Hållbar utveckling i landets fjällområden

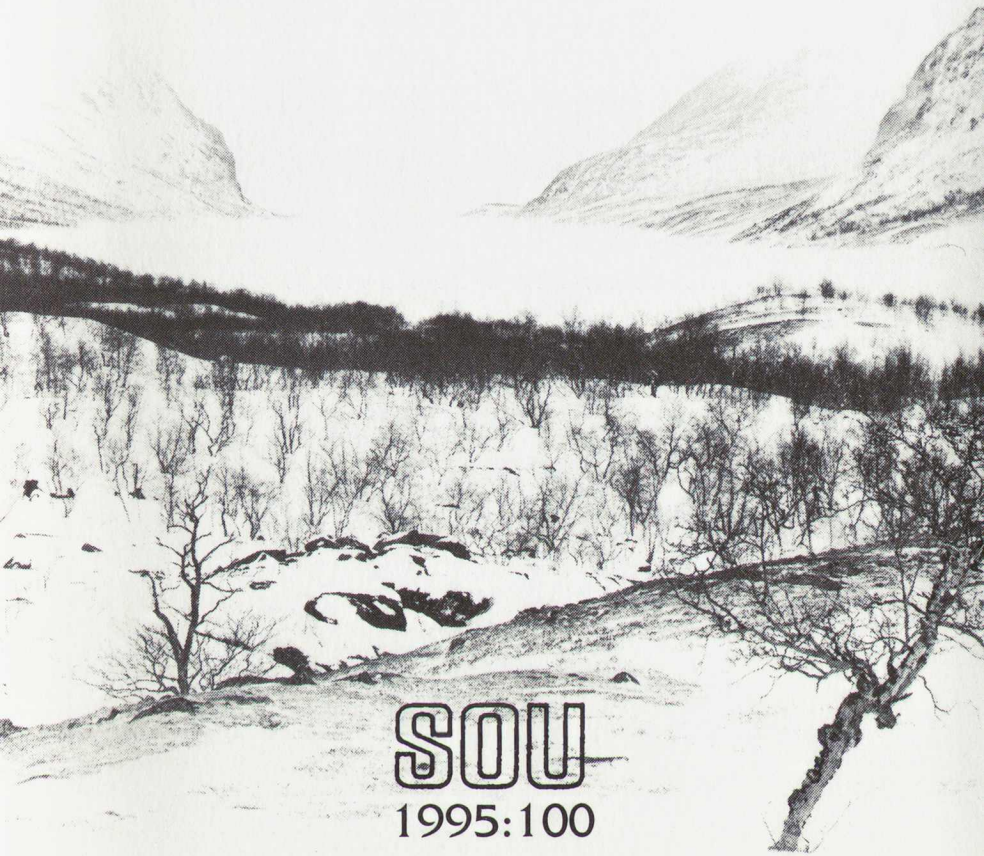
Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1995:100

Betänkande av
MILJÖVÅRDSBEREDNINGEN

Hållbar utveckling i landets fjällområden



SOU
1995:100

Betänkande av
MILJÖVÅRDSBEREDNINGEN

A: Ref KB
Occ SOU
42

Statens offentliga utredningar
1995:100
Miljödepartementet

Hållbar utveckling i landets fjällområden

Betänkande av Miljövårdsberedningen
Stockholm 1995

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1995

ISBN 91-38-20057-0
ISSN 0375-250X

Till Regeringen

Genom beslut den 26 januari 1995 gav regeringen Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) genom tilläggsdirektiv (1995:10) i uppdrag att göra en samlad analys av miljösituationen och lämna förslag till åtgärder för en hållbar utveckling i landets fjällområden. Genom departementsbeslut den 2 mars 1995 överlämnades skoterutredningarna för beredningens överväganden.

Miljövårdsberedningens ledamöter har utgjorts av riksdagsman Björn von Sydow, ordförande, generaldirektör Rolf Annerberg, statskonsulent Åsa Domeij, biolog Stefan Edman, chefekonom Lars Heikensten, generaldirektör Kerstin Nibleus (t.o.m. 950830), generaldirektör Maria Norrfalk, kommunalråd Elvy Söderström, högskolerektor Christina Ullenius, miljörevisor Marja Widell. Från Miljövårdberedningens kansli har kanslichefen Lars-Erik Liljelund, experten Kristina Bovin, biträdande sekreteraren Eila Larsson samt experten Johanna Pivén deltagit i utredningsarbetet. Vidare förordnades 950901 avdelningsdirektören Per Wallsten som expert, samt för perioden 950901 - 050910 kammarrättsassessorn Ulf Rehnberg som expert.

Miljövårdsberedningen får härmed överlämna sitt betänkande. Detta är resultatet av uppdraget som därmed är slutfört.

Stockholm i oktober 1995

Björn von Sydow

/Lars-Erik Liljelund

Hållbar utveckling i landets fjällområden -
Miljövårdsberedningens slutbetänkande

Innehållsförteckning

Bilagor

1 Sammanfattning

Vårt uppdrag är att utifrån en samlad analys av miljösituationen lämna förslag till åtgärder för hållbar utveckling i landets fjällområden. Vi har tolkat detta så att vi skall överväga åtgärder som är nödvändiga för att minska miljöproblemen i de svenska fjällen som ett geografiskt avgränsat område, men att vi där vi så finner nödvändigt även kan föreslå åtgärder som är mer generellt verkande. Vi har koncentrerat utredningsarbetet på planering, rennäring, skotertrafik och buller, turism och friluftsliv samt forskning, miljöövervakning och inventering. Vi har inte gjort några egna täckande inventerings- och kartläggningsinsatser i fjällområdet utan våra bedömningar har gjorts utifrån befintliga utredningar och betänkanden, olika publicerade vetenskapliga artiklar, skrivelser från myndigheter och organisationer samt egna iaktagelser i samband med besök.

I **kapitel 3** som handlar om hållbar utveckling understryks att hållbar utveckling är en process som omfattar såväl ekologisk som social och ekonomisk utveckling. De som bor i fjällregionen måste ges möjlighet till arbete, utbildning, trygghet och livskvalitet inom ramen för vad naturen tål. Vi föreslår vad som bör vara övergripande miljömål för hållbar utveckling i fjällområdet. Kommunernas roll som initiativtagare till utvecklingen av ett näringsliv med miljöprofil diskuteras. Den problematik som finns kring å ena sidan decentralisering och lokalt inflytande och å andra sidan centrala beslut när det rör fjällområdet som är av nationellt intresse diskuteras.

I **kapitel 4** som handlar om miljötillståndet konstateras att fjällmiljön är långt i från opåverkad av människan men ändå hör till våra mest ursprungliga miljöer med såväl nationellt som internationellt sett mycket stora naturvärden. Vi diskuterar fjällmiljöns känslighet för olika former av mänsklig påverkan, vilket pågått under lång tid. Sammantaget och sett under en längre tidsperiod har miljökvaliteten successivt försämrats. Vi diskuterar slitaget av fjällnaturen och drar slutsatsen att fjällområdet i sin helhet inte är nedslitet men att det inom vissa avgränsade områden, framförallt i de södra fjälltrakterna, finns påtagliga skador av överbetning. Vi konstaterar däremot att effekter av kanaliserat slitage, orsakat av tramp och barmarkskörning, finns över hela fjällområdet. Buller, i första hand från snöskotrar och luftfarkoster, utgör en störning som framförallt skapar relationsproblem med icke motoriserat friluftsliv samt rennäringen. Försurningen av sjöar och vattendrag i de södra och mellersta fjälltrakterna har orsakat omfattande biologiska förändringar. Fjällområdet tillförs också miljögifter genom atmosfäriskt nedfall. Fjällmiljöer är särskilt känsliga för denna påverkan varför kunskapen om halter och effekter måste förbättras.

I **kapitel 5** som handlar om planering föreslås att fjällplaneringen i högre grad blir målstyrd och syftar till att styra respektive verksamhet och anspråk till lämpligaste område för att minska intressekonflikter. För att stärka dialogen

mellan fjällänen och för att biträda centrala myndigheter och regering vid beslut rörande fjällområdet i sin helhet föreslås att en fjälldelegation inrättas. Delegationen bör utgöras av länsledningarna i fjällänen. Länsstyrelserna bör ta initiativ till länsvisa fjällråd där kommunerna ingår. Kommunerna bör ta initiativ till att stärka den lokala dialogen och samrådet mellan olika intressen. Naturresurslagens områdesgränser i fjällen bör ses över så att större områden får starkare skydd mot exploateringar. Minerallagen bör ändras så att undersökningsarbete i de obrutna fjällområdena inte får ske utan regeringens medgivande.

I **kapitel 6** som behandlar rennäringen betonas betydelsen av att rennäringen tydligare accepteras som areell näring men också åläggs ett sektorsansvar när det gäller miljönhänsyn. Ett miljömål för rennäringen föreslås införas i rennäringslagen. Det centrala myndighetsansvaret för rennäringsfrågor föreslås förläggas till Glesbygdsverket. Rådgivningen bör stärkas i syfte att skapa ekonomiskt bärkraftiga rennäringsföretag och för att förebygga miljöskador. Det är angeläget att den nya renbetsinventeringen genomförs skyndsamt och att hänsynskrävande faktorer inventeras samtidigt. Rennäringslagen anser vi vara tillräcklig för att åtgärda och förebygga skador på miljön. I områden där överbetning medfört skador bör länsstyrelsen i samråd med berörd sameby upprätta åtgärdsplaner i syfte att så snabbt som möjligt få en återhämtning av betesresursen. Behovet och dragning av stängsel bör ses över för att minska skadorna på miljön. Ett viktigt motiv för att omförhandla den norsk-svenska renbeteskonventionen är att få till stånd en gränsdragning som naturligare följer renens rörelsemönster. Markanvändningsredovisningarna bör göras mer operativa genom att även känsliga områden för natur- och kulturminnesvård redovisas. Det bör närmare utredas hur en kombination av pris- och miljöstöd samt ersättningar kan utformas för miljöförbättrande åtgärder samt för att undvika negativ påverkan inom särskilt värdefulla områden. Rätten till barmarkskörning på kalfjället föreslås regleras så att skadorna på mark och vegetation minimeras. Motorcyklar av den typ som används idag bör förbjudas att användas på kalfjället efter år 2000. Många frågor som rör rennäringen och dess framtid och som måste lösas för hållbar utveckling i fjällområdet kräver en helhetsavvägning inom ramen för en samlad rennäringspolitik. Vi anser att det ligger utanför vårt uppdrag att utreda detta och föreslår därför att regeringen tillsätter en särskild rennäringspolitisk utredning.

I **kapitel 7** som behandlar skotertrafik och buller diskuteras såväl störningar av skotertrafik som skoterns betydelse. Det konstateras att regelverket rörande skotrar och skotertrafik inte är anpassat till omfattningen av trafiken, vilket inneburit betydande störningar av olika slag. Ett samlat åtgärdspaket föreslås därför. Genomförande av miljöklassutredningens förslag är mycket angeläget för att minska utsläppen och sänka bullernivån. För att få framföra skoter skall krävas traktorkörkort eller körkort av annan befintlig klass. Dessutom bör krav

ställas på innehav av obligatorisk skoterförarlicens som erhålls efter avlagt prov. För att bättre kanalisera trafiken till leder föreslås införande av ett 50-procentigt statsbidrag för anläggning av leder. Vidare föreslås en högsta hastighet om 50 km/tim och skärpta bestämmelser för att förbättra efterlevnaden. Regler om hänsyn till naturmiljön föreslås i terrängkörningslagen samt att det blir obligatoriskt samråd med länsstyrelsen vid anläggande av skoterleder utanför deltaljplanelagt område. Färdselrätten måste i väsentligt högre grad än idag regleras till leder inom såväl fjällområdet som i skogslandet. Begreppet förbudsområden föreslås ersättas med regleringsområden som delas in i tre klasser; i) orörda, dvs. mycket starka begränsningar även för yrkestrafik, ii) ostörda, dvs. relativt starka begränsningar genom få eller inga skoterleder, samt iii) kanalisering, dvs. skotertrafik tillåten på leder. Som ett första steg att nå målet föreslås att detta prövas till del genom ökat lokalt engagemang och ansvarstagande. För att säkra de mest angelägna riksintressanta områdena föreslås regeringen fatta beslut om nya och delvis utvidgade regleringsområden, varav delar föreslås bli orörda eller ostörda. Vid sidan av de möjligheter länsstyrelsen nu har för att avsätta regleringsområden och reglera skotertrafiken i områden skyddade enligt naturvårdslagen föreslås nu också kommunerna få möjlighet att inrätta regleringsområden. Det är angeläget att det samlade arbetet på alla nivåer årligen följs upp och rapporteras till regeringen och efter 4 år utvärderas med avseende på syftet. Skulle det då visa sig att problemen i allt väsentligt kvarstår föreslår vi att regeringen fattar beslut om att göra hela fjällkedjan till ett regleringsområde. Länsstyrelsernas beslut om skoterleder i de av regeringen avsatta regleringsområdena föreslås fattas i samråd med Naturvårdsverket. För att minska störningar av flygbuller i vissa områden föreslås landningsförbud och att Luftfartsverket och Naturvårdsverket ges i uppdrag att se över föreslagna och gällande restriktioner för överflygning. Som skydd för näring föreslås allmänt förbud mot körning med snöskoter på snötäckt jordbruksmark om inte uppenbar risk för skada föreligger eller efter tillstånd av markägaren, samt på skogsmark med plant- eller ungskog om inte uppenbar risk för skada föreligger eller efter tillstånd av markägaren.

I **kapitel 8** som handlar om turism och friluftsliv diskuteras möjligheterna till utveckling av en mer miljöanpassad turism. Slutsatsen är att det behövs ett förtydligat ansvar för organisatörer av friluftsliv och turism. Länsstyrelsen föreslås ge möjlighet att meddela organisatörer av en viss aktivitet inom ett visst område anmälningsplikt. Information om hänsyn till miljön och rennäring bör stärkas. För att minska miljöstörningar av nya inslag, t.ex. cykling i fjällterräng, bör länsstyrelse eller kommun använda sig av möjligheterna till att bilda naturvårdsområde. Regeringen bör ge Turistdelegationen ett ansvar som sektorsmyndighet även med avseende på miljön och ge denna i uppdrag att utarbeta en handlingsplan för miljöanpassad turism. En regional utvecklingstrategi för en miljöanpassad turism bör upprättas och kommunerna

bör se över sina turistprogram. Initiativ till miljöanpassad sameturism bör uppmuntras och stödjas. Jakt och fiske i fjällområdet diskuteras. Kunskapsläget bör förbättras avseende de vilt- och fiskebestånd som skattas och nyttjandeplaner upprättas så att bestånden säkert inte skattas utanför ramen för vad de uthålligt tål. Kunskapen om den indirekta påverkan på annat djurliv måste också förbättras. För att utnyttja lokal kunskap och minska störning gentemot rennäringen bör möjligheterna övervägas att under länsstyrelsens övergripande ansvar ha en lokal administration för underupplåtelser.

I **kapitel 9** som handlar om forskning, miljöövervakning m.m. diskuteras behovet av att genom forskning mer generellt förbättra kunskapunderlaget vad gäller natur- och miljöförhållanden i fjällområdet, utveckling av alternativa tekniker inom renskötsel, friluftsliv, turism och annan näringslivsutveckling. Behovet av opåverkade referensområden för forskningssyften måste tillgodoses vid planering. Utvecklingen av den regionala miljöövervakningen bör samordnas mellan fjällänen och fjälldelegationen bör se över behovet av att komplettera den tidigare fjällutredningen.

I **bilaga 3** redovisas en tidplan för de olika förslagen.

2 Uppdraget och dess genomförande

Genom beslut den 26 januari 1995 gav regeringen Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) genom tilläggsdirektiv (1995:10) i uppdrag att göra en samlad analys av miljösituationen och lämna förslag till åtgärder för hållbar utveckling i landets fjällområden (bilaga 1). Genom departementsbeslut har handlingar rörande snöskotertrafik och buller överlämnats till oss den 2 mars 1995.

Vi har tolkat vårt uppdrag så att vår huvuduppgift är att överväga åtgärder som är nödvändiga för att minska miljöproblem i de svenska fjällen som ett geografiskt avgränsat område men att vi där vi så finner nödvändigt även kan föreslå mer generellt verkande åtgärder. Utifrån tilläggsdirektivet samt departementsbeslutet om överföring av skoterfrågorna har vi koncentrerat utredningsarbetet på planering, rennäring, skotertrafik och buller, turism och friluftsliv samt forskning, miljöövervakning och inventering.

Vi har inte gjort några egna täckande inventerings- och kartläggningsinsatser i fjällområdet utan våra bedömningar har gjorts utifrån befintliga utredningar och betänkanden, olika publicerade vetenskapliga artiklar, skrivelser från myndigheter och organisationer samt egna iaktagelser i samband med besök. Professor Lars Emmelin, Nordplan, har åt utredningen ställt samman en rapport om planeringsmetodik. Denna publiceras som en egen rapport från Miljövårdsberedningen.

Vi har i olika former samrått med många parter som är berörda av vårt arbete. Vi har under utredningstiden haft löpande samråd med en central samrådsgrupp bestående av Naturvårdsverket, Boverket, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, Sametinget, Styrelsen för Sverigebilden, företrädare för länsstyrelserna i fjällänen, Kommunförbundet, Svenska turistföreningen, Skid- och friluftsfrämjandet, Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation, Svenska Samers Riksförbund, Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Svenska fjällklubben, Snöskoterfederationen SNOFED, SWEMO, samt företrädare för forskningen. Vi har deltagit i konferenser och möten samt haft enskilda överläggningar med ett stort antal myndigheter och organisationer. Från myndigheter och organisationer har vi hämtat in skriftliga synpunkter i olika frågor. Skrivelser från myndigheter, kommuner, organisationer och enskilda personer har dels kommit direkt till utredningen, dels överlämnats till utredningen från Regeringskansliet.

Hållbar utveckling i fjällområdet kräver många aktörers engagemang, inte minst från dem som berörs lokalt. Beredningen har därför lagt ner ett betydande arbete på att ta del av lokala uppfattningar om såväl miljösituationen som möjliga åtgärder. Vi har vid tre tillfällen arrangerat lokala hearings i fjällområdet (Storulvån, Kiruna, Vilhelmina) dit företrädare för samebyar och lokalbefolkning inbjudits. Vi har haft särskilda överläggningar med länsledningarna för fjällänen samt ledningarna i berörda kommuner.

3 Hållbar utveckling

Hållbar utveckling innebär en utveckling som medger att dagens behov kan tillgodoses utan att kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov minskar. (Kommissionen för miljö och utveckling 1986). Detta måste ske i ett helhetsperspektiv där olika anspråk avvägs så att naturen brukas, inte förbrukas. Detta innebär att utvecklingen i fjällområdet sker på ett sådant sätt att:

- *De speciella ekologiska förhållandena och karaktären av storslaget naturlandskap med stora sammanhängande ostörda områden vidmakthålls.*
- *Samtliga naturligt förekommande land- och vattenekosystem skall bevaras i sådan omfattning att de ingående organismerna kan fortleva under naturliga betingelser i livskraftiga populationer.*
- *Alla naturligt förekommande växt- och djurarter skall inom hela sitt utbredningsområde ges förutsättningar att kunna fortleva under naturliga betingelser i livskraftiga populationer. Särskilt goda förutsättningar för fortlevnad och återinvandring skall ges samtliga sådana arter som är beroende av fjällmiljön för sin långsiktiga överlevnad sett i ett nationellt och internationellt perspektiv.*
- *Utnyttjandet av naturresurser får inte överskrida respektive resurs uthålliga produktionskapacitet.*

Utvecklingen i fjällområdet måste också ta hänsyn till den samiska befolkningens kultur och traditioner, deras urminnes rätt till bruk och förvaltning av fjällområdet samt rennäringens möjligheter att bedrivas och utvecklas i ett modernt samhälle. Rennäringen intar en särställning genom att vara en integrerad del av fjällområdets miljö. Detta innebär att andra anspråk måste ta hänsyn till rennäringen, dess förutsättningar, krav och behov, samtidigt som rennäringen måste bedrivas så att antalet renar svarar mot det betestryck som uthålligt kan tålas av naturen och att driftsformerna inte medför irreparabla skador.

Det är viktigt att inse att en hållbar utveckling omfattar såväl ekologisk, social som ekonomisk utveckling. De som bor i fjällregionen måste ges möjligheter till arbete, utbildning, trygghet och livskvalitet inom ramen för vad naturen tål.

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 antogs Agenda 21, en handlingsplan för global, hållbar utveckling. Fjällregionen berörs speciellt av de kapitel som tar upp hållbar utveckling i bergsområden samt kapitel 27 som behandlar ursprungsbefolkningar. I kapitel 28 uppmanas alla världens lokala myndigheter att ta fram en egen strategi för

hållbar utveckling, en lokal Agenda 21, i dialog med kommunens invånare, intresseorganisationer och näringsliv. Agenda 21 understryker vikten av ursprungsbefolkningars, kvinnors och ungdomars medverkan i beslutsprocesser.

I dag har nästan alla kommuner i Sverige, inklusive fjällkommunerna, beslutat att ta fram en lokal Agenda 21. Riktlinjer och målsättningar för kommunens utveckling läggs fast i samarbete med invånarna, där alla verksamheter måste ses ur ett hållbarhetsperspektiv. Det är viktigt att identifiera resursbasen och hur den ska bevaras för nuvarande och kommande generationer. Eftersom naturen och naturupplevelser är en förutsättning för många näringar i fjällkommunerna måste den påverkan som olika verksamheter har på miljön vägas in. Agenda 21-arbetet innebär möjlighet att skapa forum för diskussioner där alla grupper kan delta och komma med förslag på åtgärder för att få en långsiktigt hållbar utveckling.

Hållbar utveckling och sysselsättning

Att utveckla ett hållbart näringsliv är en viktig del av kommunernas Agenda 21-arbete. När hårdare miljökrav ställs av myndigheter och framförallt konsumenter har de företag som anpassar sig till kraven eller försöker ligga före större förutsättningar att överleva och växa. En strategi för att utveckla ett näringsliv med miljöprofil, som omfattar både varu- och tjänsteproducerade företag, kan ge fler sysselsättningstillfällen både på kort och lång sikt. Kommunen kan spela en viktig roll som inititativtagare till en sådan strategi. Den kan omfatta åtgärder för att få till stånd en ökad efterfrågan på lokalt producerade varor och tjänster, vilket ger bättre förutsättningar för företag att etablera sig, samt satsning på kompetensutveckling på miljöområdet, riktad till företag. Det kan också betyda kunskapsstöd till mindre företag med information om t.ex. förändringar av miljölagstiftning i andra länder, vilket kan ge nya marknader för deras produkter och information om ny teknik med miljöprofil. Information om vilka produkter med miljöprofil som produceras i kommunen kan vara en hjälp för konsumenter, både enskilda och företag. En målsättning kan vara att övergå från en råvarubaserad ekonomi till ökad grad av förädling av lokala resurser, såväl råvaror som kunskap.

Ett exempel på detta är Sorsele kommun i Västerbotten som har drivit projektet "Ekologisk företagsutveckling" vilket bland annat har som målsättning att öka miljökompetensen bland kommunens företag. Kommunen vill höja självförsörjningsgraden i kommunen genom förädling av lokala råvaror (t.ex. mat- och trävaror) och användning av biobränslen för energiproduktion. Ett annat mål för projektet är att varje företag i kommunen ska vidta en resursbesparande åtgärd som kan spridas som gott exempel till

andra företag. Ett delprojekt heter "Ekoturism" och syftar till att nå ut med miljöinformation till alla turistföretag i kommunen samt att definiera vad ekoturism innebär i Sorsele. Ekologisk företagsutveckling har lett till flera nyetableringar av företag och 45 nya arbetstillfällen. Ett viktigt led i arbetet är också att få en ökad konsumtion av lokalt producerade varor och tjänster. Kommunens offentliga upphandling står för en avsevärd del av den lokala konsumtionen och ökar efterfrågan på produkter med miljöprofil genom att ställa miljökvalitetskrav.

Alla fjällkommuner ingår i det s.k. mål 6-området. dvs. delar av Europa som EU har definierat som glesbygd. En fond har bildats för att tillhandahålla medel för näringslivsutveckling i dessa områden. Det är viktigt att bidragen inte går till projekt som direkt motverkar en hållbar utveckling. I riktlinjerna för mål 6-arbetet har Sverige slagit fast kriterier som ska användas när man prövar vilka projekt som man bör satsa på. Projekt som handlar om kompetensutveckling, miljö- och kulturarvsfrågor, jämställdhet, informationsteknologi och internationalisering. ska prioriteras.

Andra projekt som sysslar med näringslivsfrågor är samarbetet i Barentsregionen. Detta inleddes för ett par år sedan och är ett samarbete mellan Norge, Sverige, Finland och Ryssland och från svensk sida ingår Norrbottens län. Barentssamarbetet syftar bland annat till att lägga grunden för bärkraftig social och ekonomisk utveckling i regionen. Aktiv natur- och resursförvaltning, ökad satsning på kunskapsuppbyggnad kring miljötillståndet och bidrag till ökat samarbete mellan företag i regionen är viktiga målsättningar.

Den fortsatta processen

Hållbar utveckling är en process mot ett mål, det hållbara samhället. Våra förslag är, som vi ser det, bidrag till denna process. Samtidigt är de långt ifrån tillräckliga för att nå målet. Därtill krävs fördjupade insatser inom en mängd olika områden som vi berör mycket ytligt eller inte alls. Vi vill dock betona betydelsen av att väsentligt förstärka lokal dialog och samråd. Detta utgör ett av Agenda 21-processens grundläggande element. Att vi i vårt arbete sett betydande brister eller ibland till och med frånvaro av lokal dialog mellan olika grupper och intressen är en viktig orsak till att problem som rör fjällområdets nyttjande ofta hamnar för beslut hos centrala myndigheter, regering och riksdag. Kommunen, och då främst kommunstyrelsen som politisk församling, har inte ansvar bara för att denna dialog ska föras vid beslutfattande. Hänsyn ska tas också till alla kommuninvånares intressen - också till dem som företräds av minoriteter.. Den lokala dialogen och samrådet har en viktig roll också när det gäller att öka förståelsen och insikten mellan olika intressen och medverkar därför till större respekt för

olika ställningstaganden.

En av principerna för miljöarbetet i Sverige är decentralisering. Härigenom förs besluten närmare dem som berörs. Vi har dock erfarit att det ofta finns mer eller mindre påtagliga problem när det gäller decentralisering inom det "gröna" området, dvs. på vilken nivå skall frågor beslutas som är relaterade till naturvård och bevarandeintressen. Å ena sidan finns en viss tveksamhet till decentralisering från statens sida inom detta område, å andra sidan ser kommunerna detta som att beslut om förändringar eller inskränkningar i markanvändning fattas över huvudet på dem som berörs. Problemet kan enkelt beskrivas som att de områden kommunen ser som sin närmiljö också kan vara av nationellt intresse att bevara intakta. Vi inser att såväl centrala som regionala myndigheter har en grund för sin inställning. Det finns exempel där kommunala ambitioner påtagligt skulle riskera naturvärden av nationell betydelse. Samtidigt förstår vi kommunernas reaktion, eftersom de i de flesta andra viktiga samhällsfrågor har en central roll när det gäller ansvar och avgörande beslut.

Vi anser att det är avgörande för det fortsatta miljöarbetets framgång i allmänhet och för fjällområdet i synnerhet att den nuvarande situationen förändras. Till del är det en tidskrävande uppgift att bearbeta den rådande kulturen inom förvaltningar på olika nivåer. Kommunerna måste få - men också ta - ett större ansvar för naturvårdsfrågorna, vilket inte får leda till en situation där riksintressanta områden successivt förlorar i värde genom olika typer av ingrepp.

Vi vill därför understryka vikten av att centrala och regionala myndighetern konkretiserar miljömålen inom naturvårdsområdet så att de är operativt användbara på kommunal nivå. Dessutom är det enligt vår uppfattning mycket angeläget att områden som anges som riksobjekt ges tydligare motiv och att en fördjupad dialog förs mellan förvaltningsnivåerna, med syfte att höja förtåelse och acceptans. Därmed förbättras möjligheterna för nationella intressen att kunna beaktas i den lokala planerings- och beslutsprocessen.

4 LÄGESBESKRIVNING

4.1 Inledning

Fjällområdet har som alla delar av Sverige påverkats och påverkas fortfarande av mänskliga aktiviteter men hör ändå till våra, relativt sett, mest ursprungliga miljöer med såväl nationellt som internationellt sett mycket stora naturvärden. Detta medför att fjällområdet är mycket attraktivt för rekreation och friluftsliv i olika former, såväl för ortsbefolkningen som för besökare utifrån. Samtidigt brukas i princip hela fjällområdet av rennäringen som bedrivs av den samiska befolkningen och grundas på urminneshävd.

Den lägesbeskrivning som här görs är en sammanfattning av de väsentligaste förhållandena som varit viktiga för våra överväganden och förslag. Den är sålunda långt ifrån fullständig vad gäller miljösituationen och läget i stort inom fjällområdet. Mer detaljerade lägesbeskrivningar återfinns i respektive åtgärdskapitel.

4.2 Fjällens miljö och ekologi

Fjällnaturen är mycket varierad. Det finns storskaliga klimat- och berggrundsgradienter från söder till norr och från öster till väster och det finns en tydlig zonering av vegetationen i höjdled. Där barrskogen slutar tar fjällbjörkskogen vid och ovanför denna en skoglös kalfjällregion som efter vegetationens sammansättning delas in i låg-, mellan- och högalpina bältet.

Lokala skillnader i topografi, utsatthet för för vind och nederbörd samt markfuktighet bidrar till uppkomsten av ett stort antal vegetationstyper. Vid sidan av närings- och vattentillstånd utgör snöfördelningen den viktigaste ekologiska faktorn. Vintertid kan snödjupet, beroende på topografi, inom några tiotals meter variera från mer än en meter till i stort sett obefintligt. Detta återspeglas sommartid i vegetationen som växlar från högvuxen och frodig ängsvegetation till enstaka krypande växtarter och lavar.

Ett gemensamt drag hos fjällnaturen är dess känslighet för slitage. De lavdominerade hedarna är lågproduktiva och i torrt tillstånd mycket känsliga för mekanisk påverkan av t.ex. tramp. På friska till våta marker, t.ex. kärr och sluttningar, uppstår vid slitage lätt markskador. Kanaliserat slitage, t.ex. genom tramp eller körning med terrängfordon, kan på sluttningar på sikt leda till erosion, speciellt om det går vinkelrätt mot höjdkurvorna.

Det kalla klimatet och den korta sommarperioden medför att såväl land- som vattenekosystemens produktionsförmåga är låg. Under de intensiva sommarmånaderna måste såväl växter som djur klara av ett antal grundläggande funktioner som tillväxt, reproduktion och näringsupplagring för att klara den långa vinterperioden. Generellt kan man säga att detta innebär att

fjällarterna också är känsligare än låglandsarter för olika former av påverkan och störning under sommaren.

Genom Naturvårdsverkets fjällutredning, som pågick mellan 1974-1984, finns ett mycket bra underlag som rör fjällens naturvärden, inklusive redovisning av särskilt värdefulla områden. Vi redovisar inte fjällutredningen närmare här utan hänvisar direkt till den sammanställning som gjorts av Naturvårdsverket "Naturvård i Fjällen" (1986)

På kalfjället och i de övre delarna av fjällbjörkskogen förekommer sammanlagt 560 kärlväxtarter, 320 mossor och drygt 600 lavar, vilket utgör närmare en tredjedel av Sveriges totala artstock inom var och en av dessa grupper. Bland svamparna är endast ca 120 arter kända från fjällområdet, men den låga siffran beror sannolikt på att kunskapen är för dålig.

En faktor som bör beaktas i detta sammanhang är den generella betydelsen av renens bete och tramp för artsammansättningen i olika växtsamhällen. Det är ont om vetenskaplig dokumentation rörande detta för just fjällområdet. Utifrån kunskap om betets betydelse för artsammansättningen på andra naturmarker är det sannolikt att det till en viss gräns finns en positiv korrelation mellan betestryck och biologisk mångfald, dvs. ett helt obetat område är artfattigare än ett måttligt betat, medan ett fortsatt ökat betestryck leder till en minskning av mångfalden.

Av Sveriges närmare 70 vilda däggdjursarter uppträder minst 21 i fjällandskapet. I fjällen vistas också ett 70-tal av Sveriges ca 250 regelbundet häckande fågelarter. Av dem uppträder 18 nästan uteslutande i denna naturtyp. I 15 av de sistnämnda fallen utgör de svenska förekomsterna väsentliga delar av Europas samlade bestånd. Flera av dessa är dock av outredd anledning på tillbakagång i Sverige.

Enligt artdatabanken på Lantbruksuniversitetet finns i dagsläget kunskap om följande rödlistade (dvs. arter som anges i sex olika hotklasser från akut hotade till hänsynskrävande) f jällberoende arter:

- ryggradsdjur 7 arter
- kärlväxter 23 arter
- mossor 50 arter

Kunskaper om hotet mot ryggradslösa djur, lavar och svampar i fjällmiljön är mycket ofullständiga.

4.3 Kulturmiljö

De äldsta kulturspåren i fjällen består av lämningar efter tillfälliga jakt- och fiskeexpeditioner i anslutning till sjöar och vattendrag. De äldsta lämningarna, stenåldersboplatser, utgörs av härdar och avfall efter redskapstillverkning. Trots den långa tidsrymd som förflutit är lämningarna ofta täckta av endast ett tunt vegetationstäcke och därmed känsliga för slitage.

Landskapets känslighet utgör även ett hot mot andra typer av

kulturlämningar, främst samiska fornlämningar; kåtatomter, rengärden, grav- och offerplatser, bengömmor och härdområden. Som exempel på icke samiska kulturlämningar från historisk tid kan nämnas pilgrimsleder, fäbodar och fjällägenheter.

Känsligheten för slitage gäller inte bara kulturlämningarna i sig utan också de kulturer som de representerar. Samtidigt som kulturlämningar och kulturmiljöer är mycket känsliga för slitage, bl.a. genom turism och friluftsliv, skapas de bästa förutsättningarna för att bevara dem genom information till en bred allmänhet. Utvecklingen av hållbar turism i fjällområdet är därför en positiv faktor.

Under senare år har kunskapen om fäbodar förbättrats och mycket talar för att de allra äldsta fäbodarna är belägna i fjällområdet. Fäbodarnas bebyggelse är kulturhistoriskt värdefull och uppvisar höga bevarandevärden.

Trots fjällområdets rika historia har endast mindre områden blivit systematiskt inventerade, beroende på att Riksantikvarieämbetets (RAÄ) fornminnesinveteringar följer den ekonomiska kartan, vilken saknas för fjällområdet. För att öka kunskapsläget har RAÄ inom ramen för sin FoU-verksamhet initierat en kunskapsöversikt beträffande samiska kulturmiljöer i Sverige. Kunskapsbristerna i fjällen omfattar också förhistoriska och historiska lämningar i allmänhet. Behovet av en allmän fornminnesinventering är därför stort, bl.a. som planeringsunderlag.

4.4 Skyddet av fjällmiljön

Skydd av mark enligt NVL, vilket är det starkaste lagskyddet, har skett under hela detta sekel, framförallt genom att nationalparker bildats. Skyddet idag av mark ovanför skogsodlingsgränsen är följande:

Län	Nationalpark antal	Nationalpark areal (ha)	Naturreservat antal	Naturreservat areal (ha)
W	1	1 615	6	164 207
Z	1	10 440	11	408 273
AC	-	-	7	694 951
BD	6	548 870	29	640 485
Summa	8	560 925	53	1 907 916

Ytterligare skyddsanpråk ovan skogsodlingsgränsen som idag är kända utgörs av:

- Nationalparker enligt Naturvårdsverkets nationalparksplan; 3 objekt om tillsammans 593 000 ha
- Domänreservat som skall överföras till naturreservat; 60 objekt om 1 100 000 ha
- Övriga naturreservat och kompletteringar av befintliga; ca 25 000 ha.

Sammantaget innebär detta att 2 468 841 ha är skyddat idag, ytterligare 1 718 000 ha planeras inom den närmaste tioårs perioden att skyddas, dvs. sammanlagt
4 186 841 ha.

NRL kap 3 behandlar tre typer av områden som är aktuella i fjällregionen. 5 § ger en betydande del av fjällområdet skydd mot tyngre exploatering som t.ex. vattenkraftexploatering, gruvdrift och vägar. Dessa områden angavs tidigare i den fysiska riksplaneringen som obrutna fjällområden. 2 § pekar ut områden av särskilt värde för turism och rörligt friluftsliv. Detta skydd är i praktiken svagt och innebär att hänsyn skall tas vid olika typer av planering. 6 § innebär att utpekade älvar och älvsträckor är skyddade mot exploatering.

Inom tolv större fjällområden har regeringen enligt 3 § Terrängkörningsförordningen (TKF) beslutat om förbud mot körning med motordrivna fordon inklusive snötäckt mark, dvs. snöskoter. Eftersom körning inom dessa områden är tillåten på leder och efter dispens i samband med tillsyn, näringsutövning etc. innebär detta förbud mot fri nöjesåkning vid sidan av leder. Regeringen har givit fjällänen i uppdrag att se över gränsdragningarna för förbudsområdena samt leddragningarna inom områdena. Länen har rapporterat resultatet av översynen under sommaren 1995.

För att minska störningen för flygbuller gäller landningsförbud för vissa av de områden där det även råder skoterförbud.

4.5 Miljöhot

4.5.1 Inledning

Många anspråk ställs på fjällområdet. Vid sidan av rennäringen har det moderna samhället under 1900-talet ökat exploateringstrycket på fjällområdet vilket ofta har skett på miljöns bekostnad. Intressekonflikterna mellan olika anspråk har stundtals varit betydande.

Sedan lång tid tillbaka har röster höjts för att fjällmiljöns specifika värden är hotade. Motiven och därmed värderingarna varför man varnar har skiftat. För mer än 50 år sedan fördes en debatt om orördhet kontra fjällturism, som då i huvudsak var vandrings och skidturism. Vattenkraftsutbyggnad, mineralutvinning och fjällnära skogsbruk har också stått i centrum för olika debatter. Under senare år har rennnäringen och terrängkörningen, särskilt snöskotertrafiken, varit i fokus. Man kan notera att det i stort alltid är samma naturvärden som anförs och som man är orolig för skall omintetgöras. Det är

inte sannolikt att varje enskild påverkan spolierar fjällnaturen och områdets betydelse för rennäring och rekreation. Däremot kan man påstå att sammantaget och sett under en längre tidsperiod har miljökvaliteten successivt försämrats.

Oåterkalleliga ingrepp i form av vattenreglering, gruvdrift och vägdragningar har förändrat fjällandskapet och öppnat områden för andra former av exploatering. Fjällturismen med tillhörande anläggningar och leder har bidragit till ökad påverkan på mark och vatten. Det moderna skogsbruket har under de senaste femton åren verkat inom fjällskogsbältet. Motoriseringen i fjällområdet har påtagligt ökat vad gäller såväl snöskotrar som terrängfordon. Renskötseln har blivit rationellare och därmed mer motoriserad. Renantalet har under vissa perioder och på vissa ställen överskridit vegetationens produktionsförmåga. Till hotbilden hör också ett ökande yttre hot i form av nedfall av försurande och andra miljöskadliga ämnen. Det finns redan idag områden i fjällvärlden som av ovanstående orsaker uppvisar långt gångna miljöskador som kommer att ta lång tid att läka.

4.5.2 Slitage

Med slitage avser vi förändringar i mark- och vegetationstäcket som orsakats av mekanisk påverkan. Någon täckande inventering av mark- och vegetationsslitagets omfattning över hela fjällkedjan finns inte. Under den korta utredningstid som stått till vårt förfogande har vi inte heller kunnat genomföra någon egen kartläggning. Användning av satellitbilder har framstått som en möjlighet och har också använts i Nordnorge. Vi har dock förstått att det återstår en del utvecklingsarbete för att säkert kunna urskilja och klassificera olika vegetationstyper och påverkansgraden på dessa. Tillräckligt många delstudier och enskilda uppgifter finns dock för att påstå att slitageeffekter förekommer över hela fjällkedjan, om än mer eller mindre tydliga. Det är i detta sammanhang viktigt att skilja på ett areellt slitage som framför allt kopplas till rennäringen och ett kanaliserat, kopplat till körning med terrängfordon, tramp utefter stigar etc. Det förra slitaget är normalt mer diffust och behöver inte ge upphov till markskador om det är måttligt. Det senare leder lätt till att växttäcket försvinner, jorden friläggs beroende på topografiska- och hydrologiska förhållanden, risk för erosion uppstår.

Slitageproblemen är enligt vår uppfattning tydligast i södra fjälltrakterna där enskilda studier har visat på en mycket allvarlig situation på en del platser med i stort sett helt försvunna lavhedar med efterföljande markerosion. Studier vid Långfjället i Dalarna har visat på en snabb nedgång av lavtäcket under de senaste 10-15 åren. I Lövhögsområdet i södra Härjedalen betecknas nu 90 % av lavheden som nedsliten. Att lavtäcket försvinner beror inte enbart på nedbetning utan också på renens tramp, något som alltså inte enbart beror på antalet renar utan också är beroende av faktorer som påverkar renens rörlighet,

t.ex. turism.

Då betestrycket, men även intensiteten i trampet blir för stort försvinner lavmattorna och stadier med blottad jord uppträder. Vilken riktning den fortsatta förändringen kommer att ta beror på olika faktorer. Beroende på exponeringen för vatten och vind kan finmaterialet eroderas så mycket att förutsättningen för återkolonisation av lav blir mer eller mindre omöjlig under lång tid framöver. I gynnsammare lägen kan återkolonisationen ta 25 - 50 år under förutsättning att betestrycket minskar tillräckligt. Erfarenheter från Finland indikerar att i mer skyddade lägen invaderas de försvunna lavhedarna av andra växtsamhällen som t.ex. artmässigt trivialare mossor och gräs.

Effekter av det kanaliserade slitaget finns över hela fjällområdet. Vid sidan av stigarna har under det senaste årtiondet spår efter körning i terräng med i första hand motorcykel blivit allt vanligare, men där terrängförhållanden så medger även andra terrängmotorfordon. Även om dispens ges från det generella förbudet mot barmarkskörning är det vår uppfattning att det i första hand är användning av motorcykel i samband med renskötsel som givit upphov till de mest påtagliga effekterna. Störst problem uppstår vid körning rakt uppför sluttningar, vilket snabbt ger upphov till erosionsskador. Även felaktigt dragna stigar, t.ex. över fuktiga, våta marker, kan ge upphov till avsevärda markskador. En relativt ny företeelse i fjällområdet är cykling med s.k. mountainbike. Vi har dock inte funnit något underlag som visar omfattningen av detta. Det är rimligt att anta att cykling vid sidan av stigar ger upphov till mark- och vegetationsskador liknande dem vid körning med motorcykel.

Vår samlade bedömning av läget när det gäller slitage utefter vandringsleder och i samband med terrängkörning är att det förfular och negativt påverkar fjällområdets specifika kvaliteter. Däremot bedömer vi inte att det på samma sätt som för högt renantal ger areell påverkan på mark och vegetation.

4.5.3 Buller

En allt viktigare aspekt av naturupplevelsen är tystnad och stillhet. Bullerutredningen har ingående diskuterat tystnaden som en naturkvalitet att värna om och konstaterat att rekreationsområden med låg bullernivå är en knapp naturresurs. Vi delar i allt väsentligt Bullerutredningens slutsatser.

Användning av terrängfordon och flyg är nödvändigt inom såväl rennäringen som för tillsyn, sjuktransporter, fjällräddning och försvarsmaktens verksamheter. Därtill kommer att såväl snöskotrar som flyg är värdefulla transportmedel för såväl lokalbefolkning som för turister.

Sammantaget tenderar buller från motortrafiken i väglösa fjällområden, framförallt från snöskotrar och luftfarkoster att bli ett allt större hot fjällområdets naturvärden i allmänhet och mot riksintressena för naturvård och friluftsliv i synnerhet. Det finns olika studier där man försökt kvantifiera buller inom olika delar av fjällområdet. Bullret sätter visserligen inga direkta och

synliga spår i miljön, även om faunan störs, utan upplevs i första hand av dem som inte orsakar bullret. Detta är därför i första hand en kvalitetsaspekt i fjällnaturen. Vi anser att det är oroande att utvecklingen så snabbt, under de senaste 20-30 åren, har fört oss dit att det idag är svårt att finna bullerfria områden.

4.5.4 Luftföroreningar

Effekter i fjällmiljön av nedfallet av försurande ämnen har kunnat konstaterats sedan början av 1980-talet. De första tydliga effekterna av försurning uppträdde i vattendrag i Härjedalsfjällen i början av 1980-talet och har därefter konstaterats inom försurningskänsliga områden i Jämtland och Västerbotten. Hitintills har endast effekter i vattendrag kunnat fastslås.

Nedfallet i fjällområdet sker förutom genom nederbörd även som s.k. dimdeposition. Denna deposition har först under senare år börjat mätas regelbundet och det har visat sig att denna tillförsel av försurande ämnen kan vara betydande på hög höjd samtidigt som mellanårsvariationen är stor. Mätningar i Härjedalsfjällen på 600 och 900 meters höjd visade t.ex. att depositionen enbart under augusti månad 1992 var 5 kg svavel per hektar, vilket är mycket högt även för de mest belastade områdena i sydvästra Sverige. En stor del av nederbörden, och därmed de försurande ämnena, kommer i fast form som snö vintertid. Detta ger upphov till s.k. surstötar vid snösmältningen då vattendragen under en kort period på våren är mycket sura, varefter förhållandena kan vara normala under resten av året.

Försurningen av vattendrag och sjöar har förändrat artsammansättningen i hela ekosystemet i riktning mot mer försurningståliga arter. Mest påtagligt är förändring av fiskfaunan.

För att vidmakthålla biologin i försurningspåverkade vattendrag i fjällkedjan bedrivs inom alla fjällänen förutom Norrbotten - en omfattande kalkningsverksamhet med bidrag från staten. Ofta sker detta genom markkalkning, t.ex. av utströmningsområden eller på snön. Det kan ge upphov till stark påverkan på vegetationen och ifrågasätts därför ibland från naturvårdshåll. Vi anser att kalkningen, rätt utförd, är en viktig åtgärd för att uppehålla den biologiska mångfalden i försurningsdrabbade fjällvatten tills belastningen har minskat till den nivå där försurningen upphör. Däremot är det viktigt att noga väga kalkningseffekterna på vegetationen mot effekterna i vattendraget så att naturvårdsnyttan blir optimal.

Försurningens effekter på vegetation i framförallt de södra fjälltrakterna har diskuterats och anförs bl.a. som orsak till att lavtäcket gått tillbaka. Samtidigt kan det konstateras att lavtäcket på icke renbetesfjäll i Sverige (Fulufjället) och i Norge inte har förändrats under motsvarande tid. Även om man inte kan utesluta effekter på fjällvegetationen av det sura nedfallet har vi inte funnit några övertygande vetenskapliga bevis för att försurningen haft någon annat än

i ytvattnen.

I vetenskapssamhället finns en diskussion huruvida de norrländska vattendragen är försurade genom nedfall av försurande ämnen, eller om det rör sig om naturligt sura vattendrag. Vi utesluter inte att metodiken att bestämma försurningsgraden kan ge felaktigt resultat under vissa omständigheter. Det är därför viktigt att Naturvårdsverket utvecklar försurningskriterierna för Norrlandsvattnen. Däremot har vi inte sett något övertygande underlag för att ifrågasätta försurningen av sjöar och vattendrag i södra och mellersta fjällområdet i stort.

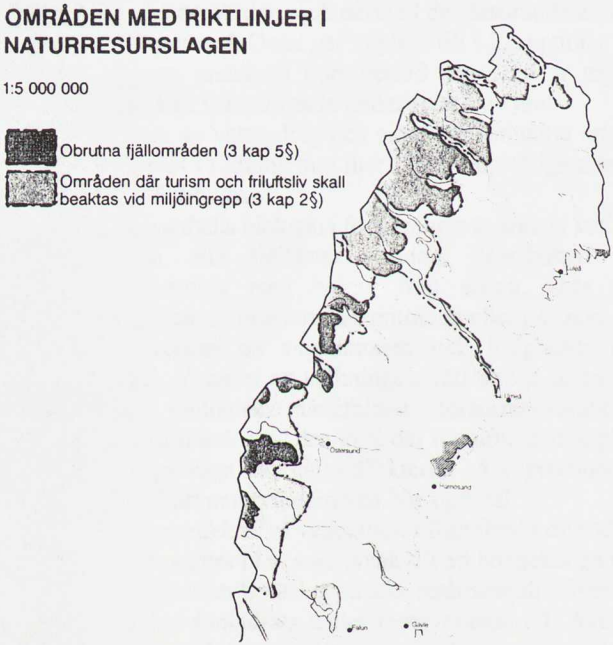
Fjällområdet tillförs också miljögifter iform av tungmetaller och stabila organiska föreningar. Vi har än så länge mycket dålig kunskap om omfattning och effekter, men vill betona betydelsen av att detta följs närmare. Generellt är lågproduktiva miljöer känsligare genom att utspädningseffekten i biomassan är lägre, dvs. halterna i levande organismer kan vara hög trots låg belastning.

5. Planering i fjällområdet

5.1. Bakgrund

Lagen om hushållning med naturresurser (NRL) uttrycker samhällets grundläggande synsätt när det gäller vad som är god hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön. Av bestämmelserna i NRL 2 kap framgår vilka intressen som samhället ser som riksintressen. I de kommunala översiktsplanerna visas var dessa riksintressen är geografiskt belägna. Enligt plan- och bygglagen (PBL) och NRL är de centrala verken skyldiga att meddela anspråk på riksintressen till länsstyrelsen. Länsstyrelserna ska sedan diskutera med kommunerna och granska deras översiktsplaner så att dessa tar tillräcklig hänsyn.

I NRL 3 kap anges geografiska områden där natur- och kulturvärdena är så stora att dessa områden som helhet är av riksintresse, vilket bl.a. gäller hela fjällområdet. Exploateringar eller andra ingrepp får inte komma till stånd i dessa områden, med undantag för utveckling av befintliga tätorter, totalförsvarets anläggningar och för utvinning av mineraler.



Figur: Karta över fjällområden som berörs av naturresurslagens kapitel 3

Fjällområdet är uppdelat i områden där turismens och det rörliga friluftslivets intressen särskilt beaktas när beslut tas om ingrepp i miljön (2 §) och i områden som är förhållandevis orörda av exploateringsverksamhet och bebyggelse, dvs. de obrutna fjällområdena (5 §). I de obrutna fjällområdena får bebyggelse bara komma till stånd om det behövs för rennäringen, den bofasta befolkningen, den vetenskapliga forskningen, det rörliga friluftslivet samt de undantag som nämndes i förra stycket. Kapitlet nämner också vattenområden och älvsträckor där förbud råder mot vattenkraftföretag mm. (6 §).

Den kommunala översiktsplanen är till för att hantera frågor som rör bebyggelseutveckling och hushållning enligt NRL. Enligt PBL ska alla kommuner ha en antagen översiktsplan. Planen ska ange grunddragen i användningen av olika mark- och vattenområden och ge rekommendationer för lämplig utveckling av bebyggelsen. Planeringsprocessen regleras i lag. Översiktsplanen ska antas i kommunfullmäktige och allmänheten ska ges möjlighet att ta del av och påverka planen innan beslutet tas. Av den anledningen ska planförslaget ställas ut och samråd genomföras med dem som berörs. Staten och kommunen ska också ha fört en dialog kring frågor som rör riksintressen och mellankommunala intressen.

Riksdagen kommer inom en nära framtid att ta ställning till förslagen i proposition 1994/95:230 Kommunal översiktsplanering enligt PBL mm. Propositionen betonar den fysiska planeringens roll i miljöarbetet. Förslagen innebär bl.a. att översiktsplanen även ska redovisa de miljö- och riskfaktorer som kommunen anser bör beaktas vid beslut om användningen av mark och vattenområden. Redovisningen av miljöfaktorer i översiktsplanen kan avse områden med särskilda miljöproblem som behöver beaktas vid planering, t.ex. områden som är särskilt känsliga för olika störningar eller bullerstörda områden. Denna redovisning kan ge vägledning för beslut som rör den framtida användningen, antingen det handlar om att förebygga miljöproblem, ta tillvara miljövärden eller att åtgärda miljöhot.

5.2 Överväganden och förslag

5.2.1 Planering av nyttjandet av mark och vatten i fjällen

Våra bedömningar och förslag

En samordnad fysisk planering i fjällområdet kan bidra till hållbart nyttjande av naturresurserna. Planeringssystemet enligt PBL bör utvecklas så att olika värden identifieras och intressen prioriteras som grund för zonering och kanalisering av aktiviteter och verksamheter. Vi föreslår därför att en utvecklad och samordnad fjällplanering slås fast i de kommunala översiktsplanerna som kontinuerligt uppdateras. Berörda länsstyrelser bör ges i uppdrag att ta fram aktuellt underlag för de fjällområden som omfattas av NRL 3 kap mot bakgrund av de bedömningar och förslag som presenteras i detta betänkande. Den fjälldelegation som föreslås i kommande avsnitt bör samordna

länsstyrelsernas arbete. Boverket ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet (RAÄ) utforma vägledning för länsstyrelsernas arbete. Centrala och regionala myndigheter bör konkretisera miljömålen inom naturvårdsområdet så att dessa blir operativt användbara på kommunal nivå. I linje med detta bör Naturvårdsverket ges i uppdrag att förtydliga och precisera motiven till de områden som är klassade som riksobjekt för naturvård och friluftsliv.

Motiven för våra bedömningar och förslag

Dagens planering har framför allt reglerat fysisk exploatering och bebyggelse. Fjällområdenas unika karaktär och orördhet kräver en planering som kan hantera motstridiga markanvändningsintressen av annan karaktär. Marken nyttjas av både enskilda och näringar med påverkan på såväl natur som på andra användare. En utvecklad, samordnad fjällplanering bör kunna tillgodose dessa syften.

Kvaliteten måste säkras för det som är fjällberoende, dvs. resurser som är specifika för fjällen och för vilka hushållning krävs. Dessa resurser kan vara alltifrån djur eller växtarter, som är beroende av fjällen för sin överlevnad i landet, renbetet som en förutsättning för renskötseln, till upplevelser av ett vidsträckt fjällandskap med bara små tecken på civilisation. I 3 kap beskrivs hur utvecklingen i fjällområdet bör ske. Denna ram, inom vilken utvecklingen får ske, samt miljömål bör vara utgångspunkter för planeringen. Åtgärder som förändrar förutsättningarna för sådana fjällberoende resurser måste hanteras med nya metoder i planeringen. All form av nyttjande av fjällen påverkar förutsättningarna för de kvaliteter som är specifika för fjällen. Åtgärder som förändrar form eller grad av nyttjande måste därför också hanteras. Förändringar kommer oundvikligen att ske, men frågan är vilken förändring som är acceptabel inom olika delar av en kommun, ett län eller för fjällkedjan som helhet. Planeringen ska också kunna motverka att sådana ingrepp, som vart och ett för sig har liten negativ effekt, men som sammantaget hotar hållbar utveckling. Hänsyn måste också tas till att samhället inte har ett fullsltändigt kunskapsunderlag för vad naturen tål. Forskningen behöver därför få tillgång till referensområden.

Vi bedömer att det behövs tydliga prioriteringar i områden där intressekonflikt råder. Särskilt ren- och turismnäring behöver veta under vilka förutsättningar de kan verka. Med prioriteringarna som grund bör områdena kunna förvaltas effektivt och flexibelt. Beslut om prioriteringar bör tas av länsstyrelse och kommun. Lokalbefolkning, samebyar, intressegrupper och näringsidkare bör får ökad insyn i och ökat intresse för planeringen. Vi anser också att den kommunala översiktsplaneringen bör utvecklas och integreras med det lokala Agenda 21-arbetet. Planeringen behöver kompletteras med kontinuerlig dialog och samordning kring frågor som rör nyttjandet av naturresurserna i fjällregionen som helhet. Dialog måste föras mellan länen,

mellan kommunerna samt mellan olika intressen i kommunerna.

På uppdrag av Miljövårdsberedningen har Lars Emmelin, Nordplan, sammanställt en rapport som mer utförligt analyserar och beskriver behoven kring fjällplanering.

Enligt vår bedömning finns en metod för planering och förvaltning av områden av vildmarkskaraktär, något som inte har tillämpats i tillräcklig utsträckning i Sverige. Metoden lägger stor vikt vid vad naturen i området tål och dess betydelse för friluftslivet. Planeringen är då ett medel för att ange:

1) vilka kvaliteter som olika delar eller zoner erbjuder,
2) hur mycket dessa får förändras,
3) vilka verksamheter som är förenliga med detta,
4) mätbara gränser för vad som kan accepteras inom olika zoner.

Till detta kopplas åtgärder för att bevara de önskade kvaliteterna eller förändra dem i viss riktning. Denna metod kan användas för områden av varierande storlek eller för en eller flera sektorer.

Metoden kan och bör användas inom ramen för kommunala översiktsplaner enligt PBL. Rennäringens behov kommer att kunna belysas och hanteras med hjälp av denna metod, liksom naturvårdens och friluftslivets intressen. Vi beskriver nedan grunddragen i planeringsmetoden. En mer utförlig beskrivning finns i "Fritidsnatur - var och hur? Modeller och begrepp för friluftslivets planering" skriven av Per Wallsten och utgiven av Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för skoglig landskapsvård.

I samband med en inledande inventering studeras området ur olika aspekter, dels av fysisk karaktär, t.ex. naturförhållanden, tillgänglighet för besökare eller renbetestillgången. Pågående verksamheter i området studeras, t.ex. antal personer som rör sig där, aktiviter som utförs samt behoven från renskötare, fjällboende, turister, m.fl. Slutligen studeras vad förvaltningen innebär för området, t.ex. restriktioner för besökare, preparerade leder eller anordningar för renskötsel. Samebyarnas markanvändningsredovisningar är en bra grund i inventeringen när det gäller att beskriva rennäringens behov, men kompletteringar kan behövas. Inventeringar av värden för naturvård och friluftsliv i fjällen har genomförts men behöver uppdateras. Metoderna för att inventera friluftslivets behov och påverkan på omgivningen behöver utvecklas. Inventeringen ska t.ex. innehålla olika besökarkategoriers rörelsemönster i och förväntningar på området, liksom i vilken utsträckning deras förväntningar infriades. Möjligheterna till olika upplevelser och aktiviteter i fjällområdet är många och varierar naturligtvis mellan olika områden. Dessa rekreationsmöjligheter finns inte inventerade. Vi vill gärna uppmärksamma en aspekt, nämligen fjällbesökarens krav på kvalitet: upplevelserna i fjällen. Denna är viktig av flera anledningar;.besökarna är rörliga och om de finner ett område mindre attraktivt än det tidigare, förflyttar de sig, utövar sin aktivitet eller

skaffar de upplevelser som de söker på en annan plats. Denna förflyttning kan få effekter på både natur, rennäring och turistnäring.

Inventeringen ligger sedan som grund för att hitta områden med konkurrerande intressen. Dessa områden behöver behandlas mer ingående och beslutsfattare behöver göra en prioritering av de olika intressena - annars finns det risk att konflikten tilltar eller att områdets kvaliteter att överutnyttjas. Vi föreslår att en zonering genomförs och att respektive zon förses med kvalitetsmål, indikatorer på måluppfyllelse och gränsvärden. Inom respektive zon bör kvalitetsmålen uppfyllas, varför man bör överväga om det finns behov av åtgärder. Både kommuner och länsstyrelser har redan idag tillgång till styrmedel för att uppnå eller behålla kvaliteterna i ett område: mjuka eller hårda, uppmuntrande eller begränsande, beroende på vilka kvaliteter som ska värnas. Närvaron av friluftsutövare behöver kanske begränsas i ett område som har identifierats som särskilt betydelsefullt för rennäringen. Det går inte alltid att förutsäga hur renarna kan komma att förflytta sig och därför bör skyddet i den utsträckning det går följa renen. Med hjälp av information bl.a. via turistinformation och fjällstationer kan turismen under en viss tid kanaliseras bort från ett område till ett annat. Andra områden som är särskilt lämpade för skoterkörning bör göras attraktiva - med hänsyn till skoteråkarnas intressen - genom leddragningar och serviceanordningar. I en del fall kan det vara lämpligt med direkt styrning.. Naturreservat på kommunens eller länsstyrelsen initiativ, naturvårdsområden, fågelskyddsområden, etc. bör övervägas. Vi har också föreslagit att instrumenten för att kanalisera verksamheter bör kompletteras, t.ex.att anmälningsplikt införs för friluftslivs- och turistorganisatörer då det gäller vissa aktiviteter i vissa områden.

Zonerna och de åtgärder som behövs för att säkra kvaliteterna i zonen bör slås fast. Information bör spridas till kommuninvånare, näringsidkare och besökare. Planeringen ligger till grund för förvaltning och konsekvensbedömningar. Information om planens innehåll bör spridas till allmänheten och användas i olika sektorers planering. Informationsteknik skulle kunna ha stor betydelse för att underlätta, förbättra och sprida intresse för planeringen. Planen kan också användas för att göra konsekvensbedömningar av planerade förändringar i de områden som zonerats.

Zonerna ska förvaltas på effektivt sätt inom ramar som länsstyrelsen sätter upp. Ansvar för tillsyn bör i högre utsträckning än i dag delegeras från länsstyrelser till personer som lever eller verkar i området. Tillsynen innebär också samråd och samarbete med de intressenter och under de former som länsstyrelsen har angett.

Detta synsätt kan med fördel tillämpas i den kommunala översiktsplaneringen enligt PBL. En sådan inriktning i den kommunala planeringen kräver att såväl planeringsunderlag som metoder utvecklas. Berörda länsstyrelser bör få i uppdrag att ta fram aktuella underlag för de fjällområden som omfattas av NRL 3 kap, mot bakgrund av de bedömningar

och förslag som vi presenterar i detta betänkande. Länsstyrelsernas roll är att förmedla aktuellt kunskapsunderlag till kommunerna, följa utvecklingen inom områdena och att föra en aktiv dialog med kommunerna. Berörda länsstyrelser bör ta initiativ till att arbetet genomförs i regionalt perspektiv och att det hanteras som en mellankommunal fråga. Den fjälldelegation som föreslås i kommande avsnitt bör samordna länsstyrelsernas arbete. Boverket ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket och RAÄ utforma vägledning för länsstyrelsernas arbete.

I detta sammanhang bör påpekas att den femåriga utvecklingsplanen för mål-6, som fastställs inom kort, troligen kommer att innehålla ett särskilt program med sikte på bl.a. planeringsåtgärder. Dessa resurser skulle med stor sannolikhet komma till nytta också i detta sammanhanget.

De nationella intressena bör beaktas och integreras bättre i den lokala besluts- och planeringsprocessen. Vi föreslår att centrala och regionala myndigheter konkretiserar miljömålen inom naturvårdsområdet, så att dessa bli operativt användbara på kommunal nivå. I linje med detta bör Naturvårdsverket få i uppdrag att förtydliga och precisera motiven till områden som är klassade som riksobjekt för naturvård och friluftsliv. I samband med detta bör en fördjupad dialog inledas mellan olika nivåer för bättre förståelse och acceptans för de nationella intressena.

Flera försöksprojekt för planering i fjällen har genomförts de senaste åren. De har visat på brister i nuvarande planering och tillämpat några för landet nya planeringsmetoder. Erfarenheterna bör spridas och tas tillvara. Frivillig styrning av skotertrafik var syftet med ett projekt som beskrevs i betänkandet "Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna" (SOU 1991:51). En grundläggande idé är att planeringen bör innehålla brett, lokalt samråd. Behovet av att kunna genomföra konsekvensbedömningar för rennäring och turism i fjällen har varit i fokus i Byggforskningsrådets rapport "Konsekvensbeskrivningar i samhällsplaneringen - rennäring och turism i översiktsplaneringen". Här beskrivs bl.a. med hjälp av geografiska informationssystem konsekvenserna för renäringen om bäddkapaciteten för turister skulle utökas i området. Den metod som vi har föreslår i detta kapitel, Recreation Oppurtunity Spectrum (eller ROS-planering) har tillämpats för kanoting i Rogens naturreservat i Härjedalen. Här är naturens bärkraft och kanotisternas förväntningar och upplevelser av området i fokus. Denna beskrivs i Kommit-rapporten 1988:2 från Trondheims universitet. Planeringens inledningsskede var varit föremål för ett projekt i Hemavan. Där handlade det om vårda landskapet och karaktären som jordbruksbygd, men också att samtidigt bygga ut turismen i området. Ett projekt kallat "Fjällagendan" har inletts i bl.a. fjällkommunerna Härjedalen, Berg och Åre i Jämtland samt Storuman i Västerbotten. Målet har varit att staten och kommunen tillsammans med dem som bor och verkar i fjällområdet ska inleda en planeringsprocess. De ska formulera hur olika verksamheter och aktiviteter anpassas till hållbar

användning av resurserna i fjällen. Planeringen är en del av Agenda 21-processen och omfattar ren- och turismnäring, fjällboende m.fl. Stor vikt läggs vid förbättrat kunskapsunderlag och utveckling av planeringsmetoder.

5.2.2 Dialog, samråd och samarbete

Våra bedömningar och förslag
En fjälldelegation inrättas som består av representanter från fjällänen och som behandlar frågor som rör fjällen i sin helhet. Länsstyrelser och kommunrepresentanter bör samlas med Norrbottens fjällråd som förebild. Fjällkommunerna bör ta initiativ till kontinuerligt samråd med byalag, berörda samebyar, turism- och friluftlivsorganisatörer.

Motiven för våra bedömningar och förslag
Dialogen bör intensifieras mellan olika nivåer, olika grupper och olika intressen. Denna dialog bör föras lokalt och regionalt för att kunna ligga som grund till åtgärder och beslut i kommuner och länsstyrelser. Frånvaron av lokalt samråd är en viktig orsak till att frågor hamnar hos centrala myndigheter, regering och riksdag. Vi bedömer också att staten behöver harmonisera hanteringen av ett antal fjällspecifika frågor. Det gäller t.ex. synen på och behandlingen av riksintressen, fjällområdets nyttjande i hållbarhetsperspektiv samt hoten mot fjällområdet. Vi bedömer det därför som angeläget att statens regionala organ, länsstyrelserna, på ett organiserat sätt samverkar kring fjällområdet.

Vi föreslår därför att en fjälldelegation inrättas. Delegationen ska ej vara beslutande utan bör fungera som komplement till det centrala myndighetsarbetet och det regionala arbetet som länsstyrelserna bedriver. Delegationen bör bestå av länsledningarna för de fyra fjällänen. Detta sker förslagsvis genom regleringsbreven till de berörda länen. Ordförandeskapet cirkulerar mellan länen och byts vart annat år. Delegationens arbetsområde skall vara fjällfrågor med inriktning mot hållbart nyttjande av fjällområdet. Delegationens uppgifter bör vara att:

a) föra kontinuerlig dialog mellan fjällänens länsstyrelser om hållbart nyttjande av fjällområdena
b) ta initiativ till utredningar, inventeringar, utvärderingar, åtgärdsplaner, etc.
c) biträda regering och centrala myndigheter vid beslut som rör fjällområdet
d) vara rådgivande till regeringen i fjällfrågor
e) samordna länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag enligt tidigare avsnitt
f) se över behovet av att komplettera Naturvårdsverkets fjällplanering.

Det behövs också forum för dialog och samarbete mellan fjällkommunerna och staten, dvs. länsstyrelse och central myndighet. Verksamheter i fjällområden sträcker sig över kommungränserna och gäller såväl renskötsel som naturvård och friluftsliv. Vi rekommenderar därför att kommunerna samlas på motsvarande sätt som i Norrbottens fjällråd, som består av tre ledamöter från länsstyrelsen, en ledamot från vardera fjällkommun i länet samt två representanter från Naturvårdsverket. Fjällenhetens chef fungerar som sekreterare. Både fjällråden och fjälldelegationen skulle också kunna bli ett forum att behandla frågor om fjällsäkerhet.

Kommunerna bör ta sitt ansvar för att skapa diskussionsforum för de grupper som brukar och bor i fjällområdena. Det finns exempel då kommunstyrelsen har tagit initiativ till att samla grupper kring frågor som är viktiga för kommunen i form av ungdomsråd eller pensionärsråd. Vi uppmuntrar därför kommunerna att ta initiativ till ett råd med representanter från byalag, berörda samebyar, turism- och friluftslivsorganisatörer, lokala miljöorganisationer, m.fl. för kontinuerlig diskussion kring frågor som rör fjällen. Diskussionerna bör leda till förbättrad kunskap om behov och om möjliga lösningar på problem som uppkommer.

5.2.3 Mineralutvinning i fjällområdena

Våra bedömningar och förslag

NRL:s områdesgränser i fjällen bör ses över så att större områden får starkare skydd mot exploateringar. Minerallagen bör ändras så att undersökningsarbete i obrutna fjällområden inte får ske utan regeringens medgivande. Regeringen bör därför ge Boverket i uppdrag att ge förslag till hur skyddet av fjällområdena kan förbättras så att de obrutna fjällområdena inte blir föremål för mineralutvinning. Detta kan ske som en del av Boverkets uppsiktsansvar för de områden som omfattas av NRL 3 kap.

Motiven för våra bedömningar och förslag

Vår bedömning är att fjällområdena bör få starkare skydd mot exploateringar. Verksamhet som turism och renskötsel belastar naturen i fjällområdena, men dessa verksamheter har möjlighet att bedrivas inom ramen för hållbar utveckling. Däremot är exploatering i fjällområdena inte önskvärd, eftersom det innebär omfattande och bestående skador i natur och landskap. Fjällområdena och särskilt de obrutna områdena växer i betydelse i ett europeiskt perspektiv, allt eftersom andra naturområden exploateras. NRL ger inte det skydd som är motiverat för obrutna fjällområden, i synnerhet inte vad gäller utvinning av mineraler.

Fjällområdena är ett av de geografiska områdena som berörs av NRL 3 kap. I detta kapitel samlas de bestämmelser som ersatte de geografiska riktlinjerna i den fysiska riksplaneringen. Samtliga områden har särskilt stora värden för

naturvård, kulturminnesvård och friluftsliv. Områdena är därför i sin helhet av riksintresse. Större miljöförändringar som skadar dessa skyddsvärden bör enligt riktlinjerna inte komma till stånd och de obrutna fjällområdena har särskilt lyfts fram som skyddsvärda mot exploatering och andra ingrepp som påverkar deras karaktär. Bestämmelserna i NRL innebär att tung exploatering i princip inte får tillåtas inom fjällområdena (prop 1985/86:3).

Undantag från de grundläggande bestämmelser som uttrycks ovan görs bl.a. när det gäller mineralbrytning. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna i 3 kap inte hinder för mineralutvinning. Enligt förarbetena innebär "särskilda skäl" för landet mycket starka samhällsintressen som närings-, sysselsättningspolitiska skäl eller försörjningsberedskap (prop 1985/86:3, BoU be 1986/87:3). Väger brytningsintresset mycket tungt accepteras också påtaglig skada som en följd av brytningen. Nya anläggningar för att utvinna ämnen eller material får inte utföras i de obrutna fjällområdena utan tillstånd från regeringen enligt NRL 4 kap 1 §.

Minerallagen ändrades nyligen för att bidra till bättre förutsättningar för prospektering och gruvdrift i landet (prop. 1992/93:238) och för att attrahera utländska investerare till landet. I samband med lagändringen ville man stärka skyddet för nationalparker, naturreservat och obrutna fjällområden. Skyddet gällde i första hand *undersökningsarbete* som skulle kunna ha inverkan på naturmiljön.

Minerallagen innebär att bergmästaren prövar tillstånd för undersökning utan att någon annan än sökanden får tillfälle att yttra sig. Hinder har införts, men med vissa dispensmöjligheter, mot undersökningsarbete i nationalpark, område som statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas som nationalpark, obrutna fjällområden samt i de fall då det strider mot föreskrifter för naturreservat. När det gäller nationalparker får dispens inte ges. Länsstyrelsen kan däremot meddela dispens för undersökningsarbete i obrutna fjällområden. Om det planerade undersökningsarbetet kommer i konflikt med reservatföreskrifter kan länsstyrelsen medge undantag från dessa enligt NVL 12 §.

I dagsläget har bergmästaren i norra distriktet gett tillstånd för prospektering i såväl obrutna fjällområden som i naturreservat. Vi gör bedömningen att de obrutna fjällområdena behöver starkare skydd mot exploateringar. NRL ger idag mineralutvinningen en särställning som påtagligt bryter mot de grundläggande intentionerna med NRL 3 kap och då i synnerhet 5 § som avser obrutna fjällområden. När minerallagen ändrades med avsikt att ge bättre förutsättningar för mineralutvinning, stärktes samtidigt skyddet för nationalparker och naturreservat mot undersökningsarbete. Vårt förslag är att minerallagen ändras så att undersökningsarbete i obrutna fjällområdena inte får ske utan regeringens medgivande. Hanteringen av övriga tillståndsprövningar - i synnerhet länsstyrelsens roll i dessa - bör också klargöras och förtydligas.

I linje med detta bör också skyddet mot mineral*brytning* stärkas, särskilt i

de obrutna fjällområdena. Regeringen bör ge Boverket i uppdrag att ge förslag till hur skyddet av fjällområdena kan förbättras så att de obrutna fjällområdena inte kan bli föremål för mineralutvinning. Detta kan ske som en del av Boverkets uppsiktsansvar för de områden som omfattas av NRL 3 kap.

De områden som pekas ut av NRL att vara av särskilt stort värde för turism och friluftsliv har i praktiken ett svagt skydd mot exploateringar, jämfört med de obrutna fjällområdenas skydd. Det var ca tio år sedan gränserna i NRL drogs; därför bör områdesgränserna i fjällen ses över med syfte att större områden får starkare skydd mot exploateringar. Vi föreslår att regeringen ger ett uppdrag till förslagsvis länsstyrelserna att genomföra översynen.

6 Rennäring

6.1 Omfattning och förutsättningar

Rennäringen är en extensiv näring som är beroende av stora betesarealer. Renskötsel förekommer på ca 40 % av Sveriges yta som omfattar i stort sett i hela Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt delar av Kopparbergs och Västernorrlands län och bedrivs genom att renarna strövar eller drivs mellan olika betesmarker. Bruttoarealen av de svenska samernas renbetesmarker uppgår till ca 165 000 km^2 varav ungefär 12 000 ligger i Norge (tillgänglig genom Norsk-Svenska renbeteskonventionen). Nettorarealen, efter reduktion av vattenområden, högfjällsimpediment, bebyggelse och odlad mark, är 137 000 km^2 varav ca två tredjedelar ligger nedanför kalfjället. Alla betesmarkerna har sina speciella egenskaper som gör dem värdefulla vid olika tider på året och kan därför inte ersätta varandra. För sina vandringar mellan olika marker utnyttjar renen bestämda vandringsleder, som kan vara gamla och känsliga för störningar.

Utövning av skötselrättenregleras i Rennäringslagen (RNL) /1971:437/ och beskrivs där som en rätt för samerna att begagna mark och vatten till underhåll för sig och sina renar. Relativt omfattande ändringar och kompletteringar i RNL infördes 1993.

Alla samer har renskötselrätt men för att utöva denna rätt krävs medlemskap i en sameby. En sameby är en ekonomisk och administrativ sammanslutning som enligt lag skall leda renskötseln inom ett visst område. Länsstyrelsen beslutar om den geografiska avgränsningen mellan samebyar där betesmarkerna brukas kollektivt av renskötselföretagen inom byn. Renskötselföretagen består av en eller flera renägare som var en och själv beslutar om sina renar, t.ex. hur många som skall slaktas. Renskötsel bedrivs för närvarande i 51 samebyar varav 33 är fjällsamebyar. Fjällsamebyarna har sina åretruntmarker ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen i Jämtlands län och sina vinterbetesmarker nedanför denna gränsen eller utanför renbetesfjällen.

Riksdagen beslutade 1993 om företagsregister för renäringen. Registret bygger på de uppgifter som finns i samebyarnas renlängder. De uppgifter som här redovisas avser 1994 och måste till vissa delar betecknas som preliminära. Enligt företagsregistret finns ungefär 4 700 renägare varav ca 3 700 är samer och 1 050 fastighetsägare i koncessionsområdet i Tornedalen, dvs. utanför det egentliga fjällområdet. Av de samiska renägarna finns ca 90 % i Norrbottens län, 325 personer i Västerbottens och 250 i Jämtlands län. Det finns 915 företag varav 700 i Norrbotten och 100 vardera Västerbotten och Jämlandslän. Medelåldern är förhållandevis hög bland renägarna. Cirka 30 % av renägarna och 25 % av de företagsansvariga är över 65 år. Renägarna är dock yngre i Västerbottens- och Jämtlands län.

Beroende på renskötselområdets storlek har det alltid uppstått och uppstår fortfarande konflikter mellan rennäringen och andra anspråk. Den extensiva driftsformen gör att samhället inte bedömt att olika typer av ingrepp och exploateringar i renskötselområdet skall medföra några väsentliga störningar.

Varje betesområde har vart och ett egenskaper som gör det värdefullt under olika perioder av året och de kan inte ersätta varandra. Störningar och ingrepp i skogslandet kan därför ge följdverkningar i fjällområdet och vice versa. Detta förhållande i kombination med den sammantagna effekten av olika störningar i själva fjällområdet gör att vi kan tala om samverkanseffekter. Rennäringen har successivt trängts allt mer mellan olika former av exploatering och annan markanvändning i tid och rum, vilket inte bara ändrat förutsättningarna för näringen och utövningen av den utan också varit en bidragande orsak till de miljöstörningar som idag kan konstateras.

Förutsättningarna för rennäringen har också påverkats av andra orsaker än markanvändningskonflikter. Samhällsutvecklingen i stort, omfattande såväl kostnader som levnadsstandard, har inneburit rationalisering och mekanisering av renskötseln för att kapa utgifterna samtidigt som antalet renar i varje företag har ökat för att kunna ge en försörjning. En faktor som på ett dramatiskt sätt påverkat rennäringen under senare år var Tjernobylolyckan 1987. Genom belastningen av radioaktiva ämnen uppstod mycket stora avsättningssvårigheter för renkött. Samtidigt innebar samhällets stödåtgärder till utfordring att renantalet steg.

6.2 Överväganden och förslag

6.2.1 Miljömål m.m. för renskötseln

Våra bedömningar och förslag

Renskötseln måste tydligare accepteras som en areell näring och därvid jämställas med jord- och skogsbruk vad gäller såväl förutsättningar för dess bedrivande som dess hänsynstagande till miljön. Ett miljömål för rennäringen bör fastställas och införas i Rennäringslagen. Regeringen bör tillsätta en rennäringspolitisk kommitte i syfte att utforma en samlad rennäringspolitik. Behovet av utökad stimulans och stöd till binäringar inom rennäringen för att förbättra ekonomin inom rennäringsföretagen bör härvid särskilt utredas.

Motiven för våra bedömningar och förslag

Samernas rättigheter enligt Rennäringslagen har i lagen fått den sammanfattande beteckningen renskötselrätt. Denna beskrivs som en kollektiv rätt som bygger på urminnes hävd att begagna mark och vatten för sig och sina renar. I rätten ingår bl.a rätt till renbete, jakt, fiske och visst skogsfång. I såväl Regeringsformen (RF), 1 kap. 2 § fjärde stycket och förarbetena till denna, som i skilda lagstiftningar slås sambandet fast mellan den samiska kulturen och rennäringens fortlevnad. Det är sålunda viktigt att betona att den samiska

kulturen och rennäringen är starkt förenade med varandra.

Av de rättigheter som inryms i begreppet rennäring utgör renbetesdriften den verksamhet som i olika sammanhang karakteriseras som en areell näring, även om det naturligtvis går att diskutera motsvarande för de andra rättigheterna. Vår uppfattning är att trots rennäringens formella status i olika författningar finns det en tendens ute i samhället att mera betrakta renbetesdriften som en kulturyttring än som en areell näring. Skall renbetesdriften kunna bedrivas och utvecklas utifrån en ekonomiskt bärkraftig grund måste den tydligare accepteras som en areell näring och därvid jämställas med jord- och skogsbruk vad gäller förutsättningarna för dess bedrivanden. Härigenom säkras enligt vår uppfattning också långsiktigt den samiska kulturen.

Detta innebär samtidigt att kraven på hänsynstaganden till miljön vid renbetesdriftens bedrivande skall vara tydlig. Hänsynen gäller inte enbart själva renbetet utan också rennäringens anläggningar och driftsformer. NVL-utredningen föreslog att RNL skulle kompletteras med bestämmelser härvidlag. I regeringens proposition 1992/93:32 om samerna, samisk kultur m.m. anförde dåvarande jordbruksministern att rennäringen i likhet med andra areella näringar skall ta den hänsyn som är betingad av vad naturen faktiskt tål. Det föreslogs att RNL skulle kompletteras med föreskrifter om vilken hänsyn som skall tas vid renskötseln för att skydda naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Föreskrifterna föreligger ännu inte.

För att ytterligare betona rennäringens jämställdhet med de övriga skötsellagarna anser vi att RNL bör kompletteras med ett miljömål som också kan vara en utgångspunkt för föreskriftsarbetet. Vi har följande förslag till mål: *Rennäringen skall bedrivas med hänsyn till naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa uthålligt ger god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bibehålls.* Vi föreslår att denna målsättning inleder RNL 65 § .

Det uppdrag som regeringen har givit oss har fokus på problematiken i fjällen som ett geografiskt avgränsat område. Våra överväganden och förslag är därför riktade mot de specifika problem som uppstår inom detta område. När det gäller rennäringen går det inte att frikoppla fjällen från förhållandena inom hela renskötselområdet. Företeelser och åtgärder inom såväl rennäringen som andra verksamheter inom en del av renskötselområdet har ofta återverkningar inom andra delar. Mer övergripande aspekter som gäller rennäringen kan inte heller läggas utan att beakta situationen inom hela renskötselområdet eller den samiska kulturen i stort. Vi har inte haft vare sig tid eller i uppdrag att göra denna typ av helhetsavvägningar eller lägga mer principiella förslag. Vi anser också att detta mera hör samman med en samlad rennäringspolitik som innefattar rennäringens alla delar. Vi föreslår därför att regeringen tillsätter en kommitté med uppgift att utarbeta förslag till en rennäringspolitik. Vi anser att en sådan politik bl.a. bör utgå ifrån följande element:

- Renbetesdriften är en areell näring
- Förbättrad avkastning
- Minskade kostnader
- God betesförvaltning och markanvändning
- Utveckling av samiska binäringar

Vi anser också att frågan om samebyarnas ställning och verksamhet bör belysas i skenet av detta. Frågan om bl.a. breddad sysselsättning inom samebyns ram har diskuterats i olika sammanhang under längre tid. Kostnadsutvecklingen och därmed den pågående rationaliseringen inom renskötseln driver utvecklingen mot allt färre, men större företag. Ett vidgat samebybegrepp skulle innebära att fler skulle kunna vara verksamma helt eller delvis inom olika binäringar men fortfarande inom ramen för samebyn. Förslaget skulle ha särskild betydelse för att behålla den yngre generationen kvar i samebyn. Samtidigt finns det med nuvarande lagstiftning en uppenbar risk att renskötselföretagen skulle kunna lida ekonomisk skada om binäringar inom t.ex. turism blir förlustbringande. En aspekt i detta sammanhang rör själva renbetesdriften, renantal etc. där kraven nu ställs på samebyn. Med den väntade utvecklingen mot allt färre företag borde det enskilda rennäringsföretagets ställning visavi samebyn i vissa angelägenheter belysas utförligare, t.ex. när det gäller tillsynsmyndigheternas verksamhet.

En aktiv utveckling av de samiska binäringarna, oavsett samebyns roll, är av grundläggande betydelse för att den ekonomiska tryggheten inom rennäringen ska kunna säkras. De medel som tillförs från EU via det sk. mål-6 programmet utgör här en möjlighet när det gäller inledningsfasen. Vi anser därför att man inom en rennäringspolitisk kommité närmare bör utreda hur samiska binäringar långsiktigt kan utvecklas genom stimulansåtgärder.

6.2.2 Stöd och rådgivning m.m.

Vårt förslag

Det centrala myndighetsansvaret för rennäringsfrågorna bör överföras på Glesbygdsverket. Rådgivningen och stimulansåtgärder måste utvecklas och stärkas i syfte att skapa ekonomiskt bärkraftiga rennäringsföretag och för att förebygga miljöskador.

Motivet för vårt förslag

Rennäringen bygger på förvaltning av naturresurser vilket är principiellt svårt med tanke på den naturliga dynamik som alltid råder och därmed svårigheterna att se eller förutsäga förändringar i betestillgång i tid. Katastrofer och andra yttre störningar försvårar ytterligare. Därutöver kommer faktorer som företagsform, ekonomiskt beroende och osäkerhet om renskötselns framtid.

För att framöver kunna undvika rennäringens negativa påverkan på miljön

anser vi att man måste utgå ifrån förutsättningarna för själva näringen som sådan. Samhällets agerande måste syfta till att skapa förutsättningar för ekonomiskt bärkraftiga rennäringsföretag. Det är endast härigenom som det finns förutsättningar att skapa långsiktigt hållbara lösningar som innebär en renskötsel inom ramen för vad naturen tål. Detta skulle kunna ske genom att stärka och utveckla rådgivningen. Idag finns en rådgivare, knuten till Svenska Samernas Riksförbund, för hela renskötselområdet. Rennäringsenheterna har idag av resursskäl prioriterat tillsynsarbete och andra kontrollfunktioner. En viktig uppgift för rådgivningen är att skapa större ekonomisk och social trygghet hos rennäringsutövarna genom att renskötseln utvecklas inom ramarna för vad naturen tål och att brist på bete och miljöskador förebyggs. Vi anser att finansieringen av och ansvaret för rådgivningen bör ses över och härvid övervägas om inte detta bör förläggas till Sametinget.

Jordbruksverket i Jönköping är idag central förvaltningsmyndighet för rennäringsfrågorna. Det betungande arbetet som denna myndighet har genom EU-anslutningen med avseende på jordbrukspolitiken i stort har medfört att rennäringsfrågorna inte fått den prioritet som vore önskvärt. Enligt vår uppfattning är det angeläget att rennäringsfrågorna ges en större tyngd i myndighetsarbetet och vi har därför övervägt möjligheterna att flytta ansvaret från Jordbruksverket till en myndighet där frågorna kan ges en större tyngd. I Norge finns ansvaret hos en enskild myndighet, rennäringsadministrationen. Liknande vore önskvärt för svensk del men vi har gjort den bedömningen att det samhällsekonomiska läget inte tillåter nya myndighetsbildningar.

Vi har också övervägt om Sametinget skulle kunna ta över Jordbruksverkets uppgifter, något som man markerat ett starkt intresse av. Idag har Sametinget till uppgift (Sametingslagen 2 § /STL/) att bl.a. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten. Sametinget har sålunda en tydlig partsroll när det gäller rennäringsfrågorna och vi är tveksamma till om att denna roll bör ändras, vilket vi bedömer är nödvändigt om det centrala myndighetsansvaret förläggs dit. Under alla omständigheter bör Sametinget, en unik kombination av förvaltningsmyndighet och parlament, få finna sina arbetsformer och rutiner innan uppgifterna ändras.

Myndighetsarbetet skulle också kunna förläggas i anslutning till någon av länsstyrelserna i fjällänen, men vi anser dock att närheten till länsstyrelsens rennäringsadministration gör detta till en ur flera synpunkter sett mindre lämplig lösning, en bedömning som för övrigt delas av de berörda länsstyrelserna.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att Glesbygdsverket i Östersund vore den lämpligaste förvaltningsmyndigheten för rennäringsfrågorna. Skälen till detta är flera. Glesbygdsverket är en förhållandevis liten myndighet, vilket skulle innebära att rennäringsfrågorna får en relativt sett stor tyngd i myndigheten. Verket har dessutom ett arbetsområde som i stort sammanfaller med renskötselområdet. Vi anser inte heller att vinsten med att

myndighetsutövningen förläggs till renskötselområdet skall underskattas. En överflyttning av det centrala myndighetsansvaret förutsätter att de resurser som idag disponeras av Jordbruksverket i Jönköping överförs till Glesbygdsverket.

6.2.3 Renantal och renbetesinventeringar

Våra bedömningar och förslag

Renbetesinventeringar, baserade på markens långsiktiga produktionsförmåga samt hänsyn till andra intressen, skall utgöra grunden när högsta renantal fastställs. Det påbörjade arbetet med inventeringarna bör bedrivas med högsta prioritet men samtidigt se till att ta med de faktorer som bestämmer hänsyn till andra intressen. I områden där överbetning skett under längre tid bör länsstyrelserna upprätta särskilda åtgärdsplaner i syfte att så snabbt som möjligt få en återhämtning av betesresursen. Individmärkning av ren bör stimuleras för att förbättra hjordstrukturen. Rennäringslagen är i sin nuvarande lydelse tillräcklig för att åtgärda och förebygga skador på miljön.

Motivet för våra bedömningar och förslag

Ett av de områden som vi enligt direktiven särskilt skall överväga och lägga förslag till är åtgärder som rör renantalet. Orsaken är att renantalet i flera samebyar har överskridit det av länsstyrelsen beslutade och att det finns kopplingar mellan för högt renantal och slitage på mark och vegetation.

Renantalet har av olika orsaker alltid varierat eftersom renen är beroende av de händelser och förutsättningar som gäller under naturliga förhållanden. I detta avseende uppvisar renen i stort sett samma mönster som andra naturligt förekommande djur. Födoresursens bärkraft och klimathändelser som kan påverka såväl renen i sig som tillgången på fördoresursen är de viktigaste orsakerna.

Den fördröjning som finns mellan nedgång i födoresurs, beroende på överbetning, och därmed i renantalet utgör ett grundproblem för rennäringen. Trots överbete kan under en period renantalet fortsätta öka för att sedan mycket snabbt gå ner och eventuellt, i kombination med klimathändelser, mer eller mindre kollapsa. Beroende på den relativt långa tid det tar för födoresursen att återhämta sig, kanske 25 - 50 år, kan det alltså ta mycket långt tid att åter bygga upp renantalet till hjordstorlekar som ger tillräcklig ekonomisk avkastning. Grundprincipen vid övertalighet blir då att ju snabbare renantalet kan dras ner ju snabbare kan rennäringen komma igen.

Förutom de naturliga orsakerna finns det naturligtvis andra ingrepp inom eller utanför näringen som driver upp renantalet. Tjernobylolyckan, och därmed avsättningsproblem för renköttet har varit en viktig orsak. Vinterutfodring är en annan faktor.

Renantalet inom en sameby, för enskilda rennäringsföretag och enskilda renägare kan variera dels beroende på de faktorer som bestämmer renantalet

i stort men också beroende på rovdjur, olyckor, ändrat slakturval etc. Renantalet för ett enskilt år kan därför vara missvisande och det finns också en osäkerhet i renräkningen som gör det svårt att ange det exakta antalet. I nedanstående tabell visas renantalets förändring under 1900-talet fram till idag (värdena för 93/94 är preliminära).

	Summa	Jämtland	Västerbotten	Norrbotten
Högsta renantal	*280 000*	*47 000*	*49 000*	*183 000*
1993/94	279 869	54 457	61 270	164145
1980-1989	271 300	42 100	48 000	181 200
1950-1959	225 000	25 800	28 500	170 700
1920-1929	208 200	15 600	30 600	162 000

(källa SCB och Jordbruksverket)

I Sverige finns idag sammanlagt 279 900 renar vilket tangerar det högsta renantalet om 280 000 renar. Det är också klart att renantalet, angivet som 10 års medelvärden, ökat under 1900-talet men skillnaden mellan enskilda år kan vara betydande. Av de befintliga uppgifterna framgår att Jämtland och Västerbotten har ett för högt renantal medan Norrbotten ligger väl under gränsen. Enligt uppgift från rennäringsenheten i Jämtlands län har renantalet inom länet nu ytterligare minskats och att man i stort har nått ner till gränsen på högsta renantal.

Länsstyrelsen får enligt RNL 15 § besluta om det högsta renantalet, dvs. hur många renar som varje sameby högst får föra på bete. När detta bestäms skall, förutom betestillgången, hänsyn tas också till andra intressen. Skälen är dels att rennäringen utövas jämsides med annat markutnyttjande, dels att renbetesrätten inom samebyn är gemensam för flera näringsutnyttjare av vilka ingen kan anses ha rätt att utnyttja betesmarkerna i större omfattning än någon annan. Enligt 65 § skall hänsyn tas till andra intressen och i 65 § a sägs att regeringen, eller myndighet som regeringen bestämmer, får meddela vilken hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Avsikten är att ställa krav på renskötseln så att den bedrivs på det sätt som naturen tål i ett långsiktigt perspektiv. Samtidigt får de inte vara så långtgående att det från en praktisk och ekonomisk synpunkt försvårar fortsatt rationell renskötsel med tillåtet antalet renar.

I Jämtlands län gjordes på 1970-talet en renbetesinventering som har legat till grund för fastställande av högsta renantal. För de flesta samebyar är renantalet bestämt i byordningar från mitten i 1940-talet. I RNL, före 1993, och

i förarbetena till dessa angavs inte vilka faktorer som skall ligga till grund för att fastställa högsta tillåtna renantal i en sameby. I prop 1992/93:32, bil. 2, angav dåvarande departementschefen att det är angeläget att renantalet bestäms utifrån renbetesinventeringar som grund för bedömning av uthålligt utnyttjande av betesresursen och vad naturen tål för att den biologiska mångfalden skall kunna behållas samt med hänsyn till motstående intressen. I beslut 940407 uppdrog regeringen åt Jordbruksverket att utarbeta en plan för renbetsinventeringar. Jordbruksverket tilldelades extra medel för budgetåret 95/96 i syfte att ta fram metodik för täckande renbetesinventering för hela renskötselområdet.

Vi har inte underlag för att bedöma om det nu fastställda renantalet i enskilda samebyar är för högt eller lågt. De effekter som kan härledas till för många renar, t.ex. överbetningen i de södra fjälltrakterna, beror enligt vår uppfattning i första hand på att högsta renantalet vida har överskridits under en följd av år. Det är angeläget att en enhetlig grund för att fastställa högsta renantal inom olika delar av renskötselområdet skyndsamt utarbetas. Normen skall då baseras på vegetationens långsiktiga produktionsförmåga, bevarande av den biologiska mångfalden samt hänsyn till andra intressen som begränsande faktorer. En viktig faktor i detta sammanhang är vad som avses med vegetationens produktion. Olika utfall fås för produktionen vid ett givet tillfälle, produktionen under ett visst betestryck eller den potentiella produktionsförmågan. Dessutom är det i denna typ av ekosystem en stor variation mellan åren i produktion beroende på klimatvariationer etc. Vi anser att man vid de kommande renbetesinventeringarna skall gå så sakligt tillväga som möjligt, dvs. försöka uppskatta ett medelvärde under längre tid vad gäller olika vegetationstypers produktionsförmåga med tanke på den del som årligen kan skattas utan att respektive vegetationstyp ändrar karaktär. Mycket talar för att markens produktionsförmåga sätter den yttre gränsen för att fastställa renantalet, medan hänsyn till den biologiska mångfalden och andra intressen sätter en snävare gräns, dvs. leder till en reduktion av det renantal som produktionen kan bära. Detta innebär att vid renbetesinventeringarna måste kvantifieriering ske av andra gränssättande faktorer än växttäckets produktionsförmåga. Vi tror inte att det går att finna det rätta och slutgiltiga svaret vad gäller högsta renantalet för varje sameby. Den kontinuerliga kunskapstillväxten kommer med all säkerhet att påkalla behovet av revideringar i framtiden. Däremot är vi övertygade om att en målinriktad metodutveckling kan ge ett väsentligt bättre beslutsunderlag än det som finns idag. Sammantaget vill vi alltså betona betydelsen av att renbetesinventeringarna skyndsamt genomförs och att hänsynskrävande faktorer samtidigt beaktas.

En aktuell fråga är hanteringen av situationen i de områden som överbetats under lång tid, t.ex. södra Jämtlands- och Härjedalsfjällen. Utifrån grundläggande växtekologisk kunskap kan man anta att för att betesresursen så snabbt som möjligt skall kunna återhämta sig bör i dessa områden under en

period betestrycket vara lägre än vad fastställt högsta renantalet medför. Vi är samtidigt medvetna om att detta kan försätta de berörda samebyarna i en mycket besvärlig ekonomisk situation och vi vill därför inte nu ange hur renantalet skall förändras över tiden, bl.a. beroende på avsaknaden av uppdaterade renbetesinventeringar. Åtgärderna måste dessutom utformas efter de förhållanden som råder inom respektive samebys renskötselområde. Vi anser därför att ett åtgärdsprogram bör upprättas i samråd med berörd sameby där länsstyrelsen så finner nödvändigt. Programmet skall ange kort- och långsiktiga mål vad gäller betestillgång för olika områden, nödvändiga åtgärder för att nå dessa mål och en årlig uppföljning och utvärdering. Vi menar att ett sådant program skapar väsentligt större flexibilitet och därmed anpassning till verkliga förhållanden än schablonmässiga neddragningar där vi inte känner vare sig utgångsläge eller effekter. Vi ser också att ett mer lokalt anpassat program ger förutsättningar för att kombinera olika åtgärder och finna alternativa lösningar till enbart minskning av antalet renar, t.ex. exaktare betesstyrning. Vi kan inte bedöma vilka kostnader detta skulle medföra och vem som får kostnaderna. Vår utgångspunkt är dock att rennäringen själv har det största intresset av att betesresursen återhämtar sin bärkraft.

Möjligheterna att förbättra avkastningen utan att öka renantalet är viktigt för att förbättra rennäringsföretagens ekonomi. Vi har tagit del av information från försök som har bedrivits rörande individmärkning av ren. Härigenom skapas förutsättningar för att plocka bort djur med sämre avkastning vad gäller tillväxt och köttkvalitet vilket leder till att hjordstrukturen förbättras. Eftersom renskötseln är en mycket traditionsbunden näringsutövning anser vi inte att individmärkning skall vara ett krav utan i första hand stimuleras genom rådgivning.

I övrigt anser vi att RNL, efter de ändringar som infördes 1993, är tillräcklig för att åtgärda och förebygga skador på miljön och därför inte behöver revideras på denna punkt.

6.2.4 Stängsel m.m.

Vårt förslag

Behovet och dragningen av befintliga renstängsel bör ses över så att skadorna på miljön minimeras. Den norsk-svenska renbeteskonventionen bör omförhandlas i syfte att nå gränsdragningar som följer renens rörelsemönster. Länsstyrelsen i Jämtlands län bör vidta vissa åtgärder för att minska miljöeffekterna vid Mittåkläppen.

Motivet för vårt förslag

Problematiken med slitage är påtagligast utefter renstängsel. Renstängslen har naturligtvis en viktig funktion men måste bättre än idag avvägas mot skador som kan förutsägas i anslutning till dessa. Särskilt viktigt för att minimera

trampskadorna är att stängslen följer renens naturliga rörelsemönster i terrängen. Många stängsel är idag inte dragna med hänsyn till detta. Vi anser därför att länsstyrelsena - såväl rennärings- som miljöenheterna - får i uppdrag att i samverkan med samebyarna se över såväl behov som dragning av befintliga stängsel. Ett av de mer påtagliga exemplen på ur miljösynpunkt felaktigt draget stängsel är utefter riksgränsen mellan Sverige och Norge. För att minska miljöskadorna är det därför angeläget att Sverige begär omförhandling av Svensk-Norska renbeteskonventionen i syfte att få till stånd en ekologiskt anpassad stängseldragning.

Vi vill i detta sammanhang kommentera den i olika sammanhang uppmärksammade situationen vid Mittåkläppen, som vi har besökt under utredningstiden. Mittåkläppen är ett sedan årtionden mycket välkänt fjäll, inte minst beroende på den rika floran som i sin tur beror på kalkförande berggrund och det är också ett välkänt turistiskt mål i denna delen av Härjedalsfjällen. Inhägnaden av Mittåkläppen som gjordes på 1980-talet för rennäringens behov har naturligtvis ändrat områdets karaktär då flera tusen renar vistas här under några veckor varje sommar. Videsnåren har betats ned och våtmarkerna är starkt påverkade av trampet. I brantare sluttningar finns erosionsskador och tecken på begynnande skred. Vår bestämda uppfattning är att dessa effekter borde ha kunnat förutses då inhägnaden gjordes och att man då skulle ha vägt miljöpåverkan mot nytta för rennäringen. Vi anser inte att detta är kopplat till eventuellt för högt renantal. Det finns inte några möjligheter undvika effekter på mark och vegetation vid denna typ av anläggning, ett lägre renantal hade möjligen inneburit ett långsammare förändringsförlopp. Besökstrycket från turister kan säkert också vara en bidragande orsak till de omfattande trampeffekterna genom att renen störs i sin betesro. Vi anser inte att den anläggning som finns på Mittåkläppen skall flyttas till något annat ställe. Dels har vegetationen på Mittåkläppen nu genomgått förändringar som tar lång tid att återställa, dels skulle det innebära att problemen vad gäller miljöstörningarna flyttades, även om det naturligtvis är möjligt att finna ett ur floristisk och topografisk synpunkt mindre känsligt område. Däremot anser vi att vissa åtgärder bör vidtas i den befintliga anläggningen. Särskilt känsliga vegetationstyper, t.ex. kärren, bör inhägnas för att förhindra fortsatt degeneration. Området bör avlysas för turism under den period då renen befinner sig innanför stängslet för att minska renarnas rörlighet. Denna avlysning bör då inkludera själva anläggningen plus omgivande zon som är tillräckligt stor för att ge renen betesro. Vi anser att en sådan avlysning borde vara möjlig med tillämpade av 19 § NVL, eftersom regleringen av allemansrätten i detta fall sker för att skydda miljön.

6.2.5 Markanvändningsredovisningar

Vårt förslag
Utökade markanvändningsredovisningar för respektive sameby bör tas fram där förutom speciellt värdefulla respektive känsliga områden för renskötsel, natur- och kulturminnesvård läggs in liksom rennäringens olika nyttjande av mark, vatten och fasta anläggningar.

Motivet för vårt förslag
I flera län pågår arbete med att ta fram eller har färdigställts markanvändningsredovisningar för respektive sameby. I dessa redovisas känsliga områden för renskötseln, liksom rennäringens nyttjande av mark, vatten och fasta anläggningar under olika delar av renskötselåret. Redovisningarna används i första hand som underlag för diskussion och samråd med andra intressen: naturvård, skogsbruk etc. För att göra redovisningarna mer operativa för samebyns egen planering av renbetesdrift och hänsynstagande till andra intressen, men också för samråd som planering, bör redovisningarna kompletteras med information om speciellt värdefulla respektive känsliga områden för natur- och kulturminnesvård.

6.2.6 Prisstöd och ersättningar

Vårt förslag
Regeringen bör ge i uppdrag åt den centrala rennäringsmyndigheten, Naturvårdsverket och Sametinget att utreda hur en kombination av pris/miljöstöd och miljöersättningar/stöd kan utformas för miljöförbättrande åtgärder i renskötseln samt för att undvika negativ påverkan inom särskilt värdefulla områden.

Motivet för vårt förslag
Rennäringen har olika typer av stöd/bidrag och ersättningar. Riksdagens revisorer håller för närvarande på med en kartläggning och kommer att redovisa resultatet vid årsskiftet. Mot denna bakgrund har vi inte försökt göra någon egen kartläggning. Vi anser att det är viktigt att framförallt bidragen, t.ex. prisstöd, utformas med beaktande av miljönyttan. Behovet av miljöersättningar för att undvika negativ påverkan inom särskilt värdefulla områden, där kraven kan kan antas gå utöver av vad som inryms inom normal hänsyn, anser vi bör utredas närmare. Vi föreslår därför att regeringen uppdrar åt den centrala rennäringsmyndigheten, Sametinget och Naturvårdsverket att utreda hur en kombination av bidrag och ersättningar kan utformas för miljöförbättrande åtgärder inom renskötseln samt för att undvika negativ påverkan inom särskilt värdefulla områden. En av utgångspunkterna för denna utredning bör vara att utvärdera av prisstödssystemet som förändrades 1994 och att utifrån denna

utreda möjligheterna till att prisstödet blir ett ekonomiskt styrmedel för att undvika att det högsta renantalet överskrids.

6.2.7 Barmarkskörning i terräng

Vårt förslag
Barmarkskörning på kalfjället regleras med avseende på fordonstyp från och med år 2000. Vi föreslår att Naturvårdsverket i samråd med Vägverket ges i uppdrag att utforma föreskrifter om högsta marktryck för terrängfordon. Striktare regler införs vad gäller antal och användning av terrängfordon inom rennäringen.

Motivet för vårt förslag
Enligt TKL 1 § är körning i terräng med motordrivet fordon förbjuden på barmark om körningen sker för annat ändamål än jord- och skogsbruk. Enligt 2 § får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om undantag från förbudet i fråga om körning i bl.a. viss näringsutövning. Regeringen har i TKL 1 § bestämt att terrängfordon och motorfordon får användas på barmark för bevakning av renar samt drivning och samling av renar inför omedelbart förestående märkning, slakt eller förflyttning. Särskild försiktighet skall iakttas vid barmarkskörning på kalfjäll.

I mars 1984 redovisade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag där verket föreslog att rätten till barmarkskörning i rennäringen endast skulle få omfatta färd över barmarksfläckar. Undantag från förbudet borde enligt verket kunna ges om särskilda skäl föreligger och då i första hand för körning längs angivna stråk till särskilda mål. Motivet för förslaget var den då ökande trafiken med två- och trehjulingar och de skador som dessa orsakade på mark och vegetation. Föredragande statsråd anförde i skrivelse (skr. 1984/85:203) till Riksdagen att sådan körning som är nödvändig för renskötseln liksom hitills inte bör omfattas av det allmänna förbudet. Föredraganden ansåg att problemet kunde lösas inom ramen för nuvarande lagstiftning och att de skador som uppstår vid barmarkskörning beaktas vid utformning av föreskrifter och allmänna råd till TKL.

Naturvårdsverket föreslog 1987 att rätten till barmarkskörning begränsas till att avse annan mark än kalfjäll. Som skäl anförde verket utvecklingen av barmarkskörningen. Verket menade att detta stred mot de fastlagda syftena med terrängtrafiklagstiftningen där undantag gavs till rennäringen för att underlätta för den skoterkörning som sker under vårvintern, dvs. möjligheter till färd över kalmarksfläckar. Verket hänvisade till att varje näring skall ta hänsyn till naturvårdens intressen och att det är orimligt att den pågående förändringen inom rennäringen, vad gäller användning av motorfordon på barmark skall kunna få medföra sådana påtagliga olägenheter för naturvården. Förslaget tillstyrktes i allmänhet. Lantbruksstyrelsen, länsstyrelserna i Jämtlands och

Norrbottens län samt Svenska Samernas Riksförbund avstyrkte förslaget. Motivet för att avstyrka var i princip att rennäringen skall tillåtas använda modern teknik av såväl rationaliserings- som arbetsmiljöskäl. SSR ansåg därutöver att förslaget byggde på förmodanden och lösa antaganden vad gäller skadornas omfattning och utbredning.

NVL-utredningen tog i sitt betänkande (SOU 1990:38) endast upp renskötselns barmarkskörning i nationalparker. Utredningen fann då att det inte var möjligt att inskränka denna rätt med hjälp av NVL. Den dåvarande regeringen ansåg i miljöpropositionen (1990/91:90) att NVL skulle ändras så att det var möjligt att meddela föreskrifter, så att samma inskränkningar i renskötselrätten kunde göras för såväl nationalparker som för naturreservat för att tillgodose ändamålet med nationalparken. Samtidigt föreslogs en rätt till ersättning om föreskrifterna medför att utövandet av renskötseln väsentligt försvåras. Riksdagen godtog förslaget (bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338).

Barkmarkskörning ger nästan alltid upphov till påtagliga effekter på mark och vegetation var den än förekommer. Speciellt känslig är kalfjällsnaturen, vilket beror på den mycket slitagekänsliga vegetation, som får till följd att också körskadorna blir bestående under mycket lång tid. Naturvårdsverket har i rapport 3598 "Barmarkskörning i fjällen" redovisat de olägenheter från naturvårdssynpunkt som kan orsakas av barmarkskörning. Slitaget märks framförallt i myrmarker, på s.k. vindblottor och i branta sluttningar. Den mest omfattande körningen pågår, enligt rapporten, i den lågalpina regionen där de slitagekänsligaste vegetationstyperna har stor utbredning. Högre upp på kalfjället blir påverkan ofta av tillfällig och diffus karaktär genom att körningen där är mer spridd. Enstaka körningar kan dock lämna synliga spår som kvarstår under mycket lång tid. Med nuvarande körning inom rennäringen kommer mark- och vegetationsskadornas omfattning enligt Naturvårds-verkets bedömning successivt att byggas upp.

I den s.k. Samepropositionen (1992/93:32) övervägde den dåvarande jordbruksministern Naturvårdsverkets förslag om förbud mot barmarkskörning på kalfjället. Även om det ur allmän naturvårdssynpunkt skulle vara önskvärt att genomföra ett förbud ansåg föredraganden att rennäringen måste ha likartade villkor som andra näringar när det gäller möjligheter till rationalisering och förbättring av arbetsförhållandena. Föredraganden förslog därför att TKF 1 § preciserades till ovan angiven lydelse.

Vi har i vårt beredningsarbete vid ett flertal tillfällen haft anledning att diskutera barmarkskörningen inom renskötseln med såväl företrädare för samerna som lokala och regionala myndigheter och vi har också på plats tittat på områden där terrängfordon använts. Vi inser att barmarkskörning inom renskötseln har medfört betydande rationaliseringvinst. Vi har också fått många vittnesmål om att färd med motorcykel i terräng kan ge upphov till besvärliga yrkesskador. De försök med användning av häst som nu pågår inom olika samebyar uppfattar vi som ett tecken på detta. Vi har också förstått att

många renskötare själva upplever markskadorna som störande och att de därför söker andra tekniker. Vi har inget säkert underlag för att bedöma huruvida motorcykelanvändningen generellt ökar eller minskar men det kan inte uteslutas att det av ovanstående skäl finns ett vikande intresse. Däremot ser vi inte några tecken på minskad användning av fyrhjulingar för transporter av personer och material och för visst bevakningsarbete där terrängen så medger.

Vi delar de bedömningar som bl.a. Naturvårdsverket har gjort vad gäller barmarkskörning på grund av skador på mark och vegetation. Enligt vår uppfattning behövs det knappast några ingående studier för att fastställa ett sådant samband. Vi anser att det från vetenskaplig synvinkel vore mer anmärkningsvärt om körning med motorfordon på barmark inte gav upphov till några spår. Hur tydlig och bestående effekten blir beror på en kombination av underlag, frekvens och i viss mån typ av fordon. Det är uppenbart att våta till fuktiga marker är mycket känsliga. Problemet är dock att underlaget i fjällen är starkt skiftande och att det är nästan omöjligt att förflytta sig en längre sträcka utan att passera olika typer av mark- och vegetationstyper.

Nästa frågeställning rör hur omfattande denna påverkan är. Vi har av tidsskäl inte haft möjlighet att genomföra någon kartläggning av körskadornas omfattning men vi ser inte några skäl att ifrågasätta Naturvårdsverkets redovisning. Beroende på att körskadorna består över så pass lång tid innebär en fortsatt barmarkskörning en successiv ökning av skadorna, även om trafiken inte ökar. Enligt vår uppfattning kommer därför barmarkskörningen att medföra ett ständigt ökande hot mot fjällområdets natur- och miljövärden med betydande skador som vi inte anser vara förenliga med långsiktigt hållbar utveckling.

De regelsystem som finns idag kan enligt vår uppfattning inte förhindra en oönskad utveckling. Av skäl som ovan angivits är det svårt att vid barmarkskörning på kalfjället ta sådan hänsyn att skador inte uppstår. Det är för oss dessutom uppenbart när det gäller såväl barmarkskörning som snöskoteranvändning att överträdelser av gällande bestämmelser sker, även om det kan vara marginellt. Fjällområdets storlek gör kontrollen av efterlevanden mycket besvärlig för tillsynsmyndigheterna i båda fallen. Vi har dock erfarit att kontrollen av efterlevnaden är särskilt svår när det gäller barmarkskörning, eftersom denna är tillåten för bevakning av ren, något som i princip är omöjligt att motbevisa för tillsynsmyndigheterna. Det är dessutom ofrånkomligt att barmarkskörning ger upphov till väsentligt mer påtagliga direkta skador på mark och vegetation än snöskoterkörning.

Vi har tidigare betonat vikten av att rennäringen i högre grad än i dag accepteras som areell näring. Detta innebär bl.a. att den skall tillåtas rationaliseras genom användning av nya tekniker men att den också skall ta ett sektorsansvar för miljön. Utifrån detta anser vi det inte vara befogat att införa ett generellt förbud mot barmarkskörning nedanför kalfjället. Rationaliseringsmöjligheter och arbetsmiljöförhållanden väger här enligt vår

uppfattning tyngre än skador på mark och vegetation.

För kalfjället menar vi att de effekter som barmarkskörningen medför inte är förenliga med naturvårdens intressen, dvs. att undvika miljöstörningar väger tyngre än nyttan. Att helt förbjuda barmarkskörningen innebär samtidigt att helikopter blir det enda realistiska alternativet. Detta skulle försätta de små och medelstora rennäringsföretagen i en ekonomiskt besvärlig situation och kommer ytterligare att driva på utvecklingen mot ett fåtal stora företag. Som tidigare angivits finns det ett intresse av att utveckla nya, alternativa tekniker för att komma ifrån de problem som barmarkskörningen medför. Drivning med häst är ett exempel, terrängfordon med väsentligt lägre marktryck än dagens är en annan möjlighet. För att driva på denna utveckling och för att förhindra att körskadorna når en allt större omfattning föreslår vi därför att det från och med år 2000 endast skall vara tillåtet att använda fordon som uppfyller särskilda krav vad gäller marktryck vid barmarkskörning på kalfjället. Detta innebär att motorcyklar av den typ som i dag används inte längre skall vara tillåtna. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att i samråd med Vägverket utforma särskilda föreskrifter avseende krav för att minimera körskador.

Vi anser att det är angeläget att på ett väsentligt sätt minska omfattningen av terrängkörningen. Vi föreslår därför striktare regler vad gäller antalet terrängfordon och användningen av dessa. Utifrån lagens precisering när barmarkskörning får ske ser vi inte att det finns skäl för att 4, maximalt 5 fordon används samtidigt inom byn (beroende på renantalet). Vi föreslår därför att regler införs i TKF som innebär att registeringsnumret på de terrängfordon som byn disponerar för detta ändamål finns hos länsstyrelsen samt att anmälan av fordon och förare sker till länsstyrelsen varje gång de används och för vilket ändamål. Detta skulle innebära enklare övervakning av användningen, dvs. att det sker endast för tillåtet ändamål. Dessutom skulle körskadorna på miljön nedanför kalfjället minska.

7 Snöskoter, snöskotertrafik och buller

7.1 Underlagsmaterial

Våra överväganden och förslagen till åtgärder grundar sig i första hand på de av Miljödepartementet till Miljövårdsberedningen överlämnade skoterutredningar - Betänkandet "Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark; kartläggning och åtgärdsförslag" (SOU 1994:16) i fortsättningen kallad skoterutredningen, rapporten "Snöskotern i naturen" (Ds 1994:36) samt Rikspolisstyrelsens rapport 1993:5 "Projekt för översyn av skotertrafiken" - och till Miljödepartementet inkomna remissvar på dessa. Därutöver har beredningen tagit del av annat material som rör skotertrafik, bl.a. utredningen om åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m. "Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna" (SOU 1993:51) i fortsättningen kallad Bullerutredningen, rapporten "Hushållning med knappa naturresurser; exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen" (Ds 1995:15), samt rapporten "Motor i natur på fritid" (NMR TemaNord 1994:604). Dessutom har beredningen vid ett antal tillfällen genomfört lokala hearings samt centrala samrådsmöten där bl.a. skoterfrågorna behandlats.

7.2 Bestämmelser

7.2.1 Sverige

Begreppet snöskoter används inte i lagstiftningen utan ingår i vad som benämns terrängmotorfordon. Dessa delas in i terrängskotrar, dit snöskotrar räknas, och terrängvagnar. I fortsättningen används begreppet snöskoter.

Bestämmelser om körning med snöskoter som i första hand har till syfte att skydda allmänna intressen finns i följande lagar och förordningar:

Terrängkörningslagen (TKL 1975:1313) är en förbudslag som syftar till att skydda allmänna intressen mot skador på mark och vegetation och att minimera störningar på fauna, flora och friluftsliv. De förbud lagen stadgar är körning på snötäckt skogsmark med plant- eller ungskog, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på skogen. Vidare finns reglerat att det, inom de delar av fjällområdet som regeringen bestämmer, är förbjudet att köra i terräng med motordrivet fordon även på mark som det annars är tillåtet att köra snöskoter på (de s.k. förbudsområdena). TKL innehåller undantag för samhällsviktiga funktioner samt för verksamhet inom de areella näringarna.

Vidare finns det möjlighet för regeringen eller berörd länsstyrelse (enl. Terrängkörningsförordningen, TKF) att ytterliggare begränsa körning med snöskoter inom visst område om det från naturvårdssynpunkt eller annan allmän synpunkt medför olägenhet att skoterkörning förekommer. Det framgår uttryckligen i lagen att om regeringen eller länsstyrelse utfärdar ytterligare

förbud skall detta utformas så att det inte onödigtvis hindrar ortsbefolkningens behöriga färdsel eller hindrar yrkesutövning eller annat nyttigt ändamål.

Naturvårdsverket har i Allmänna Råd (91:8) utfärdat tillämpningsanvisningar till TKL.

TKF och Terrängtrafikkungörelsen (TTK) innehåller preciseringar av hur de skyddsintressen som terrängskörningslagen omfattar skall kunna tillgodoses, liksom hur undantag från de grundläggande bestämmelserna eller andra bestämmelser hanteras och av vem.

Naturvårdslagen (NVL 1964:822) innehåller bestämmelser om hur terrängtrafik med motordrivna fordon regleras i nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden. Enligt NVL kan vidare, till skydd för djurlivet, meddelas förbud mot att bl.a. färdas eller uppehålla sig inom visst område.

Enskilda intressen skyddas mot skador som orsakas av trafik med snöskoter genom bestämmelser i brottsbalken.

Det finns vidare särskilda regler för trafik med med vissa terrängmotorfordon i vägtrafikkungörelsen (1972:603), bestämmelse i körkortslagen (KKL 1977:477) om lägsta ålder (16 år) samt regler i allmänna ordningsstadgan (1956:617) om kommunens möjligheter att utifrån det allmännas utgångspunkt reglera trafik med snöskoter.

Enligt av Vägverket beslutad bullernorm (1985) är det tillåtna gränsvärdet för ljudtrycksnivån vid förbifart under acceleration 85 dBA på 7.5 m avstånd.

Enligt jaktförordningen får skjutvapen inte medföras vid färd med motordrivet fordon i terräng. Enligt jaktlagen får jakt med skjutvapen inte ske från motordrivna fortskaffningsmedel.

Allmänhetens bruk av snöskoter brukar ofta ske med referens till allemansrätten. I NVL 1 § nämns allemansrätten: "Naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Den är tillgänglig för alla enligt allemansrätten". Trots detta är allemansrätten inte lagfäst utan en sedvanerätt som ger den enskilde möjlighet att vistas och färdas i naturen oberoende av vem som äger mark- och vatten.

När det gäller snöskotertrafik med stöd av allemansrätten har detta belysts i fler utredningar. I utredningen "Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna om" behandlas detta utifrån en promemoria av justitierådet Bertil Bengtsson. I denna konstateras att allemansrätten inte ger någon allmän rätt till motoriserad färdsel i naturen och kan överhuvudtaget inte mot markägarens vilja åberopas till stöd för trafik. 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.

7.2.2 Andra länder

Skillnaden mellan å ena sidan norska och finska bestämmelser om snöskoterkörning i terräng och å andra sidan de svenska, är att grannländerna utgår från ett generellt förbud medan de svenska bestämmelserna anger vad som är förbjuden körning.

Norge

Norge skiljer på nyttokörning med snöskoter och sådan körning som inte är nödvändig. Snöskoterkörning tillåts då den sker i direkt samband med vissa näringars och myndigheters behov. Övrig körning är i princip förbjuden och stor restriktivitet ska iakttas vad gäller undantag. Två undantag med generell giltighet tillämpas dock: Terrängskoter får framföras på vissa leder till fiskevatten och därutöver tillåts körning efter leder i norra Troms fylke och Finnmarks fylke i norra Norge.

Trots Norges mycket restriktiva lagstiftning för körning med snöskoter har skoterantalet ökat i en omfattning som lagstiftaren inte förutsåg. I slutet av 1975 fanns det cirka 6 000 snöskotrar i Norge mot nu cirka 40 000. För att skärpa den förbudslagsstiftning som har funnits sedan 1977 i syfte att förhindra tillväxt av antalet snöskotrar, infördes 1988 (med vissa ändringar 1990) en särskild nationell föreskrift om reglering av motortrafik i terräng och på isbelagda vattendrag och sjöar. De nya bestämmelserna anses nödvändiga eftersom man annars på sikt skulle riskera den restriktivitet, vilken trots allt hittills har upprätthållits, men som inte skulle vara möjlig i framtiden. Problemen ökade när antalet snöskotrar steg och enligt Direktoratet for naturforvaltning ansågs det i slutet av åttiotalet vara hög tid att hindra denna negativa utveckling.

Nya bestämmelser infördes för att få strängare och enhetligare praxis ute i kommunerna då det gäller undantag från förbudet mot snöskoterkörning. Avsikten var att värna om miljön och allmänhetens trivsel i naturen utan att myndigheter och näringsidkare hindras i nödvändig körning. Bestämmelserna ger klart besked om vilken körning som kan godtas. Tillstånd krävs inte för följande yrkesgrupper och verksamheter då snöskoter används i arbetet:

- Myndighetsföreträdare
- Jordbrukare
- Skogsbrukare
- Samer i rennäringen
- Frakt av större jaktbyten
- Preparering av skidspår

Om kommunen föreslår en led till fiskevatten kan fylkesmannen genom en särskild regel besluta om anläggningen under förutsättning att Direktoratet for naturforvaltning ger sitt tillstånd ur miljöskyddssynpunkt. Tillstånd kan också ges för nödvändiga transporter till fjällstugor. Föreskrifterna ger utrymme för

tillstånd till den fasta lokalbefolkningen att inrätta taxirörelser med snöskoter. Därigenom begränsas möjligheterna för privatkörning till egna hytter, eftersom detta tillåts bara om kollektivtransport inte är möjlig.

I de två nordligaste fylkena tillämpas särskilda, mindre stränga bestämmelser som omfattar hela Finnmarks fylke och de norra delarna av Troms fylke. De gör det möjligt att anlägga snöskoterleder som tillåter annan körning än nyttokörning.

Finland

Till skillnad från Sverige och Norge har Finland inga krav på registrering av snöskotrar. Det är därför svårt att få fram en tämligen exakt siffra på hur många snöskotrar som finns i trafik, men antalet snöskotrar uppskattas till 80 000.

För att få köra snöskoter på annans mark krävs markägarens tillstånd. Högsta tillåtna hastighet är 60 km/tim i terräng (vilket inte är straffsanktionerat), medan det är fri fart på sjön. På allmän väg gäller hastighetsbegräsningen 40 km/tim för snöskotrar.

Det finns inte några krav på förarbehörighet, förutom vid passage eller körning utefter allmän väg, då traktorkörkort krävs. Skyddshjälm måste användas av såväl förare som medpassagerare, vilket inte är krav då snöskotern används vid skogsbruk eller renskötsel. Lägsta ålder för att få köra snöskoter i terräng är tolv år. Ägaransvar gäller om föraren är yngre än tolv år.

I Lapplands län har skoterleder längs kraftledningar och gamla skogsvägar anlagts till en sammanlagd sträcka av 4 400 km. Utbyggnad av leder till cirka 7 000 km planeras.

En proposition har lämnats till den finska riksdagen med förslag till ny terrängtrafiklag. Det viktigaste syftet med lagen är att förebygga de men och olägenheter som uppkommer när motordrivna fordon framförs i terräng och längs snöskoterlederna, men också att förbättra trafiksäkerheten. Isbelagda vattenområden likställs med markområden på så sätt att länsstyrelsen får möjlighet att förbjuda eller begränsa trafik med motordrivna fordom på isbelagda vattenområden. Tillståndsplikt ska gälla för anordnande av tävlingar och övningar, brytande mot hastighetsbegränsningar. Polisen har uttrycklig rätt att avbryta tävling eller övning, där anordnarna inte har det lagstadgade tillstånd som krävs. Den undre åldersgränsen för straffrättsligt ansvar i terrängtrafik blir 15 år.

Kanada

Varje kanadensisk provins har egen lagstiftning för användning av snöskotrar. Därigenom kan lagstiftning för begränsning av snöskotertrafiken antas i speciella områden som nationalparker, vildmark och naturvårdsområden.

Snöskotertrafiken anses inte vara något problem på nationell nivå. Däremot anses det finnas problem i vissa regioner där snöskotrar tillåts under förhållanden som skulle vara olagliga i tätbefolkade regioner. Åldersgräns för

skoterförare varierar från provins till provins, men för att köra utan övervakning måste föraren vanligtvis vara över 13 år. Vid lägre ålder måste vuxen person medfölja.

Det är inte tillåtet att köra skoter på privat mark, om inte markägaren har givit tillstånd. Ett försökssystem provas med skyltade snöskoterleder som gör det möjligt att resa mellan olika regioner utan att göra intrång på privat egendom eller skyddsområden.

Skotertrafiken inom EG

Det är främst i Italien och Frankrike som snöskotertrafik förekommer. I Italien upplevs snöskotertrafiken inte som något större problem, enligt information som Rikspolisstyrelsens har fått via italienska transportministeriet. Snöskotrarna används i huvudsak för persontransporter vid olyckshändelser. I vissa kommuner krävs tillstånd för trafik med snöskoter.

I Frankrike finns generellt förbud för fritidskörning med snöskoter i fri terräng. Endast särskilt angivna vägar får trafikeras med snöskoter. Inga bestämmelser om hastighet finns och det krävs inte körkort. Franska inrikesministeriet bedömer att snöskotertrafik utgör en säkerhetsrisk för dem som åker skidor eller i övrigt vistas i alpområdet.

7.3 Skoterns negativa och positiva sidor

7.3.1 Störningar

I dag finns ca 190 000 snöskotrar registrerade i Sverige varav ca 16 500 är registrerade för yrkestrafik. Störningar från snöskotrar består främst av buller och utsläpp av luftföroreningar. Den första mer systematiska genomgången från 1975 "Motortrafik i terräng" (SNV PM 621) framhöll buller som den största miljöeffekten av snöskotertrafik. När denna utredning gjordes fanns ca 28 500 registrerade fordon varav yrkestrafiken svarade för ca 30 procent. Bullerproblematiken var då i första hand relaterad till störning av människan i eller nära bebyggelse samt av djurlivet i fjällmiljön. Utredningen "Naturupplevelse utan buller - en kvalitet att värna" konstaterade 20 år senare, då skoterantalet var ca 170 000, att den ökade motoriseringen av friluftslivet har medfört bullerproblem i allt fler områden i fjällen. Problemen har främst ökat i relation till annat icke motoriserat friluftsliv. Snöskotern gör det möjligt att ta sig till svårtillgänglia områden och orsakar bullerstörningar i förut tysta områden. Störningarna är störst i turistorternas närområden men också i anslutnig till attraktiva utflyktsmål och skoterleder.

Hur buller uppfattas är i allra högsta grad något relativt. Den som färdas på skoter uppfattar rimligen störningen som mindre negativ än den skidåkare som passeras. Kraven på en låg bullernivå är sannolikt högre i fjällmiljön än i en tätort och även ett enstaka fordon kan uppfattas som störning.

Vår slutsats är att bullerproblemen kvarstår och har blivit större i takt med att antalet skotrar har ökat. Utvecklingen av skoteråkandet har effekter på andra kategorier av friluftsliv som kan uppleva bullerstörningarna som betydande. Detta skapar intressekonflikter eftersom såväl turåkning på skidor som snöskoterkörning är utrymmeskrävande och ofta gör anspråk på samma områden under samma tid.

Vägverket har, efter ett förslag från utredningen "Naturupplevelser utan buller - en kvalitet att värna" SOU 1993:51, fått i uppdrag att utreda buller från snöskotrar och andra terrängskotrar och lämna förslag till en skärpt bullernorm. Deras förslag innebär att gränsvärdet sänks i två steg till 80 dB. Från 1998 sänks det till 82 dB och från år 2000 till 80 dB mätt på 7,5 m avstånd vid acceleration. ("Terrängskotrar - förslag till bullernorm" SP rapport 1995:35). Förslaget ska nu remissbehandlas.

Inom ramen för Vägverkets uppdrag låg också att undersöka möjligheterna för gemensamma regler för de nordiska länderna. Finland har från 1 juli 1995 beslutat att införa bullerkrav på snöskotrar. Man kommer att använda den amerikanska SAE-mätmetoden med gränsvärdet 78 dB(A). Undersökningar visar att det är en skillnad på ca 7 dB(A) mellan den mätmetod Vägverket föreslår och den amerikanska. Vägverkets arbete utgör underlag för miljöklassutredningens förslag till miljöklasser för snöskotrar. Förslaget som Vägverket har lagt fram kan enligt vår uppfattning lösa en del av problemen, framförallt i anslutning till bebyggelse, men räcker inte för att lösa intressekonflikterna i fjällen.

Utsläpp från skotrar

Utsläppen från snöskotrar består främst av koloxid, koldioxid, kolväten och partiklar. Naturvårdsverket beräknade de totala utsläppen från snöskotrar 1988. Beräkningen baseras på 120 000 skotrar i friluftstrafik och 10 000 i yrkestrafik. Snöskotrarna släppte ut 7 200 ton kolväten och 9 600 ton kolmonoxid. I fjällänen Jämtland, Västerbotten och Norrbotten stod snöskotrarna för 30 % av de totala kolväteutsläppen det året. Utsläppen av kolväten från snöskotrar har i dag sannolikt ökat i förhållande till vägtrafiken, på grund av att kolväteutsläppen från vägtrafiken har minskat efter införandet av katalysatorer. Yrkestrafiken (10 000 fordon) står för hälften av utsläppen på grund av den höga drifttiden. Detta betyder att om de skotrar som körs i yrkestrafik byts ut mot skotrar med högre miljöprestanda, t.ex. fyrtaktare, så skulle det ge stora effekter på utsläppsnivåerna.

De lokala effekterna av skoteravgaser kan vara betydande. Mätningar som gjordes av Institutet för Vatten och luftvårdsforskning (IVL) i Krokoms kommun i samband med skoterträffen "Skoterns julafton 1995", visar på halter av kolväten och kväveoxider som vida överskrider hårt belastade gaturum. Skoterträffar av denna storlek är inte så vanliga, men mätningar som IVL gjorde i en korsning mellan ett skidspår och ett skoterspår i Järpen (1995) i Åre

kommun, visar att kolväteutsläppen tydligt påverkar luftkvaliteten, trots att relativt få skotrar passerade det aktuella mätstället (ca 10 per dygn). Exempel på andra tillfällen som kan innebära exponering för höga halter av kolväten och kolmonoxid är vid färd i pulka som kopplas efter skoter, vilket är mycket vanligt. Mätningar av föroreningshalterna i pulkan borde genomföras.

Utsläppen från snöskotrar utgör ett stort bidrag till de samlade utsläppen av luftföreningar i fjällänen, där alla utsläppsbegränsande åtgärder är nödvändiga. Hälsoeffekterna av utsläppen från skotrar har inte studerats tillräckligt men de undersökningar som har genomförts tyder på att hälsoriskerna har underskattats. Vi anser det nödvändigt att utsläppen från skotrar minskas.

Störningar för rennäringen

Skotertrafiken kan störa rennäringen särskilt under våren då renen är känslig i samband med förflyttning och kalvning. Vi har uppfattat att detta problem accentueras allt längre norrut, vilket är naturligt med tanke på att snöperioden normalt sträcker sig längre fram under året. Det är uppenbart att störningen för rennäringen inte bara åstadkoms då skotern passerar (buller etc.) utan också genom de spår som trafiken åstadkommer och som splittrar renhjorden. Renen avviker i terrängen, vilket i sin tur skapar ett väsentligt merarbete för renskötseln. För att minska störningen under kalvningstiden kan länsstyrelsen meddela förbud mot skotertrafik i kalvningslanden.

Störningar för mark, vegetation och djurliv

Det finns olika uppfattningar om snöskotrarnas störande effekt för djurlvet. Någon enstaka snöskoter stör kanske bara under speciella omständigheter, men på många håll har snöskotertrafiken numera en sådan omfattning att risken för störningar på djurlivet är påtaglig. Troligen anpassar sig djurlivet i ett visst område lättare till ledbunden snöskotertrafik, under förutsättning att den enskilda snöskoteråkaren inte stannar och lämnar skotern. Det förekommer också - trots att det inte är tillåtet - att skoteråkare följer spår av djur för att se hur det rört sig eller om ett djur är inom synhåll, kör närmare för att se bättre. Djur som lever i extrema klimat behöver under vissa tider all sin energi för att överleva - och inte till att fly undan människor.

Dokumentationen om störningarna på djurlivet är dock svag. I första hand behandlas bullerproblem. I PM 621 från 1975 finns en systematisk studie över olika fågelarters flyktavstånd från en skoter. Det kortaste avståndet, upp till 100 meter, konstaterades för ripor medan jaktfalk hade det längsta - 400 m. I denna studie framhålls också risken att upprepade bullerstörningar kan tvinga vissa arter av rovdjur att flytta till andra, mindre bullerstörda områden men som ur ekologisk synpunkt kan vara sämre. I Rapporten Snöskotern i Naturen konstateras att påverkan på djurlivet är komplext. Enstaka störningar kan ha större effekt än mer kontinuerliga, dvs. vissa djurarter vänjer sig vid bullret. I rapporten konstateras dock att sammantaget har snöskotertrafiken sådan

omfattning att risken för störningar är påtaglig.

Påverkan på mark och vegetation är avhängig det aktuella snödjupet kombinerat med om marken är tjälad eller inte. Terrängkörningslagen tillåter inte trafik då snödjupet är så tunt att drivbandet kommer i kontakt med marken, dvs. då mark och vegetation skadas. Skoterlederna bör ha en dragning i terrängen som garanterar att snödjupet under säsongen är tillräckligt. Det förekommer att den fria skotertrafiken, inklusive nyttotrafiken kan komma i nära kontakt med marken i anslutning till kalblåsta områden i fjälltrakterna. Packningen av snön under skoterleden kan tänkas ge upphov till åtminstone effekter på vegetationen genom senare avsmältning. Körning på snötäckta otjälade myrar kan ge påtagliga effekter. I SNV PM621 finns en systematisk studie av effekter på vegetation av olika typer av terrängkörning.

Körning på skogsföryngringar och på jordbruksmark kan ge betydande effekter. I Skoterutredningen redovisas dessa ingående.

Rapporten Snöskotern i naturen pekar på de allvarligaste indirekta effekterna av snöskotertrafiken såsom nedskräpning, avverkning av torrträd och annan skog samt illegal jakt. Några systematiska studier som kvantifierar omfattningen av detta finns inte, men att det förekommer i tillräcklig omfattning för att uppmärksammas är helt klart. Enligt vår uppfattning intar i detta sammanhang den illegala jakten en särställning, eftersom den är en överlagd olaglig handling. Såväl nedskräpning som avverkning för att få brännved är problem som dessvärre ofta följer människors vistelse i naturen beroende på avsaknad av kunskap och medvetenhet. Ett problem i detta sammanhang är att skotern ger möjlighet att med större last, dvs. med motorsågar och mer varor som ger upphov till avfall, tränga längre in i opåverkade områden.

7.3.2 Skoterns positiva värden

Snöskotern har många positiva värden för stora grupper i samhället som ofta negligeras då olika typer av begränsningar diskuteras.Den utgör ett viktigt transportmedel i väglöst land och har haft stor betydelse för nyttotrafiken inom olika näringar som turism, för myndigheternas tillsyn, för fjällräddning etc.. För många som av olika skäl inte kan ta sig fram på skidor, gamla, handikappade etc. har skotern inneburit den enda möjligheten att komma ut och uppleva naturen. Skotern har också medfört att småbarnsfamiljer har större möjligheter att tillsammans komma ut i fjällvärlden. Skotern underlättar också fritidsaktiviteter som fiske, något som är av stor betydelse i fjäll- och skogslandet. Skoteråkning är alltså en viktig fritidssysselsättning som ger glädje och rekreation för många. Den är särskilt betydelsefullt för befolkningen i fjällkommunerna där möjligheterna till skoteråkningen intar en särställning. Dessutom utgör uthyrning av skotrar ett inslag i turismnäringen som man vill värna om lokalt. Också de positiva aspekterna på utnyttjandet av skotern är något som noga måste beaktas vid avvägningen mellan olika intressen.

7.3.3 Skoterkörning i fjällen

Användningen av snöskoter för fritid utvecklas successivt. Fritidsbruket av snöskoter var från början ersättning för skidor vid utflykter och fiske, medan det numera ofta gäller långfärdsturer under flera dagar eller "höghastighetssafari" där det gäller att köra så fort och så långt som möjligt. För att tänja gränserna körs i loopar så högt som möjligt upp på fjällsluttningarna. Tävlingar som dragracing, skoterrallyn och långlopp förekommer. Vissa former kan ha sitt berättigande på rätt plats, vilket enligt vår mening inte alltid är i fjällen.

Vi anser att skotertrafik i fjällen i första hand ska vara förbehållet målinriktad dagsturstrafik till utflyktsmål för naturupplevelser, fiske, mm. Sådan trafik kräver inga höga hastigheter eller särskilt kraftiga maskiner. Skotertrafiken bör snarare utgå från terminalpunkter intill väg än nyttja långa transportsträckor över fjället. Skotertävlingar eller höghastighetsåkning bör inte förekomma i fjällen.

Vi ser heller ingen anledning att skapa nya behov av skoterkörning genom att knyta samman skoterleder till långfärdsleder. Särskilt angeläget är att områden som skyddas enligt NVL: naturvårdsområden, naturreservat och nationalparker, samt enligt TKL: skoterregleringsområden, inte ingår i övergripande ledsystem som genomfartsområden.

7.4 Överväganden och förslag

7.4.1 Inledning

Det regelverk vi har rörande skotrar och skotertrafik inte är anpassat till omfattningen av dagens skotertrafik utan är mer anpassat till de förhållanden som rådde i slutet av 70-talet. Det är framförallt den sk. nöjestrafiken som har expanderat, vilket naturligtvis återspeglar den positiva betydelsen av skoteranvändningen för många människor. Samtidigt har utvecklingen medfört olika störningar och andra negativa effekter - som på en del platser är allvarliga - för olika näringar, miljön och det icke motoriserade friluftslivet. Det dåligt anpassade regelverket har dessutom medfört att regelöverträdelserna betydliga.

Skoterintressena har under senare år själva arbetat med att försöka komma till rätta med problemen. Ett betydande frivilligarbete har lagts ned av skoterklubbarna i form av leddragning, information till medlemmar samt utbildningsinsatser för frivilligt förarbevis. Detta har givit positiva resultat. Det är vår uppfattning att konflikterna är mindre i de södra fjälltrakterna, där skoterklubbarna har varit aktiva en längre tid, än längre norrut. Det är alltså angeläget att frivilligsatserna uppmuntras.

Våra överväganden och förslag till åtgärder rör tre områden där vi anser att skärpta krav bör ställas; skoterföraren, skotern samt var och hur skotern får framföras.

7.4.2 Körkort

Vårt förslag
För att få köra terrängskoter skall krävas traktorkörkort eller körkort. För att få köra snöskoter skall dessutom krävas särskild licens för skoterförare. Utbildning och examination för förarlicens får genomföras efter auktorisation av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd med bl.a. skoterorganisationerna ta fram föreskrifter och kursplaner för skoterlicensen.

Rikspolisstyrelsens förslag
Rikspolisstyrelsen (RPS) har i en rapport (RPS 1993:5) föreslagit att en form av obligatoriskt förarbevis för skoter införs. Motivet för detta var i huvudsak att försöka bryta olycksfallsutvecklingen genom att öka kunskapsnivån hos förarna. Efter att ha tagit del av remissynpunkterna föreslog RPS att lägst traktorkörkort bör krävas för att få framföra terrängskoter. För att ytterligare höja skoterförarnas kunskapsnivå vad gäller körning i terräng måste skoterklubbarnas frivilliga utbildningsaktiviteter stödjas på ett bättre sätt.

RPS:s förslag har fått stöd av skoterutredningen (SOU: 1994:16) som menar att obligatorisk förarutbildning ger tillfredsställande kunskaper om gällande regler hos snöskoterförarna men också om terrängens olika förutsättningar för körning. Utredningen Snöskoter i Naturen (Ds 1994:36) föreslog att det i TKL införs krav på särskild licens som erhålls efter genomgången obligatorisk utbildning och tillhörande kunskapskontroll. Förslagen har remissbehandlats.

Motiven för vårt förslag
Miljövårdsberedningen anser att samhällets krav på skoterföraren måste anpassas till faktiska förhållanden för att bryta en icke önskad utveckling när det gäller regelöverträdelser. Detta innebär att kraven på en skoterförare bör skärpas utöver vad som gäller i dag (16 år eller äldre). Vår uppfattning är att en sådan skärpning skulle ge en tydlig signal från samhället att snöskoterkörning är något som kräver såväl ansvar som kunskap. Dessutom blir sanktionsmöjligheter vid regelöverträdelse tydligare genom att KKL regler om bl.a. återkallelse, varning mm. kan tillämpas. Vi har övervägt 3 olika alternativ:

1. Skoterkörkort, dvs. en egen körkortsklass införs. Motivet för detta skulle vara att utbildning i gällande regler, hänsynstagande och säkerhet får en obligatorisk koppling till körkortet.
2. Krav på lägst traktorkörkort

3. Krav på lägst traktorkörkort i kombination med "skoterlicens" som är en utbildning som ges av skoterklubbarna.

Vi har tillkallat en särskild expert, kammarrättsassessor Ulf Rehnlund, att utreda dessa alternativ (bilaga 5).

Beträffande alternativ 1 är olikheterna mellan att köra i terräng och på väg inte tillräckligt stora för att motivera särskild förarbehörighet för snöskotrar och andra terrängskotrar i KKL. Sedan lagens tillkomst har behovet av behörighetskrav på förare av andra fordon än personbil, buss, MC och lastbil, lösts inom ramen för gällande förarbehörigheter. Så är t.ex. den som har B-körkort behörig att köra terrängvagn liksom vissa tyngre motorredskap. Kraven på förare av sådana fordon borde vara större än de som ställs på förare av snöskoter, men de kräver ändå ingen egen körkortsklass. Utifrån KKL kompetenskrav är det omotiverat att särskilja just terrängskotrar och införa en särskild förarbehörighet för detta fordonsslag. Problemen med terrängkörningen löses inte heller genom att införa särskild förarbehörighet, utan främst till reglering och övervakning av terrängkörning.

Vi föreslår därför att KKL ändras till lydelsen att terrängskoter får föras endast av den som har körkort eller traktorkörkort. Detta kräver vissa justeringar av befintliga 3 § KKL samt i 3 § i lagen om straff för vissa trafikbrott (TBL), för att bestämmelserna om olovlig körning ska bli tillämpliga vid brott mot den nya behörighetsregeln.

Vi inser svårigheterna att kräva tilläggsutbildning för skotrar i KKL. Men det är vår uppfattning att snöskoterkörning ställer påtagliga krav på särskilda kunskaper för att öka säkerheten och minska de problem som beror på okunnighet. Bland annat ställer de nya regler som vi föreslår om skoterförbud på jordbruksmark och viss skogsmark krav på ökade kunskaper hos förarna. Det gäller t.ex. att kunna bedöma vad som är jordbruksmark, vad som är skog under föryngring nu när nya föryngringsmetoder används i skogsbruket. Det är rimligt att samhället både får en garanti och tar ansvar för att alla som kör skoter vet vad som gäller i TKL och har utbildning i miljöhänsyn mm. Frågan är snarare var och hur detta ska säkerställas än om det behövs.

Vårt förslag är att krav på snöskoterlicens skrivs in i terrängkungörelsen som en egen bestämmelse på motsvarande sätt som jägarexamen rättsligt regleras i 5a § vapenkungörelsen: "För tillstånd till innehav av jaktvapen krävs att sökanden avlagt prov som visar att han har grundläggande kännedom om jakt och viltvård..." Därmed är kravet direkt knutet till den lagstiftning som behandlar terrängkörning i övrigt. Vi anser att kravet på licens inte ska behöva gälla deltagare i organiserade skoterfärder ("skotersafaris"), men att alla sådana förare måste ha körkort. Däremot måste färdledaren, som ansvarar för att deltagarna följer de hänsynsregler som gäller, ha snöskoterlicens. Detta bör framgå i författningstexten.

Vi föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att i samråd med SNOFED och

berörda aktörer i övrigt ta fram kursplaner, föreskrifter och allmänna råd för obligatoriskt förarbevis med jägarexamen som förebild. Utbildning och examination föreslås skötas av skoterorganisationer, bildningsförbund och andra sammanslutningar som befinns lämpliga efter auktorisation av Naturvårdsverket.

7.4.3 Miljökrav på skotern

Vårt förslag

Förslaget från miljöklassutredningen (Miljöklassning av snöskotrar, SOU 1995:97) bör snarast införas. Förslaget innebär ett system med tre miljöklasser för nya snöskotrar som successivt skärps. Miljöklass 3 motsvarar dagens bullerkrav. Avgas- och bullerkrav skall börja tillämpas från år 1999 med nästa skärpning år 2002. En försäljningsskatt på 8 000 kronor införs 1 juli 1996 för att redan nu ta tillvara möjliga miljövinster. Skotrar som då klarar kraven för miljöklass 2 och 1 är befriade från skatten. Från 1999 motsvarar miljöklass 2 obligatoriska krav och år 2002 blir miljöklass 1 obligatorisk. Vid denna tidpunkt skall krav finnas definierade för en ny miljöklass 1.

Motivet för vårt förslag

I Sverige säljs årligen ca 6000 skotrar, i världen ca 200 000. Det finns idag ingen svensk tillverkning av snöskotrar. De största marknaderna för snöskotrar är USA och Kanada. Inte i något av dessa länder verkar miljökrav vara på väg. Gemensamma krav på bullernivåer liksom att införa en ny gemensam mätmetod inom Norden har diskuterats i samband med Vägverkets utredning om förslag till bullernorm. Myndigheterna i Finland och Norge ser positivt på gemensamma bullerkrav.

Inga utsläppskrav har ställts på snöskotrar varför motorutvecklingen har varit helt inriktad på prestanda. De högeffektiva tvåtaktsmotorerna är ofta mycket kraftfulla i förhållande till fordonets låga vikt. Utsläppstester gjorda av Motortestcenter (1994) visar att den nyaste och motorstarkaste maskinen i testet hade de största utsläppen. Under de värsta driftsförhållandena passerade mer än hälften av bränslet motorn oförbränt.

Idag finns ingen tillverkare som gör snöskotrar med fyrtaktsmotorer, vilka är tystare och har effektivare förbränning jämfört med tvåtaktsmotorer. Det finns dock en svensk återförsäljare som har byggt om ett antal skotrar genom att byta ut tvåtaktsmotorn mot en fyrtakts flygplansmotor. Bullernivån från den ombyggda skotern är 81 dB jämfört med orginalskoterns 87 dB. På båtmotorsidan har utvecklingen däremot gått snabbare mot mer miljöanpassade fyrtaktsmotorer. Kriterier för miljömärkning av båtmotorer har fastställts för den nordiska miljömärkningen Svanen och ett par märken har kunnat Svanmärka sina fyrtaktsmotorer. En liknande utveckling bör kunna ske på snöskotersidan.

För att driva på utvecklingen av mer miljövänlig teknik har regeringen gett "Utredningen om vidareutveckling av systemet med miljöklassning av bilar m.m." (M1993:08) (Miljöklassutredningen) ett tilläggsdirektiv (M1994:101) med uppdrag att ta fram förslag på miljöklassning av snöskotrar. Indelningen i miljöklasser ska göras med avseende på buller och avgaser.

Miljöklassutredningens förslag baseras på Luleå Tekniska Högskolas (LTH) utredning om avgasnorm för snöskotrar (Forskningsrapport TULEA 1995:26) samt Vägverkets förslag om nya gränsvärden för buller. Utredningen föreslår dock att bullernivåerna bestäms SAE-mätmetoden istället. Avgaskravet omfattar kolmonoxid, kolväten, kväveoxider och partiklar och gäller nya snöskotrar. Dagens bullerkrav motsvarar miljöklass 3. Både LTHs och Vägverkets utredningar har bedömt att en skärpning av kraven bör införas i två steg. Miljöklassutredningen ser 1999 som lämplig tidpunkt att införa miljöklass 2 eftersom tillverkarna behöver tid på sig att anpassa sin produktion till de skärpta bestämmelserna. Miljöklass 1 bör införas år 2002. En försäljningsskatt på 8 000 kronor ska införas på skotrar från 1 juli 1996 enligt förslaget. De skotrar som redan då uppfyller kraven för miljöklass 2 och 1 befrias från skatt. Miljöklassystemet genomförs fullt ut och fr. o. m. 1999 års modeller blir miljöklass 2 obligatoriska krav. Då ska endast skotrar i miljöklass 2 och 1 finnas tillgängliga på den svenska marknaden. År 2002 blir kraven för miljöklass 1 obligatoriska krav. Vid denna tidpunkt skall krav finnas definierade för en ny miljöklass 1. Utredningens betänkande "Miljöklassning av snöskotrar" SOU 1995:97 beskriver förslaget.

Vår bedömning är att det är nödvändigt att övergå till skotrar med högre miljöprestanda för att minska problemen med buller och utsläpp av föroreningar i fjällmiljön. Därför bör förslaget från miljöklassutredningen snarast införas.

7.4.4 Hastighet

Vårt förslag

En generell hastighetsbegränsning på 50 km/tim för snöskotrar bör införas och regleras i terrängtrafikförordningen.

Rikspolisstyrelsens förslag

RPS:s har föreslagit att en generell hastighetsbegränsning om 70 km/tim bör införas av främst säkerhetsskäl. Förslaget har remissbehandlats. Flera remissinstanser föreslår en hastighetsbegränsning bl.a. av miljö- och säkerhetsskäl.

Motivet för vårt förslag
Redan 1975 föreslogs i rapporten Motortrafik i terräng generell hastighetsbegränsning, framförallt för att minska buller. Den tekniska utvecklingen av skotrarna har medfört att de under gynnsamma betingelser när det gäller underlag kan nå betydande hastighet, långt över 100 km/tim.

Tidigare fanns en frivillig överenskommelse mellan Kommunikationsdepartementet och Svenska Snöskoterlevereantörernas Branschorganisation (SNÖFO), om att begränsa snöskotrarnas effekt genom att inte importera starkare maskiner än 50 hk. Detta hade återhållande verkan också på hastigheten. Även den psykologiska effekten av reklam som betonade utflykter och famljeanvändning i stället för kraft och fart, påverkade körstil och hastighet. Överenskommelsen skrevs 1981 men frångicks definitivt 1992, då allt fler starka maskiner importerades. Dagens marknadsföring betonar åter effekt och "muskelmaskiner".

Vi anser att det av miljöskäl - inklusive omtanke om övrigt friluftsliv - är befogat att införa generell hastighetsgräns och det gäller i synnerhet när ingen frivillig effektbegränsning finns. Såväl buller som utsläpp av föroreningar har samband med hastigheten och de säkerhetsmässiga aspekterna gäller såväl föraren som annan friluftsverksamhet. Vi har övervägt olika alternativ och anser att 50 km/tim är en rimlig hastighet. Bestämmelser om hastighetsbegränsningen bör införas i TKK. Därutöver har kommunen möjlighet att införa lokala regler om lägre hastighet i tätbebyggt område och länsstyrelsen inom förbudsområden och områden enligt NVL.

7.4.5 Medel för anläggning av skoterleder m.m.

Vårt förslag
För att anlägga och underhålla leder och andra anläggningar för skotertrafik införs ett 50-procentigt statsbidrag som fördelas länsvis av Naturvårdsverket efter ansökan från länsstyrelsen.

Skoterutredningens förslag
För att skapa resurser för planering, anläggning och underhåll av skoterleder och andra anläggningar för skotertrafiken föreslog skoterutredningen att en årlig avgift på 200 kr införs. Utredningen föreslog att bestämmelser om årlig skoteravgift för registrerade terrängskotrar skulle införas i bilregisterkungörelsen samt en ny lag för att reglera medel för finansiering av leder, terminaler och information med en kompletterande förordning som anger bestämmelserna för ansökan om medel m.m. Utredningens förslag var ämnade att tillföra länsstyrelserna i fjällänen medel från vilka bidrag kunde ges, efter ansökan, till skoterklubbar och andra föreningar.

Riksskatteverket, RSV, och Riksrevisionsverket, RRV, ställde sig avvisande på följande grunder:

- RSV finner att den föreslagna avgiften har karaktär av specialdestinerad skatt och bör därför - om den införs - regleras i lag. RSV föreslår, för att förenkla administrationen, att skatten tas ut som punktskatt vid nyregistrering.
- RRV finner att den föreslagna skoteravgiften inte kan betraktas som avgift i avgiftsförordningens (1992:191) bemärkelse då:
  1) varan eller tjänsten inte skall produceras av statlig myndighet utan av skoterklubbarna,
  2) det inte finns något samband mellan kollektivet skoterägare och någon statligt bedriven verksamhet, samt
  3) det finns inte något fastställt eknomiskt mål för verksamheten.

Motivet för vårt förslag

Vi anser att det är angeläget med en mer kanaliserad skotertrafik för att minimera störningarna. De skärpningar av regelverket som vi föreslår syftar till att styra skotertrafiken utefter särskilda leder i väsentligt större omfattning än idag. Detta kräver utbyggnad av lednätet och därmed ökade resurer. Tanken med den föreslagna avgiften är att bygga vidare på det arbete som har påbörjats av många skoterklubbar, något som beredningen anser är en mycket viktig aspekt men där vi inser de problem som såväl RSV som RRV pekat på.

Vi har därför övervägt möjligheterna att skattefinansiera lederna med det statliga kalkningsbidraget som förebild. Argumentet för en sådan finansiering är att vi anser det vara ett allmänt samhällsintresse att få till stånd en bättre kanalisering av skotertrafiken på samma sätt som det är ett samhällsintresse att skapa anläggningar och åtgärder för kanalisering av annan verksamhet, t.ex. fritidsbåtar. Eftersom specialdestinerade skatter inte anses tillämpbara måste finansieringen av skoterleder ske över budgeten. Vi anser att detta bör ske genom prioritering inom befintliga budgetramar. Vi anser dock att det finns flera skäl för att inte staten skall stå för hela kostnaden.

En skärpning av reglerna för att framföra skoter, som skulle innebära att endast anlagda leder får utnyttjas i långt högre grad än i idag, skulle skapa stora problem i de flesta fjällkommuner, om staten ensam skulle bestämma takten på utbyggnad av lednät, terminaler etc. Det finns därför ett egenintresse hos kommuner och lokala skoterklubbar att bidra till detta arbete. Ett annat skäl att låta staten stå för endast en del av kostnaden är att de som i första hand utnyttjar lednätet mm. bidrar till uppbyggnad och underhåll. Därigenom menar vi att en av grundtankarna bakom skoterutredningens avgiftsförslag uppfylls. Vi tycker det är angeläget att bygga på det frivilliga arbete som skoterklubbarna utför redan idag. Ett fullständigt statligt finansiellt engagemang skulle enligt vår uppfattning motverka det ansvarstagande som bör uppmuntras.

Vi stödjer också de synpunkter som framkom vid remissbehandligen som rörde den administrativa hanteringen som kan bli onödigt stor i förhållande till de relativt små belopp det rör sig om. Till sist ser vi risken med att avgifter i ett

långsiktigt perspektiv tvingar fram leder mm. som överstiger det faktiska behovet.

Vårt förslag är därför att staten över budget avsätter medel som används som bidrag till uppbyggnad och underhåll av leder, terminaler och information. Statsbidraget föreslås vara 50 % och fördelas av länsstyrelsen efter ansökan från kommun. Länsvis fördelning görs av Naturvårdsverket efter länsstyrelsernas ansökan. Medel ges endast till leder och andra anläggningar som angivits i läns- eller kommunvisa planer. Prioritet ska ges till skoterleder som:

1) ingår i områden där färdselrätten regleras till leder
2) syftar till att lösa konflikter mellan olika intressen.

Vi vill här framhålla de möjligheter som kommunerna har att skapa sådana områden och härigenom ta ansvar för skotertrafiken på lokal nivå: regleringsområden som kommunerna enligt vårt förslag ska kunna avsätta enligt TKF 5 §, genom lokala trafikföreskrifter nära tätorter och genom kommunala naturreservat.

7.4.6 Fjällsäkerhet på skoterleder

Vårt förslag

Naturvårdsverket får i uppdrag att i samverkan med Fjällsäkerhetsrådet ange hur fjällsäkerheten ska tillgodoses på skoterleder som anläggs med statsbidrag utanför det statliga ledsystemet.

Motiv för vårt förslag

Vinterleder i fjällen är viktiga för fjällsäkerheten. En förutsättning är att de är av god kvalitet vad gäller lokalisering, utmärkning, skyltning och underhåll. Leder som inte uppfyller dessa krav kan ur fjällsäkerhetssynpunkt vara sämre än inga alls. Den som färdas på en skoter- eller skidled måste kunna lita på att leden är säker.

För lederna i det statliga ledsystemet ansvarar staten för fjällsäkerheten. Övriga leder kan ha varierande huvdmän, från skoterklubbar till turistföretag och kommuner. Många av dessa leder håller en hög standard, dock inte alla. Det är angeläget att säkerheten tillgodoses på de leder som enligt vårt förslag ska byggas med statsbidrag utanför det statliga ledsystemet. Det förutsätter ett klart huvudmannaskap med tydligt ansvar. Vi ser också fördelar att i fält och på karta kunna skilja mellan leder med olika huvudmän.

Fjällsäkerhetsrådet är Naturvårdsverkets rådgivande organ för att samordna fjällsäkerhetsarbetet i landet. I rådet ingår representanter från polis, länsstyrelser, Lantmäteriverket, m fl. Vi föreslår att verket får i uppdrag att i samverkan med Fjällsäkerhetsrådet ange hur fjällsäkerheten ska tillgodoses på

de icke-statliga lederna. I arbetet bör också företrädare för kommuner och skoterorganisationer delta.

7.4.7 Obligatoriskt samråd för skoterleder

Vårt förslag
Regeringen inför ett obligatoriskt samråd med länsstyrelsen för fast anordnade snöskoterleder utanför detaljplanelagt område. Samrådet ska kunna delegeras till kommun utom på statens mark. Effekterna av sådan delegation ska utvärderas.

Förslag av utredningen Skotern i Naturen
Snöskoterutredningen föreslog att regeringen enligt NVL 20 § föreskriver om anmälan för samråd med länsstyrelsen för fast anordade snöskoterleder utanför detaljplanelagt område. Förslaget har remissbehandlats.

Motiven för vårat förslag
Den skärpta regleringen av skotertrafiken som vi föreslår medför ett ökat behov av att bygga ut lednätet. Det är viktigt att dragningen av lederna sker med hänsyn till naturmiljön och allmänna intressen, t.ex. rennäringen. Vi delar därför utredarens uppfattning att obligatorisk anmälan för samråd enligt NVL 20 § bör införas. Flera remissinstanser har pekat på betydelsen av att samrådet skall kunna delegeras till kommunerna. Vi vill generellt betona betydelsen av det lokala planeringsarbetet och därmed samrådet. Det bör också gälla skoterleder utanför detaljplanelagt område. Vi anser därför att länsstyrelsen skall kunna delegera samrådet till kommun med undantag för statens mark.

Effekterna av eventuell delegering till kommunerna bör årligen utvärderas av länsstyrelsen och redovisas till regeringen.

Vi vill betona vikten av att ledutbyggnaden sker planlagt utifrån en helhetssyn på en kommun eller region. Som diskuteras i avsnittet om planering bör ledutbyggnad behandlas i samband med kommunernas översiktsplanering. I översiktsplanen kan avvägning av en sektorsplan för skoter ske mot allmänna intressen, samtidigt som processen förutsätter samråd med länsstyrelsen enligt PBL.

7.4.8 Beslut om skoterleder i regleringsområden

Vårt förslag
Länsstyrelsernas beslut om skoterleder i regleringsområden bör fattas i samråd med Naturvårdsverket. Skälen för att medge undantag från regleringarna bör skärpas. Naturvårdsverket bör till regeringen kunna överklaga beslut enligt TKF.

Motiv för vårt förslag

Regeringen kan avsätta områden i fjällen enligt TKL 1 § andra stycket, i vilka all terrängkörning då förbjuds. Länsstyrelserna får med stöd av TKL 2 § och TKF 5 § medge undantag från förbudet för individuella dispenser och för skoterleder. Naturvårdsverket kan överklaga länsstyrelsernas beslut till kammarrätten.

Regeringens beslut om att inrätta förbudsområde innebär enbart en geografisk avgränsning. Kvaliteten i området, dvs. hur bullrigt eller tyst det kommer att vara, bestäms av i vilken mån länsstyrelsen bygger skoterleder och beviljar dispenser. Systemet bygger på att länsstyrelsen intar en restriktiv hållning gentemot skoterkörning för att syftet med förbudsområdena ska uppfyllas och riksintressena tillgodoses. Enligt länsstyrelsernas tidigare nämnda redovisning av regeringens uppdrag utifrån Bullerutredningen, ansåg vissa lekmannastyrelser att inga eller begränsade åtgärder behövdes för att komma tillrätta med de enligt vår mening uppenbara problem som Bullerutredningen angav i riksintressanta områden för friluftsliv och naturvård. För att kunna garantera kvaliteten i de blivande och befintliga regleringsområdena som vi föreslår i vårt betänkande anser vi det därför nödvändigt att stärka det centrala myndighetsansvaret vad gäller beslut om skoterleder i regleringsområden. Överklagandevägen är en osäker, osmidig och dyrbar process.

Vi föreslår därför ett tillägg till TKF med innebörden att beslut om undantag för skoterleder i förbudsområden ska fattas i samråd med Naturvårdsverket. Det innebär att alla beslut om skoterleder ska godkännas av verket.

Naturvårdsverket är huvudman för det statliga ledsystemet i fjällen. Huvudmannaskapet innebär enligt regeringens beslut 1978 att verket har det centrala ansvaret för planering och samordning av det statliga ledsystemet, i vilket alla skoterleder i regleringsområdena ingår. Verket fördelar medel för investeringar och skötsel av ledsystemet efter äskanden från länsstyrelserna. Vi ser det som en fördel med samrådskravet att möjligheten att avgöra om skoterleder ska byggas, tydligt knyts till huvudmannaskap och ekonomiskt ansvar.

Vi anser att det bör ställas mycket höga krav på motiv för att medge undantag för terrängkörning i de avsatta fjällområdena. Bland annat mot bakgrund av ovan nämnda problem föreslår vi därför en ändring i TKL 3 § så att det krävs "synnerliga skäl" för sådana undantag.

Idag anger TKF 11 § att Naturvårdsverket får föra talan mot länsstyrelsens beslut. Vi anser att förordningen ändras så det framgår att verket kan överklaga länsstyrelsens beslut direkt till regeringen i likhet med bestämmelserna för beslut enligt naturvårdsförordningen.

7.4.9 Reglering av färdselrätten

Vårt förslag
Färdselrätten med skoter regleras ytterligare inom särskilda områden. Dagens förbudsområden ska benämnas regleringsområden. Genom beslut av regeringen avsätts fyra nya regleringsområden och tre befintliga får utökade gränser. För att möjliggöra ett större kommunalt ansvarstagande ges kommunerna möjlighet att avsätta regleringsområden. För att minska bullerstörningarna skärps restriktionerna i vissa befintliga regleringsområden enligt TKL och i områden som är skyddade enligt NVL. I sex områden begränsas rätten till generella undantag och anmälningsplikt införs.

Områdesvisa förändringar genom regeringsbeslut (områden enl. bilaga 4)
Nya regleringsområden: BD1 Kebnekaise, BD2 Sulitelma, BD4 Tjuoltadalen, W2 Transtrandsfjällen. Utökningar av befintliga regleringsområden: BD 5 Dellikälvens dalgång införs i AC1 Vindeln-Laisfjällen, Z2 Frostviken, W3 Långfjället. Områden med begränsningar även för yrkestrafiken: BD2 Sulitelma, BD3 Norr Torneträsk, AC2 Artfjället, delar av Z2 Frostviken, Z3 Hotagen, Z5 Skäckerfjällen.

I dag finns totalt ca 23 000 km2 regleringsområden avsatta enligt regeringsbeslut. Areellt innebär vårt förslag att regeringen beslutar om en ökning med ca 3 000 km2. Dessutom innebär förslaget att ca 3 000 km2 av nya och befintliga regleringsområden får särskilt starka restriktioner mot buller genom att även yrkestrafiken begränsas.

Dessutom förväntar vi oss regleringar av skotertrafiken inom ytterligare en betydande areal, som resultat av den planering som pågår på olika nivåer och det som beredningen föreslår. Det gäller såväl för nationalparker och naturreservat som för nationella, regionala och kommunala regleringsområden

Skoterutredningarnas förslag
Skoterutredningarna lade flera förslag om skärpt reglering av skotertrafiken:
- Förbud mot snöskotertrafik på jordbruksmark
- Snöskotertrafik på skogsmark
- Förbud mot snöskotertrafik på enskilda vägar
- Snöskotertrafik i kust- och skärgårdsområden
- Särskild hänsyn till naturmiljön
- Reglerad tid för snöskotertrafik

Ingen av utredningarna förordade ett sk. generellt förbud mot snöskotertrafik.

Motivet för våra förslag

För att minska störningarna av skoteråkning bör skärpta regler införas som medför ökad kanalisering av trafiken till leder inom områden där konflikter med andra intressen minimieras.

Det finns ett antal olika möjligheter att reglera skotertrafiken för att nå detta syfte. Eftersom behovet av skoter för såväl nytta som nöje är så starkt uttalat i framförallt fjällbygderna har en viktig utgångspunkt för våra överväganden varit att en skärpt reglering skall ge avsevärda och väl motiverade förbättringar gentemot dagsläget. En skärpt reglering skall också ses mot bakgrund av de övriga förslag vi lagt som syftar till att undanröja en del av de problem som finns med den fria skotertrafiken.

Inledningsvis har vi övervägt möjligheterna att reglera skotertrafiken utifrån det faktum att motoriserad färd i terräng inte kan ske med stöd av allemansrätten (se avnitt 7.2). En möjlighet skulle vara att i terrängkörningslagen ange att färd med motoriserat fordon skulle vara förbjudet utan markägarens tillstånd. Detta har bl.a. framförts som ett sätt att komma till rätta med skoteråkning på skogs- och jordbruksmark. Av remissvaren på skoterutredningen framgår också att många markägare gärna skulle se en sådan reglering eftersom de upplever den fria skotertrafiken på sina fastigheter som ett stort problem. Samtidigt definierar brottsbalkens bestämmelser om skadegörelse och hemfridsbrott allemansrätten i förhållande till markägaren. Detta innebär att allemansrätten inbegriper bara sådant som inte vållar nämnvärd olägenhet för markägaren. Det finns alltså i princip ett lagskydd för markägaren om skotertrafiken skapar olägenheter.

Om skotertrafik endast skulle få ske efter markägarens tillstånd skulle det i stort inte innebära någon förändring av läget när det gäller fjällområdet. Staten har kvar att ta ställning till formerna för reglering på kronomarken, vilket vi inte ser som någon påtaglig skillnad gentemot dagsläget.

Ett starkt skäl som talar emot att markägarens tillstånd skall inhämtas är att om en markägare väljer att exploatera sin fastighet för skotertrafik, eventuellt mot betalning, påverkas statens möjligheter att reglera skotertrafiken för att minska effekter på miljön och för dem som i övrigt vistas i området. Denna form av regler skulle sålunda kunna urholka allemansrätten.

Lars Hultkranz har i ESO-rapporten, bland annat mot bakgrund av den fria snöskotertrafiken, diskuterat olika modeller av regleringar utifrån allemansrätten. Han anser bl.a. att det finns en betydande oklarhet om var allemansrättens gränser går, vilket har haft betydelse för lagstiftningens utveckling och bidragit till en svag efterlevnad av de förbud som faktiskt råder, t.ex. körning i naturen med motorcykel. Han menar också att allemansrättens skadeförbud är oklart när det gäller andra intressen än markägarens, t.ex. naturvårdens. Den slutsats Hultkranz drar är därför att allemansrätten skulle behöva förtydligas i lag för att bl.a. precisera vad som ingår i allemansrätten, på vilka villkor det gäller samt allmänhetens möjligheter att påverka

markskötsel som den berörs av som användare av allemansrätten. Detta skulle kunna ske antingen genom en särskild lagstiftning, som fallet är i Norge, eller genom tillägg i befintliga lagar inom naturvårds- och miljöområdet.

Vi delar uppfattningen att det behövs preciseringar av allemansrätten för att precisera såväl markägarens intressen men också för att skydda de värden i naturen som allmänheten har möjlighet att ta del av och uppleva genom att just använda allemansrätten. Vi anser att detta i första hand skall ske genom preciseringar i framförallt NVL, men även andra berörda lagstiftningar beroende på frågans karaktär. Vi utesluter dock inte att utvecklingen kan tvinga fram behovet av en egen allemansrättslag. Enligt vår uppfattning är förändringar i befintliga lagar ett flexiblare system som bygger vidare på den tradition som omgärdat allemansrättens ställning. Ett aktuellt exempel på detta är det förslag till förändringar i NVL som Naturvårdsverket presenterat angående kommersiellt utnyttjande av allemansrätten. Då nya aktiviteter i naturen dyker upp kontinuerligt bör Naturvårdsverket i upp löpande se över lagstiftningen.

Sammanfattningsvis är vår slutsats densamma som bullerutredningen, dvs. att regler inte bör införas som innebär att skotertrafik endast får ske efter markägarens tillstånd men att allemansrätten inte lägger några hinder för att via annan lagstiftning skärpa regleringen av skotertrafik.

När det gäller regleringar av skoterafiken har vi övervägt följande alternativ:

1. Skotertrafiken i hela landet är generellt endast tillåten på leder
2. Skotertrafik i fjällområdet är generellt endast tillåten på leder och i vissa områden
3. Utökning av dagens förbudsområden.

1. Skotertrafik generellt endast tillåten på leder i hela landet

Alltsedan slutet av 60-talet har diskuterats regler för att begränsa den sk. fria skotertrafiken som inte klassas som nyttotrafik. Den starkaste begränsningen som föreslagits har inneburit att snöskotern endast får framföras på särskilt anvisade leder. Detta brukar ofta kallas generellt förbud då en sådan begränsning rent lagtekniskt utformas som ett generellt förbud med dispens för färd utefter leder etc. Det är dock inte fråga om något absolut förbud. Ingen av de statliga skoterutredningarna har föreslagit något generellt förbud. Däremot finns förslag, med dispensmöjligheter, i såväl NMR- som ESO-rapporten. Miljövårdsberedningen har fått i uppdrag av Miljödepartementet att utreda konsekvenserna av en övergång till ett regelsystem med generellt förbud mot körning på snötäckt mark i kombination med bestämmelser om undantag för körning på skoterleder och i vissa områden.

Motivet för att endast tillåta skotertrafik på leder har vanligen varit mark- och vegetationsskador, inkl. de på jord- och skogsbruksmark, samt de relationsproblem som uppstått med övrigt friluftsliv.

Vi eftersträvar en begränsning av trafiken för att minska konflikterna med

andra intressen. Vid sidan av yrkesmässig användning (inom näringar, tillsyn, fjällräddning etc.) skall alltså dispens kunna ges för annan trafik inom särskilda områden och utefter anvisade leder. Det är härvidlag viktigt att dispensreglerna utformas och tillämpas så att störningarna väsentligt minskas gentemot dagsläget.

Utan att behöva upprepa det som tidigare anförts så anser vi att en generell reglering som endast tillåter skotertrafik på leder skapar förutsättningar för att lösa de flesta av de problem som finns idag när det gäller störningar, konflikter och tillsyn. Även problematiken kring jordbruksmark och skogsplanteringar skulle lösas. Det finns sålunda mycket starka principiella skäl som talar för införandet av en generell reglering.

Samtidigt ser vi flera negativa konsekvenser. Vi har påtagligt erfarit hur starkt och känslomässigt förankrad möjligheten till fri skoteråkning är hos många människor i norra Sverige. En generell reglering skulle uppfattas som ett mycket stort frihetsberövande och en orättvisa jämfört med möjligheterna till användning av fritidsbåt i t.ex. Östersjöns skärgårdar. Många människor har också utformat sitt fritidsboende och utvecklat fritidsaktiviteter, t.ex. fiske, som ofta utgår från mer eller mindre fri användning av snöskoter vintertid.

Ett annat problem är systemet med dispenser. Enligt den norska modellen ligger rätten att ge dispens på läns- och kommunnivå. Eftersom Norge har haft sin reglering under relativt lång tid präglas stora delar av samhället av en restriktiv grundsyn. Synen på skoteråkning inom berörda kommuner i Sverige är däremot normalt positiv, i några fall mycket positiv till fri skoteråkning. Detta återspeglas bl.a. i remissvaren på skoterutredningarna. Skall en generell reglering ge väsentliga förbättringar gentemot dagsläget måste därför, enligt vår uppfattning, dispensmöjligheterna vara strängare i Sverige än i Norge och de flesta besluten i stort sett tas på regional nivå, eventuellt nationell nivå. Detta skulle dels innebära en centralisering, dels en sannolikt mycket omfattande handläggning av dispensärenden. Ett generellt förbud mot fri åkning måste självfallet fungera i praktiken. Förutsättningar är att samhället har goda möjligheter och vilja till kontroll av efterlevnad, att reglerna är tydliga och begripliga samt att det finns acceptans och förståelse för dem. Vi ser flera svårigheter att uppfylla detta. Även om avsevärda resurser för bevakning skulle tillföras - vilket vi bedömer som osannolikt - bedömer vi att det generella förbudet kommer att leda till omfattande olovlig körning utanför lederna. Detta gäller i synnerhet i skogslandet: dels är övervakningsmöjligheterna där ännu mindre än i fjällen, dels finns där många andra bullerkällor förutom skotrarna, vilket ytterligare torde minska motiveringen att bara köra på leder för att minska bullret. Sammanfattningsvis bedömer vi att ett generellt förbud i hela landet riskerar att till väsentliga delar bli ett slag i luften.

Även om en generell reglering införs mot fri skotertrafik återstår ett volymproblem. Att tillåta färd endast utefter anvisade leder, behöver inte automatiskt medföra minskad intensitet. Störningen kan vara betydande även

om den är mer koncentrerad. Utvecklingen av vägtrafiken är ett exempel på detta. I ESO:s rapport har författarna föreslagit ett system av områden med fri skoterkörning, områden med totalförbud och områden med tillåten trafik på leder varav vissa i kombination med färdkort, dvs. tidsbegränsat färdkort som gäller dag, vecka, säsong; tillstånd, som tillåter färd på och/eller utanför leden. Den principiella skillnaden gentemot dagsläget är att det alltså skulle finnas en möjlighet att tillåta att en viss mängd skotrar färdas på eller vid sidan av led inom vissa områden under en viss tidsrymd. Systemet skulle ha principiella fördelar gentemot en generell reglering som ovan diskuterats. Beroende på hur systemet tillämpas skulle det kunna vara en mjukare reglering. Samtidigt ser vi avsevärda praktiska problem när det gäller tillsynen av regelefterlevnaden, dvs. att över stora områden kunna skilja ut dem som eventuellt inte har färdkort från dem som har. Denna typ av licensiering är alltså inte praktiskt tillämpbar.

2. .Skotertrafik i fjällen bara tillåten i vissa områden eller på leder

Som ett alternativ till generell reglering har vi övervägt konsekvenserna av att tillåta skotertrafik endast på leder och i vissa områden inom fjällområdet. Vi ser två möjligheter att avgränsa detta område österut (se karta "Avgränsning av fjällområdet, bilaga 4). Det första alternativet utgörs av odlings-skogsodlingsgränsen och det andra av en gräns som går väster om denna och som i huvudsak avgränsar det egentliga kalfjällsområdet i kombination med gränser för obrutna fjällområden. Vi anser att den västligare av dessa två gränser skulle räcka för att uppnå syftet med den föreslagna regleringen.

Vår bedömning är att denna reglering på ett påtagligt sätt skulle minska konflikterna där vi har uppfattat att de är som störst. Dessutom skulle tillsynen underlättas samtidigt som det ur skoterförarens synvinkel inte skulle råda någon tveksamhet om var skoter får framföras. Med detta förslag skulle störningarna av den fria skotertrafiken nedanför fjällområdet kvarstå. Vi bedömer dock att störningarna skall kunna åtgärdas med lokala regleringar och med föreskrifter för områden skyddade enligt NVL.

All snöskotertrafik i fjällen ska enligt detta alternativ vara förbjuden - utom där det finns skäl att tillåta den. Detta innebär ett motsatt synsätt mot dagens, där TKL i princip anger att skoterkörning är tillåten överallt där den inte är förbjuden. Vi tänker oss en grov zonindelning med områdesvisa regleringar i tre grader:

1) Områden där skotertrafiken är fri
2) Områden där skotertrafik är hänvisad till leder
3) Områden där skotertrafik inte får ske.

För att skotertrafik ska vara tillåten i ett område på eller utanför leder, måste konflikterna för naturvård, friluftsliv och rennäring vara godtagbara, annars gäller det generella förbudet. Möjligheter till generella undantag och individuella dispenser ska finnas.

Det är lämpligt att kommunerna i sin översiktliga planering i nära samråd

med olika intressenter anger områden med olika grad av restriktivitet för skoterkörning. Bedömningen av lämpliga områden skulle ske efter kriterier som förslagsvis lämnas som föreskrifter till TKF. Dessa kriterier skulle formuleras i "motsatt riktning" än dagens, dvs. ange under vilka förutsättningar förbudsreglerna kan mjukas upp. Det skulle alltså åligga kommunen att visa att ingen skada eller störning sker om dispens ges för leder eller fri skotertrafik inom ett område. Ett lämpligt medel för detta är en miljökonsekvensanalys av alternativa förslag. Därefter kan länsstyrelsen bevilja dispenser från totalförbudet för hela områden eller för leder. Vi menar att denna planeringsmodell ska kombineras med att regeringen fortfarande kan fatta beslut om att bibehålla värdefulla kärnområden av riksintresse där skotertrafik inte får ske.

Vi anser att detta alternativ ger staten möjligheter att tillgodose riksintressen och övriga allmänna intressen, samtidigt som kommunerna ges möjlighet att aktivare arbeta med och ta ett större ansvar för helheten när det gäller planering av skotertrafik än då huvudparten av restriktionerna sätts regionalt eller centralt. Vi inser att denna modell delvis motsäger vad som tidigare anförts angående en restriktiv grundsyn. Samtidigt ser vi fördelen med att involvera kommunerna mera än i dag och ge dem större ansvar för att avväga intressekonflikterna mellan skotertrafik och andra intressen. Denna avvägning sker idag i ringa omfattning på kommunal nivå. eftersom restriktionerna mot skotertrafik i allt väsentligt hanteras regionalt och centralt.

3. Regleringsområden, inkl. bullerfria zoner.

Enligt detta alternativ beslutar regeringen att bestämma vissa särskilt värdefulla riksintressanta områden i fjällen där skotertrafiken ska regleras. I övriga fjällen regleras skotertrafiken genom regionala och kommunala beslut, förutom i nationalparker där Naturvårdsverket beslutar.

De områden i fjällen där skotertrafiken för närvarande är reglerad via TKL tillkom i slutet av 1970-talet. Det finns tolv sådana områden utöver de nationalparker och naturreservat där föreskrifterna förbjuder fri skotertrafik. Sedan dessa skapades har förhållandena inom och utanför dem ändrats.

Vi menar att benämningen förbudsområden som används för dessa områden är missvisande. Den leder tanken till stora totalt skoterfria områden, vilket också präglat debatten. Eftersom staten byggt ca 200 mil skoterleder i dessa områden, finns där nu en bitvis omfattande skotertrafik. Skotertrafiken i "förbudsområdena" är snarare reglerad (eller kanaliserad) än förbjuden. För att vara tydliga föreslår vi därför att termen *regleringsområden* används om dessa områden. Resonemanget kan jämföras med luftfartsbestämmelserna, där områden med skilda begränsningar för flygtrafiken I Luftfartsverkets bestämmelser betecknas som "restriktionsområden".

Bullerutredningen presenterade i sitt betänkande ett förslag, utarbetat av Naturvårdsverket, om skärpta restriktioner för motoriserade färdmedel i 15

fjällområden. Förslaget är en revidering av ett tidigare remissbehandlat första förslag.

Regeringen gav 1994-06-09 fjällänen i uppdrag att utifrån Bullerutredningens förslag *dels* lämna förslag till revidering av avgränsning och bestämmelser för de områden som redan har restriktioner för terrängkörning, *dels* lämna förslag till precisering av gränser och bestämmelser för de föreslagna tillkommande områdena. Avgränsningen av områdena med restriktioner skulle även ses över med hänsyn till vad som föreslogs i utredningen "Snöskotern i naturen" angående eventuellt ytterligare områden samt detaljavgränsning av befintliga. Dessutom skulle länen beakta hastighetsbestämmelser med anledning av förslagen i Rikspolisstyrelsens rapport "Projekt för översyn av skotertrafiken". Länsstyrelserna redovisade sina förslag till regeringen under perioden 1 juli till den 1 september 1995.

Då förslaget om bullerfria områden och uppdraget om översynen av förbudsområdena till stor del sammanfaller har vi valt att hantera bägge dessa ett i ett sammanhang.

Länsstyrelsernas svar till regeringen är blandade till sin karaktär och formella status. Genom departementsbeslut har de förts över till Miljövårdsberedningen. I Norrbotten beslöt lekmannstyrelsen att inte föreslå några förändringar av dagens förbudsområden. Tjänstemännen anmälde skiljaktig mening till förmån för föredraget tjänstemannaförslag. I Västerbotten förelades inte tjänstemännens förslag för beslut. I Jämtland föreslogs begränsade åtgärder: styrelsen menade att nuvarande reglering av terrängkörning i fjällen fungerar väl. Tjänstemannaförslaget med omfattande åtgärder såg länsstyrelsen som ett underlag att anpassa trafiken i framtiden. I Kopparberg antog styrelsen tjänstemannaförslaget med vissa justeringar. Miljövårdsdirektören angav skiljaktig mening rörande ett område: Transtrandsfjällen. Det är sålunda uppenbart att det finns mer eller mindre stora problem med att fullgöra regeringsuppdragen för att tillgodose skyddet av särskilt riksintressanta områden i fjällen. Detta får bland annat konsekvenser för vår redovisning av områdesvisa åtgärder i detta avsnitt, för andra förslag samt för diskussionen om hur staten ska kunna säkra en hållbar utveckling i fjällen.

I det moderna samhället är buller en del av vardagsmiljön. En allt viktigare aspekt av naturupplevelsen kan antas vara tystnad och stillhet. Bullerutredningen har ingående diskuterat tystnaden som en naturkvalitet att värna om och konstaterat att rekreationsområden med låg bullernivå är en knapp naturresurs. Vi delar i allt väsentligt Bullerutredningens slutsatser.

Störningarna och buller från motortrafiken i väglösa fjällområden, framförallt från snöskotrar och luftfarkoster, tenderar att bli ett allt större hot mot riksintressena för naturvård och friluftsliv. Samtidigt utgör såväl snöskotrar som flyg värdefulla transportmedel. Snöskoteråkningens stora betydelse för framförallt lokalbefolkningens rekreation har redan berörts. Flyget har stor betydelse som transportmedel, inte minst inom turismnäringen. Därutöver är

användning av terrängfordon och flyg nödvändiga inom såväl rennäringen som tillsyn, sjuktransporter, fjällräddning och försvarsmaktens verksamheter.

I såväl inkomna yttranden på Bullerutredningens och skoterutredningarnas förslag som vid våra samråd har kraven på minskad störning från buller och önskan om ostördhet ofta tillskrivits en mindre grupp av friluftsmänniskor, som oftast härrör från andra delar av landet än den norra, som på sin semester inte vill bli störda. Ej sällan framförs denna uppfattning med starkt känslomässiga inslag. På sitt sätt är detta begripligt. Det är självklart att de som färdas med motorfordon inte är de som störs. Det är också rimligt att starka känslor väcks inför bilden att ett fåtal, som inte tillhör lokalbefolkningen, skulle begränsa majoritetens utnyttjande av det område som de uppfattar som sitt..

Så enkel är dock bilden inte. För det första har såväl vi som Miljödepartementet under utredningstiden erfarit ett starkt lokal engagemang för en skärpt reglering för att minska störningarna av motoriseringen. För det andra är det ett klart nationellt intresse att vissa områden är ostörda även med avseende på buller. För många områden i fjällen är avsaknaden av buller en betydande del av deras karaktär som inte får riskeras. Stöd för detta resonemang finns i fysiska riksplaneringens sk. obrutna fjällområden (prop. 1977/78:33 och 1980/81:71) samt NRL 2 kap. där betydande områden angetts vara av riksintresse för naturvården och friluftslivet. Regering och riksdag samt centrala myndigheter har alltså redan lagt fast riktlinjerna för förslagen till en skärpt reglering. Vi ser de föreslagna regleringarna för att minska bullerstörningar som åtgärder för att hindra främst en oönskad utveckling och endast i mindre grad som inskränkningar av pågående verksamheter. Man bör vara medveten om att motoriseringen i fjällen först under de senaste 15-20 åren har tagit fart och att de ostörda områdena snabbt har minskat i storlek. Förslagen om tysta områden visar vilka miljökvalitéer vi anser bör erbjudas nu och i framtiden.

Det är näst intill omöjligt att inom ett och samma geografiskt avgränsade område åstadkomma en bra avvägning mellan olika intressen, dvs. de som använder motoriserade färdmedel och de som åker skidor, hundspann eller vandrar till fots för att uppleva tystnad och stillhet. Det är ofrånkomligt att såväl flyg som snöskotrar åstadkommer bullerstörningar. Enda sättet att lösa problemet är därför enligt vår uppfattning att dela upp fjällområdet i zoner med differentierade krav på restriktioner.

Vi anser därför att områdesvisa åtgärder som bygger på Naturvårdsverkets förslag i Bullerutredningens betänkande bör genomföras. Verkets förslag innebär införande av tio s.k. vildmarkszoner, där i princip förbud mot all motortrafik och landning med luftfartyg råder och fem s.k. friluftszoner med ett fåtal skoterleder, separerade från skidleder. Med denna utgångspunkt skulle en låg bullernivå och därmed minsta möjliga störning prioriteras inom vissa särskilt känsliga och attraktiva områden för skidåkning och vandring.

När det gäller placeringen och avgränsningen av de bullerskyddade

områdena måste en viktig utgångspunkt vara att säkra riksintressena. Naturvårdsverkets förslag möter på ett väl avvägt sätt detta genom att alla områdena ligger inom obrutna fjällområden och inom sådana delar av fjällen som angetts vara av riksintresse för friluftslivet enligt NRL och för vildmarkszonerna - i allt väsentligt också av riksintresse för naturvården.

Invändningarna mot förslaget kommer framförallt från dem som företräder flyget men också vissa områden även försvarsmakten. Vi inser att försvarets behov av utbildning och övning i den terräng som skall försvaras är viktiga aspekter. Detta skall dock inte behöva hindra att förslaget genomförs, utan borde kunna lösas genom noggrann planering och eventuella dispenser. Även försvarsmakten bör ta sitt miljöansvar så långt det är möjligt. Det är självklart att där väder- och andra säkerhetsmässiga förhållanden så kräver skall det också finnas möjlighet att av flygsäkerhetsskäl avvika från lägsta flyghöjd, kunna göra överflygningar och att landa där så är förbjudet.

Nyttotrafiken till lands och till sjöss kommer också i fortsättningen att vara tillåten inom vissa av Bullerutredningens vildmarkszoner på samma sätt som den idag är tillåten utanför lederna i förbudsområdena. Erfarenheten från förbudsområdena säger att denna nyttotrafik kan vara betydande. Många av dem som är utestängda från förbudsområdena ifrågasätter ofta nyttan med denna trafik. Denna reaktion är förståelig och generellt bör naturligtvis även nyttotrafiken ålägga sig restriktivitet för att allmänheten skall uppfatta förbudet som meningsfullt. Detta gäller även landning med luftfarkoster inom områden där förbud råder, t.ex. vissa nationalparker. Landningar sker i dag för annat än rena bevakningsuppdrag, t.ex. för representation och information till utländska besökare. Vår uppfattning är att länsstyrelserna skall se mycket restriktivt på dispensgivning i sådana fall. Något eller eller helst några vildmarksområden bör vara avmotoriserade med undantag för räddning, bevakning och renskötsel.

Generellt sett anser vi att det bör råda restriktivitet när det gäller skoterleder inom såväl reglerade områden enligt TKL som områden skyddade enligt NVL, även om skoterleder kan behövas också inom dessa områden. Nationalparker har här en särställning. Enligt både internationella och svenska kriterier ska de bevaras i sitt naturliga tillstånd och skyddas mot mänsklig påverkan. Detta utesluter i princip all skotertrafik i nationalparker. Endast begränsade undantag kan göras för att tillgodose lokalbefolkningen.

Eftersom syftet med skoterlederna är att begränsa och styra skoteråkandet för att minska intressekonflikterna bör de så långt möjligt dras separerade från skidleder. I nationalparker och av regeringen avsatta regleringsområden enligt TKL skall alla skoterleder vara under statligt huvudmannaskap, dvs. staten har finansierat anläggning och underhåll, och skall därmed utgöra en del av det statliga lednätet. I naturreservat kan även andra leder få förekomma.

Förutom Bullerutredningen bygger vårt förslag på de tidigare nämnda redovisningarna från länsstyrelserna av regeringens uppdrag. Där lekmannastyrelserna inte har tagit ställning eller anser att det inte behövs några

åtgärder, utgår vi delvis från tjänstemannaförslagen.

Utgångspunkter för vårt förslag enligt alternativ 3

En zonindelning som utgår från Naturvårdsverkets förslag i Bullerutredningens bilaga ska genomföras. Det finns starka skäl att utveckla detta förslag. Tystnad ska vara en självklar kvalitet i mer eller mindre avlägsna fjäll med vildmarkskaraktär. Men den ska också erbjudas besökare i områden som är lättillgängliga från väg eller järnväg, liksom i sådana som är mer eller mindre tillrättalagda med leder och övernattningsstugor. Med bättre förutsättningar för mindre ansträngande och säkare vistelse i fjällen än i avlägsna ödemarksområden, passar sådana områden också ovana och inte så starka fjällfarare. Med vårt förslag vill vi därför skapa ett spektrum av bullerfria fjäll av olika karaktär längs hela fjällkedjan, för att tillgodose besökare med olika krav, behov och möjligheter.

I de nordligaste länen finns tre områden med spektakulära och lättillgängliga fjäll som delvis är välförsedda med leder och stugor. Med nämnda utgångspunkter anser vi det vara särskilt angeläget att minska bullerstörningarna där. Områdena utgör landets mest klassiska fjäll för vandrings- och längdskidturism: Abisko-Kebnekaise-Kungsleden i Norrbotten, Norra Storfjället-Syterskalet-Kungsleden i Västerbotten, samt Jämtlandsfjällen från Anarisfjällen i öster till Skars- och Bunnerfjällen i väster. Det mindre kända Fulufjället i Kopparbergs län har goda förutsättningar att bli ett motsvarande lättillgängligt tyst område i sydligaste fjällen.

Samtliga fyra fjällområden är utpekade som vildmarks- eller friluftszoner i Bullerutredningen och är riksintressanta för friluftsliv och naturvård. Dessutom är de antingen nationalparker (Abisko) eller planeras avsättas som sådana enligt Naturvårdsverkets nationalparksplan.

Samtidigt finns det i främst de tre förstnämnda områdena starka konflikter mellan skoterkörning och sådana aktiviteter som är mer eller mindre "tystnadsberoende"för att ge nöjda utövare, i första hand turåkning på skidor. Vid en samlad bedömning av de fyra områdenas värden anser vi att de har så goda förutsättningar att erbjuda tysta, lättillgängliga och för det icke-motoriserade friluftslivet attraktiva och fjällsäkra vinterfjäll, att kravet på bullerfrihet utgör en grundläggande förutsättning för riksintresset. För att uppnå detta föreslår vi vissa skärpningar av Bullerutredningens förslag.

Några helt nya regleringsområden föreslås beslutas av regeringen. I övrigt föreslår vi att regeringen beslutar utvidgningar av vissa befintliga regleringsområden samt att länsstyrelsena justerar leder inom dessa områden. Förslagen baseras på Bullerutredningens förslag samt länsstyrelsernas redovisningar av regeringens uppdrag i form av styrelsebeslut och tjänstmannaförslag.

Befintliga områden med terrängkörningsregleringar enligt TKL där varken Bullerutredningen eller vi föreslår några förändringar, redovisas inte i vårt

betänkande. I naturreservat som inte utgör regleringsområden enligt TKL tar vi inte ställning till länsstyrelsernas föreslag till ändrade leddragningar.

Eftersom vissa länsstyrelser inte vill godta några förändringar respektive inte har tagit ställning till tjänstemannaförslagen, ser vi oss nödsakade att för några särskilt konfliktfyllda områden göra mer detaljerade förslag till åtgärder - detta för att vara säkra på att riksintressena där ska tillgodoses. För andra områden anser vi det tillräckligt att ange mer allmänna synpunkter.

I några fall ger vi riktlinjer för fortsatt lokal/regional planeringsprocess, där länsstyrelsen i samråd med kommuner och föreningar ser över regleringar och avgräsningar. Några områden ser vi som särskilt lämpliga då det gäller att pröva ett mer lokalt/kommunalt ansvar för skoterplaneringen. För de blivande nationalparkerna Jämtlandsfjällen och Fulufjället anger vi riktlinjer för den pågående planeringen under Naturvårdsverkets ledning.

Vi föreslår riktlinjer för restriktioner mot överflygning i vissa områden. Principerna för detta anges närmare i avsnitt 7.4.10.

För vissa naturreservat, i första hand fjällnära urskogsreservat, rekommenderar vi översyn av reservatsbestämmelserna. Utgångspunkten ska vara förbud mot skotertrafik, vid behov kombinerat med skoterleder och lokala dispenser. Motsvarande gäller vid planeringen av de f.d. domänreservaten som nu ska bli naturreservat I många skogsreservat finns stora biologiska värden. Vi ser det som angeläget att utfrån skydd av biologisk mångfald reglera skotertrafiken också i det fjällnära skogslandet. Länsstyrelsen beslutar efter samråd med Naturvårdsverket om åtgärder i naturreservaten med stöd av NVL. Regeringen kan inte styra detta, annat än efter överklagande av Naturvårdsverket. Vi förutsätter att länsstyrelsen tillgodoser natur- och friluftsvärdena i befintliga och blivande reservat vid sin hantering av terrängkörningen i reservatsföreskrifter, vid dispensgivning och dragning av leder.

I bilaga 4 finns kartor över de områden för vilka vi föreslår beslut av regeringen om nya eller ändrade avgränsningar enligt TKL.

Nomenklatur

Bullerutredningen har använt termerna vildmarks- och friluftszon för att beskriva områden med olika krav på regleringar av bullrande trafik. Regeringen säger i sin skrivelse 1993/94:175, som ligger till grund för länsstyrelsernas uppdrag, att några nya begrepp "såsom vildmarks- och friluftszon" inte skulle införas.

Vi menar dock att hanteringen av fysiska områden med olika regler blir tydligare genom anpassad terminologi. I en skala från kraftigast reglerad bullrande trafik till helt fri trafik, föreslår vi fyra slag av områden enligt nedan. De tre förstnämnda utgör olika slag av regleringsområden enligt TKF. Beteckningarna kommer att användas i den fortsatta beskrivningen av mål för olika regleringsområden:

1. *Orört område.* Mycket hög sannolikhet att uppleva tystnad. Mycket liten påverkan av terrängkörning på naturmiljön. Starka begränsningar för skotrar och flyg, inklusive polisiära och militära övningar. Där ska bara tillåtas motortrafik för nödvändig räddnings- och bevakningstjänst samt för renskötsel, efter anmälan till länsstyrelsen. Få anordningar för det rörliga friluftslivet. Innefattar bullerutredningens vildmarkszon.

2. *Ostört område.* Hög sannolikhet att uppleva tystnad. Liten påverkan av terrängkörning på naturmiljön. Relativt starka begränsningar för skoter och flyg. Få eller inga skoterleder. Ofta omfattande lednät med stugor. Innefattar Bullerutredningens friluftszon.

3. *Kanaliseringsområde.* Omväxlande tysta partier och mer bullriga stråk. Begränsad påverkan av terrängkörning på naturmiljön. Skotertrafik på särskilda leder. Kan vara gott om skoterleder. Viss begränsning för flygets landning.

4. *Friområde.* Låg till hög sannolikhet att höra buller och möta skotrar. Inga säkra bullerfria partier. Inga områdesvisa restriktioner för skoteråkning eller flygtrafik. Omfattar all oreglerad mark.

Dagstursområden

Diskussionen om buller i fjällen fokuseras ofta på problemen för långfärdsturismen på skidor. Flera av de befintliga och föreslagna regleringsområdena har förutsättningar för sådan turism. Men fjällen är en också en källa för närrekreation och dagstursturism för olika kategorier, från närboende till öviga kommuninvånare och mer långväga turister. Vi har erfarit att relationsproblemen mellan skid- och skoteråkare kan vara betydande även i områden för dagsutflykter. Regleringar av skotertrafiken är ofta en förutsättning för att behålla deras attraktivitet. Flera utpräglade sådana områden finns med i vårt förslag tack vare deras nationella betydelse: Västra Härjedalen, Transtrandsfjällen och Riksgränsen. Dagsturer ingår som en viktig del av utnyttjandet även av Vindelfjällen, Jämtlandsfjällen och Långfjället.

Vi anser att det finns många andra områden också av mer kommunalt och regionalt intresse där bullerfrihet för dagsturer behöver säkras. Det är rimligt att det i varje fjällkommun finns åtminstone något eller några sådana områden av tillräcklig storlek och kvalitet. Vi föreslår därför att kommunerna säkerställer tillgången på lättillgängliga, ostörda områden som:

- har tillräcklig storlek för en heldagstur på skidor,
- har en sådan form att alternativa färdvägar och rundturer är möjliga,
- har ett sådant innehåll (variation, naturskönhet etc) att de är attraktiva,
- är lätta att angöra från väg eller järnväg, samt
- ligger såväl i fjällen som i skogslandet.

Begränsningar av generella undantag för motortrafik

Vi har erfarit att det i vissa förbudsområden sker en omfattande terrängtrafik med skoter och barmarksfordon på grund av generella undantag eller dispenser. Vi ansluter oss till Bullerutredningens förslag att det i vissa regleringsområden av utpräglad vildmarkskaraktär bör kunna ställas särskilt höga krav på bullerfrihet. Dessa motsvarar vissa av bullerutredningens "vildmarkszoner" och de "orörda områden" vi beskriver ovan. I sådana områden bör bara den mest oundgängliga trafiken tillåtas, och då efter anmälan till länsstyrelsen.

Vi föreslår att regeringen ska kunna avsätta särskilda regleringsområden med sådana starka restriktioner genom tillägg till TKL och TKF. Regler för anmälan finns idag för flera av nationalparkerna i fjällen. En motsvarighet är kravet i skogsvårdslagen om anmälan till skogsvårdsstyrelsen före avverkning. Vi ser flera fördelar med anmälningsplikt. Det bör kunna verka avhållande från att generell undantagsrätt missutnyttjas. Länsstyrelsen kan samtidigt följa upp hur stor undantagstrafiken är och vilka som står för den. Det kan undanröja misstro mellan grupper som har och inte har generell dispens.

Vi föreslår två nivåer i likhet med nationalparksföreskrifterna för bl.a Padjelanta:

1) Tjänsteman i tjänsteärende angående rennärings-, polis-, eller naturförvaltningsärende samt samer i samband med renskötsel ska anmäla till länsstyrelsen innan genomförandet.

2) Tjänsteman i tjänsteärende angående sjukvårds- eller räddningsärende ska anmäla till länsstyrelsen om möjligt före genomförandet, annars snarast efter utfört uppdrag.

Övrig trafik som militära och polisiära övningar, forskningstransporter och samernas fritidstrafik bör vara förbjuden men dispens ska kunna ges. Hög restriktivitet vad gäller länsstyrelsernas dispensgivning är en förutsättning för att bibehålla områdenas kvalitet. Rutiner för anmälan bör anpassas efter de lokala förutsättningarna.

Vi föreslår att undantaget anges i nytt andra stycke till TKF 3 § , varför vi i fortsättningen kallar sådana område för "3:2-områden". Förslaget kräver ett tillägg till TKL.

Vi föreslår att följande områden - med beteckningar enligt den områdesvisa redovisningen i bilaga 4 - ska omfattas av särskilda restriktioner enligt regeringens beslut:

BD2 Sulitelma
BD3 Norr Torneträsk
AC2 Artfjället
Z2 Frostviken (Mellanskogsfjäll)
Z3 Hotagen
Z5 Skäckerfjällen

Vi föreslår även att delar av befintliga nationalparker (BD2 Västra Padjelanta

och BD6 centrala Sarek) får motsvarande bestämmelser. Justeringar behövs av nationalparksbestämmelserna vad gäller samernas trafik. Ändringarna beslutas av Naturvårdsverket.

Diskussion med kommunerna

De slutliga principerna för våra förslag har diskuterats på ett möte med företrädare för fjällkommunerna. Vid detta tillfälle kom vi överrens med berörda kommuner att de skulle få lämna synpunkter på förslaget till områdesvisa regleringar, även om tiden för detta var mycket kort. Syftet var att vi skulle få en uppfattning av kommunernas allmänna inställning snarare än detaljerade kommentarer. Utfallet av dettaa är blandat. Den mycket korta tiden har gjort att vissa kommuner inte hunnit ta ställning. För vissa områden ser vi klara problem att få gehör för de regleringar som vi bedömer nödvändiga för att säkra riksintresset. I andra områden har vi har gjort vissa justeringar i våra förslag för att tillmötesgå kommunerna. Några särskilt kontroversiella områden som vi fått synpunkter på är BD4 Tjuoltadalen, BD5 Dellikälvens dalgång, AC1 Vindelfjällen och Z1 Jämtlandsfjällen. Kommuner och andra berörda kommer att kunna lämna mer omfattande synpunkter på våra förslag under remissbehandlingen.

Helhetsintrycket är att de flesta kommunerna visar en ambition att ställa upp och ta ansvar för den lokala planering av terrängkörningen som är nödvändig utanför de riksintressanta regleringsområden som regering och länsstyrelse beslutar om. Sådant arbete pågår redan idag i flera kommuner, däribland Kiruna, Krokom, Malung, Sorsele, Storuman, Vilhelmina m.fl.

Sammanfattande bedömning av alternativ 1-3 och förslag

Vi har haft följande utgångspunkter vid en samlad bedömningen av tre olika alternativ till en reglering av skotertrafiken.

- Fjällmiljöns stora värden får inte spolieras. Vi bedömer att det är särskilt angeläget att bullerfrågan och därmed relationsproblemen mellan olika former av rörligt friluftsliv kan minimeras.
- Regleringen av färdselrätten måste ses mot bakgrund av andra skärpta krav som vi föreslår när det gäller skotrar och deras framförande.
- Skoterns betydelse som transportmedel och för rekreation, särskilt i fjällkommunerna, är en aspekt som måste beaktas.
- Den grad av restriktivitet mot skotertrafik som en reglering innebär skall vara väl motiverad utifrån avvägningen mot andra intressen som naturvård, friluftsliv och rennäring. Den skall också vara möjlig att genomföra i praktiken och därmed övervaka.
- Rennäringen skall kunna bedrivas utan att åsamkas ekonomisk skada av skotertrafiken.
- Liksom annat miljöarbete har kommunerna ett stort ansvar för att tillgodose

behovet av bullerfria områden. Lokala intressen, såväl skoterklubbar som den ideella naturvården, bör vara vara delaktiga i kommunala beslut som rör färdselrätten. Effekterna av en lokal planeringsprocess bör prövas innan mer omfattande generella restriktioner införs.

- Alla områden kan inte användas för samma form av utnyttjande. De områden som är av särskilt intresse för naturvård och friluftsliv skall säkras. Det innebär att i dessa områden skall känsliga djurarter och biotoper inte störas och att det skidburna friluftslivet skall kunna bedrivas utan påtagliga bullerstörningar.

Utifrån dessa utgångspunkter förespråkar vi inte alternativ 1. Att t.ex. reglera all trafik i Norrlands inland till enbart färdsel på leder skulle kräva betydande insatser i form av leddragning, terminaler etc. Genom att skoteranvändningen här också är ett viktigt transportmedel vintertid skulle de individuella dispenserna bli så många att vi bedömer att kontrollen av efterlevnaden blir näst intill omöjlig. Dessutom skulle ett sådant beslut inte kunna träda ikraft förrän efter flera år, bl.a. för att invänta ledutbyggnad etc. Vi anser att de förslag vi lägger i övrigt, samt de möjligheter till reglering som lagstiftningen redan nu erbjuder, kan lösa de problem som uppstår nedanför kalfjället.

Alternativ 2 fokuserar på att lösa problemen i fjällområdet. Dessutom involverar denna modell kommunerna och därmed lokalt ansvar och engagemang, även om utgångsläget är en av regeringen beslutad generell reglering av färdselrätten i hela fjällområdet. Även denna modell tar dock ett antal år för att den lokala/regionala planeringen ska genomföras.

Vi föreslår därför att vårt alternativ 3 genomförs utifrån följande motiv. Vi anser inte att det krävs någon särskild tid för att genomföra detta alternativ. Beslut om avsättande av regleringsområden i fjällen fattas av regeringen med motivet att skydda fjällområden, i första hand obrutna sådana, som är av särskilt stort riksintresse för naturvård och rörligt friluftsliv. Motiven för de av regeringen beslutade regleringsområdena måste också därför vara mycket starka och kunna motiveras utifrån ett nationellt perspektiv. Vi anser därför att de områden som ingår i alternativ 3 skall ha samma form av reglering även i alternativ 2.

Vi har i andra sammanhang i vårt betänkande betonat betydelsen av det lokala inflytandet och vill även gör det i detta sammanhang. Vår utgångspunkt är dock att det i detta fall är regeringen som genom beslut skall säkra bevarandet av de mest angelägna riksintressanta områdena, vilket är syftet med den regel som finns i § 1 i TKL..

Eftersom hela fjällkedjan är av riksintresse enligt naturresurslagen är det därutöver angeläget att tillskapa ytterligare regleringsområden för att såväl åtgärda problem som för att förhindra att nya uppstår. Detta är direkt relaterat till våra bedömningar och förslag rörande turism och friluftslivplanering. Det måste i varje kommun också finnas helt skoterfria områden som är

lättillgängliga från väg eller jänrväg i såväl högfjällsområdet som i skogslandet. Kvaliteten på områdena ska vara hög när det gäller såväl natur- som skidupplevelser. Det skall finnas områden som är tillräckligt stora för helgturer med flera alternativa vägar för kunna göra rundturer.

Här finns det nu en möjlighet för ett väsentligt ökat lokalt engagemang och ansvarstagande som förutsätter aktivt arbete på såväl regional som lokal nivå. Vi har uppfattat en förståelse från de berörda kommunerna för principen att införa områden där skotertrafiken är reglerad men att man vill ta ett eget ansvar. Vi anser att det nu är viktigt att pröva detta genom de möjligheter som länsstyrelserna har idag, förutom föreskrifter till områden skyddade enligt NVL, att avsätta regleringsområden enligt TKF 5 § samt motsvarande möjligheter för kommunerna som vi nu föreslår. Det bör i detta sammanhang framhållas att kommunerna hitintills inte haft möjlighet att ta detta ansvar när det gäller reglering av färdselrätten. Därutöver har kommunerna sedan tidigare möjlighet att reglera färdselrätten genom att avsätta kommunala naturreservat samt att genom lokala trafikföreskrifter reglera trafiken runt tätorter. För att säkra rennäringens intressen föreslår vi att länsstyrelserna i samråd med samebyarna aktivare arbetar med tillfälliga förbudsområden.

Sammantaget anser vi att våra förslag när det gäller en reglering av färdselrätten innebär en väsentlig förändring gentemot dagsläget vilket vi tidigare motiverat betydelsen av att åstadkomma. Samtidigt ställer förslagen stora krav, men även förväntningar på att berörda länsstyrelser och kommuner aktivt bidrar till denna förändringsprocess inte bara i fjällområdet utan även i inlandet.

Vi vill understryka betydelsen av att det samlade arbetet på alla nivåer när det gäller reglering av färdselrätten följs upp och utvärderas med avseende på målsättningar. Vi föreslår därför att de berörda länsstyrelserna ges i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket genomföra en årlig uppföljning av utvecklingen. Ett viktigt uppföljningskriterium är kommunernas arbete med bildande av regleringsområden och kvaliteten på dessa. Vi föreslår att det görs en lägesrapportering om två år som en kontrollstation avseende arbetet på regional och lokal nivå, och att det om fyra år görs en samlad utvärdering. Skulle det då visa sig att problemen i allt väsentligt kvarstår anser vi att alternativ 2 skall genomföras genom regeringsbeslut.

7.4.10 Reglering av flygtrafik i luftrummet

Vårt förslag

Luftfartsverket och Naturvårdsverket ges i uppdrag att i samråd se över föreslagna och gällande restriktioner för överflygning. Restriktionerna beslutas sedan av Luftfartsverket. Sambandet mellan NRL och luftfartsförordningen behandlas av berörda departement.

Motiv till vårt förslag

Bullerutredningen föreslår regleringar av flygtrafiken i fjällen. Landningsförbud kan utfärdas med stöd av NVL av länsstyrelse eller Naturvårdsverket. Reglering av överflygning beslutas, enligt Luftfartsverkets skrivelse till länsstyrelserna, genom föreskrifter av Luftfartsverket med stöd av 3-4§§ i luftfartsförordningen. Bestämmelserna tillkännages i verkets AIP, Aeronautical Information Publication. Myndigheter som vill reglera överflygning och landning begär hos Luftfartsverket att bestämmelser införs, varefter verket gör en bedömning utifrån LFF. För nationalparker står bestämmelserna även i nationalparksföreskrifterna, enligt Luftfartsverket dock utan någon rättsverkan.

I LFF 4§ anges att restriktionsområden för flyget inte får utformas så att de hindrar den luftfart som behövs med hänsyn till ortsbefokningens intresse. Luftfartslagen är knuten till NRL. Detta innebär enligt vår mening ett visst motsatsförhållande vad gäller NRL:s krav på riksintressenas hantering i fjällen och LFL:s starka betoning på företräde för lokala intressen. Vi anser att förhållandena behöver klarläggas inför hanteringen av överflygningsförbud.

Vi anser att även flygtrafiken ska ta ansvar för att skapa tystare fjäll. Överflygningarna bör därför regleras i flera områden. För att fastställa vilka lägsta flyghöjder eller totala överflygningsförbud som ska gälla inom olika områden, förslår vi samråd mellan Luftfarts- och Naturvårdsverket och vissa länsstyrelser. Utgångspunkten ska vara Bullerutredningens förslag och de förslag som vi lägger i föregående avsnitt. De aktuella områdena är: BD3 (norr om Torneträsk), BD2 (Västra Padjelanta -Sulitelma) och BD6 (centrala Sarek). För W1 (Fulufjället) och Z1 (Jämtlandsfjällen) behandlas frågan om överflygningsrestriktioner i samband med nationalparksplaneringen. Luftfartsverket beslutar sedan om regleringarna. Även redovisningen av regleringar i AIP och där angivna gällande överflygningsförbud för nationalparker bör ses över i detta sammanhang. Nationalparksbestämmelserna vad gäller överflygning bör ses över av Naturvårdsverket.

7.4.11 Skotertrafik på jordbruksmark, skogsmark, enskilda vägar samt skärgårdsområden.

Våra förslag och bedömningar

Det bör införas ett allmänt förbud mot körning med terrängskoter på snötäckt jordbruksmark om det inte är uppenbart att ingen risk för skada föreligger eller utan tillstånd av markägaren. Det bör införas ett allmänt förbud mot körning på skogsmark med plant- och ungskog om det inte uppenbart att ingen risk för skada föreligger eller utan tillstånd av markägaren.

Länsstyrelserna bör ges i uppdrag att bilda regleringsområden i känsliga skärgårdar. Bofast skärgårdsbefolkning bör undantas från förbudet. Färd bör också medges till fritidshus.

Vidare anser vi att körning på snötäckta skogsbilvägar är förbjuden, såvida inte väghållaren har givit sitt tillstånd till körning.

Skoterutredningens förslag
Stämmer överens med våra förslag, med undantag för dels skärgårdarna dels trafik på enskild väg. Förslagen har remissbehandlats.

Motiven för våra förslag
Förbudet mot körning på jordbruksmark och skogsmark med plant- och ungskog är inte motiverade av miljöskäl utan av hänsyn till näringen. Förslagen har i allmänhet tillstyrkts av remissinstanserna och vi för därför dessa vidare. Vi anser dock att det inte räcker med tillstånd av markägare i bägge fallen. Vi föreslår i annat sammanhang samrådsplikt med länsstyrelse eller kommun vid dragning av skoterleder. Vi vill dock peka på behovet av att i TKF införa en definition om när uppenbar risk för skada på jordbruksmark inte föreligger. Sådan finns nu för skogsmark där risk för skada anses föreligga då planthöjden understiger två meter. Vi föreslår att Jordbruksverket ges i uppdrag att utforma definitionen för jordbruksmark.

Skotertrafik på öar utmed kusten och i skärgårdarna kan medföra betydande störningar för djurlivet, t.ex. havsörn. I norrbottens län beslutade länsstyrelsen med stöd av terrängkörningslagen redan 1975 att förbjuda snöskoterkörning på alla öar utmed kusten och i skärgården. Erfarenheterna av detta är positiva och motiv finns därför att sådan reglering också införs inom andra kust- och skärgårdsområden där snöskotertrafik förekommer. Länsstyrelserna bör ges uppdrag att genomföra detta..

Skoterutredningen föreslog att det i TKL skulle införas allmänt förbud mot skotertrafik på snötäckt enskild väg om inte väghållaren givit sitt tillstånd. Så vitt vi kan bedöma är enskild väg, t.ex. skogsbilvägar att hänföra till väg och faller därför utanför terrängbegreppet oavsett om vägen är stängd för viss typ av trafik eller inte. Därav följer att snöskotertrafik inte är tillåten på skogsbilvägar, såvida inte tillstånd ges av väghållaren. Mot den bakgrunden anser vi därför inte att man bör införa regler om detta i TKL.

7.4.12 Skärpta bestämmelser för att förbättra efterlevnaden

Vårt förslag
Reglerna för påföljd av överträdelser av TKL ändras så att den som med avsikt eller av oaktsamhet kör snöskoter inom av regeringen, länSstyrelsen eller kommunen meddelat regleringsområde döms till böter eller fängelse i högst 6 månader.

Förslag av utredningen Snöskotern i naturen
Utredaren anser att påföljden för den som överträder TKL:s bestämmelser ska skärpas. Den som med avsikt eller av oaktsamhet kör snöskoter i regleringsområden ska dömas till böter eller till fängelse i högst sex månader. För andra typer av bestämmelserna i TKL ska liksom tidigare penningböter vara tillräckligt. Förslaget har remissbehandlats.

Motiv till vårt förslag
Vi stöder förslaget från utredningen Snöskotern i naturen. Påföljden för överträdelse av terrängkörningslagens bestämmelser är idag penningböter enligt TKL 4 § . För ringa gärning ska inte dömas till ansvar. Bötesbeloppet är lågt. Vi har erfarit att endast ett begränsat antal fall anmäls och ännu färre döms. Enligt vår mening är efterlevnaden av förbuden att köra med snöskoter i förbudsområden inte tillfredsställande. Påföljden bör därför skärpas. Även tillsynen bör förbättras.

I områden som är naturreservat och har reglering av terrängkörning med stöd av NVL10 § finns ansvarsbestämmelser i NVF 37 § . Enligt denna döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet till böter eller till fängelse i högst sex månader. Vi anser att påföljden för olovlig snöskoterkörning i områden med reglerad trafik ska vara densamma oavsett om förbudet är meddelat med stöd av NVL eller TKL. Detta gäller inte minst eftersom vissa områden omfattas av båda lagarna, t ex Hotagens naturreservat och tillika regleringsområde.

7.4.13 Regler om hänsyn till naturmiljön

Vårt förslag
TKL bör kompletteras med regler om hänsyn till naturmiljö och andra allmänna intressen. Terrängkörningskungörelsen bör kompletteras med en bestämmelse att det är förbjudet att med snöskoter följa efter spår av djur.

Förslag av utredningen Skotern i Naturen
Utredningen Skotern i Naturen har föreslagit att TKL kompletteras med en ny paragraf (4 § enl. förslaget) med regler om hänsyn till naturmiljön och andra allmänna intressen samt att det med stöd av dessa regler i TKF införs en särskild bestämmelse om att det är förbjudet att med snöskoter följa spår efter djur. Dessutom förslår utredningen att det i TKL 1 § avseende förbud mot barmarkskörning läggs till begreppet *"och mark som inte är väl snötäckt"*. Förslaget har remissbehandlats.

Motivet för vårt förslag
I 36 § terrängkörningskungörelsen sägs att "den som färdas i terräng skall anpassa färdväg, hastighet och färdsätt i övrigt så att människor och djur ej störes i onödan och att skador på annans mark och växtlighet undvikes". Några av remissinstanserna anser att detta är tillräckligt Vi delar dock utredarens uppfattning att det finns behov av att särskilt markera hänsynen till naturmiljön och andra intressen i TKL. Hänssynsregler rörande miljön och andra intressen har blivit vanligare i lagstiftningen vilket vi ser som en markering av ansvaret för var och en som utövar en verksamhet. Detta bör enligt vår uppfattning naturligtvis även gälla terrängkörning. Eftersom vi delar uppfattningen att körning med snöskoter inte kan hävdas utifrån allemansrätten bör TKL dessutom vara tydlig när det gäller krav på hänssyn. En sådan hänsynsregel får också giltighet för dem som genom undantagsbestämmelser har rätt att färdas på barmark, t.ex. i samband med renskötsel. Mot denna bakgrund anser vi att det inte finns skäl att införa begreppet väl snötäckt mark eftersom skälen för detta täcks av hänssynsregeln. Vi delar också flera remissinstansers uppfattning angående problematiken kring att tolka detta innebörden av detta begrepp.

Naturvårdsverket föreslås att i samråd med berörda myndigheter utfärda föreskrifter för hur reglerna om hänsyn till miljön och andra intressen skall tillämpas.

Enligt jaktlagstiftningen är det förbjudet att spåra vilt med snöskoter om syftet är jakt. Vi inser tillämpningsproblemen när det gäller att avgöra om detta varit syftet eller inte. Vi stödjer därför utredarens förslag att i TKF införa en särskild bestämmelse om att det är förbjudet att med snöskoter följa spår efter djur.

7.4.14 Nya föreskrifter för verkställighet av terrängkörningslagen

Vårt förslag:
Naturvårdsverket bör få i uppdrag att utarbeta nya föreskrifter och allmänna råd för hur TKL och följdförfattningar ska tillämpas.

Motiv för vårt förslag
Flera nya lydelser av såväl TKL som -förordningen och kungörelsen föreslås i detta betänkande. Föreskrifter och allmänna råd för hur dessa nya bestämmelser ska verkställas är nödvändiga. Regeringen bör med stöd av TKF 9 § ge Naturvårdsverket i uppdrag att utarbeta sådana.

I föreskrifterna bör särskilt regleringsområdena enligt TKL 1 § och TKF3§ beaktas. I dagens föreskrifter finns inte angivit syften för områdena eller riktlinjer för dispensgivning och leddragning i dem, vilket ger en oklar grund för länsstyrelsernas arbete. Även det nya förslaget om en hänsynsregel till naturmiljön vid terrängkörning behöver utvecklas i föreskrifterna för att bli operationell. Skoterorganisationernas kunskaper kan här spela en viktig roll.

8 Turism och friluftsliv

8.1 Bakgrund

I proposition 1994/95:177 presenterar regeringen förslag till mål, strategi och organisation för turistpolitiken. Enligt propositionen är målet för turistpolitiken att Sverige ska ha hög attraktionskraft som turistland och en långsiktigt konkurrenskraftig turismnäring. Näringens konkurrenskraft ska utvecklas inom ramen för en långsiktigt hållbar turistpolitik som beaktar näringens regionalpolitiska betydelse. Tillgången på förhållandevis orörd natur har varit och kommer fortsättningsvis att vara en viktig faktor för att utveckla näringen. Propositionen vidhåller att, eftersom naturen är en unik tillgång för Sverige, sett ur turismens synvinkel, är det av avgörande betydelse för framtiden att denna resur
s vårdas. Vidare anförs att staten som ansvarig för naturvård och miljöskydd har det övergripande ansvaret för skydd av skog, fjällvärld och andra marker mot överutnyttjande.

Som en följd av propositionen har en ny myndighet inrättats, Turistdelegationen, i syfte att stärka samordningen mellan de samhällssektorer som har stor betydelse för turismen. Turistdelegationen bör lägga särskild vikt vid samordning av turist- och miljöpolitiken och de åtgärder som staten vidtar inom ramen för närings-, arbetsmarknads-, regional-, kultur-, utbildnings- och forskningspolitiken. Myndigheten bör i samverkan med berörda statliga och kommunala organ särskilt verka för att skapa ökad förståelse för miljöskyddets och naturvårdens strategiska betydelse för den svenska turistnäringen. Myndigheten ska också ha beställaransvaret för den statliga statistiken.

I strategin framförs att staten ska ha ett visst ansvar för den övergripande internationella marknadsföringen. Verksamheten bör drivas i bolagsform och företagen i näringen förutsätts medverka som delägare och med finansiering av olika insatser. Marknadsföringen bör inriktas på att framhålla de strategiska fördelar som Sverige har i form av vidsträckt, orörd natur.

EU:s handlingsplan för stöd till turismen syftar bl.a. till att säkerställa att större hänsyn tas till miljön. Ett europeiskt miljöpris har införts för att göra turister och företagsledare inom branschen medvetna om samspelet turism och miljö. Stöd har getts till pilotprojekt som syftar till att sammanjämka turism- och naturskyddsintressen på det lokala och regionala planet, särskilt i kust- och bergsområden, nationalparker och naturreservat. Handlingsplanen syftar också till att uppmuntra initiativ som främjar miljövänliga former av turism samt till nätverk för erfarenhetsutbyte om miljöproblem och hur dessa kan lösas inom ramen för turismplanering och tillsyn.

EU:s femte miljöhandlingsprogram framhåller att det är nödvändigt att utveckla nationella och regionala strategier för hållbar turism i bergs- och

kustområden. Inslagen i sådana strategier är kontroll över markanvändningen, strikta regler för byggande, hantering av motortrafik till och i turistområden, strikt genomförande av miljönormer för buller, dricksvatten, avlopp och luftföroreningar, buffertzoner runt känsliga områden som t.ex. våtmarker samt utbildning och av lokalbefolkning och berörd personal.

Europarådets miljövårdskommitté har tillsatt en expertgrupp för att utarbeta rekommendationer för staternas turism inom skyddade områden. Expertgruppens rekommendationer är bl.a.att stater bör:

a) bibehålla strikt skyddade områden som underlag för vetenskaplig forskning och utbildning,

b) i övriga skyddade områden vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra miljöanpassad turism med hänsynstagande till naturvärdena,

c) lägga fast en policy för att utveckla turismen enligt de principer och riktlinjer som redovisas från arbetsgruppen.

Trenderna i turismnäringen är tydliga. EU förutspår i sitt femte miljöhandlingsprogam en kraftigt ökad turism under nästa årtionde på grund av ökade inkomster och mer fritid. Ökningen i efterfrågan kommer främst att märkas i kust- och bergsområden. Turismens karaktär förväntas också förändras. Enligt World Tourism Organisation innebär den kommande trenden fler och korta semestrar som innehåller någon form av natur- och kulturupplevelse. Massturism kommer fortsättningsvis att efterfrågas men fler kommer att söka sig från de utpräglade turistorterna och efterfråga individuellt anpassade aktiviteter. Krav ökar också på miljöanpassning av boendet, av transporter och aktiviteter i samband med turism och friluftsliv.

Turismen i den svenska fjällvärlden växer. Styrelsen för Sverigebilden uppskattade bäddkapaciteten i fjällområdena till 200 000, varav hälften hyrs ut i privat regi. I bakgrundsdokument som tagits fram i samband med arbetet med utvecklingsplan för mål 6-området konstateras att turismutvecklingen, i synnerhet i vissa områden, har varit mycket kraftig. Man kan se ett kontinuerligt växande antal besökare i de tre nordligaste fjällänen under senare år.

De populära aktiviteterna är skidåkning, fiske, jakt, fjällvandringar, kanoting och annan naturturism. I takt med att arbetstillfällena minskat i basnäringarna i området har intresset för satsningar på turism växt. De flesta turistföretag som finns i mål-6-området finns i fjällvärlden. Det konstateras också att det råder överkapacitet på turistanläggningar och att infrastrukturen är väl utbyggd. En svaghet är att beläggningen är starkt koncentrerad till högsäsong.

I kapitel 4 görs en bedömning av läget i fjällen, men vi vill framhålla att det inte finns någon samlad bild av hur turismen påverkar fjällområdena. Riskerna med turism och friluftsliv i fjällmiljön är mångfacetterad: Markslitage kan hota biologisk mångfald t.ex. i samband med vildmarksturism, vilket naturligtvis är

särskilt känsligt i områden med stora naturvärden. Attraktiva miljöer utsätts för slitage, avfall lämnas kvar i naturen och det finns ofta en viss brandrisk; kulturmiljöobjekt i form av byggnader eller fornlämningar utsätts för slitage och vandalisering. Under högsäsong kan anläggningar överbelastas och förorena vattnet. Risken är störst i fjällanläggningar med små vattenrecipienter. Naturutnyttjandet kan bli ohållbart på grund av jakt, fiske, bärplockning och mineraletning. Fler resenärer och ökade transporter innebär mer buller och föroreningar, och som exempel kan anges skotersafaris och flygturer. En viktig aspekt är att områden som tidigare var svåra att nå har blivit lättillgängliga, även för grupper av besökare. Jakthundar och hundspannskörning kan påverka övriga djurlivet negativt. Exploateringar har också ofta negativ inverkan på miljö och landskap och som exempel på sådana anläggningar som motiveras av turismens och friluftslivets behov kan nämnas boendeanläggningar, skidliftar, vägar, järnvägar, rastplatser, förberedda rastplatser, etc.

8.2 Övervägningar och förslag

Vår bedömning är att nuvarande trender i huvudsak är positiva för fjällvärlden, en miljö som kommer att locka besökare från övriga Europa. Det ökade natur- och kulturintresse hos turisterna är positivt, eftersom det ökar förståelsen och stärker respekten för värdefull natur och naturlandskap. Företag som erbjuder besökare en genuin insyn i kultur- och naturmiljöer kan kommer att växa och öka i antal. Spridning av turismen kan också innebära att ge fler orter inkomster och sysselsättningstillfällen. Ökade miljökrav från turisterna ger turismnäringen en större chans att få ekonomiska fördelar av intensifierat miljöarbete.

Vi kommer också att få se negativa effekter och parallella trender som hotar natur, som skapar konflikter med andra näringar och som minskar fjällvärldens attraktivitet ur turismsynvinkel. Nya former av aktiviteter i fjällnaturen utvecklas snabbt och kan innebära störningar för såväl natur och rennäring som andra besökare. Motorbaserad turism som t.ex. skotersafari och skidåkning med hjälp av helikopter är exempel på detta. Mountainbike-åkning på känslig mark är en annan form av aktivitet som ökar slitaget kring vandringsleder eller förstärker de spår som gjorts i samband med renskötselns terrängkörning på barmark. Ökad turism i tid och rum kommer också att påverka förutsättningarna för att bedriva rennäring. Generell ökning av turismen kommer naturligtvis att öka det lokala slitaget på den känsliga fjällvegetationen och eventuellt också på faunan. Det geografiska avståndet till kontinenten och södra Sverige har betydelse när ökade miljökrav ställs på transporter. Bristande tillgång på smidiga och miljöanpassade ressätt till den svenska fjällvärlden kan på sikt begränsa antalet besökare. Infrastrukturen för tågresor med anslutande transporter med kollektivtrafik och paketresor är inte tillräckligt utbyggd.

Vår slutsats är att det behövs ett förtydligat ansvar för organisatörer av friluftsliv och turism att ta hänsyn till natur och miljö. Vid behov ska

friluftslivet, främst det organiserade, kunna kanaliseras till de områden som är bästa lämpade. Dessutom behövs strategier på flera nivåer för att på lång sikt skydda naturen som utgör basen för hela näringen och samtidigt möta den ökade efterfrågan på en miljöanpassad semester-, konferens- eller affärsresa rik på natur- och kulturupplevelser.

8.2.1 Skador på natur i samband med friluftsliv och turism

Våra bedömningar och förslag

Vi föreslår att turismen får ett förtydligat sektorsansvar för miljö. Turistdelegationens instruktion bör ändras så att myndighetens sektorsansvar för miljön framgår. Delegationen bör också formulera ett miljömål för sektorn. Organisatörer av friluftsliv och turism bör få ett lagstadgat ansvar för hänsyn till natur och kulturmiljö. Länsstyrelserna ska kunna meddela organisatörer av en viss aktivitet i ett visst område anmälningsplikt. Informationsinsatser riktad till turister och friluftslivsutövare bör ske i betydligt högre utsträckning än i dag.

Motiven för våra bedömningar och förslag

Risken för skador på miljön är ibland så allvarliga att friluftlivet behöver regleras. Naturvårdsverket rekommenderar i sin utredning Allemansrätten och kommersen att länsstyrelserna ska använda sig av nuvarande bestämmelser i NVL för att hantera friluftslivets konflikter med markägaren och naturvårdsintressen samt mellan olika friluftslivsutövare. Länsstyrelsen kan enligt NVL 19 § besluta om att avsätta ett naturvårdsområde för att reglera friluftslivet. Länsstyrelsen kan också med stöd av NVL 43 § delegera till kommunal myndighet att besluta om naturvårdsområde. Inom naturvårdsområdet får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter om vad allmänheten har att följa inom ett sådant område. Även inom strandskyddsområden kan länsstyrelsen meddela föreskrifter för att säkra syftet med strandskyddet (NVL 16 §). I vissa fall bör länsstyrelse eller kommun överväga att ett område avsätts till naturreservat i stället.

Vi gör bedömningen att länsstyrelserna redan idag borde inrätta naturvårdsområden om det finns behov av att skydda områden från t.ex. omfattande slitage av mountainbike-cykling eller andra skador.

Många av de problem som turismen medför på miljön kan begränsas med hjälp av information om allemansrättens praktiska innebörd och kunskap om fjällmiljön. Enskilda individer får inte skada eller störa enligt allemansrätten och är därmed skyldiga att veta hur man ska bete sig. Länsstyrelserna bör intensifiera det arbete som görs med att informera om allemansrättens innebörd genom skyltar och anslag längs med populära leder och samlingsplatser.

Turismen och friluftslivet påverkar natur- och kulturmiljö precis som annan markanvändning. Vi föreslår att turismen får ett förtydligat sektorsansvar för

miljö på samma sätt som jord- och skogsbruket och så som föreslås i rennäringsavsnittet. Den nya samordningsmyndigheten för turism, Turistdelegationen, bör få detta sektorsansvar. Vi föreslår därför att instruktionen ändras så att myndighetens sektorsansvar för miljön framgår. Delegationen bör också formulera ett miljömål för sektorn.

Vi föreslår att en hänsynsregel för organiserat friluftsliv och turism förs in i NVL 20 § enligt följande:

"Vid organiserat friluftsliv och turism ska hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om anmälningsplikt för vissa organiserade aktiviteter i ett visst område. Medför verksamheten risker för miljön eller andra väsentliga missförhållanden får länsstyrelsen meddela särskilda föreskrifter rörande verksamhetens bedrivande eller förbjuda den."

Hänsynsregeln avser juridiska personer som organiserar turism och/eller friluftsliv. Detta inbegriper såväl ideella organisatörer som näringsidkare. Vi gör också bedömningen att det kan vara motiverat att kunna styra organiserade aktiviteter utan att enskilda utövare berörs.

Organisatörer skulle med hjälp av denna lagändring kunna meddelas anmälningsplikt, begränsat till *vissa områden* och till *vissa organiserade aktiviteter*. Syftet med förslaget om anmälningsplikten är för det första att i känsliga områden få en mer komplett bild av organiserade aktiviteter av någon typ, t.ex. klättring, cykling med mountainbike, snöskoterkörning, kanoting, etc. De aktiviteter som ska anmälas kan ändras allt eftersom nya typer av aktiviteter introduceras.

För det andra ger länsstyrelsens befogenhet att meddela särskilda föreskrifter och förbud mot aktiviteten möjlighet att relativt snabbt kontrollera framväxande verksamheter som medför risk för miljön. Införs anmälningsplikten för en viss organiserad aktivitet i ett område är det troligt att en organisatör väljer att utföra aktiviteterna på annan plats och har därmed en viss styrande verkan utan att vara direkt tvingande. Vi ser alltså anmälningsplikten som en möjlighet att kanalisera organiserad verksamhet och i vissa fall begränsa den. Samhället kan också påverka vissa verksamheter till bättre miljöanpassning genom att sätta krav på hur de får bedrivas i känsliga områden.

Länsstyrelsen bör i beslut om anmälningsplikt beakta riksintressen för naturvård, rennäring och friluftsliv samt kommunens översiktsplan. Genomförs den friluftslivsplanering och zonering på det sätt som vi förespråkar finns det vägledning för vilka aktiviteter kommunen föredrar i vissa områden/zoner.

Beslutet om översiktsplanen föregås av ett samråd där friluftlivsorganisationer och turistföretag och andra intressenter har möjlighet att framföra synpunkter. Dessutom ska markägarna kunna lägga fram synpunkter på om det finns behov av markägaravtal för organisatörer i vissa områden/zoner.

Länsstyrelsens hantering av anmälningar underlättas också av zoneringen.

Organisatörer vet vilka föreskrifter som de kan tänkas få i vissa områden och planerar förhoppningsvis inte in aktiviteter som är olämpliga för området.

8.2.2 Turismen i en hållbar utveckling av fjällregionen

Våra bedömningar och förslag
Regeringen bör överväga att ge Turistdelegationen i uppdrag att utarbeta en handlingsplan för miljöanpassad turism. En regional utvecklingsstrategi för en miljöanpassad turism bör upprättas. Kommunerna bör se över sina turistprogram.

Motiven för våra bedömningar och förslag
Turism och friluftsliv är i huvudsak positivt för människors välbefinnande och bidrar ofta till en ökad medvetenhet om natur och miljö. Vår mening är därför att turismnäringen i vissa delar av fjällen kan växa och skapa sysselsättning, men samtidigt krävs det att alla delar av sektorn miljöanpassas och att större hänsyn tas till naturvård och rennäring. Stärkt kompetens och marknadsföring liksom större utbud behövs för att den svenska fjällvärlden ska kunna ta tillvara den ökade efterfrågan på natur- och kulturorienterade arrangemang.

Aktiv samordning, planering och styrning behövs på alla nivåer för att skydda natur och miljö. Sverige har jämfört med andra länder liten erfarenhet av detta. Australien har t.ex. tagit fram en nationell strategi för ekoturism, där de fastställer ett ramverk för planering, utveckling och hantering av ekoturismen. Regeringen har ställt 10 miljoner dollar till förfogande för att genomföra strategin, som innehåller åtgärder som rör planering, naturresurshushållning, lagstiftning, infrastruktur, miljöövervakning, marknadsföring, utbildning, ackreditering och ursprungsbefolkningens medverkan.

Utvecklingsplan för mål-6-området under åren 1995-1999 innehåller ett särskilt delprogram för utveckling av turism. En strategi ska tas fram för den långsiktiga utvecklingen av branschen. Det centrala i strategin är marknadsföring, produktutveckling och kompetens. Rollfördelningen mellan sektorns näringsutövare och offentliga organ ska läggas fast. I alla turistiska satsningar ska stor hänsyn tas till den unika natur- och kulturmiljön.

För lokala planerare har World Tourism Organisation publicerat en guide för hållbar turism. Guiden innehåller checklistor och förslag till uppläggning för planering, genomförande och uppföljning av hållbar turism i en stad eller kommun. Utgångspunkten är att hållbar turism kan leda till ökad sysselsättning, ökade inkomster, nya marknader för lokala produkter, förbättrad infrastruktur och kommunal service, ökad kompetens och ökad medvetenhet om och skydd av miljö och kultur. Guiden förespråkar detaljerad planering av turismen, särskilt för områden med utförsåkning med skidor, sett i ett miljöperspektiv.

Svenska Kommunförbundet har genomfört en enkätundersökning om

kommunernas arbete med turism mot bakgrunden att rese- och turistindustrin är den näringsgren som ger mest tillbaka till samhället i form av skatter och andra avgifter (ca 62 % av omsättningen 1993). Det visade sig att ca 40 % av de svenska kommunerna har upprättat ett turistpolitiskt program där man anger hur rese- och turistindustrin ska utvecklas. Kommunförbundet har satt upp kriterier för att bedöma kommunernas engagemang i turismen. Kriterierna är att kommunerna har en turistbyrå, en särskild turistbudget, minst en heltidsanställd, ett turistpolitiskt program och att beräkningar görs av turistekonomiska effekter. Undersökningen visar att fjällkommunerna överlag kommer högt upp på engagemangslistan.

Verktyg i utvecklingen av en miljöanpassad turism

Nedan beskrivs exempel på verktyg som kan användas i miljöanpassad utveckling av turismen, d.v.s. planering, kompetensutveckling, stöd till nya företag, marknadsföring, nätverk och miljömärkning.

Planeringen bör ge näringsidkare en försäkran om att de kan utveckla en turistprodukt som bygger på vistelse i naturen och som ger de naturupplevelser som kunderna har utlovats. Skogsavverkning, mineralutvinning eller kraftutbyggnader vid vattendrag minskar eller kan t.o.m. omintetgöra en eller flera orters turismnäring under en lång tid framöver. Sträckningen av en skoterled kan påverka ett områdes karaktär, om än under en kortare tidsperiod. Näringen bör aktivt medverka i planeringen som beskrivs i kapitel 5.

Kompetensutveckling för servicepersonal, produktutvecklare och turismplanerare är centralt för förutsättningarna att bedriva en hållbar turism. Servicepersonal ska kunna ge gäster information om vilken miljöpåverkan deras produkt medför och ska dessutom kunna fungera som förmedlare av information om vilken hänsyn som bör tas av besökaren för både miljö, naturvård och andra intressen, särskilt rennäringen. Produktutvecklare bör kunna utforma både aktiviteter och hela koncept som har minimal inverkan på miljön och som samtidigt höjer kvaliteten. Turismplanerare ska kunna skapa förutsättningar för miljöanpassad turism på en destination, inklusive transporten dit. Utvecklingsplan för mål 6-området lägger stor tonvikt vid kompetensutveckling inom turismnäringen.

Utvecklingsstöd för företag bör leda till att utveckla och marknadsföra turistiska produkter som är långsiktigt hållbara och attraktiva. Service som guidning bör prioriteras eftersom guidningen garanterar att kunskapen om natur och kultur ökar, liksom möjligheterna att informera besökare.
Företag som bedriver äventyrsturism har oftast en guide med under sina arrangemang. Det ger enligt arrangören garanti för att de lämnar området på samma sätt som när de kom dit. Hänsynen till samerna och rennäringen kräver

ingående kunskap om hur och när det finns minst risk att störa.

Nätverk för avsättning av lokalproducerade produkter och tjänster bör finnas för att turismen på bästa sätt ska gynna regionen. Nätverket kan stimulera efterfrågan och utbudet av miljöanpassade livsmedel, byggmaterial, transporter, design och material för marknadsföring, guidning, etc. Nätverket bör också användas för att utbyta information om miljöanpassning av produkter och tjänster och eventuellt vara forum för att öka miljökompetensen. Västra Härjedalens och Jämtlands byalags samarbetsorganisation har gemensamt kanaliserat turismen. De har bl.a. ordnat leder med spänger av stockar och tillverkat skyltar av trä från området med gamla kulturella symboler från orten.

Marknadsföringen påverkar besökare som kommer till en destination. Marknadsföring såväl internationellt, regionalt och nationellt och lokalt bör locka den typ av turism som är önskvärd och locka fram det beteende som önskas. Det nya marknadsföringsbolaget som aviserats i prop. 1994/95:177 ska i den internationella marknadsföringen framhålla en "vidsträckt och orörd natur". Det är därför centralt att verkligen kunna erbjuda upplevelsen av orörd natur. All motorbaserad vistelse i ett fjällområde påverkar andra besökares upplevelse av naturen. Det som har varit unikt med svensk fjällvärld är att en besökare kan, om de så önskar, finna tystnad och enskildhet. Negativa upplevelser spridda muntligt kan effektivt motverka marknadsföringsåtgärder. Därför bör man visa försiktigthet med att marknadsföra motorbaserad turism, t.ex. skoteråkning, helikopter och flygåkning.

Miljömärkning och en mer omfattande miljöhänsyn i de branschvisa ackrediteringssystemen bör utvecklas av branschen i samverkan med miljöorganisationer. Föreningen för ekoturism har nyligen startats med syfte att utveckla ett ackrediteringssystem.

Handlingsplan för miljöanpassad turism

Turistdelegationen bör utarbeta en handlingsplan för miljöanpassad turism, gärna inom ramen för en nationell handlingsplan. Med miljöanpassad turism avses att resurserna används på ett uthålligt sätt, att föroreningar minskar, att biologisk och kulturell mångfald bevaras, att det lokala näringslivet och sysselsättningen gynnas, att samarbete sker med lokalbefolkningen och intressegrupper, att personalen får ökad miljökompetens och att marknadsföringen och information bidrar till respekt för natur och kultur.

Syftet är att planen ska leda till en utveckling som samtidigt minskar turismens effekter på natur, miljö och rennäring, ökar turistens bidrag till sysselsättningen och det lokala näringslivet samt ökar turismnäringens konkurrenskraft. Handlingsplanen bör ange de riktlinjer som behövs för att

turismsektorn ska ta sitt miljöansvar och uppnå miljömålen, att inleda ett samordnat turism- och miljöarbete i fjällområdena, att identifiera olika aktörers roller i detta arbete samt att beskriva potentialen för miljöanpassad turism. Metoder och åtgärder som bör penetreras är:

a) planering och styrning av turismen.
b) samråd och information mellan turism, naturvård och rennäring.
c) stimulanser för ökat lokalt utbud av och efterfrågan på miljöanpassade produkter och tjänster.
d) utbildningsinsatser om turism och miljö, främst för befolkningen i området.
e) insatser för kvalitetshöjning och differentiering av utbudet med utgångspunkt från miljöansvaret.
f) miljömärkning och auktorisation.
g) relevant statistik och forskning.
h) prognoser om utvecklingen av miljökrav och efterfrågan.
i) marknadsundersökningar.

En regional utvecklingsstrategi för miljöanpassad turism bör upprättas och utgöra fjällområdenas bidrag i delprogrammet för turism i utvecklingsplanen för mål-6-området 1995-1999. *Länsstyrelserna och de länsvisa genomförandegrupperna* för utvecklingsplan för mål 6-området har ett betydande ansvar för att utforma, genomföra och utvärdera planen så att den verkar i enlighet med strategin. *Kommunerna* bör se över sina turismprogram för att miljöanpassa dessa. Initiativ för att stärka lokal ekonomi och utveckling genom en miljöanpassad turism bör tas, t.ex. inom ramen för lokala Agenda 21-processer. *Turismnäringen* bör intensifiera miljöarbetet inom företagen och axla sektorsansvaret för miljön. Miljöpolicies bör upprättas, miljöledningssystem införas och miljörevision utföras. Möjligheterna till miljömärkning bör undersökas. *Frivilligorganisationerna* som har en verksamhet som inbegriper vistelse i naturen har på samma sätt som näringen ett ansvar att upprätta miljöpolicy med tillhörande genomförandeorganisation. De *individer* som nyttjar allemansrätten i fjällområdena har det slutgiltiga ansvaret att veta vad detta innebär och följa detta. Individen har som konsument av varor och tjänster som resor, logi, livsmedel, äventyrsarrangemang, m.m stora möjligheter att påverka utvecklingen. *Universitet och högskolor* har i såväl forskning som utbildning ett stort ansvar att samarbeta med turismsektorn.

8.2.3 Sameturism och turismens hänsyn till rennäringen

Vår bedömning
Initiativ till miljöanpassad sameturism bör uppmuntras och stödjas. Ansvaret för informationsspridning om de hänsyn som behöver tas för renskötseln i samband med vistelse på renbetesmark delas av samebyn, kommuner och turismnäring.

Motivet för vår bedömning
Turism som har sin utgångspunkt i samiska värderingar och som har en samisk ledning kan kallas för samisk turism. I dag finns ca 80 samiska turistföretag. De erbjuder upplevelseturism som bygger på samekultur, fiske och jakt. Vidare har de försäljning av bl.a. sameslöjd och renkött.

1992 bildades den ekonomiska föreningen Samisk turism i Sàpmi, med syftet att stödja de samiska turistföretagen genom att bedriva samordning, marknadsföring och produktutveckling. Medlemsskap beviljas av föreningens styrelse och innebär att medlemmen får rätt att utnyttja organisationens symbol i bl.a. marknadsföring.

Turismen har fått växande betydelse som ett komplement till renskötslen, likväl är potentialen avsevärt större. Verksamheten bör lämpligen växa successivt och på ett sätt som stärker den samiska kulturen och som håller kvaliteten i turismprodukten på en hög nivå. Fördelarna med sameturismen är flera, bl.a. att turismen är ett verktyg att sprida kunskap om samer och samernas kultur förmedlat av samerna själva. Egen turism gör det möjligt för samebyn att styra så att inte besökarna stör renskötseln. Dessutom ger det samebyn ytterligare kontaktytor för att informera om besökares och turismföretags hänsyn till renskötseln. Betydelsen för sysselsättning för inte minst ungdomar kan bli betydande. Trenderna i turismen är positiv för sameturismen eftersom de kan erbjuda en unik kulturupplevelse. Miljökraven som ställs från kunder kan förväntas vara ännu högre på sameturismen än på andra former av turism. Utvecklingsplan för mål 6-området innehåller ett program om utveckling av samiskt näringsliv. Ansvaret för genomförande ligger på Sametinget.

Vi gör bedömningen att initiativ till miljöanpassad sameturism bör uppmuntras och stödjas. Sametinget som ansvarar för genomförandet av programmet för samiskt näringsliv inom ramen för utvecklingsplan för mål 6-området bör särskilt beakta ungdomars möjligheter att bidra i samisk turism.

I områden med intensiv turism har problem uppstått mellan rennäring, turism och friluftsliv. Problemen har först och främst förekommit i samband med jakt och snöskoterkörning vilket behandlats i andra delar. Andra former av störning på rennäringen är bebyggelse och anordningar för turism samt närvaro av människor i för renar och renskötselns känsliga skeden. Betesro och ro i samband med kalvning är för renarna en viktig produktionsfaktor i renskötseln,

liksom ro i samband med kalvning. Flyttning och insamling av renar är andra känsliga tillfällen. Enligt samebyarna är de ökade störningsmomenten anledningen till motoriseringen av renskötseln.

Vår bedömning är att det är viktigt att kunna uppskatta effekten av ytterligare besökare, ett ändrat beteende eller nya former av aktiviteter som en följd av utökad service eller bäddkapacitet. De konsekvensbeskrivningar som har genomförts bedömer vi som värdefulla. De beskrivs i Byggforskningsrådets rapport R22:1994 Konsekvensbeskrivningar i samhällsplaneringen - Rennäring och turism i översiktsplaneringenplaneringen.

Ansvaret för informationsspridning om de hänsyn som behöver tas för renskötseln i samband med vistelse på renbetesmark borde delas av samebyn, kommuner och turismnäring. Samråd och information är viktiga verktyg för att styra besökarnas beteende i fjällvärlden. Renarnas rörelser och behov är svåra att förutsäga varför informationsutbytet måste ske kontinuerligt. Med de begränsade personella resurserna som finns i samebyarna är det nödvändigt att kommunen, bl.a. i form av turistbyrån, turistföretag och andra aktörer som kommer i kontakt med besökare delar ansvaret för informationsspridningen om vilka hänsyn som måste tas. Ökad användning av informationsteknologi kan ge möjlighet till kontinuerligt informationsflöde om var och när hänsyn bör tas till renskötseln. Massmedia bör också användas i informationssyfte. Förutsättningarna för utbyte av information ökar då samebyn deltar aktivt i turismen på orten.

8.2.4 Jakt och fiske

Vår bedömning

Länsstyrelserna bör fortsättningsvis ha det övergripande ansvaret för upplåtelser. Nyttjandeplaner med samebyn som indelningsgrund bör upprättas av länsstyrelserna efter samråd med berörd sameby. Lokala samrådsgrupper kan lägga förslag på nyttjandeplan till länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör ha det övergripande ansvaret men bör överväga lokal administration av underupplåtelser.

Motiven för vår bedömning

Jakt och fiske har stor betydelse för samebyarnas medlemmar och områdets övriga befolkning. Dessutom lockar jakten och fisket många turister till fjällområdena. Från turismens sida finns det å ena sidan ett intresse av att få ökade möjligheter att jaga och fiska, å andra sidan är det av största vikt att det finns god tillgång på småvilt och fisk. Kvalitetskraven ökar också, t.ex. på att det ska vara vild och inte odlad fisk i vildmarkens vatten. Flera gör bedömningen att turistfiske med hög kvalitet kräver en begränsning av fiskeuttaget. Ett hållbart nyttjande av jakt- och fiskeresurserna är en förutsättning för denna del av turistnäringen.

Ett nytt system för upplåtelse av rätt till småviltjakt och handredskapsfiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen infördes hösten 1993. Det nya systemet syftar till att småviltjakt och fiske ska upplåtas i betydligt större omfattning än som tidigare var fallet. Det innebär att upplåtelserna omfattar all mark där inte någon olägenhet av betydelse uppkommer för rennäringen eller där samebymedlemmarnas rätt till jakt eller fiske träds för när (prop 1992/93:32, bet 1992/93:BoU 8). Tidigare gällande lagstiftning innebar att länsstyrelsen hade möjlighet, dock inte skyldighet, att upplåta jakt eller fiske när det inte fanns något hinder mot upplåtelse. Upplåtelse skedde antingen direkt genom länsstyrelsen eller genom underupplåtelser från samiska eller andra jakt- och fiskevårdsföreningar. Det nya systemet med upplåtelser innebär att sportfiske kan ske i större omfattning än tidigare. De vatten som samebyarna har haft reserverade för sitt eget behov, s.k. undantagsvatten, har minskat.

Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1993:95) om upplåtelser trädde i kraft den 16 augusti 1993. Regeringen uppdrog åt Jordbruksverket och Sametinget att gemensamt och efter samråd med berörda länsstyrelser och jägarorganisationer genomföra utvärdering av det nya systemet (rskr 1992/93:115). Utvärderingen avser det nya upplåtelsesystemets effekter på samernas renskötselrätt, viltvård, fiskevård och naturvård. En första utvärdering redovisades till regeringen i april 1994. En ny utvärdering redovisas i april 1996.

Hållbart nyttjande av vilt- och fiskebestånden

Vi bedömer att det finns ett behov av systematiska och återkommande inventeringar av såväl jaktbara som fredade arter. Kunskap om resursbasen är en förutsättning för att kunna bedöma om beskattningen är hållbar eller inte. Inventeringar av ripa genomförs idag på ett 10-tal platser i fjällområdena. De genomförs av Svenska Jägareförbundet och dess länsföreningar.

Vi utesluter inte att den utökade småviltsjakten och fiskeupplåtelsen kan få negativa effekter på andra arter. Det gäller särskilt de rovdjursfåglar som livnär sig helt eller delvis på ripa eller andra störningskänsliga fåglar eller däggdjur. Jaktfalk, kungsörn, järv och fjällräv är hotade arter enligt Databanken för hotade arter på Lantbruksuniversitetet och är beroende av fjäll och fjällnära skogar för sin långsiktiga överlevnad i landet. Jaktfalken stannar i huvudsak hela året i fjällen och har dalripa och fjällripa som huvudsaklig föda. Universitetet i Trondheim visar i studier att ett minskat bestånd av ripor har gett sämre produktion av jaktfalksungar. Störningar vid häckningsplatser är ytterligare ett problem. En annan störningskänslig art är järven som redan i månadsskiftet februari/mars föder sina ungar. Järvlyan ligger vanligtvis i en fjällsluttning i fjällbjörkskogen. Järven är utomordentligt störningskänslig under den tid ungarna är i lyan, som normalt lämnas i månadsskiftet april/maj. Småviltjakt är idag tillåten till 15 mars och handredskapsfiske tillåten i större

sjöar hela året men i mindre sjöar vanligtvis en vecka in i maj, då normal även snösmältningen omöjliggör snöskoter som färdmedel. Fjällräven lever av bl.a. ripa under år då näringstillgången är dålig. Den störning som jakthundar innebär kan få allvarliga konsekvenser, i synnerhet under jaktens början då valparna är beroende av sina föräldrar. Den svenska fjällrävsstammen består i dag av ca 70 vuxenrävar och om man ska motverka inavel i en vild stam rekommenderas 500. Enligt Sveriges Lantbruksuniversitet kan det nya systemet för småviltjakt innebära att kungsörnens häckning uteblir på grund av födobrist. Häckningen kan också misslyckas om kungsörnen störs under den känsliga perioden 15 februari till 15 juni. Havsörn förekommer i en isolerad population i delar av Norrbottens fjällskogar. Naturskyddsföreningens projekt havsörn, som ingår i miljöövervakningsprogrammet redovisar ca 35 par i länet. Häckningsplatserna ligger alla nära fiskrika sjöar. Örnarna påbörjar häckningen i månadsskiftet februari/mars och den störningskänsliga tiden varar till 1 juni och sammanfaller helt med den intensivaste perioden med isfiske i området.

Upplåtelsesystemet för jakt

Systemet för upplåtelser innebär att alla får lösa jaktkort för småviltjakt. Kommuninnevånarna har rätt att mot en avgift lösa årstillstånd. Övriga kan lösa dygnstillstånd. Utomnordiska jägare som önskar jaga i Norrbotten måste ha auktoriserad jägare med sig under jakten.

I föreskrifterna från Jordbruksverket ges länsstyrelserna möjlighet att avlysa ett särskilt område från jakt för att förhindra störningar i renskötseln. Ett sådant område får vara avlyst i högst 14 dagar under ett jaktår. Vidare får länsstyrelsen med hänsyn till bl.a. ett förväntat stort jakttryck begränsa antalet jägare inom vissa områden. Så har också skett bl.a. i vägnära områden i Norrbottens län. I nationalparker är jakt förbjuden med undantag för samebymedlemmar som även där äger rätt till småviltjakt. I flera naturreservat finns föreskrifter som fredar området från jakt eller begränsar jakten till vissa viltarter.

Jaktbegränsningar av naturvårdsskäl kan bara införas med stöd av naturvårdslagstiftningen. Det bör dock påpekas att områden som är skyddade med stöd av NVL kom till under de förutsättningar som gällde före tiden för beslutet om nytt upplåtelsesystem för småviltjakten. Därför har inte alla de skyddade områdena reservatsföreskrifter som förbjuder jakt. Naturvårdsverket hävdar att det nya systemet äventyrar syftet med flera redan existerande reservat och det är tidskrävande och dyrt att ändra reservatsföreskrifterna.

Såväl dygns- som årstillståndsinnehavare har en skyldighet att skicka in en viltrapport till länsstyrelsen. Enligt uppgift från länsstyrelserna är antalet inlämnade viltrapporter från de jägare med dygnstillstånd 30 % för Jämtlands län och 35 % för Norrbottens län för jaktåret 94/95, medan alla som önskar förnyat årstillstånd måste lämna viltrapport.

Vår bedömning är att den vetenskapliga osäkerhet som råder kring jaktens påverkan på faunan i fjällen bör leda till aktsamhet. Idag innehåller alltså

Jordbruksverkets föreskrifter möjligheten att undanta områden från upplåtelse p.g.a. viltvårdsskäl eller renskötselskäl. Det är dock inte möjligt att utifrån föreskrifterna avlysa områden av naturvårdsskäl. Det ger inte den flexibilitet som naturvården kräver. Länsstyrelserna ska ha möjlighet att med stöd av Jordbruksverkets föreskrifter besluta om förbud mot att bedriva småviltjakt inom vissa naturreservat, naturvårdsområden samt även inom områden som inte är skyddade med stöd av naturvårdslagstiftningen. Förbudet bör kunna gälla under den tid länsstyrelsen bedömmer det nödvändigt. Områden i närheten av ex.vis järv- och fjällrävslyor och häckningsplatser för havsörn, kungsörn och jaktfalk samt områden som fungerar som referensområden ska vara fredade från jakt.

All jakt ska utgå ifrån vad naturen tål. Idag har ingen tillräcklig kunskap om beståndet av småvilt, däremot finns vetenskapligt belägg för att framför allt riporna har avsevärd betydelse för att hotade arter ska kunna överleva på lång sikt i Sverige. Det ska vara möjligt att utifrån naturvårdssynpunkt fördela och - vid behov - begränsa jakttrycket. Om det finns risk för en minskad resursbas bör länsstyrelserna ha skyldighet att sprida eller begränsa jakttrycket, exempelvis genom att maximera antalet fällt vilt av en viltart.

För att minska störningar från jakten måste områden kunna fredas under så lång tid som behövs efter länsstyrelsens bedömning. Det ska också finnas resurser så att en effektiv kontroll av jakten och fiskeupplåtelsen kan ske.

Möjliga förändringar i upplåtelsesystem

Jordbruksverket beskriver i den första utvärderingen en s.k. öppna/stänga-modell vilken innebär att kommunerna delas in i mindre områden. Dessa områden skulle kunna avlysas under olika perioder med hänsyn till jakttryck, renskötsel, m.m. Den som har jaktkort skulle alltså ha möjlighet att jaga överallt utom i de "stängda" områdena. Information om vilka områden som är "stängda" skulle ges via kortförsäljarna. Modellen skulle kunna införas inom ramen för det nuvarande systemet. Jordbruksverket överväger också att förlänga den period som länsstyrelsen har möjlighet att avlysa, dvs. "stänga" ett område.

Sametinget föreslår i sin del av utvärderingen ett system som under ett antal år har tillämpats på försök i Jämtland. De vill att det övergripande ansvaret ligger kvar hos länsstyrelserna. Samebyarna skulle sedan administrera upplåtelserna enligt den s.k. "Tåssåsen-modellen". Samebyns jaktförening skulle tillsammans med länsstyrelsen göra en uppdelning av samebyn. Efter det att områden skulle undantas med hänsyn till renskötsel, naturvård samt ortsbornas jakt, delas samebyn upp i jaktområden på ca 2 500 ha.. Ett jaktsällskap med högst fyra jägare skulle få jaga under maximalt fem dagar. De som anmält intresse för jakt skulle under överinseende få ett könummer genom lottning och samtliga intresserade skulle sedan ringas upp i tur och ordning under en förutbestämd dag. De skulle få välja jaktområde och tid för jakt. När

intresset minskat i jaktområdena får jägare tillstånd att jaga utan förhandsbokning om tillgången på ripa är god.

Det behövs en plan för nyttjandet av fiskeresurserna som tar hänsyn till naturvård och renskötsel för att vara säker på att uttaget är hållbart. I ESO-rapporten om "Hushållning med knappa naturresurser - exemplet sportfiske" (Ds 1995:47) föreslår Dan Jonasson från Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbundet att en fjällfiskegrupp bildas. Den skulle fungera som en resurs för samebyarna vad gäller kunskapsunderlag kring och planering av fiskeresurser. Fjällfiskegruppen bör bestå av representanter för länsstyrelsens rennärings- och miljövårdsenhet, samebyar och Sportfiskarna. Fjällfiskegruppen bör ta fram ett underlagsmaterial och ett förslag till nyttjandeplan för samebyarna. Förslagen bör sedan ligga till grund för länsstyrelsernas nyttjandeplan för rennäringen. Innan beslutet tas om planen bör samebyarna få möjlighet att yttra sig.

För att planen ska kunna genomföras behövs utbildningsprogram med samebyarna som målgrupp. Denna skulle innehålla utbildning kring fiskevård, miljövård, sportfisketurism och tillsynsuppgifter. Detta skulle leda till att ett nätverk av fisketillsynsmän bildas. Vi stödjer förslaget från Sportfiskarna.

Utvärderingen av de nya upplåtselsesystemen

När det nya systemet för upplåtelser av rätt till jakt och fiske på statens mark ovanför odlingsgränsen och på renbetetsfjällen utvärderas av regeringen ser vi gärna att de bedömningar som vi framför beaktas. Vi anser att länsstyrelserna fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för upplåtelser. Nyttjandeplaner med samebyn som indelningsgrund bör upprättas av länsstyrelserna efter samråd med berörd sameby. Lokala samrådsgrupper kan lägga förslag på nyttjandeplan till länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör ha det övergripande ansvaret, men bör överväga en lokal administration av underupplåtelser, t.ex. med den s.k. Tåssåsenmodellen som förebild.

Modellen har förespråkats av såväl Sametinget och Naturvårdsverket m.fl. Fördelarna är flera. Samebyarna vet vilka som jagar var och får med hjälp av viltrapporterna kunskap om var tillgången är stor eller låg. Både Samebyn och jaktsällskapen har ett egenintresse i att notera om någon otillbörlig jagar. Jakttrycket kan begränsas, vilket är till fördel för såväl jägare som naturvård. En systematisk och kontinuerlig utvärdering av jakten och fisket i fjällområdena bör bygga på inventeringar av både jaktbara och fredade arter i områden där småviltjakt och fiske är tillåten och i områden där upplåtelse ej tillåts.

Jaktstarten på ripa lyfts ibland fram som ett problem. För det första sammanfaller den första intensiva jakttiden med sarvslakten och med älgjakten. För det andra är ofta ripkycklingarna för dåligt utvecklade vid jaktstarten den 25 augusti. Slutligen blir jaktrycket stort när norrmän lockas till Sverige för att jaga. Norge har nämligen jaktstart på ripa den 10 september. Många markägare tillåter inte ripjakt förrän den 20 september och i många områden gäller också

hundförbud.

Jordbruksverket framförde i samband med den första utvärderingen att länsstyrelserna borde ha möjlighet att senarelägga tidpunkten för när jakttillstånden börjar gälla. Naturvårdsverket föreslår i sitt yttrande att småviltjakten bör starta först den 10 september. Då kan en senareläggning med fördel begränsas till att endast gälla andra än ortsbor. Vi delar denna bedömning.

9 Forskning, miljövervakning m.m.

Vår bedömning

Kunskapsunderlaget behöver förbättras vad gäller natur- och miljöförhållanden, renforskning och utveckling av alternativa tekniker inom renskötsel, friluftsliv, turism och annan näringslivsutveckling. Naturvårdsverket bör i samverkan med Turistdelegationen och den föreslagna Fjälldelegationen se över behovet av forskning och utveckling inom detta område. Behovet av opåverkade referensområden måste tillgodoses vid planering. Utbyggand av miljöövervakningen i fjällen bör samordnas mellan fjällänen för att ge en tillräckligt täckande bild av miljötillståndet och dess utveckling som underlag för beslut om åtgärder. Fjälldelegationen bör se över behovet av att komplettera den tidigare fjällplaneringen.

Motivet för vår bedömning

Miljörelaterad forskning

Skall målet om det hållbara samhället kunna förverkligas krävs bl.a. insikt och kunskap om vilka effekter olika åtgärder och aktiviteter har. För fjällnaturen, som i allt väsentligt är och skall vidmakthållas som naturlandskap, är det särskilt angeläget att vi kan förutsäga konsekvenserna i miljön av mänskligt handlande. Trots mer än sekellång naturvetenskaplig forskningsverksamhet i det svenska fjällområdet är kunskapsluckorna betydande. Det går inte att med tillfredsställande säkerhet ange vad fjällnaturen tål när det gäller olika former av påverkan. Det finns stora brister när det gäller kunskapen om olika resurser som skattas, t.ex. fisk och viltbestånd. Skeenden i fjällmiljön kan konstateras men inte förklaras på ett godtagbart sett, t.ex. uteblivna "lämmelår". Det går inte att säkert identifiera naturlig dynamik från effekter av störning.

Ur förvaltnings- och beslutsperspektiv anser vi därför att det finns behov av att generellt förbättra vår kunskap om natur- och miljöförhållanden samt att öka vår insikt om grundläggande ekologiska processer i fjällområdet. Särskild tonvikt bör härvid läggas vid att förbättra kunskapsunderlaget av integrerad påverkan, dvs. hur de olika anspråk som finns idag samverkar vad gäller effekter. Ett led i att öka denna förståelse vore att se områdesvisa beslut om åtgärder som kontrollerade experiment där effekter av genomförda åtgärder jämförs med förhållanden i områden där inga åtgärder genomförts. Detta kräver att kontakterna mellan beslutande myndigheter och forskarsamhället väsentligt stärks.

Delar av fjällområdet utgör den relativt sett mest ostörda referensen för den naturvetenskapliga forskningen, inte bara i Sverige utan också i Europa. Det är angeläget att denna funktion kan vidmakthållas inför framtiden. Vi har erfarit att man gärna beskriver detta som forskarnas eller forskningens behov. Vi tycker dock att det är mera relevant att tala om samhällets behov av kunskap. Vid planering och beslut måste därför detta behov tillgodoses på

tillfredsställande sätt.

Vi vill i detta sammanhang särskilt peka på den klimatrelaterade forskningen som bedrivs i norra fjällområdet och dessutom på behovet av ostörda referenser för att kunna säkerställa eventuella effekter av förändrat klimat.

Renforskning

I den forskningspolitiska propositionen 1990 redovisade regeringen ett samlat renforskningsprogram. SJFR har samordningsansvaret. En professur i renskötsel tillsattes i år. De insatser som görs och planeras inom ramen för programmet ger en bra grund för sammanhållen forskning. Vi vill i detta sammanhang betona vikten av forskning och utvecklingsinsatser kring alternativa tekniker inom renskötseln i syfte att öka miljöanpassningen.

Turism och näringsliv

Grundförutsättningen för hållbar utveckling i fjällområdet är att människor kan försörja sig inom olika näringar. Sysselsättningen inom tidigare näringar som vattenkraftsutbyggnad, mineralutvinning och skogsbruk har minskat genom att de antingen har upphört eller kraftigt rationaliserats. Det är viktigt att nya sysselsättningstillfällen ges inom ramen för hållbart näringsliv. Nya möjligheter inom tjänstesektorn att kunna använda modern informationsteknologi är ett exempel på detta. Fjällnaturen har en stor potential för fortsatt utveckling inom turismnäringen. Det finns dock flera exempel på problem med att skapa såväl fler arbetstillfällen för lokalbefolkningen som att trygga en ekonomiskt bärkraftig grund. Vi anser därför att det är viktigt att framförallt stärka forskningen kring turismnäringens betydelse för sysselsättning och lokal ekonomi.

Friluftsliv

Ett generellt problem vid planering och förvaltning av naturområden är att kunskapen om friluftsutövarna är begränsad. Därmed saknas ofta ett reellt underlag för att få en uppfattning om nuläge och problem samt för att fatta beslut om framtida åtgärder. Det saknas uppgifter om allt från antal besökare, vad de gör, hur de rör sig, vilka de är, varifrån de kommer, varför de är ute, vad de tycker och varför de gör det, till hur de påverkar varandra och omgivningen.

Bristerna blir särskilt påtagliga i fjällen, där friluftsliv och naturupplevelser är en "huvudprodukt". Dessutom utgörs en stor del av konflikterna i fjällen relationsproblem mellan olika kategorier besökare. Bättre underlag ökar möjligheterna att hantera dessa problem och planera fjällen på ett målinriktat sätt. Sådant underlag är också en av förutsättningarna för att kunna utvärdera våra förslag till reglering av skotertrafik m.m. Miljöövervakning av fjällen bör enligt vår mening också innefatta hur friluftslivet påverkas.

Vi ser ett klart behov av forskning och metodutveckling för att åtgärda bristerna och ge planerare och förvaltare medel att hantera friluftslivet på ett

systematiskt sätt. Angelägna uppgifter är att ta fram metoder för att mäta besöksfrekvens och rörelsemönster samt för att analysera besökarnas attityder. Forskningfältet är tvärsektoriellt, från beteende- till naturvetenskap, och förutsätter samverkan mellan olika discipliner.

Miljöövervakning

Ett grundläggande moment i miljöarbetet är miljöövervakning. Riksdagen fattade 1991 beslut om revision av det befintliga miljöövervakningssystemet i riktning mot en ändamålsanpassad och åtgärdskopplad miljövervakning. Under Naturvårsverkets ledning pågår idag en uppbyggnad av ett nationellt respektive regionala miljöövervakningsprogram med länsstyrelsen som ansvarig. Täckande miljöövervakning av fjällmiljön har hitintills saknats och det är mycket angeläget att en sådan nu kommer till stånd. Det är viktigt att miljöövervakningen i fjällen samordnas mellan fjällänen och att de olika delprogrammen syftar till att ge en tillräckligt täckande bild av miljötillståndet och dess utveckling som underlag för beslut om åtgärder. Miljöövervakningsprogrammen bör utformas som komplement till forskningsinsatser där enskilda områden detaljstuderas. Vi anser att fjälldelegationen kan spela en viktig samordningsroll i detta avseende.

Inventeringar

I samband med den sk. fjällplaneringen på 1970-talet genomfördes ett omfattande inventeringsarbete. Mot bakgrund av de problemställningar som idag är prioriterade behöver detta underlag kompletteras. Vi anser att fjälledelgationen bör se över detta behov.

10 Konsekvensredovisning

Enligt utredningsdirektivet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, att pröva offentliga åtaganden och att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser.

Avseende regionalpolitiska- och jämställdhetskonsekvenser finns de i förekommande fall behandlade i anslutning till respektive förslag. Vi menar att flera av förslagen syftar till en stärkt lokal sysselsättning och ekonomisk utveckling samt ökad jämställdhet mellan såväl olika befolkningsgrupper som kön.

Avseende offentliga åtaganden finns de också redovisade i anslutning till respektive förslag. Vi menar att de flesta förslagen rörande myndighetsarbete inryms inom ramen för respektive myndighets normala uppgifter. Förslaget som läggs av miljöavgiftsutredningen rörande miljöklasser för snöskotrar kommer att ge en intäkt för staten. Förslaget om statsbidrag för anläggande av skoterleder syftar till att lösa ett samhällsproblem rörande bullerstörningar och bör därför enligt vår uppfattning prioriteras inom ramen för budgetarbetet. För övriga förslag som kan medföra ekonomiskaåtaganden har vi inte tagit ställning till hur finansieringen skall ske utan föreslagit utredningsuppdrag till berörd myndighet.

11 Förkortningar

FÖRKORTNINGAR

ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
FoU	Forskning och utveckling
IVL	Institutet för Vatten- och Luftvårdsforskning
KKL	Körkortslagen
NMR	Nordiska ministerrådet
NMR	Nordiska ministerrådet
NP	nationalpark
NR	naturreservat
NRL	Naturresurslagen
NVL	Naturvårdslagen
PBL	Plan- och bygglag
Prop.	Proposition
RAÄ	Riksantikvarieämbetet
RF	Regeringsformen
RNL	Rennäringslagen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRS	Riksrevisionsverket
Rskr	Riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
SJFR	Skogs- och Jordbrukets Forskningsråd
SNV	Naturvårdsverket
SOU	Statens offentliga utredningar
SSR	Svenska Samers Riksförbund
STL	Sametingslagen
TKF	Terrängkörningsförordningen
TKL	Terrängkörningslagen
dB	Decibel

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv om en hållbar utveckling i landets fjällområden

Dir. 1995:10

Beslut vid regeringssammanträde den 26 januari 1995

Sammanfattning av uppdraget

Miljövårdsberedningen (Jo 1968:A) får genom tilläggsdirektiv i uppdrag att göra en samlad analys av miljösituationen och lämna förslag till åtgärder för en hållbar utveckling i landets fjällområden.

Den känsliga fjällmiljön kräver aktsamhet

Fjällområdet har som alla andra områden i vårt land påverkats av mänsklig verksamhet men hör ändå till våra mest ursprungliga miljöer. Sedan mycket lång tid har den samiska befolkningen bedrivit renskötsel i fjällkedjan. Området har ett stort nationellt och internationellt attraktionsvärde för turism och friluftsliv i olika former. Området har också stor betydelse för ortsbefolkningens rekreation.

Fjällkedjan har utefter hela sin sträckning mycket höga naturvårdsvärden. Förekomsten av ett stort antal växt- och djurarter innebär att naturvårdsvärdena är av stor internationell betydelse. Vissa arter, t.ex. bland de stora rovdjuren, förekommer nästan enbart i fjällekosystemen.

Fjällområdet, särskilt ovanför trädgränsen, karakteriseras av låg produktionsförmåga betingat av klimat- och markförhållanden. Detta medför att vegetationen är mycket

slitagekänslig. Redan ett måttligt slitage kan ge upphov till att marken blottläggs och att vind och vatten förstärker erosionen. Fjällfaunan är känslig för störningar genom t.ex. buller och vägdragningar som skär genom vistelseområden.

Fjällmiljöns känslighet medför att mänsklig påverkan utgör eller kan utgöra ett allvarligt hot mot de höga naturvärdena. Sedan länge har utbyggnad av vattenkraft och basnäringar som skogsbruk och gruvindustri satt mycket påtagliga spår i fjällmiljön. De har också bidragit till att området gjorts väsentligt mer tillgängligt genom vägdragningar m.m. Under det senaste decenniet har rennäringen, främst på grund av överbetning, samt terrängkörning, jakt och turism nått en sådan nivå att naturvärdena hotas. Dessutom har olika typer av markanvändning lett till större konkurrens och konflikter under senare år.

En hållbar utveckling i regionen kräver många aktörers engagemang och nya former av samarbete. Program för användningen av medel till norra Sverige från EG:s strukturfonder utarbetas för närvarande. Stödet via strukturfonderna skall så långt möjligt ta hänsyn till miljön i enlighet med EU:s femte miljöhandlingsprogram.

Regeringen har i en skrivelse till riksdagen i december 1994 redovisat, dels inriktningen av det miljöpolitiska arbetet dels tillståndet i miljön (skr. 1994/95:120). I skrivelsen anförs följande. Fjällen tillhör våra mest skyddsvärda områden och måste få ett starkare skydd mot olika slags störningar. Markskador och andra olägenheter på grund av terrängkörning bör begränsas. Rennäringen har på grund av överbetning och terrängkörning, främst barmarkskörning, negativa effekter på bl.a. vegetationsutvecklingen på kalfjället. Rennäringen måste anpassa sin verksamhet till naturens förutsättningar. Inom ramen för dessa förutsättningar måste dock näringen få rationalisera sin verksamhet.

Riksdagen har beslutat om en strategi för biologisk mångfald som behandlar bl.a. frågan om högsta renantal. Strategin anger att antalet renar inte får överskrida vad naturen kan bära i form av betestryck (prop. 1993/94:30, bet.

1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87).

Regeringen har uttalat att renbetesinventeringar även i fortsättningen bör ligga till grund för att fastställa högsta tillåtna renantal i en sameby (prop. 1994/95:100 bilaga 10 s. 51). Regeringen anför att renbetesinventeringarna bör tillgodose sektorns behov av underlag för att bedriva en bärkraftig och långsiktigt uthållig rennäring. Inventeringarna kan också behövas för bedömningar i frågor som rör den hänsyn som skall tas vid renskötseln till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Jordbruksverket bör i samarbete med Naturvårdsverket, Sametinget och berörda länsstyrelser fortsätta sitt utvecklingsarbete med en metod för renbetesinventeringar.

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 givit Statens naturvårdsverk i uppdrag att utarbeta förslag till praktiska lösningar vad gäller kommersiellt ytnyttjande av allemansrätten. Uppdraget skall redovisas 1 juli 1995.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har i rapporten (Ds 1994:36) Snöskotern i naturen kartlagt snöskotertrafikens effekter på naturmiljön och lämnat förslag till åtgärder. I betänkandet Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark - kartläggning och åtgärdsförslag (SOU 1994:16) har redovisats förslag som har samband med dessa frågor. Utredningarna har remissbehandlats och övervägs för närvarande i regeringskansliet.

Regeringen har vidare i skrivelse 1993/94:175 till riksdagen om åtgärder mot buller i fjällområden och skärgårdar m.m. redovisat olika bullerbegränsande åtgärder. Regeringen har med anledning härav lämnat vissa utredningsuppdrag, såsom, åt länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län att göra en översyn om utökat skydd mot buller från snöskotrar m.m. och luftfartyg i vissa fjällområden, åt den särskilde utredaren i Utredningen (M1993:08) om vidareutveckling av systemet med miljöklasser för bilar m.m. att utreda och lämna förslag till ett system för miljöklassning av snöskotrar, åt Boverket att utarbeta råd och goda exempel för bullerfrågornas behandling i översiktplaneringen, åt

Vägverket att utreda och lämna förslag om en skärpt bullernorm m.m. för snöskotrar och andra terrängskotrar.

Uppdraget

Renskötsel och turism är näringar som både av kulturella skäl och sysselsättningsskäl bör kunna utvecklas. Den bofasta befolkningen bör ha möjlighet till meningsfull sysselsättning och rekreation. Markanvändningen i fjällvärlden får dock inte ske på ett sådant sätt att effekterna blir större än vad naturen tål. Detta skulle också ge återverkningar på näringarna i sig.

Miljövårdsberedningen får i uppdrag att utifrån en samlad lägesbeskrivning lämna förslag till åtgärder för en hållbar utveckling inom fjällområdet. Förslagen bör ange hur olika anspråk på landets fjällområden kan anpassas till vad naturen tål.

Miljövårdsberedningen bör redovisa hur fjälltrakterna kan utnyttjas i ett mångbruksperspektiv och hur rennäringen, turismen, försvarsintressen, ortsbefolkningens och övrig verksamhet kan utvecklas inom ramen för ett hållbart nyttjande av naturresurserna.

Rennäringens påverkan på naturen

Miljövårdsberedningen bör utreda hur naturvårdsaspekter skall beaktas vid fastställandet av högsta tillåtna renantal. Vidare bör behovet av åtgärder mot överbetning och slitage av känsliga områden analyseras. Ytterligare åtgärder vid för höga renantal bör dessutom övervägas. Möjligheter till minskad barmarkskörning i samband med renskötsel bör analyseras.

Turismens och friluftslivets miljöpåverkan

Miljövårdsberedningen bör analysera hur turistnäringen kan vidareutveckla sitt ansvar för ett hållbart nyttjande av naturresurserna. Åtgärder för att upprätthålla förbudet mot barmarkskörning bör övervägas. Utveckling av användningen

av fyrhjulingar och andra fordon, som t.ex. cyklar, bör analyseras.

Tidsplan och arbetsformer

Miljövårdsberedningen bör senast den 15 oktober 1995 redovisa resultatet av sitt arbete.

Miljövårdsberedningen har möjlighet att pröva också andra frågor som har samband med dem som aktualiseras här.

Miljövårdsberedningen bör i sitt arbete samråda med bl.a. Statens naturvårdsverk, Statens jordbruksverk, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten, berörda länsstyrelser, Sametinget, Styrelsen för Sverigebilden, berörda kommuner, Svenska Samernas Riksförbund, Svenska Turistföreningen, Friluftsfrämjandets Riksorganisation och Svenska Rese- och Turistindustrins Samarbetsorganisation.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23) och att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124).

(Miljödepartementet)

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i terrängkörningslagen (1975:1313)

Härigenom föreskrivs att i fråga om terrängkörningslagen (1975:1313)
dels att 3 a § skall upphöra att gälla
dels att 1, 2 och 4 §§ skall ha följande lydelse
dels att det skall införas tre nya paragrafer, 5, 6 och 7 §§, av följande lydelse.

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
1 § Körning i terräng med motordrivet fordon för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk är förbjudet i hela landet 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. Inom delar av fjällområdet.....	1 § Körning i terräng med motordrivet fordon för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk är förbjuden i hela landet 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, *eller utan tillstånd från markägare.* *3. på snötäkt jordbruksmark, om det inte är uppenbart att körningen kan ske utan risk för skada på jordbruksmarken, eller utan tillstånd från markägaren.* Inom delar av fjällområdet.....
2 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för föreskriva undantag från förbud enligt 1 § i fråga om körning i räddningstjänst eller viss näringsutövning eller när det annars föreligger särskilda skäl.	2 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för föreskriva undantag från förbud enligt 1 § *första stycket, eller i särskilda fall medge undantag från förbud eller föreskrifter,* i fråga om körning i räddningstjänst eller viss näringsutövning eller när det annars föreligger särskilda skäl. *Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från förbud enligt 1 § andra stycket, eller i särskilda fall medge undantag från förbud eller föreskrifter, om synnerliga skäl föreligger.*

4 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 1§ första stycket 1 eller 2 eller mot förbud eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen döms till penningböter. Om gärningen är ringa skall dock ej dömas till ansvar.

4 § Vid körning i terräng med motordrivet fordon skall hänsyn och varsamhet visas mot naturen och miljön så att skada inte uppkommer och olägenhet motverkas. tas till naturmiljön liksom till andra intressen.

5 § Regeringen får föreskriva om krav i fråga om kunskaper, utbildning samt de villkor i övrigt som skall vara uppfyllda för att få köra motorfordon i terräng.

Regeringen får föreskriva att sammanslutning anordnar prov och utfärda bevis om avlagda prov enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgift för prov enligt andra stycket.

6 § För tillsyn över att bestämmelserna i denna lag efterlevs får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utse naturvårdsvakter.

En naturvårdsvakt får avvisa den som utan att ha rätt till det kör i terräng med motordrivet fordon.

7 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud eller föreskrift som meddelats med stöd av 1 § andra stycket eller 3 § denna lag döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot annan föreskrift eller förbud som meddelats med stöd av denna lag döms till penningböter.

Förslag till förordning om ändring i terrängkörningsförordningen (SFS 1978:594)

Regeringen föreskriver i fråga om terrängkörningsförordningen (1978:594)

att 1, 3, 5, 10 och 11 §§ skall ha följande lydelse

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
1 § Utan hinder..... ..... vid barmarkskörning på kalfjäll.	1 § Utan hinder..... .....vid barmarkskörning på kalfjäll.
Utan hinder.....	*Regeringen eller den myndighet för föreskriva om krav på de motorfordon som används vid barkmarkskörning på kalfjäll.*
	Utan hinder .....
3 § Förbud som avses..... .....tillgängligt hos länsstyrelsen.	3 § Förbud som avses..... .....tillgängligt hos länsstyrelsen
	Särskilda föreskrifter gäller för vissa områden.
4 § Utan hinder av 3 § får motordrivet fordon användas i jordbruk eller skogsbruk samt av den som är fast bosatt inom området och i fall som avses i 1 § första stycket 1 - 7.	*4 § för områden som avses i 3 § gäller inte förbudet att använda motordrivet fordon i jordbruk eller skogsbruk eller för den som är fast bosatt inom området eller i fall som avses i 1 § första stycket 1 - 7.*
	För områden som enligt 3 § andra stycket omfattas av särskilda föreskrifter gäller undantag från förbudet dock endast i de fall som avses i 1 § första stycket 1-3 och 5. Innan färd skall anmälan göras till länsstyrelsen.

5 § Länsstyrelsen får.....
..... särskilda skäl föreligger.

Den som medgetts.....
.....att undantag medgetts.

Förbud eller föreskrift enligt 3 § terrängkörningslagen meddelas av länsstyrelsen. Beslutet skall delges markägaren.

I ärende av vikt.....

10 § Länsstyrelsens beslut om undantag i ett särskilt fall från bestämmelserna i denna förordning får överklagas hos kammarrätten.

11 § Naturvårdsverket får överklaga länsstyrelsens beslut enligt denna förordning. Sådan talan är ej inskränkt till viss tid.

5 § Länsstyrelsen får.....
..... särskilda skäl föreligger.

Föreskrifter om undantag för leder för motorfordon i områden som avses i 1 § andra stycket skall ske i samråd med naturvårdsverket.

Den som medgetts.....
.....att undantag medgetts.

Förbud eller föreskrift enligt 3 § terrängkörningslagen meddelas av länsstyrelsen *eller kommunen.* Beslutet skall delges markägaren.

I ärende av vikt .....

10 § Länsstyrelsens *och kommunens* beslut om undantag i ett särskilt fall från bestämmelserna i denna förordning får överklagas hos kammarrätten.

11 § Naturvårdsverket får överklaga länsstyrelsens *och kommunens* beslut enligt denna förordning till regeringen.. Sådan talan är ej inskränkt till viss tid.

Förslag till förordning om statsbidrag till skoterleder.

Regeringen föreskriver följande

1 § Enligt denna förordning kan i mån av tillgång på medel lämnas statsbidrag till anläggning av skoterleder.

2 § Bidrag får lämnas för inköp av material för ledmärkning samt anläggande av leder och terminaler för körning med terrängskoter.

3 § Bidrag får lämnas med högst 50% av de kostnader som prövningsmyndigheten godkänner, om det inte finns särskilda skäl som föranleder annat.

4 § Vid prövning av frågor om bidrag skall hänsyn tas till natur- och kulurminnesvårdens-, rennäringens- och det rörliga friluftlivets intressen.

5 § Har anläggandet av skoterleder och terminaler påbörjats utan särskilt medgivande innan bidragsfrågan har avgjorts, får bidrag endast lämnas om det finns särskilda skäl.

6 § Frågor om bidrag prövas av länsstyrelsen efter framställan från kommun. Anser prövningsmyndigheten att bidrag bör lämnas med mer än 50% procent av kostnaderna, skall ärendet avgöras av naturvårdsverket.

7 § Prövningsmyndigheten skall med eget yttrande till naturvårdsverket överlämna de ärenden som enligt 6 § skall avgöra av naturvårdsverket.

8 § I beslut om vilka bidrag beviljas skall ställas upp som villkor att sökanden

1. inom viss tid påbörjar och slutför arbetet
2. underkastar sig den kontroll i fråga om arbetets utförande som prövningsmyndigheten bestämmer
3. iakttar de villkor i övrigt som prövningsmyndigheten bestämmer

9 § Prövningsmyndigheten får upphäva ett beslut om bidrag och, i fråga om ett bidrag som har lämnats ut, kräva att det helt eller delvis betalas tillbaka, om bidraget har beviljats på grund av någon oriktig uppgift från bidragstagaren eller denne bryter mot något villkor för bidraget.

10 § Föreskrifter för verkställighet av denna förordning meddelas av naturvårdsverket.

11 § Prövningsmyndighetens beslut enligt denna förordning överklagas hos regeringen genom besvär.

Förslag till förordning om ändring i terrängtrafikkungörelsen (1972:594)

Regeringen föreskriver i fråga om terrängtrafikkungörelsen (1972:594)

dels att 56 § skall ha följande lydelse,
dels att det i kungörelsen skall införas en ny paragraf, 48 a §, av följande lydelse

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
56 § Bestämmelserna i 36 § 1 st, 38 § 2 st, 40-42 §§, 44 § 2 st, 45-47 §§ och 49-55 §§ gäller ej trafik inom inhägnat järnvägs- eller fabriksområde eller inhängnat tävlingområde eller annat dylikt inhägnat område.	56 § Bestämmelserna i 36 § 1 st, 38 § 2 st, 40-42 §§, 44 § 2 st, 45-47 §§, *48 a* och 49-55 §§ gäller ej trafik inom inhägnat järnvägs- eller fabriksområde eller inhängnat tävlingområde eller annat dylikt inhägnat område *48 a § Terrängskoter får inte föras med högre hastighet än 50 kilometer i timmen. Det gäller dock inte de fall som avses i 1 § första stycket 2, 3 och 9 terrängkörningsförordningen (1978:594).*

Förslag till Lag om ändring i körkortslagen (1977:477)

Härigenom föreskrivs i fråga om körkortslagen (1977:477)
dels att 33 § skall upphöra att gälla,
dels att 3 och 34 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a §

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
3 § Moped får föras endast av den som har fyllt 15 år.	3 § Moped får föras av endast den som har fyllt 15 år.
Terrängskoter får föras endast av den som har fyllt 16 år.	Utan hinder av 2 § .... jämförlig handling.
Utan hinder av 2 § .... jämförlig handling.	3 a § *Terrängskoter får endast föras av den som har körkort eller traktorkort.*

34 § Föres moped *eller terrängskoter* av barn som ej har fyllt 15 år, dömes den som har vårdnaden om barnet eller, om förseelsen har begåtts av barnet i anställningsförhållande, arbetsgivaren till böter, om han har underlåtit att göra vad som ankommit på honom för att hindra förseelsen. Till samma straff dömes även den som i annat fall tillåter barn som ej har fyllt 15 år att föra moped *eller terrängskoter.*

34 § Föres moped av barn som ej har fyllt 15 år, dömes den som har vårdnaden om barnet eller, om förseelsen har begåtts av barnet i anställningsförhållande, arbetsgivaren till böter, om han har underlåtit att göra vad som ankommit på honom för att hindra förseelsen. Till samma straff dömes även den som i annat fall tillåter barn som ej har fyllt 15 år att föra moped.

Förslag till Lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

att 3 § skall ha följande lydelse.

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
3 § För någon körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra sådant fordon, dömes för olovlig körning till böter. Har han tidigare innehaft körkort som blivit återkallat eller har brottet skett vanemässigt eller är det eljest att anse som grovt, må dömas till fängelse i högst sex månader.	3 § För någon körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra sådant fordon, dömes för olovlig körning till böter. Har han tidigare innehaft körkort som blivit återkallat eller har brottet skett vanemässigt eller är det eljest att anse som grovt, må dömas till fängelse i högst sex månader.
För någon körkortspliktigt fordon med åsidosättande av föreskrift, som meddelats i fråga om rätten att föra sådant fordon, dömes till böter.	För någon körkortspliktigt fordon med åsidosättande av föreskrift, som meddelats i fråga om rätten att föra sådant fordon, dömes till böter.
Anställer och brukar någon såsom förare av körkortspliktigt fordon den, som icke äger rätt att föra fordonet, eller tillåter någon eljest annan att föra sådant fordon utan att denne är berättigad därtill, dömes likaledes till böter.	Anställer och brukar någon såsom förare av körkortspliktigt fordon den, som icke äger rätt att föra fordonet, eller tillåter någon eljest annan att föra sådant fordon utan att denne är berättigad därtill, dömes likaledes till böter.
Första, andra och tredje styckena äger motsvarande tillämpning på förare av traktor, motorredskap eller spårvagn och på den som anställer eller brukar sådan förare eller eljest tillåter någon att föra traktor, motorredskap eller spårvagn.	Första, andra och tredje styckena äger motsvarande tillämpning på förare av traktor, *terrängskoter*, motorredskap eller spårvagn och på den som anställer eller brukar sådan förare eller eljest tillåter någon att föra traktor, *terrängskoter*, motorredskap eller spårvagn.

Förslag till lag om ändring i rennäringslagen (1971:437)

Härigenom föreskrivs i fråga om rennäringslagen (1971:437)

att 65 a § skall ha följande lydelse

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
65 a § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som vid renskötseln skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte.....	65 a § *Rennäringen skall bedrivas med bevarande av naturbetesmarkernas långsiktiga produktionsförmåga så att dessa uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.* Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.....

Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturvårdslagen (1964:822)

att det i lagen skall införas en ny 20 b § med följande lydelse

	Föreslagen lydelse
	20 b § *Vid organiserat friluftsliv och turism skall hänsyn tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om anmälningsplikt för vissa organiserade i ett visst område. Medför verksamheten risker för miljön eller andra väsentliga missförhållanden får länsstyrelsen meddela särskilda föreskrifter rörande verksamhetens bedrivande eller förbjuda den.*

Förslag till lag om ändring i minerallagen (1991:45)

Härigenom föreskrivs i fråga om minerallagen (1991:45)

att 6 § skall ha följande lydelse

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
6 § Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats beträffande naturreservat med stöd av naturvårdslagen (1964:822)	6 § Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som statlig myndighet hos regeringen har begärt skall avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats beträffande naturreservat med stöd av naturvårdslagen (1964:822)
Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelse, äga rum inom	*Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av regeringen, äga rum inom område som avses i 3 kap. 5 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.*
1. befästningsområde och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer, 2. kyrkogård och annan begravningsplats, 3. område som avses i 3 kap. 5 § lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.	Undersökningsarbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelse, äga rum inom. 1. befästningsområde och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer, 2. kyrkogård och annan begravningsplats.

Sammanställning av förslag med tidpunkter för ikraftträdande, redovisning m.m.

Förslag	*Åtgärd*	*Tidpunkter*
1 Inom ramen för PBL målstyrd planering med zonering för bättre styrning	1. Uppdrag till Boverket i samråd med SNV och RAÄ att utforma vägledning. 2. Uppdrag till lst. att ta fram aktuellt underlag för områden enl. 3 kap NRL	Klart 990101
2 Fjälldelegation	Uppdrag till lst. gm regleringsbrev	start 970101
3 Länsvisa fjällråd	Gm. initiativ av lst.	start 970101
4 Förstärkt lokalt samråd	Rekommendation till kommunerna	
5 Ändringar i NRL för stärkt skydd mot exploateringar	1. Uppdrag till Boverket om stärkt skydd mot mineralutvinning samt att se över områdesgränser (2 och 5 §§)	Klart 990101
6 Ändring av minerallagen	Riksdagsbeslut	f.o.m. 970101
7 Översyn av fjällplaneringen	Uppdrag till fjälldelegationen	löpande
8 Operationalisering av nationella och regionala miljömål för naturvård	Uppgift för SNV och länsstyrelser	löpande
9 Förtydliga motiven för områden av riksintresse för naturvård och friluftsliv	Uppdrag till SNV	klart 980101
10 Miljömål i rennäringslagen	Riksdagsbeslut	f.o.m. 970101
11 Glesbygdsverket rennäringsmyndighet	Regeringsbeslut	f.o.m. 970101
12 Stärkt rådgivning	Uppdrag till sametinget	f.o.m. 970101

13 Åtgärdsplaner för nedbetade områden	Uppdrag till lst.	klart 970601
14 Översyn av stängsel m.m.	Uppdrag till lst.	klart 980101
15 Komplettering av markanvändningsredovisningarna	Uppdrag till lst.	klart 980101
16 Utredning rörande stöd och ersättningar	Uppdrag till rennäringsmyndigheten, Sametinget och SNV	klart 980101
17 Reglering av barkmarkskörning på kalfjäll	Regeringsbeslut. Uppdrag till SNV och vägverket	f.o.m. 2000
18 Rennäringspolitisk utredning	Regeringsbeslut	
19 Miljöklassning av skotrar	Riksdagsbeslut	f.o.m. 1999 respektive 2002
20 Körkortskrav	Riksdagsbeslut	f.o.m. 980101
21 Obl. förarlicens	Regeringsbeslut	f.o.m. 990701
22 Statsbidrag till leder	Regeringens budgetbeslut	f.o.m. 970101
23 Obligatoriskt samråd för leder	Regeringsbeslut	f.o.m. 970101
24 Högsta hastighet	Regeringsbeslut	f.o.m 970101
25 Fjällsäkerhet på skoterleder	Uppdrag till SNV	klart 980101
26 Regler om hänsyn till miljön i TKL	Riksdagsbeslut	f.o.m 970101
27 Reglering av färdselrätten	Regeringsbeslut om regleringsområden i TKF	f.o.m. 970101
28 Kommunerna ges möjlighet att inrätta regleringsområden	Regeringsbeslut	f.o.m. 970101
29 Uppföljning av beslut om reglering av färdselrätt	Uppdrag till lst.	årligen

30 Utvärdering av reglering av färdselrätten och andra åtgärder	Uppdrag till SNV	klar 2000
31 Samrådskrav med SNV för leder i av regeringen beslutade regleringsområden samt överklagande till regeringen	Regeringsbeslut	f.o.m. 970101
32 Reglering av flygtrafik i luftrummet	Uppdrag till luftfartsverket och SNV	redovisas 980101
33 Utökat skydd mot jord- och skogsbruk i TKL	Riksdagsbeslut	f.o.m. 970101
34 Reglering i känsliga känsliga skärgårdsområden	Uppdrag till lst.	
35 Planering av Vindelfjällens regleringsområde	Uppdrag till lst. AC	redovisa 970101
36 Skärpta bestämmelser för att förbättra efterlevnaden	Riksdagsbeslut	f.o.m. 970101
37 Nya föreskrifter för verkställighet av TKL	Uppdrag till SNV	klart 970701
38 Anmälningsplikt för organisatörer av viss friluftsaktivitet inom visst område	Riksdagsbeslut	f.o.m. 970701
39 Turistdelegationen sektorsmyndighet	Regeringsbeslut	f.o.m. 970101
40 Stärkt informationsarbete om allemansrättens innebörd	Gm. initiativ av SNV och lst.	löpande
41 Program för miljöanpassad turism	1. Uppdrag till Turistdelegationen 2. Rek. till kommunerna	redovisas 980701

Områdesvis redovisning av förslag

Sammanfattning

Nya regleringsområden; beslut av regeringen
BD1 Kebnekaise
BD2 Sulitelma
BD4 Tjuoltadalen
W2 Transtrandsfjällen

Utökningar i befintliga regleringsområden; beslut av regeringen
AC1 Vindeln-Laisfjällen (BD 5 Dellikälvens dalgång införs)
Z2 Frostviken
Z3 Hotagen
W3 Långfjället

Nya områden med begränsningar även för yrkestrafiken; beslut av regeringen
BD2 Sulitelma
BD3 Norr Torneträsk
AC2 Artfjället
Z2 Frostviken (Mellanskogsfjäll)
Z3 Hotagen
Z5 Skäckerfjällen

Förändrade nationalparksbestämmelser; beslut av naturvårdsverket
BD1 Abisko: skoterleder tas bort
BD2 Västra Padjelanta: restriktioner för sametrafiken
BD6 Centrala Sarek: restriktioner för sametrafiken

Vidare process enligt riktlinjer
BD5 Dellikälvens dalgång; lokalt/regionalt
BD7 Riksgränsen, lokalt/regionalt
AC1 Vindelfjällen med Giertsbäcksdalen och Kirjesålandet, lokalt/regionalt
AC3 Södra Gardfjället; blivande naturreservat, lokalt/regionalt
Z1 Jämtlandsfjällen; blivande nationalpark
Z6 Västra Härjedalen, lokalt/regionalt
W1 Fulufjället; blivande nationalpark
W4 Vedungsfjällen, till del blivande naturreservat, lokalt/regionalt

Landningsförbud, beslut av länsstyrelsen
BD1 Kebnekaise
BD2 Sulitelma
AC2 Artfjället
Z2 Frostviken
Z3 Hotagen
Z4 Svenskådalen
Z5 Skäckerfjällen

Förordnande enligt naturvårdslagen, beslut av länsstyrelsen
BD1 Kebnekaise, nytt naturvårdsområde § 19
BD2 Sulitelma, nytt naturvårdsområde § 19
Z1 Frostviken, utökat naturreservat

Justering av skoterleder, beslut av länsstyrelsen
Z2 Frostviken
Z4 Svenskådalen
W3 Långfjället

Områdesvisa åtgärder

Norrbottens län
Inom länet är snöskoterkörning reglerad i sju områden varav fyra är permanenta regleringsområden beslutade av regeringen. Länsstyrelsen meddelar dessutom årligen tillfälliga skoterregleringar för att tillgodose rennäringens intressen. Samma områden återkommer år efter år. Av kalfjällsarealen inom länet är ca hälften regleringsområden för skotertrafik. Vi föreslår att utöver befintliga regleringar bör följande gälla:

BD1. Abisko-Kebnekaise-Kungsleden
Värden: Området inkluderar Abisko nationalpark, Kebnekaise- Mårma- och Sälkaamassiven samt Kungsledens omgivningar ned till Vakkotaavare vid Akkajaure. Området är av riksintresse för naturvård och rörligt friluftsliv. Det är sammantaget ett av de mest skyddsvärda naturområdena i Sverige. Kebnekaise med omgivningar ingår långsiktigt i Naturvårdsverkets nationalparksplan. Området är lättillgängligt från väg och järnväg, ledsystemet är välutbyggt. Områdets höga värden kombinerat med starka konflikter mellan olika intressen, motiverar en utförlig redovisning av vårt förslag.
Bullerutredningens förslag: Reglering av skotertrafiken med vissa skoterleder, landningsförbud med vissa landningsplatser. Separerade leder i Abisko.

Länsstyrelsens förslag: Lekmannastyrelsen föreslår inga åtgärder. Tjänstemannaförslaget innebär skoterförbud med trafik längs leder samt att Kungsleden i centrala området stängs av för skotrar efter 7 april. Viss separering av skoter- och skidleder. Ny skoterled i Vistasdalen. Överflygnings- och landningsförbud. Förslaget är genomarbetat och framtaget efter omfattande samråd med berörda kommuner, samebyar mm. Vi anser dock att förslaget är otillräckligt för att uthålligt säkra riksintressena och tillgodose kraven på bullerfrihet i området.

Vårt förslag: Mål: Ostört område. Åtgärder: Ingen skoterkörning i Abisko nationalpark söder om järnvägen. En tvärande led i anslutning till vägen/järnvägen i norr. Naturvårdsverket ändrar nationalparksbestämmelser och skötselplan. Resterande område söder om nationalparken avsätts som nytt regleringsområde benämnt Kebnekaise. Avgränsning som i länsstyrelsens förslag men med förlängning söderut längs Kungsleden till Vakkottavare enligt Bullerutredningens förslag. *Regeringen beslutar om avgränsningen.*

- Ingen skotertrafik i regleringsområdet förutom på korsande leder i norr och söder. Ingen skotertrafik på leden Unna Allakas-Alesjaure. Nord-sydlig skotertrafik från Katterjåkk kan ledas öster om regleringsområdet på leden från Årosjokk. Denna led justeras då enligt länsstyrelsens förslag att korsa Kungsleden och förlängs att möta befintlig led vid Råvvetievva. Korsande skotertrafik kan tillåtas på skoterled Kebnekaise-Ladtjovagge-Tsutsuvagge och västerut på delvis ny led enligt länsstyrelsens förslag. Leden separeras då från Kungsleden.
- Kebnekaise regleringsområde förordnas till § 19 naturvårdsområde. Landningsförbud för flyget utfärdas enligt Bullerutredningens förslag. Landningsplatser bara i anslutning till vissa stugor längs Kungsleden.
- Överflygningsförbud under 3000 m utfärdas för de centrala delarna av Kebnekaisemassivet. Beslutas av Luftfartsverket enligt 3 § Luftfartsförordningen.

BD2. Sulitelma-västra Padjelanta

Värden: Av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Sulitelma föreslås ingå i Padjelantas nationalpark enligt Naturvårdsverkets nationalparksplan.

Bullerutredningens förslag: Vildmarkszon med skoter- och landningsförbud i Sulitelma. Överflygningsförbud i hela området.

Länsstyrelsens förslag: Inga åtgärder. Tjänstemannaförslaget innebär reglering av skotertrafiken och förordnande med § 19 NVL med landningsförbud i Sulitelma. Överflygningsförbud upp till 2400 m gäller för Padjelanta idag.

Vårt förslag: Mål: Orört område. Åtgärder: Sulitelm blir nytt skoterregleringsområde enligt TKF 3 §. *Regeringen beslutar om avgränsningen.* Inga skoterleder i området.
- Sulitelma blir även nytt särskilt regleringsområde enligt vårt föslag till TKF 3:2. Därmed införs generella undantag för trafik utanför leder - fter anmälan till länsstyrelsen - endast för renskötsel, bevakning, sjukvård och rddning. Stor restriktivitet vad gäller dispenser.

Regeringen beslutar om avgränsningen.
- Sulitelma förordnas av länsstyrelsen som naturvårdsområc § 19 med bestämmelser om landningsförbud. Överflygningsförbud under 400 m, som beslutas av Luftfartsverket.
- I västra Padjelanta, avgränsat enligt Bullerutredningen, införsnotsvarande begränsningar för samernas trafik som för övrig med generella disenser. Detta innebär anmälningsplikt innan färd. Naturvårdsverket ändrar i nationalparksföreskrifterna. Det befintliga överflygningsförbudc ses över av Naturvårdsverket och Luftfartsverket. förbud bör gälla under 2 00 meter.

BD3. Norr om Torneträsk

Värden: Del av Råstojaures skoterregleringsområde enlig 3 § TKF. Biosfärreservat under UNESCO.

Bullerutredningens förslag: Överflygningsförbud under 300(m ö h.

Länsstyrelsens förslag: Inga åtgärder. Tjänstemannaförsiget föreslår överflygningsförbud under 2 400 m.ö.h..

Vårt förslag: Mål: Orört område. Åtgärder: Överflygningsörbud under 3 000 m.ö.h. beslutas av Luftfartsverket. Särskilt regleringsområde enligt vårt förslag till TKF 3:2. Därmed generella undantag för trafik utanfc leder - efter anmälan till länsstyrelsen - bara för renskötsel, bevakning, jukvård och räddning. Stor restriktivitet vad gäller dispenser. *Regeringenbeslutar om avgränsningen.*

BD4. Tjuoltadalen

Värden: Riksintresse för naturvård. Höga naturvärden, Sareks karke viktigaste viltbiotop. Föreslås att ingå i Sareks nationalpark enligt Natuvårdsverkets nationalparksplan.

Bullerutredningens förslag: Området behandlades ej.

Länsstyrelsens förslag: Inga åtgärder. Tjänstemannaförsiget innebär skoterförbud med skoterleder.

Vårt förslag: Mål: Orört område. Åtgärder: Nytt skoterregiringsområde enligt 3 § TKF i avvaktan på ändring av Sareks avgränsning. Ina skoterleder i området. Skoterkörning kommer inte att tillåtas när omdet ingår i nationalparken. *Regeringen beslutar om avgränsningen.*

BD5. Dellikälvens dalgång

Värden: Delvis naturreservat, riksintresse för naturvården. Området är en orörd dalgång med fjällnära urskog och stort faunistiskt värde.

Bullerutredningens förslag: Området behandlades ej.

Länsstyrelsens förslag: Inga åtgärder. Tjänstemannaförslaget innebär att området ingår i Vindeln-Laisälvens förbudsområde enligt 3 § TKF på Västerbottensidan. Vissa leder upplåts för skotertrafik.

Vårt förslag: Mål: Kanaliseringsområde. Åtgärder: Utökat Vindeln-Laisälvens regleringsområde. *Beslut om ny avgränsning görs av regeringen.* Dragning av leder, principer för lokala dispenser mm. görs efter samråd med lokala intressenter.

BD6. Centrala Sarek

Värden: Sveriges mest utpräglade vildmarksområde avgränsas enligt Bullerutredningen och omfattar Rapadalen och Sarvesvagge med kringliggande fjällmassiv Piellorippe, Ålkatj och Skårki. Natur- och friluftsvärden av högsta internationella klass.

Bullerutredningens förslag: Överflygningsförbud oavsett höjd.

Länsstyrelsens förslag: Inga åtgärder, gällande flygrestriktioner för överflygning är tillräckliga.

Vårt förslag: Mål: Orört område. Åtgärder: Motsvarande begränsningar nförs för samernas trafik som för övrigt med generella dispenser. Detta innebär anmälningsplikt före färd. Naturvårdsverket ändrar i nationalparksföreskrifterna. Överflygningsförbud införs under mycket hög eller obegränsad höjd. Beslutas av Luftfartsverket.

BD7 Riksgränsen

Värden: Området sträcker sig från Riksväg E10 mellan Abisko och Riksgränsen, längs norska gränsen ned till Alesjaure. Av riksintresse för friluftslivet, i synnerhet de norra lättillgängliga delarna där en betydande dagstursturism inklusive sommarskidåkning förekommer.

Bullerutredningens förslag: Området behandlades ej.

Länsstyrelsens förslag: Området behandlades ej:

Vårt förslag: Mål: Kanaliseringsområde längs järnvägen, samt ostörda områden av särskild betydelse för dagturism. Åtgärder: I området finns bitvis stora relationsproblem mellan skoter- och skidåkning. Det gäller särskilt längs skoterstråket vid norska gränsen, vilket är välbesökt även av norska skoteråkare, samt i de nordliga dalgångarna. Även helikopterskidåkningen orsakar intressekonflikter. Problemen kan förväntas öka i framtiden, som en konsekvens av läget som ett friområde mellan ett nytt Kebnekaise

regleringsområde i öster och det skoterförbjudna Norge i väster. Sammantaget anser vi att den motoriserade färdseln behöver regleras.

Det är lämpligare att området planeras på lokal/regional nivå i samråd med berörda intressenter, än att regeringen nu avsätter det som ett regleringsområde. Här bör länsstyrelse och kommun kunna tillämpa principerna om kommunala eller regionala regleringsområden för att tillgodose behovet av bullerfrihet.

Naturreservat

Flera fjällnära urskogsreservat redovisas i länsstyrelsens tjänstemannaförslag för att begränsa skoterkörningen. Vi ser det som viktigt att få områden ostörda av skotertrafik också i det fjällnära skogslandet. Vi anser att reservatsbestämmelserna ska ses över för att reglera skotertrafiken i följande reservat: Rautusakkara, Stubba, Kartevare, Pärlälven, Bårgå, Långsjön, Nalovardo-Storgidna, Dellikälven, Nimtek, Blassa och Tjadnesvare. I översynen behandlas eventuella leder och särskilda dispenser för lokalbefolkningen. Den förutsätts ske efter samråd med berörda aktörer och så att riksintressena i reservaten tillgodoses. Vi stöder Jokkmokks kommuns särskilda önskemål om god lokal förankring vid beslut om regleringar i Pärlälvens naturreservat.

Västerbottens län

Inom länet råder reglering av skotertrafiken i 5 områden, varav 4 är regleringsområden beslutade av regeringen enligt TKL. Länsstyrelsen har utfärdat ett regleringsområde enligt TKL. Länsstyrelsen meddelar dessutom årliga tillfälliga regleringar för att tillgodose rennäringens intressen. Inga naturreservat utanför regleringsområdena har begränsningar för skotertrafiken. Vi föreslår att utöver befintliga regleringar bör följande gälla:

AC1. Vindelfjällen

Värden: Vindelfjällens naturreservat är av riksintresse för friluftsliv och naturvård. Området innehåller många högt värderade naturvårdsobjekt. Det är lättillgängligt genom angöringspunkter vid väg, via leder och stugor och är sedan länge av stort värde för rörligt friluftsliv. Vindelfjällen och angränsande naturreservat ingår i Naturvårdsverkets nationalparksplan i syfte att avsättas som Europas största nationalpark. Huvuddelen av Vindelfjällen utgör Vindeln-Laisfjällets förbudsområde för terrängkörning. (Artfjället, som också ingår i reservatet, behandlas som separat område AC2.)

Bullerutredningens förslag: Kungsleden mellan Ammarnäs och Hemavan reserveras för skidåkning. Norra Storfjället friluftszon. Ändrade skoterleder, ökad areal tysta områden.

Länsstyrelsens förslag: I tjänstemannaförslaget justeras gränser för regleringsområdet så de till stor del sammanfaller med Vindelfjällens och angränsande reservats gränser. Indragning av vissa skoterleder, landningsförbud i delar av området, begränsningar av skoterkörning på Tärnasjön.

Vårt förslag: Mål: Zonering med såväl ostörda som orörda områden och kanaliseringsområden. Åtgärder: Många olika aktörer på olika planeringsnivåer gör anspråk på Vindelfjällen, med intressekonflikter som följd. Lokalbefolkningens och turistnäringens önskemål står mot riksintressena. Goda möjligheter finns för att utveckla en miljöanpassad turism. Vi ser här förutsättningar att prova en utvecklad planeringsprocess där man tar tillvara det lokala engagemanget.

Vi föreslår därför att länsstyrelsen utvecklar sitt förslag och behandlar områdesavgränsning, skoterleder, lokala dispenser m.m. efter närmare samråd med berörda lokala intressenter och kommuner. *Regeringen fattar därefter beslut om avgränsningen av regleringsområdet. Regeringen bör uppdra åt länsstyrelsen att genomföra en sådan planering utifrån de riktlinjer vi här föreslår.*

Riksintressena ska tillgodses. Skoterkörning och landning med flygplan i Vindelfjällen bör därför i princip bara tillåtas där konflikterna med riksintressena i form av friluftsliv i tysta fjäll och bevarande av biologisk mångfald är godtagbara. Detta gäller särskilt mot bakgrund av området som blivande nationalpark. Hänsyn bör tas till rennäringen, till lokalbefolkningens behov av färdsel samt till miljöanpassad lokal turism. I övrigt bör följande gälla som riktlinjer.

- Gränser för regleringsområdet enligt TKL bör sammanfalla med naturreservatsgränserna. Problem och möjligheter i anslutning till samhällen och byar intill reservatet bör beaktas i samband med gränsdragningen. Möjligheter till kommunala regleringar bör utnyttjas i anslutning till regleringsområdet.
- Ingen skotertrafik bör förekomma i Syterskalet eller på Kungsleden i övrigt. Norra Storfjället i huvudsak ostörd zon. Begränsad skotertrafik på Tärnasjön.
- Konsekvenser för olika intressen av föreslagna eller uteblivna åtgärder bör redovisas som en grund för beslut.

AC2. Artfjället

Värden: Ingår i Vindelfjällens naturreservat. regleringsområde enligt TKL. Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Opåverkad karaktär, inga skoterleder eller andra anordningar för friluftslivet finns.

Bullerutredningens förslag: Vildmarkszon med landningsförbud.

Länsstyrelsens förslag: Landningsförbud.

Vårt förslag: Mål: Orört område. Åtgärder: Särskilt regleringsområde enligt vårt förslag till TKF 3:2. Därmed generella undantag för trafik utanför leder - efter anmälan till länsstyrelsen - bara för renskötsel, bevakning, sjukvård och räddning. Stor restriktivitet vad gäller dispenser. *Regeringen beslutar om avgränsningen.*
Landningsförbud som utfärdas av länsstyrelsen. Inga skoterleder.

AC3. Södra Gardfjället och Granåns dalgång
Värden: Domänreservat, blivande naturreservat. Riksintresse för friluftslivet, Störningskänsligt djurliv.
Länsstyrelsens förslag: Nytt förbudsområde enligt 3§ TKF, avgränsat enligt Domänreservatsgränsen. Skoterleder.
Vårt förslag: Mål: Kanaliseringsområde. Åtgärder: Det är inte nödvändigt att regeringen nu förordnar området enligt TKL. Skoterkörningen bör i stället kunna regleras i reservatsbestämmelser vid planeringen av det blivande naturreservatet efter samråd med lokala intressen, eller via lokala regleringsområden. Vi ser här möjligheter att prova ett lokalt ansvar för att planera skotertrafiken och säkra värdena i området.

Naturreservat
Flera reservat redovisas i länsstyrelsens tjänstemannaförslag för att begränsa skoter-körningen. Vi anser att reservatsbestämmelserna ska ses över för att säkra riksintressena och på lämpligt sätt reglera skotertrafiken i följande reservat:
- östra delen av Marsfjällets naturreservat
- Nalovardo naturreservat.

I översynen behandlas eventuella skoterleder och lokala dispenser. Den förutsätts ske efter samråd med berörda aktörer.

Jämtlands län
Inom länet råder förbud i 7 områden varav 5 permanenta skoterregleringsområden beslutade av regeringen. Vi föreslår att utöver befintliga regleringar bör följande gälla:

Z1. Jämtlandsfjällen
Värden: Området har mycket höga friluftslivs- och naturvärden av riksintresse. Flera naturreservat ingår. Det utgör ett klassiskt område för skid- och vandringsturism med ett väl utbyggt lednät, stugor och fjällstationer. Det är lättillgängligt från väg och järnväg och attraherar även mindre fjällvana besökare. Området utgör Sylarna-Helags-Oviksfjällens regleringsområde enligt

3§ TKF, delar är naturreservat. Det planeras att avsättas som nationalpark enligt Naturvårdsverkets nationalparksplan.

Bullerutredningens förslag: Föreslås som en friluftszon med mycket begränsad skoter- och flygtrafik. Flera skoterleder dras in.

Länsstyrelsens förslag: Styrelsen hänsvisar till pågående nationalparksplanering. Den poängterar behovet av vissa genomgående skoterleder.

Vårt förslag: Mål: Zonering med orörda och ostörda områden. Åtgärder: Planering av Jämtlandsfjällens nationalpark pågår i en arbetsgrupp med representanter från Naturvårdsverket, länsstyrelsen, kommuner m fl. Vi anser att detta arbete inte ska föregripas, utan anger enbart riktlinjer för arbetet. Inga nya leder eller andra åtgärder ska därför vidtas innan det är förankrat i en skötselplan för nationalparken. När nationalparken är avsatt enligt riksdagens beslut bör regeringen besluta om att området utgår som förbudsområde enligt 3§ TKF.

Jämtlandsfjällen har stora förutsättningar att bli en attraktiv nationalpark med lättillgängliga tysta fjäll. Riktlinjer för nationalparksplaneringen ska vara utforming av parken som en till stora delar ostörd zon. Det innebär bland annat:

- Skotertrafiken begränsas. Skotertrafik bör ledas så konflikterna med naturvårdsvärden, skidturism och rennäring minimeras. Skoterleder dras utanför stugplatserna. Eventuell skotertrafik bör enbart syfta till att tillgodose visst behov av måltrafik för lokalbefolkningen. Vi anser att skoterturism och långfärdskörning inte hör hemma i en nationalpark.
- Ett begränsat antal landningsplatser upplåts för flyget, i övrigt landningsförbud.

Z2. Frostviken

Värden: Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Regleringsområde enligt TKF. Delar är naturreservat.

Bullerutredningens förslag: I de två vildmarkszonerna Daimadalen och Mellanskogsfjäll föreslås landningsförbud.

Länsstyrelsens förslag: Utvidgat terrängkörningsreglering, omläggning av skoterleder. Tjänstemannaförslaget förslår landningsförbud och indragning av ytterligare skoterleder i anslutning till Daimaplatån-Siepmekeområdet och Mellanskogsfjäll.

Vårt förslag: Mål: Daimaplatån-Siepmeke och Mellanskogsfjäll orörda områden. Resterande kanaliseringsområde. Åtgärder: Vi delar länsstyrelsens förslag att det befintliga regleringsområdet Frostviken utökas i norväst med Sipmekefjällen. *Regeringen föreslås besluta om ny gräns.* Viss justering av ledsystemet för att säkra riksintressena och tillgodose kravet på bullerfrihet i de orörda områdena, efter samråd med berörda intressen.

- Landningsförbud enligt tjänstemannaförslaget, vilket kräver att ytterligare delar av området förordnas till naturvårdsområde eller naturreservat av länsstyrelsen.
- Särskilt regleringsområde enligt vårt förslag till TKF 3:2. Därmed generella undantag för trafik utanför leder - efter anmälan till länsstyrelsen - för renskötsel, bevakning, sjukvård och räddning. Stor restriktivitet vad gäller dispenser. *Regeringen beslutar om avgränsningen.*

Z3 Hotagsfjällen

Värden: Naturreservat. Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Regleringsområde enligt TKF.

Bullerutredningens förslag: Vildmarkszon. Landningsförbud i större delen.

Länsstyrelsens förslag: Ny skoterled som möjliggör genomfartstrafik. I övrigt inga åtgärder.

Vårt förslag: Mål: Orört område. I södra delen kanaliseringsområde. Åtgärder: Inga nya skoterleder. Skotertrafiken bör hänvisas till förbifarter utanför regleringsområdet. Utökning av befintliga regleringsområdet för att gränsen ska sammanfalla med reservatsgränsen. *Regeringen beslutar om avgränsningen.* Landningsförbud införs enligt Bullerutredningen.

- Huvuddelen förordnas som särskilt regleringsområde enligt vårt förslag till TKF 3:2. Därmed generella undantag för trafik utanför leder - efter anmälan till länsstyrelsen - bara för renskötsel, bevakning, sjukvård och räddning. Stor restriktivitet vad gäller dispenser. *Regeringen beslutar om avgränsningen.*

Z4 Svenskådalen

Värden: Naturreservat. Riksintresse för naturvården. Ingår i Burvattnets förbudsområde enligt TKF. Skoterled, tillåten trafik på sjöar.

Bullerutredningens förslag: Vildmarkszon. Landningsförbud.

Länsstyrelsens förslag: Ingen förändring.

Vårt förslag: Mål: Orört område. Åtgärder: Landningsförbud utfärdas av länsstyrelsen. Den befintliga skotertrafiken på sjöarna centralt i området är oförenlig med kravet på bullerfrihet och bör upphöra.

Z5 Skäckerfjällen

Värden: Naturreservat. Riksintresse för naturvård och friluftsliv.

Bullerutredningens förslag: Vildmarkszon. Landningsförbud.

Länsstyrelsens förslag: Ingen förändring.

Vårt förslag: Mål: Orörd zon. Åtgärder: Landningsförbud. Beslutas av länsstyrelsen. Särskilt regleringsområde enligt vårt förslag till TKF 3:2. Därmed generella undantag för trafik utanför leder - efter anmälan till länsstyrelsen - bara för renskötsel, bevakning, sjukvård och räddning. Stor restriktivitet vad

gäller dispenser. *Regeringen beslutar om avgränsningen.*

Z6. Västra Härjedalen

Värden: Lättillgängligt välfrekventerat fjällområde mellan Fjällnäs och Ramundberget med utbyggt nät av turistanläggningar, skidspår och fritidshus. Del av större område av riksintresse för friluftsliv. Hamrafjället är naturreservat av riksintresse för naturvården.

Bullerutredningens förslag: I en del av området (Tännäs socken) genomfördes en försöksplanering för att belysa planeringsmetoder och arbetssätt med lokal förankring. Projektet syftar till att ange metoder för frivillig styrning av snöskotertrafiken för att undvika konflikter med andra intressen.

Länsstyrelsens förslag: Inga konkreta åtgärder. Försöksplaneringen ej utvärderad eller genomförd fullt ut.

Vårt förslag: Mål: Kanaliseringsområde/friområde. Åtgärder: Försöksplaneringen bör utvärderas och tillämpas på lämpligt sätt för att minska problemen och säkra riksintressena i området, utvidgat utanför Tännäs socken. Här bör goda möjligheter finnas att tillämpa ett lokalt ansvar för skoterfrågan via kommunala regleringsområden och andra styrmedel. Kommentar: Kommunen har till beredningen redovisat sin avsikt att utvärdera och tillämpa försöksplaneringen. Skotertrafik kommer också att behandlas i arbete med lokal "fjällagenda".

Z7. Vedungsfjällen

Del av området ingår i Kopparbergs län. Det behandlas som en helhet under W4 nedan.

Kopparbergs län

Inom länet råder förbud i fem områden varav ett permanent skoterförbudsområde beslutade av regeringen. Vi föreslår att utöver befintliga regleringar bör följande gälla:

W1. Fulufjället

Värden: Fulufjället är naturreservat och av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Det går att nå från flera angöringspunkter vid väg. Fulufjället är det enda betesbara fjället som inte används för renbete. Det har därför ett stort värde bland annat som referensområde för studier av renbeteseffekter. Området planerar att avsättas som fjällens sydligaste nationalpark enligt Naturvårdsverkets nationalparksplan.

Bullerutredningens förslag: Föreslås som en vildmarkszon med starka restriktioner för skoter och flyg.

Länsstyrelsens förslag: Förbudsområdets gränser anpassas till den blivande nationalparksgränsen. Vissa nya skoterleder anläggs, vissa upphävs, skotertrafik på sjöar, dispensabelt landningsförbud och hastighetsbegränsning införs.

Vårt förslag: Mål: Zonering med orörda och ostörda områden. Åtgärder: Planering av Fulufjällets nationalpark pågår i en arbetsgrupp med representanter från naturvårdsverket, länstyrelsen, kommuner m fl. Vi anser att detta arbete inte ska föregripas, utan anger enbart riktlinjer för arbetet. Inga nya leder eller andra åtgärder ska vidtas innan det är förankrat i en skötselplan för nationalparken. När nationalparken är avsatt enligt riksdagsbeslut, kan Fulufjället utgå som regleringsområde enligt TKF efter beslut av regeringen.

Eftersom renskötsel inte förekommer i Fulufjället, har det förutsättningar att kunna bli en i allt väsentligt avmotoriserad nationalpark - och därmed Sveriges tystaste fjäll. Det skulle därmed bli södra fjällkedjans mest lättillgängliga tysta område.

Riktlinjer för nationalparksplaneringen bör vara: Skotertrafiken begränsas. Enstaka leder för att tillgodose lokala behov i norr. Ingen genomfartstrafik. Hög restriktivitet även för yrkestrafik med skoter. Hastighetsbegränsning till 30 km/h för skotertrafik. Landningsförbud med restriktiv dispensgivning. Överflygningsförbud i huvuddelen av området.

W2. Transtrandsfjällen

Värden: Området är av riksintresse för friluftslivet. Naturreservat av riksintresse för naturvården ingår. Med begränsad yta, omfattande fritidsbebyggelse och utvecklad turistnäring, utgör området vintertid det kanske mest intensivt utnyttjade fjällområdet i landet.

Bullerutredningens förslag: Området avsätts som regleringsområde med skoterleder enligt 3§ TKF.

Länsstyrelsens förslag: Nytt regleringsområde föreslås i tjänstemannaförslaget. Dessutom fri åkning i vissa delar, nya leder samt landningsförbud i blivande naturreservat inom området. Förslaget innebär i princip att riktlinjerna för ett flerårigt frivilligt försöksarbete permanentas. Styrelsen vill fortsätta försöksverksamheten utan skoterregleringar enligt TKL.

Vårt förslag: Mål: Kanaliseringsområde. Åtgärder: Vi ser försöksarbetet som ett bra sätt att hantera skoterproblemen, men stöder tjänstemannaförslaget att det nu är nödvändigt att mer formellt reglera trafiken. Vi föreslår att området avsätts som nytt skoterregleringsområde benämnt Transtrandsfjällen. *Omfattningen beslutas av regeringen.* Gränser och leddragningar för skoter och skidor enligt tjänstemannaförslaget.

W3. Långfjället

Värden: Långfjället är naturreservat och är av riksintresse för naturvård och friluftsliv. Det ingår i Rogen-Långfjällets skoterregleringsområde. En utvecklad turistnäring, lättillgängligheten och den relativa närheten till större tätorter gör att många besöker fjällområdet för dags- och längre turer. Det ingår i naturvårdsverkets nationalparksplan att avsättas som nationalpark tillsammans med reservaten Rogen och Juttulslätten.

Bullerutredningens förslag: Utredningen koncentrerade sig på zonen utmed den mest frekventerade skidleden och föreslog där separering av skoter- och skidtrafik.

Länsstyrelsens förslag: Regleringsområdet utökas med Juttulslätten och Grövelsjön. Lederna justeras, vissa undantag för markägarnas trafik. Hastighetsbegränsning på vissa välfrekventerade leder och på leder nära bebyggelsen till 30 km/h. Ny skoterterminal i Grövelsjön.

Vårt förslag: Mål: Kanaliseringsområde, delar ostörda. Åtgärder: Vi stöder länsstyrelsens förslag till avgränsning av nytt regleringsområde enligt 3§ TKF, med justerade leder och hastighetsbegränsning till 30 km/tim. *Regeringen beslutar om den nya avgränsningen av regleringsområdet.*

W4 Vedungsfjällen

Värden: Riksintresse för friluftsliv och naturvård. Länsstyrelsens beslut att bilda naturreservat överklagat till regeringen. Området fortsätter i Jämtlands län (Z7) men behandlas här som en helhet. Det är relativt lättillgängligt från väg och gränsar i norr mot Lofsdalens fjällanläggningar med mer intensiv turism.

Bullerutredningens förslag: Området behandlades ej.

Länsstyrelsen i Kopparbergs förslag: Reservatsbestämmelser fastställs. Ett omfattande skoterlednät har byggts upp av Särna snöskoterklubb. Nätet bör kvarstå under en treårig försöksperiod med skoterklubben som huvudman.

Vårt förslag: Mål: Zonering i ostört och kanaliserat område. Åtgärder: Vedungsfjällen bör bli tystare. För att tillgodose riksintresset bör skoterledsystemet ses över och begränsas. Större ostörda områden bör finnas även i anslutning till de mer kuperade och dramatiska delarna. Skoterfria pass och leder bör tillskapas. Fjällområdet på ömse sidor länsgränsen bör ses som en helhet. Vi anser att här bör finnas förutsättningar för att pröva en lokal planeringsprocess med intressenter från två län och kommuner.

Naturreservat

Drevdagens naturrservat torde ha det utan konkurrens tätaste skoterlednätet i något naturskyddat område. Vi stöder länsstyrelsens förslag att genomföra en försöksverksamhet med att ge skoterklubbarna ansvar för huvudmannaskap och drift av skoterleder reservatet. Detta förutsätter att riksintressena tillgodoses och att försöksverksamheten följs upp och utvärderas av länsstyrelsen.

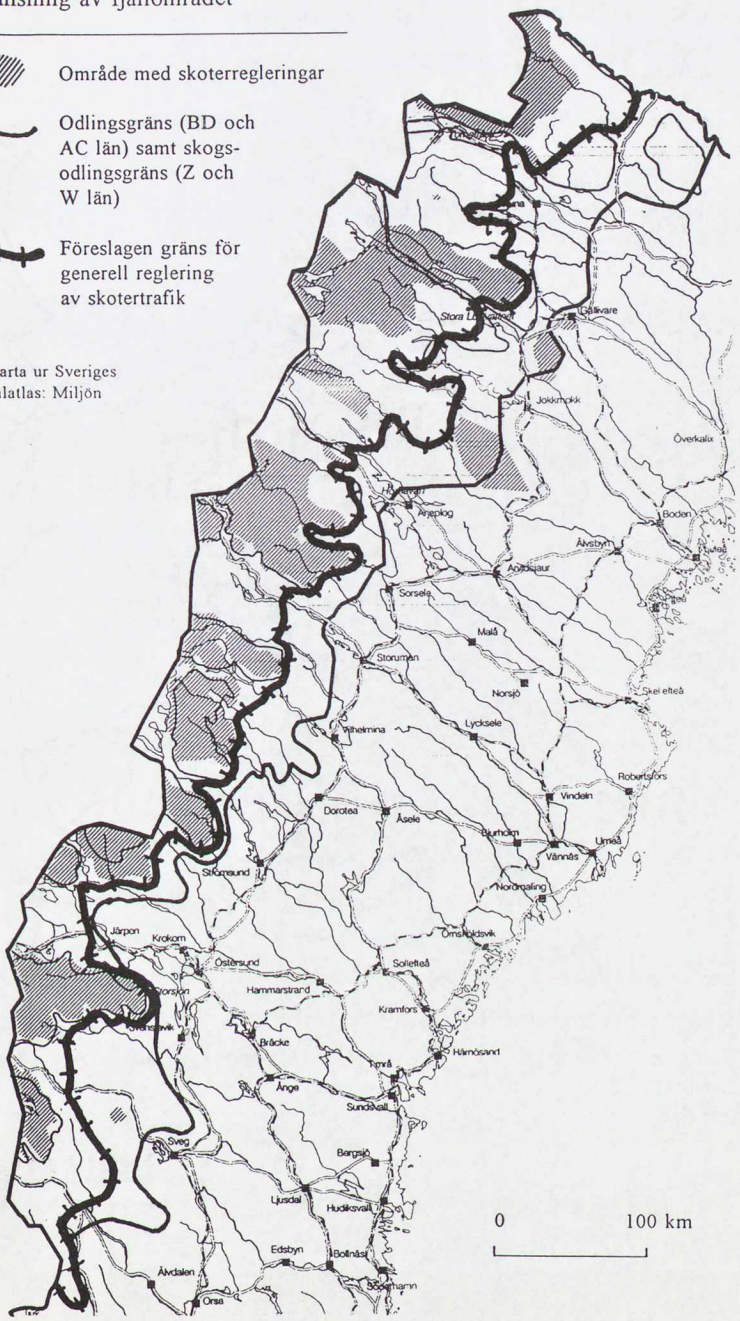
Avgränsning av fjällområdet

Område med skoterregleringar

Odlingsgräns (BD och AC län) samt skogsodlingsgräns (Z och W län)

Föreslagen gräns för generell reglering av skotertrafik

Grundkarta ur Sveriges Nationalatlas: Miljön



Översiktskarta

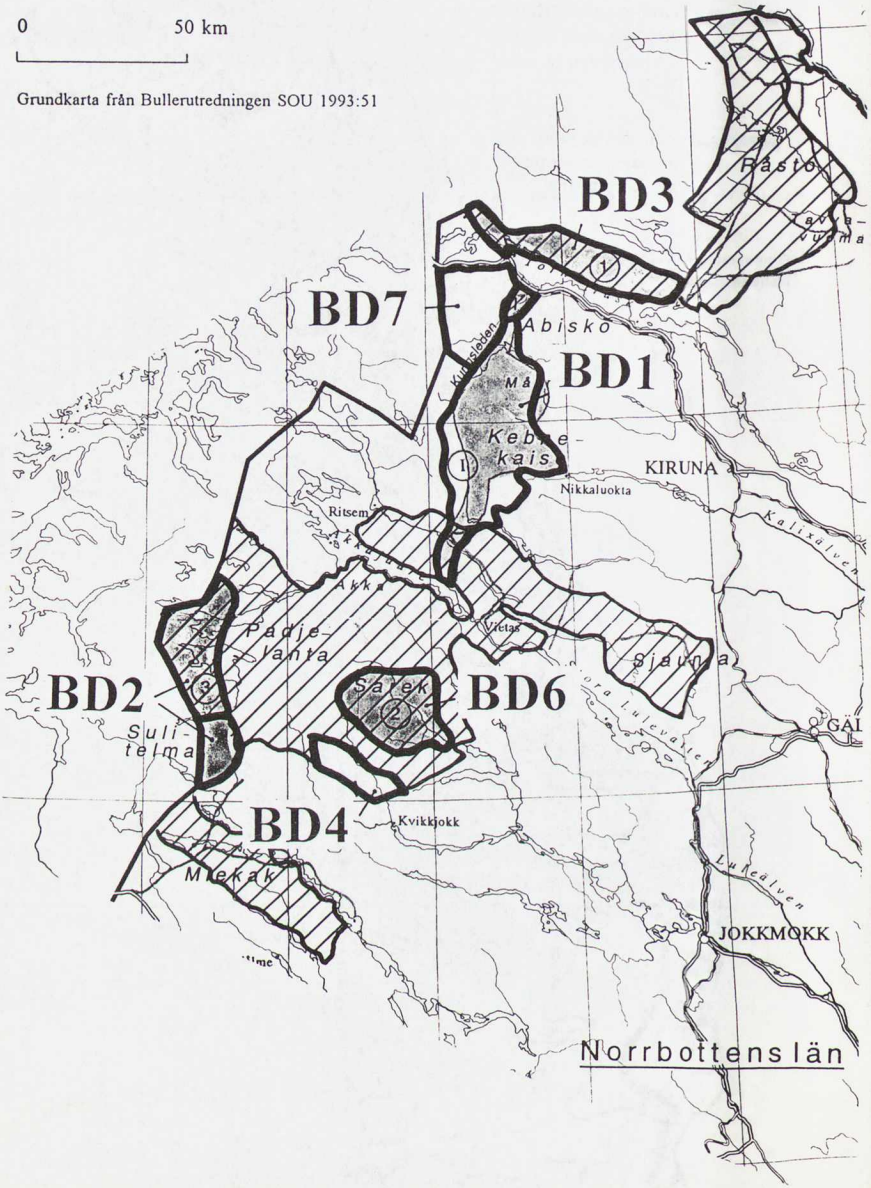
W1

Område med existerande skoterregleringar

Område som Miljövårdsberedningen behandlar

0 50 km

Grundkarta från Bullerutredningen SOU 1993:51



Översiktskarta

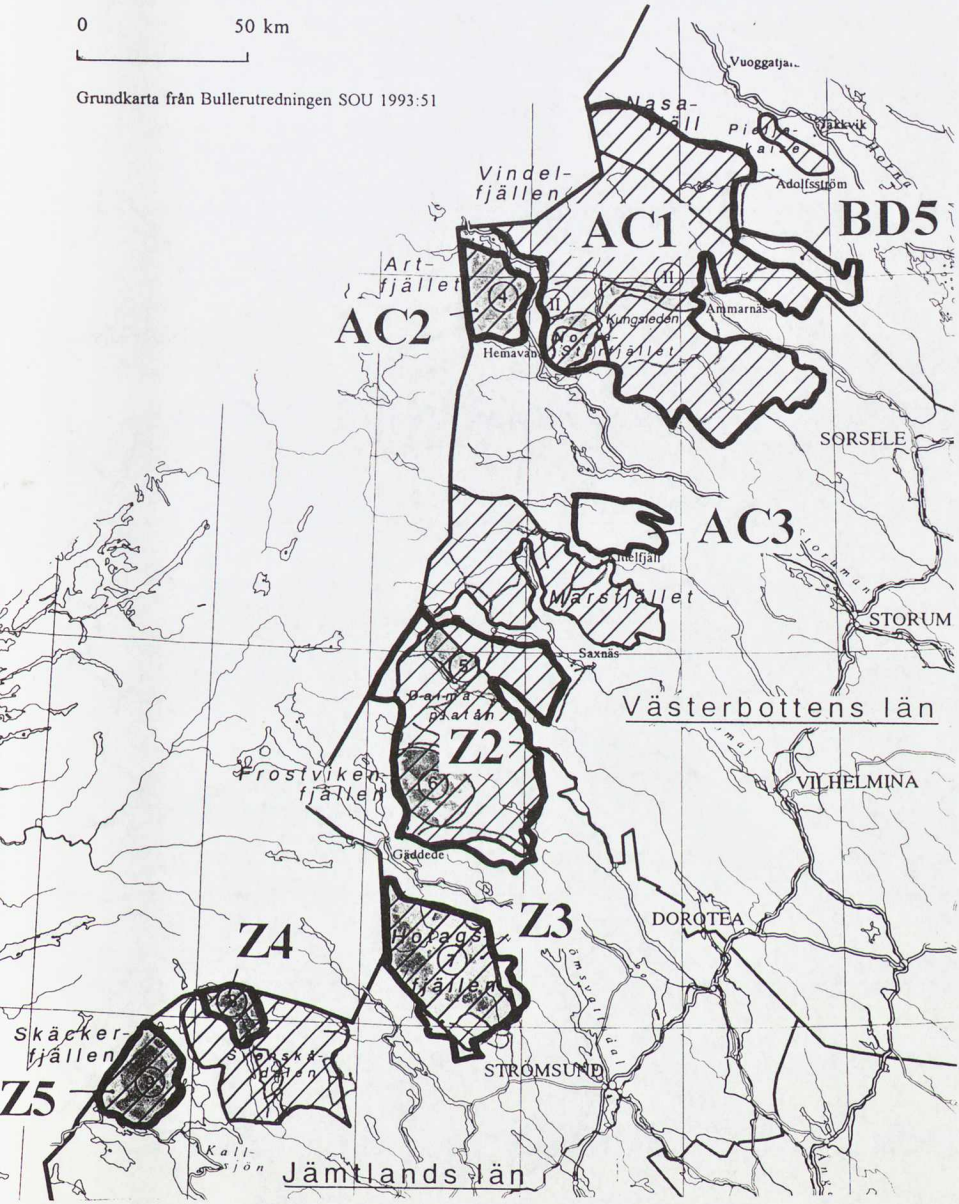
W1

Område med existerande skoterregleringar

Område som Miljövårdsberedningen behandlar

0 50 km

Grundkarta från Bullerutredningen SOU 1993:51



Översiktskarta

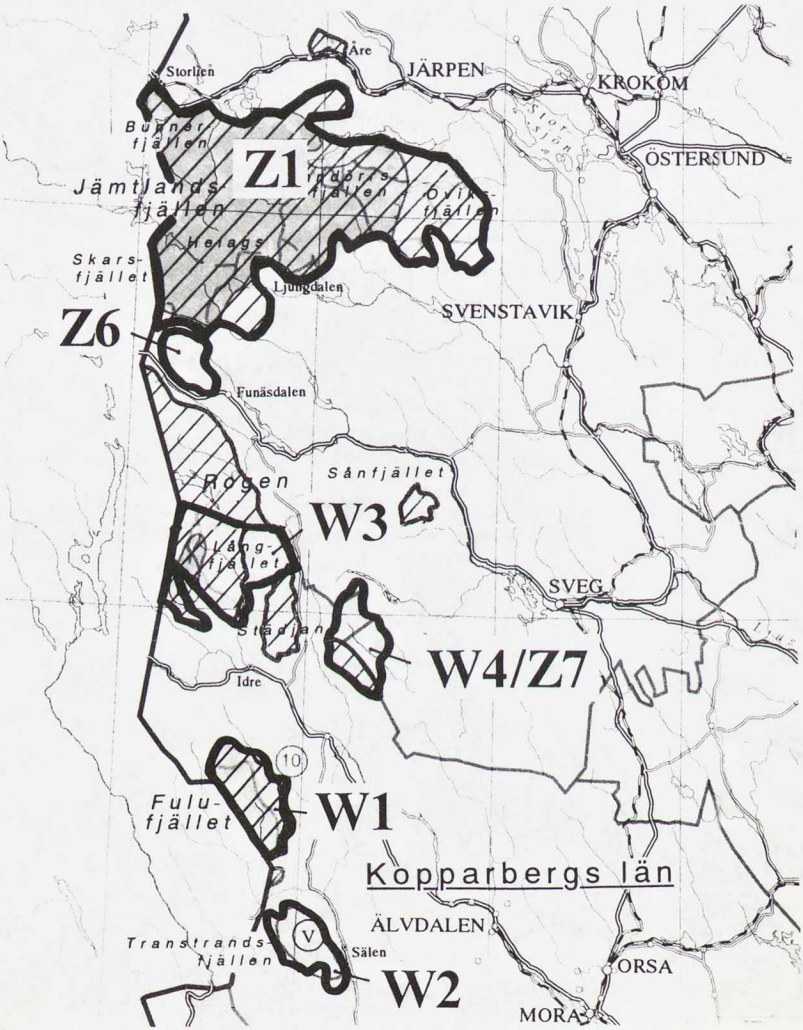
W1

Område med existerande skoterregleringar

Område som Miljövårdsberedningen behandlar

0 50 km

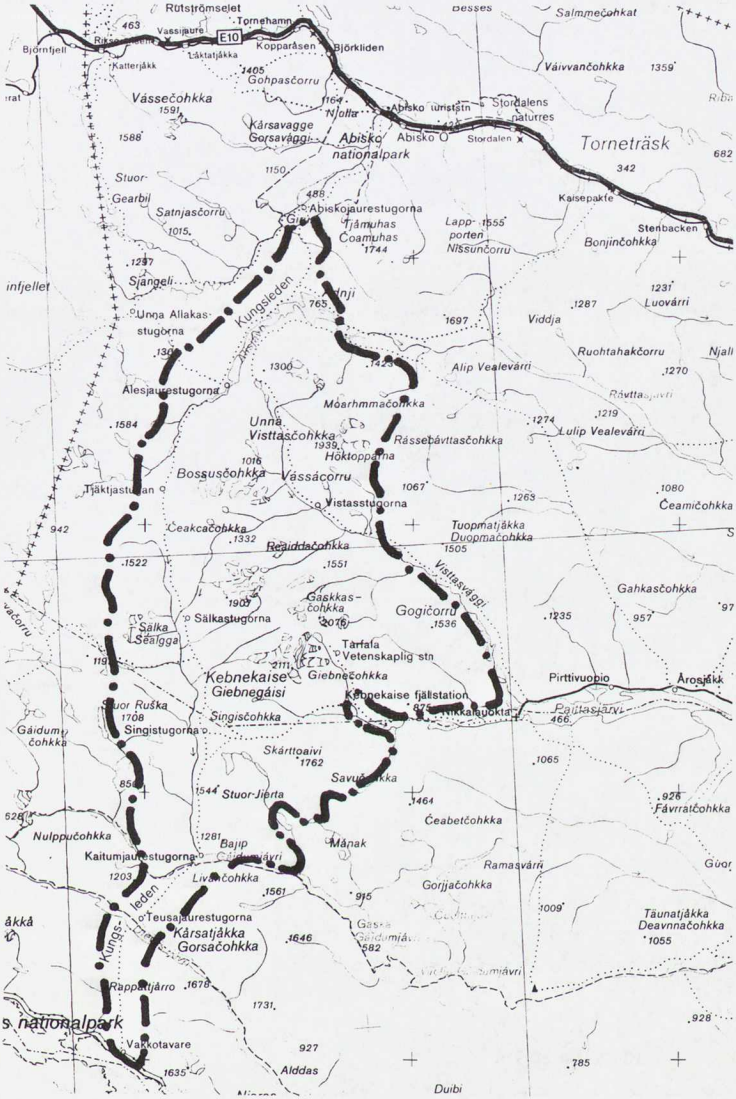
Grundkarta från Bullerutredningen SOU 1993:51



Regleringsområde BD1, Kebnekaise

Förslag till nytt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycket.

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

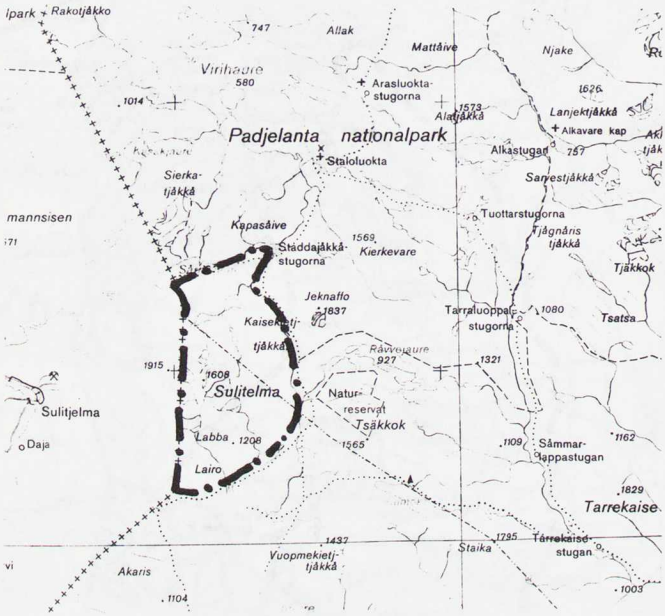


0 10 20 km

Regleringsområde BD2, Sulitelma

Förslag till nytt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycket. Förslag även till nytt regleringsområde med särskilda bestämmelser att bestämmas av regeringen enligt 3§ TKF andra stycket.

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket, samt för för särskil regleringsområde enligt 3§ TKF andra stycket



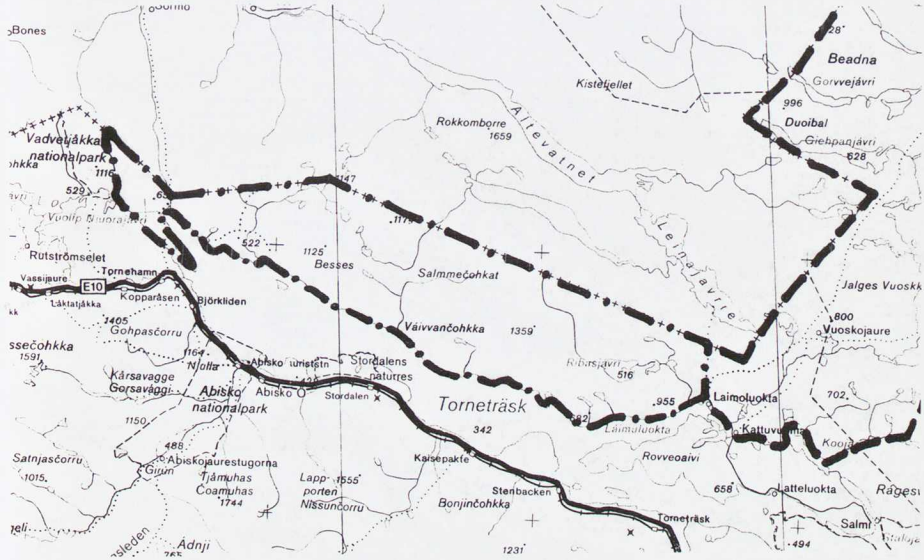
0 10 20 km

Regleringsområde BD3, Norr Torneträsk (del av befintliga regleringsområdet Torneträsk-Råstojaure)

Förslag till nytt regleringsområde med särskilda bestämmelser att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycket.

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket *samt* ny gräns för särskilt regleringsområde enligt 3§ TKF andra stycket



0 10 20 km

Regleringsområde BD4, Tjuoltadalen

Förslag till nytt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL ***andra stycket.***

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

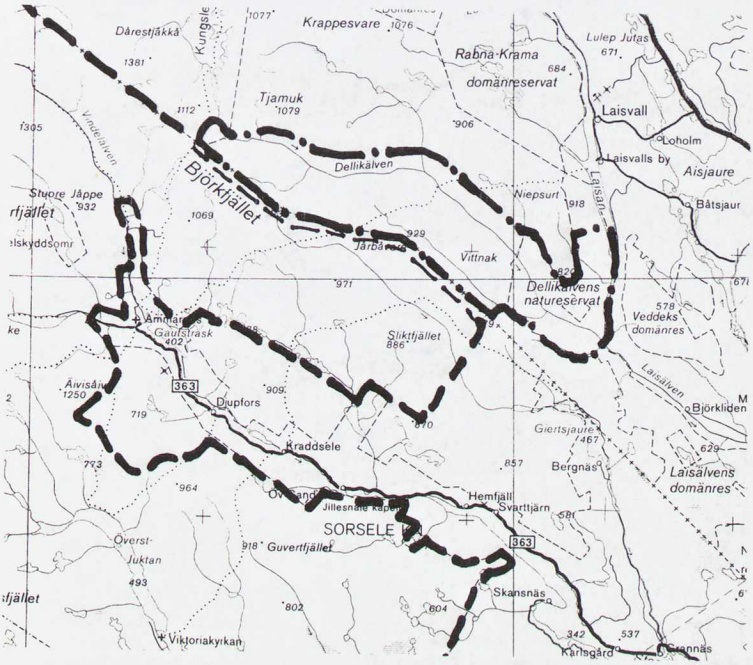
0 10 20 km

Regleringsområde BD5, Dellikälvens dalgång (del av Vindeln-laisfjällens regleringsområde, AC1)

Förslag till utökning av befintligt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycket.

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

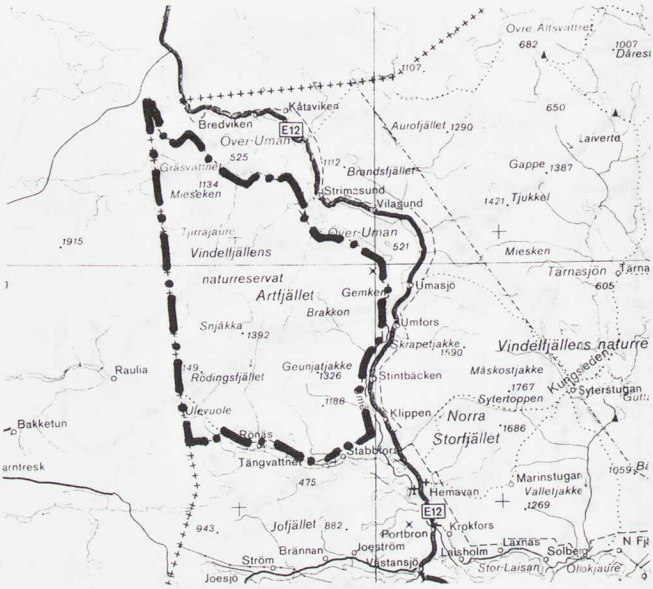
Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket



Regleringsområde AC2, Artfjället

Förslag till nytt regleringsområde med särskilda bestämmelser att bestämmas av regeringen enligt 3§ TKF andra stycket.

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket *samt* ny gräns för särskilt regleringsområde enligt 3§ TKF andra stycket



0 10 20 km

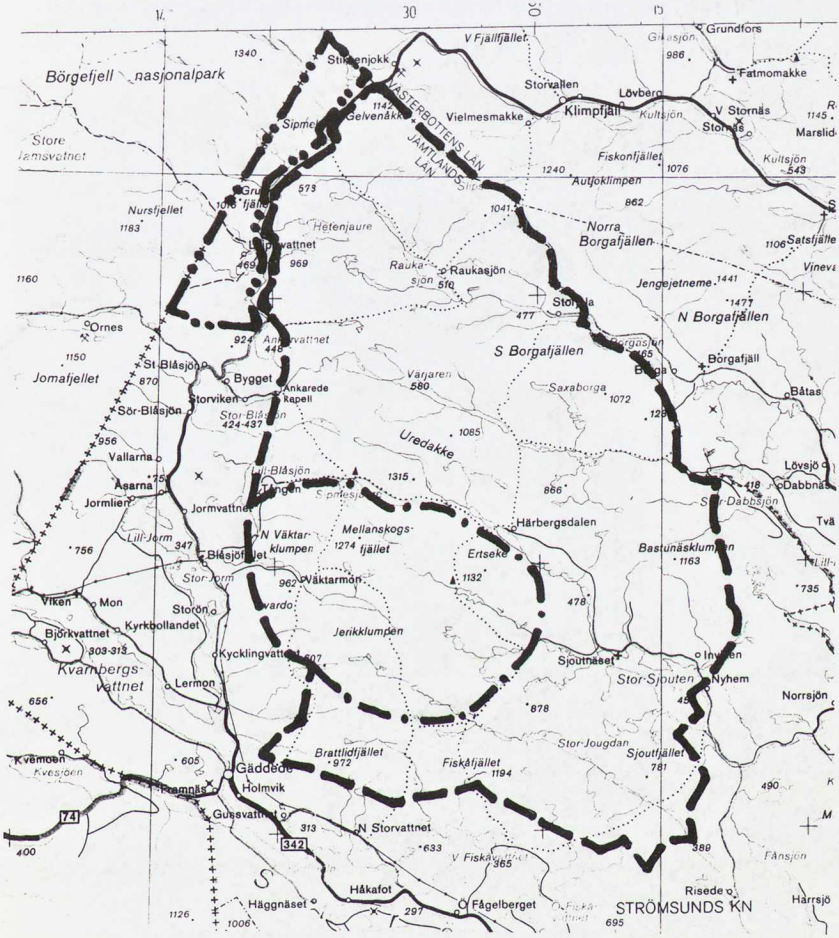
Regleringsområde Z2, Frostviken

Förslag till utökning av befintligt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycket.
Förslag till nytt regleringsområde med särskilda bestämmelser att avsättas av regeringen enligt 3§ TKF andra stycket (delområde Mellanskogsfjäll).

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

Ny gräns för särskilt regleringsområde enligt 3§ TKF andra stycket



Regleringsområde Z3, Hotagen

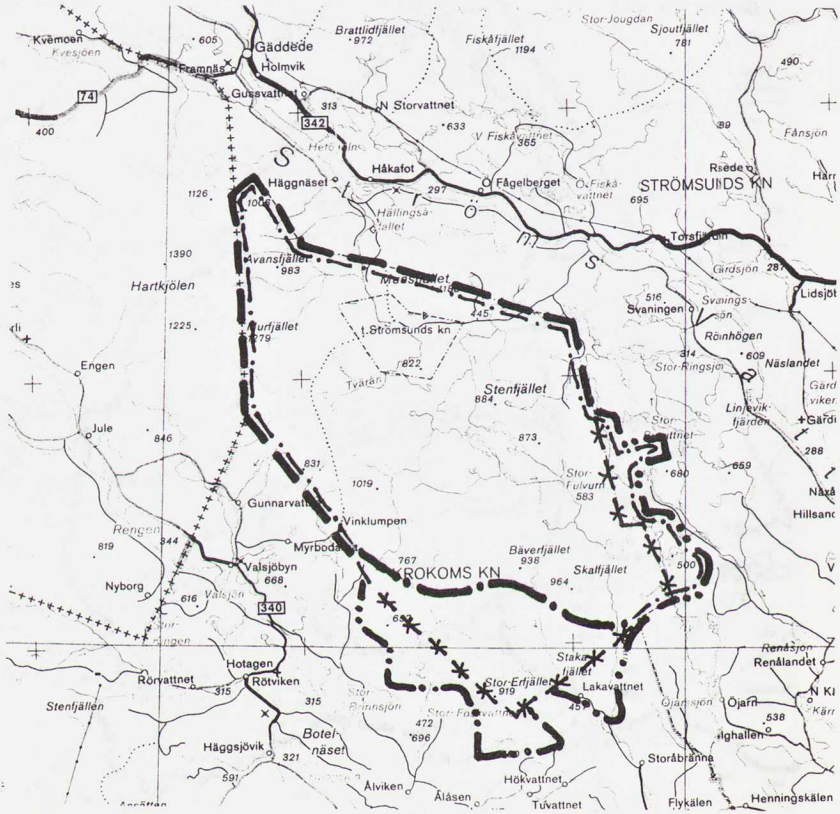
Förslag till utökning av befintligt regleringsområde att bestämmas av regerngen enligt 1§ andra stycket.
Förslag till nytt regleringsområde med särskilda bestämmelser att bestämma: av regeringen enligt 3§ TKF andra stycket.

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket:

Gräns för befintligt regleringsområde som utgår

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

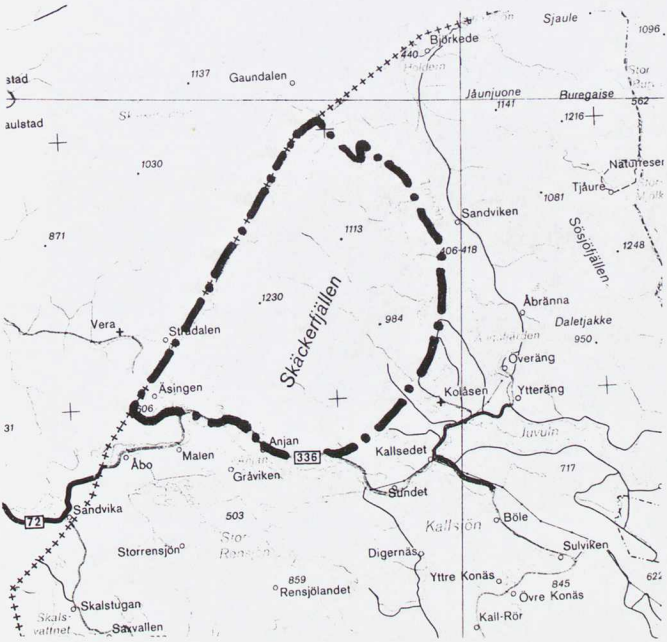
Ny gräns för särskilt regleringsområde enligt 3§ TKF andra stycket



Regleringsområde Z5, Skäckerfjällen

Förslag till nytt regleringsområde med särskilda bestämmelser att bestämmas av regeringen enligt 3§ TKF andra stycket.

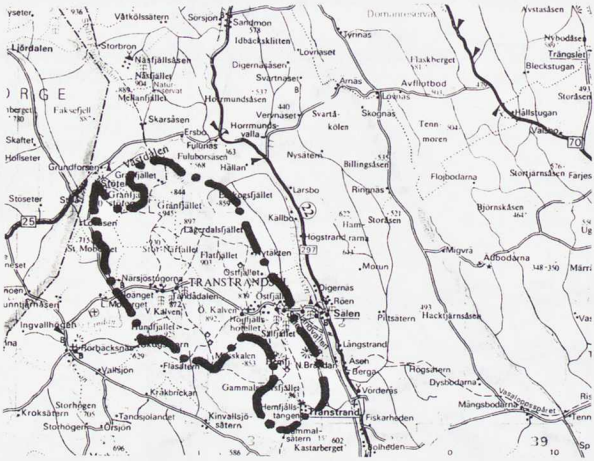
Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket *samt* ny gräns för särskilt regleringsområde enligt 3§ TKF andra stycket



Regleringsområde W2, Transtrandsfjällen

Förslag till nytt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycke

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket



0 10 20 km

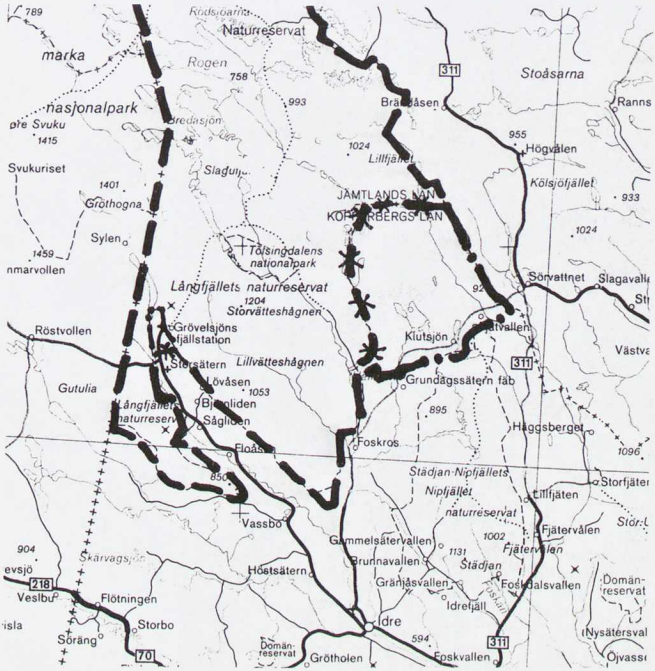
Regleringsområde W3, Långfjället (del av Långfjället-Rogens regleringsområde)

Förslag till utökning av befintligt regleringsområde att bestämmas av regeringen enligt 1§ TKL andra stycket.

Gräns för befintligt regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket

Gräns för befintligt regleringsområde som utgår

Ny gräns för regleringsområde enligt 1§ TKL andra stycket



0 10 20 km

Förarbehörighet för terrängskoter

Förkortningar:

KKL	Körkortslagen (1977:477)
KKF	Körkortsförordningen (1977:722)
TBL	Lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott
RÅ	Regeringsrättens årsbok

Inledning

När det gäller frågan om att införa krav på behörighet för att föra terrängskoter har Miljövårdsberedningen angett tre olika alternativ.

1. Krav på särskilt skoterkort.
2. Krav på innehav av minst traktorkort i kombination med "skoterlicens".
3. Krav på innehav av minst traktorkort.

De alternativa kraven på behörighet för att föra terrängskoter synes innefatta två syften. Dels att mer effektivt kunna ingripa mot en missskötsam terrängskoterförare med tillämpning av bl.a. KKL:s regler om körkortsingripande. Dels att skapa garantier för att den som för terrängskoter besitter nödvändiga kunskaper och färdigheter för att föra sådant fordon.

Miljövårdsberedningen önskar besked om vilket av alternativen som kan förordas utifrån gällande regler i körkortsförfattningarna och skälen härför. Beträffande det alternativ som förordas önskas också förslag till författningstext, inklusive eventuella övergångsbestämmelser.

Allmänt om körkort och traktorkort

I korthet gäller vid utfärdande av körkort och traktorkort följande. Körkort kan i princip endast erhållas av den som har bedömts uppfylla de krav som anges i KKL. En blivande körkortshavare skall dels vara lämplig som förare av körkortspliktigt fordon med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden, dels besitta vissa kunskaper om trafikreglerna, trafiksäkerhet m.m. och ha tillräcklig färdighet att köra motorfordon i trafik. Prövningen av de personliga och medicinska förhållandena görs av länsstyrelsen efter en ansökan om körkortstillstånd. Prövningen av sökandens kunskaper och färdigheter sker vid ett förarprov. Ett förarprov består av ett förhör och ett körprov. För att få avlägga förarprov måste sökanden uppnått den ålder som föreskrivs för behörigheten och som regel också ha gällande körkortstillstånd. Efter godkänt förarprov utfärdas körkort.

Körkort utfärdas med följande förarbehörigheter.

A motorcykel
B personbil, lätt lastbil och ett till sådan bil kopplat lätt släpfordon, terrängvagn och motorredskap klass I[1]
C tung lastbil och ett till sådan bil kopplat lätt släpfordon
D buss
E släpfordon, oavsett antal och vikt

För att föra de ovan nämnda fordonsslagen krävs att föraren innehar körkort för fordonet (2 § KKL).

Vid utfärdande av traktorkort tillämpas bestämmelserna om körkort på motsvarande sätt, dock med den skillnaden att körkortstillstånd inte meddelas och att förarprovet endast omfattar ett kunskapsprov. Traktorkort får utfärdas endast för den som har fyllt 16 år eller, om särskilda skäl föreligger, för den som har fyllt 15 år (29 § KKL). Traktorkort ger innehavaren behörighet att på väg föra traktor och motorredskap klass II. Ett traktorkort skall återlämnas om innehavaren avlägger godkänt förarprov för körkort, oavsett körkortsbehörighet. Traktorkortet ger således inte någon behörighet utöver vad ett körkort ger. Det innebär i stället en möjlighet för den som inte har körkort att få föra traktor och motorredskap klass II på väg.

Ett körkort eller traktorkort skall återkallas vid vissa i 16 § KKL närmare angivna förhållanden. Bl.a. skall återkallelse ske när körkortshavaren brutit mot bestämmelser i TBL, t.ex. rattfylleri. Vid återkallelse av körkort med anledning av sådana brott skall en spärrtid – minst en månad och högst tre år – bestämmas (21 §). Ett körkort gäller inte medan det är återkallat (15 §). I stället för att ett körkort återkallas kan i vissa fall varning meddelas körkortshavaren, om det finns särskilda skäl för att anse varning vara en tillräcklig åtgärd.

Bestämmelser om terrängskoter

Terrängskoter är som fordon betraktat en undergrupp till fordonskategorin terrängmotorfordon. Behörigheten att föra terrängskoter regleras således i KKL (1 §). Ett terrängmotorfordon betraktas som en terrängskoter om fordonets tjänstevikt inte överstiger 400 kg. Om tjänstevikten är högre än 400 kg är fordonet att anse som en terrängvagn (4 § KKF). Något krav på körkort eller liknande för att vara behörig att föra terrängskoter finns inte. Däremot krävs det innehav av körkort med behörigheten B för att föra terrängvagn (1 och 2 § KKL).

[1] Motorredskap är indelade i klass I och klass II. Till klass I hänförs motorredskap med en konstruktiv hastighet som överstiger 30 km/tim. Till klass II hänförs motorredskap vars konstruktiva hastighet inte överstiger 30 km/tim.

Enligt 3 § andra stycket KKL gäller att den som har fyllt 16 år är behörig att föra terrängskoter. Den som för terrängskoter innan dess skall dömas till böter (33 §). Om föraren inte har fyllt 15 år kan den som är vårdnadshavare dömas till ansvar (34 §). Det straffrättsliga ansvaret vad gäller behörigheten att föra körkortspliktiga fordon eller sådana fordon som kräver viss behörighet enligt KKL, regleras i 3 § TBL.

Bestämmelserna i TBL om vårdslöshet i trafik (1 §), rattfylleri (4 och 4 a §§) och smitning (5 §) gäller vid färd med motordrivet fordon, även om färden inte äger rum på väg. Bestämmelserna omfattar således också förande av terrängskoter. Ett brott mot dessa bestämmelser kan medföra att förarens körkort återkallas enligt 16 § KKL. En återkallelse påverkar emellertid inte körkortshavarens möjligheter att föra terrängskoter eftersom ett sådant förande inte kräver någon form av behörighet. Den som t.ex gör sig skyldig till rattfylleri vid färd med terrängskoter och på grund därav får sitt körkort återkallat kan således utan hinder av återkallelsen fortsätta att köra terrängskoter.

Bestämmelser om terrängskoter finns också i terrängtrafikkungörelsen (1972:594) avseende terrängfordonens beskaffenhet och utrustning samt trafikregler för körning i terräng. Bestämmelser om körning i terräng finns även i terrängkörningslagen (1975:1313) och terrängkörningsförordningen (1978:594) där det särskilt regleras var och under vilka förhållanden terrängkörning är tillåten.

EG-direktivet om körkort (91/439/EEG) innehåller inte några bestämmelser som rör en eventuell behörighet att föra terrängskoter.

Särskild skoterbehörighet

Ett krav på att föraren av en terrängskoter skall inneha en särskild terrängskoterbehörighet - typ skoterkort - skulle innebära att endast den som innehar ett sådant kort skulle vara behörig att föra terrängskoter, på samma sätt som att endast den som har t.ex. A-körkort är behörig att föra motorcykel. En särskild förarbehörighet för terrängskoter har utifrån kontrollsynpunkt klara förtjänster i förhållande till vad som gäller i dag. Det ger möjlighet att ställa de särskilda krav på kunskap och kompetens hos föraren som specifikt bör gälla för förare av terrängskoter. Körkortslagens bestämmelser om körkortsingripande skulle också kunna bli tillämpliga. Detsamma gäller bestämmelserna i TBL om olovlig körning.

I dag ställs inget särskilt krav på förare av terrängskoter utöver att föraren skall ha uppnått en viss ålder. Något särskilt krav ställs inte heller på den som för moped eller traktor och motorredskap klass II i terräng. För att föra de sistnämnda slagen av fordon i terräng krävs inte ens att föraren har uppnått en viss ålder. Den första fråga man måste ställa sig när det gäller att införa ett behörighetskrav för att föra terrängskoter är om ett sådant krav kan inordnas inom ramen för gällande körkortsbehörigheter. Motivet för att införa en särskild skoterbehörighet, och således inte inordna behörighetskravet inom ra-

men för körkortsbehörigheterna, bör rimligen ha sin grund i att förandet av terrängskoter ställer andra krav på kunskap och färdighet hos föraren än vad som gäller för körkortspliktiga fordon. Den avgörande frågan är således om de krav som bör ställas på förare av terrängskoter skiljer sig i sådan utsträckning från vad som gäller för att föra körkortspliktiga fordon att det finns behov av en särskild behörighet för terrängskoter.

Vad gäller denna fråga kan utifrån körkortssynpunkt följande anföras. Många likheter finns mellan att föra terrängskoter och körkortspliktiga fordon i trafik. Trafikreglerna i terräng är i huvuddrag desamma som i trafiken på väg. Körtekniken skiljer sig i viss utsträckning från vissa körkortspliktiga fordon men är i grunden densamma. Den påminner kanske mer om att köra motorcykel än om att köra personbil.

Den avgörande olikheten är att terrängskotrar förs i terräng. Vid terrängkörning är säkerhetsaspekterna andra än i trafiken på väg. I terräng torde bl.a. risken för kollision med människor eller andra fordon vara liten i förhållande till vad som gäller i trafiken. I första hand torde det vara föraren själv som utsätter sig för en olycksrisk. Vid terrängkörning har också hänsynen till djurlivet och naturen en annan betydelse. Frågan är om dessa olikheter är tillräckligt stora för att motivera en särskild förarbehörighet för terrängskoter.

I vart fall sedan KKL:s tillkomst har behovet av behörighetskrav på förare av andra fordon än motorcykel, personbil, lastbil och buss löst inom ramen för gällande förarbehörigheter. T.ex. är den som har B-körkort behörig att föra terrängvagn. Detsamma gäller för vissa motorredskap. De olikheter som finns mellan att föra tyngre terrängmotorfordon, och även motorredskap, och föra andra motordrivna fordon på väg har således hittills inte ansetts motivera någon särskild behörighet för att föra dessa fordon. Måhända kan det ha sin grund i att problemen med framförandet av dessa fordon inte uppfattats som tillräckligt stora.

Emellertid torde det allmänt sett ställa högre krav på förarens färdighet och kunskap när det gäller att föra terrängvagn än när det gäller att föra terrängskoter. De krav som bör ställas på förare av motorredskap klass I torde också vara större än de som bör ställas på förare av terrängskoter. Utifrån KKL:s kompetenskrav för respektive körkortsbehörighet synes det därför vara omotiverat att i detta sammanhang särskilja just terrängskotrarna och införa en särskild förarbehörighet för detta fordonsslag. I vart fall gäller det om körkortsbehörigheten B även i fortsättningen ger behörighet att föra terrängvagn och motorredskap klass I.

Med visst fog kan nog också hävdas att den som anses ha tillräckliga kunskaper och färdigheter att föra körkortspliktiga fordon i trafik i allmänhet också får anses vara kapabel att föra fordon i terräng, t.ex. terrängskoter. Detta torde gälla även om förarens kunskaper om vad som särskilt bör iakttas vid körning i terräng i viss mån kan bedömas som ofullständiga. Därutöver kan hävdas att de problem som är förknippade med körning av terrängskoter

inte främst är hänförliga till bristande kunskap och färdighet hos föraren utan till regleringen och övervakningen av terrängkörning. Möjligheten att minska dessa problem torde inte vara beroende av att en särskild förarbehörighet för terrängskoter införs. Att införa ett krav på särskild förarbehörighet för terrängskoter kan därför inte förordas.

Krav på innehav av minst traktorkort

Om ett krav på körkort eller traktorkort införs för att föra terrängskoter innebär det att man uppnår många av de fördelar som är förenade med att ha en särskild terrängskoterbehörighet. Det skulle innebära att man får en prövning av förarens personliga och medicinska lämplighet samt garantier för att han besitter vissa grundläggande trafikkunskaper. En körkortsåterkallelse skulle också omfatta behörigheten att föra terrängskoter, vilket ger möjlighet till effektivare sanktioner mot en olämplig terrängskoterförare som fortsätter att köra skoter.

Nackdelen med denna lösning, i jämförelse med en särskild förarbehörighet för terrängskoter, är att någon bedömning av förarens kunskaper, specifikt hänförliga till körning i terräng, inte kommer att göras. Å andra sidan gäller detta i dag även beträffande terrängvagnar. Att generellt lägga in ett sådant kunskapsmoment inom ramen för den nuvarande förarutbildningen för körkort torde inte vara ändamålsenligt med tanke på det troligtvis stora antal körkortshavare som aldrig kommer att föra fordon i terräng.

Det bör noteras att traktorkort kan utfärdas för den som har fyllt 15 år, om det föreligger särskilda skäl. Om nuvarande ålderskrav för terrängskoter slopas i samband med införandet av ett krav på innehav av minst traktorkort kommer åldersgränsen för att föra terrängskoter i stället vara den som gäller för att utfärda traktorkort. I sådant fall kan debuten som förare av terrängskoter komma att ske tidigare än nu. Emellertid är av de totalt 14 608 utfärdade traktorkort (Vägverkets körkortsstatistik februari 1995) endast 179 traktorkort utfärdade för personer som inte har fyllt 16 år. Debutåldern skulle således sänkas endast i mycket få fall. Bestämmelsen om att utfärda traktorkort för 15-åringar skall enligt förarbetsuttalanden (2 LU 1951:30 s. 101) tillämpas restriktivt. Jämför också RÅ 1980 2:25 I och I.

Å andra sidan kommer ett krav på traktorkort eller körkort troligtvis medföra att de yngsta förarna blir färre än i dag. Det finns enligt Vägverkets körkortsstatistik för närvarande (februari 1995) omkring 5 200 traktorkort utfärdade till förare som är yngre än 18 år. Motsvarande antal körkort är drygt 2 000. Utfärdade körkort bland de som är 18 och 19 år uppgår däremot till över 100 000. Bland åldersgruppen 20 - 24 år är över 400 000 körkort utfärdade. Om ett minsta krav på traktorkort för att föra terrängskoter införs kommer troligtvis en del av dem som är mellan 16 - 18 år att vilja ta traktorkort. Antalet traktorkort bland personer i denna åldersgrupp kommer därför troligtvis att öka. Det övervägande antalet inom åldersgruppen kommer däremot

troligen vänta med att köra terrängskoter tills de kan få körkort. Vid dessa antagandena måste dock beaktas att det är relativt enkelt och inte särskilt kostsamt att ta traktorkort. Det kan därför vara svårt att förutse vilken betydelse ett krav på minst traktorkort får när det gäller åldern på förarna.

Ett krav på innehav av körkort eller traktorkort torde innebära att de av Miljövårdsberedningen angivna syftena med att införa behörighetskrav för terrängskoterförare i stora drag uppnås. En sådan ordning synes både vara ändamålsenlig och väl förenlig med de behörighetskrav som enligt KKL gäller för olika slag av fordon. Körkortsförfattningarna kommer inte heller att behöva tyngas av olika särbestämmelser. De nackdelar en sådan ordning har i jämförelse med en särskild terrängskoterbehörighet torde inte vara så stora att en särskild behörighet i stället bör förordas. Om de krav som ställs för att få traktorkort skulle anses vara otillräckliga i detta avseende skulle ett krav på innehav av körkort kunna vara ett alternativ. Av Miljövårdsberedningen angivna alternativ förordas dock det alternativ som innebär ett krav på minst traktorkort för att framföra terrängskoter. Huruvida detta krav kan och bör förenas med någon form av "skoterlicens" återkommer jag till.

Lagtekniskt bör ett krav på minst traktorkort för att föra terrängskoter lösas genom att det i KKL föreskrivs att terrängskoter endast får föras av den som har körkort eller traktorkort. Den angivna åldersgränsen bör utgå. Att den lägsta åldern för att föra terrängskoter i fall då särskilda skäl föreligger kan bli 15 år torde vara av mindre betydelse. Åldersgränsen för utfärdande av traktorkort bör i stället vara avgörande. Behörighetsbestämmelserna för terrängskoter bör av tydlighetsskäl införas i en ny paragraf – 3 a §.

En sådan reglering innebär inte att en terrängskoter blir att betrakta som ett körkortspliktigt fordon. Ett tillägg i 3 § fjärde stycket TBL måste därför göras avseende terrängskoter för att bestämmelserna om olovlig körning skall bli tillämpliga vid brott mot behörighetsregeln i KKL. Ansvarsbestämmelserna i KKL beträffande förande av terrängskoter blir i sådant fall överflödiga.

Några särskilda övergångsbestämmelser torde inte vara nödvändiga.

Krav på minst traktorkort i kombination med "skoterlicens"

De fördelar som nämnts i samband med en särskild förarbehörighet för terrängskoter uppnås också om detta alternativ införs. Med krav på "skoterlicens" menar Miljövårdsberedningen att föraren måste genomgå en utbildning som ges av skoterklubbarna för att uppnå behörighet att föra terrängskoter. En sådan ordning skulle innebära att prövningen av förarens personliga och medicinska lämplighet sker inom ramen för körkortsgivningen. Detsamma skulle gälla prövningen av förarens grundläggande trafikkunskaper och, om det är fråga om körkort, hans färdigheter att föra motordrivet fordon i trafik. När väl denna prövning är avklarad skulle det därutöver krävas att föraren genomgår en utbildning i privat regi för att bli behörig att föra terrängskoter.

Motiven för att införa en sådan ordning torde i grunden vara desamma som gäller för en särskild skoterbehörighet. Den avgörande frågan torde således vara hur angeläget det är och vilket behov som finns att höja kunskaps- och färdighetsnivån hos förare av terrängskoter, utöver de krav som ställs på honom för att han skall få traktorkort eller körkort. Som sagts tidigare synes det med utgångspunkt från KKL:s bestämmelser om vilka fordon som får föras med respektive körkortsbehörighet inte vara motiverat att kräva en särskild utbildning av förare av terrängskoter. Därmed inte sagt att det kan vara motiverat att kräva särskild utbildning av terrängskoterförare av andra skäl.

I och med att licensgivningen skulle ske i privat regi innebär det ett nyskapande i körkortslagstiftningen. Det medför att regleringen av behörigheten att föra terrängskoter kommer att skilja sig från den reglering som avser förarbehörigheten för andra fordonsslag. En sådan lösning kan därför ha en negativ inverkan på förståelsen av körkortsreglerna och vilken behörighet som krävs för att föra olika slag av motordrivna fordon. Att pröva om generella krav för att föra fordon är uppfyllda torde också lämpligen åligga staten. Om det finns behov av att kräva en särskild utbildning för att föra terrängskoter, utöver den som behövs för att erhålla traktorkort eller körkort, förordas att det i så fall sker genom att en särskild skoterbehörighet införs.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

1. Ett renodlat näringsförbud. N.
2. Arbetsföretag – En ny möjlighet för arbetslösa. A.
3. Grön diesel – miljö- och hälsorisker. Fi.
4. Långtidsutredningen 1995. Fi.
5. Vårdens svåra val.
   Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. S.
6. Muskövarvets framtid. Fö.
7. Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. A.
8. Pensionsrättigheter och bodelning. Ju.
9. Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. Fi.
10. Översyn av skattebrottslagen. Fi.
11. Nya konsumentregler. Ju.
12. Mervärdesskatt – Nya tidpunkter för redovisning och betalning. Fi.
13. Analys av Försvarsmaktens ekonomi. Fö.
14. Ny Elmarknad + Bilagedel. N.
15. Könshandeln. S.
16. Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. S.
17. Homosexuell prostitution. S.
18. Konst i offentlig miljö. Ku.
19. Ett säkrare samhälle. Fö.
20. Utan el stannar Sverige. Fö.
21. Staden på vatten utan vatten. Fö.
22. Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. Fö.
23. Brist på elektronikkomponenter. Fö.
24. Gasmoln lamslår Uppsala. Fö.
25. Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. K.
26. Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. S.
27. Regional framtid + bilagor. C.
28. Lagen om vissa internationella sanktioner – en översyn. UD.
29. Civilt bruk av försvarets resurser – regelverken, erfarenheter, helikoptrar. Fö.
30. Alkylat och Miljöklassning av bensin. M.
31. Ett vidareutvecklat miljöklassystem i EU. M.
32. IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. Ju.
33. Ersättning för ideell skada vid personskada. Ju.
34. Kompetens för strukturomvandling. A.
35. Avgifter inom handikappområdet. S.
36. Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. Fi.
37. Vårt dagliga blad - stöd till svensk dagspress. Ku.
38. Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. U.
39. Some reflections on Swedish Labour Market Policy. A.
    Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. A.
40. Älvsäkerhet. K.
41. Allmän behörighet för högskolestudier. U.
42. Framtidsanpassad Gotlandstrafik. K.
43. Sambandet Redovisning – Beskattning. Ju.
44. Aktiebolagets organisation. Ju.
45. Grundvattenskydd. M.
46. Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. A.
47. Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. Ju.
48. EG-anpassade körkortsregler. K.
49. Prognoser över statens inkomster och utgifter. Fi.
50. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. M.
51. Elförsörjning i ofred. N.
52. Godtrosförvärv av stöldgods? Ju.
53. Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. Fö.
54. Fastighetsbildning – en gemensam uppgift för stat och kommun. M.
55. Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. A.
56. Förmåner och sanktioner – utgifter för administration. Fi.
57. Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. U.
58. Kompetens och kunskapsutveckling – om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. S.
59. Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi – olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. S.
60. Kvinnofrid. Del A+B. S.
61. Myndighetsutövning vid medborgarkontor. C.
62. Ett renat Skåne. M.
63. Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. Fi.
64. Klimatförändringar i trafikpolitiken. K.
65. Näringslivets tvistlösning. Ju.
66. Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. Ju.
67. Naturgrusskatt, m.m. Fi.
68. IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. SB.
69. Betaltjänster. Fi.
70. Allmänna kommunikationer – för alla? K.
71. Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. U.
72. Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. Fö.
73. Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. U.
74. Lägenhetsdata. Fi.
75. Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. A.
76. Arbete till invandrare. A.

Statens offentliga utredningar 1995

Kronologisk förteckning

77. Röster om EU:s regeringskonferens
- hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. UD.
78. Den svenska rymdverksamheten. N.
79. Vårdnad, boende och umgänge. JU.
80. EU om regeringskonferensen 1996
- institutionernas rapporter
- synpunkter i övriga medlemsländer. UD.
81. Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. Ju.
82. Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. K.
83. EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. UD.
84. Kulturpolitikens inriktning. Ku.
84. Kulturpolitikens inriktning - i korthet. Ku.
85. Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. Ku.
86. Dokumentation och socialtjänstregister. S.
87. Försäkringsrörelse i förändring 3. Fi.
88. Den brukade mångfalden. Del 1+2. Jo.
89. Svenskar i EU-tjänst. Fi.
90. Kärnavfall och Miljö. M.
91. Ett reformerat straffsystem. Del I-III. Ju.
92. EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. A.
93. Omprövning av statliga åtaganden. Fi.
94. Personalavveckling, utbildning och beskattning. Fi.
95. Hälsodataregister - Vårdregister. S.
96. Jordens klimat förändras. En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. M.
97. Miljöklassning av snöskotrar. M.
98. 1990-talets bostadsmarknad
- en första utvärdering. N.
99. SMHI:s verksamhetsform? K.
100. Hållbar utveckling i landets fjällområden. M.

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

IT-kommissionens arbetsprogram 1995-96. [68]

Justitiedepartementet

Pensionsrättigheter och bodelning. [8]
Nya konsumentregler. [11]
IT och verksamhetsförnyelse inom rättsväsendet. Förslag till nya samverkansformer. [32]
Ersättning för ideell skada vid personskada. [33]
Sambandet Redovisning - Beskattning. [43]
Aktiebolagets organisation. [44]
Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen. [47]
Godtrosförvärv av stöldgods? [52]
Näringslivets tvistlösning. [65]
Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning. [66]
Vårdnad, boende och umgänge.[79]
Ny rättshjälpslag och andra bestämmelser om rättsligt bistånd. [81]
Ett reformerat straffsystem. Del I-III. [91]

Utrikesdepartementet

Lagen om vissa internationella sanktioner - en översyn. [28]
Röster om EU:s regeringskonferens - hearing med organisationsföreträdare, debattörer och forskare. [77]
EU om regeringskonferensen 1996 - institutionernas rapporter - synpunkter i övriga medlemsländer. [80]
EU-kandidater - 12 länder som kan bli EU:s nya medlemmar. [83]

Försvarsdepartementet

Muskövarvets framtid. [6]
Analys av Försvarsmaktens ekonomi. [13]
Ett säkrare samhälle. [19]
Utan el stannar Sverige. [20]
Staden på vatten utan vatten. [21]
Radioaktiva ämnen slår ut jordbruk i Skåne. [22]
Brist på elektronikkomponenter. [23]
Gasmoln lamslår Uppsala. [24]
Civilt bruk av försvarets resurser - regelverken, erfarenheter, helikoptrar. [29]
Samverkan för fred. Den rättsliga regleringen. [53]
Svenska insatser för internationell katastrof- och flyktinghjälp. Kartläggning, analys och förslag. [72]

Socialdepartementet

Vårdens svåra val.
Slutbetänkande av Prioriteringsutredningen. [5]
Könshandeln. [15]
Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige. [16]
Homosexuell prostitution. [17]
Underhållsbidrag och bidragsförskott, Del A och Del B. [26]
Avgifter inom handikappområdet. [35]
Kompetens och kunskapsutveckling - om yrkesroller och arbetsfält inom socialtjänsten. [58]
Ohälsoförsäkring och samhällsekonomi - olika aspekter på modeller, finansiering och incitament. [59]
Kvinnofrid. Del A+B. [60]
Dokumentation och socialtjänstregister. [86]
Hälsodataregister - Vårdregister. [95]

Kommunikationsdepartementet

Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen. [25]
Älvsäkerhet. [40]
Framtidsanpassad Gotlandstrafik. [42]
EG-anpassade körkortsregler. [48]
Klimatförändringar i trafikpolitiken. [64]
Allmänna kommunikationer - för alla? [70]
Finansieringslösningar för Göteborgs- och Dennisöverenskommelserna. [82]
SMHI:s verksamhetsform? [99]

Finansdepartementet

Grön diesel - miljö- och hälsorisker. [3]
Långtidsutredningen 1995. [4]
Fullt ekonomiskt arbetsgivaransvar. [9]
Översyn av skattebrottslagen. [10]
Mervärdesskatt - Nya tidpunkter för redovisning och betalning. [12]
Förmåner och sanktioner - en samlad redovisning. [36]
Prognoser över statens inkomster och utgifter. [49]
Förmåner och sanktioner - utgifter för administration. [56]
Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar. [63]
Naturgrusskatt, m.m. [67]
Betaltjänster. [69]
Lägenhetsdata. [74]
Försäkringsrörelse i förändring 3. [87]
Svenskar i EU-tjänst. [89]
Omprövning av statliga åtaganden. [93]
Personalavveckling, utbildning och beskattning. [94]

Statens offentliga utredningar 1995

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Yrkeshögskolan - Kvalificerad eftergymnasial yrkesutbildning. [38]
Allmän behörighet för högskolestudier. [41]
Förslag om ett internationellt flygsäkerhetsuniversitet i Norrköping-Linköping. [57]
Behörighet och Urval. Förslag till nya regler för antagning till Universitet och högskolor. [71]
Ett aktiebolag för service till universitet och högskolor m.m. [73]

Jordbruksdepartementet

Den brukade mångfalden. Del 1+2. [88]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsföretag - En ny möjlighet för arbetslösa. [2]
Obligatoriska arbetsplatskontakter för arbetslösa. [7]
Kompetens för strukturomvandling. [34]
Some reflections on Swedish Labour Market Policy. [39]
Några utländska forskares syn på svensk arbetsmarknadspolitik. [39]
Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen. [46]
Ett samlat verksamhetsansvar för asylärenden. [55]
Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv. [75]
Arbete till invandrare.[76]
EG:s arbetstidsdirektiv och dess konsekvenser för det svenska regelsystemet. [92]

Kulturdepartementet

Konst i offentlig miljö. [18]
Vårt dagliga blad - Pstöd till svensk dagspress.[37]
Kulturpolitikens inriktning. [84]
Kulturpolitikens inriktning - i korthet. [84]
Tjugo års kulturpolitik 1974-1994. [85]

Näringsdepartementet

Ett renodlat näringsförbud. [1]
Ny Elmarknad + Bilagedel. [14]
Elförsörjning i ofred. [51]
Den svenska Rymdverksamheten. [78]
1990-talets bostadsmarknad - en första utvärdering. [98]

Civildepartementet

Regional framtid + bilagor. [27]
Myndighetsutövning vid medborgarkontor. [61]

Miljödepartementet

Alkylat och Miljöklassning av bensin. [30]
Ett vidareutvecklat miljötlassystem i EU. [31]
Grundvattenskydd. [45]
Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 1995. [50]
Fastighetsbildning - en gemensam uppgift för stat och kommun. [54]
Ett renat Skåne. [62]
Kärnavfall och Miljö. [90]
Jordens klimat förändras En analys av hotbild och globala åtgärdsstrategier. [96]
Miljöklassning av snöskotrar. [97]
Hållbar utveckling i landets fjällområden. [100]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM