

Länsstyrelsen  
Norrbotten

YTTRANDE

1 (9)

Datum  
2020-06-16

Diarienummer  
523-3809-20

Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

## Yttrande över remiss av betänkande av utredningen om hållbar terrängkörning

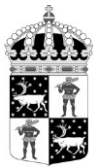
Er beteckning M2020/00205/Nm

SOU 2019:67

### Länsstyrelsens synpunkter - sammanfattning

Länsstyrelsen i Norrbottens län kan ställa sig bakom huvuddelen av de förslag som utredningen lämnar, och som presenteras samlat på sid. 384 i betänkandet, men vi anser inte att de är tillräckliga för att hantera de problem som terrängkörning innebär och därmed åstadkomma en faktisk förändring. Länsstyrelsen anser inte att utredningen når sitt mål, att skapa förutsättningar för en hållbar terrängkörning, främst på grund av nedanstående punkter:

- Barmarkskörning behandlas endast översiktligt i utredningen vilket Länsstyrelsen anser är en stor brist. Terrängkörning på barmark är idag generellt förbjudet, med vissa undantag för i huvudsak yrkesmässig körning. Trots det är skadorna orsakade av barmarkskörning omfattande och barmarkskörning kan därför inte anses vara långsiktigt hållbar.
- Länsstyrelsen motsätter sig utredningens förslag att införa tillståndsprövning för barmarkskörning för personer med funktionsnedsättning. Länsstyrelsen anser att förslaget innebär ett alltför generöst undantag från terrängkörningsbestämmelserna som riskerar att orsaka ännu mer skador på känsliga naturmiljöer och skyddade fornlämningar samt urholka acceptansen för barmarksförbudet vilken redan idag är låg.
- Länsstyrelsen anser att terrängkörningslagens syfte måste förtydligas i lagtext och att det i terrängkörningslagens inledande paragrafer ska framgå att lagen ska förebygga skador på mark och vegetation samt olägenheter för människor och djurliv på samma sätt som miljöbalken inleds med hänsynsregler.
- Länsstyrelsen befarar att de författningsförslag som utredningen presenterar inte kommer innebära att skador och olägenheter för rennäringen från snöskotertrafik kommer att minska.
- Länsstyrelsen anser att utredningens förslag inte är tillräckliga för att stävja problemen med snöskoterkörning och hade till exempel önskat ytterligare



möjligheter att begränsa ”friåkning” med snöskoter, utan att detta i alltför stor utsträckning påverkar möjligheterna till utövande av friluftsliv med snöskoter.

- Länsstyrelsen anser att fortsatt utredningsarbete krävs för att få en heltäckande lösning på problematiken kring buller, körskador och störning på växt- och djurliv av motoriserade aktiviteter.
- Länsstyrelsen anser att den nya lagstiftningen inte är tillräcklig för att åstadkomma en fullgod operativ tillsyn, exempelvis behöver möjligheterna att anmäla och lagföra utländska medborgare belysas ytterligare.
- Hållbar terrängkörning bör även inkludera en hållbarhetstanke som omfattar kulturmiljö. Den aspekten saknas i utredningen vilket Länsstyrelsen anser är en brist.

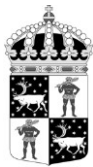
### Hänsynsregel

I förslaget till ny terrängkörningslag anges i första paragrafen att lagen ska syfta till att främja en hållbar användning av motordrivna fordon i terräng. Av utredningen framgår att man med detta menar att lagen ska förebygga att trafik med motordrivna fordon orsakar skador på mark och vegetation samt olägenheter för djurliv och friluftsliv, vilket är andra ord för det som anges i den hänsynsregel som finns i trafikförordningens 2 kap. 1 § fjärde stycke.

Länsstyrelsen anser att det i terrängkörningslagens inledande paragrafer tydligt måste framgå att lagen ska förebygga skador på mark och vegetation samt olägenheter för människor och djurliv på samma sätt som miljöbalken inleds med hänsynsregler. Länsstyrelsen anser att enbart begreppet ”hållbar användning” är alltför otydligt och att det är olyckligt att gömma en så viktig skrivning i trafikförordningens 2 kap. 1 § fjärde stycket i en förordning som för de allra flesta inte har en tydlig koppling till terrängkörning.

Att skriva in hänsynsregeln i terrängkörningslagen istället för i trafikförordningen skulle innebära att den körning som görs med stöd av lagens undantag också på ett tydligare sätt omfattas av regeln att inte orsaka skada eller olägenhet. De skador som vi ser av terrängkörning är i stor utsträckning orsakade av den lagliga körningen och Länsstyrelsen menar att frågan om hur barmarkskörningen utförs med stöd av undantagen och vilken hänsyn som visas i samband med körningen har en direkt koppling till allmänhetens acceptans för det generella barmarksförbudet.

Enligt direktiven för utredningen ska de författningsförslag som lämnas möjliggöra ett rikt friluftsliv, minska buller och avgaser samt bidra till att skydda mark, växtlighet och terräng. Länsstyrelsen hade önskat att utredningen även hade behandlat andra motoriserade aktiviteter i naturen så som helikoptertrafik, elcyklar som inte räknas som motorfordon och watercross, dvs snöskoterkörning på vatten.



### *Undantag från förbud*

Om inte Länsstyrelsens förslag om att införa en hänsynsregel i lagens syfte hörsammas måste det tydligt framgå att den körning som görs med stöd av undantagen till lagen inte får orsaka skador på mark och vegetation eller störning.

Länsstyrelsen är positiv till att utredningen föreslår att Skogsstyrelsen och Sametinget får i uppdrag att göra en översyn av terrängkörningen inom sina sektorer. Om den lagliga terrängkörningen tar större hänsyn och bedrivs med försiktighet kan det förhoppningsvis bidra till en ökad förståelse för lagstiftningen och därigenom minska den olagliga körningen. Länsstyrelsen ser gärna att en översyn förtydligar när undantagen kan tillämpas och vem som har rätt att göra det. Länsstyrelsen ser även ett visst behov av att ett likartat uppdrag riktas till Jordbruksverket. Till exempel kan undantaget för körning för jordbruksändamål behöva ses över med avseende på transporter till jordbruksmark. I Norrbotten ökar i dagsläget ansökningar och utbetalningar av miljöersättningar för myrslätter. Många av dessa slättermyrar ligger i väglöst land. Miljöstödets regler tillåter inte att skador uppkommer men ändå ser Länsstyrelsen vid kontroller att markskador uppstår på färdvägen som används för att ta sig till myren. Länsstyrelsen anser att det är problematiskt att denna typ av transporter räknas in i undantaget för jordbruksändamål. Länsstyrelsen ser för övrigt ingen anledning till att undantag för jord- och skogsbruk i 10 § ska vara mindre utförlig beskrivet än undantaget för renskötsel i 15 §. En konsekvens av ovan föreslagna översyner kan möjligen bli att denna skillnad utjämnas.

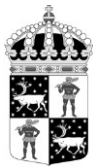
Det nya förslaget innebär att boende inom regleringsområden får köra närmaste lämpliga färdväg mellan bostaden och regleringsområdets gräns även på barmark. Länsstyrelsen har inte tolkat nuvarande lagstiftning på detta sätt och vi anser att 16 § i förslaget till ny terrängkörningslag innebär ytterligare lättnader i förbudet för körning på barmark, vilket inte är önskvärt eller i linje med utredningens uppdrag. Länsstyrelsen anser att paragrafen ska justeras så att den enbart gäller snötäckt mark.

### **Rennäring**

För att nå målet en hållbar terrängkörning anges i utredningen att snöskoterkörning ska kunna styras dit den orsakar minst skador och olägenheter och att det ska ges utrymme för lokala lösningar som utgår från de behov som finns i den enskilda kommunen eller orten. Utredningen beskriver också hur snöskoterkörning kan innebära allvarliga störningar för rennäringen.

Länsstyrelsen anser att en utgångspunkt i författningsförslagen ska vara att rennäringen ska beaktas och ges inflytande över skotertrafiken, bland annat för att renarna vid olika tillfällen är extra känsliga och i särskilt behov av betesro, till exempel under kalvningsperioden.

Områden som är av riksintresse för rennäringen ska enligt 3 kap. 5 § 2 stycket Miljöbalken skyddas mot åtgärder som påtagligt försvårar rennäringens bedrivande. Med utgångspunkt från detta anser Länsstyrelsen att ett generellt skoterförbud under kalvningsperioden i de kalvningsområden som är utpekade som riksintresse bör utredas.



Länsstyrelsen anser inte att utredningen presenterar författningsförslag som i sig innebär att skador och olägenheter för rennäringen minskar. I Norrbotten är det redan idag uteslutande kommunala beslut om förbud och begränsningar som skyddar rennäringens behov av störningsfria områden under vintern och våren. Dessa lokala lösningar har i många kommuner fungerat väldigt bra, och rennäringens intressen har beaktats och respekterats. Lokala beslut i sig innebär dock inget stärkt skydd för rennäringen, vilket har tydliggjorts i Norrbottens län under de år som kommunerna har haft möjlighet att utfärda föreskrifter om begränsningar och förbud av skotertrafik.

Länsstyrelsen anser att det behöver framgå i lagstiftningen hur en kommuns underlåtelse att skydda rennäringen från terrängkörning som orsakar olägenhet ska hanteras. Det kan till exempel göras genom att kommunala beslut efter att en sameby har ansökt om förbud eller begränsningar enligt 32 § terrängkörningslagen är överklagningsbara enligt 39 §, även när kommunen beslutar om att inte föreskriva om förbud eller begränsningar för terrängkörning. Så som lagstiftningen är skriven, både i befintlig lag och i det förslag som utredningen presenterar kan bara beslut om föreskrifter överklagas till Regeringen. Se till exempel Regeringens beslut den 14 maj 2020 (M2020/00673/Me).

Enligt förslaget till ny terrängkörningslag får beslut om föreskrifter enligt 31 eller 32 §§, eller beslut enligt 34 eller 35 §§ överklagas till regeringen av sökanden eller av kommunmedborgare. Länsstyrelsen anser, särskilt vad gäller de föreskrifter om förbud och begränsningar som regleras i 32 §, att det är en för vid krets och att det i sig kan innebära en osäkerhet kring meddelade beslut som framförallt kan drabba rennäringen negativt. Kretsen bör därför begränsas till berörda fastighetsägare eller annan särskild rättighetshavare. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen också framföra att möjligheten att besluta om verkställighetsförordnande vid beslut enligt 32 § behöver klargöras.

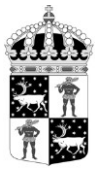
## **Kulturmiljöer**

Utredningen saknar helt redovisning gällande kulturmiljö, tex. redovisning av kulturmiljölagen, andra skyddsformer samt ansvarsförhållanden. Utredningen saknar även en analys av konsekvenser för kulturmiljön och kulturmiljövården särskilt med avseende på lagskyddade fornlämningar.

Enligt 2 kap. 10 § kulturmiljölagen krävs samråd med Länsstyrelsen för verksamhet vid lagskyddade fornlämningar. Utöver det gäller att det är allas ansvar att se till så att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Länsstyrelsen anser att det är en brist i utredningen att detta inte lyfts fram då terrängkörning, i synnerhet barmarkskörning, kan innebära stora skador på fornlämningar och kulturmiljöer.

## **Tillsyn**

Ett av utredningens uppdrag var att utreda hur en effektiv tillsyn kan åstadkommas. Länsstyrelsen ser positivt på att tillsyn, enligt det nya förslaget, får ske även utanför statliga regleringsområden och att naturvårdsvakter får utökade befogenheter. Vi har



dock svårt att se hur det kommer att fungera i praktiken med stora områden och små kommunala resurser. Det finns en stor risk för att tillsynen blir väldigt ojämn i länet beroende på vilja och resurser hos kommunerna. I syfte att förstärka den operativa tillsynen måste framför allt polisens roll och ansvar förtydligas. Även finansiella möjligheter för verksamheten behöver säkras.

En naturvårdsvakt ska anmäla överträdelser till Polis- eller åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. Länsstyrelsen anser att möjligheterna att anmäla och lagföra även utländska medborgare behöver belysas. Många skoterförare från Norge och Finland kommer till Norrbotten och de polisanmälningar som Länsstyrelsens naturbevakare gör idag avseende utländska medborgare blir automatiskt nedlagda av polismyndigheten eftersom förhör måste hållas direkt i fält, något som naturvårdsvakterna inte har behörighet att göra.

Tillsyn av barmarkskörning och de skador som barmarkskörning orsakar behandlas i stort sett inte alls i utredningen. Länsstyrelsen anser att tillsyn med fokus på markskador orsakade av terrängfordon ska utredas vidare. Det behöver klargöras om det är lämpligt att införa en bestämmelse om rättelse i terrängkörningslagen eller om detta ska även fortsättningsvis hanteras genom miljöbalken och kulturmiljölagen vid skador på natur- och kulturmiljöer. Annat som behöver redas ut är när markskador uppstår på statens mark, om det då är statens ansvar som markägare att utföra rättelse samt om naturvårdsvakterna ska kunna agera mot körning som sker på ett sätt som innebär att markskador och skador på fornlämningar uppstår.

Länsstyrelsen anser att gränsdragning mot tillsyn enligt miljöbalken i skyddade områden behöver förtydligas i utredningen.

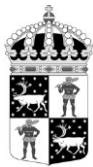
### **Barmarkskörning**

Barmarkskörning står för en stor andel av de skador som uppkommer i samband med terrängkörning. Skador leder till förändrad hydrologi på våtmarker, grumling och sedimenttransport i vattendrag, vegetationsförändringar på kalvfjäll och våtmarker samt sönderkörda vandringsleder. Terrängkörning kan också orsaka irreversibla skador på lagskyddade fornlämningar samt innebära påtagliga skador på kulturmiljöer.

#### *Tillstånd för funktionshindrade*

Länsstyrelsen är i stort positiv till insatser som främjar möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att vistas i naturlandskapet och utöva friluftsliv. Länsstyrelsen befarar dock att det förslag till tillståndsprövning som utredningen har tagit fram kommer att medföra ökade skador till följd av terrängkörning på barmark samt urholka acceptansen för det allmänna förbudet mot terrängkörning på barmark.

I dagens dispensprövning väger Länsstyrelsen in körningens syfte i prövningen och rutinen är att inte bevilja dispens om ansökan avser ett ändamål som inte är knutet till en särskild rättighet. Det kan vara till exempel småviltjakt, bärplockning, vistelse i naturen, fiske utan särskild fiskerätt. Länsstyrelsen anser att dispensprövningen ska kvarstå, men



Länsstyrelsen  
Norrbotten

Datum  
2020-06-16

Diarienummer  
523-3809-20

för att underlätta för personer med funktionsnedsättning föreslår vi att de som åberopar medicinska skäl inte behöver ha en särskild rättighet till området man vill köra i. På så sätt kommer det bli lättare för personer med funktionsnedsättning att komma ut i naturen samtidigt som terrängkörningen kan styras till områden som är mindre känsliga.

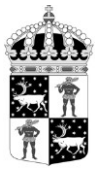
Vid nuvarande dispensprövning av körning med motorfordon i terräng på barmark beaktar Länsstyrelsen personers rörelseförmåga och funktionsnedsättning ses som ett sådant särskilt skäl som krävs för att få dispens. Vid dispensprövningen bedömer Länsstyrelsen de färdvägar som sökanden anger utifrån markens lämplighet för barmarkskörning och risk för markskador. Även risk för påverkan på fornlämningar bedöms.

Förslaget tycks bygga på föreställningen att mark som är känslig för barmarkskörning är skyddad som naturreservat eller regleringsområde och är därmed inte tillåten att köra på. Det är inte fallet i Norrbotten, i länet finns det stora områden som har höga naturvärden och för terrängkörning känslig mark som inte är skyddad som naturreservat, nationalpark eller regleringsområde. Det finns många naturreservat där föreskrifterna inte specifikt förbjuder terrängkörning, till exempel de stora fjällurskogsreservaten som tillsammans utgör cirka 12 000 kvadratkilometer. Det finns också stora arealer våtmarker med mycket höga eller höga naturvärden som inte ligger inom områden där terrängkörning är förbjuden på annat sätt än i terrängkörningslagen. Även stora arealer kalfjäll ligger utanför skyddade områden.

Förslaget kommer troligtvis leda till ökad körning på vandringsleder och därmed en risk att dessa körs sönder vilket leder till olägenheter för vandrare och ökade kostnader för ansvariga förvaltare. Exempelvis är ca 60 % av Kungsledens sträckning i länet utanför skyddat område eller regleringsområde och därmed tillåtet att köra på enligt det nya förslaget. Även lagskyddade fornlämningar och övriga kulturlämningar är ommarkerade och riskerar att skadas vid terrängkörning.

Av de ansökningar för personer med funktionsnedsättning som Länsstyrelsen hanterar som dispensansökningar är det en majoritet som berör, helt eller delvis, områden som har dokumenterat höga naturvärden men där körning i terräng inte är reglerad på något annat sätt än genom barmarksförbudet i terrängkörningslagen. Länsstyrelsen behöver ofta avslå hela eller delar av ansökningar där de ansökta färdvägarna går över mark som är olämplig för barmarkskörning och där körningen riskerar att orsaka stora skador på naturen. Detta gäller även för personer med funktionsnedsättning. Detta visar på att det kan vara svårt för den enskilde att veta var det är lämpligt att köra och bedöma om den egna körningen riskerar att orsaka skada eller störning.

Med det nya förslaget blir det också upp till den enskilda att hålla reda på var det finns skyddade områden, vilka föreskrifter som gäller för respektive område samt hur föreskrifterna ska tolkas.



## Snöskoter

Snöskoteråkning är sedan många år en viktig del av många norrbottningars friluftsliv, och då är naturupplevelsen ofta är det primära syftet. Skoteråkningen fyller en viktig social aspekt då man ofta åker tillsammans eller samlas med familj och vänner t.ex. vid en eld eller på en fiskesjö. Snöskotern utgör också en viktig förutsättning för en växande besöksnäring vintertid, vilket bidrar till landsbygdsutveckling och regional tillväxt. Utredningen ger en bra problembeskrivning när det gäller snöskoterkörning, där de huvudsakliga problemen i form av störning och skador grundar sig i den utveckling av snöskotrar som möjliggör körning i obanad och kuperad terräng som tidigare varit otillgänglig för snöskoteråkare, samt på den ”friåkning” (med snöskotern som sportredskap, där körningen är huvudsyftet) som är en följd därav.

Enligt förslaget till terrängkörningslag 35 § 4 st framgår att medgivande från annan särskild rättighetshavare enligt tredje stycket krävs endast i den mån friåkningsområdet kan ha en menlig inverkan på rättighetens utövande. Länsstyrelsen vill understryka att för Norrbottens del är samebyarna särskilda rättighetsinnehavare och att friåkning typiskt sett har en menlig inverkan på rennäringen. Medgivande från berörd sameby kommer således alltid att krävas innan beslut om friåkningsområde inom renskötselområdet kan fattas.

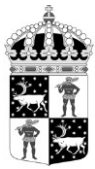
Länsstyrelsen ges med det nya förslaget i trafikförordningen om lokala trafikföreskrifter möjlighet att reglera till exempel hastigheten inom de statliga regleringsområdena. Länsstyrelsen anser att vi även bör kunna reglera hastigheten på leder inom naturreservat, nationalparker och övriga delar av det statliga ledsystemet. Detta kan vara ett verktyg som möjliggör skoterkörning inom området men begränsar störning då körning med lägre och jämn hastighet ger upphov till mindre buller än högre hastigheter och ojämna gaspådrag.

Länsstyrelsen ser positivt på framför allt kommunernas ökade möjligheter att reglera och kanalisera snöskoterkörning baserat på lokala förhållanden. Det är dock viktigt att olika allmänna och enskilda intressen beaktas till exempel genom att frågorna beredes i lokala snöskoterråd. Olika intressen och behov kan också säkerställas genom ökade krav på kommunernas fysiska planering avseende friluftsliv med mera.

### *Finansiering*

Länsstyrelsen är positiv till en ny fordonsskatt för snöskotrar och terränghjulingar som kan användas till anläggande av allmänna skoterleder med mera. Vi är också positiva till ett statligt skoterledskort för att få köra på led, vars intäkter samlas i en fond för drift och underhåll som kommuner och andra kan söka medel från. Länsstyrelsen befarar att bidrag upp till 50 % för anläggning av skoterled kan innebära att de åtgärder som föreslås inte får önskad effekt, då det fortfarande kräver relativt stora finansiella insatser från de berörda kommunerna. Statsbidrag samt fond för medel till underhåll behöver vara väl tilltagna, enkla att söka och räcka över tid så att kommunerna i sin tur klarar av att vara uthålliga i arbetet med utveckling och underhåll av lederna.

Utredningen menar att skatter och avgifter för snöskotrar och skoterledskörning täcker behoven ”mer än väl”. Om så är fallet kan det vara lämpligt att delar av intäkterna



används för att finansiera annan ledinfrastruktur såsom vandringsleder och vinterleder för skidåkning med mera (där skoterkörning inte är tillåten). För många ledaktörer är det svårt att hitta finansiering till anläggning och underhåll av leder utanför det statliga ledsystemet, då möjligheten att ta ut avgifter för det allemansrättsligt baserade friluftslivet är svårt att motivera.

Länsstyrelsen anser att undantaget från skyldigheten att betala skoterledsavgiften i 18 § terrängkörningslagen även bör omfatta sådan användning av motordrivna fordon som avses enligt 15 §.

#### *Fysisk planering för förbättrad styrning*

Länsstyrelsen anser att man med fördel kan titta närmare på möjligheten att ställa krav på framtagande av tydligare planeringsunderlag rörande friluftsliv och ledinfrastruktur vid nyanläggning av skoterleder, på liknande sätt som i Norge. Naturvårdsverket har nyligen (2018) tagit fram en vägledning till en *metod för kartläggning och värdering av naturområden som är lämpliga för friluftsliv* riktad mot svenska kommuner.

Kartläggningen bidrar till kommunernas underlag för fysisk planering och ger kunskap om hur och var friluftsliv bedrivs i kommunen och om vilka områden som har potential att utvecklas. Detta kan sättas i relation till känslighet av olika slag och platser där det kan uppstå intressekonflikter. Det skulle vara ett värdefullt verktyg för att trygga en långsiktigt hållbar planering av ledinfrastruktur som kan ske i samklang med andra intressen. Det kan även vara ett stöd för kommunernas prioritering av var insatser för underhåll, utveckling och nyanläggning av leder är mest angelägna. Naturvårdsverkets vägledning baserar sig på en norsk metod och i Norge ställs krav på att friluftsområden ska vara kartlagda enligt metoden innan nyanläggning av skoterleder får ske.

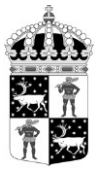
#### **De som medverkat i beslutet**

Beslut i ärendet har fattats av landshövding Björn O. Nilsson efter föredragning av naturvårdshandläggare Sara Backéus. I beslutet har Ellen Blind, naturresurs- och rennäringsenheten, Mats Lindell, näringslivsavdelningen, Victoria Bystedt, friluftslivsamordnare, Josefine Strand, miljöanalysenheten, Gunilla Edbom och Inger Krekula, enheten för samhällsplanering och kulturmiljö, Christoffer Björkman, enheten för internationalisering och tillväxt, Johannes Vuortio Andersson, Landsbygdsenheten samt Karin Hansson, chefsjurist deltagit.

#### **Kopia till:**

michael.lofroth@regeringskansliet.se





Länsstyrelsen  
Norrbotten

YTTRANDE

9 (9)

Datum  
2020-06-16

Diarienummer  
523-3809-20