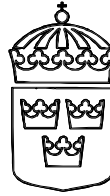


Kommittédirektiv



En modern lagstiftning för en hållbar terrängkörning

Dir.
2018:29

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. rennäring, 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 ca 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 ledssystem 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 lovligen 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 motordrivet fordon,
- analysera och bedöma hur de regelverk som reglerar terrängkörning med motordrivet 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 tillsyningspersoner 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 motorbanor 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 motordelar, vissa avgassystem eller elektroniska styrningsdetaljer.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, ekonomiskt, företagsmässigt och socialt perspektiv. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I arbetet med konsekvensutredningen ska utredaren ha kontakt med Tillväxtverket. Beskrivningen av de miljömässiga 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 principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, dvs. en proportionalitetsbedömning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar 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 övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren 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, Polis-

myndigheten, 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)