inte möjligt att ansluta sig till utredningens slutsats eller utredningens vägledningsförslag.

För snöskoterkörningen, som är en utbredd företeelse i norra Sverige, skulle utredningens slutsatser få mycket stora konsekvenser. Det skulle i stor utsträckning omöjliggöra snöskoteråkning i stora delar av norra Sverige och inte heller vinna acceptans hos allmänheten. Därtill skulle förutsättningarna att hålla ett sammanhängande skoterledssystem kraftigt försvåras.

Bedömningen är att förslaget i denna del inte är genomarbetat och därmed kontraproduktivt till att uppnå en accepterad lagstiftning för en hållbar snöskoterkörning. Det saknar garantier för att den sociala dimensionen i hållbarhetsbegreppet tillgodoses.

- Lagstiftningsförslaget avseende tillstånd för funktionsnedsatta kommer att medföra ökade skador till följd av terrängkörning på barmark. För sådan körning beviljas idag dispenser, där särskilt känsliga områden kan pekas ut och undantas från barmarkskörning. I föreslagen lagstiftningen tas det endast hänsyn till det medicinska skälet.

Bedömningen är att syftet med bestämmelsen skulle kunna tillgodoses samtidigt som skadorna på miljön begränsades om tillståndsprövningen eller dispensprövningen också tar hänsyn till när och var körningen planeras. Det är därför inte möjligt att ansluta sig till detta förslag.

I ett vidare perspektiv har också frågan om hur barmarkskörningen utförs med stöd av undantagen och den hänsyn som ska visas en direkt koppling till allmänhetens acceptans för det generella barmarksförbudet.

Särskilt yttrande av experten Jonas Malmstig

Inledning

Utredningen om en modern lagstiftning (M 2018:05) för en hållbar terrängkörning har regeringens uppdrag att se över lagstiftningen för terrängkörning och lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Utredaren ska därutöver bland annat utreda och överväga den straffrättsliga regleringen vid otillåten terrängkörning och vid behov föreslå ändringar i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig reglering. Det framgår däremot inte av direktiven att utredningen i detta eller något annat hänseende också ska innefatta annan användning av terrängen än själva körningen.

I direktiven nämns också att terrängkörning regleras i flera olika regelverk och att det kan vara svårt för den enskilde att skapa sig en överblick av vad som gäller för motordrivna fordon i terräng. Som exempel nämns att gränsdragningen mellan lokala trafikföreskrifter beslutade med stöd av trafikförordningen (1998:1276) och regleringsområden beslutade med stöd av lagstiftningen om terrängkörning bör tydliggöras.

Utredningens förslag om förbud mot användning av terräng

Den föreslagna terrängkörningslagen syftar till att förebygga skador och olägenheter som användning av motordrivna fordon i terräng kan orsaka människors hälsa eller något annat allmänt intresse¹. Med användning avses inte endast körning utan även stannande och parkering². Begreppen har samma betydelse som i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

I lagen finns ett förbud mot att använda motordrivna fordon i terräng som utgörs av ett markområde som inte är snötäckt (barmark) med undantag av stannande eller parkering i anslutning till väg. Den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot förbudet

¹ Se 1 § förslag till terrängkörningslag.

² Se 2 och 4 §§ förslag till terrängkörningslag jämfört med 2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner där begreppen stannande och parkering är definierade.

döms för *otillåten terrängkörning* till böter eller fängelse i sex månader, utom i ringa fall då det inte ska dömas till ansvar.³

Bakgrunden till förslaget om att lagen ska innehålla uttryckliga bestämmelser om användning av terräng som inte endast gäller körning utan också innefattar stannande och parkering är uppgifter som lämnats om problem med uppställning av husbilar i barmarksterräng på Gotland. Markskador bedöms uppstå då husbilar står uppställda i terrängen. Det uppges finnas svårigheter att lagföra någon för olovlig terrängkörning när körningen inte har observerats och det endast kan observeras att fordon står uppställda i terrängen.

Invändningar mot utredningens förslag som rör stannande och parkering i terräng

Förslaget innebär en utvidgning jämfört med dagens lag

I nu gällande terrängkörningslag (1975:1313) finns bestämmelser om körning i terräng. Bland annat gäller ett generellt förbud i hela landet mot körning i terräng med motordrivna fordon för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk på barmark⁴. Några bestämmelser om annan användning av fordonen än körning finns inte. I terrängkörningsförordningen (1978:594) finns begreppet *användning* i 1, 5 och 7 §§ relaterat till undantag från olika förbud mot terrängkörning med anledning av vissa angivna ändamål. Det finns också i 3 § en bestämmelse om att fordon, trots barmarksförbudet i terrängkörningslagen, får ställas upp eller parkeras i anslutning till väg.

Enligt min mening kan begreppet *körning* i terrängkörningslagen inte ges en vidare betydelse i den underordnade författningen. Bestämmelsen i 3 § terrängkörningsförordningen kan te sig som att den reglerar parkering men får istället ses som ett undantag från förbudet att köra i barmark så mycket som krävs för att ställa upp ett fordon vid vägen.

³ Se 6, 28 och 29 §§ förslag till terrängkörningslag.

⁴ Se 1 § första stycket 1 terrängkörningslagen.

Förslaget är tveksamt med hänsyn till straffrättsliga principer

Den så kallade legalitetsprincipen innebär att inget straff får utdömas om gärningen inte anges i lag eller annan författning. Legalitetsprincipen kommer till uttryck i regeringsformen, brottsbalken och Europakonventionen⁵. Av legalitetsprincipen följer att en lag inte får tillämpas retroaktivt eller analogt till nackdel för den tilltalade och att en lag måste vara så pass precist och bestämt utformad att den kan förstås av de som ska tillämpa lagen. Legalitetsprincipen kan sägas vara härledd ur den så kallade konformitetsprincipen⁶. Konformitetsprincipen innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba en person som kunnat, det vill säga haft förmåga och tillfälle att, rätta sig efter lagen.

Den som till exempel har parkerat en snöskoter eller ett annat fordon i terrängen under vintersäsongen när marken har varit snötäckt har då gjort det utan att bryta mot förbudet att använda fordon på barmark, medan det vid en senare tidpunkt när snön har smält så pass mycket att det är barmark nu utgör ett brott mot terrängkörningslagen. Det torde vara svårt för föraren att kunna förutse när parkeringen börjar utgöra ett brott, särskilt i fråga om fordon som ställs långt från förarens vanliga hemvist, och då snabbt kunna flytta fordonet för att undgå straffansvar. Det är dessutom svårt att se att fordon som står parkerade i månader eller år i språkligt hänseende verkligen används annat än att fordonet i sig påverkar marken det står på.

Mot denna bakgrund menar jag att bestämmelserna i förslaget om förbud och straff för användning som innefattar stannade och parkering är tveksamt med hänsyn till de straffrättsliga principer som redogjorts för ovan.

⁵ Se 2 kap. 10 § regeringsformen, 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken, samt artikel 7 mom. 1 Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen gäller som svensk lag enligt SFS 1994:1219.

⁶ Se Jareborg, Nils, Allmän kriminalrätt, 2001, s. 58 f. och s. 303 f.,

Val av påföljd och svårigheter att beivra brott

Trafikregler på väg och i terräng finns i trafikförordningen som trädde i kraft 1 oktober 1999. Innan dess fanns bestämmelser om regler avseende trafik på väg i vägtrafikkungörelsen (1972:603) och avseende trafik i terräng i terrängtrafikkungörelsen (1972:594)⁷.

I fråga om terräng fanns inga generella bestämmelser om stannande och parkering i terrängtrafikkungörelsen motsvarande de som fanns för väg men däremot ett bemyndigande att genom lokala trafikföreskrifter meddela särskilda bestämmelser om förbud mot att stanna och parkera fordon. Den som bröt mot bestämmelserna straffades med penningböter. Om det inte gick att utreda vem som framförde fordonet dömdes istället ägaren till böter. Ägaren var dock fri från straff när omständigheterna gjorde det sannolikt att fordonet frånhänts honom genom brott.⁸

I samband med att lagen (1976:206) om felparkeringsavgift trädde i kraft 1 april 1977 ändrades terrängtrafikkungörelsen på så sätt att ansvarsbestämmelserna för överträdelser avseende föreskrifter om stannande och parkering upphörde att gälla. Genom den nya lagen avkriminaliserades överträdelser avseende stannande och parkering, och den som överträder sådana föreskrifter blir skyldiga att betala felparkeringsavgift. Ansvarig för att felparkeringsavgiften betalas är fordonets ägare.⁹

I förarbetena¹⁰ till lagen om felparkeringsavgift, anförde departementschefen följande:

Systemet har kommit att förutsätta en uppföljning genom resurskrävande förfaranden i en omfattning som måste anses orimlig, bedömd med en utgångspunkt i en riktig prioritering av polis- åklagar- och domstolsväsendets resurser. – – – Jag delar därför uppfattningen – – – att parkeringsförseelser knappast anses som brott i egentlig mening. Mot den bakgrunden föreslår jag att de förseelser mot bestämmelserna om stannande och parkering som nu kan beivras genom parkeringsbetsförfarande avkriminaliseras och att sanktionen för sådana överträdelser får formen av en avgift, kallad felparkeringsavgift.

⁷ Innan terrängtrafikkungörelsen fanns det inte författningsbestämmelser om trafik i terräng.

⁸ Se 57 och 71 §§ terrängtrafikkungörelsen i lydelsen innan 1 april 1977.

⁹ Se 1, 2 och 4 §§ lagen om felparkeringsavgift.

¹⁰ Se prop. 1975/76:106 s. 33 ff.

Mot denna bakgrund har jag svårt att se att det är motiverat med en straffskala för brottet *otillåten terrängkörning* som innebär att den som stannar eller parkerar i strid mot terrängkörningslagen kan dömas till dagsböter eller fängelse. I utredningen har det inte framkommit att stannandet eller parkeringen *i sig* nu skulle vara så straffvärda att det kan motivera förslaget. Jag har också mycket svårt att se att det skulle underlätta lagföringen när det ändå måste visas vem som har stannat eller parkerat fordonet¹¹. Det har inte föreslagits att ägaransvar, åtminstone subsidiärt, ska införas¹². Sannolikt skulle det också kunna bli en svår gränsdragning när ett brott som avser stannande och parkering är ett ringa brott för vilket det inte ska dömas till ansvar.

Problemet bör kunna lösas inom ramen för dagens lagstiftning

Enligt min mening har utredningen inte i tillräcklig utsträckning behandlat gränsdragningen mellan bestämmelser i trafikförordningen och den övriga trafiklagstiftningen å ena sidan och i terrängkörningslagstiftningen å andra sidan. Det kan leda till att alternativa lösningar på problem som kan konstateras inte uppmärksammas.

I trafikförordningen finns bemyndigande för kommunen att genom lokala trafikföreskrifter meddela särskilda trafikregler för stannande eller parkering för ett område eller en färdled i terräng. Föreskrifterna får bland annat avse förbud mot att stanna eller parkera och får begränsas till att gälla ett visst fordonsslag. Föreskrifter som gäller i terräng behöver endast märkas ut enligt bestämmelserna i vägmärkesförordningen (2007:90) om det finns skäl för det.

Om det finns särskilda problem med att husbilar och andra motordrivna fordon parkeras i terrängen på vissa platser finns således möjlighet för kommunen att genom lokala trafikföreskrifter förbjuda parkering på de platserna. För att undvika att även parkering av till exempel snöskotrar på snötäckt terräng förbjuds kan förbudet avgränsas till att gälla till exempel bilar, eller begränsas till att gälla den tid under året när marken vanligtvis inte är snötäckt.

¹¹ Stannande eller parkering torde i allmänhet föregås av att fordonet har körts till platsen även om det är möjligt att fordon transporteras dit på annat sätt.

¹² Frågan om ägaransvar i samband med trafikbrott har utretts utförligt i Utredningen om ägaransvar vid trafikbrott (SOU 2005:86).

Området kan också avgränsas så att det även omfattar det område invid väg inom vilket förbudet enligt terrängkörningslagen inte gäller. Överträdelser beivras med felparkeringsavgift enligt lagen om felparkeringsavgift utan att det behöver göras någon utredning om vem som har parkerat fordonet och om de subjektiva rekvisiten föreligger.

Vad som emellertid skulle kunna förstärkas är samarbetet mellan de närmast berörda myndigheterna: länsstyrelsen, kommunen och Polisen. I sammanhanget kan noteras att i den mån en kommun beslutat att själv svara för parkeringsövervakningen enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. finns en skyldighet att samråda med Polisen om den allmänna inriktningen och omfattningen av parkeringsövervakningen. Vid ett sådant samråd skulle med fördel länsstyrelsens naturvårdsvakter kunna delta när det gäller parkering i terrängen, även om det inte är särskilt föreskrivet.¹³

¹³ Se 2 och 4 §§ lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m.

Särskilt yttrande av experten Matilda Månsson

Undertecknad arbetar vid Sametinget och har deltagit i den rubricerade utredningen som tillförordnad expert. Sametinget är det samiska folkets högsta representativa organ med uppgifter som regleras i Sametingslagen (1992:1433). Därtill är Sametinget förvaltningsmyndighet inom rennäringens område och för samisk kultur.

Härmed avger Sametinget sitt särskilda yttrande. Flera delar av yttrandet har tagits fram i samråd med utredningens experter från Naturvårdsverket, Sámiid Riikkasearvi (SSR), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Svenskt Friluftsliv.

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. Detta kräver att verktyg och finansiering för planering och etablering av infrastruktur för snöskoterkörning arbetas fram som ger ökad flexibilitet och samtidigt säkerställer rättighetshavares inflytande.

När det gäller de intressen som Sametinget företräder har det, utifrån direktivens utformning, funnits utrymme för utredningen att lämna förslag till en ny lagstiftning som ger renskötselutövare ett starkare skydd mot störningar och skador som nuvarande terrängkörning (framför allt snöskoterkörning) orsakar renskötseln samt att lämna förslag som ökar samiska rättighetshavares möjligheter till inflytande över terrängkörning på samiska marker. Detta inte minst mot bakgrund av lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk (minoritetsL) och de ändringar som trädde ikraft den 1 januari 2019 och regeringens förslag till lag om konsultation i frågor som rör det samiska folket (Ds 2017:43). Sametingets uppfattning är att utredningen inte beaktat detta nämnvärt.

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 ortsbor 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

Utredningens betänkande håller hög kvalitet med många bra resonemang och ett flertal bra förslag, bl.a. sanktioner samt förslag till vidare utredning genom uppdrag till olika myndigheter. 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 klargjorts under utredningens gång återspeglas inte i författningsförslagen, vilket reser frågor kring möjligheterna att nå för utredningen efterfrågade resultat.

För att förslagen ska kunna bidra till önskad effekt krävs en juridisk grund och sammanhängande system som knyter ihop förslagen mot målbilden ”hållbar terrängkörning”. Förslag till ett sådant system saknas i betänkandet varför oklarheter kvarstår för allmänheten, näringar, rättighetshavare, myndigheter, organisationer och enskilda. 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.
- Utöver befintliga verktyg (genom olika former av bemyndiganden m.m.) för reglering av terrängkörning behövs metoder och redskap för lokalt beslutsfattande, förvaltning och planering som ger ökad flexibilitet och säkerställer inflytande av rättighetshavare och beaktar lokala behov. 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. Därutöver har politisering av frågor och beslut kring snöskoterkörning i vissa kommuner i Norrbottens län ökat markant. Därför bör övervägas att ge centrala och regionala myndigheter i uppdrag att ta fram vägledningar/information, digitala verktyg (kartor m.m.). Länsstyrelsernas roll i detta arbete bör särskilt betonas med hänsyn till länsstyrelsernas övergripande ansvar och kännedom vad gäller renskötsel, djur-, natur- och miljöskydd i övrigt. Även Sametinget, samebyarna och markägare besitter nödvändig kunskap om lokala förhållanden och markanvändning som bör beaktas i vidare uppdrag. 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 de 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 framför allt

snöskoterkörning där konflikter mellan olika intressen är påtagliga.

- I syfte att förstärka den operativa tillsynen bör framför allt polisens roll och ansvar förtydligas ytterligare, och finansiella möjligheter för verksamheten säkras. Det är inte tillräckligt med att utvidga naturbevakares befogenheter till att också omfatta icke statliga områden (vilka annars omfattar skyddad natur och regleringsområden för snöskotertrafik).
- Som framkommit i utredningen är tillfälliga förbud en möjlighet att freda renskötseln som rättighet och allmänt och enskilt intresse i förhållande till motstående intressen. Dock finns flera svårigheter med denna ordning. Förbuden ansöks om med kort varsel och kräver snabb handläggning och beslut. Detta medför risker för brister i handläggningen eller beslut som inte är ändamålsenliga och inte balanserar olika intressen utifrån rättsliga och sakliga grunder. Framför allt i Norrbottens län är det tydligt att nuvarande ordning inte är tillfredsställande ur ett renskötsel-perspektiv. Sametinget anser att det saknas förslag om att den ordning som tillämpas i Västerbottens och Jämtlands län med generella tillfälliga förbud på all statlig mark under maj månad även tillämpas i andra län inom renskötselområdet.
- Mot bakgrund av lagens föreslagna syfte är det centralt att klargöra att vissa av dessa intressen utgör rättigheter – t.ex. renskötselrätt, vilket har avgörande betydelse för hur intresse-avvägningar ska göras och beslut fattas. Vidare att statliga myndigheter utifrån stadganden i minoritetsL, regeringsformen, och Sveriges folkrättsliga åtaganden är skyldiga att skydda och främja det samiska folkets kultur och näringar och säkerställa att samerna konsulteras och har inflytande i frågor som berör dem. Utredningen och dess förslag bottnar inte i dessa rättsliga utgångspunkter. Detta illustreras bl.a. av utredningens förslag där samebyarna i egenskap av annan särskild rättighetshavare säkerställs ett mindre omfattande skydd än fastighets/markägare.¹⁴ Ett annat exempel är betänkandets bibehållande – mot Sametingets uppmaning – av i princip nuvarande formulering av undantaget

¹⁴ Se bl.a. 34 och 35 §§ i författningsförslag där medgivande från annan särskild rättighetshavare endast krävs i den mån beslutet kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

för renskötsel¹⁵ i stället för att föreslå ett allmänt undantag liknande det som gäller för jordbruks- och skogsbruksändamål.¹⁶ Sametinget anser att det överlag saknas förslag som säkerställer samiska rättighetshavares möjlighet att i tillräcklig utsträckning utöva inflytande över den terrängkörning som sker på samiska marker.

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 utvecklas i en hållbar riktning, där uppkomsten av skador och störningar minimeras. Lösningar rörande inrättande och drift av infrastruktur kan 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. 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 uppdrag tilldelas berörda myndigheter och att finansiering säkras för utveckling av moderna digitala verktyg, exempelvis för inregistrering och presentation av enskilda och allmänna skoterleder, friåkningsområden, statliga och kommunala regleringsområden och tydliggörande av

¹⁵ Se 15 § författningsförslag (tidigare 1 § 4 p TKF). Sametinget är positiva till att paragrafen till viss del ändrats eftersom lokutionerna "inför omedelbart förestående" och "i direkt samband med" befäster de koloniala synsätt och strukturer gentemot samer som äldre lagstiftning, utifrån den tidsanda de tillkommit under, ofta ger uttryck för.

¹⁶ Se 10 § författningsförslag.

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. Vi ser därför ett stort behov av fortsatt arbete i frågan för att åstadkomma det hållbara resultat som eftersträvas.

Särskilt yttrande av experten Ida Nyberg

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 LRF:s/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 ortsbor samt inom verksamheter som bland annat rennäring, 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

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 klargjorts 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 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 regleringsområdet 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 defini-

erade 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.

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/LRF:s 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.

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. Främst 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 motocrossar.

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 motocrossar 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.

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 egen-

domsskyddet 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.

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 skogs-skötseluppdrag 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 motor-driven 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 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.

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

Särskilt yttrande av experten Maria Ros Jernberg

Undertecknad är styrelseledamot i Svenskt Friluftsliv och har deltagit i ovan nämnda utredning som tillförordnad expert.

Yttrandet har tagits fram i samråd med utredningens experter från Naturvårdsverket, Sámiid Riikkasearvi (SSR), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och Sametinget.

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 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 ortsbor 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

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 klargjorts 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 vägledningar/information, digitala verktyg (kartor m.m.). Vidare bör det formuleras 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 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 trots att utredningen har gjort ett i flera avseenden gediget och högkvalitativt arbete saknas nödvändiga komponenter för att nå dess uppsatta mål. Det föreligger ett stort behov av fortsatt arbete i frågan för att åstadkomma det hållbara resultat som eftersträvas.

Särskilt yttrande av experten Thomas Sjöholm, till vilket experten Anna Eriksson har anslutit sig

Allmänt

Inledningsvis i utredningen konstaterades att de problem med terrängkörning som utredningen hade till uppdrag att komma tillrätta med redan var reglerade och kriminaliserade, dock i olika omfattningar och ofta svåröverskådligt både för enskilda och tillsynspersonal. Det konstaterades bland annat att det, utöver reglerna i brottsbalken, redan idag är otillåtet att:

- Ägna sig åt störande och onödig körning (trafikförordningen)
- Störa renar (rennäringslagen)
- Utrusta en snöskoter med effektavgasrör (EU-helfordonsgodkännande)
- Köra på barmark med vissa undantag samt köra på snötäckt jord- och skogsbruksmark om det inte uppenbart kan ske utan risk för skada. (terrängkörningslagen)

Jag bedömer alltså att befintlig lagstiftning är tillräcklig men att det vore önskvärt med ett samlat grepp. Det vore lämpligt om t.ex. Naturvårdsverket sammanställde ett informationsmaterial som kunde användas i detta sammanhang. Detta kan med fördel tas fram i samarbete med länsstyrelser, kommuner och Polismyndigheten samt med berörda intresseorganisationer.

Särskilt om fastighetsägarens medgivande

Jag delar inte utredningens bedömning av frågan om markägarens samtycke vid oskadlig snöskoterkörning. Jag vänder mig särskilt mot utredningens kategoriska ställningstagande som snarare riskerar att skapa konflikter än att lösa dem. Detta är en komplicerad och mångfacetterad fråga som inte låter sig bedömas på generella utgångspunkter. Det kan mycket väl vara så att oskadlig körning med snöskoter har uppnått sedvanerättslig status på många fastigheter i de norra delarna av Sverige och i synnerhet i fjällkom-

munerna. Snöskoterkörning har pågått under mycket lång tid, i stort sett lika länge som bilen funnits tillgänglig för den breda allmänheten. Snöskotern har därför utgjort en viktig del av samhällsutvecklingen och är fortfarande en naturlig del av dagens samhälle, ett samhälle som till stora delar är uppbyggt kring snöskoterns existens. Denna utveckling skulle aldrig ägt rum om inte användningen av snöskotern, utan fastighetsägarens samtycke, sedan länge ansetts allmänt accepterad. Det bör i sammanhanget betonas att statsmakterna tidigt tagit ställning och aktivt tillåtit denna utveckling, se SOU 1969:59 s. 15 Snöskotern – terrängkörning och färdselrätt. Senare utredningar har inte heller lett till statsmakternas ingripande avseende oskadlig körning på snötäckt mark. T.ex. förarbetena till nuvarande terrängkörningslag prop. 1975/76:67 s. 33–34 där det tydligt framgår att den föreslagna lagstiftningen inte avser att reglera allemansrättsliga frågor och diskussionen avslutas med ett konstaterande att ”å andra sidan är det utan tvekan klart att man vintertid kan ta sig fram med snöskoter på många håll i landet utan att markägarens intressen skadas”.

Särskilt yttrande av experten Jenny Wik Karlsson

Undertecknad arbetar vid Sámiid Riikkasearvi (SSR) 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, Lantbrukarnas Riksförbund och Svenskt Friluftslivs särskilda yttranden. Den andra delen (DEL 2) är SSR:s/mitt eget tillägg.

Härmed avger SSR genom undertecknad sitt särskilda yttrande.

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 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 ortsbor samt inom verksamheter som bland annat rennäring, 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.

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 klargjorts under utredningens gång återspeglas inte i författningsförslagen, vilket reser frågor kring möjligheterna att nå för utredningen efterfrågade resultat.

Bedömning

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, 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 vägledningar/information, digitala verktyg (kartor m.m.). Vidare bör det formuleras 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 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).

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 positiv riktning, samtidigt som uppkomsten av skador och störningar minimeras. I grunden bör lösningar rörande inrättande och drift av skoterleder och friåkningsområden 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 och skyddad natur. 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.

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 Lantbrukarnas Riksförbund. Nedanstående är ett enskilt tillägg från mig/SSR. Flera delar avseende rennäringens intressen i denna del (DEL2) synkroniserar med Sametingets experts utlåtande i utredningen.

Sammanfattning

När det gäller de rättighetsinnehavare som SSR företräder har det, utifrån direktivens utformning, funnits utrymme för utredningen att lämna förslag till en ny lagstiftning som ger renskötselutövare ett starkare skydd mot störningar och skador som nuvarande terrängkörning (framför allt snöskoterkörning) orsakar renskötseln samt att lämna förslag som ökar de samiska rättighetshavarnas möjligheter till inflytande över terrängkörning på samiska marker. SSR:s uppfattning är att utredningen inte beaktat renskötseln behov i någon större omfattning.

Terrängkörning och framförallt skoterkörning har under de senaste åren ökat i omfattning. Den ökade skotertrafiken innebär att

det uppstår stora olägenheter för renskötseln dels genom att skotertrafik sker där renar uppehåller sig dels genom ökad mänsklig aktivitet vilket således stör renen. SSR vill här särskilt lyfta fram de stora skador som uppstår vid skotertrafik under känsliga perioder, såsom inför och under kalvning.

Renar som utsätts för stress minskar sitt betesintag på grund av minskad betesro, att ständigt utsättas för störning medför att renen är i ständig rörelse, vilket leder till att renen inte ges tillfälle att vila. Detta innebär en stor risk för sämre djurhälsa. En sämre djurhälsa innebär också att renen inte behåller den energi som är nödvändig för att klara flytten mellan de olika årstidlanden, framfört allt i nära anslutning och under kalvningsperioden. Renen är under denna period extra känslig, störningar under den här perioden kan medföra att vajan kastar den kalv hon bär på för att själv överleva. Effekterna blir således både ur ett ekonomiskt perspektiv som djurhälso-perspektiv omfattande.

Det finns ingen motoriserad allemansrätt och körning på snöklädd mark kräver därför markägarens samt andra rättighetsinnehavares tillåtelse, precis som utredningen har konstaterat. Utredningens slutsatser avspeglas dock inte i lagförslaget utan förslaget ser i princip ut som nuvarande lag, vilket motverkar syftet med utredningen, att skapa en hållbar terrängkörning. SSR är djupt besvikna eftersom föreslagen lagstiftning inte kommer medföra någon minskning av skador överhuvudtaget, utan snarare en fortsatt ökning eftersom det finns en tydlig korrelation mellan antalet snöskotrar och skador/olägenheter för renskötseln.

SSR:s uppfattning är att det inte finns någon motoriserad allemansrätt, vilket även utredningen konstaterat. Mot bakgrund av detta så måste det ses som märkligt att utredningen inte tydliggör att medgivande måste inhämtas i lag. Intentionen med utredningen, enligt direktivet, var att skapa en lagstiftning som bland annat är tydlig för utövaren, så det blir lätt att göra rätt. Utredarens förslag når inte fram i denna del.

Trots att det redan idag föreligger förbud enligt bland annat rennäringslagen att inte störa renar, ser SSR att detta förbud inte efterlevs. Det är också svårt för berörda samebyar och dess medlemmar att åberopa denna lagstiftning, då det krävs att du befinner dig på plats när en händelse sker. Det sker inte heller någon omfattande tillsyn inom befintliga förbudsområden, en ökad tillsyn är nöd-

vändig om förbuden överhuvudtaget ska ha någon effekt. Utredningens förslag kommer inte tillrätta med denna problematik, vilket medför att förslagen blir verkningslösa i detta avseende.

Som framkommit i utredningen är tillfälliga förbud en möjlighet att freda renskötseln som rättighet och allmänt och enskilt intresse i förhållande till motstående intressen. Dock finns flera svårigheter med denna ordning. Förbuden ansöks om med kort varsel och kräver snabb handläggning och beslut, vilket inte alltid är möjligt. Detta medför risker för brister i handläggningen eller beslut som inte är ändamålsenliga och inte balanserar olika intressen utifrån rättsliga och sakliga grunder. Framför allt i Norrbottens län är det tydligt att nuvarande ordning inte är tillfredsställande ur ett renskötsel-perspektiv. SSR anser att det helt saknas förslag om att den ordning som tillämpas i Västerbottens och Jämtlands län med generella tillfälliga förbud på all statlig mark under maj månad även tillämpas i andra län inom renskötseområdet.

Mot bakgrund av lagens föreslagna syfte är det centralt att klargöra att vissa av dessa intressen utgör grundlagsskyddade rättigheter – t.ex. renskötselrätt, vilket har avgörande betydelse för hur intresseavvägningar ska göras och beslut fattas. Vidare att statliga myndigheter utifrån stadganden i rennäringslagen, regeringsformen, minoritetslagen och Sveriges folkrättsliga åtaganden är skyldiga att skydda och främja det samiska folkets kultur och näringar och säkerställa att samerna konsulteras och har inflytande i frågor som berör dem. Utredningen och dess förslag bottnar inte i dessa rättsliga utgångspunkter. Detta illustreras bl.a. av utredningens förslag där samebyarna i egenskap av annan särskild rättighetshavare säkerställs ett mindre omfattande skydd än fastighets/markägare.¹⁷ Ett annat exempel är betänkandets bibehållande – mot bland annat Sametingets uppmaning – av nuvarande formulering av undantaget för renskötsel¹⁸ i stället för att föreslå ett allmänt undantag liknande det som gäller för jordbruks- och skogsbruksändamål.¹⁹ Överlag saknas förslag som säkerställer samiska rättighetshavares möjlighet

¹⁷ Se bl.a. 34 och 35 §§ i författningsförslag där medgivande från annan särskild rättighetshavare endast krävs i den mån beslutet kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande.

¹⁸ Se 15 § författningsförslag (tidigare 1 § 4 p TKF). SSR är positiva till att paragrafen till viss del ändrats eftersom lokutionerna "inför omedelbart förestående" och "i direkt samband med" befäster de koloniala synsätt och strukturer gentemot samer som äldre lagstiftning, utifrån den tidsanda de tillkommit under, ofta ger uttryck för.

¹⁹ Se 10 § författningsförslag.

att i tillräcklig utsträckning utöva inflytande över den terrängkörning som sker på samiska marker.

Renskötselrätten är en grundlagsskyddad civil rättighet och omfattas av regeringsformens egendomsskydd. Både rätten att bruka marken samt renen omfattas av egendomsrättsliga regler. En grundläggande utgångspunkt när det gäller användning av mark är vem som har vilka rättigheter. I EKMR 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. Renskötselns utövare, samebyarna, har en särskild rätt att bruka marken för renbete m.m. Om denna rätt påverkas på sådant sätt att det inte går att beta eller att renarna störs så dom rör sig från området innebär det än rättighetsinskränkning.

I förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen har allmänhetens tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv beskrivits som ett angeläget allmänt intresse som får inskränka egendomsskyddet. Allemansrätten är en sådan inskränkning i egendomsskyddet som innebär en rätt för enskilda att gå cykla, åka skidor och rida på annans mark, att tillfälligt uppehålla sig på marken och att tillgodogöra sig bär, och svamp m.m. Allt under förutsättning att utövaren inte stör eller förstör. Detta innefattar även ett förbud mot att störa renar eller orsaka sådan skada för renskötaren att den inte kan ses som acceptabel. Allemansrätten är en inskränkning som markägare/rättighetsinnehavare ska tåla utan ersättning så länge inte skada uppstår, men allemansrätten har aldrig innefattat trafik med motordrivna fordon. De förslag som utredningen föreslår kommer inte att medföra några förändringar som adresserar de problem som finns idag med ökad skoterkörning och ökade olägenheter/skador för renskötseln. De förslag som utredaren föreslår kommer inte medföra någon förändring av idag rådande situation, vilket måste ses som otillfredsställande utifrån syftet med utredningen.

Särskilt yttrande av experten Per-Olov Wikberg

Undertecknad har deltagit i den aktuella utredningen i rollen som expert och talesperson för Nationella Snöskoterrådet. Utredningen har som utgångspunkt haft fokus på att se över lagstiftningen för terrängkörning och lämna författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Arbetet har varit särskilt omfattande i frågor som berör snöskoteråkningen och det har särskilt uppskattats att utredarna besökt olika forum ute i landet för att på plats diskutera förutsättningarna med dem som närmast berörs av en framtida lagstiftning.

Om det Nationella Snöskoterrådet

I Nationella Snöskoterrådet återfinns 12 organisationer som har olika ingångsvärden och syn på hur man anser att förutsättningarna för framtidens snöskoteråkning bör vara utformade. Verksamheten samordnas av Naturvårdsverket på regeringens uppdrag genom en överenskommelse som tecknas med samtliga aktörer och som genomförs i perioder om 5 år.

Det som förenar organisationerna är att de har antagit en gemensam överenskommelse med en vision som lyder *”Snöskotertrafiken bedrivs utan att människor, djur, miljö och egendom skadas eller störs”*.

Nationella Snöskoterrådets hållbarhetsmål

Syftet med överenskommelsen är att alla ingående organisationer ska bidra till en hållbar snöskotertrafik som förenar både körning inom näringsverksamhet och enskild körning samt värnar allas naturupplevelser, detta ska ske utan att skada eller störa människor, djur, miljö, egendom eller arell näringsverksamhet.

Vilka författningsförslag och andra förslag är viktigast för en hållbar snöskoteråkning?

Nationella Snöskoterrådet anser att de viktigaste åtgärderna för att kunna nå en hållbar snöskoteråkning är att lagstiftningen som styr snöskotertrafiken ska vara enkel att förstå innebörden av och accepterad av alla som berörs av den. Det ska vara lätt att göra rätt och där är kunskapsspridning är ett viktigt verktyg för att förändra attityder och förbättra regelefterlevnaden. Det är också viktigt att verka för att en förbättrad tillsyn kommer till stånd vilket innebär att man kan uppnå en bättre efterlevnad av den lagstiftning som ligger till grund för snöskotertrafik i Sverige.

En annan viktig åtgärd är att etablera finansieringsmodeller för att underhålla och anlägga snöskoterleder. Nya verktyg kan behövas tas fram för att underlätta och öka möjligheten att förstå hur, var och när man kan köra snöskoter med god hänsyn och förståelse för areella näringar och annat friluftsliv samt för att kunna förebygga störningar på vilda djurlivet.

Nationella Snöskoterrådet har tillsammans genomlyst de författningsförslag som presenterats, författningskommentarer och konsekvensanalysen av förslagen och vi kan konstatera att flera av förslagen kan bidra positivt till att öka förutsättningarna för att uppnå våra hållbarhetsmål.

Samtidigt har flera medlemmar i Nationella Snöskoterrådet framfört konkreta åsikter om att presenterade författningsförslag sammantaget inte bedöms som tillräckliga för att leda till förändringar i praktiken avseende att skapa en modern lagstiftning för hållbar terrängkörning som skyddar miljö, djur- och växtliv samt areella näringars enskilda och allmänna intressen. Andra medlemmar menar att utredningens förslag är mer rimliga.

Hur kommer snöskoteråkaren att tolka den nya författningen?

Vår tolkning av författningsförslagen att snöskotertrafiken i Sverige även fortsättningsvis kommer att vara tillåten på snötäckt mark om det inte är uppenbart att mark och vegetation kan skadas, men under förutsättning att inte det förekommer en områdesreglering i form av statligt eller kommunalt regleringsområde eller annat naturskydd där snöskoteråkningen är reglerad. Detta innebär att snöskoteråkare

i Sverige kan komma att utgå ifrån att man får köra snöskoter i stort sett överallt om det inte är uttryckligen förbjudet.

Detta innebär att det även fortsättningsvis kommer att vara svårt för en snöskoteråkare att förstå vad som gäller om man inte omgående utvecklar verktyg för att underlätta och öka möjligheten att förstå hur, var och när man kan köra snöskoter.

Om en förbättrad tillsyn

Avseende författningsförslaget om en förbättrad tillsyn där Naturvårdsvakter föreslås få utökade befogenheter att utöva tillsyn över snöskotertrafiken även utanför de statliga regleringsområdena i fjällvärlden, bedömer vi kommer att innebära betydande förstärkningar av tillsynen i stort. Men det kan innebära en utmaning för Länsstyrelsen eller privata markägare att erhålla en tillräcklig finansiering för att kunna genomföra tillsynen inför ett utökat tillsynsuppdrag. Även Polisens resurser att utöva tillsyn behöver förstärkas om tillsynen ska kunna öka i den omfattning som utredningen föreslår. Vi bedömer att förslagen sammantaget kommer att innebära att regelefterlevnaden ökar på ett positivt sätt och kan bidra till att uppfylla Nationella Snöskoterrådets hållbarhetsmål.

Om finansiering avseende anläggande och underhåll av snöskoterleder

Avseende utredningens förslag om ett obligatoriskt skoterledskort för snöskotertrafik på allmänna leder så ser Nationella Snöskoterrådet positivt på förslaget och att detta kan bidra till att förbättra förutsättningarna för att nå våra hållbarhetsmål. Förslaget bör kunna bidra till att fler snöskoterleder kan uppnå en tillräcklig standard avseende en säker placering och att det finns tydliga skyltningar efter leden vilket i sin tur bidrar till både säkrare färdsl och bättre regelefterlevnad.

Men eftersom att kravet för ett skoterledskort föreslås att gälla för färdsl på endast allmänna leder vilket uppskattningsvis omfattar mindre än 20 % av det totala antalet skoterleder i landet så tror vi dock att betalningsviljan kommer att vara betydligt lägre än vad utredningen bedömt. Samtidigt föreslås att även ledhållare av

enskilda leder kan ansöka och erhålla bidrag från skoterledsfonden vilket skapar en obalans i finansieringsmodellen. Vi föreslår därför att man ser över om det finns andra incitament för att öka benägenheten att lösa ett nationellt skoterledskort så att de flesta som kör snöskoter, vare sig det är på allmän eller enskild led är med och bidrar till en hållbar finansiering.

Nationella Snöskoterrådet anser att utredningens förslag fortsatta väcker många frågetecken rörande de problem som idag finns med olaglig och olovlig körning. Med presenterat förslag kommer behoven av att förtydliga och sprida kunskap kring hur man ska tillämpa regelverket vara fortsatt omfattande för bland annat snöskoteråkare, fastighetsägare, snöskoterturismen, areella näringar samt tillsynsmyndigheter.

Vi tror att Nationella Snöskoterrådet även fortsättningsvis blir ett viktigt forum för att utveckla former för hur den nya lagstiftningen kan kommuniceras med syfte att öka förståelsen bland alla snöskoteråkare så att det blir enklare att göra rätt även om det inte alltid kommer att vara självklart.

Nationella Snöskoterrådet bistår även fortsättningsvis vid behov regeringskansliet med vår omfattande gemensamma kunskap om hur vi tillsammans kan arbeta för att bidra till att uppnå en mer hållbar snöskotertrafik och att därigenom minska störningar och annan påverkan på förekommande areella näringar, rörligt friluftsliv samt det vilda djurlivet.

Särskilt yttrande av experten Ola Wälimaa

Jag gör en annan bedömning än utredaren när det gäller förslaget om hur man ska tillgodose behovet hos rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder att kunna ta sig ut i terräng för att bedriva jakt. Utredaren föreslår att tillstånd till terrängkörning ska kunna meddelas av Transportstyrelsen till personer med en funktionsnedsättning som innebär en varaktigt nedsatt förmåga att förflytta sig. Jag anser att ett allmänt undantag istället bör införas för rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder som enligt 20 a & 20 b §§ jaktförordningen har rätt att bedriva jakt från motordrivet fordon.

Idag har cirka 200 personer sådana tillstånd för terrängkörning meddelade av länsstyrelserna kopplat till den jakt som får bedrivas enligt bestämmelserna i jaktlagstiftningen. Dessa tillstånd kan dock endast meddelas länsvis och för de rullstolsburna personer som vill jaga i hela landet så krävs en omfattande tillståndsprcess för att söka tillstånd i samtliga län. För den som har ett handikapp innebär en sådan omfattande administration ett betydande hinder då ork och kunskap ofta är begränsade. Samhället behöver stödja dessa personer och inte ställa upp ytterligare hinder i deras liv. Tidigare var det Naturvårdsverket som utfärdade dessa tillstånd och då gällde de över hela landet.

Nu föreslår utredaren istället att Transportstyrelsen ska få detta ansvar vilket i och för sig förbättrar situationen när det gäller antalet tillstånd som krävs för att jaga i hela landet. Däremot innebär det att ytterligare en myndighet kan behöva inblandas i beslutsprocesserna för att kunna bedriva jakt, då Naturvårdsverket eller länsstyrelsen, när det fåglar och vissa däggdjur, alltjämt måste fatta beslut om att tillåta jakt med motordrivna fordon enligt 20 a–20 b §§ jaktförordningen. I detta avseende hade det varit bättre att lägga alla beslut, såväl enligt jaktlagstiftningen som terrängkörningslagstiftningen, hos Naturvårdsverket om syftet varit att minska antalet inblandade myndigheter för den enskilde.

Den bästa lösningen är dock att rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder omfattas av ett allmänt undantag för att bedriva den jakt som jaktlagstiftningen medger. Detta minimerar administrationen utan att miljöpåverkan blir nämnvärt större. Utredningens uppskattning att ca 500 000 personer skulle kunna

omfattas och nyttja undantaget enligt förslaget är kraftigt överdrivet. Så många fordon av aktuellt slag finns enligt utredningens egna siffror inte ens i landet idag. Sannolikt skulle antalet rullstolsburna jägare med bestående rörelsehinder öka något men inte annat än marginellt från dagens ca 200 personer.

Utredningens förslag omfattar dock inte bara jakt utan även fiske och annat friluftsliv. För dessa aktiviteter där det också kan finnas ett behov att komma ut i naturen för rörelsehindrade kan utredningens förslag vara lämpligt för att hålla nere totalantalet. Dessa personer har ju till skillnad från jägare inte alltid ett samtycke från aktuella markägare för att vistas och färdas på fastigheten. En jägare som med markägarens medgivande bedriver jakt har ju redan en relation och kan på ett enkelt sätt diskutera hur terrängkörningen kan ske på lämpligaste sätt för att minimera markskador och miljöpåverkan, samtidigt som ansvar för eventuellt skadestånd kan utkrävas direkt.

I stället för att bygga ytterligare byråkrati för jakten i form av nya myndigheter och nya kriterier som inte matchar, hade det således varit lämpligare med ett särskilt undantag just för jakt i enlighet med jaktlagstiftningens bestämmelser för rullstolsburna med bestående rörelsehinder. Om det ansetts tillräckligt rättssäkert i jaktlagstiftningen så bör naturligtvis samma sak gälla för terrängkörningslagstiftningen. En spegling av förutsättningar och kriterier enligt båda lagstiftningarna är därför den bästa lösningen enligt min uppfattning.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Sverige

NJA II 1949 1. *Den nya lagstiftningen om brott mot staten och allmänheten samt ny strafflagstiftning för krigsmakten.*

Prop. 1962:10 *Med förslag till brottsbalk.*

NJA II 1962 1. *Brottsbalken.*

Prop. 1970:20 Del B *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till jordabalk.*

Prop. 1972:99 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om körning i terräng med motordrivet fordon.*

Prop. 1972:137 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, m.m.*

Prop. 1974:166 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.*

Prop. 1975/76:67 *Med förslag till terrängkörningslag.*

Prop. 1983/84:120 *Om regeringens befattning med besvärssärenden.*

Prop. 1983/84:192 *Om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar.*

Prop. 1986/87:34 *Om vissa delegeringsfrågor och regelförenklingar på vägtrafikens område.*

Prop. 1990/91:68 *Om ändring i brottsbalken m.m. (böter).*

Prop. 1992/93:32 *Om samerna och samisk kultur m.m.*

Prop. 1992/93:97 *Om reglering av användningen av vattenskotrar.*

- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1995/96:226 *Hållbar utveckling i landets fjällområden.*
- Prop. 1997/98:45 I och II *Miljöbalk.*
- Prop. 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.*
- Prop. 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*
- Prop. 2006/07:105 *Konkurrens på lika villkor i kontantbranschen.*
- Prop. 2008/09:60 *Säkra förare på mopeder, snöskotrar och terräng-hjulingar.*
- Prop. 2009/10:238 *Framtidens friluftsliv.*
- Prop. 2011/12:59 *Straff för överträdelser av EU-regler om kemikalier.*
- Prop. 2011/12:109 *Vissa åtgärder mot illegala vapen.*
- Prop. 2012/13:96 *Kulturmiljöns mångfald.*
- Prop. 2013/14:25 *Infrastrukturavgifter på väg och elektroniska vägtullssystem.*
- Prop. 2014/15:6 *Minskat svartarbete i byggbranschen.*
- Prop. 2016/17:131 *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*
- Prop. 2017/18:192 *Bemyndigande i terrängkörningslagen.*

Finland

- RP 306/2010 rd *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av terrängtrafiklagen.*

SOU-serien

- SOU 1962:36 *Naturen och samhället.*
- SOU 1969:59 *Snöskotern – terrängkörning och färdselrätt.*
- SOU 1986:14 *Påföljd för brott.*
- SOU 1993:40 Del A *Fri- och rättighetsfrågor.*
- SOU 1993:51 *Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna.*
- SOU 1994:16 *Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.*
- SOU 1995:97 *Miljöklassning av snöskotrar.*
- SOU 1995:100 *Hållbar utveckling i landets fjällområden.*
- SOU 1996:103 I och II *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.*
- SOU 2001:101 *En ny rennäringspolitik.*
- SOU 2003:82 *Säkra produkter.*
- SOU 2005:45 *Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling.*
- SOU 2006:58 *Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd.*
- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag.*
- SOU 2013:38 *Vad bör straffas?*
- SOU 2013:59 *Ersättning vid rådhetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?*
- SOU 2013:85 *Stärkt straffrättsligt skydd för egendom.*
- SOU 2017:95 *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring.*

Departementsserien

- Ds Jo 1974:1 I och II *Naturvård I, Strandskydd, Landskapsvård, Förvaltning.*
- Ds 1994:36 *Snöskotern i naturen.*
- Ds 1995:15 *Hushållning med knappa naturresurser Exempler allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.*

Regeringens skrivelser

Skr. 1984/85:203 *Med redogörelse för en översyn av terrängkörningslagstiftningen.*

Skr. 1993/94:175 *Åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m.*

Skr. 2012/13:51 *Mål för friluftslivspolitik.*

Utskottsbetänkanden

3LU1961:30 *Utlåtande i anledning av motioner om utredning angående den s.k. allemansrätten.*

JoU 1972:52 *Jordbruksutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts Prop. 1972:99 med förslag till lag om körning i terräng med motor-drivet fordon jämte motioner.*

JoU 1974:52 *Jordbruksutskottets betänkande i anledning av propositionen 1974:166 med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m. jämte motioner.*

JoU 1975/76:5 *Jordbruksutskottets betänkande med anledning av motion om ökad information angående allemansrätten.*

JoU 1975/76:28 *Jordbruksutskottets betänkande med anledning av propositionen 1975/76:67 med förslag till terrängkörningslag jämte motioner.*

1993/94:JoU21 *Åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m.*

1993/94:KU24 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

1996/97:JoU5 *Hållbar utveckling i landets fjällområden.*

2016/17:JuU13 *Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott.*

Övrigt offentligt tryck

PM nr 2 den 20 februari 1961, Naturvårdsutredningen, Riksarkivet (YK 1992), volym 2.

PM nr 9 den 25 maj 1961, Naturvårdsutredningen, Riksarkivet (YK 1992), volym 2.

PM den 14 december 2017 från Näringsdepartementet, *Ändringar i jaktförordningen (1987:905) i syfte att underlätta för rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder att jaga.*

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1876 s. 6.

NJA 1901 s. 264.

NJA 1909 B 412.

NJA 1944 s. 277.

NJA 1946 s. 68.

NJA 1949 s. 167.

NJA 1970 s. 29.

NJA 1971 s. 210.

NJA 1981 s. 1.

NJA 1981 s. 1129.

NJA 1986 s. 637.

NJA 1988 s. 351.

NJA 1994 s. 162.

NJA 1996 s. 495.

NJA 2005 s. 33.

NJA 2006 s. 293.

NJA 2007 s. 227.

NJA 2007 s. 918.

NJA 2008 s. 567.

NJA 2011 s. 109.

NJA 2013 s. 350.

NJA 2013 s. 502.

NJA 2014 s. 332.

NJA 2014 s. 859.

NJA 2016 s. 702.

NJA 2016 s. 868.

NJA 2017 s. 999 ”Vägen”.

NJA 2018 s. 753 ”Parkfastigheten”.

NJA 2019 s. 406 ”Resenären utan ID-handling”.

Högsta domstolens dom den 10 december 2019 i mål B 6140-18
”Ringa stöld-gränsen”.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1960 K 1768.

RÅ 1991 ref. 54.

RÅ 1996 ref. 44.

RÅ 1996 ref. 56.

RÅ 1999 ref. 76.

HFD 2012 ref. 70.

HFD 2013 ref. 71.

Hovrätt

SvJT 1922 ref. s. 63.

SvJT 1923 ref. s. 14.

RH 1982:76.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2005:16.

Tingsrätt

Östersunds tingsrätts dom den 16 mars 2005, mål nr FT 949-04 m.fl.

Förvaltningsrätt

Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 28 januari 2016,
mål nr 3564-15.

Europeiska unionens domstol

Mickelsson och Roos, C-142/05, EU:C:2009:336.

Sandström, C-433/95, EU:C:2010:184.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Engel and Others v. the Netherlands, 8 June 1976, Series A no. 22.

Sporrong and Lönnroth v. Sweden, 23 September 1982, Series A no. 52.

Öztürk v. Germany, 21 February 1984, Series A no. 73.

Erkner and Hofauer v. Austria, 23 April 1987, Series A no.117.

Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94 and 2 others,
ECHR 1999-III.

Inocêncio v. Portugal (dec.), no. 43862/98, ECHR 2001-I.

Nilsson v. Sweden (dec.), no. 11811/05, 26 February 2008.

Sergey Zolotukhin v. Russia [GC], no. 14939/03, ECHR 2009.

Grande Stevens and Others v. Italy, nos. 18640/10 and 4 others,
4 March 2014.

Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna

Banér v. Sweden, no. 11763/85, Commission decision of 9 March 1989,
DR 60-A, p. 128.

Litteratur

Ahlström, Ingemar (2008) *Allt om allemansrätten*, Hilmas Förlag.

Algotsson, Karl-Göran (2001) *Äganderätt och demokrati*, SNS Förlag.

Asp, Petter, m.fl. (2013) *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl., Iustus förlag.

- Bengtsson, Bertil (1966) *Allemansrätt och markägarskydd*, 2 uppl., P.A. Norstedt & Söners förlag.
- Bengtsson, Bertil (1996) *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santérus.
- Bengtsson, Bertil (2003) *21 uppsatser*, Juristförlaget i Lund.
- Bengtsson, Bertil (2004) *Allemansrätten – Vad säger lagen?*, Naturvårdsverket.
- Bengtsson, Bertil (2004) *Samerätt*, Norstedts Juridik.
- Bengtsson, Bertil (2011) *Om lagstiftning och annat*, Norstedts Juridik.
- Bengtsson, Bertil (2018) *Speciell fastighetsrätt Miljöbalken*, 12 uppl., Iustus förlag.
- Bengtsson, Bertil, m.fl. (april 2019) *Miljöbalken – En kommentar*, suppl. 18, Norstedts Blå Bibliotek, Norstedts Juridik.
- Borgeke, Martin och Heidenborg, Mari (2016) *Att bestämma påföljd för brott*, 3 uppl., Wolters Kluwer.
- Borgeke, Martin och Månsson, Catharina (2018) *Studier rörande påföljdspraxis med mera*, 6 uppl., Jure.
- Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik (2019) *Regeringsformen*, 4 uppl. Studentlitteratur.
- Danelius, Hans (2015) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., Norstedts Juridik.
- Eka, Anders, m.fl. (2018) *Regeringsformen*, 2 uppl., Karnov Group.
- Jareborg, Nils (1986) *Brotten*, Andra häftet, 2 uppl., Norstedts.
- Jareborg, Nils (2001) *Allmän kriminalrätt*, Iustus förlag.
- Jareborg, Nils, m.fl. (2015) *Brotten mot person och förmögenhetsbrotten*, 2 uppl., Iustus förlag.
- Jonzon, Sven-Gösta och Delin, Lars (1969) *Naturvårdslagen*, P A Norstedt & Söners förlag.
- Jonzon, Sven-Gösta, m.fl. (1976 och 1988) *Naturvårdslagen*, 2 och 3 uppl., Norstedts Gula Bibliotek, Norstedts.
- Larsson, Nils och Synnergren, Stieg (2015) *Arrende- och andra nyttjanderättsavtal i praktiken*, 4 uppl., Wolters Kluwer.
- Lavin, Rune (2017) *Viteslagstiftningen*, 3 uppl. Wolters Kluwer.

- Ljungman, Seve och Stjernquist, Per (1961, 1964 och 1968) *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II*, 1, 2 och 3 uppl., P A Norstedts & Söners förlag.
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta (2017) *Den svenska miljörätten*, 4 uppl., Iustus förlag.
- Nergelius, Joakim (2012) *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet*, Norstedts Juridik.
- Nilsson, Leif I. och Sjödin, Eije (2003) *Servitut*, 2 uppl., Norstedts Juridik.
- Strömberg, Håkan (1999) *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., Juristförlaget i Lund.
- Tiberg, Hugo (1973) *Båtjuridik*, Norstedts.
- Ulväng, Magnus (2013) *Brottslighetskonkurrens*, Iustus förlag.
- Wiktorsson, Gunnar (1996) *Den grundlagsskyddade myten*, City University Press.
- Åslund, Åsa (2017) *Gemensam användning av skog och mark*, Jure.

Juridiska artiklar

- Asp, Petter, *Håller den Victorska tesen? – om blankettstraffbud, normgivningsmakt och krav på uppsåtstäckning*, SvJT 2015 s. 370–382.
- Bengtsson, Bertil, *Allemansrättsliga komplikationer*, SvJT 1985 s. 425–453.
- Bengtsson, Bertil, *PM Buller i naturen*, april 1992, Riksarkivet SE/RA/324286.
- Bengtsson, Bertil, *Håller allemansrätten på att exploateras*, i Vad är allemansrätt?, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift, årgång 131, s. 151–155, 1992.
- Bengtsson, Bertil, *Allemansrätt och naturskydd – problem vid en fri-luftslagstiftning*, i Festskrift till Gösta Walin, 2002, s. 41–59.
- Bengtsson, Bertil, *Sakrätt och renkötselrätt*, i Festskrift till Göran Millqvist, 2019, s. 139–152.
- Danielius, Hans, *Europadomstolens domar – andra kvartalet 1999*, SvJT 1999 s. 762–768.

- Du Rietz, Jonas, *Grannelagsrättsligt skadeståndsansvar*, SvJT 2018 s. 674–694.
- Ebbesson, Jonas, *Miljörätt i Svensk rätt – en översikt*, [huvudred. Stig Strömholm], 2001, s. 435–450.
- Håstad, Torgny, *Behövs reformer av allemansrätten?*, i *Allemansrätten i förändring*, symposium 2012, [red. Karin Åhman], s. 81–99.
- Rubenson, Stefan, *Allemansrätten i dag*, i *Allemansrätten i förändring*, symposium 2012, [red. Karin Åhman], s. 19–33.
- Tiberg, Hugo, *Vattenskotrar efter EG-dom 2009*, SvJT 2009 s. 791–800.
- Wenander, Henrik, *Regeringsbeslut 2017-11-23 (M2016/02385/ME). Skoterförbud och normprövning i förvaltningen*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2018 5, s. 1029–1033.
- Westerlund, Staffan, *Nutida allemansrättsliga frågor*, Miljörättslig tidskrift 1995:1, s. 74–130.
- Åhman, Karin, *Konstitutionellt perspektiv på allemansrätten*, i *Allemansrätten i förändring*, symposium 2012, [red. Karin Åhman], s. 11–17.
- Åslund, Åsa, *Allemansrätten och markägaren*, i *Äganderätten – dess omfattning och begränsningar*, [red. Karin Åhman], 2009, s. 143–165.

Akademiska avhandlingar

- Brännström, Malin (2017) *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*, ak.avh.
- Ljungman, Seve (1943) *Om skada och olägenhet från grannfastighet*, ak.avh.
- Åhman, Karin (2000) *Egendomsskyddet*, ak.avh.
- Åslund, Åsa (2008) *Allemansrätten och marknyttjande*, ak.avh.

Lagkommentarer på internet

- Bengtsson, Bertil, *Jordabalk (1970:994)*, 3 kap. 1 §, Lexino 2013-11-01.
- Bäcklund, Agneta, m.fl., *Brottsbalken m.m.*, JUNO, senast uppdaterad 2019-07-01.

Ceder, Maria, m.fl., *Trafikkommentarer*, JUNO version 9A.

Holmberg, Erik, m.fl., *Grundlagarna*, JUNO version 3A.

Andra källor på internet

Håll Sverige Rent: www.hsr.se/var-radd-om-din-arena-barn-och-unga/fakta-om-allemansratten/att-kora-motorfordon-i-skog-och-mark, hämtdatum 2018-11-06.

Jordbruksverket: www.jordbruksverket.se/amnesomraden/stod/jordbrukarstod/saminternet/blocken/dethararjordbruksmark.4.37e9ac46144f41921cd31ccd.html, hämtdatum 2018-11-16.

Nationella Snöskoterrådet: <http://snoskoterradet.se/skotervett-regler>, hämtdatum 2018-11-06.

Naturvårdsverket: www.naturvardsverket.se/Var-natur/Motortrafik-i-naturen/Snoskoter, hämtdatum 2018-11-06.

Naturvårdsverket: <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/remisser-och-yttranden/yttranden-2018/yttranderullstolsburen%20jakt-n2017-07627-rs-naturvardsverket.pdf>, hämtdatum 2019-12-11.

Pajala kommun: www.pajala.se/Documents/PUAB/Rapporter/140601%20Renn%C3%A4ringen%20officiell%20slutrapport%20ver%202.0.pdf, hämtdatum 2019-11-28.

Sametinget: www.sametinget.se/116029, hämtdatum 2019-11-28.

Sveriges Snöfordonleverantörer, SNÖFO: www.snofo.se/wp-content/uploads/2017/11/snofo_webb_SV_hyp.pdf, hämtdatum 2018-11-06.

Naturvårdsverkets publikationer

Naturvårdsverket, *Allemansrätten och kommersen*, Rapport 4446, 1995.

Naturvårdsverket, *Med snöskoter i naturen*, 2003/12.

Naturvårdsverkets handbok *Terrängkörning*, 2005:1, utgåva 1.

Naturvårdsverket, *Allemansrätten och dess framtid*, Sandell, Klas och Svenning, Margaretha, Rapport 6470, 2011.

Naturvårdsverket, *Förslag till en strategi för miljökvalitetsmålet Storlagen fjällmiljö*, 2014-06-05, NV-04173-13.

Naturvårdsverket, *Terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen*, 2017-10-27.

Naturvårdsverket, *Analys av terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv*, skrivelse 2019-05-29, ärendenr NV-04511-18.

Nationella Snöskoterrådets publikation

Planera för snöskoter (2011).

Turismforskningsinstitutet ETOUR:s publikation

Grundén, Anna (2010) *Finansiering av skoterleder. Kartläggning av befintliga finansieringssystem i Sverige*, R 2010:24.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)

Aarhus Convention Implementation Guide (2013), 2 uppl.

Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut

Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut
ACCC/C/2006/18, Danmark.

Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut
ACCC/C/2010/50, Tjeckien.

Kommittédirektiv 2018:29

En modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning

Beslut vid regeringssammanträde den 19 april 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över lagstiftningen för terrängkörning och lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att skapa en modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning. Förslagen ska 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 ortsbor samt inom verksamheter som bl.a. rennärning, jordbruk, skogsbruk, jakt och besöksnäring.

Utredaren ska därutöver bl.a.

- lämna förslag som syftar till att underlätta för personer med bestående rörelsehinder att köra i terrängen med motordrivna fordon för att jaga, fiska eller bedriva annat friluftsliv,
- utreda om förhållandet mellan de regelverk som innehåller bestämmelser om terrängkörning behöver förändras eller tydliggöras,
- utreda och överväga den straffrättsliga regleringen vid otillåten terrängkörning och vid behov föreslå ändringar i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig reglering,
- utreda hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2019.

Bakgrund och utredningsbehov

Lagstiftningen för terrängkörning behöver moderniseras

Lagstiftningen för terrängkörning är omkring 40 år gammal. Sedan den infördes har användningen av terrängmotorfordon ökat markant. I slutet av 2016 fanns det enligt Trafikanalys 310 162 snöskotrar och 109 027 terränghjulingar registrerade i Sverige. Detta ska jämföras med totalt cirka 28 500 snöskotrar och terränghjulingar 1975. De flesta terrängfordonen finns i de fyra nordligaste länen. Till följd av terrängfordonens alltmer utvecklade prestanda körs de numera även i områden som tidigare var otillgängliga. Dessutom är körsträckorna per fordon längre än de var för några decennier sedan.

Många av de terrängmotorfordon som finns på marknaden kan användas för både nytto- och nöjeskörning. Snöskotrar har gått från att främst vara ett transportmedel till att också användas för nöjes skull, och då gärna i lössnö eller i brant terräng. Snöskotern är en viktig del av livet i norra Sverige och för glesbygden. Rätt använd är den ett fordon som ger stora möjligheter både för boende, företagande och friluftsliv.

Samtidigt har den ökade och förändrade användningen av terrängmotorfordon lett till problem med buller och skador i naturen och för skogs- och jordbruk. Det finns därför ett behov av att modernisera lagstiftningen. Genom att i större utsträckning än i dag kanalisera skoterkörningen till s.k. friåkningsområden, snöskoterleder och andra särskilt utpekade områden kan buller, markskador och konflikter med markägare, rennäring, besöksnäring, skidåkare m.fl. minska. För att kunna åstadkomma detta krävs dock att det finns en fungerande ledstruktur inom hela det område där skoterkörning förekommer. Snöskoterleder bidrar även till att höja säkerheten. Lokala initiativ för att projektera, underhålla och finansiera vissa ledsystem är viktiga eftersom snöskoterleder bidrar till att skoterkörningen kanaliseras till sådana områden som bedöms lämpligast för naturvård, friluftsliv eller renskötsel. På så sätt kan sysselsättningen på orten öka samtidigt som störningar och skador som uppkommer genom terrängkörning minskas. Lokala initiativ kan också bredda intäkterna från markägandet så att målen med brukandet diversifieras.

Många ideella snöskoterklubbar får kommunala bidrag för sitt underhåll av ledsystemen men de ekonomiska förutsättningarna kan variera mellan kommunerna.

Terrängkörning kan inverka både positivt och negativt på allmänna och enskilda intressen

Ett stort antal olika motordrivna fordonstyper kan köras i terräng. Motorcyklar, fyrhjulingar, fyrhjulsdrivna bilar eller vanliga bilar m.fl. fordonstyper körs på barmark medan snöskotrar, fyrhjulingar med bandsats och snövesslor eller bandvagnar m.fl. fordonstyper körs på snö. Nyare teknikslag tillkommer i snabb takt, t.ex. finns i dag elmotorcyklar och olika slag av elcyklar som tar sig fram både på snö och barmark.

Körning med motordrivna fordon i terräng medför å ena sidan risk för att människor och djur utsätts för störningar eller att flora, fauna, tamdjur, grödor, plant- och ungskog, eller strandvallar skadas. Å andra sidan innebär möjligheten till terrängkörning att människor i glesbygd lättare kan transportera ut t.ex. ved, byggmaterial och annat till stugor i väglöst land samt lättare nå avlägsna jaktmarker och fiskevatten. Terrängkörning är också en viktig näringsverksamhet som bidrar till många arbetstillfällen i glesbygd. Möjligheten att köra i terräng har också en avgörande betydelse för vissa näringar och yrkesgrupper, t.ex. skogsbruket och besöksnäringen.

Lagstiftningen för terrängkörning syftar till att skydda enskilda och allmänna intressen mot skador och störningar orsakade av trafik med motordrivna fordon

Lagstiftningen för terrängkörning består av terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594). Den syftar till att skydda allmänna intressen som t.ex. naturvård och friluftsliv. Mark och vegetation ska skyddas mot skador och störningar för friluftsliv minimeras. Även rennäringens intresse av att t.ex. freda renarnas kalvningsland från störning tillgodoses genom lagstiftningen liksom enskildas intressen av att skydda växande skog och gröda på jordbruks- och skogsbruksmark. Eftersom lagens förbud mot körning i terräng syftar till att skydda allmänna intressen gäller förbuden även markägare. Samtidigt föreskriver lagen att särskild hänsyn bör tas till ortsbefolkningen och yrkesverksammas behov av terrängtransporter när förbud eller föreskrift meddelas med stöd av lagen. För jordbruks- och skogsbruksverksamhet finns även generella undantag från lagens förbud.

Terrängkörning med motordrivet fordon är enligt 1 § första stycket terrängkörningslagen 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 undantag, t.ex. för körning i räddningstjänst och för renskötsel (se 2 § terrängkörningslagen och 1 § terrängkörningsförordningen).

Regeringen kan med stöd av 1 § andra stycket terrängkörningslagen utvidga terrängkörningsförbuden inom fjällområdet. Regeringen har utnyttjat den möjligheten och inrättat 16 regleringsområden där sådan körning annars skulle ha varit tillåten enligt 1 § första stycket terrängkörningslagen (se 6 § terrängkörningsförordningen).

Enligt 3 § terrängkörningslagen kan förbuden i 1 §, under vissa angivna förutsättningar, även i andra fall utvidgas om terrängkörningen kan medföra olägenhet från 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. I 15 § terrängkörningsförordningen preciseras att sådana förbud och föreskrifter får meddelas av länsstyrelsen.

Tillsyn och sanktioner i lagstiftningen för terrängkörning

Länsstyrelsen eller kommunen ansvarar för tillsynen inom nationalparker, naturreservat samt djur- och växtskyddsområden med mera. Inom de fjällområden som har klassificerats som regleringsområden enligt 6 § terrängkörningsförordningen har en naturvårdsvakt som har förordnats av länsstyrelsen enligt 17 § terrängkörningsförordningen tillsynsansvaret. Naturvårdsvakten får avvisa den som, utan att ha rätt till det, kör i terräng med motordrivet fordon inom ett sådant regleringsområde i fjällen.

Otillåten terrängkörning kan vara straffsanktionerat enligt 4 § terrängkörningslagen eller enligt 12 kap. 4 § brottsbalken (tagande av olovlig väg).

Genom hotet om straff och medvetenheten om att straff kan komma att dömas ut om brott begås, kan människor i samhället i viss utsträckning avskräckas från att begå brott. I relation till de skador och

störningar som kan uppstå vid olovlig terrängkörning kan dock straffnivåerna uppfattas som låga.

Dessutom är antalet naturbevakare och naturvårdsvakter begränsat. Antalet polisinsatser på terrängkörningsområdet är också lågt och det är få personer som lagförs för brott mot denna lagstiftning. Sammantaget talar mycket för att tillsynen på terrängkörningsområdet behöver förbättras.

Det finns flera regelverk för körning i terräng med motordrivna fordon

Regeringen angav i propositionen Hållbar utveckling i landets fjällområden (prop. 1995/96:226) att allemansrätten inte kan åberopas som stöd för att få köra terrängmotorfordon i naturen. Regeringen angav också att det inte finns någon positivt uttalad rättighet som kan kallas färdselrätt som, i likhet med allemansrätten, skulle kunna läggas till grund för i stort sett fri färd i naturen med terrängmotorfordon (a. prop. s. 22 och 25).

Regelverket som styr möjligheten till terrängkörning är inte samlat i en författning. Som beskrivits ovan finns vissa delar i terrängkörningslagen och andra i terrängkörningsförordningen.

När det gäller hänsyn till naturen finns det, förutom bestämmelsen i lagstiftningen för terrängkörning, även bestämmelser i 7 kap. miljöbalken och i trafikförordningen (1998:1276). Enligt 7 kap. 1 § miljöbalken ska var och en som vistas i naturen visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. Bestämmelsen är vägledande för att bedöma vilket ansvar den som vistas i naturen har, vilket inkluderar den som färdas med ett motordrivet fordon. Bestämmelsen innebär bl.a. en skyldighet att inte orsaka ljud som kan verka störande för djurlivet eller andra människors naturupplevelser. Det finns inte någon sanktion för överträdelse av denna bestämmelse, men enligt 2 kap. 1 § trafikförordningen ska en terrängtrafikant anpassa färdväg, hastighet och färd sätt så att människor och djur inte störs i onödan och skada på annans mark eller växtlighet undviks. En förare som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot den bestämmelsen döms till böter (14 kap. 3 § 1 trafikförordningen).

För vissa områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken, t.ex. nationalparker eller naturreservat, kan sådana föreskrifter om

rätten att färdas i området meddelas som behövs för att trygga ändamålet med skyddet av område.

Av 10 kap. 1 § trafikförordningen framgår att det får meddelas lokala trafikföreskrifter för ett område eller en färdled i terräng. En sådan föreskrift kan avse t.ex. förbud mot skoterkörning om regleringen sker av främst ordnings- eller säkerhetsskäl.

Enskilda intressen skyddas mot skador som orsakas vid terrängkörning bl.a. genom straffbestämmelserna i 12 kap. brottsbalken om skadegörelse. Dessutom finns en särskild ansvarsbestämmelse i 12 kap. 4 § brottsbalken för tagande av olovlig väg över tomt eller plantering, eller över någon annan mark. Andra bestämmelser i brottsbalken som kan bli aktuella för den som kör ett fordon i terräng är 4 kap. 6 § om hemfridsbrott och olaga intrång och 4 kap. 7 § om ofredande. Om en skadegörande handling sker lovligt kan dock straffansvar för skadegörelse enligt 12 kap. brottsbalken normalt inte komma i fråga. Det innebär t.ex. att om en markägare samtycker till att någon kör med motordrivet fordon över dennes mark kan straffansvar för t.ex. skadegörelse normalt inte dömas ut.

För att få köra snöskoter eller terränghjuling krävs förarbevis enligt 3 § körkortslagen (1998:488). Förarbevis för snöskoter eller terränghjuling får enligt 20 § körkortslagen utfärdas för den som har fyllt 16 år och avlagt godkänt förarprov.

Snöskotrar som ska säljas är registreringsbesiktigade enligt fordonslagen (2002:574) med en viss uppsättning maskindelar. Det är förbjudet att byta ut exempelvis ett originalavgassystem till ett som ger mer effekt och betydligt högre ljud utan att också göra en ny registreringsbesiktning. Den som ändå gör detta riskerar penningböter enligt 8 kap. 8 § fordonsförordningen (2009:211).

Möjligheten att begränsa körning av terrängmotorfordon enligt annan lagstiftning bör ses över

Användandet av s.k. trimpipor och andra effekthöjande motordelar eller elektroniska styrningsenheter har ökat under senare år framför allt i snöskotrar som inte är avsedda för yrkesutövning. Att byta ut originaldelar mot olika varianter av effekthöjande motordetaljer medför många gånger ett markant högre motorljud och bullerstörningar. Det finns således ett behov av att begränsa möjligheten att använda effekthöjande motordelar och elektroniska styrningsenheter utanför motorbanor som har särskilt tillstånd.

Uppdraget

Se över de rättsliga förutsättningarna för terrängkörning

Terrängkörning regleras i flera olika regelverk och det kan vara svårt för den enskilde att skapa sig en överblick av vad som gäller för motordrivna fordon i terräng. Exempelvis bör gränsdragningen mellan lokala trafikföreskrifter beslutade med stöd av trafikförordningen och regleringsområden beslutade med stöd av lagstiftningen om terrängkörning tydliggöras.

Terrängkörningslagen och terrängkörningsförordningen innehåller bestämmelser om förbud mot eller begränsningar för terrängkörning. Det är inte tydligt hur lagstiftningen ska tolkas i ljuset av att terrängkörning inte omfattas av allemansrätten samt att det rimligtvis krävs fastighetsägarens samtycke för terrängkörning på någon annans mark.

Utredaren ska därför

- kartlägga den lagstiftning som reglerar terrängkörning med motordrivna fordon,
- analysera och bedöma hur de regelverk som reglerar terrängkörning med motordrivna fordon förhåller sig till varandra,
- analysera, bedöma och tydliggöra vad som gäller för körning på annans mark om frågan inte är särskilt reglerad i lag eller annan författning.

Lagstiftningen för terrängkörning ska skydda allmänna och enskilda intressen mot skador och störningar orsakade av motordrivna fordon

En modern lagstiftning ska leda till en terrängkörning som är hållbar, dvs. förenligt med hållbarhetsbegreppets tre dimensioner. Det innebär att den ska skydda allmänna och enskilda intressen mot skador och störningar orsakade av trafik med motordrivna fordon. Samtidigt ska den ta hänsyn till och i rimlig utsträckning tillgodose de behov som dels enskilda, dels yrkesverksamma inom vissa näringar och yrkesgrupper har av att kunna köra med motordrivna fordon i terräng för att kunna bruka och tillvarata naturresurser. Den ska också ta hänsyn till enskildas behov av att ha ett rikt friluftsliv,

behovet hos boende i glesbygd och göra det möjligt att bedriva hållbar skoterturism.

En fråga som är kopplad till behovet av tydligare lagstiftning för terrängkörning är vilken myndighet som bör ansvara för terrängkörningslagstiftningen och de fordon som berörs. I dag har Naturvårdsverket en central roll och utfärdar bl.a. allmänna råd för terrängkörning. Samtidigt har Trafikverket ansvaret för den långsiktiga planeringen av transportsystemet. Ansvaret för tillsyn av terrängkörning delas mellan Polismyndigheten, länsstyrelser och kommuner, beroende på inom vilket område körningen sker. Utredaren bör belysa de olika myndigheternas nuvarande ansvar och föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för frågor som reglerar terrängkörning samt de fordon som berörs framöver.

Utredaren ska därför

- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs för att uppnå en hållbar terrängkörning,
- utreda och föreslå vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för frågor om terrängkörning.

Inom ramen för utredningen om hur en modern lagstiftning för terrängkörningen ska utformas för att kunna uppnå en hållbar terrängkörning ska utredaren även

- utreda förutsättningarna för att styra körning i snötäckt terräng till leder, friåkningsområden eller andra särskilt utpekade områden,
- analysera hur friåkningsområden, snöskoterleder och andra särskilt utpekade områden kan finansieras och hur ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och enskilda bör se ut i fråga om planering, anläggande och underhåll i syfte att få till liknande förutsättningar över hela landet,
- utreda och lämna förslag som syftar till att underlätta för rullstolsburna personer med bestående rörelsehinder att köra i terrängen med motordrivet fordon när ändamålet med körningen är att bedriva jakt, fiske eller annat friluftsliv från fordonet varvid utredaren särskilt ska belysa möjligheterna att ersätta den prövning i det enskilda fallet som länsstyrelsen gör i dag med ett generellt tillstånd till sådan körning, liknande den som gäller för renskötsel

(1 § andra stycket 4 och 7 § tredje stycket terrängkörningsförordningen),

- utreda om förhållandet mellan de regelverk som innehåller bestämmelser om terrängkörning behöver förändras eller tydliggöras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som bedöms lämpliga mot bakgrund av de slutsatser som dras.

Straffsanktionering och tillsyn som bidrar till efterlevnad

Såväl tillsynen som straffsanktoneringen för överträdelser av förbud och andra regleringar inom lagstiftningen för terrängkörning måste bidra till efterlevnad av lagstiftningen.

Utredaren ska därför

- utreda och överväga den straffrättsliga regleringen vid otillåten terrängkörning och vid behov föreslå ändringar i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig reglering.
- utreda hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas och vem som ska bedriva den,
- analysera om och i vilken utsträckning det är lämpligt att ge naturvårdsvakter möjlighet att utöva tillsyn även utanför de regleringsområden inom vilka de i dag utövar tillsyn,
- utreda behov av och förutsättningar för att förordna tillsynsmyndigheter för att kontrollera efterlevnaden av lagstiftning för terrängkörningen liknande de system som finns för jakt och fisketillsyn.

Utredaren ska lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som bedöms lämpliga mot bakgrund av de slutsatser som dras.

Kraven för att få köra terrängmotorfordon

Motorfordon för terrängkörning som förses med s.k. trimpipor leder till avgaser och buller som stör människor och djur. Den många gånger extremt höga ljudnivån som såväl lagliga som olagliga avgas- och ljuddämparsystem ger upphov till gör det befogat att eftersträva ett totalförbud mot användning av sådana trimpipor utanför motor-

banor som är särskilt inrättade för ändamålet och har tillstånd för ljudnivån. Genom att föra in ett förbud mot vissa avgassystem kan bullerstörningar för människor och djur minskas på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför överväga om det ska vara otillåtet att utanför motorbanor med särskilt tillstånd använda effekthöjande motor- delar, vissa avgassystem eller elektroniska styrningsdetaljer.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljö- mässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv. För- slagens konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutred- ning vid regelgivning. I arbetet med konsekvensutredningen ska utredaren ha kontakt med Tillväxtverket. Beskrivningen av de miljö- mässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för miljön och för människors hälsa och säkerhet.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att prin- cipen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kom- munala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, dvs. en proportionali- tetsbedömning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avväg- ningar som har lett fram till förslagen. Om utredaren bedömer att det finns olika sätt att nå det eftersträlvade målet, bör utredaren välja det förslag som medför minst ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har över- vägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utre- daren föreslå finansiering.

Utredningens bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera hur körning i terräng med motordrivet fordon regleras i Norge och Finland. Utredaren ska i sitt arbete ta hänsyn till de slutsatser som Naturvårdsverket drar inom ramen för sitt regeringsuppdrag att se över terrängkörningens påverkan på djur, natur och friluftsliv, som beslutas denna dag. Naturvårdsverket kommer att presentera sina slutsatser den 1 juni 2019 men utredaren bör under utredningsarbetet ha en löpande dialog med Naturvårdsverket avseende hur dels problembilden ser ut i fråga om de skador och störningar som terrängkörningen medför i dag och hur denna problembild kan förväntas utveckla sig i framtiden.

Utredaren ska under genomförandet av uppdraget ha en dialog med berörda länsstyrelser och kommuner, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Lantbrukarnas riksförbund, LRF Skogsägarna, Transportstyrelsen, Sametinget, Trafikverket, Polismyndigheten, Försvarsmakten, Nationella Snöskoterrådet, representanter för besöksnäringen, friluftsliv, jakt och fiske samt andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2019.

(Miljö- och energidepartementet)

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.
60. EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken
om kapitaltäckning och hantering av
banker i kris. Fi.
61. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035.
Fi.
62. Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. Fi.
63. Mer biogas! För ett hållbart Sverige. I.
64. Nya regler för skolor
med konfessionell inriktning. U.
65. Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. Fi.
66. En utvecklad vattenförvaltning.
Volym 1 och 2. M.
67. Hållbar terrängkörning. M.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.

En avståndsbaserad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Inequality and economic
performance. [54]

Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. [55]

Idéburen välfärd.

+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning. [56]

Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. [57]

Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
[59]

EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken om
kapitaltäckning och hantering
av banker i kris. [60]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2035. [61]

Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. [62]

Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. [65]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Mer biogas! För ett hållbart Sverige. [63]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]
Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]
En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]
Häriifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]
Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]
Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]
Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och
gruppvis bedömning av ämnen. [45]
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. [45]
En utvecklad vattenförvaltning.
Volym 1 och 2. [66]
Hållbar terrängkörning. [67]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljpanelläggning. [9]
Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]
Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård
baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett
lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning
– vad händer sen? [50]

Nya regler för skolor med konfessionell
inriktning. [64]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]



NORSTEDTS JURIDIK

III KARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-25011-2 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Foton: Georgij Datsenko, Josef Mohyla,
abdonian, BorisJovanovic19, puckopetter,
Delpixart, ZargonDesign, thepalmer, mlaadn61
Bildbearbetning: Agneta S Öberg