

Per-Olov Wikberg
Tel: 010-698 10 53
per-olov.wikberg
@naturvardsverket.se

PM
2020-06-09 Ärendenr:
NV-01790-20

PM- Bakgrund och historik för Naturvårdsverkets fjällsäkerhetsarbete V200609

Sammanfattning

Naturvårdsverket har flera uppdrag och ansvarsområden som berör fjällsäkerhetsrelaterade uppgifter. Bland annat att-

- främja samordning av verksamheter som ingår i fjällsäkerhetsarbetet, förebygga tillbud och olyckor genom att dels informera och utbilda om fjällsäkerhet, dels stödja forskning och utveckling på området.
- stödja, följa och vägleda det lokala fjällsäkerhetsarbetet
- samordna Fjällsäkerhetsrådet och Nationella Snöskoterrådet,
- vara huvudman för ett lavinprognosprogram som även inkluderar lavinutbildningar,
- vara huvudman för statliga leder i fjällen med tillhörande anläggningar,

Naturvårdsverkets ursprungliga uppdrag om fjällsäkerhet går tillbaka till proposition 1983/84:145 om turist- och rekreationspolitiken m.m. Den dåvarande myndigheten Fjällsäkerhetsrådet skulle avvecklas som egen myndighet och dess verksamhet föras över till Naturvårdsverket som meddelade regeringen att verksamheten som verket såg som sina huvuduppgifter var att främja en samordning av de olika verksamheter som ingick i fjällsäkerhetsarbetet, att verka för information och utbildning samt att följa och stödja forsknings- och utvecklingsarbetet inom området. Till stöd för sitt arbete hade Naturvårdsverket inrättat ett samrådsorgan – fjällsäkerhetsrådet - med de ledamöter som tidigare ingått i det organ med samma namn som ansvarat för fjällsäkerhetsfrågor.

Nya uppdrag kring fjällsäkerhetsarbetet dröjde därefter ända fram till 2013 då Naturvårdsverket i samband med ett uppdrag genom regleringsbrevet skulle utvärdera och att föreslå hur arbetet med de snöskoterrelaterade frågorna inom ramen för Nationella Snöskoterrådets överenskommelse skulle tills vidare bedrivas i lämplig omfattning av Naturvårdsverket fram till att regeringen fattat beslut om hur arbetet ska bedrivas i framtiden. Inget nytt beslut har därefter tagits av regeringen.

Nästa uppdrag tillkom genom en ändring av regleringsbrevet för 2015 med skrivningen ”Ett lavinprognosprogram för den svenska fjällkedjan. Naturvårdsverket ska i samarbete med relevanta aktörer påbörja en etablering av ett lavinprognosprogram för den svenska fjällkedjan. Naturvårdsverket ska ha ett huvudmannaskap för verksamheten och ansvara för styrning och finansiering. Operationella delar kan läggas ut på andra aktörer. Naturvårdsverket återkopplade i samband med redovisningen vilka ytterligare uppgifter som NV avsåg att fortsatt ansvara för vilka bland annat var att vidareutveckla och effektivisera prognosorganisationen samt att bedriva lavinutbildningar med tillhörande verksamhet.

1. Bakgrund

1.1 Fjällsäkerhetsarbetets bakgrund vid Naturvårdsverket

Fjällsäkerhetsarbetet vid Naturvårdsverket har en lång historia som har sin utgångspunkt i utredningen kring fjällsäkerhetsarbetet och i fjällsäkerhetspropositionen där det föreslogs ”att ett fjällsäkerhetsråd inrättas som statlig huvudman för fjällsäkerheten”. Den 29 maj 1979 beslöt riksdagen att uppdra till regeringen att inrätta en särskild myndighet – Fjällsäkerhetsrådet – med uppgift att vara huvudman för fjällsäkerhetsfrågor.

Under 1984 upphörde Fjällsäkerhetsrådet som en egen myndighet efter beslut vid Riksdagen den 30 maj. Uppgifterna som rådet hade inordnades i Naturvårdsverket från den 1 juli. Naturvårdsverket fick som en följd av riksdagsbeslutet regeringens uppdrag att senast den 1 september ge förslag på formerna för det fortsatta fjällsäkerhetsarbetet. I föredragningspromemorian står att läsa: ”Arbetet i Fjällsäkerhetsrådet har kunnat bedrivas på ett mycket effektivt sätt varför Naturvårdsverket bör fortsätta bedriva arbetet på ett liknande sätt”. Så resultatet blev att verket inrättade ett Fjällsäkerhetsråd med samma sammansättning av organisationer och myndigheter som tidigare, utökat med representant för samarbetsgruppen för skidsäkerhetsfrågor (nuvarande skidsäkerhetsrådet). Naturvårdsverkets generaldirektör skulle utse ledamöterna och själv vara det nya Fjällsäkerhetsrådets ordförande. Uppgifterna som Fjällsäkerhetsrådet hade inordnades därefter inom Naturvårdsverket.

1.2 När Fjällsäkerhetsrådet kom till Naturvårdsverket

När Fjällsäkerhetsrådet inrättades inom Naturvårdsverket 1984 var det uttalat att man ville öka fjällsäkerheten utan att vildmarkskänslan och naturupplevelsen stördes. Målen med verksamheten beskrevs med ledorden ”- att öka fjällsäkerheten i Sverige.”

De mest centrala åtgärderna var att samordna alla de olika instanserna som på olika sätt jobbade med fjällsäkerhetsfrågorna. Fjällsäkerhetsrådets uppgift vara att aktivt bidra till ett brett informationsutbyte som bland annat skulle leda till att dubbelarbete undveks. Ett huvudsakligt mål med verksamheten vara att bidra till en ”påtryckare för ökad fjällsäkerhet” på de som svarade för olika former av

åtgärder som påverkade fjällsäkerheten i Sverige.

Några exempel på dåtidens informations och kommunikationsarbete var bland annat olika broschyrer med beskrivningar av sommar och vinterfjäll, tidningen Fjällsäker, filmer om allmän fjällsäkerhet, hur man skulle utrusta sig, vada mm. Affischer med fjällsäkerhetstips, vykort med färdmeddelande, gästböcker för vindskydd, fjällväderblock, mm.

Naturvårdsverket konstaterade att antalet turister i fjällområdet var stort. En enkätundersökning genomfördes där man konstaterade att minst en miljon svenskar varje år genomförde endagsturer vintertid i svenska fjällen och att antalet var lika stort även sommartid. Man såg även framför sig att nya grupper av turister skulle komma till de svenska fjällen genom tillkomsten av de nya mellanriksvägarna som byggts. I samband med det ökande skoterbeståndet skulle nya besökargrupper komma att färdas på skoter i fjällvärlden. Nya aktiviteter som tex Helikopterskidåkning och Haute Route/Randonnée skulle medföra att tidigare relativt obesökta fjällområden nu skulle nås av allt fler.

Arbetet med fjällsäkerheten fick aldrig få stanna upp om fjälltillbudena även i framtiden skulle kunna hållas på en låg nivå. De olika parterna som var engagerade i fjällsäkerhetsarbetet måste vara beredda på att fortsätta det viktiga arbetet inom fjällsäkerhetssektorn och det kunde inte nog understrykas att även om det allmänna gör mycket så är det ändå till sist den enskilde fjällbesökaren som har det yttersta ansvaret för sin egen fjällsäkerhet.

Några av de mest prioriterade uppgifterna för fjällsäkerhetsarbetet 1985 var bland annat att genomföra undersökningar av attityder och kartläggning av beteenden hos fjällturisten. Löpande genomgång av utredningsmaterial från fjällolyckor samt fortsatt utvecklingsarbete med lavinriskindex, sprängning av snö mm.

I den första upplagan av Naturvårdsverkets Fjällsäkerhetsråd 1985 var följande parter medlemmar av rådet.

Naturvårdsverket, (ordförande och ansvarig för kansliet) Rikspolisstyrelsen, Lantmäteriverket, Friluftsförbundet, Svenska Turistföreningen, SMHI, Skidsäkerhetsrådet, Civila Fjällräddares Riksorganisation, Svenska Samers Riksförbund samt Länsstyrelserna i fjällälen.

En huvuduppgift för Naturvårdsverkets har sedan dess varit att **främja samordningen** av verksamheter som ingår i fjällsäkerhetsarbetet, **att förebygga tillbud och olyckor** genom att dels **informera och utbilda** om fjällsäkerhet, dels **stödja forskning och utveckling** på området.

2. Några exempel på utredningar och alternativ som diskuterats de senaste åren som berört fjällsäkerhetsarbetet

2.1. *Proposition 1975:46 om planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism*

Enligt **propositionen år 1975** var det Naturvårdsverket som ledde arbetet med planeringen av åtgärder för det rörliga friluftslivet. Verket svarade också för fördelningen av anslaget ”Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m.m.” från vilket beviljades bidrag till olika slag av anläggningar för motions-, rekreations- och friluftssändamål (bl. a fjälleder). Departementschefen menade att det var naturligt att Naturvårdsverket fick ett huvudansvar för samordningen av de statliga insatserna för områden och anläggningar för rekreation. Men även andra myndigheter hade uppgifter och för att samordna dessa inrättades en beredning, vars ställning och sammansättning skulle beslutas av regeringen. Beredningen skulle vara rådgivande och samordnande och dess kanslifunktion förlades till Naturvårdsverket.

2.2. *Proposition 1975/76:100 med förslag till statsbudget för år 1977/78*

I **budgetpropositionen för år 1977/78** angavs i Bilaga 11 (jordbruksdepartementet) s. 150 ff att det vid den tidpunkten fanns många olika vandringsleder i fjällvärlden och att lederna hade utökats kraftigt under senare år. I Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Kopparbergs län var de för turismen betydelsefulla lederna ca 900 mil.

Svenska turistföreningen svarade för de för turismen sannolikt mest betydelsefulla lederna men även lantbruksnämnderna och domänverket svarade för driften av ett stort antal leder. För drygt hälften av lederna (sammanlagt ca 900 mil) fanns det andra huvudmän, främst kommuner och turistföretag. I propositionen delade föredraganden den uppfattning som kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden fört fram i sitt betänkande 1973 och som gick ut på att staten i ökad utsträckning skulle engagera sig för samordning och planering av vandringslederna. När det gällde lokala leder torde det ankomma på kommunerna att pröva frågan om drift och underhåll. Naturvårdsverket och länsstyrelserna skulle ansvara i huvudsak i enlighet med kommitténs betänkande och ordningen skulle gälla från den 1 juli 1977. Naturvårdsverket skulle dessförinnan precisera vilka leder som var att betrakta som huvudleder och sekundärleder.

2.3. *Jordbruksdepartementets beslut av den 3 juni 1976 om uppdrag angående huvudmannskapet för vandringsleder i fjällen*

Naturvårdsverket fick genom beslutet ett regeringsuppdrag att dels från och med den **1 juli 1977** svara för planering och samordning av fjälleder, dels närmare precisera vilka leder som skulle omfattas.

Av beslutet framgick det att ”länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län skall svara för genomförandet av nödvändigt planerings- och samordningsarbete samt tillsyn av ifrågavarande leders skötsel. Naturvårdsverket skall främst ge vägledande information rörande principerna för planering av ledssystem, anläggningarnas standard, markering, skyltning m.m. Naturvårdsverket skall inom ramen för befintliga resurser fördela statliga medel för drift och underhåll av de leder som kan bedömas vara av särskild betydelse. De statliga insatserna skall ske inom ramen för nu gällande bidragsbestämmelser. Verket skall samråda med beredningen för samordning och planering av de statliga insatserna för rekreation.”

2.4. Naturvårdsverkets förslag till ledssystem i fjällvärlden under statligt huvudmannaskap (PM nr 881)

Den 31 augusti 1977 redovisade Naturvårdsverket regeringsuppdraget i ett förslag som omfattade Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Kopparbergs län. Förslaget omfattade 464 mil befintliga leder samt nyanläggande av 82 mil leder. Naturvårdsverkets förslag till vandringsledssystem under statligt huvudmannaskap utgick från definitionen ”[l]ångfärdsleder av huvudsakligen turistiskt intresse och av sådan längd att de kräver övernattningslängs leden”. Det statliga ansvaret ansågs förutom själva lederna även gälla broar, spångar, raststugor, roddbåtar och båthus samt visst räddningsmateriel. Det skulle däremot inte omfatta fjällstationer, övernattningsstugor och anordningar som krävde anställd driftspersonal (t ex. båtleder). Naturvårdsverket kom fram till att det inte var möjligt att göra en uppdelning i huvud- respektive sekundärleder och att det heller inte behövdes. Detsamma gällde indelning i sommar- och vinterleder. Det gick heller inte vid den tidpunkten att ange i vilken omfattning lederna borde ha raststugor. Naturvårdsverket angav att ansvaret för hela det s.k. närledssystemet i fjällvärlden föll på kommunerna.

Det angavs i förslaget att förhandlingar pågick mellan Naturvårdsverket och Svenska turistföreningen om ett statligt övertagande av vissa av föreningens fjällanläggningar.

2.5. Proposition 1977/78:100 med förslag till statsbudgeten 1978/79

Av propositionen framgår att regeringen i beslut den **3 juni 1976** uppdragit åt Naturvårdsverket att dels från och med den 1 juli 1977 svara för planering och samordning m.m. av huvudleder och sekundärleder i fjällvärlden, dels före den 1 juli 1977 närmare precisera vilka leder som är att betrakta som sådana leder. Naturvårdsverket fick således regeringens uppdrag att från och med den 1 juli 1977 vara huvudman för vandringslederna i fjällen. Länsstyrelserna skulle svara för den löpande verksamheten samt skötsel och underhåll av vandrings- och skoterleder. Investeringsbehovet hade beräknats till 4 milj. kr. för leder med tillhörande anordningar. Hälften av dessa investeringar beräknades kunna bekostas av beredskapsmedel.

2.6. Ds Jo 1978:7 – Huvudmannskapet för fjällsäkerheten m.m.

I fjällsäkerhetsutredningens betänkande konstaterades att alla frågor som rör fjällsäkerheten inte kunde handläggas av en och samma myndighet eller organisation. Utredningen lade fram två alternativ för huvudmannskap - Naturvårdsverket eller ett fjällsäkerhetsråd med kansli hos Naturvårdsverket. Huvudmannen skulle vara ansvarig för samordning och samverkan avseende fjällsäkerhet samt för information och utbildning. Oavsett val av alternativ föreslogs länsstyrelserna i de fyra fjällänen få till uppgift att regionalt svara för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten. Kommunerna skulle samordna och hålla samman det lokala fjällsäkerhetsarbetet.

I direktiven till utredningen skiljde man mellan fjällräddning och fjällsäkerhet. Fjällräddningen påbörjas när en olyckshändelse konstaterats eller befaras ha ägt rum. Fjällsäkerhet är framför allt den förebyggande verksamheten som avser att begränsa olycksriskerna i fjällområden.

Utredningen slog fast att Naturvårdsverket sedan 1977 var huvudman för det statliga fjälledssystemet och att detta betydde huvudmannskap för ett mycket väsentligt avsnitt av fjällsäkerhetsverksamheten. Naturvårdsverket uppgavs medverka i informationsverksamheten med olika publikationer och genom samarbete med Sveriges turistråd, Svenska turistföreningen och Friluftsrådet. Utredningen menade vidare att det var naturligt mot bakgrund av den då gällande myndighetsinstruktionen att Naturvårdsverket ansvarade för att fjällsäkerhetssynpunkter beaktades vid den fysiska riksplaneringen och planeringen för rörligt friluftsliv, turism, rekreation, naturvård m.m.

Regionalt uppgavs länsstyrelserna ha ansvar för ledsystemet under statligt huvudmannskap, innefattande bl.a. planering, samordning med lokala leder, tillsyn avseende skötsel samt begäran om och förvaltning av medel för upprustning, nyanläggning och drift. Därmed ansågs länsstyrelserna vara direkt engagerade i och ansvariga för en betydelsefull verksamhet med hänsyn till fjällsäkerheten. På kommunerna ankom den kommunala planeringen inom ramen för den fysiska riksplaneringen.

Kommunerna ledde också utvecklingen lokalt och uppgavs ha ett väsentligt inflytande på utvecklingen av turism, friluftsliv och rekreation samt anläggningar och anordningar, såsom lokala leder och spår, information till bofasta och turister samt nära kontakter med olika myndigheter och andra aktörer. Polisens ansvar för fjällräddningen redovisades i utredningen men det angavs också att polisen på flera sätt medverkade i fjällsäkerhetsverksamheten, bl.a. genom kontroll av leder, information och utbildning). Kontroll av lavinfarliga områden samt utsättning av lavinvarningsskyltar angavs särskilt som polisens uppgifter. Utredningen menade att polisen hade befogenhet att i konkreta fall avspärra områden av allmänna säkerhetsskäl exempelvis för att

förhindra allmänheten att beträda platser där risken för allvarliga skador förelåg och att denna befogenhet kunde stödjas på 2 § polisinstruktionen och allmän praxis. I övrigt fanns för fjällsäkerheten ingen klar ansvarsfördelning. Utöver polisen pågick arbete inom Naturvårdsverket, Svenska turistföreningen och Friluftsrådet. Norrbottens län hade inrättat s.k. fjällpatruller. Utredningen menade att det var angeläget att huvudmannskapet klargjordes för fjällsäkerheten.

De verksamhetsområden som identifierades som de väsentligaste av betydelse för fjällsäkerheten var nyttjande av fjällområden, leder och anläggningar, information och utbildning, väder, samband samt utrustning.

Med skärpa fastslogs att ansvaret för den egna fjällsäkerheten först och sist tillkommer den enskilde. Samhället måste dock ansvara för att den enskilde blir informerad om det personliga ansvaret och vad detta innebär.

Utredningen föreslog att länsstyrelserna i fjälläna skulle få samordningsansvar för leder och anläggningar i fjällområden och bli tillståndsmyndighet för all ledutbyggnad.

2.7. Proposition 1978/79:187 om huvudmannskapet för fjällsäkerheten m.m.

Propositionen förordade inrättandet av ett fristående fjällsäkerhetsråd att främst ha en initierande och samordnande funktion. Detta råd skulle vara direkt underställt regeringen. Regeringen skulle besluta om rådets sammansättning men det angavs att representanter för rikspolisstyrelsen, SMHI, Naturvårdsverket, Svenska samernas riksförbund, Svenska turistföreningen och Friluftsrådet borde ingå. Den regionala och lokala förankringen skulle ske genom berörda länsstyrelserns representation i fjällsäkerhetsrådet samt genom att fjällkommunerna engagerade sig i fjällsäkerhetsarbetet. Det angavs att det ankom på fjällsäkerhetsrådet att ange vissa riktlinjer för arbetet inom länen och kommunerna.

Departementschefen uttalar vidare att Naturvårdsverket från och med den 1 juli 1977 har ansvaret för vandringslederna i fjällen. När det gäller frågan om samordning av ledutbyggnad i fjällområdet hade utredningen föreslagit att länsstyrelserna skulle tillståndspröva sådan utbyggnad. Departementschefen ansåg dock att frågan skulle lämnas till ett uppdrag till Naturvårdsverket.

2.8. SOU 1981:28 Turism och friluftsliv - Det centrala myndighetsansvaret

I betänkandet av turist- och rekreationspolitiska utredningen framhölls att den statliga administrationen på turismens och friluftslivets område var splittrad och att det fanns avgränsningssvårigheter och risk för dubbelarbete mellan de centrala myndigheterna. I bakgrundsbeskrivningen angavs bl.a. att friluftsförhållandena fördes över från friluftsnämnden till Naturvårdsverket när detta bildades (1967). De riktlinjer som riksdagen angav i 1975 års rekreationspolitiska beslut innebar vidare att allmänna medel för turism och

rekreation skulle användas så att en bred allmänhet kunde utnyttja de anläggningar och områden som byggts ut med allmänt stöd.

2.9. Proposition 1983/84:145 om turist- och rekreationspolitiken m.m.

Departementschefen, som menade att det förelåg vissa avgränsningssvårigheter och risk för dubbelarbete mellan Sveriges turistråd, Naturvårdsverket och Rekreationsberedningen, föreslog att Rekreationsberedningen skulle avvecklas och Turistrådet ges ett övergripande ansvar för turist- och rekreationsfrågor. Vissa bidragsfrågor samt utvecklingsarbete i fråga om anläggningar för friluftsliv skulle flyttas från Naturvårdsverket till Turistrådet. Vidare skulle fjällsäkerhetsrådet avvecklas som egen myndighet och dess verksamhet föras över till Naturvårdsverket. Ett uppdrag till Naturvårdsverket att se över organisationen av säkerhetsfrågorna och lägga fram förslag om lämplig organisation aviserades.

2.10. Naturvårdsverkets redovisning till Jordbruksdepartementet 1984-08-31 (Dnr 356-3696-84 Nr)

Av redovisningen av regeringsuppdraget framgår att Naturvårdsverket såg som sina huvuduppgifter att främja en samordning av de olika verksamheter som ingick i fjällsäkerhetsarbetet, att verka för information och utbildning samt att följa och stödja forsknings- och utvecklingsarbetet inom området. Till stöd för sitt arbete hade Naturvårdsverket inrättat ett samrådsorgan – fjällsäkerhetsrådet - med de ledamöter som tidigare ingått i det organ med samma namn som ansvarat för fjällsäkerhetsfrågor.

2.11. SOU 1995:100 Hållbar utveckling i landets fjällområden

Miljövårdsberedningen menade att vinterleder i fjällen var viktiga för fjällsäkerheten. En förutsättning var att de var av god kvalitet vad gäller lokalisering, utmärkning, skyltning och underhåll. Den som färdas på en skoter- eller skidled måste kunna lita på att leden är säker. I betänkandet noterades även fördelar med att i fält och på karta kunna skilja mellan leder med olika huvudmän. Miljövårdsberedningen ansåg att det var staten som svarade för fjällsäkerheten för lederna i det statliga ledsystemet. Det föreslogs också att Naturvårdsverket skulle få i uppdrag att i samråd med Fjällsäkerhetsrådet ange hur fjällsäkerheten skulle se ut på de icke-statliga lederna.

2.12. Prop 1995/96:226 – Hållbar utveckling i landets fjällområden

För att åstadkomma en bättre kanalisering av skotertrafiken aviserade regeringen att den i budgetpropositionen 1996 skulle föreslå bidrag till länsstyrelserna med högst 50 % av kostnaden för anläggande av skoterleder och andra anläggningar för skotertrafik samt för informationsinsatser.

I propositionen aviserades även ett regeringsuppdrag till Naturvårdsverket att i samverkan med Fjällsäkerhetsrådet klarlägga hur säkerheten skulle tillgodoses på skoterleder som anläggs med statligt stöd utanför det statliga ledsystemet. I

samband med propen inrättades Fjällegelegationen bestående av de 4 fjällänens landshövdingar.

2.13. Redovisning av regeringsuppdrag om säkerhet på skoterleder 1997

Naturvårdsverket redovisade 19 juni 1997, i samarbete med Fjällsäkerhetsrådet, regeringsuppdraget ”Hur tillgodose säkerheten på skoterleder byggda med statligt stöd”. I rapporten angavs att det statliga ledsystemet om ca 200 mil, som sköttes av länsstyrelserna, normalt höll hög standard vad gäller funktion, fjällsäkerhet, skötsel och underhåll. Utanför det statliga systemet fanns ca 2000 mil skoterleder som var väl utmärkta, godkända av kommun och med gällande upplåtelseavtal från markägare. Dessutom fanns ca 2000 mil märkta skoterspår av lägre standard. Skoterleder angavs vara markerade vinterleder där man på olika grunder får köra skoter. Naturvårdsverkets förslag omfattade alla skoterleder, alltså även skoterleder utanför fjällområdet, nya leder inom det statliga ledsystemet, upprustning av befintliga leder samt krav på skoterleder utan statligt bidrag. Det huvudsakliga skälet var att kraven på säkerhet skulle vara lika höga på samtliga skoterleder. Krav borde därför, enligt verket, föras in i terrängkörningsförordningen.

2.14. Huvudmannaskap m.m. rörande det statliga ledsystemet

Under 2010 genomförde advokatfirman Trägårdh & Falkenborn Advokatbyrå ett uppdrag till Naturvårdsverkets enhet för friluftsliv och skötsel om ansvaret för det statliga ledsystemet (fjälleder). Utredningen syftade till att beskriva bakgrund och rättslig reglering av lederna från 1970 och framåt men även att klargöra vissa ansvarsfrågor. Syftet var att även att klarlägga ansvarsförhållanden om Naturvårdsverkets roll i frågor som berör lederna, även fjällsäkerhetsfrågorna efter begäran om utredning av Länsstyrelsen i Västerbotten. Uppdraget genomfördes av advokat Karin Dunér.

Av förarbeten framgick att Naturvårdsverkets ansvar för det statliga fjälledssystemet är övergripande och främst vägledande. Naturvårdsverket ska främst ge vägledande information rörande principerna för planering av ledsystem, anläggningarnas standard, markering, skyltning m.m. Naturvårdsverket ska vidare inom ramen för befintliga resurser fördela statliga medel för drift och underhåll av de leder som kan bedömas vara av särskild betydelse.

Även Naturvårdsverkets ansvar för fjällsäkerhetsfrågorna granskades, av beslut och förarbeten från mitten av 1980-talet framgick att verket ska främja samordningen av olika verksamheter för fjällsäkerhet, bl.a. information och utbildning, forskning och utvecklingsarbete. Till hjälp i arbetet inrättade Naturvårdsverket 1984 ett rådgivande fjällsäkerhetsråd, som består av representanter för 18 myndigheter och organisationer. Arbetet hade fram till 2010 denna övergripande inriktning och Duhners bedömning var att Naturvårdsverket inte hade något operativt ansvar för fjällsäkerheten. Däremot

kan Naturvårdsverket ha ett skadeståndsrättsligt ansvar för den information som verket lämnar.

2.1.1 Initiativ från Länsstyrelsen i Jämtland om att ta över Fjällsäkerhetsrådet och Naturvårdsverkets ställningstagande.

Under 2013 inkom en förfrågan från Länsstyrelsen i Jämtland avseende att ta över ansvaret för Fjällsäkerhetsrådets verksamhet med placering inom Länsstyrelsen i Jämtland samt Polisen. Naturvårdsverkets dåvarande chefsjurist Anna Dixelius skrev då ett PM som sammanfattade Fjällsäkerhetsrådets verksamhet med beskrivning över möjliga alternativ kring vilken typ av verksamhet under förutsättning att förslaget hade tagits emot positivt av regeringskansliet hade kunnat lämnats över till Länsstyrelsen.

I det aktuella PM:t utvecklades argument kring vilken väg NV skulle kunna gå med fjällsäkerhetsarbetet. Följande förutsättningar beskrevs i dokumentet.

Bland annat beskrevs NV:s hittillsvarande arbete med fjällsäkerhetsfrågor vilka vilar på riksdagsbeslut men har t.ex. inte kommit till uttryck i verkets instruktion. Sedan 1970-talet har NV huvudmannaskapet för 550 mil fjälleder och för en stor del av den mark som skyddats i fjällområdet, idag ca 40 % av fjällområdet. Skyddade områden utgörs av nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden. Regeringen uttalade i propositionen 2009/10:238 – Framtidens friluftsliv, sid 27 ff. bl.a. att fjällen och de övriga delarna av renkötselområdet är viktiga för friluftslivet samt att statliga insatser för friluftsliv och turism i fjällen är viktiga och ska fortsätta.

En trend/utveckling på senare år var att NV fått ett allt större ansvar för friluftsförhållanden. Omkring 2010 infördes en ändring i instruktionen enligt vilken NV skulle göra kunskaper om miljön tillgängliga för bl.a. allmänheten. Något år senare skulle NV också ”verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas”. Sedan 1 januari 2013 skulle NV därtill ”samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda”. I regeringens skrivelse 2012/13:51, Mål för friluftspolitiken, lanserades 10 stycken mål för friluftslivspolitiken i Sverige. NV skulle ansvara för fem av målen och vara ”underleverantör” till andra mål. NV:s uppdrag och plattform i friluftslivsarbetet har alltså successivt byggts ut och förtydligats av regeringen de senaste åren.

I Fjällsäkerhetsrådet ingick 2013, 19 organisationer. Arbets sättet i Fjällsäkerhetsrådet hade under lång tid inneburit att det inom rådet kommer upp frågor i samband med omvärldsbevakning som leder till olika initiativ som sedan tas om hand och förvaltas vidare av någon av organisationerna inom rådet. Samordningen av frågor kring det förebyggande arbetet är det som ligger närmast NV:s roll liksom informationsarbetet syftande till att stimulera till friluftaktiviteter bl.a. i fjällmiljö, samtidigt som vi ska försöka förebygga olyckor och tillbud. Fjällräddningsarbetet ligger i sig längre ifrån NV:s eget uppdrag och där är Polisen ansvarig.

Friluftsliv och fjällsakerhetsfrågor

Eftersom friluftsförågor och fjällsakerhetsförågor har en koppling bör frågan om NV:s framtida roll i fjällsakerhetsarbetet också ses i ljuset av NV:s ambitioner och planer för sitt framtida arbete med friluftslivsfrågor i stort. I utkast till strategisk plan för NV avseende 2014-2016 fanns en strategi som sa att NV ska fokusera på förutsättningar för att visa och tillgängliggöra naturen. I motiveringen framgick bl.a. att NV ska främja och samordna friluftslivet samt att vi ska visa att skyddade områden bidrar till en hållbar turism.

NV arbetar med olika förutsättningar för friluftslivet i form av t.ex. informationsmaterial, naturum, nationalparksentréer. NV ansvarar också för och ger bidrag till underhåll av leder. NV:s roll i fjällsakerhetsarbetet bör därför ses i ett större sammanhang. NV:s förhållningssätt i arbetet med tillsynsfrågor och vägledningsarbete, d.v.s. att arbeta genom andra myndigheter, kan också vara en utgångspunkt. Snöskoterrådets framtida hemvist var i vid den här tiden inte helt klar. – Det är tänkbart att man kunde nå samordningsvinster genom att slå samman kanslifunktionerna eller på annat sätt.

Efter föredragningar så landade Naturvårdsverket i att fortsätta med en i stort oförändrad organisation. Angående initiativet från Länsstyrelsen i Jämtland så hamnade frågan på RK:s bord vilken avstyrkte Länsstyrelsens begäran med argumentet att man inte tydligt hade kunnat visa de uppenbara fördelarna med att ta över Naturvårdsverkets roll och uppgifter kring fjällsakerhet.

2.15. Uppdrag till Naturvårdsverket att utvärdera och föreslå arbetsformer för Nationella Snöskoterrådet

Uppdraget gavs till Naturvårdsverket i samband med regleringsbrevet 2013 att föreslå hur arbetet med de snöskoterrelaterade frågorna ska drivas vidare. Den verksamhet som tidigare bedrivits inom ramen för överenskommelsen ska bedrivas i lämplig omfattning av Naturvårdsverket. Inget nytt beslut har därefter tagits av regeringen.

I samband med uppdraget genomförde Naturvårdsverket en utvärdering där NV föreslog följande:

- Naturvårdsverket föreslår att Nationella snöskoterrådet fortsätter sitt arbete genom en förnyad frivillig överenskommelse mellan parterna och att de myndigheter som ingår i rådet har ett roterande ansvar för exempelvis ordförandeskap.
- Naturvårdsverket föreslår att rådet samfinansieras utifrån omfattningen av varje organisations ansvar.
- För att åstadkomma en hållbar snöskotertrafik föreslog Naturvårdsverket att regeringen ska ge en utredare eller myndighet i uppdrag att se över och förtydliga terrängkörningslagstiftningen och annan

snöskoterrelaterad lagstiftning samt utarbeta ett enhetligt ansvars- och finansieringssystem för snöskoterleder.

2.16. Regeringsuppdraget ”Att utreda relevansen och behovet av lavinprognoser för de svenska fjällen”

Naturvårdsverket fick i december 2013 i uppdrag att i samråd med SMHI och efter samråd med MSB, Trafikverket, Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen samt länsstyrelserna i Dalarnas, Jämtlands, Västerbotten och Norrbottens län att utreda relevansen och behovet av lavinprognoser för de svenska fjällen genom att

- fastställa huruvida det föreligger ett konkret behov av att producera lavinprognoser för den svenska fjällkedjan,
- klarlägga förutsättningarna att producera relevanta och tillförlitliga lavinprognoser och redogöra för olika möjligheter vad gäller ambitionsnivån kring sådana prognoser,
- fastställa, om så är relevant, huruvida det är skäligt att staten ansvarar för lavinprognoser, samt i så fall i vilken omfattning,
- samt, om så är relevant, redogöra för vilka förutsättningar relevanta myndigheter har för att ansvara för produktion och tillhandahållande av lavinprognoser.

Naturvårdsverket skulle även redogöra för kostnader som är förknippade med de eventuella förslagen, liksom lämna förslag på finansiering. Naturvårdsverket skulle också utreda och föreslå eventuella samverkansmöjligheter med andra länder och med näringslivets organisationer samt turistorganisationer kring produktion, tillhandahållande och finansiering av lavinprognoser.

Uppdraget redovisades i december 2014 kom Naturvårdsverkets till slutsatsen att Behov nytta och kostnader det förelåg ett konkret behov av att producera lavinprognoser för den svenska fjällkedjan. Grunden till detta ställningstagande var:

- att det varje år går ett ansevärt antal laviner i fjällen
- att det finns en ansevärt mängd potentiella lavinsluttningar i fjällen
- att människor omkommer och skadas på grund av laviner i fjällen
- att omkring en miljon enskilda turister vistas under vintern i svenska fjällen
- att många svenskar vistas på lavinfarliga platser, både på fritiden och i yrket
- att turismen i fjällen ökar generellt och att det internationella inslaget ökar
- att fler och fler kör snöskoter utanför lederna inom potentiella lavinområden eller åker skidor offpist och att många aktörer i fjällen påtalar ett behov av förbättrad information om laviner

Naturvårdsverket bedömde således att ett konkret behov av lavinprognoser förelåg. Om kostnaderna inte är att anse som oskäligen är det rimligt att överväga ett införande av lavinprognoser.

Naturvårdsverket föreslog även att Länsstyrelsen i Jämtland skulle vara huvudman för lavinprognosverksamheten med tillhörande verksamheter. En annan möjlig organisationsform var att arbetet skulle hanteras i en centrumbildning. I centrumbildningen skulle myndigheter och intresseorganisationer samt universitet erbjudas möjlighet att delta.

2.17. Regeringsuppdraget ”Att påbörja en etablering av ett lavinprognosprogram för svenska fjällen” 2015

Naturvårdsverket fick regeringsuppdraget den 12 februari 2015 i samband med en ändring av regleringsbrevet för 2015.

Naturvårdsverket skulle i samband med relevanta aktörer påbörja en etablering av ett lavinprognosprogram för svenska fjällkedjan. Naturvårdsverket skulle ha ett huvudmannaskap för verksamheten och ansvara för styrning och finansiering. Operationella delar kan läggas ut på andra aktörer.

Uppdraget redovisades i augusti 2016 efter att Naturvårdsverket blivit utsedd av huvudman under 2015 och under vintern 2015/2016 etablerat en organisation för att producera och publicera svenska lavinprognoser vilken omfattade såväl egen som extern personal i form av konsulter/uppdragstagare.

Huvudmannaskapet omfattade ansvar för styrning och finansiering. Verksamheten bedrevs i tre separata prognosområden med Östersund som organisatorisk centralort. Under vintern publicerades dagliga prognoser för tre områden i svenska fjällen, Abisko/Björkliden/Riksgränsen, Hemavan/Tärnaby, och Åre/Storulvån/Bydalen. Naturvårdsverkets bedömning är att prognoserna har kännetecknats av en god kvalitet och att det bakomliggande arbetet präglats av en god resurseffektivitet och fackmässigt väl utfört arbete av de prognoskribenter, områdesansvariga, meteorologer och fältpersonal som bidragit till prognoserna. Den uppfattningen delas av utomstående bedömare. Naturvårdsverket bedömer att den modell och organisation som byggts upp under 2015/2016 är väl lämpad för dessa att bedriva en nationell lavinprognostjänst för svenska fjällen.

I en fortsatt etableringsfas avsåg Naturvårdsverket:

- Att vidareutveckla och effektivisera prognosorganisationen
- Att fortsätta utvecklingen av kommunikationen av lavinprognoserna på lavinprognoser.se med målet att de ska användas och vara relevanta för de flesta människor som utsätter sig för lavinrisk i svenska fjällen.
- Att utveckla metoder vilka ska förbättra interaktiviteten mellan användare och prognostjänsten i syfte att effektivisera kommunikationen
- Att fortsätta utveckla samverkan med aktörer och yrkesgrupper i svenska

fjällen, såsom skidanläggningar, naturbevakare, guider och turistföretag. Syftet är förankring och spridning av prognoserna och informationsinhämtning till prognoserna. Samverkan förväntas också bidra till ökad säkerhet i aktörernas egen verksamhet.

- Att fortsätta utveckla SVELAV:s lavinutbildningar som riktar sig både till allmänheten och till yrkesverksamma i fjällen. Syftet är att förbättra fjällsäkerheten generellt, utbildningarna gynnar också prognostjänsten genom att underlätta samverkan med externa aktörer och är viktig för den långsiktiga kompetensförsörjningen för att rekrytera nya människor till tjänsten i framtiden.

- Att ytterligare förtydliga skillnaden mellan skidanläggningarnas lavininformation och lavinprognoserna.

- Att succesivt bygga ut antalet områden för att nå en tillräcklig täckning. Det innebär att ytterligare 5 till 6 prognosområden kan tillkomma i en fortsatt etableringsfas.

- Att utveckla metoder för att bättre kunna mäta den förebyggande effekten av lavinprognostjänsten.

Naturvårdsverket bedömde att den centrala lavinprognostjänsten efterhand behövde förstärkas med syfte att göra den mer stabil, uthållig och mindre sårbar.

2.18. Vägledning om förvaltning av det statliga ledsystemet i fjällen, Naturvårdsverket 2019

En uppdaterad vägledning kring det statliga ledsystemet i fjällen togs fram av Naturvårdsverket 2019. Naturvårdsverkets tidigare vägledning var från 1986 vilken under senare tid inte ansetts uppfylla dagens krav på vägledning om det statliga ledsystemet, därför ersattes den med denna en ny version.

Huvudsakliga funktionen för det statliga ledsystemet i fjällen är att tillhandahålla långfärdsleder för det icke motoriserade friluftslivet (främst vandring och skidåkning) av huvudsakligen turistiskt intresse och av sådan längd att de kräver övernattningslängs leden. I det statliga ledsystemet inkluderas även några skoterleder, primärt för att möjliggöra transport genom regleringsområden. Leder som ingår i det statliga ledsystemet ska planeras, utformas och förvaltas så att de säkerställer:

- möjligheter att uppleva storslagna fjäll
- fjällsäkerhet
- hänsyn till natur- och kulturmiljön
- hänsyn till rennäringens intressen och behov
- hänsyn till näringsverksamhet och till boende i närheten av leden

Ett grundläggande syfte med ledsystemet är att möjliggöra upplevelsen av fjällvärlden och det turistiska intresset detta utgör. För att tillgodose detta behöver det dels finnas ledsystem men också områden utan leder. Vidare ska ledsystemet bidra till att kunna uppleva fjäll utan störning av buller i enlighet med miljö kvalitetsmålets precisering om att fjällmiljöers värden för friluftsliv är

värnade och bibehållna och påverkan från buller är minimerad.

En grundläggande funktion för det statliga ledsystemet är tillhandahålla säkra färdvägar, underlätta orientering och ge möjlighet att söka skydd när behov uppstår. Detta ska säkerställas genom en övergripande planering av ledsystemet, planering av de enskilda ledernas sträckning, tydlig markering och skyltning inklusive placering av anläggningar (broar över vattendrag och rastskydd för att ge möjlighet till skydd vid dålig väderlek eller personskada). Fjällräddningen använder även leder vid räddningsinsatser.