Regeringens proposition 1978/79: 187

om huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m. m.;

beslutad den 22 februari 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

ERIC ENLUND

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att ett fjällsäkerhetsråd inrättas som statlig huvudman för fjällsäkerheten. Vidare föreslås åtgärder avseende information och utbildning, vädertjänst m. m. i syfte att ytterligare förbättra fjällsäkerheten.

JORDBRUKSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-02-22

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Huss, Rodhe, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Enlund

Proposition om huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m. m.

---

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 9 mars 1978 tillkallades en särskild sakkunnig[1] med uppdrag att utreda frågan om huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m. m. (Jo 1978: 02). Den sakkunnige antog namnet fjällsäkerhetsutredningen. I augusti 1978 avlämnade utredningen betänkandet (Ds Jo 1978: 7) Huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m. m. Betänkandet bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, televerket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), luftfartsverket, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), nämnden för samhällsinformation, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, beredningen för samordning av statens insatser för turism och rekreation (rekreationsberedningen), konsumentverket, arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens lantmäteriverk, domänverket, avdelningen för geologi vid Tekniska högskolan i Lund, Sveriges turistråd, länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Svenska kommunförbundet, Svenska samernas riksförbund, Svenska turistföreningen, Sveriges radio, SMHI-utredningen, Friluftsfrämjandet, Svenska fjällklubben, Svenska Klätterförbundet, Svenska turistföreningens färdledarklubb samt Svenska frisksportförbundet. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

[1] Generalen Carl Eric Almgren.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Inledning

Fjällräddning och fjällsäkerhet är två skilda begrepp. Fjällräddning är den verksamhet som påbörjas då en olyckshändelse konstaterats eller befaras ha skett. Med fjällsäkerhet förstås framför allt den förebyggande verksamhet som syftar till att i görligaste mån begränsa olycksriskerna i fjällvärlden. Ansvaret för fjällräddningsverksamheten ligger hos polisen, medan det hittills inte funnits någon klar ansvarsfördelning för fjällsäkerhetsverksamheten. Ett flertal myndigheter och organisationer arbetar således samtidigt med fjällsäkerhetsfrågor. I anslutning till fjällräddningstjänsten bedriver polisen ett omfattande arbete som inriktas på fjällsäkerheten. Även statens naturvårdsverk arbetar med fjällsäkerhetsfrågor, företrädesvis som huvudman för det statliga ledsystemet. Vidare är Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet engagerade i fjällsäkerhetsarbetet, huvudsakligen genom informations- och utbildningsinsatser. I vissa fall har också länsstyrelserna vidtagit särskilda åtgärder för fjällsäkerheten.

Utredningen konstaterar inledningsvis att samhällets och andra intressenters insatser för fjällsäkerhet och fjällräddning f. n. är omfattande och ändamålsenliga, präglade av stark ansvarskänsla och kunnighet och att de i väsentliga avseenden tillgodoser sitt syfte. Vissa förbättringar av fjällsäkerheten bör emellertid genomföras. Vad som främst erfordras är en effektiv samordning och en ökad samverkan på grundval av en klarare ansvars- och arbetsfördelning. Enligt utredningen behövs vidare ökade resurser för information och utbildning samt för förbättrad vädertjänst. Utredningen anser också att det är angeläget att en framtida fjällsäkerhetsorganisation fortlöpande anpassas till ett sannolikt ökande turistintresse för fjällvärlden. Detta bör gälla organisationens resurser såväl kvantitativt som kvalitativt.

Utredningen påpekar vidare den stora betydelse den mänskliga faktorn har för resultatet av fjällsäkerhetsarbetet. Utredningen slår fast att det i första hand ankommer på den enskilde själv att svara för sin säkerhet i fjällen. Samhället måste emellertid ta ansvar för att den enskilde blir informerad om sitt personliga ansvar och vad detta innebär.

Jag kan för egen del instämma i utredningens konstaterande att de åtgärder som i dag genomförs för att vidmakthålla och förbättra fjällsäkerheten i stora drag tillgodoser sitt syfte. Från ett flertal håll görs omfattande och ändamålsenliga insatser. Dessa insatser bör också bilda grundvalen i det fortsatta fjällsäkerhetsarbetet. De åtgärder jag i det följande kommer att föreslå motiveras främst av behovet av en ökad samverkan mellan intressenterna inom fjällsäkerhetens område. Vissa standardhöjande åtgärder inom olika delområden i fjällsäkerheten är emellertid också nödvändiga.

Liksom flertalet remissinstanser kan jag instämma i utredningens påpekande att den mänskliga faktorn har en avgörande betydelse för resultatet av fjällsäkerhetsarbetet. Någon absolut säkerhet för de personer som vistas i fjällvärlden – framför allt vintertid – går av naturliga skäl inte att åstadkomma utan synnerligen restriktiva åtgärder vad avser rörelsefriheten. Genom att bl. a. informera den enskilde om dennes personliga ansvar kan emellertid enligt min mening samhället i samarbete med de ideella organisationerna skapa bättre förutsättningar för en säker vistelse i fjällen. Inte minst med hänsyn till en väntad ökning av turistströmmen till den svenska fjällvärlden är sådana insatser för en ökad fjällsäkerhet motiverade.

2.2 Huvudmannaskapet för fjällsäkerheten

Utredningen anser det angeläget att ett otvetydigt huvudmannaskap kommer till stånd för fjällsäkerheten och att en klar fördelning av ansvarsområden och arbetsuppgifter sker mellan huvudmannen och övriga centrala, regionala och lokala organ, som bör ha del i ansvaret för fjällsäkerheten. Utredningen menar att huvudmannen i främsta rummet skall ha en initierande och samordnande funktion. Utredningen för fram två alternativa möjligheter att lösa frågan om huvudmannaskapet. I alternativ 1 uppdras huvudmannaskapet åt statens naturvårdsverk, varvid samverkan med andra intressenter sker genom en rådgivande samverkansgrupp. Detta alternativ förordas av den särskilde utredaren och två av utredningens nio experter.

Enligt alternativ 2 tillskapas ett fristående fjällsäkerhetsråd som huvudman, vari de olika intressenterna i fjällsäkerhetsarbetet bereds plats. I fjällsäkerhetsrådet bör enligt utredningen följande myndigheter och organisationer ingå, nämligen rikspolisstyrelsen, SMHI, naturvårdsverket, vars generaldirektör bör vara ordförande, Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet och Svenska samernas riksförbund. Rådets kanslifunktion bör knytas till naturvårdsverket. Utredningens sju övriga experter förordar detta alternativ. Som motiv för alternativ 1 framförs i huvudsak kostnadsskäl och angelägenheten av att inte skapa nya instanser utan främst utnyttja befintliga myndigheter. Som motiv för alternativ 2 anförs främst att ett fjällsäkerhetsråd med likvärdiga intressenter blir ett mera flexibelt organ, som med större effektivitet kan fullgöra sin uppgift. Utredningen beräknar kostnaderna för huvudmannens administration till 175 000 kr. årligen. I detta belopp ingår en tjänst som handläggare.

Utredningen föreslår följande centrala ansvars- och arbetsfördelning. Huvudansvarig för samordning och samverkan samt för information och utbildning bör huvudmannen vara, dvs. naturvårdsverket alternativt fjällsäkerhetsrådet. Huvudansvarig för leder med anslutande anordningar och anläggningar bör naturvårdsverket vara. Vidare bör rikspolisstyrelsen an-

svara för samband och samordning med fjällräddningen. SMHI föreslås vara huvudman för vädertjänsten inkl. klimatologisk forskning om främst snö- och lavinförhållanden. För utrustningsfrågor bör Friluftsfrämjandet vara huvudansvarig.

Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna i de fyra fjällänen får till uppgift att regionalt ansvara för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten. Länsstyrelsen bör själv få avgöra var inom länsstyrelsens organisation den angivna uppgiften skall handhas, vilka myndigheter och organisationer osv. den närmast bör omfatta och i vilka former den bör genomföras.

Slutligen anser utredningen att kommunerna inom fjällregionen bör samordna det lokala fjällsäkerhetsarbetet. Detta bör ske antingen genom befintliga organ eller genom en särskilt bildad fjällsäkerhetskommitté.

Det råder delade meningar bland remissinstanserna om hur huvudmannaskapsfrågan bör lösas. Mot bakgrund av kravet på en fast förankring av huvudmannaskapet i en myndighet föredrar ca en tredjedel av remissinstanserna alternativ 1. Detta alternativ anses också vara det mest fördelaktiga ur effektivitets- och kostnadssynpunkt. En knapp tredjedel av remissinstanserna anser emellertid att alternativ 2 är att föredra, framför allt mot bakgrund av de ideella organisationernas intressen och krav samt det faktum att huvudmannen skall verka genom sina intressenter.

För egen del anser jag att det finns ett klart behov av ett fastställt huvudmannaskap för fjällsäkerheten. Genom tillkomsten av en central instans för dessa frågor bör det vara möjligt att få till stånd en bättre samverkan mellan olika intressenter. Vidare kan fördelningen av arbetsuppgifter mellan dessa göras mer effektiv. Att en huvudman utses får emellertid inte innebära att ansvar, planering och verkställighet flyttas över från intressenterna till huvudmannen. Liksom utredningen anser jag att huvudmannen främst bör ha en initierande och samordnande funktion. Jag förordar därför att ett fristående fjällsäkerhetsråd snarast inrättas med uppgift att vara sådan huvudman. Genom en sådan lösning blir de intressenter som nu arbetar med fjällsäkerhetsfrågor även i fortsättningen jämbördiga. Likaledes blir de olika intresseområdena av lika stor betydelse. Med tanke på att så speciella förhållanden föreligger, i och med att flera frivilliga organisationer av folkrörelsekaraktär redan i dag arbetar med fjällsäkerhetsfrågor, är det angeläget att det positiva intresse för fjällsäkerhetsfrågor som finns i de frivilliga organisationerna kan bibehållas. Vidare bör enligt min mening ett fristående fjällsäkerhetsråd med likvärdiga intressenter kunna verka i mindre byråkratiska former och med en större effektivitet fördela och samordna arbetsuppgifter på olika områden. Tillkomsten av ett fjällsäkerhetsråd innebär också att funktionens betydelse och specialitet markeras. I avvaktan på resultatet av den utredning angående bl. a. administrationen av den statliga rekreationspolitiken, som jag inom kort ämnar begära regeringens bemyndigande att tillsätta, bör fjällsäkerhetsrådet tills vidare vara direkt underställt regeringen.

I fjällsäkerhetsrådet bör ingå representanter för rikspolisstyrelsen, SMHI, naturvårdsverket, Svenska samernas riksförbund, Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. Trots angelägenheten av att begränsa antalet ledamöter i rådet anser jag liksom vissa remissinstanser att en representant för varje fjällän bör ingå i rådet. Detta motiveras främst av behovet av att binda samman centralt och regionalt ansvar. Det ankommer på regeringen att besluta om rådets sammansättning.

Fjällsäkerhetsrådet bör främst ha ansvaret för samordningen av de olika verksamheter som ingår i fjällsäkerhetsarbetet. Det innebär att naturvårdsverket och rikspolisstyrelsen även fortsättningsvis bör ha ansvar för det statliga ledsystemet resp. sambandsmedlen. SMHI bör av samma skäl även i fortsättningen sköta vädertjänsten i fjällvärlden. När det gäller samordningsfrågorna är det särskilt angeläget att en effektiv samverkan sker med polisens fjällräddningsorganisation.

Fjällsäkerhetsrådet bör vidare kunna initiera vissa informations- och utbildningsinsatser. Jag förutsätter emellertid att sådana insatser från rådets sida inte skall föranleda de ideella organisationerna m. fl. att i motsvarande omfattning minska sin informations- och utbildningsverksamhet på fjällsäkerhetens område. De åtgärder som fjällsäkerhetsrådet kan vidta inom ramen för sina resurser bör sålunda komplettera och förstärka den verksamhet i övrigt som bedrivs på detta område. Till utrustningsfrågorna återkommer jag i det följande.

Utredningen har beräknat kostnaderna för huvudmannens administration till 175 000 kr. Enligt min mening är det angeläget att kostnaderna för administrationen begränsas så långt som möjligt. Jag utgår också från att de myndigheter och organisationer som ingår i fjällsäkerhetsrådet skall kunna utföra det särskilda beredningsarbete som behövs för rådet. I den mån rådet behöver anlita särskild utredningskapacitet m. m. bör sådana tjänster kunna köpas från t. ex. Svenska turistföreningen eller Friluftsfrämjandet.

Kostnaderna för fjällsäkerhetsrådets administration och de utgifter jag senare kommer att föreslå för fjällsäkerhetsarbetet i övrigt bör anvisas över anslaget Stöd till idrotten: Anläggningsstöd m. m. under tionde huvudtiteln. Förslagen föranleder ingen ändring av den medelsberäkning för budgetåret 1979/80 som jag har redovisat i 1979 års budgetproposition (prop. 1978/79: 100 bil. 13 s. 139).

Det är enligt min mening också angeläget att fjällsäkerhetsarbetet får en fast förankring i regionala och lokala organ. Genom att berörda länsstyrelser är företrädda i fjällsäkerhetsrådet bör förutsättningar skapas för en samordning och samverkan även på det regionala planet. Det får ankomma på fjällsäkerhetsrådet att ange vissa riktlinjer för hur fjällsäkerhetsarbetet kan bedrivas inom länen. Medel för denna verksamhet har jag bedömt kunna bli tillgodosett inom befintliga ramar.

Vad beträffar fjällsäkerhetsarbetet på det lokala planet är det angeläget

att fjällkommunerna engagerar sig i detta arbete. Det bör även här ankomma på fjällsäkerhetsrådet att ge vissa allmänna råd för hur fjällsäkerhetsarbetet kan bedrivas i kommunerna.

2.3 Information och utbildning

Utredningen anser att information och utbildning måste ges en betydande roll i fjällsäkerhetsarbetet. En kraftig förstärkning och vidgning av pågående arbete erfordras. Informationsåtgärderna bör i princip sättas in redan på turistens hemort och sedan kompletteras i fjällområdet. Informationens innehåll måste vidare anpassas till erfarenheterna av olyckor och allvarliga olyckstillbud i fjällvärlden. Det förutsätts att huvudmannen vidtar erforderliga åtgärder i detta avseende.

Utredningen påpekar att ett flertal informationsvägar står till buds och bör utnyttjas. Enligt utredningen är det viktigt att informationsverksamheten samordnas och genomförs i nära och fortlöpande samverkan främst mellan de olika fjällsäkerhetsintressenterna men också aktuella rese- och turistorganisationer m. fl. Huvudmannen har härvidlag en betydelsefull roll.

Som en första åtgärd föreslår utredningen att en fjällsäkerhetskampanj – baserad på den pågående verksamheten hos fjällsäkerhetsintressenterna – kommer till stånd under budgetåren 1978/79 och 1979/80. Kostnaderna beräknas till 600 000 kr. det första året och 400 000 kr. det andra.

Nuvarande utbildning i fjällsäkerhetsfrågor är enligt utredningen lämplig som grund för den fortsatta verksamheten. Det är dock önskvärt att den utbildning som sker genom de ideella organisationernas försorg utvidgas. Vidare bör åtgärder för att underlätta och förbättra skolornas utbildning avseende fjällsäkerhetsfrågor genomföras. Enligt utredningen är bättre fjällkunskap hos den personal som producerar, marknadsför och säljer resor till fjällen eftersträvansvärd. Reklamen ger ofta en alltför "glättad" bild av fjällen.

Utredningen tar under hänvisning till pågående utredning bl. a. inom Umeå högskoleregion inte ställning till frågan om samhället bör åta sig ansvaret för utbildning av kvalificerade färdledare m. fl. Ställningstagandet bör enligt utredningen ankomma på huvudmannen för fjällsäkerheten.

I syfte att erhålla en förbättrad utbildnings- och informationsverksamhet föreslår utredningen att bidragen som utgår över statsbudgeten till Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet förstärks. Utredningen beräknar att en höjning med 450 000 kr. är nödvändig för att dessa organisationer på ett meningsfullt sätt skall kunna öka sina insatser på fjällsäkerhetens område.

Utredningen pekar på att en viktig del av den information som är betydelsefull för fjällsäkerheten förmedlas genom kartor. En översikt över nuläget beträffande såväl allmänna kartor som särtryck och specialkartor

visar en fortsatt utveckling för att än bättre tillgodose skilda krav.

Enligt utredningen bör det emellertid krävas att samtliga kartor över fjällregionen bättre än f. n. hålls aktuella. Revideringsintervallen bör förkortas. Huvudmannen förutsätts verka härför. Utredningen framhåller vidare att erfarenheterna visar att det föreligger ett väsentligt ökat behov av att den topografiska kartans fjällkarteblad innehåller en mera omfattande och lättillgänglig information beträffande fjäll- och fjällsäkerhetsförhållanden än de f. n. har. Lantmäteriverket föreslås få i uppdrag att utreda möjligheterna till en sådan förbättrad fjäll- och fjällsäkerhetsinformation. Huvudmannen förutsätts medverka vid utredning och eventuella försök.

Vad beträffar ändamålsenlig utrustning för fjällbruk menar utredningen att det rikliga utbud som finns på den svenska marknaden varierar betydligt kvalitetsmässigt. Vidare är konsumenten ofta okunnig om erforderlig och lämplig utrustning för fjällbruk, varför ökade informationsinsatser är nödvändiga.

Enligt utredningen föreligger också behov av att särskilt pröva friluftsutrustning som har betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt. En vidareutveckling bör ske av den verksamhet som Friluftsfrämjandets utrustningskommitté bedriver. Utredningen föreslår sålunda att en allsidigt sammansatt testgrupp bör få till uppgift att pröva sådan utrustning och utfärda rekommendationer om produkters användbarhet för fjällbruk. Testgruppen bör knytas till Friluftsfrämjandet.

Remissinstanserna tillstyrker i huvudsak utredningens prioritering av informations- och utbildningsfrågorna. Flertalet instanser framhåller det angelägna i att de ideella organisationerna tillförs ytterligare resurser.

Som jag har framhållit i det föregående bör det vara en samhällsuppgift att informera fjällbesökaren om de risker som kan vara förenade med en fjällvistelse. Liksom remissinstanserna kan jag sålunda för egen del instämma i utredningens synpunkt att information och utbildning måste ges en betydande roll i fjällsäkerhetsarbetet. Att förbättra informationen och utbildningen måste därför bli en av fjällsäkerhetsrådets viktigaste arbetsuppgifter. Den fortsatta utbildnings- och informationsverksamheten förutsätter emellertid att rådet närmare undersöker informationsbehovet, inkl. en kartläggning av inträffade olyckor och allvarliga olyckstillbud. Vidare måste rådet söka finna de lämpligaste informationskanalerna. Ett samarbete med Sveriges turistråd torde i detta sammanhang vara särskilt värdefullt.

Vad beträffar utbildning av färdledare m. fl. är det angeläget att fjällsäkerhetsrådet följer pågående diskussioner och, om så bedöms lämpligt, tar egna initiativ för att främja utvecklingen på området.

Den informationskampanj avseende fjällsäkerhet som med statliga medel har genomförts av Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet under innevarande vintersäsong bör snarast utvärderas av fjällsäkerhetsrådet. Resultatet av denna utvärdering bör kunna ge vägledning om hur

disponibla medel skall användas för att bäst tillfredsställa informationsbehovet.

För informations- och utbildningsinsatser m. m. beräknar jag att ett belopp om 775 000 kr. behöver ställas till fjällsäkerhetsrådets förfogande. Delar av detta belopp kan bl. a. användas för bidrag till speciella informations- och utbildningsprojekt som utförs av Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet eller andra organisationer som bedriver fjällsäkerhetsarbete. Vidare bör ett mindre bidrag kunna utgå till det regionala fjällsäkerhetsarbetet samt i förekommande fall till vissa mindre forskningsprojekt med syfte att förbättra fjällsäkerheten. Det bör ankomma på regeringen att avgöra bidragens storlek liksom villkoren för desamma.

Vad beträffar kartproduktionen förutsätter jag att lantmäteriverket – såsom verket också framhållit i sitt remissvar – tillsammans med fjällsäkerhetsrådet söker skapa förutsättningar för en förbättrad fjällsäkerhetsinformation på fjällkartorna.

Friluftsfrämjandet har sedan länge erfarenhet av att bedöma vilken utrustning som är lämplig vid olika friluftsaktiviteter. Genom sitt stora kunnande på området har organisationen verksamt bidragit till att ge allmänheten bättre kunskap om friluftsutrustning. Liksom naturvårdsverket, konsumentverket, länsstyrelsen i Jämtlands län och Svenska frisksportförbundet ifrågasätter jag emellertid om det är möjligt att låta Friluftsfrämjandet få ett formellt ansvar för provning, rådgivning m. m. beträffande den personliga fjällutrustningen. En sådan konstruktion kräver dels att Friluftsfrämjandet till vissa delar får status som myndighet, dels att utrustning för fjällbruk avgränsas från annan fritidsutrustning. Då konsumentverket enligt sin instruktion har att bevaka marknadens utbud av varor och tjänster är det enligt min mening naturligt och i överensstämmelse med kravet på myndighetsansvar att detta ansvar även fortsättningsvis omfattar utrustning för fjällbruk. Någon förändring bör således inte komma till stånd. Självfallet bör den erfarenhet som finns hos Friluftsfrämjandet även framdeles utnyttjas. Jag förutsätter därför att konsumentverket samråder med såväl fjällsäkerhetsrådet som Friluftsfrämjandet och andra organisationer om lämpliga åtgärder för att upprätthålla en effektiv bevakning av denna marknad.

2.4 Leder

Utredningen konstaterar att för rörligt friluftsliv och turism har vandringsledsystemet med dess anordningar och anläggningar stor betydelse för fjällvärldens utnyttjande. Ledsystemet är därför också av väsentlig betydelse för fjällsäkerheten. Mot bakgrund härav anser utredningen att en av de främsta åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten är att ledsystemet underhålls, förbättras och kompletteras. Det är sålunda angeläget att statsmakternas medelstilldelning för underhållet av fjällederna ger

utrymme för erforderliga åtgärder. Detta förutsätter höjda anslag för ändamålet.

En väsentlig utökning av antalet övernattningsstugor, raststugor och vindskydd bedömde naturvårdsverket som erforderlig i sitt förslag till ledsystem i fjällvärlden under statligt huvudmannaskap. Denna fråga bör enligt utredningen närmare prövas av huvudmannen, varefter förslag kan lämnas till regeringen.

Vidare föreligger enligt utredningens mening behov av en successiv utbyggnad av de olika slagen av fjällanläggningar. Med hänsyn till dessa anläggningars betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt och kravet på ekonomiska resurser bör staten liksom i fråga om fjällederna och deras anordningar svara för planering och investeringar i nyanläggningar samt upprustning. Sannolikt krävs även bidrag till driftkostnaderna.

Utredningen konstaterar att det är betydelsefullt att en tillfredsställande samordning av utbyggnaden av leder och anläggningar m. m. sker i fjällområdet. För att denna samordning skall kunna genomföras på ett effektivt sätt föreslår utredningen att länsstyrelserna blir tillståndsmyndighet för all ledutbyggnad i fjällområdet.

Vissa tekniska förbättringar av bl. a. vinterlederna synes enligt utredningens mening omedelbart erforderliga. Kostnaderna härför uppskattas till ca 0,8 milj. kr.

Utredningen konstaterar slutligen att erfarenheterna av de s. k. fjällpatrullernas verksamhet inom Norrbottens län är goda. Försöksverksamheten bör därför utsträckas till minst ytterligare ett län. Utredningen menar att vissa försök med användning av vapenfria tjänstepliktiga i fjällpatrullerna bör kunna ske.

Flertalet remissinstanser understryker utredningens konstaterande att det är väsentligt för fjällsäkerheten att ledsystemet underhålls, förbättras och kompletteras. En tillståndsprövning för alla nytillkommande leder framhålls som angelägen från flertalet håll.

För egen del kan jag instämma i utredningens och remissinstansernas uppfattning att ökade insatser för att förbättra ledsystemet är en av de viktigaste åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten. Naturvårdsverket har fr. o. m. den 1 juli 1977 ansvaret för vandringslederna i fjällen. För deras skötsel och underhåll har under innevarande budgetår anvisats 2 milj. kr. Jag anser därmed att goda förutsättningar skapats för en tillfredsställande standard på ledsystemet och dess anordningar. Jag utgår vidare från – liksom jag framhållit i prop. 1978/79: 100 (bil. 13 s. 139) – att upprustning och utbyggnad av vandringsleder liksom hittills i stor utsträckning skall kunna utföras som beredskapsarbeten.

Utredningens förslag att länsstyrelserna bör bli tillståndsmyndighet för all ledutbyggnad i fjällområdet har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Även jag anser det angeläget att utbyggnaden av leder samordnas, samtidigt som ledernas framtida skötsel och underhåll säkerställs.

Länsstyrelsen i Jämtlands län framhåller emellertid att en tillståndsprövning av nytillkommande leder inte kan genomföras med hänsyn till länsstyrelsens begränsade resurser. Mot denna bakgrund samt att tillståndsprövning enligt min mening kan vara ett alltför omfattande styrinstrument avser jag att inbegripa frågan om hur en fortsatt utbyggnad av vandringsleder i fjällvärlden bör samordnas i det uppdrag jag i det följande föreslår skall ges till naturvårdsverket.

Vad gäller frågan om att inrätta fjällpatruller i ytterligare minst ett län är jag inte nu beredd att ta ställning. Enligt min mening bör frågan övervägas ytterligare. Jag avser därför att senare föreslå regeringen att ge naturvårdsverket i uppdrag att bl. a. genomföra en utvärdering av den verksamhet som pågår i Norrbottens län.

Jag är inte heller nu beredd att föreslå att man försöksvis bemannar fjällpatrullerna med vapenfria tjänstepliktiga. Flertalet remissinstanser har uttalat sig kritiskt mot utredningens förslag i detta avseende, bl. a. mot bakgrund av att kravet på kunskap och erfarenhet knappast kan tillgodoses med hänsyn till den korta tjänstgöringstiden. Jag anser emellertid att frågan är värd att prövas ytterligare. Naturvårdsverkets uppdrag bör därför även omfatta en bedömning av lämpligheten att bemanna fjällpatrullerna med vapenfria tjänstepliktiga. Jag har i denna fråga haft samråd med chefen för försvarsdepartementet.

2.5 Vädertjänst

Den väderservice som ges inom fjällregionen måste väsentligt förbättras, konstaterar utredningen. En mer detaljerad områdesindelning är önskvärd, liksom en större åtskillnad mellan väderprognoserna för dalgångar och kalfjäll. För att erhålla denna mer tillfredsställande vädertjänst i fjällen är enligt utredningens mening betydande resursförstärkningar nödvändiga.

Med hänsyn till den pågående SMHI-utredningen (K 1977: 01) har inte utredningen lagt fram något konkret organisationsförslag för vädertjänsten i fjällen. Vissa riktlinjer förordas emellertid. Utredningen menar sålunda att SMHI bör vara den centrala myndighet som ansvarar för den civila vädertjänsten i fjällen, att prognoser skall kunna ges under veckans alla dagar med minst tre rapporter dagligen, att prognosområdet bör delas i flera ansvarsområden samt att ett forsknings- och utvecklingsarbete måste garanteras.

Vidare föreslår utredningen att nätet av observationsstationer på högfjället utvidgas. Ett tilläggsnät omfattande elva stationer i fjällterräng bör upprättas. Investeringskostnaden inkl. utbildning av viss personal beräknas till 254 000 kr. och kostnaden för två månaders observationstjänst till 60 000 kr. Lokalradions väderservice bör enligt utredningen kompletteras med mer detaljerade prognoser över åtta telefonsvarare för vardera Dalafjällen, Härjedalsfjällen, södra och mellersta Jämtlandsfjällen, norra Jämt-

landsfjällen, Västerbottensfjällen, Arjeplogsfjällen, Jokkmokksfjällen och Kiruna-Gällivarefjällen. För att påbörja denna verksamhet i Jämtlands och Kopparbergs län krävs att en meteorologtjänst tillförs väderkontoret i Sundsvall.

Lavinforskningen och lavinkunskapen företer väsentliga brister enligt utredningen. SMHI bör få resurser för forskning i snökunskap och lavinfrågor samt för att pröva möjligheterna att påbörja prognostjänst för laviner, medverka i viss utbildning m. m. Utredningen beräknar erforderliga resurser till 200 000 kr.

Behovet av bättre vädertjänst understryks av flertalet remissinstanser. Eftersom SMHI:s framtida organisation f. n. är under utredning vill institutet inte lämna något konkret organisationsförslag beträffande fjällvädertjänsternas placering, ansvarsområden och bemanning.

Frågor rörande vädertjänsten i fjällvärlden är enligt min mening en angelägen uppgift för fjällsäkerhetsrådet. Fjällbesökare som är dåligt informerade om eventuella väderomslag utsätter sig för betydande risker. Jag delar emellertid RRV:s synpunkt att en analys behöver göras av vilka vädersituationer som erfarenhetsmässigt kan leda till fjällolyckor och som därför behöver förutses. Först därefter kan ställning tas till utredningens förslag. Fjällsäkerhetsrådet bör ansvara för att en sådan analys genomförs. Vidare anser jag att man med hänsyn till den pågående SMHI-utredningen inte nu kan lämna några förslag i fråga om hur den framtida vädertjänsten i fjällen bör organiseras. Jag instämmer emellertid i SMHI:s synpunkt att utan att föregripa utredningen bör en viss förbättring av prognosarbetet för Jämtland och Härjedalen kunna ske genom att meteorologer från SMHI på uppdragsbasis anlitas kommande vintersäsong för att förstärka den militära vädertjänsten i Östersund. Därigenom skulle prognoser kunna ges även under lördagar och söndagar och distribueras bl. a. genom telefonsvarare. Under förutsättning att staten anvisar vissa medel för en utökad vädertjänst på Frösön kommer även Jämtlands läns landsting i enlighet med beslut den 8 mars 1979 att stödja verksamheten ekonomiskt. Detta tillgodoser enligt min mening det krav man bör ställa på de regionala intressenternas uppslutning, mot bakgrund av att satsningen tills vidare uteslutande sker på en region i fjällvärlden. Jag beräknar det erforderliga statliga bidraget för en säsongs försöksverksamhet till 75 000 kr. och förutsätter att SMHI och chefen för flygvapnet kan träffa överenskommelse beträffande de praktiska förutsättningarna. Jag har i dessa frågor haft samråd med cheferna för försvars- och kommunikationsdepartementen.

Jag förutsätter vidare att SMHI-utredningen beaktar de av fjällsäkerhetsutredningen påtalade förhållandena och lämnade förslagen. Fjällsäkerhetsrådet bör å sin sida följa utvecklingen beträffande vädertjänsten i fjällvärlden. Det bör bl. a. ankomma på rådet att medverka till att framtida förbättrade väderprognoser får en god spridning i massmedia.

Utredningen har föreslagit att nätet av observationsstationer på högfjället utvidgas. SMHI har därvid framhållit att ett mera okonventionellt grepp avseende väderobservationer kunde vara av värde. Mot bakgrund av att vinden är den utslagsgivande väderfaktorn föreslår institutet att medel beviljas för att omgående utreda och utpröva ett system med automatiska vindgivare, som kan ersätta eller komplettera det av utredningen avgivna förslaget. Enligt min mening vore det värdefullt att pröva den av SMHI anvisade vägen, inte minst mot bakgrund av att kostnaderna för observationerna därigenom skulle kunna begränsas. Jag beräknar efter samråd med chefen för kommunikationsdepartementet att 150 000 kr. bör ställas till SMHI:s förfogande för en första etapp innehållande utvärdering av apparattyper och rekognosering samt en systemanalys.

Vad beträffar frågan om laviner och lavinforskning ansluter jag mig till uppfattningen att vissa insatser måste göras. Det bör emellertid ankomma på fjällsäkerhetsrådet att avgöra var insatserna bäst behövs och pröva medelsbehovet. Jag förutsätter att fjällsäkerhetsrådet vid dessa bedömningar uppmärksammar den kompetens i fråga om laviner och lavinforskning som finns på institutionen för naturgeografi vid Stockholms universitet.

2.6 Samband

Det är utredningens bedömning att lämpligt utformade sambandsmedel för talkommunikation eller nödsändning i avsevärd grad ökar säkerheten i fjällvärlden. Sambandsbehoven för fjällsäkerheten bör enligt utredningen så långt möjligt lösas genom en vidare utbyggnad av de befintliga system som polisen ansvarar för och använder i fjällräddningsarbetet. Detta motiveras av såväl tekniska som ekonomiska förhållanden. En fortsatt studie- och försöksverksamhet erfordras emellertid för att fastställa de kompletteringar med andra system som från effektivitets- och kostnadssynpunkt kan vara aktuella på längre sikt.

Utredningen menar att bärbar radiokommunikationsutrustning inte är lämplig för den vanlige fjällturisten. De höga krav på tillförlitlighet som måste ställas uppfylls inte av denna typ av utrustning.

I första hand bör satsningarna göras på fast installerade sambandsmedel längs prioriterade leder. Där så är ekonomiskt motiverat bör enligt utredningen trådanslutna telefoner väljas, i övrigt radiotelefoner i redan etablerade radionät. Den långsiktiga målsättningen bör vara att hjälptelefoner finns på ett avstånd av minst 5 och högst 15 km från varandra, beroende på terrängförhållandena. Ett betydande antal telefoner finns redan utplacerade. Utredningen beräknar att en behövlig komplettering i enlighet med rikspolisstyrelsens planer medför investeringskostnader om ca 2,5 milj. kr. Utredningen bedömer det vidare som angeläget att rikspolisstyrelsen ges ökade resurser i syfte att säkerställa ett effektivt underhåll av de trådan-

slutna hjälptelefonerna. Televerkets underhållskostnader överstiger vida abonnemangsintäkterna och 85 000 kr. krävs enligt utredningen för att televerket skall kompenseras härför.

Utredningen anser att nödsändare av den typ som används av civilflyget erbjuder en intressant möjlighet att höja fjällsäkerheten. Huvudmannen bör enligt utredningen snarast utreda frågan vidare.

Flertalet remissinstanser instämmer i utredningens uppfattning om sambandets betydelse för fjällsäkerheten, liksom de förslag utredningen lämnat i detta avseende.

Vad gäller sambandsmedlen i fjällvärlden bör enligt min mening behoven tillfredsställas genom en vidare utbyggnad av de system som polisen ansvarar för och använder i fjällräddningsarbetet. Det bör sålunda ankomma på rikspolisstyrelsen att efter samråd med fjällsäkerhetsrådet mot bakgrund av tillgängligt ekonomiskt utrymme göra de avvägningar som behövs för att förbättra fjällsäkerheten genom en fortsatt utbyggnad av sambandsmedlen.

Även vad gäller sambandsmedel i övrigt måste höga krav på tillförlitlighet ställas. Bärbar radiokommunikationsutrustning torde knappast uppfylla detta krav. Däremot kan den typ av nödsändare som används av civilflyget erbjuda vissa möjligheter att höja fjällsäkerheten. Jag anser därför i likhet med utredningen att fjällsäkerhetsrådet bör följa den vidare utvecklingen av denna fråga.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag här har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att inrätta ett fjällsäkerhetsråd,
2. godkänna de riktlinjer jag i övrigt har förordat för ansvaret rörande fjällsäkerheten och därmed sammanhängande frågor.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Prop. 1978/79: 187

JORDBRUKS-
DEPARTEMENTET

HUVUDMANNASKAPET FÖR FJÄLLSÄKERHETEN M. M.

Betänkandet avgivet av fjällsäkerhetsutredningen

Ds Jo 1978:7

Till

Statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 9 mars 1978 bemyndigade regeringen chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om huvudmannaskap för fjällsäkerheten m.m., samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat bistånd åt utredningen.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade Herr Statsrådet den 20 mars 1978 som särskild utredare generalen Carl Eric Almgren.

Utredningen har antagit namnet fjällsäkerhetsutredningen.

Att såsom experter bistå utredningen förordnades den 20 mars 1978 konsulenten Pär-Olof Andersson, departementssekreteraren Håkan Boberg, avdelningschefen Lars E. Freeman, kanslisekreteraren Thomas Gustafsson, förste statsmeteorologen Sten Hjalmarsson, överingenjören Seth Myrby, byråingenjören Allan Nilsson, intendenten Åke Salomonsson och direktören Henrik Sarri.

Att vara sekreterare åt utredningen förordnades samma dag polisintendenten Inge Öhlund.

Chefen för jordbruksdepartementet har till utredningen för beaktande vid utredningens genomförande av sin uppgift överlämnat följande skrivelser:

från AB Teleplan avseende räddningsradio i fjällområde,

från arbetsgruppen för översyn av den polisiära fjällräddningens organisation m.m., Gällivare angående enkätmaterial,

från Friluftsfrämjandet avseende information till allmänheten före fjällvistelse,

från E. Kjellberg, Lidingö, angående vissa säkerhetsfrågor kring det rörliga friluftslivet samt

från Gunnar Adrianscon, Fjärdhundra angående modell för fjällstuga.

Till utredningen har från lantbruksstyrelsen för beaktande överlämnats förslag till radiosystem för rennäringen.

Utredningen har från myndigheter, organisationer och enskilda mottagit en rad framställningar i frågor inom utredningens ämnesområde.

Experten Henrik Sarri har avgivit ett särskilt yttrande, som bifogas.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande "Huvudmannaskapet för fjällsäkerheten m.m."

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 31 juli 1978

Carl Eric Almgren

/

Inge Öhlund

INNEHÅLL SIDA

Skrivelse till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet 3

1 SAMMANFATTNING 15

1.1 Allmänt 16

1.2 Huvudmannaskap, ansvarsförhållanden m.m. 16

1.3 Fjällsäkerhetens olika ansvarsområden 18

1.3.1 Grunder 18

1.3.2 Information och utbildning 19

1.3.3 Leder och anläggningar 22

1.3.4 Nyttjande av fjällområden 23

1.3.5 Väder 23

1.3.6 Samband 24

1.3.7 Utrustning 25

1.4 Kostnader 26

2 UTREDNINGSUPPDRAGET M.M. 27

2.1 Direktiv 28

2.1.1 Grunddirektiv 28

2.1.2 Tilläggsdirektiv 29

2.2 Utredningens uppgift m.m. 31

2.2.1 Uppgifter 31

2.2.2 Fackmässig avgränsning 31

2.2.3 Geografisk avgränsning 32

2.3 Utredningsarbetet 34

2.3.1 Grund 34

2.3.2 Orienteringar och överläggningar 34

2.3.3 Överlämnade skrivelser 35

2.3.4 Studier 36

2.3.5 Arbetsformer i övrigt 37

2.3.6 Redovisning 37

3 HISTORIK 39

3.1 Allmänt 40

3.2 Fjällräddning 42

3.2.1 Utredning 42

3.2.2 Riksdagsbehandling och beslut 43

3.2.3 Fortsatt utveckling 46

Sida

3.2.4 Norsk-svensk samverkansöverenskommelse 46

3.3 Fysisk riksplanering m.m. 47

3.3.1 Grunder 47

3.3.2 Utredning 48

3.3.3 Riksdagsbehandling och beslut 49

3.3.4 Fortsatt utveckling 50

3.3.5 Kompletterande anmärkningar 51

3.4 Primära rekreationsområden 53

3.4.1 Grunder 53

3.4.2 Riksdagsbehandling och beslut 53

3.4.3 Fortsatt utredning 55

3.5 Åreprojektet 59

3.5.1 Grunder 59

3.5.2 Riksdagsbehandling och beslut 60

3.6 Fjälleder 61

3.6.1 Grunder 61

3.6.2 Utredning 62

3.6.3 Riksdagsbehandling och beslut 64

3.6.4 Fortsatt utredning 65

3.6.5 Riksdagsbehandling och beslut 66

3.6.6 Kompletterande anmärkningar 68

3.7 Vissa ytterligare frågor 69

3.7.1 1973: Radiokommunikationer 69

3.7.2 1974: Radiokommunikationer 70

3.7.3 1975: Materiel till fjällräddningen 72

3.7.4 1976: Fjällräddning - Fjällsäkerhet 72

3.7.5 1977: Utredning om fjällsäkerheten 74

3.8 Övrigt 77

3.8.1 Enkät angående polisverksamheten 77

3.8.2 Översyn av allmän ordningsstadga 78

NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN 80

4.1 Statens naturvårdsverk 82

4.1.1 Allmänt

4.1.2 Huvudmannaskap för vandringsleder i fjällen 83

4.1.3 Övrigt fjällsäkerhetsarbete 83

4.2 Polisväsendet 87

4.2.1 Allmänt 87

4.2.2 Fjällräddningen 87

Sida

4.2.2.1 Organisation m.m. 87
4.2.2.2 Utrustning 89
4.2.2.3 Utbildning 90
4.2.2.4 Arbetssätt 90
4.2.2.5 Uppdrag 91
4.2.3 Fjällsäkerhet i övrigt 92
4.2.3.1 Kontroll av leder m.m. 92
4.2.3.2 Information 93
4.3 Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut m.m. 95
4.3.1 Organisation och arbetsuppgifter 95
4.3.2 Vädertjänst 95
4.3.3 Väderinformation via massmedia m.m. 97
4.3.4 Lavinkommittén 100
4.4 Televerket 101
4.5 Svenska turistföreningen 104
4.5.1 Historik 104
4.5.2 Leder och anläggningar i fjällen 104
4.5.3 Information och utbildning 106
4.5.4 Reseverksamhet 107
4.5.5 Vädertjänst 107
4.5.6 Försöksverksamhet 107
4.6 Friluftsfrämjandet 110
4.6.1 Historik 110
4.6.2 Organisation 110
4.6.3 Fjällverksamhet 110
4.6.4 Fjällresor 112
4.6.5 Övrigt fjällsäkerhetsarbete 112
4.7 Svenska samernas riksförbund 115
4.7.1 Grunder 115
4.7.2 Fjällområdets nyttjande 116
4.7.3 Fjällsäkerhet 121
4.8 Länsstyrelser och kommuner m.m. i fjällänen 124
4.8.1 Länsstyrelserna 124
4.8.1.1 Allmänt 124
4.8.1.2 Leder m.m. 124
4.8.2 Lantbruksnämnderna m.m. 126
4.8.3 Kommunerna 127

Sida

4.9 Övriga organisationer 130
4.9.1 Domänverket 130
4.9.2 Sveriges turistråd 131
4.9.3 SOS Alarmering AB 132
ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 134
5.1 Grunder 134
5.1.1 Allmänt 134
5.1.2 Huvudpunkter för olika verksamhetsområden 136
5.1.3 Grundsyn beträffande samverkan och samordning 141
5.1.4 Särskilda överväganden 142
5.1.5 Vissa uppgifter 143
5.2 Nyttjande av fjällområden 147
5.3 Leder och anläggningar 154
5.3.1 Grunder 154
5.3.2 Anläggningsbeståndet i fjällvärlden 155
5.3.2.1 Fjällstationer 156
5.3.2.2 Övernattningsstugor 157
5.3.2.3 Kåtor 157
5.3.2.4 Raststugor (vindskydd) 158
5.3.3 Planerade anläggningar 158
5.3.4 Överväganden och förslag 160
5.3.4.1 Allmänt 160
5.3.4.2 Leder och anordningar vid dessa 163
5.3.4.3 Anläggningar 167
5.3.4.4 Ledtillsyn 172
5.3.4.5 Färdmeddelanden 178
5.3.5 Sammanfattning 179
5.4 Information och utbildning 182
5.4.1 Allmänt 182
5.4.2 Informationens innehåll 183
5.4.3 Speciella informationsområden 184
5.4.4 Informationsvägar 185
5.4.5 Utbildning 189
5.4.6 Fjällsäkerhetskampanj 192
5.4.7 Sammanfattning 196
5.5 Information: Kartor 199
5.5.1 Grunder 199
5.5.2 Utvecklingsläget 201

Sida

5.5.2.1 Allmänt 201
5.5.2.2 Allmanna kartor 201
5.5.2.3 Särtryck/Specialkartor 204
5.5.3 Erfarenheter samt synpunkter och förslag 207
5.5.3.1 Allmänt 207
5.5.3.2 Aktualitet 207
5.5.3.3 Den ekonomiska kartan 209
5.5.3.4 Den topografiska kartan 209
5.5.3.5 Sammanföring av kartverksamheten 213
5.5.4 Sammanfattning 214
5.6 Väder 217
5.6.1 Bakgrund 217
5.6.2 Överväganden och förslag till säkerhetsbefrämjande åtgärder 219
5.6.2.1 Organisation 219
5.6.2.2 Vädertjänst 220
5.6.2.3 Väderinformation m.m. 225
5.6.2.4 Laviner 227
5.6.2.5 Övrigt 228
5.6.3 Sammanfattning 230
5.7 Samband 233
5.7.1 Samband i fjällsäkerhetssammanhang 233
5.7.2 Möjliga sambandsmedel i fjällvärlden 234
5.7.3 Krav på dambandsmedel för fjällsäkerhetsändamål 235
5.7.4 I fjällområdet förefintliga sambandssystem 237
5.7.4.1 Allmänt 237
5.7.4.2 Polisväsendets fjällradiosystem 237
5.7.4.3 Polisväsendets hjälptelefonsystem 239
5.7.4.4 Planerad utbyggnad av polisens hjälptelefonnät 241
5.7.4.5 Privatradio (PR-radio) 244
5.7.5 Nya system tänkbara för fjällsäkerhetssamband 248
5.7.5.1 Nödsändare 248
5.7.5.2 Rennäringens radiosystem 251
5.7.5.3 SOS Alarmerings AB (SOSAB) 252
5.7.6 Till utredningen framförda synpunkter och förslag 253
5.7.7 Sammanfattning och förslag 260
5.8 Utrustning 265
5.8.1 Personlig utrustning 265

Sida

5.8.2 Kontroll av fjällutrustning m.m. 267

5.8.3 Produktutveckling 269

5.8.4 Sammanfattning 270

6 HUVUDMANNASKAP OCH ANSVARSFÖRDELNING M.M. 273

6.1 Allmänt 273

6.2 Huvudmannaskap 274

6.2.1 Huvudmannaskapets innebörd 274

6.2.2 Anknytning till myndighet eller organisation 275

6.2.3 Val av myndighet 276

6.2.3.1 Rikspolisstyrelsen 276

6.2.3.2 Statens naturvårdsverk 277

6.2.3.3 Utredningens ställningstagande 280

6.2.4 Principalternativ för val av myndighet 280

6.2.5 Alternativ 1. Huvudmannaskapet uppdrages åt en förefintlig myndighet, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet 280

6.2.5.1 Val av myndighet: Naturvårdsverket 280

6.2.5.2 Samverkansgrupp Fjällsäkerhet 281

6.2.5.3 Naturvårdsverkets organisation 283

6.2.6 Alternativ 2. Huvudmannaskapet förläggs till ett fristående organ med kanslifunktionen knuten till en förefintlig myndighet engagerad i fjällsäkerhetsarbetet 284

6.2.6.1 Motiv 284

6.2.6.2 Fjällsäkerhetsråd 285

6.2.7 Val av alternativ för huvudmannaskapet 286

6.3 Ansvars- och arbetsfördelning 289

6.3.1 Grunder 289

6.3.2 Huvudansvarighet för olika områden av fjällsäkerheten 290

6.3.3 Sammanställning 292

6.4 Regional och lokal samordning och samverkan 294

6.4.1 Allmänt 294

6.4.2 Regionalt 294

6.4.3 Lokalt 298

6.5 Samordning Fjällräddning - Fjällsäkerhet 300

6.6 Sammanfattning 302

7 KOSTNADER 304

Bilagor Sida

A	Batteridriven hjälpradiotelefon, Vålåstugan i Jämtlands län	B:1
B	Radioutrustning, Valsjöbyn i Jämtlands län	B:2
C	Vandringsleder som omfattas av statligt huvudmannaskap i fjällområdet m.m. (teckenförklaring, se bil. D-F)	B:3
D	Vandringsleder och obrutna fjällområden m.m. inom Kopparbergs- och Jämtlands län	B:4
E	Vandringsleder och obrutna fjällområden m.m. inom Jämtlands- och Västerbottens län	B:5
F	Vandringsleder och obrutna fjällområden m.m. i Norrbottens län	B:6
G	Polisdistrikt med fjällräddningsorganisation	B:7
H	Observationsstationer i fjällområdet	B:8
H:1	Stationsförteckning med observationstider m.m.	B:9
I	Polisens fjällradiosystem inom Kopparbergs län m.m.	B:10
J	Polisens fjällradiosystem m.m. i Jämtlands län	B:12
K	Polisens fjällradiosystem m.m. i Västerbottens- och Norrbottens län	B:13
K:1	Princip för polisradiosystemets funktion i fjällvärlden	B:14

Bilagor	12	Sida
L	Utbyggnad av hjälptelefoner längs del av Kungsleden i Norrbottens län	B:15
M:1	Förteckning över fjällanläggningar m.m. i Norrbottens län (karta 1)	B:16
M:2	Förteckning över fjällanläggningar m.m. i Västerbottens län (karta 2)	B:23
M:3	Förteckning över fjällanläggningar m.m. i Jämtlands län (karta 3)	B:27
M:4	Förteckning över fjällanläggningar m.m. i Kopparbergs län (karta 4)	B:32

Bilagor Sida

1	Fjällräddningsuppdrag m.m. inom fjällräddningstjänsten under tiden 1.1.1965 --- 31.12.1974	B:36
2	Exempel på SMHI:s centrala väderrapporter	B:37
3	Exempel på sammanställning av vädret i fjälltrakterna på de meteorologiska stationerna	B:40
4	Beläggningen på STF:s stugor och övriga anläggningar åren 1976 --- 1977	B:42
5	Besöksfrekvensen på fjäll- och turiststationer åren 1976 --- 1977	B:43
6	Sammanställning över olyckor med dödlig utgång i fjällen 1916-1966	B:44
7	Sammanställning av uppgifter om vissa fjällolyckor under åren 1972-1976	B:53
8	Sammanställning över räddningsuppdrag inom Östersunds polisdistrikt åren 1970 --- april 1978	B:60
9	Särskilt yttrande av experten Henrik Sarri	B:99
10	Förteckning över hjälptelefoner i fjällvärlden	B:106
11	Sammanfattning av projektledaren överstelöjtnanten Nils Engelheart delgjort angående fjällsäkerhetsförsöken i Jämtlands län	B:108

Bilagor		Sida
12	Sammanställning över utbetalda ersättningar till civil fjällräddningspersonal budgetåren 76/77--78/79	B:110
13	Medel för lokal utbildning utbildningsåren 78/79	B:111

1 SAMMANFATTNING

Innehåll

1.1 Allmänt

1.2 Huvudmannaskap, ansvarsförhållanden m.m.

1.3 Fjällsäkerhetens olika verksamhetsområden

1.3.1 Grunder

1.3.2 Information och utbildning

1.3.3 Leder och anläggningar

1.3.4 Nyttjande av fjällområden

1.3.5 Väder

1.3.6 Samband

1.3.7 Utrustning

1.4 Kostnader

1 SAMMANFATTNING

1.1 ALLMÄNT

Mot bakgrund av utredningens direktiv och en redogörelse för utredningens arbetssätt (kap.2), en historik (kap. 3) och en nulägesöversikt beträffande fjällsäkerhetsarbetet hos de viktigaste i detta arbete verksamma myndigheterna och organisationerna ävensom fjällräddningen (kap. 4) redovisar utredningen sina överväganden och förslag (kap. 5 och 6). I huvudsak innebär dessa vad som sammanfattas härnedan.

Under femårsperioden 1973-77 omkom vid olyckor i vägtrafiken 5 745 personer, vid olyckor med fritidsbåtar 518 personer och i fjällolyckor 22 personer.

Generellt är de åtgärder för fjällsäkerhet och fjällräddning, som kännetecknas de nämnda fem åren och utmärker dagsläget, omfattande och ändamålsenliga, präglade av stark ansvarskänsla och kunnighet och i väsentliga avseenden motsvarande sitt syfte.

Utvecklingen går emellertid vidare. I olika avseenden bör förbättringar av fjällsäkerheten genomföras (kap. 5). Vad som främst erfordras är en effektiv samordning och en ökad samverkan på grundval av en klar ansvars- och arbetsfördelning (kap. 6).

1.2 HUVUDMANNASKAP, ANSVARSFÖRHÅLLANDEN M.M.

I angivet syfte redovisar utredningen en grundsyn (kap. 5.1 p 5.1.3) och föreslår ett huvudmannaskap för fjällsäkerheten, en ansvars- och arbetsfördelning mellan huvudintressenterna i fjällsäkerhetsarbetet och samverkansformer på centralt, regionalt och lokalt plan (kap. 6).

Huvudmannaskapet bör anknytas till en förefintlig, i säkerhetsarbetet engagerad myndighet. Utredningen har övervägt anknytning till rikspolisstyrelsen och till statens naturvårdsverk. Det sistnämnda förordas.

För valet av huvudman står två principiellt olika möjligheter öppna: att huvudmannaskapet uppdrages åt någon förefintlig myndighet (alternativ 1) eller att det förläggs till ett fristående organ med kanslifunktionen anknuten till en förefintlig myndighet.

I förra fallet bör huvudmannaskapet uppdras åt statens naturvårdsverk och samverkan främst genomföras inom en samverkansgrupp Fjällsäkerhet. I senare fallet bör ett fjällsäkerhetsråd tillkomma med kanslifunktionen förlagd till statens naturvårdsverk. För samverkan i rådet bör väsentligen gälla samma principer som i förra fallet avsetts för samverksansgruppen.

Utredningen har noggrant prövat de två alternativen. Båda är tänkbara. Den särskilda utredaren och två av utredningens experter förordar alternativ 1, sju av utredningens experter förordar alternativ 2.

Ett förslag till ansvars- och arbetsfördelning i central instans framläggs, hänfört till olika verksamheter. Det anger också vilka den för viss verksamhet huvudansvarige avsetts samverka med i första och andra hand. Huvudansvarig för samordning och samverkan ävensom för information och utbildning föreslås huvudmannen vara, d.v.s. natuvårdsverkets alternativt fjällsäkerhetsrådet. Huvudansvarig beträffande nyttjandet av fjällvärlden och för leder med anslutande anordningar och anläggningar föreslås naturvårdsverket vara - det svarar ju redan nu (sedan 1977) för ledsystemet under statligt huvudmannaskap. Huvudansvarig för samband och för samordning med fjällräddningen avses rikspolisstyrelsen vara. SMHI föreslås vara huvudansvarig för vädertjänsten inklusive klimatologisk forskning om främst snö- och lavin-

förhållanden. För utrustningsfrågor förväntas Friluftsfrämjandet som huvudansvarig.

Länsstyrelsen i ettvart av de fyra fjällänen föreslås få till uppgift att regionalt ansvara för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten. Länsstyrelsen bör själv få avgöra var inom länsstyrelsens organisation den angivna uppgiften skall handhas, vilka myndigheter och organisationer c.s.v. den närmaste bör omfatta och i vilka former den bör genomföras.

Kommunerna inom fjällregionen föreslås sammanhålla och samordna det lokala fjällsäkerhetsarbetet inom kommunen. Detta bör ske antingen genom förefintliga organ eller genom en särskilt bildad fjällsäkerhetskommitté.

1.3 FJÄLLSÄKERHETENS OLIKA VERKSAMHETSOMRÅDEN

1.3.1 Grunder

I fråga om förbättringar i olika avseenden inom fjällsäkerheten redovisar utredningen först vissa grunder och principiella synpunkter (kap. 5.1) och sedan sina överväganden och förslag inom de väsentligaste fackmässiga verksamhetsområdena av betydelse för fjällsäkerheten, nämligen avseende

nyttjande av fjällområden (kap. 5.2)
leder och anläggningar (kap. 5.3)
information och utbildning (kap. 5.4 och 5.5)
väder (kap. 5.6)
samband (kap. 5.7)
utrustning (kap. 5.8)

En hundraprocentig säkerhet är lika litet möjlig inom fjällvärlden som inom vägtrafiken, på sjön och i luften. I strävan efter en så hög säkerhetsgrad som möjligt blir det fråga om

en serie avvägningar. Huvudmannen skall ha huvudansvaret i samverkan härvidlag. Avvägningens riktighet mellan risker och säkerhet tillkommer det statsmakterna och ytterst allmänheten att pröva (p. 5.1.1).

Med skärpa fastslås att ansvaret för den egna fjällsäkerheten först och sist tillkommer den enskilde. Samhället måste emellertid ta ansvaret för att den enskilde blir informerad om detta sitt personliga ansvar och vad detta innebär. Fjällsäkerheten är en gemensam sak för den enskilde och samhället (p. 5.1.1).

1.3.2 Information och utbildning

Det är då naturligt att information och utbildning (kap. 5.4; jfr p. 5.1.2) måste ges en primär roll i fjällsäkerhetsarbetet. En av de främsta åtgärderna för att uppnå en förbättrad fjällsäkerhet utgörs av en effektiv informations- och utbildningsverksamhet. En kraftig förstärkning och vidgning av pågående arbete erfordras. Behovet härav är i nuläget särskilt angeläget. Detta motiverar särskilda åtgärder nu.

Som viktigaste åtgärd nu föreslås en fjällsäkerhetskampanj under budgetåren 1978/79 och 1979/80. För att utan omgång vara möjlig bör kampanjen i första hand anknyta till den pågående verksamheter och ha karaktären av en vidgning av denna. Detta gäller såväl pågående information från de fyra huvudintresenternas (Svenska Turistföreingens, Friluftsfrämjandets, naturvårdsverkets och rikspolisstyrelsens) sida som pågående utbildning i de två frivilliga organisationernas regi. Därtill bör komma en broschyr - "fjällvettbroschyr"- för vidsträckt spridning och en anslutande affisch i engagerande utförande. Med den synnerliga genomslagskraft som TV och radio har är angeläget med såväl myndighetsinformation

enligt statsavtalets möjligheter som annan nyhetsförmedlande, opinionsspeglande eller utbildande information där. Det är av stor betydelse att kampanjen får stöd från pressens sida. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att fortlöpande tillhandahålla pressen information och informationsmaterial om kampanjen.

Kostnaderna för kampanjen beräknas till 1 milj. kr., varav 600 000 kr. för budgetåret 1978/79 och 400 000 kr. för budgetåret 1979/80. För att den angelägna snabbstarten skall kunna ske, behöver medlen för innevarande budgetår kunna disponeras under september 1978 eller möjligen åtminstone vara vissa f.o.m. denna tid och kunna disponeras snarast möjligt därefter.

Allmänt - d.v.s icke direkt relaterat till kampanjen - framhåller utredningen vikten av att informationen samordnas och genomförs i nära och fortlöpande samverkan främst mellan de olika fjällsäkerhetsintressenterna men också med aktuella rese- och turistorganisationer m.fl. Huvudmannen har härvidlag en betydelsefull roll. Ett flertal informationsvägar står till buds och bör utnyttjas. Utvecklingen i tekniskt och organisatoriskt avseende av dessa måste aktivt uppmärksammas.

I princip bör informationsmaterialet av allmänt intresse - med vissa specifika undantag - tas fram och tillhandahållas avgiftsfritt till allmänheten direkt eller genom myndigheter, organisationer m.fl.

Under senaste tioårsperiod har orsaksgrupperna drunkning och sjukdom (inkl. hjärtslag och överansträngning) - sinsemellan ungefär lika stora - tillsammans inrymt nära 70 % av det totala antalet dödsolyckor i fjällen under perioden. Det är av vikt att erfarenheterna från uppföljningen av tillgänglig statistik över fjällolyckor får slå igenom i informationsunderhållet (jfr p. 5.1.5).

Det är angeläget (p. 5.1.5) att få en enhetlig, konsekvent och för utvärdering lämplig rapportering, uppföljning och successiv utvärdering av icke blott dödsolyckorna utan generellt av olyckorna och de gravare olyckstillbuden i fjällvärlden. Detta saknas i nuläget. Huvudmannen för fjällsäkerhet förutsätts svarligen klara ut hur detta bör ske och vidta eller föreslå erforderliga åtgärder.

Redovisad nuvarande utbildning är lämplig som grund för den fortsatta verksamheten. En allmän vidgning är dock önskvärd, särskilt för den utbildning, som sker genom de frivilliga organisationernas försorg. Åtgärder för att underlätta och förbättra skolans utbildning i fjällkunskap och fjällsäkerhet bör genomföras.

Utredningen tar icke ställning men ställer sig i visst avseende positiv till frågan om statlig utbildning av färdleder m.fl. på kvalificerad nivå. Ställningstagandet bör efter pågående och ytterligare erforderliga utredningar ankomma på huvudmannen. Tyngdpunkten i färdledareutbildningen bör kvarligga hos de frivilliga organisationerna.

Kartor (kap. 5.5; jfr p. 5.1.2) är viktiga informationsbärare. Åtgärder för att förbättra, utöka och aktualisera karttillgången över fjällområdena syns angelägna att överväga och efter hand genomföra.

De allmänna kartorna, som lantmäteriverket framställer, skall givetvis svara mot vad det svenska samhället och den svenska allmänheten behöver. Lantmäteriverket föreslår därför överväga en förbättrad fjäll- och fjällsäkerhetsinformation på den topografiska kartans blad över fjällterräng samt ett praktiskt försök för att belysa möjligheterna härtill. Huvudmannen för fjällsäkerhet förutsätts medverka vid utredningen och försöket.

1.3.3 Leder och anläggningar

Ledsystemet med anslutande anordningar och anläggningar (kap. 5.3; jfr p. 5.1.2) är den viktiga stommen för fjällvärldens utnyttjande förrörligt friluftsliv och turism. Detta ger ledsystemets väsentliga betydelse för fjällsäkerheten. Mot bakgrund härav är en av de främsta åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten att ledsystemet underhålls, förbättras och kompletteras på ett tillfredsställande sätt. Det är därför angeläget att statsmakternas medelstilldelning för ledunderhållet ger utrymme för erforderliga åtgärder. Detta innebär en gneomsnittlig större medelsanvisning än för innevarande budgetår.

Behov av en successiv utbyggnad av de olika slagen av fjällanläggningar föreligger. Med anledning av dessa anläggningars betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt och av ekonomiska skäl syns erforderligt att staten liksom i fråga om fjällederna och deras anordningar svarar för planering och investeringar i nyanläggningar och upprustningar av sådana anläggningar samt sannolikt även lämnar bidrag i vissa fall till driftkostnaderna.

I samband med utredningarna om ledsystemet under statligt huvudmannaskap har framkommit förslag om en väsentlig utökning av antalet övernattningsstugor och raststugor/vidskydd längs lederna. Dessa frågor bör närmare prövas av huvudmannen i samråd med berörda myndigheter och organisationer, varefter principfrågan bör underställas regeringen.

Det är av vikt att utbyggnaden och vidmakthållandet av leder och anläggningar i fjällområdet samordnas. Länsstyrelserna i fjällänen bör få samordningsansvar härför och bli tillståndsmyndighet för all ledutbyggnad i fjällområdet.

Vissa tekniska förbättringar av bl.a. vinterlederna synes omedelbart erforderliga. Kostnaderna härför uppskattas till ca 0,8 milj. kr.

Erfarenheterna från fjällpatrullernas verksamhet som Norrbottens län är goda. Försöken föreslås utsträckas till minst ytterligare ett län. Försök med användning av vapenfria värnpliktiga inom fjällpatruller bör ske.

1.3.4 Nyttjande av fjällområden

Det har icke varit utredningens uppgift att lägga synpunkter på nyttjandeavvägningen beträffande fjällområdena men den är av väsentligt intresse för utredningen med hänsyn till den nödvändiga anpassningen av fjällsäkerhetsåtgärderna inom respektive område (kap. 5.2; jfr p. 5.1.2). Fjällsäkerheten får icke utnyttjas som instrument för vare sig en accelererande eller bromsande styrning av utnyttjandet av den svenska fjällvärlden. När det gäller användningen för rörligt friluftsliv och turism ter sig en differentierad användning - från för stark turism välutbyggda områden till obrutna fjällområden - enligt i huvudsak nu gällande inriktning naturlig och riktig.

En av utredningens experter, Henrik Sarri, har haft avvikande mening beträffande vissa nyttjandefrågor. Denna återfinns i ett särskilt yttrande (bilag 9).

1.3.5 Väder

Den väderservice, som ges i nuläget inom fjällregionen, måste väsentligt förbättras (kap. 5.6; jfr p. 5.1.2). Förbätringen är angelägen. En mer detaljerad områdesindelning är önskvärd och likaså en större åtskillnad mellan väder representativt för dalgångar och kalfjäll.

Hänsyn till pågående SMHI-utredning - som förutsätts komma med lösningar på sikt medan fjällsäkerhetsutredningen begränsar sig till vissa närförslag - och tidsförhållandena har gjort att inte något konkret organisationsförslag framläggs. Vissa riktlinjer fastslås dock, innebärande bl.a. att SMHI bör vara den centrala myndighet som ansvarar för den civila vädertjänsten i fjällen, att prognoser skall kunna ges under veckans alla dagar med minst tre rapporter dagligen, att prognosområdet bör delas i flera, dock minst två ansvarsområden samt att forsknings- och utvecklingsarbete måste garanteras.

Nätet av observationsstationer i högfjället bör utvidgas. Fyra planerade automatiska väderstationer inom fjällområdet bör försökvis ingå i tilläggsnätet. Lokalradions väderservice bör kompletteras med mer detaljerade prognoser över åtta telefonsvarare för olika fjällområden.

Tyvärr syns föreslagna åtgärder för att förbättra vädertjänsten i fjällregionen och därmed fjällsäkerheten inte kunna genomföras till kommande vinter. Någon utökning av observationsnätet i fjällområdet, särskilt på högfjället, bör dock eftersträvas. En meteorologtjänst bör även kunna tillföras väderkontoret i Sundsvall i början av 1979. Då kan föreslagen prognosverksamhet över automatiska telefonsvarare för fjällområdena i Kopparbergs och Jämtlands län påbörjas.

Lavinforskningen och lavinkunskapen företer väsentliga brister. SMHI bör få i uppdrag och resurser för forskning i snökunskap och lavinfrågor samt för att pröva möjligheterna att påbörja lavinprognostjänst, medverka i viss utbildning m.m.

1.3.6 Samband

Sambandsbehoven för fjällsäkerheten (kap. 5.7; jfr p. 5.1.2) bör - av såväl tekniska som ekonomiska skäl - så långt möjligt lösas genom en vidare utbyggnad av befintliga system.

Detta gäller alldeles särskilt i nuläget och under de närmaste åren. En fortsatt studie- och försöksverksamhet erfordras för att fastställa de kompletteringar med andra system, som på längre sikt från kostnadseffektsynpunkt kan vara aktuella.

Bärbar kommunikationsradioutrustning för den vanlige turisten i fjällen förordar utredningen inte. I första hand bör de möjliga satsningarna göras på fast installerade sambandsmedel längs de leder som prioriteras. Där så är ekonomiskt fördelaktigt bör trådanslutna telefoner väljas, i övrigt radiotelefoner i redan etablerade nät. Den långsiktiga målsättningen bör vara placering av telefoner med 5-15 km mellanrum, beroende på terrängförhållandena. En första etapp innebär en ungefärlig investeringskostnad av 2,5 milj. kr.

Nödsändare av den typ, som används av civilflyget på 121,5 MHz, erbjuder en intressant möjlighet för att höja fjällsäkerheten. Av tidsskäl har en slutgiltig rekommendation ej varit möjlig. Huvudmannen för fjällsäkerhet bör genom den för sambandet huvudansvarige snarast utreda frågan vidare och genomföra praktiska prov i begränsad skala. Frivilliga flygkåren bör medverka. I samband härmed bör även utredas de övriga förhållanden som sammanhänger med en medverkan från kårens sida genom avlyssningsflygningar.

1.3.7 Utrustning

I princip finns ett bra utbud av ändamålsenlig materiel för fjällbruk på den svenska marknaden. Men totalutbudet är stort och varierande, bl.a. kvalitativt. Det kan vara svårt att välja.

Bristande kunskaper om förhållandena i fjällen, underlåtenhet eller ren nonchalans medför att tursister ofta utesluter utrustning, som är nödvändig från säkerhetssynpunkt.

Åtgärder bör vidtas för att vidga informationen till såväl konsumenter som personal i sportbranchen m.fl. i syfte att underlätta valet av erforderlig och lämplig utrustning för fjällbruk (kap. 5.8).

Behov föreligger att särskilt pröva friluftsutrustning som har betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt. En vidareutveckling bör ske av den verksamhet, som Friluftsfrämjandets utrustningskommitté bedriver härvidlag. En allsidigt sammansatt testgrupp föreslås få till uppgift att pröva sådan utrustning och efter test utfärda rekommendationer om produkters användbarhet för fjällbruk. Testgruppen bör anknytas till Friluftsfrämjandet.

Inforamtion, utredningar, prov och andra åtgärder erfordras beträffande standardanpassning av utrustning, proviant för krävande långturer och nödproviant m.m.

1.4 KOSTNADER

Kapitel 7 är en sammanställning av kostnader m.m.

2. UTREDNINGSUPPDRAGET M M

INNEHÅLL

2.1 DIREKTIV
2.1.1 Grunddirektiv
2.1.2 Tilläggsdirektiv

2.2 UTREDNINGENS UPPGIFT M M
2.2.1 Uppgiften
2.2.2 Fackmässig avgränsning
2.2.3 Geografisk avgränsning

2.3 UTREDNINGSARBETET
2.3.1 Grund
2.3.2 Orienteringar och överläggningar
2.3.3 Överlämnade skrivelser
2.3.4 Studier
2.3.5 Arbetsformer i övrigt
2.3.6 Redovisning

2.1 DIREKTIV

2.1.1 Grunddirektiv

Följande direktiv - meddelade av chefen för jordbruksdepartementet, statsrådet Dahlgren - har legat till grund för utredningen (utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 mars 1978, dir. 1978:24):

"Fjällräddning och fjällsäkerhet är i dag två skilda begrepp. Fjällräddning är den verksamhet som påbörjas då en olyckshändelse konstaterats eller befaras ha skett. Med fjällsäkerhet förstås framför allt den förebyggande verksamhet som syftar till att i görligaste mån begränsa olycksriskerna i fjällvärlden.

Ansvaret för fjällräddningsverksamheten ligger hos polisen. Rikspolisstyrelsen svarar för organisation, utrustning och utbildning. Den regionala och lokala polisorganisationen svarar för den operativa fjällräddningsverksamheten. Samverkan sker med andra civila och militära myndigheter, organisationer m.fl. Uppgifter från rikspolisstyrelsens årliga anslagsframställningar visar att antalet efterspaningsuppdrag inom fjällräddningstjänsten under de senaste sju åren genomsnittligen uppgått till inemot 100 om året och att räddningsuppdragen avsett totalt 1 045 saknade personer.

För fjällsäkerhetsverksamheten finns f.n. ingen klar ansvarsfördelning. Ett flertal myndigheter och organisationer arbetar samtidigt med fjällsäkerhetsfrågor. I anslutning till fjällräddningstjänsten bedriver polisen ett omfattande arbete som inriktas på fjällsäkerheten. Som exempel kan nämnas uppsättning och underhåll av hjälpradiotelefoner, medverkan med information om lavinfara och fjällvett samt kartläggning av snö- och lavinförhållanden. Även statens naturvårdsverk arbetar med fjällsäkerhetsfrågor liksom Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. I vissa fall har länsstyrelserna vidtagit särskilda åtgärder för fjällsäkerheten. Sålunda har t.ex. i Norrbottens län inrättats s.k. fjällpatruller som aktivt bidragit till en ökad fjällsäkerhet. Detta arbete sker i nära samarbete med bl.a. polismyndigheterna.

Riksdagen har behandlat frågan om fjällsäkerheten i vårt land (mot. 1976/77:100, KrU 1977/78:2, rskr 1977/78:14) och hos regeringen hemställt om utredning.

Samhället har, såsom framgår av det föregående, tagit på sig ett betydande ansvar för fjällsäkerheten. Jag anser det emellertid angeläget att insatserna på detta område ytterligare samordnas och effektiviseras. För detta talar också de tragiska olyckor som trots vidtagna säkerhetsåtgärder inträffat under de senaste åren. Den ökande turistströmmen till de svenska fjällen ställer likaså ökade anspråk på fjällsäkerhetstjänsten.

Med hänvisning till vad jag här redovisat föreslår jag att frågor som rör fjällsäkerheten i vårt land närmare utreds. En särskild utredare bör tillkallas för detta ändamål.

Det bör ankomma på den särskilde utredaren att pröva frågan om lämplig huvudman för fjällsäkerheten. Likaså bör förslag läggas fram som anger arbetsuppgifter och ansvarsområde för huvudmannen liksom för övriga centrala, regionala och lokala organ som har del i ansvaret för fjällsäkerheten. Behovet av samordning mellan fjällräddnings- och fjällsäkerhetstjänsten bör därvid uppmärksammas. Den särskilde utredaren bör också lämna förslag till andra åtgärder i syfte att förbättra fjällsäkerheten.

Utredningsarbetet bör bedrivas så att det kan vara slutfört senast den 1 augusti 1978."

2.1.2 Tilläggsdirektiv

Till grunddirektiven (p 2.1.1) har senare fogats följande av chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo meddelade tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer (utdrag ur protokollet vid regeringssammanträde den 20 april 1978, dir. 1978:40):

"En grundläggande förutsättning för en målmedveten reformpolitik och för en tryggad sysselsättning i framtiden är att den ekonomiska politiken under de närmaste åren ges en sådan inriktning att balans i samhällsekonomin skapas och att den internationella konkurrenskraften återupprättas. Den tillväxtpotential som finns i den svenska ekonomin måste under de närmaste åren väsentligen reserveras för att återta förlorade marknadsandelar, öka exporten och näringslivets investeringar samt genomföra den nödvändiga strukturomvandlingen i näringslivet. För den offentliga sektorns del innebär detta att något nämnvärt utrymme för nya kostnadskrävande åtaganden inte föreligger under de närmaste åren.

Statens budgetpolitik har förts med dessa utgångspunkter. Strävan har varit att begränsa automatiska kostnadsökningar, genomföra direkta besparingsåtgärder, finansiera angelägna nysatsningar genom omfördelningar av medel, öka intäktsfinansieringen genom avgiftshöjningar, öka kraven på myndigheternas decentraliserings- och rationaliseringsverksamhet samt att senarelägga vissa mindre angelägna program och åtgärder.

Behovet av statsfinansiell restriktivitet kan förutses komma att gälla med oförändrad eller ökande styrka under de närmaste åren. Det är därför nödvändigt att fullfölja den strama utgiftsprövning som präglat budgetarbetet för budgetåret 1978/79. Ökad vikt måste läggas på en omprövning av pågående verksamheter inom den offentliga sektorn. Effektivitetsvinster inom myndigheterna måste tas till vara för att begränsa kostnadsökningarna. Genom beslut den 2 mars 1978 har regeringen utfärdat anvisningar av denna innebörd vad gäller myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1979/80. Vidare har regeringen utfärdat särskilda anvisningar till vissa myndigheter rörande deras anslagsframställningar.

Många av de kommittéer och särskilda utredare som har förordnats av regeringen arbetar inom ramen för utfärdade direktiv med omfattande utredningar rörande olika samhällsfrågor. Kommittéernas förslag är ofta av den arten att ett genomförande påverkar statsbudgeten. Med de utgångspunkter rörande den statsfinansiella situationen som tecknats här är det uppenbart att något nämnvärt utrymme för genomförande av kostnadskrävande kommittéförslag inte kommer att föreligga under de närmaste åren. Kommittéerna bör därför noga överväga hur eventuella kostnadskrävande förslag skall kunna finansieras genom omprövning av pågående verksamhet och omfördelning av befintliga resurser inom det område kommitténs förslag avser. Det är också uppenbart att ett förverkligande av nya förslag underlättas om det kan ske successivt. Kommittéerna bör också göra en prioritering mellan angelägna önskemål inom utredningsområdet. Kommittéerna bör vidare så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och byråkrati för myndigheter och enskilda som förslagen kan medföra. Slutligen ligger det i sakens natur att i rådande läge sådana förslag kommer att visa sig enklast att genomföra som inte medför några tillkommande kostnader. Kommittéerna bör därför inrikta sig på att finna sådana lösningar."

2.2 UTREDNINGENS UPPGIFT M M

2.2.1 Uppgiften

Utredningens uppgift har varit att - på grundval av de givna direktiven (p. 2.1) - utreda frågor, som rör fjällsäkerheten i vårt land, dvs. den säkerhet mot olyckor till liv och lem, som samhället och envar enskild gemensamt och främst genom förebyggande åtgärder säkerställer för den enskildes verksamhet och vistelse i fjällvärlden.

Fjällsäkerheten omspänner eller berör ett flertal verksamhetsområden. Detta framgår bl.a. av utredningens direktiv. En allmänt godtagen definition eller avgränsning av begreppet fjällsäkerhet saknas och det syns tveksamt om en detaljerad sådan är erforderlig. Då även fjällräddningen avser att i görligaste mån begränsa olycksriskerna och olyckorna i fjällvärlden, skulle exempelvis också fjällräddningen kunna innefattas i fjällsäkerheten. I här förevarande sammanhang sker - i överensstämmelse med direktiven - icke så. Men det är ofrånkomligt att vissa anläggningar och åtgärder i ett läge tjänar fjällsäkerheten, i ett annat fjällräddningen. En absolut gränsdragning för fjällsäkerheten är också i åtskilliga andra fall varken möjlig eller lämplig.

2.2.2 Fackmässig avgränsning

Utredningen har avstått från att försöka göra en detaljspecificerad bedömning av var gränserna går eller bör gå för de verksamheter som är eller kan vara av betydelse för fjällsäkerheten. Utredningen har i stället funnit det ändamålsenligare att för sitt arbete använda en fackmässig avgränsning, som omfattar följande generellt angivna verksamhetsområden, vilka alla är av väsentlig och direkt betydelse för fjällsäkerheten:

fjällvärldens utnyttjande
information och utbildning
leder och anläggningar
samband
väder samt
utrustning.

Utredningens överväganden och förslag redovisas dels i kap. 5 hänförda till ovanstående verksamhetsområden, dels i kap. 6 vad avser huvudmannaskap, ansvars- och arbetsfördelning samt samarbetsformer.

2.2.3 Geografisk avgränsning

I avsaknad av en specificerad definition av fjällsäkerheten eller fjällsäkerhetsverksamheten erfordras förutom den fackmässiga avgränsning, som följer av berörda verksamheter (p. 2.2.2), också en geografisk avgränsning för fjällsäkerheten.

Med fjäll förstås enligt allmänt språkbruk de berg, som når över skogsgränsen (lågfjäll) eller över snögränsen (högfjäll). Stundom har dock termen fjäll en vidsträcktare användning, nämligen för att beteckna kala, ofruktbara höjdsträckningar i motsats till mogna och slutna skogsmarker eller bördiga slätter.

Den verksamhet eller vistelse i fjällvärlden, som fjällsäkerheten avser, är icke begränsad till enbart de egentliga fjällen eller det egentliga fjällområdet. Den friluftsverksamhet som det gäller och dess ledsystem, anläggningar, sambandssystem osv. med aktualitet för fjällsäkerheten sträcker sig ofta utanför detta område till angränsande skogs- eller andra områden. Stundom används beteckningen fjällområde för ett så sammansatt område, som huvudsakligen består av en eller flera delar med fjäll i

egentlig betydelse men också vissa avsnitt av annan natur.

I sammanhanget förekommer ett flertal områdesbenämningar. Några - t.ex. fjällvärden - synes kunna nyttjas adekvat utan närmare definition. De flesta, som getts närmare bestämning, tillgodoser speciella syften såsom exempelvis svenska turistföreningens fjällplankommittés indelning 1951 i vildmarksområden, fjällmansområden och allemansområden och statsmakternas avgränsning 1975 som primära rekreationsområden av fem fjällområden - Dalafjällen, Härjedalsfjällen, Åreområdet, Tärna - Graddis fjällvärld och Abisko-Kebnekaisefjällen. I samband med utredningarna för och fastställelsen 1977/78 av de obrutna fjällområdena gavs åt begreppet fjällregionen en geografisk avgränsning inom de fyra aktuella länen - Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens - som förhållandevis nära sammanfaller med den utredningen funnit aktuell för fjällräddning och fjällsäkerhet.

Fjällräddningen, för vilken ansvaret ligger hos polisen, organiseras för och ur de polisdistrikt, inom vilka de egentliga fjällområdena ligger. Distrikten innefattar i regel även icke oväsentliga områden av annat slag. Det synes emellertid ändamålsenligt, att fjällsäkerheten geografiskt avgränsas till samma områden som fjällräddningen. Utredningen har därför vid sin behandling av fjällsäkerheten utgått från en överensstämmande geografisk avgränsning för fjällsäkerheten och fjällräddningen. Denna sammanfaller praktiskt taget med den, som gäller för begreppet fjällregionen.

2.3 UTREDNINGSARBETET

2.3.1 Grund

En naturlig utgångspunkt för utredningens arbete - särskilt mot bakgrund av den korta tid, omkring tre månader, som stått till förfogande - har varit de erfarenheter, synpunkter och förslag som de olika intressenterna inom fjällsäkerheten har. Det har varit av stort värde för utredningen att ta del av dessa och diskutera dem med ett stort antal myndigheter och institutioner, organisationer, sammanslutningar och enskilda. Utredningen vill vitsorda det stora intresse och den beredvillighet att medverka till en förbättrad fjällsäkerhet, som härvid genomgående visats.

2.3.2 Orienteringar och överläggningar

Utredningen har för nulägesorientering och överläggningar besökt statens naturvårdsverk, rikspolisstyrelsen, Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt televerkets centralförvaltning. Vid sammanträden har utredningen fått information och kunnat överlägga med representanter för Svenska samernas riksförbund, Sveriges turistråd, domänverket, Sveriges Restaurant- och Hotellförbund, AB Teleplan, SOS Alarmerings AB och Sverige Rekreation AB.

Vid besök inom Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län har utredningen informerats av och fått överlägga med representanter för länsstyrelsen ävensom genom dennas förmedling med representanter för kommuner, lantbruksnämndens rennäringsenheter, polisdistrikt, turistsammanslutningar och -anläggningar samt regionala och lokala förvaltningsorgan för domänverket, televerket och försvaret m.fl. Ett särskilt besök har representanter för utredningen gjort hos Kiruna kommun för information och

diskussion om där pågående överväganden angående viss utbildning av betydelse för fjällsäkerheten. Utredningen har också besökt flygflottiljerna F 4 och F 21 i Östersund (Frösön) resp. Luleå (Kallax) och vid väderavdelningarna där informerats om deras verksamhet och meteorologiska medverkan i fjällsäkerheten.

I samband med besöken och i annat sammanhang har utredningen haft kontakter med representanter för Svenska fjällklubben och Svenska skidlärarföreningen samt haft tillfälle att i Östersund ta del av framlidne fjällflygaren Gunnar "Spökis" Anderssons efterlämnade omfattande erfarenhetshandlingar om olika fjällsäkerhetsfrågor. Representanter för utredningen har vidare per brev, telefon eller vid sammanträffande haft ett flertal kontakter med intressenter för olika materielutvecklingar inom sambands- och transportområdena samt med företrädare för försvarets forskningsanstalt (institution 57), frivilliga flygkåren, frivilliga radioorganisationen, Argaladeirörelsen m.fl.

Utredningen har informerat sig om sjösäkerhetsrådets uppgifter, verksamhet och erfarenheter. Ömsesidiga orienteringar har lämnats mellan utredningen och utredningen (Jo 1976:09) om fjällägenheter. Utredningen har tagit del av visst, för utredningen aktuellt materiel från rekreationsberedningen, SMHI-utredningen, statskontrollkommittén m.fl. och har samverkat med den särskilde utredaren för översyn av allmänna ordningsstadgan.

2.3.3 Överlämnade skrivelser

Till utredningen har statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet den 20 mars 1978 för beaktande vid utredningens genomförande av sin uppgift överlämnat följande skrivelser:

från AB Teleplan avseende räddningsradio i fjällområde,

från arbetsgruppen för översyn av den polisiära fjällräddningens organisation m.m, Gällivare, angående enkätmaterial,

från Friluftsfrämjandet avseende information till allmänheten före fjällvistelse,

från E. Kjellberg, Lidingö, angående vissa säkerhetsfrågor kring det rörliga friluftslivet samt

från Gunnar Adriansson, Fjärdhundra, angående modell för fjällstuga.

Lantbruksstyrelsen har den 14 april 1978 med samma syfte under hänvisning till att frågor om radiosystem för rennäringen har ett starkt samband med de frågor som skall behandlas av utredningen överlämnat ett förslag till radiosystem för rennäringen jämte samtliga handlingar i ärendet. Från Svenska turistföreningen, överbefälhavaren m.fl. har överlämnats och utredningen har själv mottagit ett antal skrivelser från enskilda med synpunkter på fjällsäkerhetsfrågor.

2.3.4 Studier

Utredningen har genomgått och studerat förefintliga översikter över olyckor och räddningsuppdrag i fjällen fr.o.m. 1916 varvid särskilt är att nämna

dels den sammanställning "Olyckor med dödlig utgång i fjällen", som för i huvudsak åren 1916 - 1958 för Svenska turistföreningens räkning gjorts av Nils Fröling,

dels den sammanställning "Räddningsuppdrag inom Östersunds polisdistrikt 1970 - april 1978", som inom detta polisdistrikt gjorts av polisintendenten Mikael Hansson och notarien Fredrik Sandberg.

Likaså har utredningen på grundval av förefintligt utred-

ningsmateriel och delvis besök i aktuell terräng detaljstuderat några av de senaste årens olyckshändelser i fjällen, främst den som inträffade i Anarisfjällen den 23 - 25 februari 1978 och olyckan den 1 mars 1977 vid Svalåkläppen och Kariknallarna i Jämtlands län.

De två ovan angivna sammanställningarna bifogas detta betänkande som bilagorna.

2.3.5 Arbetsformer i övrigt

Det underlag för utredningsarbetet, som utredningen införskaffat eller mottagit, och dess eget erfarenhetsunderlag har bearbetats inom utredningen dels genom dess experter, dels in pleno. I stor utsträckning har arbetet skett i arbetsgrupper sammansatta med hänsyn till den avgränsning som utredningen gjort till olika huvudområden inom fjällsäkerheten (p. 2.2.2). Under sitt arbete har utredningen genom sina experter fortlöpande hållit kontakt med de myndigheter och organisationer, vars verksamhetsområden experterna närmast har representerat.

2.3.6 Redovisning

Utredningen har inom ramen för den korta tid, som stått till dess förfogande, främst koncentrerat sig på frågan om huvudmannaskap för fjällsäkerheten och om arbets- och ansvarsfördelningen mellan de olika huvudintressenterna med uppgifter inom denna säkerhet (kap. 6).

Beträffande de olika fjällsäkerhetsfrågorna har en mera fullständig behandling av i första hand tidskäl icke varit möjlig. Utredningen har därför inom de olika verksamhetsområde, som enligt utredningens avgränsning (p. 2.2.2) faller inom fjällsäkerheten, i huvudsak nödgats begränsa sig till synpunkter och förslag i de avseenden som utredningen

bedömt vara av särskild vikt och angelägenhet. I övrigt upptages endast vissa frågor, som särskilt aktualiserats, och de behandlas endast så långt, som tiden medgivit. Behandlingen inom de olika verksamhetsområdena är därför icke parallell - ett förhållande, som dock bedömts att under förevarande omständigheter vara bättre än en begränsning till gemensam nivå.

Det ligger i sakens natur, att de synpunkter och förslag, som utredningen framför inom de olika verksamhetsområden, i flertalet fall innebär krav på ett fullföljande - ett genomförande eller en fortsatt beredning och handläggning - genom försorg av huvudmannen eller den ene eller andra av de med denne samverkande huvudintressenterna inom fjällsäkerheten i överensstämmelse med den arbets- och ansvarsfördelning, som utredningen föreslår (kap. 6).

3 HISTORIK

INNEHÅLL

3.1 ALLMÄNT

3.2 FJÄLLRÄDDNING
- 3.2.1 Utredning
- 3.2.2 Riksdagsbehandling och beslut
- 3.2.3 Fortsatt utveckling
- 3.2.4 Norsk-svensk samverkansöverenskommelse

3.3 FYSISK RIKSPLANERING
- 3.3.1 Grunder
- 3.3.2 Utredning
- 3.3.3 Riksdagsbehandling och beslut
- 3.3.4 Fortsatt utveckling
- 3.3.5 Kompletterande anmärkningar

3.4 PRIMÄRA REKREATIONSOMRÅDEN
- 3.4.1 Grunder
- 3.4.2 Riksdagsbehandling och beslut
- 3.4.3 Fortsatt utredning

3.5 ÅREPROJEKTET
- 3.5.1 Grunder
- 3.5.2 Riksdagsbehandling och beslut

3.6 FJÄLLEDER
- 3.6.1 Grunder
- 3.6.2 Utredning
- 3.6.3 Riksdagsbehandling och beslut
- 3.6.4 Fortsatt utredning
- 3.6.5 Riksdagsbehandling och beslut
- 3.6.6 Kompletterande anmärkning

3.7 VISSA YTTERLIGARE FRÅGOR
- 3.7.1 1973: Radiokommunikationer
- 3.7.2 1974: Radiokommunikationer
- 3.7.3 1975: Materiel till fjällräddningen
- 3.7.4 1976: Fjällräddning-fjällsäkerhet
- 3.7.5 1977/78: Utredning av fjällsäkerheten

3.8 ÖVRIGT
- 3.8.1 Enkät angående polisverksamheten
- 3.8.2 Översyn av allmän ordningsstadga

3.1 ALLMÄNT

Den svenska fjällregionens befolkning av samer och andra har aldrig varit talrik. De resande genom bygderna har länge varit få - undantagandes längs viktiga leder i bestämda syften t.ex. längs Nidaros- (Trondheims-) leden.

Turismen i de svenska fjällen är en förhållandevis sen företeelse. Intill senare delen av 1800-talet var turisterna få och ofta exklusiva. Tillkomsten av den jämtländska tvärbanan 1882 och riksgränsbanan 1902 samt bildandet av Svenska turistföreningen 1885 betydde emellertid mycket för en ökad turism. Från 1890-talet blev även de från kommunikationssynpunkt mindre lättillgängliga delarna av fjällvärlden i stigande utsträckning turistområden. Pionjärinsatserna gjordes oftast av turistföreningen. Dennas första byggen i fjället var några enkla hyddor på skilda ställen i Lappland 1888 - 1890. Sistnämnda år tillkom även Sylhyddan, den första fjällstationen, där man också från 1896 ombesörjde mathållning för fjällturisterna. Efterhand kom sedan ett allt rikare förgrenat nät av rösade vandrings- och senare även skidleder samt utefter dem vindskydd, fjällstugor, kåtor eller större fjällstationer. Parallellt härmed ökade turismen, ibland snabbare, ibland långsammare och stundom med vissa tillfälliga uppehåll på grund av krig eller andra utomordentliga förhållanden.

Denna utveckling fram till dagsläget skall här ej skildras. Fjällturismens allmänna utveckling fram t.o.m. 1958 är översiktligt redovisad i den "Utredning ang. fjällräddningstjänsten", som den 6 november 1958 lämnades inrikesministern av särskild utredningsman. En fortlöpande översikt i väsentliga avseenden kan också erhållas genom Svenska turistföreningens årsberättelser, sedan intagna i föreningens årsskrifter. Även vissa artiklar i årsskriften belyser utvecklingen eller speciella delar av denna. Kortare översikter över utvecklingen inom speciella områden

finns också i vissa av statens naturvårdsverks publikationer, exempelvis den om "Övernattningsstugor inom fjällområden" (PM 1975:560). Nuläget framgår i väsentliga huvuddrag av detta betänkandes kap. 4 och kap. 5.1. I detta kapitel skall endast säkerhetsfrågornas aktualisering hos statsmakterna under senare tid och vissa utvecklingssteg under samma tid av särskild för fjällsäkerheten redovisas. Då de grundläggande principerna för fjällterrängens allmänna utnyttjande är av stor vikt för kraven på fjällsäkerheten, är det naturligt att även redovisa statsmakternas beslut härvidlag under senare tid.

I den angivna utvecklingen - och i ökande utsträckning med den ökande turismen - har hela tiden säkerhetskraven funnits med. Man torde kunna säga att de varit bland de primärt motiverande faktorerna bakom hela utbyggnaden av ledsystemen och anläggandet av fjällstugor och fjällstationer. Hur direkt säkerhetserfarenheterna inverkat kan belysas med tre exempel från Jämtland. Endalsstugan (6,5 km SSV Blåhammaren) byggdes 1929 som gåva från norrmän till tack för svenska insatser, då några norska studenter gått vilse där i trakten i snöstorm 1927. Anarisstugan (25 km OSO Vålådalen) tillkom 1930 i erinran om de tre män, som omkom under snöstorm i Anarisfjällen 1929. Fältjägarstugan (14 km SSV Helags) uppfördes sedan tre soldater gått förlorade i den trakten under en övning i mars 1944, då fjällstormen härjade söder om Helags.

3.2 FJÄLLRÄDDNING

3.2.1 Utredning

Då enbart förebyggande säkerhetsåtgärder inte var - och inte kunde vara - tillfyllest, kom efter hand räddningsåtgärder av skiftande slag till stånd på olika håll i fjällvärlden, i regel genom initiativ av enskilda. Svenska turistföreningen, Svenska röda korset, polisen och kommunerna. Snart nog kom denna räddningstjänst, som i stor utsträckning utnyttjade frivilliga krafter, att väsentligen betraktas som en polisiär angelägenhet. Den kom att lyda under länsstyrelsen som högsta polismyndighet i länet och lokalt ledas av polischefen på orten.

Sedan riksdagens år 1956 församlade revisorer granskat denna verksamhet, som företedde clösta anslagsfrågor och betydande olikheter mellan länen i organisation och utrustning, begärde riksdagen den 14 maj 1957 (skr 1957:249, jfr SU 1957:93 p 32) hos Kungl. Maj:t en utredning beträffande räddningstjänsten i fjällen. Uppgiften gavs av Kungl.Maj:t den 27 juni 1957 åt den sittande utredningen om ambulans - och flygräddningstjänsten i riket. Denna avgav den 6 november 1958 till inrikesministern betänkandet (stencil) "Utredning angående fjällräddningstjänsten".

Under remissbehandlingen av betänkandet framställdes vid riksdagarna 1959 och 1960 frågor till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet gällande dels när förslag angående fjällräddningstjänsten var att emotse, dels om förslagen skulle komma att avse en önskvärd utbyggnad och effektivisering av organisationen. I samband med inrikesministerns svar den 6 mars 1959 (AK prot. nr 7 s. 3-4) resp den 8 mars 1960 (FK prot. nr 7 s.8-9) framhöll frågeställarna starkt nödvändigheten av en förbättrad utrustning och betydelsen av en effektiv information. Dessa krav gällde

- som frågeställarnas exemplifiering visar - till betydande del även fjällsäkerheten.

3.2.2 Riksdagsbehandling och beslut

Kungl. Majt:s förslag med anledning av utredningen angående fjällräddningstjänsten förelades riksdagen dels i statsverkspropositionen 1959 (bil. 12, X ht p. 115 s. 213 - 215) - främst avseende förebyggande åtgärder och således av särskilt intresse från fjällsäkerhetssynpunkt, dels - i återstående delar - i statsverkspropositionen 1960 (bil. 13, XI ht p.162 s. 454 - 462). I statsverkspropositionen 1959 redovisades i samband med behandlingen av anslag för avsättning till fonden för friluftslivets främjande att utredning behandlat,

> "bl.a. frågan om ökade bidrag ur friluftsfonden till anordningar i syfte att förebygga olycksfall i fjällvärlden. Som exempel på dylika förebyggande åtgärder nämndes rösning av vandringsleder, uppförande av vindskydd och raststugor, inrättande av telefon- och radiotelefonförbindelser, forskning rörande snöförhållanden, upplysningsverksamhet etc.
>
> Till rösning av vandringsleder samt uppförande av vindskydd och raststugor lämnas redan nu bidrag ur friluftsfonden. Det gäller i allmänhet anordningar, som Svenska turistföreningen har åtagit sig att utföra och svara för underhållet av under en tioårsperiod. Statens fritidsnämnd beviljar dock icke bidrag till underhållskostnaderna. Dessa uppgår till avsevärda belopp, och de ekonomiska möjligheterna att på längre sikt vidmakthålla de fasta skyddsanordningarna i fjällen är ovissa. Utredningen föreslår därför, att bidrag ur friluftsfonden skall kunna utgå även för underhåll av i varje fall sådana fasta anordningar som ledstjärnerösningar, vindskydd och raststugor.
>
> I fråga om telekommunikationer anför utredningen, att tillgång till goda telefon- och radiotelefonförbindelser i fjällvärlden är av stor betydelse för räddningstjänsten. En fortsatt utbyggnad av telenätet är därför ett önskemål, liksom anskaffning av modern radiomateriel för räddningstjänstens patruller. Även här bör enligt utredningens mening fonden för friluftslivets främjande kunna i vissa fall utnyttjas.

Utredningen pekar sedan på att upplysningsverksamhet genom föredrag, broschyrer, meddelanden och artiklar i pressen, film etc. är ett verksamt medel i kampen mot fjällolyckorna. Åtskilligt har på detta område gjorts och göres fortlöpande av våra friluftsorganisationer, men verksamheten hämmas av medelsbrist. Utredningen föreslår, att väl underbyggda projekt i syfte att sprida upplysning om förhållandena i fjällvärlden bör kunna i mån av behov stödjas genom bidrag ur friluftsfonden.

Utredningen sammanfattar, att kostnaderna för en ordentlig förstärkning av de fasta anordningarna m.m. till förhindrande av olycksfall i fjällvärlden givetvis är betydande - det torde röra sig om mellan 200 000 och 300 000 kr. - och icke kan rymmas inom det nuvarande anslaget för avsättning till fonden för friluftslivets främjande. Utredningen förordar därför, att fonden årligen tillförs ett belopp av förslagsvis 25 000 kr. för att tillgodose olika ändamål, vilka är av betydelse för säkerheten i fjällen".

Kungl. Maj:t - som funnit en förstärkning av friluftsfonden berättigad redan med hänsyn till behovet att förbättra tillgången till semesterbyar och campingplatser - uttalade, att "med hänsyn till de risker, som kan vara förenade med vandringar vintertid i den svenska fjällvärlden, är givetvis alla åtgärder till förhindrande av olycksfall värda att ekonomiskt stödjas även av staten". Kungl. Maj:t hade därför i princip icke något emot att friluftsfonden anlitades för ökade statliga insatser till förebyggande åtgärder i enlighet med den framlagda utredningen. För att tillgodose alla samlade önskemål om ökat stöd skulle anslaget till friluftsfonden behövt uppräknas väsentligt. Budgetläget gjorde dock nödvändigt begränsa ökningen för budgetåret 1959/60 till 150 000 kr., dvs. från 1 1/4 till 1,4 milj.kr.

Sedan Kungl. Maj:ts förslag i här berörda delar tillstyrkts av statsutskottet (SU 1959:10) beslöt riksdagen i enlighet med förslaget (rskr 1959:10).

I statsverkspropositionen 1960 redovisades utredningen angående fjällräddningstjänsten till vissa huvuddelar i sam-

band med behandlingen av polisbevakningsanslaget. Mot bakgrund av en redogörelse för förefintlig organisation och erfarenheterna från denna hade utredningen - i likhet med riksdagsrevisorerna - funnit, att räddningstjänsten fått en med hänsyn till de lokala förhållandena lämplig organisatorisk utformning. Principen med samverkan mellan statliga myndigheter och enskilda frivilliga borde bibehållas. Fjällräddningstjänstens främst polisiära karaktär och länsstyrelsernas samordnande och ledande roll fastslogs. Utredningen föreslog en förbättrad utbildning av fjällräddningspersonalen och framhöll som nödvändigt för en effektiv insats att erforderlig sjukvårds-, lavin- och radiomateriel ställdes till förfogande. Viss materiel förutsattes - i vart fall övergångsvis - kunna lånas från försvarsmakten, civilförsvaret och Svenska röda korset. Huvuddelen av utrustningen måste dock inköpas, förslagsvis under en femårsperiod, och statsmedel avses härför. De sammanlagda kostnaderna per år beräknades till ca 70 000 kr. och föreslogs bestridas - såsom i huvudsak redan skedde - från polisbevakningsanslaget.

Kungl. Maj:t konstaterade efter denna redogörelse, att utredningens förslag i huvudsak lämnats utan erinran av remissmyndigheterna och därför syntes kunna tjäna som en värdefull vägledning för de på området verksamma myndigheterna. Kungl. Maj:t biträdde förslaget, att staten borde bestrida kostnaderna för erforderliga materielinköp samt att de samlade kostnaderna - som beräknades till i runt tal 60 000 kr. för budgetåret 1960/61 - borde bestridas från polisbevakningsanslaget. I övrigt fann sig föredragande departementschefen kunna inskränka sig till särskilda uttalanden på några detaljpunkter.

Sedan Kungl. Maj:ts förslag i här berörda delar tillstyrkts av statsutskottet (SU 1960:11) beslöt riksdagen i enlighet med förslaget (rskr 1960:11).

3.2.3 Fortsatt utveckling

Utvecklingen ledde efternand på denna grund till successiva förbättringar av fjällräddningsorganisationen och ett stärkt polisiärt ansvar för densamma. Sedan riksdagen 1962 beslutat att förstatliga polisväsendet och i anslutning därtill inrätta ett centralt organ för ledning av polisverksamheten, rikspolisstyrelsen, har denna centralt varit huvudman för fjällräddningen med länsstyrelserna i fjällänen som regionala och polisstyrelserna i polisdistrikten som lokala huvudmän. Grundvalen för uppgiften har varit och är polisens allmänna skyldighet (polisinstruktionen, SFS 1972:511 § 2) att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att därvid bl.a. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Häri ingår att efterspana och omhänderta personer, som i fjäll eller ödemarker - eller annorstädes, där ej andra samhällsorgan fullgör dylika uppgifter - gått vilse, drabbats av olyckshändelse eller överraskats av oväder under sådana förhållanden att överhängande fara för deras liv eller hälsa föreligger.

3.2.4 Norsk - svensk samverkansöverenskommelse

Som led i effektiviseringen av fjällräddningen - och därmed i en förbättrad fjällsäkerhet - träffades den 19 mars 1974 en regeringsöverenskommelse mellan Norge och Sverige "för underlättande av räddningstjänster i gränstrakter" (Sö 1974:16). Därigenom möjliggörs att efterspaning och undsättning av personer, som kommit eller befaras ha kommit i nödsituation i gränstrakterna mellan de båda länderna vid behov, får utsträckas till det andra landets land- och luftterritorium utan annan omgång än en enkel anmälan polismyndigheterna emellan. Utrustning inbegripet snöfordon, motorfordon och hundar får härvid medföras oavsett nationella kvalifikationskrav och veterinära införselbestämmelser. Bestämmelserna gäller främst för civila insatser men inrymmer även möjlighet under vissa villkor att utnyttja militära resurser.

3.3 FYSISK RIKSPLANERING M.M.

3.3.1 Grunder

Den svenska fjällregionen sträcker sig över ett nord-sydligt avstånd av nära 1 000 km, dvs. ca 60 % av hela Sveriges längd. Kalfjällsarealen fördelar sig sålunda:

Tabell 1 *Kalfjällsarealen inom fjällänen*

Län	Areal kalfjäll km^2 ca	Andel av total kalfjällsareal (%)
Kopparbergs	1 000	3
Jämtlands	7 000	20
Västerbottens	5 000	15
Norrbottens	22 000	62
Summa	35 000	100

Av väsentlig betydelse för fjällsäkerheten är givetvis de regler och principer, som allmänt gäller för tillträde till och utnyttjande av olika områden inom fjällregionen. Riksdagens beslut den 16 december 1972 om den fysiska riksplaneringen (prop. 1972:111, CU 1972:35, rskr 1972:348; prop. byggde väsentligen på betänkandet Hushållning med mark och vatten, SOU 1971:75) innefattade vissa riktlinjer för hur markanvändningen inom fjällregionen bör planeras. Kungl. Maj:t har på grundval av beslutet föreskrivit, att dessa riktlinjer skall beaktas av statliga organ vid alla beslut, som rör markanvändningen.

Riktlinjerna gäller bl.a. principer för urvalet av områden, som kan anses värdefulla för rekreation, turism och naturvård. En preliminär avgränsning gjordes av s.k. väglösa vildmarksområden, inom vilka tyngre exploatering såsom vägutbyggnad, mineralexploatering eller mera omfattande

bebyggelse bör undvikas. Inom de största av dessa områden avgränsades vidare preliminärt s.k. vildmarkskärnor, där med hänsyn till bl.a. den vetenskapliga naturvårdens intressen även övernattningsanläggningar för turism i anslutning till vandringsleder bör undvikas.

3.3.2 Utredning

Regeringen (civildepartementet) uppdrog den 2 februari 1973 åt statens naturvårdsverk och statens planverk att efter samråd med länsstyrelser och kommuner m.fl. utarbeta och föreslå avgränsning av de väglösa vildmarksområdena. I februari 1975 redovisade de båda verken ett preliminärt förslag till avgränsning av 14 väglösa områden, benämnda obrutna fjällområden. Förslaget remissbehandlades och överarbetades därefter.

Under våren 1975 tog regeringen ställning till de program för att fullfölja riktlinjerna för hushållning med mark och vatten, som på grundval av riksdagens beslut 1972 om den fysiska riksplaneringen hade utarbetats av kommuner och länsstyrelser. I besluten för berörda län föreskrevs, att planläggning, som innefattar utveckling av bebyggelse och anläggningar, borde undvikas inom de av verken preliminärt avgränsade 14 obrutna fjällområdena i avvaktan på statsmakternas ställningstaganden till den närmare avgränsningen av de områden, som bör undantas från tyngre exploatering och skogsbruk. I samband med behandlingen av propositionen 1975/76:1 med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen hade riksdagen inga principiella erinringar beträffande fjällområdenas behandling (CU 1975/76:1, rskr 1975/76:45).

Med gemensam skrivelse den 30 oktober 1975 insände statens naturvårdsverk och statens planverk till regeringen (bostads-

departementet) utredningen "Obrutna fjällområden. Förslag till avgränsning och diskussion av bestämmelser" (SNV publikation 1975:12). Verken föreslog härvid att

> "---fjorton 'obrutna fjällområden' avsätts i fjällregionen. Frågan om hur de s.k. vildmarkskärnorna skall avgränsas får anstå tills att bl.a. ett bättre faktaunderlag kommit fram genom pågående inventeringar. Verken tolkar de av riksdagen fastlagda riktlinjerna för fjällregionen så, att skogsbruk och tyngre exploateringar fortsättningsvis icke bör förekomma inom de obrutna områdena. Dessa bör förbehållas naturskyddet, renskötseln och det friluftsliv, som inte kräver vägar och större anläggningar. En sådan ordning bör enligt verken inte hindra underhåll och drift av befintliga anläggningar eller inskränka rätten till mineralprospektering".

3.3.3 Riksdagsbehandling och beslut

På grundval av verkens utredning, remissyttrandena häröver m.m. förelade regeringen (bostadsdepartementet) den 3 november 1977 riksdagen förslag till riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s.k. obrutna fjällområden (prop. 1977/78:31):

> "I propositionen anges 14 områden i fjällvärlden, s.k. obrutna fjällområden, som f.n. är relativt orörda och som även framgent bör undantas från tyngre exploateringsföretag. Det föreslås i propositionen att som en riktlinje i den fysiska riksplaneringen bör gälla att anläggandet av bl.a. vägar, vattenkraftsstationer och gruvor samt ett intensivt skogsbruk i princip inte bör komma ifråga inom de aktuella områdena. Förslagen utgörs av direkt uppföljning av de riktlinjer för hushållning med mark och vatten, som riksdagen beslöt om år 1972.
>
> Det konstateras i propositionen, att befintliga rättsliga instrument torde vara tillräckliga för att trygga att markanvändningen inom de obrutna fjällområdena följer de föreslagna riktlinjerna. Någon ny eller förändrad lagstiftning föreslås sålunda inte. Det förutsätter, att de riktlinjer för markanvändningen, som föreslås i propositionen, följs upp av bl.a. länsstyrelser och kommuner genom

fortsatta åtgärder i form av naturskydd och planläggning. Avgränsningen av de 14 föreslagna obrutna fjällområdena kommenteras översiktligt i propositionen. Länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att efter samråd med berörda parter lämna regeringen förslag beträffande områdenas gränser i detalj. Länsstyrelserna bör vidare svara för att informera berörda myndigheter, organisationer och enskilda om de obrutna fjällområdenas avgränsning och riktlinjerna för markanvändningen inom dessa".

De 14 områdena var Rogen, Sylarna-Helags, Skäckerfjällen, Burvattnet, Hotagen, Frostviken, Ransaren, Artfjället, Tärna-Graddis, Sarek-Pite, Kebnekaise, Råsto-Tsåktso, Pesinki och Muddus. Områdenas belägenhet och ungefärliga utsträckning framgår av detta betänkandes bilaga C - F.

Riksdagen biföll propositionen den 15 december 1977 (CU 1977/78:8, rskr 1977/78:99) under framhållande av vissa synpunkter på några speciella frågor, bl.a. några områdens slutliga benämning samt vissa väg- och prospekteringsfrågor. Riksdagen ifrågasatte om Muddusområdet borde ingå bland de obrutna fjällområdena eller anses tillfyllest skyddat genom att det i sin helhet är nationalpark. Avgörandet överlämnades till regeringen "utan riksdagens ytterligare hörande".

3.3.4 Fortsatt utveckling

I cirkulär till samtliga statsmyndigheter den 3 maj 1978 (SFS 1978:227) har regeringen erinrat om riktlinjerna för utnyttjande av obrutna fjällområden i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Genom cirkulär 1973 (SFS 1973:15) anbefalldes, att de allmänna riktlinjerna för hushållningen med landets mark- och vattentillgångar, som riksdagen fastställt 1972 (prop. 1972:111, CU 1972:35, rskr 1972:348), skulle vara vägledande för samtliga statsmyndigheter vid beslut av betydelse för användningen av mark och vatten. Genom riksdagens beslut 1977 angående obrutna fjällområden (prop. 1977/78:31,

CU 1977/78:8, rskr 1977/78:99) har särskilda riktlinjer fastställts för utnyttjande av dessa skyddsvärda fjällområden. Med anledning härav framhåller regeringen i cirkuläret den 3 maj 1978:

"Dessa särskilda riktlinjer för obrutna fjällområden utgör en precisering av 1972 års riktlinjer för hushållning med mark och vatten. De anger vilket skydd mot anläggande av nya vägar, vattenkraftanläggningar, gruvor, viss bebyggelse m.m.,som de berörda områdena bör åtnjuta med hänsyn till önskemålet att slå vakt om väsentliga bevarandeintressen och att bibehålla en handlingsfrihet. Vidare förutsätts att de särskilda riktlinjerna följs upp av bl.a. länsstyrelser och kommuner genom naturvårdsåtgärder och planläggning.

Områdenas gränser anges endast översiktligt i statsmakternas beslut. Regeringen har uppdragit åt länsstyrelserna i berörda län att inom viss tid och efter samråd med kommunerna och intresserade parter lämna regeringen förslag till avgränsning av områdena. I fråga om två av områdena, som berörs av aktualiserade vägar, skall också klarläggas vissa frågor beträffande markanvändningen.

Regeringen erinrar härmed statsmyndigheterna om de riktlinjer för användningen av mark och vatten inom de obrutna fjällområdena, som statsmakterna har beslutat".

3.3.5 Kompletterande anmärkningar

Den 6 februari 1970 uppdrog regeringen (jordbruksdepartementet) åt statens naturvårdsverk att utreda de svenska fjällområdenas planmässiga användning inom ramen för modern naturvård. För detta uppdrag har verket utformat ett särskilt utredningsprogram (SNV PM - 565). Naturvårdsverkets och planverkets gemensamma rapport den 30 oktober 1975 "Obrutna fjällområden" utgör samtidigt redovisning för utredningsetapp I i nämnda program inom naturvårdsverket.

Statens naturvårdsverk för ett sammanfattande register över skyddad mark i landet. Detta s.k. riksregister har publicerats i en förteckning över Sveriges nationalparker, naturreservat,

naturminnen, djurskyddsområden samt fredade växt- och djurarter den 1 januari 1972 under rubriken "Skyddad natur" (SNV publikation 1972:16).

3.4 PRIMÄRA REKREATIONSOMRÅDEN

3.4.1 Grunder

I anslutning till riksdagsbeslutet 1972 om regional utveckling och hushållning med mark och vatten (p. 3.3.1) godtog riksdagen (In U 1972:28, rskr 1972:347), att turistnäringen inom berörda delar av landet skulle jämställas med andra näringar i fråga om lokaliseringsstöd så till vida att utöver lån också vissa bidrag borde kunna utgå.

Sedan kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden m.m. i december 1973 framlagt sitt slutbetänkande "Turism och rekreation i Sverige" (SOU 1973:52), fastställdes den statliga turistpolitiken i stora drag, då riksdagen år 1975 behandlade propositionerna 1975:46 (jordbruksdepartementet) och 1975:47 (handelsdepartementet), i vilka vissa riktlinjer för statliga åtgärder angavs. Dessa riktlinjer påverkar också kommunernas och landstingens beslut i turist- och rekreationsfrågor.

3.4.2 Riksdagsbehandling och beslut

Regeringen uttalade i proposition 1975:46 (s. 25-26):

> "Rekreationspolitiken måste ges en sådan inriktning att den möjliggör för alla att få den avkoppling och motion, som var och en har rätt att kräva. Därför är det viktigt, att inte sociala och ekonomiska hinder bestämmer vilka, som kan få del av utbudet av rekreations- och turistaktiviteter. Utbudet måste överensstämma med de önskemål stora grupper medborgare har. I allt för hög grad avspeglar emellertid dagens utbud en gången tids efterfrågan. Många av de aktiviteter, som bjuds, är det svårt eller omöjligt för t.ex. barnfamiljer, pensionärer och handikappade att utnyttja. Andelen kostnadskrävande rekreations- och turistaktiviteter är alltför dominerande, vilket missgynnar de grupper jag redan nämnt liksom låglönegrupperna. Dessa förhållanden måste uppmärksammas och samhällsinsatserna inriktas på att göra utbudet tillgängligt för alla".

För att möjliggöra en effektiv behandling av frågor om turism och rekreation förordades i propositionerna en bättre samordning av olika samhälleliga insatser. På det organisatoriska området föreslogs därför, dels att en särskild beredning - beredningen för samordning av statens insatser för turism och rekreation - borde inrättas (prop. 1975:46), dels att ett centralt organ, Sveriges turistråd, med uppgift att planera, samordna och genomföra åtgärder för att främja marknadsföring av turism i Sverige, borde tillkomma (prop. 1975:47).

I propositionerna föreslogs vidare, att den framtida utbyggnaden för turism och rekreation borde ske genom samordnade åtgärder och i områden särskilt lämpade härför, s.k. primära rekreationsområden. Regeringen föreslog 24 dylika områden, varav 5 inom fjällregionen: Dalafjällen, Härjedalsfjällen, Åreområdet, Tärna-Graddis fjällvärld och Abisko-Kebnekaisefjällen. Vid riksdagsbehandlingen tillkom ytterligare ett område, dock icke inom fjällregionen.

Vad gäller innebörden av att riksdagen klassificerar ett område som primärt rekreationsområde anförde civilutskottet (CU 1975/75:2 s. 7):

> "Utskottet vill i denna fråga betona de markhushållningsaspekter, som leder den fysiska riksplaneringen och därmed behovet av att i första hand för dessa planeringssyften ange vissa för turism och rekreation särskilt lämpade större och sammanhängande områden. Innebörden därav blir då närmast att för dessa områden gäller som särskild riktlinje i den fysiska riksplaneringen, att planeringen skall utgå även från syftet att områdena skall kunna på ett ändamålsenligt sätt användas för rekreation och turism. Markanvändningsplaneringen inom området skall sålunda utgå från detta och innebära en vägning därav mot riksplaneringens övriga riktlinjer. Rekreationssyftet innebär bl.a. att betydande områden kan behöva avsättas för det rörliga friluftslivet men även för vetenskaplig naturvård och kulturminnesvård".

Riksdagen godtog regeringens förslag till allmänna riktlinjer för turist- och rekreationspolitiken (CU 1975/76:2, rskr 1975/76:46) samt till organisatoriska åtgärder, främst in-

rättande av en samordningsberedning med kanslifunktionen ansluten till naturvårdsverket (angiven CU och rskr) och av Statens turistråd (NU 1975:34, SK U 1975:21 - jfr SK U 1975/76:14 -, rskr 1975:244).

3.4.3 Fortsatt utredning

I den proposition (1977/78:31), som låg till grund för riksdagens beslut den 15 december 1977 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s.k. obrutna fjällområden, anförde föredragande departementschefen (s. 82):

> "Av vad jag tidigare har sagt framgår att ett stort antal turistanläggningar och ledutbyggnader planeras i de obrutna fjällområdena. Jag är angelägen om att en samlad bedömning görs av utbyggnadsprojekten. De riktlinjer, som riksdagen lade fast år 1972, innebär bl.a., att vissa centrala delar av de väglösa fjällområdena, de s.k. vildmarkskärnorna, undantas också från utbyggnad av ytterligare övernattningsstugor för turism. Den särskilda beredningen för samordning av statens insatser för rekreation genomför f.n. en inventering av utbyggnadsplanerna i samtliga primära rekreationsområden och kommer att i samband härmed lämna förslag beträffande den framtida utbyggnaden. I beredningens arbete deltar bl.a. naturvårdsverket och planverket. Beredningen väntas lägga fram en rapport till regeringen under hösten. Också i naturvårdsverkets fortsatta arbete beträffande fjällområdena torde frågan om avvägningen mellan naturvård och turism komma att aktualiseras. I avvaktan på ett mera fullständigt underlag bör de principer, som lades fast år 1972 om vildmarkskärnor, tillämpas. Det bör ankomma på regeringen att efter förslag från naturvårdsverket ge berörda myndigheter närmare riktlinjer beträffande turistutbyggnad inom de obrutna fjällområdena".

Beredningen för samordning av statens insatser för turism och rekreation - som antagit benämningen rekreationsberedningen - kunde efter riksdagens beslut 1975 inleda sitt arbete under 1976. Beredningen har i april 1978 till regeringen avlämnat en rapport "Statliga insatser för turism och rekreation" (Jo 1978:2). Beredningen redovisar där erfarenheter av hittills utfört arbete och ger synpunkter på den fortsatta verksamheten. Till rapporten är fogat ett supplement "Planerings-

läget i de primära rekreationsområdena", för vars innehåll statens naturvårdsverk, statens planverk och Sveriges turistråd gemensamt svarar. Supplementet redovisar vissa grundfakta beträffande de primära rekreationsområdena liksom planeringsläget i dessa områden.

I rapporten anmäler beredningen att med utgångspunkt från riksdagens beslut om primära rekreationsområden har kommunerna inom ramen för den fysiska riksplaneringen behandlat samtliga primära rekreationsområden i upprättade kommunöversikter. Beredningen framhåller beträffande inkvarteringskapaciteten inom de primära rekreationsområdena - där de fem fjällområdena tillsammans har ungefär 12 % av den totala kapaciteten (bäddkapacitet under tak + camping + privat uthyrning) - att de senare årens begränsade tillskott av boendeanläggningar under tak i huvudsak tillkommit i fjälltrakterna med stöd av arbetsmarknads- och regionalpolitiska insatser. Beredningen föreslår, under förutsättning att överenskommelse kan träffas med berörda kommuner, att särskilda statliga insatser under närmaste åren görs i fem primära rekreationsområden, varav endast ett fjällområde - Åreområdet.

För flertalet primära rekreationsområden har statsmakterna i samband med den fysiska riksplaneringen beslutat om särskilda riktlinjer för markanvändningsplaneringen. Beredningen har bedömt hur det fortsatta planeringsarbetet i stort bör kunna inriktas i vart och ett av de primära rekreationsområdena och framhållit, att genom en utvecklad kontakt mellan beredningen och planeringsorganen i områdena bör den allmänna bedömningen fördjupas och om så erfordras korrigeras. För de fem fjällområdena är bedömningen följande (s. 90-91):

Dalafjällen

Det är angeläget att en översiktlig fysisk planering

liksom ett handlingsprogram för den fortsatta utvecklingen snarast kommer till stånd i samarbete mellan de berörda kommunerna. En av de viktiga frågor, som därvid bör uppmärksammas, är fritidsbebyggelsens utveckling. Äldre översiktsplaner bör omprövas i syfte att reservera tillräckliga arealer för turism och rörligt friluftsliv. Statliga och kommunala insatser bör i stor utsträckning inriktas på att förbättra och komplettera den turistiska miljön i uppbyggda områden och på en utveckling i övrigt, som är anpassad till den lokala arbetsmarknadens förutsättningar.

Härjedalsfjällen

Härjedalen är ett av våra viktigaste rekreationsområden. Den starka ökningen under senare år av enskild fritidsbebyggelse har uppmärksammats. Den ökade försiktigheten och den omprövning av tidigare exploateringsplaner, som nu pågår, bör därför stödjas. Det är nödvändigt att utvecklingen av turism sker i en takt, som är anpassad till den lokala arbetsmarknadens förutsättningar. Det är väsentligt att kollektiva boendeformer ges företräde framför enskild fritidsbebyggelse i Härjedalens turistorter och i omgivande dalgångar samt att områden för enskild fritidsbebyggelse väljs med stor omsorg och med sikte på att slå vakt om landskapets karaktär. Kommunikationsfrågorna bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Åreområdet

Det är angeläget att den översiktliga utvecklingsplaneringen fullföljs. Kollektiva boendeformer bör ges företräde framför enskild fritidsbebyggelse i Åre-regionens turistorter. Områden för enskild fritidsbebyggelse (i omgivande dalgångar) bör väljas med stor omsorg och med sikte på att slå vakt om landskapets karaktär. Beredningen har regerings uppdrag att i samråd med Sveriges turistråd följa utvecklingen i området och bedöma åtgärdsbehovet.

Tärna-Graddis fjällområde

Kommunerna i regionen har var för sig utarbetat översiktliga planer, som är inriktade på att säkerställa markresurser bl.a. för turism och rekreation. Turistkommitténs utvecklingsprogram för Tärna-Graddis fjällområde behöver aktualiseras i samarbete mellan berörda kommuner och närmare marknadsbedömningar göras. Det är angeläget att anpassa skalan i den planerade utbyggnaden till de befintliga små tätorternas förutsättningar. Det är väsentligt att kollektiva boendeformer ges företräde framför enskild fritidsbebyggelse i Tärna-Graddisområdets turistorter samt att områden för enskild fritidsbebyggelse väljs med stor omsorg och med sikte på att slå vakt om landskapets ursprungliga karaktär.

Abisko-Kebnekaiseområdet

Den fysiska planeringen för Torneträsk bör fullföljas med en utvecklingsinriktad åtgärdsplanering i samband med Kiruna-Narviksvägens utbyggnad. Strategiskt belägna markområden bör i samråd med berörda intressenter reserveras för turism och rekreation. Vidare måste vissa åtgärder snabbt vidtas för att klara det ökade tryck på området, som öppnandet av vägen kommer att innebära. Det är väsentligt att i den fortsatta planeringen av utvecklingsområden för turism i Kiruna kommun pröva möjligheterna att även tillgodose behoven av närrekreation från kommunernas tätortsbefolkning. Utöver ovannämnda planeringsinsatser för området utmed den planerade mellanriksvägen bör en översiktlig plan utarbetas för vandringsturismen i fjällområdet mellan Abisko och Kebnekaise.

Materialet i beredningsbetänkandets supplement har utgjort underlag för beredningens överväganden men utgör också en faktasammanställning av vidare intresse i samband med fortsatt planering. Supplementet redovisar data om de primära rekreationsområdena, ger en områdesvis presentation av dem samt redovisar statliga myndigheters synpunkter med anledning av den fysiska riksplaneringens planeringsskede. Här skall endast återges supplementets uppgift, att de fem fjällområdena har ca 15 % av samtliga fritidshus i de 25 primära rekreationsområdena och att Härjedalsfjällen uppvisar den högsta tillväxttakten i fritidsbebyggelsen av samtliga primära rekreationsområden.

3.5 ÅREPROJEKTET

3.5.1 Grunder

Kommittén för planering av turistanläggningar och frilufts-områden avlämnade i september 1971 delbetänkandet "Åre - utvecklingsplan för ett svenskt rekreationsområde" (Ds Jo 1971:5). Detta avsågs utöver det centrala området kring Åre-Duved omfatta de fyra områdena kring Storlien, Kall, Vålådalen och Bydalen. Efter remissbehandling av förslagen tillsattes inom kommittén en särskild arbetsgrupp, som i oktober 1972 lämnade en "Rapport avseende utbyggnad av Åre-regionen för turism och rekreation" (Ds Jo 1972:7). Riksdagen anslöt sig 1973 till målsättningen för Åreprojektet, förordade en etappindelning av utbyggnaden och anvisade på tilläggsstat 2 milj.kr. som bidrag till projekteringskostnader (prop. 1973:85, Kr U 1973:20, rskr 1973:144). Regeringen fattade i november principbeslut om utbyggnad av en första deletapp, huvudsakligen avseende själva Åre. Däri ingick en stugby med 400 bäddar, en kabinbana från Åre centrum till Åreskutans topp, nya vägar och vägförbättringar, leder och rastplatser, ett nytt avloppsreningsverk m.m. Regeringen har därefter beslutat om lokaliseringslån och särskilda bidrag till projektet, riksdagen om en statlig lånegaranti (prop. 1975:1 bil 11 i 142, Kr U 1975:2, rskr 1975:27). T.o.m. 1976 hade staten bidragit till Åreprojektets finansiering med ca 50 milj.kr., varav ca 35 milj.kr. utgör bidrag m.m. och 15,3 milj.kr. utgör lån eller garanti för lån.

Vid årsskiftet 1976/77 visade sig emellertid en väsentlig kostnadsuppräkning nödvändig, då de kalkyler, varpå 1974 års principbeslut fattats, uppenbarligen icke hade varit tillräckligt underbyggda. I detta läge var arbetet med kabinbanan i huvudsak utfört och banan tagen i drift. Vidare hade uppförts liftar utmed Åreskutan samt serviceanläggningar och

parkeringsplatser i Ullådalen. Svenska turistföreningen hade med statliga bidrag rustat upp turiststationen i Sylarna. Vissa anläggningar av betydelse för fjällsäkerheten hade alltså kommit till utförande, andra återstod, bl.a. den för främst service men även säkerhet avsedda serveringsbyggnaden på Åreskutan i anslutning till kabinbanans bergstation - byggnaden tänkt som tillflyktsort vid hastigt väderomslag.

3.5.2 Riksdagsbehandling och beslut

Regeringen förelade den 24 februari 1977 riksdagen förslag (prop. 1976/77:98) till den fortsatta utbyggnaden av Åreprojektet och särskilda ekonomiska stöd- och saneringsåtgärder för att denna skulle kunna ske i enlighet med den målsättning, som beslutats av riksdagen år 1973. Riksdagen föreslogs till lån till Åreprojektet på tilläggsbudget för budgetåret 1976/77 anvisa ett investeringsanslag av 47 milj.kr. samt bemyndiga regeringen att efterge statens fordran för lån i anledning av projektet.

Sedan kulturutskottet - med understrykande av vikten av att planeringen av Åreprojektet sker i nära kontakt med rennäringens företrädare - tillstyrkt regeringens förslag (Kr U 1976/77:46, jfr prop. 1976/77:80, Kr U 1976/77:93, rskr 1976/77:289) beslöt riksdagen den 18 maj 1977 i enlighet med förslaget (rskr 1976/77:303). Regeringen har vidare uppdragit åt beredningen för samordning av statens insatser för turism och rekreation att följa den fortsatta utvecklingen av Åreprojektet och att vidta åtgärder för en noggrann utvärdering av erfarenheterna från projektets genomförande.

3.6 FJÄLLEDER

3.6.1 Grunder

Stigar och leder i fjällvärlden tillkom ursprungligen för att tillgodose behovet av färdleder för befolkningen där. Så småningom utformades ett ledsystem, som sträckte sig mellan orter, där människor bodde och till deras arbetsplatser på annat håll i fjällvärlden. Med tiden kom även icke fjällbor i ökande utsträckning upp till fjällområdena för att där uppleva naturens skönhet samt få utöva ett friluftsliv med olika krav. Främst genom Svenska turistföreningens försorg började man i slutet av 1800-talet att tillskapa ett för mera ovana fjällvandrare erforderligt system av vandrings- och skidleder. Kring mitten av 1900-talet och därefter utökades ledsystemet kraftigt genom försorg av ägarna av turistanläggningar i fjälltrakterna och lokala turistorganisationer, genom kommunernas ökade engagemang i turismen och genom länsstyrelsernas ökande ansvar och intresse på området.

Ledsystemet kom att omfatta såväl sommar- som vinterleder av varierande svårighetsgrad och längd, såväl milslånga genomgående leder som leder av mera lokal karaktär, ofta från en turistort eller enskild turistanläggning till någon utflykts- eller raststuga på någon halvmils avstånd.

Mot bakgrund av denna utveckling framstod klart, att vandrings- eller skidlederna i fjällen och därtill hörande anläggningar numera har en stor betydelse för rekreation - både mera långväga turisters och ortsbefolkningens - men också för lokalbefolkningens näringsutövning. Lederna möjliggör en rimlig säkerhet under förflyttningar. För fjällräddningsarbetet, som ofta måste utföras under besvärliga väderleksförhållanden är lederna av vital betydelse.

Under 1960-talet konstaterades vid upprepade tillfällen att

ledmarkeringarna på olika fjällkartor ibland var ofullständiga eller felaktiga. Leder på kartan saknade i några fall motsvarighet i terrängen. För äldre leder var stundom ovisst vem som byggt dem eller var ansvarig för skötsel och underhåll. Även för leder, som tillkommit relativt nyligen, kunde olika engagerade parter ha skilda uppfattningar om vem som hade ansvaret för ledens vidmakthållande. Att dessa förhållanden var högst otillfredsställande bl.a. med hänsyn till säkerheten i fjällen är uppenbart.

Under samma tid, som dessa konstateranden gjordes, har också en stark ökning av kostnaderna för skötseln av vandringsleder, raststugor osv. noterats. Med ett intensivare utnyttjande av leder och anläggningarna längs dem kom krav på ut byggnader och ökad kapacitet för dessa och ökade slitage- och renhållningsproblem längs vissa delar av ledsystemet. Detta innebar ökade svårigheter för huvudmännen att klara drift och underhåll på ett tillfredsställande sätt. Anspråken på samhälleligt ekonomiskt stöd för nyanläggning och upprustning ökade. Avsaknaden av översiktlig planering och bristande överblick över de totala behoven försvårade härvid en prioritering av olika angelägna åtgärder.

3.6.2 Utredning

I juni 1970 erhöll kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden tilläggsdirektiv av Kungl. Maj:t att utreda huvudmannaskapet för vandringslederna i fjällvärlden, däri inbegripet övernattningsanläggningar, broar, rösning o.d. Vidare skulle kommittén utreda hur uppförandet, underhållet och driften m.m. av lederna skulle finansieras. Ett av länsstyrelsen i Norrbottens län utarbetat förslag rörande nya vandringsleder skulle prövas och överarbetas.

Efter samverkan med lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, berörda länsstyrelser, Svenska turistföreningen m.fl.

redovisade kommittén i december 1973 sitt uppdrag i delbetänkandet "Huvudmannaskapet för vandringsleder i fjällvärlden" (Ds Jo 1973:8).

"Kommittén hade funnit att det bestående lednätets längd kunde uppskattas till ca 7000 km. I fjällvärlden fanns omkring 80 övernattningsanläggningar alltifrån enkla övernattningsstugor till fjällstationer med en sammanlagd kapacitet av 1700 bäddar. Kommittén beräknade nyanskaffningsvärdet av befintliga leder, broar och stugor till ca 43 milj.kr. och de årliga kostnaderna för att underhålla anläggningar och leder till ca 3 milj.kr. Det årliga investeringsbehovet beräknades till ca 4 milj.kr. Av uppgiftslämnarna föreslagna investeringar i upprustning och nyanläggningar av leder, broar och stugor beräknades till ca 20 milj.kr., av vilka drygt hälften föll på Norrbottens län. De uppskattade arbetsinsatserna för dessa arbeten uppgick till ca 63 000 dagsverken, motsvarande något över 300 årsverken.

Kommittén framhöll det vara nödvändigt för fjällvandringsverksamhetens utveckling att samhället formulerar de ramar, inom vilka verksamhetens egen planering kan ske. Dessa ramar uttrycks bl.a. i samhällets fysiska planering och i ekonomiska beslut hos stat och kommun.

Kommitténs överväganden beträffande huvudmannaskapet hade lett till att ansvaret för huvudleder och sekundärleder borde vila på staten genom statens naturvårdsverk medan ansvaret för lokala leder och spår borde vila på kommunerna. Kommittén ansåg vidare, att det borde ankomma på naturvårdsverket och länsstyrelserna att svara för erforderliga åtgärder för verksamhetens planering och drift samt för information om tillgängliga produkter. Kommittén förutsatte vidare att huvudmännen skulle svara för att lämpliga entreprenörer utsågs för åtgärder av löpande natur och att samhällsorganens egna insatser koncentrerades till ledning och samordning av verksamheten.

Beträffande huvudleder och sekundärleder föreslog kommittén att statens naturvårdsverk och de berörda länsstyrelserna bemyndigades att föra förhandlingar med i första hand de nuvarande ägarna för att sluta erforderliga avtal.

Kommittén förutsatte att statens naturvårdsverk tillfördes medel för fjällvandringsverksamheten via ordinarie anslag och att de kommunala åtgärderna beträffande det lokala lednätet baserades på finansiering med kommunala

medel och i viss utsträckning från statens naturvårdsverks anslag för stöd till idrotten. Därutöver torde investeringsåtgärder beträffande vandringsleder och anläggningar liksom dittills i betydande utsträckning finansieras som beredskapsarbeten vid arbetsmarknadsstyrelsen."

3.6.3 Riksdagsbehandling och beslut

På grundval av betänkandet och remissyttrandena däröver föreslog regeringen (jordbruksdepartementet) den 29 december 1975 riksdagen (prop. 1975/76:100 bil. 11 s. 155f.), att huvudmannaskapet för viktigare vandrings- och skidleder i fjällvärlden och därmed sammanhängande anordningar såsom vindskydd, broar m.m. skulle åläggas statens naturvårdsverk fr.o.m. den 1 juli 1977. Länsstyrelserna i fjällänen skulle svara för genomförandet av planerings- och samordningsarbetet samt tillsynen och skötseln av lederna.

Riksdagens kulturutskott (Kr U 1975/76:36 s.4) hade ingen erinran mot de principiella riktlinjer, som regeringen föreslagit avseende vandringsleder m.m., och föreslog att de godkändes av riksdagen.

Riksdagen följde den 5 maj 1976 utskottets förslag (rskr 1975/76:239). Regeringen (jordbruksdepartementet) uppdrog den 6 juni 1976 åt statens naturvårdsverk att fr.o.m. den 1 juli 1977 svara för planeringen och samordningen m.fl. uppgifter för s.k. huvudleder och sekundärleder i fjällvärlden samt uppdrogs åt länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län att svara för genomförandet av det nödvändiga planerings- och samordningsarbetet samt tillsyn av ifrågavarande leders skötsel. Naturvårdsverket skall främst ge vägledande information rörande principerna för planering av ledsystem, 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

rekreationsberedningen.

3.6.4 Fortsatt utredning

Genom samma beslut fick också statens naturvårdsverk i uppdrag att före den 1 juli 1977 närmare precisera vilka leder, som är att betrakta som huvudleder och sekundärleder. Naturvårdsverket skulle härvid samråda med domänverket, berörda länsstyrelser, Svenska kommunförbundet och Svenska turistföreningen.

Den 31 augusti 1977 redovisade naturvårdsverket uppdraget genom Naturvårdsverkets förslag till ledsystem i fjällvärlden under statligt huvudmannaskap (SNV PM nr 881). Enligt verkets tolkning av huvudmannaskapet förutsätts detta gälla själva lederna samt därtill hörande anläggningar såsom broar, spänger, vindskydd, roddbåtar och båthus samt viss räddningsmateriel. Det statliga huvudmannaskapet gäller således inte fjällstationer, övernattningsstugor och anordningar som kräver anställd driftpersonal, exempelvis båttrafikleder.

De leder, som medtagits i naturvårdsverkets förslag till ledsystem är sådana, som är av huvudsakligen turistiskt intresse och av sådan längd att de kräver övernattning längs leden (långfärdsled). Ansvaret för hela det s.k. närledssystemet i fjällvärlden faller på kommunerna. För anläggandet av sådana lokala ledsystem förutsätts dock att statliga bidrag även i fortsättningen skall kunna utgå.

Naturvårdsverket anser att en uppdelning av långfärdslederna i huvudleder resp. sekundärleder f.n. icke är möjlig eller ens angelägen att göra. Detsamma gäller indelningen i sommar- resp. vinterleder. Ej heller anser sig verket nu ha möjlighet föreslå i vilken omfattning de olika lederna bör ut-

rustas med raststugor. Behovet av parkeringsplatser med sanitära utrymmen vid allmän väg i anslutning till lederna är mycket stort. Verket har funnit omfattningen av och kostnaderna för rastplatserna så betydande och de praktiska ansvars-, skötsel- och underhållsfrågorna så svårlösta, att det nu avstått från förslag i dessa avseenden och endast för kännedom i kartmaterialet anmält länsstyrelsernas förslag till naturrastplatser.

Naturvårdsverkets förslag beträffande långfärdslederna bygger på en bedömning av friluftslivets behov av fjällleder, broar, vindskydd osv. Härvid har även säkerhetsfaktorerna beaktats. Vidare har hänsyn tagits till renskötselns intressen och till riktlinjerna i statens planverks och statens naturvårdsverks gemensamma förslag till obrutna fjällområden (p. 3.3.2 - propositionen om dessa områden kom den 3 november 1977, p. 3.3.3) samt till riktlinjerna för de s.k. vildmarkskärnorna (p. 3.3.1, jfr p. 3.4.3). Önskvärdheten av att hålla vissa fjällområden fria från leder har beaktats. Naturvårdsverket framhåller, att förslaget till ledsystem inte får ses som så definitivt till sin utformning och omfattning att det inte skall kunna ändras i framtiden.

3.6.5 Riksdagsbehandling och beslut

I proposition 1977/78:100 (bil.13 Jo Ds 163-166) erinrade regeringen om att statens naturvårdsverk fr.o.m. den 1 juli 1977 är huvudman för vandringslederna i fjällen, medan länsstyrelserna svarar för den löpande verksamheten samt skötsel och underhåll av vandringslederna. Investeringsbehovet hade av verket beräknats till 4 milj.kr. för leder med tillhörande anordningar. Hälften av dessa investeringar hade bedömts kunna bekostas av beredskapsmedel. Verket hade i sina äskanden för budgetåret 1978/79 föreslagit, att 5 milj.kr. avsattes för ändamålet, varav 3 milj.kr. för skötsel och underhåll och 2 milj.kr. för investeringar.

Naturvårdsverkets ledförslag omfattade 464 mil befintliga leder samt nyanläggande av 82 mil leder. Naturvårdsverket hade i samband med investeringen av det befintliga ledsystemet tagit reda på vilka, som anser sig vara huvudmän för de skilda lederna. För de befintliga leder, som ansetts behållas, var den procentuella fördelningen:

Svenska turistföreningen	33 %
Länsstyrelserna	20 %
Lantbruksnämnderna	22 %
Kommunerna	10 %
Övriga (Domänverket, privata etc.)	15 %

Kostnaderna i 1977 års kostnadsläge för naturvårdsverkets förslag till ledsystem, fullt uppbyggt, hade verket beräknat till 22,7 milj.kr., varav kostnaden för nyanläggning av leder, raststugor och broar under en tioårsperiod uppgick till 12,3 milj.kr. Kostnaderna för upprustningen av befintliga leder m.m. hade beräknats till 6,2 milj.kr. Kostnaden för drift och underhåll av befintliga ledsystem hade beräknats uppgå till 2,5 milj.kr. per år. Sammanlagt hade verket för anläggande och skötsel av vandrings- och sköterleder m.m. i fjällvärlden budgetåret 1978/79 begärt 5 milj.kr. (anslag 1977/78:3).

Regeringen förklarade sig i propositionen (1977/78:100) i huvudsak biträda naturvårdsverkets förslag den 31 augusti om bl.a. omfattningen av det statliga ansvaret för vandringsleder i fjällen. Vissa leder i fjällvärlden, f.n. 464 mil, skall infattas av statligt huvudmannaskap. Under en särskild anslagspost för anläggande och skötsel av vandringsleder m.m. i fjällvärlden föreslogs 2 milj.kr. anvisas. Föredragande departementschefen

> "har därvid räknat med att kostnaderna för skötsel av vandringsleder inom nationalparkerna, vilka kostnader hittills bestridits från anslaget Vård av

naturreservat m.m., i fortsättningen skall betalas från förevarande anslag. Jag har vidare räknat med att från detta anslag skall bestridas de kostnader för fjällpatrullerna i Norrbottens län, som uppkommer i samband med underhåll och skötsel av vandringsleder. Jag utgår också från att upprustning och utbyggnad av vandringsleder liksom hittills i stor utsträckning skall kunna utföras såsom beredskapsarbeten.

Jag förutsätter att de medel, som hittills anvisats till Svenska turistföreningen och som använts för viss skötsel av lederna, i fortsättningen kommer att tillgodogöras utvecklingen av friluftslivet i fjällvärlden på annat sätt än genom skötsel av vandringsleder."

Sedan riksdagens kulturutskott (Kr U 1977/78:19) tillstyrkt propositionens förslag beslöt riksdagen den 13 april 1978 i enlighet med regeringens förslag (rskr 1977/78:216).

3.6.6 Kompletterande anmärkning

På statens naturvårdsverks initiativ fastställdes år 1970 efter omfattande förberedande arbete med ett stort antal intressenter svensk standard för friluftsmärken och symboler för friluftsmärken (SIS 03 15 22 och SIS 03 12 11). Inom nationalparker, naturreservat, naturminnen och djurskyddsområden samt - successivt efter hand som underhålls- eller andra arbeten så gör lägligt - det statliga ledsystemet skall skyltning ske enligt standarden och naturvårdsverkets anvisningar. Det är även angeläget, att all skyltning i övrigt för idrott och friluftsliv utförs enligt standarden. Enhetlighet härvidlag är till fördel bl.a. från säkerhetssynpunkt.

En presentation av de viktigaste reglerna för olika slag av skyltning och märkning enligt standarden finns i statens naturvårdsverks skrift "Friluftsområdet. Skyltning och märkning för idrott och friluftsliv" (SNV publikation 1972:10). En mycket ingående belysning av ämnet ges i naturvårdsverkets promemoria "Friluftsområdet - råd och anvisningar för friluftsmärkning m.m." (SNV PM nr 167).

3.7 VISSA YTTERLIGARE FRÅGOR

Utöver de frågor, som redovisats i de tidigare avsnitten av detta kapitel (3.2 - 3.6), har vissa ytterligare frågor med anknytning till fjällsäkerheten riksdagsbehandlats under senare år. Ett urval av dessa skall här omnämnas.

3.7.1 1973: Radiokommunikationer

I en motion den 17 januari 1973 (1973:167) föreslogs, att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t begära åtgärder för förbättrade radiokommunikationer i fjällvärlden. Motionärerna framhöll, att den ökade turismen i fjällvärlden numera ställer allt högre krav på effektiv nödradiofunktion. På sjön har man radiofrekvenserna 16 för allmän radiotrafik och 11 A för nödtrafik. Om dessa frekvenser även fastställdes för fjällvärlden skulle avsevärda fördelar uppnås. Bärbara radiosändare skulle vinna ökad användning och fjällräddningen härigenom kunna etablera kontakt med de nödställda. Vidare skulle nödmottagare och nödsändare kunna uppsättas på samma sätt som skett i Stockholms skärgård. Slutligen skulle radio på hotell och fjällstationer medföra en minskning av antalet onödiga fjällräddningspådrag.

Justitieutskottet (JuU 1973:29) delade motionärernas uppfattning, att den ökande turismen i fjällvärlden motiverade höga krav på fjällräddningen. Ett utbrett och väl fungerande nödradiosystem - med bärbara kommunikationsradioapparater bland allmänheten - skulle förbättra fjällsäkerheten. Ett sådant nödradiosystem måste emellertid enligt utskottets mening såväl av effektivitets- som kostnadsskäl vara av den art att det kan fungera inom det redan befintliga fjällräddningsradiosystemet. De i motionen förordade kanalerna 11 A och 16 låg inom annat frekvensområde än polisens aktuella radiosystem, och radiosändningar på dessa kanaler kunde inte mottas med de apparater, som användes av polisen. Radiosändare med frekvensområdet 27 - 29 megaherz hade för övrigt en betydligt kortare räckvidd än polisens förefintli-

ga apparater och var känsligare såväl för störningar som för de i fjällvärlden vanligen förekommande radioskuggorna.

Då utskottet inte fann en lösning enligt motionärernas förslag förenlig med de krav, som i tekniskt hänseende måste ställas på ett effektivt nödradiosystem inom fjällvärlden, avstyrktes förslaget. Riksdagen följde utskottets avstyrkan och avslog motionen den 8 augusti 1973 (riksdagens prot. nr. 129 s. 129).

3.7.2 1974: Radiokommunikationer

I en utförlig motion den 26 januari 1974 (1974:1426) vidareutvecklades tankegångarna om radiokommunikationer i motionen 1973:167 (p. 3.7.1). Vidare belystes värdet av att utnyttja privatradio inom medborgarbandet dels i trafiksäkerhetsfrämjande syfte, dels för att uppnå större säkerhet inför nödsituationer i fjällvärlden. I sistnämnda fallet var tanken att "turister - och givetvis även all övrig befolkning - med hjälp av egen, lånad eller hyrd bärbar radiostation kan hålla viss förbindelse med turistanläggning, fjällflyg eller andra stationer inom medborgarbandet. Dessa radioapparater är av den typ och storlek, som används för kvalificerad radioförbindelse vid jakt och liknande. Turistanläggningarna skulle disponera ett antal sådana apparater för turisternas ändamål eller för egna färdledare och övrig personal. Därjämte skulle disponeras en basradiostation med högt belägen antenn eller slavstation på närbelägen fjälltopp". Motionärerna hemställde att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning om förutsättningarna för och värdet av att dels upplåta en eller två kanaler inom medborgarbandet i trafiksäkerhetsfrämjande syfte, dels definitivt upplåta en eller två kanaler inom samma band för kommunikation och nödanrop i fjällvärlden.

Även borde i anslutning till dessa utredningar eller separat utredas värdet av en service- och nödkanal inom medborgarbandet för handikappade.

Riksdagens trafikutskott, till vilket motionen hänvisats, bifogade till sitt betänkande (TU 1974:20) yttranden från rikspolisstyrelsen, televerket och SOS Alarmering AB. De båda förstnämnda myndigheterna underströk kraftigt de tekniska begränsningarna för det aktuella bandets användbarhet. Rikspolisstyrelsen framhöll att på grund härav

> "torde det vara riskfyllt att bygga upp ett privatradiosystem, som avses täcka fjälltrakterna. En person som råkat i nödsituation, måste kunna förlita sig på funktionsdugligheten hos det hjälpmedel som står till förfogande. Däremot har rikspolisstyrelsen intet att erinra mot att det i fjällsäkerhetens intresse punktvis skapas motsvarande system för mera lokala ändamål, t.ex. med basradiostation på turistanläggningar, som kan betjäna ett antal mobila stationer, som kan disponeras av färdledare eller enstaka turister eller av ortsbefolkningen. Ett oeftergivligt säkerhetskrav är emellertid att basstationen då står under ständig passning och att uppkallning av de mobila stationerna sker kontinuerligt".

Televerket framhöll, att "privatradiobandet inte kan anses lämpligt för seriös radiotrafik, som behöver vara ostörd", och att man vid varje planerad användning av privatradioanläggningar i säkerhetshöjande syfte borde vara helt klar över begränsningarna i bandets användbarhet. "Innehavet av privatradioanläggning får inte ge en falsk trygghetskänsla". Verket ansåg vidare, att det enda motivet för en sådan användning i det aktuella bandet vore att kommunikationsresursen i mycket stor utsträckning redan funnes. Beträffande förutsättningarna för och värdet av att definitivt upplåta en eller två kanaler inom privatradiobandet för kommunikation och nödanrop i fjällvärlden hävdade televerket bestämt att ett sådant upplåtande redan förelåg. Verket hade utfärdat särskilda "Trafikföreskrifter för privatradiotrafik på

kanalerna 11 A och 16", som även ägde tillämpning vid användning i fjällen. I föreskrifterna betonades dock, att användningen av privatradioanläggningar för att höja säkerheten till sjöss och i fjällen borde betraktas som ett komplement till andra men betydligt trafiksäkrare radiosystem. 1974 års upplaga av föreskrifterna innehöll

> "en förteckning över de fjällhotell eller motsvarande, som under 1974 har speciell passning på kanal 11 A. Denna organiserade passning i fjällvärlden har tillkommit på initiativ av bl.a. den kände fjällflygaren Gunnar "Spökis" Andersson och torde få betraktas som en försöksverksamhet med goda utvecklingsmöjligheter".

Under hänvisning till bl.a. vad som anförts i de särskilda yttranden föreslog trafikutskottet, att riksdagen skulle avslå motionen. Så blev också den 30 oktober 1974 riksdagens beslut (riksdagens prot. nr. 110 s. 152 - 154).

3.7.3 1975: Materiel till fjällräddningen

Den 25 januari 1975 väcktes en motion (1975:1119) om anslag till fjällräddningspatruller m.m. Motionärerna föreslog att riksdagen skulle anslå 100 000 kr. till påskyndad anskaffning av utrustning för fjällräddningspatruller och fjällräddningsdepåer. Justitieutskottet (1975:9 p.3) ansåg att medelsanvisning borde ske inom ramen för ordinarie anslag. Aktuell materielanskaffning pågick enligt plan. Motionen avstyrktes. Riksdagen avslog motionen den 11 april 1975 (riksdagens prot. 1975 nr 56 s.163).

3.7.4 1976: Fjällräddning - fjällsäkerhet

Den 12 oktober 1976 framställdes i riksdagen till jordbruksministern en fråga (1975/76:271), huruvida denne avsåg att föranstalta om en översyn av fjällräddningens organisation och utrustning.

Dåvarande justitieministern, till vilken frågan överlämnats, besvarade den den 23 mars 1976. Han framhöll, att ansvaret för fjällräddningen ligger hos polisen och att såvitt var honom bekant fungerade både organisationen och utrustningen tillfredsställande. Han anförde vidare:

> "Herr Nilsson tar upp frågan om ett system med ljus- och ljudsignaler vid fasta fjällanläggningar. Därmed är han inne på något annat än fjällräddning, nämligen fjällsäkerhetsverksamhet. För denna verksamhet som helhet finns ingen huvudman. Polisen svarar för en del av denna, bl.a. genom uppsättning och underhåll av hjälpradiotelefoner. Regeringen har föreslagit, att 100 000 kr. anslås till kompletteringsanskaffning av hjälpradiostationer i Västerbottens och Norrbottens län. Vidare medverkar polispersonalen i fjällområdena bl.a. genom kontakter med hotellvärdar m.fl. i fjällsäkerhetsfrågor och med föredrag om fjällvett. Polisen kartlägger även lavinfarliga områden samt medverkar i massmedia i fjällsäkerhetsfrågor.
>
> Jag anser därför inte att det f.n. behövs en översyn av fjällräddningens organisation och utrustning. Detsamma gäller den del av fjällsäkerheten, som polisen svarar för".

Frågeställaren förklarade sig ej tidigare ha varit underkunnig om skillnaden fjällräddning - fjällsäkerhet. Han ansåg att fjällsäkerheten borde vara det primära. Om fjällsäkerheten var ordnad tillfredsställande, skulle det i viss mån eliminera behovet av fjällräddning. Han frågade justitieministern om han ansåg det tillfredsställande att det inte finns någon huvudman för fjällsäkerheten. En huvudman borde finnas. Vem ansåg justitieministern borde svara för hela fjällsäkerheten?

Justitieministern ansåg det vara en ganska hopplös uppgift att i storm använda ett system med ljus- och ljudsignaler. Han var för dagen icke beredd att svara på vem som borde vara huvudman för fjällsäkerheten. Frågan behövde särskilt övervägas.

3.7.5 1977: Utredning om fjällsäkerheten

I en motion den 12 januari 1977 (1976/77:100) yrkade Tore Nilsson (m) att riksdagen skulle besluta om utredning av fjällsäkerheten i vårt land. På förslag av kulturutskottet (1976/77:45) uppsköts behandlingen av motionen till riksmötet 1977/78. Motionärens motivering till yrkandet löd:

"Ansvaret för fjällräddningsverksamheten ligger i dag hos polisen. Rikspolisstyrelsen svarar för organisation, utrustning och utbildning. Den regionala och lokala polisorganisationen svarar för den operativa fjällräddningsverksamheten.

Då det gäller fjällsäkerhetsverksamheten i vårt land finns ingen huvudman, enligt vad som meddelats i ett svar från justitieministern i riksdagen i fjol. Polisen sköter den, bl.a. genom uppsättning och underhåll av hjälpradiotelefoner och genom kartläggning av lavinfarliga områden, samt har kontakt med turistanläggningar och hotellvärdar i fjälltrakterna.

Flera olyckor, som inträffat de senaste åren, visar dock att fjällräddningen icke alltid är effektiv och att fjällsäkerheten behöver förbättras. Som exempel kan den tragedi anföras, som 1976 inträffade vid Blåhammaren, där i svårt väder ett par människor omkom i närheten av fjällstationen. Det borde vara möjligt att för en ringa kostnad åstadkomma ett system av ljus- och ljudsignaler vid fasta fjällanläggningar och räddningsstationer, som skulle förhindra olyckor av det slaget och därtill allmänt öka säkerheten. Liksom ljud och ljus används vid våra kuster och till havs vid dis, tjocka och andra svåra förhållanden skulle signaler från roterande strålkastare och från ljudsignalapparater ge ledning åt den som mist orienteringen i dimma eller snöyra.

Det bör även finnas ansvarig huvudman för fjällsäkerheten, som har åliggandet att föranstalta om utrustning och organisation för de områden, som är aktuella och att sköta översynen över leder och broar i fjällen.

Det är ingen större organisation som behövs utan endast ett fastställande av instans för saken i fråga, bestämmelser om översynsrutin av anläggningar och vandringsleder, framför allt i de trakter, där förhållandevis många människor vistas för rekreation och friluftsliv."

Riksdagens kulturutskott, till vilket motionen hänvisats, erinrade om tidigare riksdagsbehandling av vissa frågor med anknytning till fjällsäkerhetsverksamheten (se ovan p. 3.7.1, 3.7.2 och 3.7.4) samt redogjorde för vissa föreskrifter om räddningstjänst, statens naturvårdsverks huvudmannaskap för vandringsleder m.m., en enkätundersökning angående polisverksamheten (p. 3.8.1) och pågående översyn av allmänna ordningsstadgan (p. 3.8.2). Därefter anförde utskottet (KrU 1977/78:2):

"Under senare år har turistströmmen till den svenska fjällvärlden ökat kraftigt. Detta har ställt krav på en utbyggnad av fjällräddningsorganisationen, för vilken polisen har ansvaret. Uppgifter från rikspolisstyrelsens årliga anslagsframställningar visar att antalet efterspaningsuppdrag inom fjällräddningstjänsten under den senaste sjuårsperioden genomsnittligt uppgått till inemot 100 om året och att räddningsuppdragen avsett totalt 1045 personer. Polisens fjällräddningstjänst, som successivt fått ökade resurser, synes fungera tillfredsställande.

I anslutning till fjällräddningstjänsten bedriver polisen ett omfattande arbete, som inriktas på fjällsäkerheten, dvs. åtgärder för att begränsa olycksriskerna. Som exempel kan nämnas uppsättning och underhåll av hjälpradiotelefoner, medverkan med föredrag om lavinfara och fjällvett samt kartläggning av snö- och lavinsituationen. Även statens naturvårdsverk arbetar med fjällsäkerhetsfrågor, liksom Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet.

Motionen 1976/77:100 syftar till en förbättring av fjällsäkerheten. Utöver särskilda insatser för att öka säkerheten i fjällen tar motionen upp frågan om huvudmannaskap för fjällsäkerhetsverksamheten. Man anser att det bör finnas en ansvarig huvudman för denna verksamhet med åliggande att föranstalta om utrustning och organisation för aktuella fjällområden och att sköta översynen av leder och broar i fjällen.

Utskottet har funnit att stöd för motionärernas önskan om en utredning av fjällsäkerheten finns hos intressenter, som är nära berörda av fjällräddnings- och fjällsäkerhetsverksamheten. Frågan har sålunda aktualiserats av länsstyrelsen i Jämtlands län samt polisstyrelserna i Svegs och Östersunds polisdistrikt i svar på en enkätundersökning som 1975 års polisutredning gjort som ett led i ar-

betet med en kartläggning av polisverksamheten. Länsstyrelsen upplever det som en stor brist, att det inte finns någon huvudman för fjällsäkerhetsarbetet, och uttalar önskemål om denna frågas snara lösning. De båda polisstyrelserna understryker fjällsäkerhetsverksamhetens stora betydelse för den direkta fjällräddningstjänsten.

De direktiv, som givits polisutredningen, utgör inte något hinder mot att fjällsäkerhetsverksamheten tas upp till behandling i utredningen.

Vissa specialfrågor med anknytning till säkerheten i fjällvärlden skall --- behandlas i den nyligen påbörjade översynen av allmänna ordningsstadgan, nämligen ansvarsfördelningen mellan enskild person, innehavare av liftanordningar, kommun och landsting, ifråga om säkerheten i liftanordningar, skidbackar m.m.

Utskottet delar motionärernas uppfattning om betydelsen av en väl fungerande fjällsäkerhetsverksamhet. De frågor, som tas upp i motionen, är riktiga inte minst med hänsyn till den ökande turismen i många fjällområden. Enligt utskottets mening finns det anledning se över fjällsäkerhetsverksamheten. En lösning av frågor, som rör ansvarsfördelning och huvudmannaskap anser utskottet särskilt angelägen. Naturvårdsverkets huvudmannaskap för viktigare vandringsleder i fjällvärlden innebär inte att verket har något övergripande ansvar för hela fjällsäkerhetsverksamheten. Huruvida det utredningsarbete, som behövs, bör anförtros 1975 års polisutredning eller göras i annan ordning bör det vara regeringens sak att avgöra.

Utskottet föreslår, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet med anledning av motionen 1976/77:100 anfört om utredning av fjällsäkerhetsverksamheten".

Utskottets hemställan i enlighet härmed bifölls av riksdagen den 9 november 1977 (rskr 1977/78:14).

3.8 ÖVRIGT

3.8.1 Enkät angående polisverksamheten

Som ett led i arbetet med en kartläggning av polisverksamheten har 1975 års polisutredning (Ju 1975:81, 1977/78:37) genomfört tre enkäter. En har gällt samtliga länsstyrelser, en annan har riktats till polisstyrelserna i 33 polisdistrikt i olika delar av landet och en tredje har omfattat kommunstyrelserna i dessa polisdistrikt. Syftet med enkätundersökningen var främst att få underlag för överväganden om polisens uppgifter i samhället, om målen för polisverksamheten och om vidtagna åtgärders effekt. En sammanställning av enkätsvaren har presenterats i departementsstencilen Ds Ju 1977:9.

Under rubriken Hjälp- och räddningsverksamheten redovisas (s.80-81)bl.a. följande synpunkter från länsstyrelseenkäten:

> "Länsstyrelsen i Jämtlands län konstaterar i sitt svar att den av polisen organiserade och bedrivna fjällräddningstjänsten fungerar tillfredsställande medan fjällsäkerhetstjänsten lämnar mycket övrigt att önska. Länsstyrelsen upplever det som en stor brist att det inte finns någon huvudman för fjällsäkerhetsarbetet och uttalar önskemål om denna frågas snara lösning. Även länsstyrelsen i Kopparbergs län tar upp frågan om fjällräddningen och konstaterar därvid att polisens arbetsuppgifter får anses vara riktigt avvägda i stort. Emellertid framhålls att gränsdragningen mellan polisens och landstingens - dvs. ambulanstjänstens - ansvarsområden när det gäller hjälpåtgärder i glesbygd är något oklar. Detta gäller särskilt ren ambulanstransport av sjuka eller skadade personer i områden utan vägnät".

Även polisstyrelserna i Svegs och Östersunds polisdistrikt tar upp frågan om huvudmannaskapet för fjällsäkerhetsverksamheten (s. 204). Enligt dem är denna verksamhet av största betydelse för den direkta fjällräddningstjänsten, varför frågan anses angelägen.

3.8.2 Översyn av allmän ordningsstadga

Regeringen (kommundepartementet) har tillkallat en särskild utredare, expeditionschefen-rättschefen Erik A Neergaard (Kn 1978:20, 1977:02), för att se över allmänna ordningsstadgan. Huvudskälet är att stadgan bör anpassas till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten. I utredningens uppdrag ingår också att överväga vissa sakliga ändringar i stadgan. Mot bakgrund av att länsstyrelsen i Jämtlands län - som framhållits i riksdagens kulturutskotts betänkande 1977/78:2 (p. 3.7.5 ovan) - velat låta utreda säkerheten i liftanordningar, skidbackar m.m. har utredningen fått i uppgift att även klarlägga ansvarsfördelningen mellan enskild person, innehavare av liftanordning, kommun och landsting.

Direktiven för utredningen återfinns i 1978 års kommittéberättelse del II Kn 2.

INNEHÅLL

4 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

4.1 STATENS NATURVÅRDSVERK

4.1.1 Allmänt

4.1.2 Huvudmannaskapet för vandringsleder i fjällen

4.1.3 Övrigt fjällsäkerhetsarbete

4. NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

Som bl.a. framhållits i utredningens direktiv finns f.n. ingen klar ansvarsfördelning för fjällsäkerhetsverksamheten. Ett flertal myndigheter, organisationer och enskilda arbetar samtidigt med fjällsäkerhetsfrågor. Det gäller såväl centralt som regionalt och lokalt. En omfattande samverkan förekommer emellertid och många goda insatser görs.

Utredningen redogör i detta kapitel översiktligt för nuvarande förhållanden beträffande främst myndigheters och organisationers insatser för fjällsäkerheten. Som bakgrund erinras i flertalet fall även om respektive myndighets eller organisations allmänna uppgifter och organisation. På grund av det nära sambandet mellan fjällräddning och fjällsäkerhet lämnas också en redogörelse för den nuvarande fjällräddningstjänsten.

Att redovisningen i detta kapitel icke är fullständig beror icke på någon underskattning av de icke redovisade intressenas och insatsernas betydelse. En detaljerad specificering har icke medhunnits och skulle ha motverkat den översiktlighet, som utredningen finner angelägen. De i detta sammanhang aktuella intressena och insatserna anser utredningen vara av betydelse också i framtiden. Utredningen förutsätter att de kommer att på i huvudsak samma sätt som hittills bidraga till fjällsäkerheten även efter ett genomförande av de förslag som utredningen framlägger.

Beträffande utvecklingen av fjällsäkerheten[1] och därmed sam-

---

1 Sakligt riktigare vore förvisso att här - efter statsmakternas förebild i riksdagstryck, utredningsdirektiv m.m.- använda benämningen fjällsäkerhetsverksamheten. Språkligt är emellertid detta ord tungt och tyngande. I flertalet fall torde risken för missförstånd, därest ordet fjällsäkerhet används också i betydelsen fjällsäkerhetsverksamhet, vara ringa. Utredningen har därför tagit risken av en sådan användning, där den bedömt så utan väsentliga olägenheter kunna ske.

manhängande förhållanden fram till nuläget hänvisar utredningen till den historik, som finns i kap. 3.

4.1 STATENS NATURVÅRDSVERK

4.1.1 Allmänt

Statens naturvårdsverk är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör naturvård, rörligt friluftsliv m.m. (instruktion SFS 1967:444, omtryckt senast 1973:336; ändrat 1974:606, 1976:485 och 1977:345).

Naturvårdsverkets arbetsuppgifter inom friluftssektorn omspänner ett stort område och innebär bl.a.

- att bevaka idrottens och friluftslivets intressen vid utnyttjandet av mark- och vattentillgångarna;

- att leda planeringen av åtgärder för det rörliga friluftslivet samt handlägga frågor i övrigt om nyttjandet av mark och vatten för rekreationsändamål;

- att svara för bidragsgivningen m.m. till anläggningar och anordningar för friluftsliv och turism;

- att handlägga ärenden som rör anläggningar och anordningar samt sektorplaner för friluftsliv och turism samt vid behov biträda vid planering och utveckling av anläggningar och områden för rekreation;

- att vara huvudman för fjälledsystemet under statlig förvaltning;

- att följa utvecklingen på friluftslivets område, sammanställa lägesrapporter samt utarbeta förslag till råd och anvisningar;

- att ta initiativ till och följa undersöknings-, utrednings-, forsknings- och utvecklingsarbetet samt vid behov delta i sådant arbete;

- att medverka i svenskt och internationellt samarbete samt i informations- och utbildningsverksamhet.

4.1.2 Huvudmannaskapet för vandringsleder i fjällen

Det statliga ledsystem, som statens naturvårdsverk sedan den 1 juli 1977 är huvudman för, omfattar s.k. långfärdsleder av huvudsakligen turistiskt intresse och av en sådan längd att de kräver övernattning längs leden.

Huvudmannaskapet omfattar även flertalet till lederna hörande anläggningar såsom broar och spänger, vindskydd, raststugor, roddbåtar och båthus samt viss räddningsmateriel. Det statliga ansvaret gäller däremot tills vidare i regel icke de fasta anordningarna för övernattning - främst fjällstationer och övernattningsstugor - samt passagerarbåttrafik längs lederna, dvs. de anordningar, som kräver anställd driftspersonal.

Den totala omfattningen av ledsystemet under statligt huvudmannaskap framgår av tabell 2 och bilagorna C - F och M:1-M:4.

Tabell 2

Ledsystemet under statligt huvudmannaskap

		Län				Totalt
		W	Z	AC	BD	
Leder	mil	15	166	95	189	465
Raststugor		7	24	1	27	59

4.1.3 Övrigt fjällsäkerhetsarbete

Naturvårdsverket bedriver ett omfattande utvecklingsarbete för att främja olika former av idrott och friluftsliv. Ut-

vecklingsarbetet syftar bl.a. till att ge kunskaper som kan tjäna som underlag för planering inom friluftssektorn.

Det löpande utvecklingsarbetet utförs vanligtvis inte på verket utan läggs ut som uppdrag på olika organisationer, kommuner eller enskilda konsulter. Arbetet leds i regel av en referensgrupp som tillsätts av verket för varje projekt. Därigenom får olika intressenter i samhället möjlighet att påverka arbetet. Beslut om medel för utvecklingsarbete fattas av delegationen för anläggningsstöd till idrotten. I delegationen ingår representanter för idrottens och friluftslivets riksorganisationer samt kommunförbundet.

Bland utvecklingsarbeten av särskilt intresse från fjällsäkerhetssynpunkt må nämnas följande.

Som nämnts i p. 3.6.6 har på naturvårdsverkets initiativ en standardisering genomförts av symboler för friluftsmärkning. Denna fastställdes 1970. Efter översyn utkom en reviderad standard 1976 (Svensk standard för friluftsmärkning, SIS 031211 och SIS 031522).

För att tillgodose krav på bekvämlighet och säkerhet i fjällen har frågan om placering, dimensionering, inredning och tekniskt utförande av övernattningsstugor utretts[1].

Försök med gasoluppvärmning i fjällstugor har bedrivits av Svenska turistföreningen med medel från verket. Försöken har genomförts i Sälka- och Nallosstugorna i Norrbottens län.

Försök att konstruera en lättskött och driftsäker fotogenkamin för fjällstugor har även utförts men dessa försök har inte givit några användbara resultat.

---

1 Statens naturvårdsverk, PM 1975:560.

Naturvårdsverket har avsatt medel för utredningsarbete rörande ljus- och ljudsignaler för ökad fjällsäkerhet. Praktiska försök skall utföras vintern 1978-79 vid Blåhammarens fjällstation i Jämtlands län.

Naturvårdsverket har som följd av sitt huvudmannaskap för ledsystemet att särskilt beakta säkerhetsfrågorna i samband därmed. Verket avser därför att närmast genomföra följande särskilda utredningar:

Samtliga leder ses över för att utreda vilka som bör märkas som sommar- eller vinterleder eller bådadera. Markeringen av lederna ses över främst för att nå en från säkerhetssynpunkt angelägen enhetlig standard. Behov av kompletterande raststugor och övernattningsstugor efter lederna kartläggs.

INNEHÅLL

4.2 POLISVÄSENDET

4.2.1 Allmänt

4.2.2 Fjällräddningen

4.2.2.1 Organisation m.m.

4.2.2.2 Utrustning

4.2.2.3 Utbildning

4.2.2.4 Arbetssätt

4.2.2.5 Uppdrag

4.2.3 Fjällsäkerhet i övrigt

4.2.3.2 Information

4.2 POLISVÄSENDET

4.2.1 Allmänt

Rikspolisstyrelsen (instruktion SFS 1965:674 med ändringar 1970:343) utövar under regeringen högsta inseendet över polisväsendet i riket.

Länsstyrelsen har ansvaret för och ledningen av polisverksamheten i länet.

Varje län är indelat i polisdistrikt. Den operativa ledningen utövas i distriktet av polischefen.

Polisen skall enligt 2 § polisinstruktionen (SFS 1972:511) upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Därvid åligger det polisen bl.a. att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. I enlighet härmed handhas fjällräddningen av polisen.

Fjällräddningen utgör en väsentlig del av fjällsäkerheten. Mot bakgrund härav lämnas en redogörelse för fjällräddningens organisation, arbetsuppgifter och utrustning m.m.

4.2.2 Fjällräddningen

4.2.2.1 Organisation m.m.

Fjällräddningen finns i de fyra fjällänen. Organisationen är således uppbyggd inom Norrbottens län i Bodens, Kirunas, Gällivares och Arvidsjaurs polisdistrikt; inom Västerbottens län i Storumans och Vilhelminas polisdistrikt; inom Jämtlands län i Svegs och Östersunds polisdistrikt och inom Kopparbergs län i Malungs och Mora polisdistrikt. Av bifogade karta, bilaga G , framgår polisdistriktens lokalisering i fjällvärlden m.m.

Rikspolisstyrelsen svarar för organisation, utrustning och utbildning. De regionala och lokala polisorganen svarar för den operativa fjällräddningsverksamheten.

För fjällräddningstjänsten finns särskilda föreskrifter fastställda av rikspolisstyrelsen den 15 februari 1967.[1]

Enligt föreskrifterna förstås med fjällräddningstjänsten efterspaning och omhändertagande av personer, som i fjäll eller ödemarker gått vilse, drabbats av olyckshändelser eller överraskats av oväder under sådana förhållanden att överhängande fara för deras liv bedöms föreligga.

Fjällräddningsorganisationen är fastlagd i en fjällräddningsplan för distriktet. Planen revideras av länsstyrelsen en gång per år.

Länspolischefen är chef för räddningsverksamheten på det regionala planet och polischefen är chef (räddningschef) för fjällräddningen i distriktet.

Närmast under honom finns ett antal räddningsledare - i samtliga fall fjällvana polismän - som i regel är föreståndare för ett lokalvaktområde. Räddningspersonalen i övrigt utgörs av fjällvan ortsbefolkning och är organiserad i patruller av varierande storlek.

Till verksamheten har knutits olika hjälporgan som kan anlitas vid behov. Som exempel kan nämnas flyg, företag eller myndigheter som förfogar över snöfordon, sjukvårdspersonal, militära enheter m.fl.

---

1 Rikspolisstyrelsens Allmänna Meddelanden 1967:5. Rikspolisstyrelsen har den 10 juni 1977 beslutat tillsätta en arbetsgrupp för översyn av fjällräddningens organisation, arbetsmetodik, utrustning m.m. Arbetsgruppen beräknas slutföra arbetet under hösten 1978.

Ekonomisk ersättning utgår till den civila fjällräddningspersonalen dels i form av fasta årsarvoden till patrullledare, ställföreträdande patrulledare och materielvårdare och dels som timersättning till patrullmedlemmar i samband med räddningsuppdrag.

Fasta arvoden till frivillig personal i fjällräddningstjänsten uppgick till 108 900 kr. under budgetåret 1976/77. Ersättning för mistade avlöningsförmåner uppgick till 38 900 kr. under samma budgetår.(Jmf. bil. 12 och 13).

4.2.2.2 Utrustning

Utrustningen för fjällräddningspersonalen består dels av personlig utrustning till varje man i patrullen och dels av viss utrustning som är gemensam för patrullerna.

Härutöver finns depåutrustning placerad på vissa taktiskt valda platser i distrikten. I denna ingår utrustning för större insatser såsom katastrofbelysning, tält, lavinsonder, motordrivet elaggregat, spadar m.m.

I Kiruna och Östersunds polisdistrikt finns dessutom alpin fjällräddningsutrustning som bl.a. består av klätterutrustning och räddningsspel med tillbehör.

I Abisko inom Kiruna polisdistrikt, i Seitevare inom Bodens polisdistrikt och Märkenäs inom Arvidsjaurs polisdistrikt har upprättats permanenta fjällräddningsstationer som är avsedda att i första hand fungera som ledningscentraler i samband med fjällräddningsuppdrag. Dessa inrymmer bl.a. basradiostation.

Polisen förfogar över ett hundratal terrängskotrar. Dessa ingår inte i fjällräddningsorganisationen utan är avsedda för den reguljära polisverksamheten men kan tas i anspråk

i samband med fjällräddningsuppdrag. Även polisens helikoptrar eller andra fordon, som disponeras av försvaret m.fl., kan självfallet tas i anspråk i samband därmed. Planläggning finnes härför.

4.2.2.3 Utbildning

Utbildning av fjällräddningspersonal sker årligen vid regionala eller lokala fjällräddningskurser. I kurserna deltar såväl civil fjällräddningspersonal som polisiära befattningshavare. Kurserna inrymmer moment av teoretisk och praktisk utbildning. I regel avslutas utbildningen av en tillämpad övning, där räddningsledare och patruller får tillämpa tillägnade kunskaper under realistiska förhållanden. Under senare år har länsstyrelserna i fjällänen svarat för uppläggningen av de regionala kurserna.

4.2.2.4 Arbetssätt

Vid räddningsuppdrag arbetar patrullerna sammanhållna och efter direktiv, som lämnas av räddningsledaren. Antalet patruller, som sätts in i ett uppdrag, beror på uppdragets art. Förbindelse mellan räddningsledning och patrullen upprätthålls per radio. Patrullerna förflyttar sig vintertid huvudsakligen med hjälp av terrängskoter.

Fjällräddningen disponerar över omkring 40 räddningsutbildade hundar. Flertalet hundar är polisens tjänstehundar i fjälldistrikten. Övriga hundar har kontrakterats av rikspolisstyrelsen och ägs av fjällräddningspersonal. Dessa hundar utbildas genom rikspolisstyrelsens försorg.

Hundarna används främst vid sökande i samband med lavinolyckor men även för sökande efter försvunna personer i övrigt inom fjällområdet.

De räddningsutbildade hundarna är i regel stationerade i närheten av områden, där erfarenhetsmässigt lavinolyckor inträffar. För sökarbete i lavinområde är det av många skäl nödvändigt att så snabbt som möjligt få fram räddningshund till rasplatsen. Erfarenheten har visat att en hund arbetar säkrare och snabbare än en sökkedja.

Om hund inte finns tillgänglig eller det av andra skäl bedöms lämpligare, används fjällräddningspersonal formerad till sökkedja försedd med sonder inom ett rasområde.

4.2.2.5 Uppdrag

Antalet fjällräddningsuppdrag uppgår till omkring 70 per år. Fjällräddningsuppdrag m.m. under tiden 1 juni 1965 - 31 december 1974 framgår av bilaga 1.

Under budgetåret 1976/77 utfördes 80 uppdrag vilket var 11 mindre än föregående budgetår. 121 personer anmäldes försvunna. Detta var 51 färre än under föregående budgetår.

Fjällräddningsuppdragens omfattning m.m. under budgetåret 1976/77 redovisas i nedanstående tabell

Tabell 3

Fjällräddningsuppdrag m.m. inom fjällräddningstjänsten under budgetåret 1976/77.

Län	Polisdistrikt	Antal utryckningar		Antal personer			Antal falska larm
		Totalt	därav med flyg/helikopter	Försvunna	Återfunna	därav döda	
W	Malung	12	-	18	18	-	38
	Mora	6	-	26	26	-	-
Z	Sveg	7	1	18	18	4	-
	Östersund	18	1	14	14	-	-
AC	Storuman	12	5	11	11	-	1
	Vilhelmina	3	1	5	5	3	1
BD	Arvidsjaur	2	2	2	2	-	-
	Boden	4	3	7	7	-	-
	Gällivare	3	3	3	3	-	-
	Kiruna	13	5	17	17	-	-
	Summa	80	21	121	121	8	39

4.2.3 Fjällsäkerhet i övrigt

Förutom genom fjällräddningen medverkar polisen på flera sätt i fjällsäkerhetsverksamheten. Det sker bl.a. genom att det polisiära sambandssystemet utnyttjas icke blott för fjällräddningen utan till vissa delar även för fjällsäkerheten. Härför redogörs i anslutning till utredningens överväganden och förslag avseende sambandsfrågor (kap. 5:7). Polisen medverkar vidare i fjällsäkerhetsarbete bl.a. genom kontroll av leder, information och medverkan vid utbildning.

4.2.3.1 Kontroll av leder m.m.

Polis- eller i undantagsfall fjällräddningspersonal - företar i den utsträckning så kan inrymmas inom den samlade övervakningsverksamheten kontroll inför eller under vinterturistsäsongen av leder, raststugor, vindskydd, broar m.m.

Kontroll av lavinfarliga områden samt utsättande av lavinvarningsskyltar sker dels inför vintersäsongens början, dels i mån av behov och möjlighet även under denna. På vissa platser har permanenta lavinvarningsskyltar satts upp genom polisens försorg.

I förebyggande syfte låter polisen spränga hängdrivor i lavinriskområden eller spärrar av sådana områden så länge faran bedöms överhängande. Polisen har befogenhet att i konkreta fall avspärra områden av allmänna säkerhetsskäl exempelvis för att förhindra allmänheten att beträda platser där risk för allvarliga olyckor föreligger.

Denna befogenhet kan stödjas på 2 § polisinstruktionen och vedertagen praxis.[1] Polisman har vidare med stöd av 16 §

---

1 Jfr bestämmelsen i 11 brandlagen (SFS 1974:80).

nämnda instruktion befogenhet att tillgripa våld om någon mot polismans direktiv beträder ett avspärrat område. Våld får dock endast tillgripas om tjänsteåtgärden inte kan lösas på annat sätt, exempelvis genom upplysning och anmaningar. Våldet måste självfallet stå i rimlig proportion till faran vid överträdelsen.

I vissa fall torde brottsbalkens regler om allmänfarliga brott och brott mot liv och hälsa bli aktuella.

4.2.3.2 Information

Lokalt inom fjällregionen medverkar polismän eller fjällräddare vid informationsträffar på skolor, hotell- och turistanläggningar. Polisen arrangerar även förevisning av fjällräddningsorganisationen och informerar i samband därmed om fjällsäkerhet.

Information i förebyggande syfte har lämnats till lokalradion i vissa polisdistrikt och i något fall även till TV.

Polisen medverkar lokalt även med att till turistanläggningar o.d. sprida broschyrer och foldrar innehållande information om fjällsäkerhet m.m. (t.ex. foldrarna "Lavinfara" och "Respekt för fjället").

INNEHÅLL

4.3 SVERIGES METEOROLOGISKA OCH HYDROLOGISKA INSTITUT M.M.

4.3.1 Organisation och arbetsuppgifter

4.3.2 Vädertjänst

4.3.3 Väderinformation via massmedia m.m.

4.3.4 Lavinkommittén

4.3 SVERIGES METEOROLOGISKA OCH HYDROLOGISKA INSTITUT M.M.[1]

4.3.1 Organisation och arbetsuppgifter

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, (instruktion SFS 1965:690, omtryckt 1975:1082) är den statliga myndighet som skall tillgodose samhällets behov av meteorologisk, klimatologisk och hydrologisk information.

Arbetsuppgifterna är många och innefattar bl.a. att "genom bearbetning av observationer tillgodose olika samhällsorgans och samhällsgruppers behov av analyser, prognoser och annan information angående hydrologiska, meteorologiska" m.fl. förhållanden. Detta sker främst genom den allmänna vädertjänsten med dess väderinformation till allmänheten via press, radio och TV, vidare genom stormvarningstjänsten, särskilda väderuppgifter och väderprognoser - t.ex. kustisrapporttjänsten - samt den civila flygvädertjänsten.

I frågor av gemensamt intresse samarbetar verket med en rad statliga myndigheter, bl.a. naturvårdsverket, luftfartsverket och försvaret. Verket är lokaliserat till Norrköping. Utöver den ordinarie personalen (ca 900, varav närmare 500 i Norrköping) engageras ca 1000 personer runt om i landet för observationer av olika slag.

Till verket är knutet Meterologiska och hydrologiska rådet, som har till uppgift att bistå institutet i viktiga övergripande frågor.

4.3.2 Vädertjänst

För att kunna förutsäga vädret krävs ett världsomspännande meteorologiskt observationsmaterial. Institutet insamlar,

---

1 Med hänsyn till det nära sammanhanget mellan institutet och den svenska lavinforskningen och lavinkunskapen redovisas i detta kapitel också lavinkommittén och dess arbete.

i stort sett var tredje timme, väderobservationer från tusentals mätplatser vid jordytan. I Sverige finns ca 300 så kallade synopsstationer varav 37 är observationsstationer i fjällområdet. Av dessa rapporterar 11 endast aktuellt väder i begränsad omfattning under tiden 1/1 t.o.m. påsk för att ingå i en daglig sammanställning då av vädret i fjälltrakterna. Lokalisering och observationstider för observationsstationerna i fjällområdet framgår av bilagorna H - H:1. Förutom markobservationer erhålles ett par gånger per dygn observationer av lufttryck, temperatur, fuktighet och vind i högre luftlager upp till ca 3 mils höjd från ca 500 mätplatser.

SMHI tar också dagligen emot bilder direkt från vädersatelliter som passerar över Europa. Dessa fotografier är ett värdefullt hjälpmedel vid kartläggning av vädret.

En stor del av inkommande observationer lagras och behandlas av SMHI:s dataanläggning.

Väderobservationer ritas med olika symboler in på kartor som analyseras av meteorologen. Kartorna ger en överskådlig och samtidig bild av vädret över ett stort område.

Observationer från högra luftlager studeras på aerologiska kartor framställda med hjälp av datorer.

Vädret beror på atmosfärens fysikaliska tillstånd vars förändringar följer kända naturlagar. Att med exakt noggrannhet beräkna vädrets utveckling med hjälp av dessa lagar är emellertid ännu icke möjligt. Observationerna är ännu otillräckliga och ger en ofullständig bild av atmosfärens tillstånd i utgångsläget. Vidare är bl.a. ekvationerna som beskriver de fysikaliska lagarna alltför svåra att lösa trots förenklingar och tillgång på datamaskiner. Allteftersom dessa utvecklas kan emellertid alltmer invecklade beräkningar genomföras samtidigt som bättre observationsunderlag kan erhållas med hjälp av satelliter. De numeriska prognoserna visar dock med relativt stor tillförlitlighet luftens storskaliga strömning

och temperaturfördelning på olika nivåer i atmosfären. Dessa prognoser utgör, trots felkällorna, grundvalen för prognoserna som bl.a. lämnas i radio och television. För att kunna detaljerat förutsäga vädret krävs en kombination av numeriska prognoskartor och en serie analyserade väderkartor av det slag, som erhålles med hjälp av observationer från marken genom vilka man i detalj kan följa olika väderföreteelser.

Väderbyrån inom SMHI är den avdelning vars uppgift det är att utarbeta väderprognoser för samhällets och enskildas behov. Vid sidan av de dagliga prognoserna till press, radio och TV lämnar byrån prognoser till en rad beställare. Dessa företräder nästan alla grenar av näringslivet, statliga och kommunala förvaltningar m.fl.

Byråns verksamhet omfattar också bl.a. väderservice till civilflyget. För att lösa den sist nämnda uppgiften finns regionala väderkontor etablerade bl.a. vid Sundsvall/Härnösands flygplats.

Detta väderkontor har förutom uppgifter vid egen flygplats att utfärda flygplatsprognoser för Örnsköldsvik, Umeå, Skellefteå, Kiruna och Gällivare samt under vissa tider även för Östersund och Luleå, att lämna sträckprognoser för flygningar från flygplatser inom Sundsvall FIR,[1] i stort omfattande hela Norrland, att utfärda områdesprognoser för allmänflyget samt utöva områdesövervakning inom samma område.

Under vintersäsongen utfärdas regelbundet temperatur- och nederbördsprognoser för många civila flygplatser i Norrland.

Specialprognoser och andra meteorologiska uppgifter lämnas som uppdragsverksamhet bl.a. till vägförvaltningarna i Gävle-

1 flyginformationsområde (Flight Information Region)

borgs, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, Sveriges Lokalradio AB för Radio Gävleborg och Radio Västernorrland, kommuner, kraftbolag, byggnadsfirmor och statens järnvägar.

Den militära vädertjänsten ombesörjs av flygvapnet med lokal prognostjänst bl.a. i Östersund och Luleå.

Samarbetet mellan den civila och militära vädertjänsten regleras av en överenskommelse mellan berörda huvudmyndigheter. Denna gäller bl.a. observationsstationer, insamling och utbyte av observationer, instrument, klimatbearbetning, utbildning och internationellt samarbete.

I överenskommelsens första paragraf sägs att "SMHI skall tillgodose de civila och chefen för flygvapnet de militära behoven av meteorologisk tjänst, såvida inte i särskilda fall annorlunda bestämts. Oberoende härav äger dock parternas lokala väderorgan att vid behov lämna tillfälliga tjänster, därest detta kan ske utan hinder för ordinarie verksamhet och om erforderliga resurser finns. Civila myndigheter, företag och enskilda, vilka av militära väderorgan begär regelbunden vädertjänst eller utredningar, som kräver särskild arbetsinsats, hänvisas till SMHI."

4.3.3 Väderinformation via massmedia m.m.

På vädertjänsten pågår arbetet praktiskt taget dygnet runt. På försvarets väderorganisationer på Frösön och Kallax tjänstgör personal måndag - fredag i regel mellan kl. 06.00 - 16.00. Under övrig tid svarar flygvädertjänsten vid Sundsvall/Härnösands flygplats för verksamhet, som rör det civila flyget.

Väderrapporter för landets fjällområden finns f.n. tillgängliga som 24-timmars prognoser i radions riksprogram P 1 och P 3, i televisionens kanal 1 och 2 samt i vissa av lokalradions sändningar.

Av prognoserna utfärdar SMHI:s centrala väderavdelning i Norrköping följande:

P 1: kl 06.35 dock ej sön- och helgdag. Dagligen kl. 08.05, 13.00. 18.30, 21.50.

P 3: kl. 05.00, 05.30, 07.00, 07.30, 11.00, 23.00 (ibland även vid flera tillfällen).

TV 1: TV-nytt ca kl. 17.55, Aktuellt ca kl. 21.28.

TV 2: Rapport ca kl. 19.58, TV-nytt ca kl. 22.25.

Lokalradion: För Dalafjällen måndag-fredag kl 06.00, 07.00, 12.00, 17.00.

Exempel på SMHI:s centrala rapporter lämnas i bilagorna 2 - 3 av vilka framgår att t.ex. rapporter som lämnas i P 3 är mycket allmänt hållna.

Sammanställning på vädret i fjälltrakterna - se exempel i bilaga 3 har tillkommit efter nära samarbete med bl.a. Svenska turistföreningen och representanter för turistnäringen. Dessa rapporter, som icke utgör någon väderprognos, utläses endast kl. 08.05 f.n. under perioden t.o.m. påsk.

24-timmars prognoser, som lämnas via radio och television men ej utfärdas av SMHI, omfattar f.n. följande rapporter:

Lokalradion: För Jämtlands-, Härjedals- och Lapplandsfjällen måndag-fredag kl. 06.00, 07.00, 12.00 och 17.00.

TV 2:s regionala nyheter: Nordnytt måndag-fredag ca kl. 19.28.

Ej SMHI-rapporter äro prognoser som privat på fritid utarbetas av militära meteorologer vid F 4 Frösön och F 21 Kallax efter lokala överenskommelser mellan beställare och enskilda meteorologer.

Lokala väderprognoser för Härjedals- och Jämtlandsfjällen har under turistsäsong vintertid under en försöksperiod utfärdats och bandats på två automatiska telefonsvarare benämnda "Väder-Frida". Även dessa prognoser har utarbetats av meteorologer vid F 4 Frösön privat på fritid. Erfarenheterna från denna verksamhet är övervägande goda.

4.3.4 Lavinkommittén

Många dödsolyckor i fjällen är orsakade av laviner. Antalet kända dödsoffer under tiden 1916-1974 framgår av statistik redovisad i kap. 5.1 (p. 5.1.5). Varje vinter inträffar sannolikt många tillbud där laviner går ned utan att det blir känt för myndigheter eller organisationer som äro engagerade i fjällsäkerhetsarbetet.

I december 1942 bildades Lavinkommittén med representanter från SMHI, Svenska sällskapet för antropologi och geografi, Statens järnvägar, Friluftsfrämjandet, Svenska fjällklubben och Svenska turistföreningen. Kommittén utförde under sina första år en omfattande inventering av inträffade lavinolyckor samt utarbetade informationsmaterial att tilldelas turister genom förmedling av resebyråer och fjällanläggningar. Verksamheten har under åren pågått med varierande intensitet.

Kommittén har initierat eller medverkat till tillkomsten av flera utredningar om laviner, bl.a. "Samband mellan väderlek och lavinförekomst i svenska fjäll"[1] . Som säkerhetsbefrämjande åtgärd har kommittén utgivit broschyren "Lavinfaran"[2] .

---

1 E. Schmacke, SMHI, Stockholm 1959.

2 Senaste upplaga 1971.

4.4 TELEVERKET

Televerket har enligt uppdrag anlagt hjälptelefoner med en linjesträckning av 150 - 200 mils längd i fjällområdet i Jämtlands län och svarar bl.a. för underhåll och tillsyn av polisens radiosystem och hjälptelefoner i de fyra fjällänen.

Radio- och hjälptelefonnätet byggs ut efter hand bl.a. på uppdrag av rikspolisstyrelsen.

Underhållskostnaderna för befintliga anläggningar är stora. Detta beror dels på det hårda klimatet och dels på att många anläggningar endast kan nås för underhålls- och reparationsarbeten med helikopter eller terrängfordon.

Televerkets trådnät i fjällvärlden kommer sannolikt att byggas ut under förutsättning att turismen fortsätter att expandera och utbyggnaden av mellanriksvägen i Norrbottens län från Kiruna till Narvik fullföljs. Detta kan innebära ökade möjligheter att bygga ut hjälptelefonnätet till gagn för fjällsäkerheten.

Televerket är - tillsammans med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet - delägare i SOS Alarmering AB, som har till uppgift att tillgodose samhällets behov av alarmeringstjänster. Bolaget arbetar för att inrätta regionala alarmeringscentraler, som skall täcka hela landet.

Centralerna skall bl.a. avgiftsfritt ta emot samtal till telefonnummer 90 000. I denna 90 000-service ingår även namnanropet "Fjällräddning".

Länsalarmeringscentraler finns bl.a. i Falun i Kopparbergs län och i Skellefteå i Västerbottens län. I Jämtlands län

är centralen utbyggd 1979 och i Norrbottens län eventuellt 1980.

Länsalarmeringscentralerna har för närvarande inget radionät med täckning inom fjällområdet. Länsalarmeringscentralen i Kopparbergs län kan numera kostnadsfritt förmedla SOS anrop till fjällräddningen (polisens sambandscentral). Detta är endast möjligt med trådanslutna hjälptelefoner.

Länsalarmeringscentralernas service kan även utnyttjas för att tillhandahålla allmänheten information om lokala väderprognoser via telefonsvarare.

Televerket har en omfattande erfarenhet av samband i anslutning till sjöräddning genom sitt engagemang i kustradiostationerna.

Televerket medverkar även i viss information i syfte att främja fjällsäkerheten. Det har exempelvis tillsammans med rikspolisstyrelsen utgivit en dekal som innehåller råd för fjällturer och som kan fästas i telefonhytter m.m.

INNEHÅLL

4.5 SVENSKA TURISTFÖRENINGEN

4.5.1 Historik

4.5.2 Leder och anläggningar i fjällen

4.5.3 Information och utbildning

4.5.4 Reseverksamhet

4.5.5 Vädertjänst

4.5.6 Försöksverksamhet

4.5 SVENSKA TURISTFÖRENINGEN

4.5.1 Historik

Svenska turistföreningen (STF) är en ideell förening, som stiftades år 1885. Enligt stadgarna skall föreningen "i fosterlandets intresse utveckla och underlätta turistväsendet inom Sverige samt arbeta för spridandet av kännedom om land och folk". Föreningen har 1978 omkring 230 000 medlemmar.

4.5.2 Leder och anläggningar i fjällen

En viktig uppgift för föreningen har från början varit att underlätta färder i fjället.

Många av föreningens åtgärder och insatser i fjällen syftar också till att ge turisten en viss grad av säkerhet under vistelsen i fjällen. Målet har emellertid inte varit att bygga ut hela fjällvärlden till samma säkerhetsgrad, utan vissa områden har medvetet lämnats utan tekniska anordningar.

År 1888 uppfördes föreningens första fjällstuga och 1897 invigdes den första fjällstationen med mathållning i Sylarna. Numera äger eller disponerar föreningen 74 stugor och 30 kåtor på omkring 80 platser i fjällvärlden. De står alla till allmänhetens förfogande. Därtill kommer ett tiotal stugor i Padjelanta nationalpark, uppförda av Domänverket. Tillgången till dessa replipunkter för fjällfärder sommar och vinter är en väsentlig förutsättning för omfattande turism i fjällvärlden. Förekomsten av dem bidrar även avgörande till att öka säkerheten i fjällen.

STF för statistik över antalet övernattningar och daggäster.

All personal som ingår i fjällräddningsorganisationen liksom alla deltagare i Friluftsfrämjandets och Svenska turistföreningens färdledarkurser utbildas i lavinkännedom.

Vid utgivning av fjällkartor har diskuterats huruvida lavinfarliga områden skall markeras på kartorna. Utgivarna har tills vidare i regel avstått från sådan markering, då man icke kan garantera att omarkerade områden äro lavinsäkra. På vissa kartor, exempelvis "Karta över Sälenfjällen"[1] (jfr p. 5.5.3.3) har områden som kan vara lavinfarliga markerats med tecken "lavinfara".

Några lavinprognoser utfärdas f.n. icke i Sverige och icke heller förekommer någon målinriktad forskning på området.

Den enda aktiva myndigheten är i nuläget polismyndigheterna i fjällområdet, som i mån av resurser vidtager åtgärder för att förebygga lavinolyckor genom att i massmedia varna allmänheten, uppsätta lavinvarningsskyltar, avspärra lavinfarliga områden samt genom sprängning utlösa laviner i förebyggande syfte.

Under den senaste 10-årsperioden har antalet besökare ökat med omkring 7 % per år.

Enligt föreningens årsredogörelse 1977 var beläggningen på anläggningarna för åren 1976-77 den som framgår av bilagorna 4 och 5 .

För det rörliga friluftslivets utövare finns i STF:s fjällstationer och fjällstugor omkring 2 000 bäddar. Därtill kommer omkring 200 bäddar i de nämnda Domänverkets stugor. STF bedömer att minst 20 000 långfärdsturister bor i stugor och fjällstationer med ca 150 000 övernattningar per år och att ytterligare omkring 5 000 turister som färdas på långtur i fjället bor i tält. Frekvensen av turister i högfjället är störst under sommaren.

STF:s fjällstugor är bemannade med s.k. stugvärdar vissa tider på året. Från fjällsäkerhetssynpunkt är detta värdefullt eftersom allmänheten kan få råd och hjälp av dem under sin vistelse i fjället. För stugvärdarna anordnas särskilda veckolånga kurser. I Jämtlands län är det naturligt att föreståndarna på de fyra närliggande fjällanläggningarna - Storulvån, Blåhammaren, Sylarna och Helags - håller reda på vart turisterna ämnar gå vid hårt väder.

Ungefär en tredjedel av det ledsystem på ca 465 mil, som naturvårdsverket och länsstyrelserna numera ansvarar för, har anlagts av STF.

4.5.3 Information och utbildning

Föreningen ger ut många publikationer; böcker, broschyrer m.m. som syftar till att ge läsaren fjällkunskap och praktiska anvisningar och därmed förebygga fjällolyckor. Som exempel kan nämnas "Fjäll 78", som är en utförlig hand-

bok för fjällvandrare, vidare tidskriften "Turist" samt en serie fjällhandböcker och turböcker.

En god fjällkarta är en från säkerhetssynpunkt viktig detalj för fjällturisten. STF ger sedan mitten av 30-talet ut Svenska Fjällkartan, byggd på den gamla generalstabskartan. Denna karta ersätts efter hand av Nya fjällkartan, som är baserad på den nya typografiska kartan. Den nya kartan föreligger i dag för flertalet områden i fjällkedjan från Treriksröset t.o.m. Transtrandsfjällen. (Jfr kap. 5.5.2.3.)

4.5.4 Reseverksamhet

STF har en omfattande reseverksamhet. Denna innefattar dels researrangemang - i stor utsträckning vandrings- och skidfärder i fjällen - dels en fullständig resebyrå med biljettförsäljning, rådgivning och information.

I samband härmed har STF under många år anordnat särskilda fjällkurser dels för blivande färdledare, dels för var och en som vill få större fjällkunskap och säkerhet för kommande fjällvistelser.

4.5.5 Vädertjänst

Sedan 1930-talet har föreningen medverkat i väderinformationen. Väderrapport lämnas dagligen från vissa av anläggningarna till SMHI under en del av vintersäsongen. Rapporten omfattar vindriktning, vindstyrka, sikt, temperaturer och snödjup. Observationerna lämnas i regel av stugvärdar och fjällstationsföreståndare. (Jfr p. 4.3.3.)

4.5.6 Försöksverksamhet

STF har tillsammans med Friluftsfrämjandet och Trygg-Hansa

1976/77 och 1977/78 genomfört försök med kommunikationsradio och ett säkerhetspaket inom Jämtlands och Härjedalens fjällvärld samt fjällområdena i Dalarna. Medel ur bortgångne fjällflygföraren Gunnar "Spökis" Anderssons minnesfond har även ställts till förfogande för verksamheten.

En redogörelse för sambandsförsöken ges i kapitel 5.7. Där redovisar utredningen också sin uppfattning om privatradiosystems lämplighet från fjällsäkerhetssynpunkt.

STF, Friluftsfrämjandet och Trygg-Hansa har meddelat utredningen att efter fortsatt försöksverksamhet sommaren 1978 och slutrapport hösten 1978 försöken får anses avslutade. Man avvaktar därefter ställningstagande från den framtida huvudmannen för fjällsäkerheten beträffande eventuellt fortsatt verksamhet, som då lämpligen synes böra ske i dennes regi.

Ett väsentligt syfte med försöken har också varit att stimulera en bredare allmänhet att medföra de värdefulla säkerhetsdetaljerna snöspade och vindsäck. Broschyrer med instruktion m.m. och fjällsäkerhetsråd medföljer paketet. Erfarenheterna härvidlag har genomgående varit goda.

Andra försök, som STF bedriver, är dels prov med en agafyr vid Blåhammaren, dels med fast ljusanläggning på Sylstationen.

Försök med mistlurar och klockor, som klämtar vid viss vindstyrka (Endalsstugan) har avbrutits. STF har icke funnit några säkra uppgifter om att sådana ljud- och ljusanordningar skulle ha räddat liv.(Jfr kap. 4.1.3.)

INNEHÅLL

4.6 FRILUFTSFRÄMJANDET

4.6.1 Historik

4.6.2 Organisation

4.6.3 Fjällverksamhet

4.6.4 Fjällresor

4.6.5 Övrigt fjällsäkerhetsarbete

4.6 FRILUFTSFRÄMJANDET

4.6.1 Historik

"Föreningen för skidlöpningens främjande i Sverige" eller "skidfrämjandet" grundades 1892. Verksamheten var då begränsad endast till vintern och den huvudsakliga uppgiften var att arrangera skidtävlingar. Sedan tävlingsverksamheten överförts till andra föreningar och verksamheten kommit att omspänna hela året ändrades föreningens namn 1938 till Skid- och friluftsfrämjandet. 1975 beslöts att föreningen skulle kallas enbart Friluftsfrämjandet.

4.6.2 Organisation

Målet för verksamheten är att ge ökad livskvalitet åt alla genom friluftsliv som fritidssysselsättning.

Organisationen leds centralt av en styrelse, som har sitt kansli i Stockholm.

Landet är administrativt indelat i 23 distrikt. I varje distrikt finns ett antal lokalavdelningar. Distrikt och lokalavdelningar leds av regionala och lokala styrelser.

Medlemmarna är individuellt anslutna och tillhör en lokalavdelning. För närvarande finns ca 450 lokala föreningar. Medlemsantalet uppgår till omkring 220 000.

4.6.3 Fjällverksamhet

Föreningens verksamhet spänner över en rad olika aktiviteter under hela året. En kraftig satsning görs på lokal fjällutbildning av allmänheten.

Föreningens styrelse har tillsatt kommittéer för olika verksamhetsgrenar. Fjällkommitténs uppgift är att leda friluftsfrämjandets fjällverksamhet, planlägga och leda fjälledarutbildning, färdigställa materiel att användas i den lokala verksamheten, färdigställa utbildningsplan för fjälledarutbildning sommar och vinter, vidta åtgärder för att decentralisera fjälledarutbildningen, främja genomförandet av den nyutformade fjällverksamheten i distrikt och lokalavdelningar och samarbeta med andra organisationer rörande fjällfrågor.

Kommitténs arbete har inriktats på att åstadkomma en breddning av Friluftsfrämjandets fjällverksamhet på det lokala planet.

Kommittén har framställt ett studiepaket om fjällverksamhet avsett att användas vid träffar och studiecirklar på det lokala planet. Materialet används i stor utsträckning i skolundervisningen. Fjällpaketet består av fem häften med titlarna "Fjällens möjligheter", "Fjällsäkerhet/Fjällräddning", "Fjällorientering", "Fjällnatur" och "Friluftsutrustning för fjällbruk". Dessutom finns därtill anslutande ledarhandledning, diabildsserier, affischer och broschyrer.

Allt arbete med träffar och studiecirklar inom detta område går ut på att förbereda människor inför deras fjällvistelse, att ge utbildning i god tid innan fjällvistelsen.

Ledarna för fjällträffarna och studiecirklarna utbildas på fjälledarutbildning i tre steg vintertid och två steg sommartid. Under senaste året har 200 ledare utbildats. Antalet utbildningstillfällen utökas under kommande verksamhetsår.

Friluftsfrämjandets fjällträffar och cirklar hade vintern 1978 startat på omkring 150 platser i landet.

Sommaren 1978 och vintern 1979 planeras totalt 21 fjälledarkurser.

4.6.4 Fjällresor

Lokalavdelningar planerar och genomför fjällresor för deltagare i fjälltträffsverksamheten i viss omfattning. Verksamheten i fjällterrängen är då ledarledd och bör betraktas som ledarledd fjällutbildning i fjällterräng. Ledarna för den verksamheten har genomgått vinter- eller sommarfjällutbildningen.

Ofta engageras lokala fjälledare för enstaka informationstillfällen i skolor, företag, i föreningar eller motsvarande. Vanligt förekommande är att Friluftsfrämjandets lokalavdelningar har enstaka träffar med fjällinformation exempelvis inför sportlov och påsk.

Inom Friluftsfrämjandets regionalorganisation svarar fjälldistriktsledaren för utbildning och vidareutbildning av lokala ledare. Han svarar vidare för att lokala ledare kallas till konferenser, informerar massmedia (tidningar, lokalradio, regional TV) samt håller ständig kontakt med centrala fjällkommittén.

4.6.5 Övrigt fjällsäkerhetsarbete

Friluftsfrämjandet svarar för en omfattande rådgivning beträffande sportutrustning och dess handhavande. För denna verksamhet svarar en särskild utrustningskommitté. Denna genomför också en väsentlig upplysningsverksamhet i utrustningsfrågor under samarbete med sportbranschen och statens organ för konsumentupplysning.

Kommittén svarar också för utbildningen av branschfolk. F.n. utbildas omkring 50 sporthandlare och försäljare årligen.

Kommitténs huvudsakliga arbetsuppgift är att följa och påverka utvecklingen av friluftsutrustning och att i utrustningsfrågor vara rådgivande åt allmänheten. I detta syfte utarbetar och utger eller eljest sprider kommittén utrustningslistor och handböcker, deltar i radio- och TV-program rörande utrustningsfrågor, medverkar i utredningsarbete osv.

Som omnämnts i kap. 4.5 deltar Friluftsfrämjandet i försöket med "fjällsäkerhetspaket".

INNEHÅLL

4.7 SVENSKA SAMERNAS RIKSFÖRBUND

4.7.1 Grunder

4.7.2 Fjällområdets nyttjande

4.7.3 Fjällsäkerhet

4.7 SVENSKA SAMERNAS RIKSFÖRBUND

4.7.1 Grunder

Svenska samernas riksförbund (SSR) är en sammanslutning av svenska samebyar och sameföreningar med uppgift att tillvarata och främja de svenska samernas ekonomiska, sociala, rättsliga, administrativa och kulturella intressen med särskild hänsyn till renskötseln och dess binäringars fortbestånd och sunda utveckling.

Det totala antalet samer i Sverige beräknas till lägst 15 500. Därav utgör den renskötande befolkningen ca 2 500. De icke renskötande samerna, företrädda av de 16 sameföreningarna, är ca 13 000. Det största antalet samer, 7100, finns i Norrbottens län. I Västerbottens och Jämtlands län finns 2 400 respektive 1 300 samer och i Stockholms län 1 200 samer.

Renskötseln är i Sverige förbehållen samerna. Enligt rennäringslagen (SFS 1971:437) har den, som är av samisk härkomst, rätt att begagna mark och vatten till underhåll för sig och sina renar (renskötselrätt), om hans far eller mor eller någon av hans far- och morföräldrar haft renskötsel som stadigvarande yrke. År 1971 omorganiserades lappbyarna till samebyar med främsta uppgift att driva renskötsel. Varje sameby har ett gränsbestämt område och är organiserad enligt principen om samverkan mellan medlemmarna i by såsom inom en ekonomisk förening. Medlemmarna äger själva sina renar men samverkar på olika sätt i renskötselarbetet vid t.ex. samlingar, kalvmärkning och slakt. Samerna bestämmer själva om sina angelägenheter på bystämma och genom stadgar för byn. Bystämman är byns högsta beslutande organ - där samtliga medlemmar har rösträtt. I övrigt företräder en vald styrelse samebyn. De största samebyarna har ungefär 200 medlemmar, den minsta

knappt ett tiotal.

Sammanlagt finns det ca 200 000 renar exklusive årskalvarna - en försörjningsbas för de drygt 2 500 renskötande samerna. Produktionsvärdet av renskötseln är ca 20 mkr per år av renkött, hudar och horn, vartill kommer värdet av de samiska kombinationsnäringarna jakt, fiske, sameslöjd m.m. Inom kärnområde för den samiska bosättningen finns grupper av samer, som utan att vara renskötande genom sitt nuvarande näringsfång anknyter till mycket ålderdomliga samiska näringstraditioner. Dessa samer, vare sig de en gång varit renskötare eller inte, anknyter med sitt näringsliv och nuvarande bosättning i lågfjällsområdet till en ursprunglig samisk kultur.

Flertalet renar tillhör renskötande samer i någon av de 33 fjällsamebyarna från Könkömä i norr till Idre i söder. Förutom fjällrenskötsel med flyttningar från sommarbete i fjällen till vinterbete i skogslandet - en sträcka på 20 mil och mera - finns en mer stationär skogsrenskötsel i skogslandet i lappmarken (10 skogssamebyar) och i Tornedalen (7 koncessionssamebyar).

Lantbruksstyrelsen är central myndighet för rennäringen. Vid var och en av lantbruksnämnderna i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län finns en rennäringsdelegation.

4.7.2 Fjällområdets utnyttjande

Samerna som en ursprunglig minoritet i Sverige ställer berättigade krav på utrymme för att utveckla sin egen kultur i det svenska storsamhället. Det nära och oupplösliga sambandet näring - kultur ställer krav på insatser inte bara inom kulturområdet utan även på åtgärder för att begränsa exploateringen av de marker, som renarna behöver för bete såväl under sommaren (fjällen) som vintern (skogslandet).

Statsmakternas principinställning i denna fråga fastslogs genom beslutet den 12 maj 1977 om insatser för samerna (prop. 1976/77:80, KrU 1976/77:43, rskr 1976/77:289). Beslutet innebär ett samlat program för

> "en statlig samepolitik, som tar hänsyn till den samiska minoritetens livsvillkor inom alla samhällsområden. ----- Målen för samhällets insatser för den samiska minoriteten skall ha sin utgångspunkt i de mål, som slagits fast för landets minoritetspolitik i stort, nämligen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Samtidigt innebär den grundläggande uppfattningen om samernas särskilda ställning att man vid utbyggnaden av samhällets stöd till samekulturen måste ge utrymme även åt andra bedömningar än dem, som kan göras beträffande övriga minoritetsgrupper i det svenska samhället.
>
> Detta är den principiella utgångspunkten för (statsmakternas) samlade insatser för samerna och deras kultur. De åtgärder som sätts in, både på kort och på lång sikt, skall bidra till en bestående kulturell och ekonomisk trygghet för den samiska folkgruppen. Detta förutsätter i sin tur ett nära samarbete med samerna själva och med deras organisationer. Samernas önskemål och krav skall tjäna som riktmärke för de framtida statliga insatserna." [1]

En avgörande förutsättning för att den samiska kulturen skall kunna bevaras är att rennäringen kan fortleva som samisk näring och att ett rimligt antal samer i framtiden kan få sin utkomst inom rennäringen eller på annat sätt inom det geografiska bosättningsområde, som av ålder varit samernas.

De samiska frågorna skall i enlighet med statsmakternas beslut vara ett naturligt inslag i den allmänna samhällsplaneringen. Statens planverk framhöll i sitt yttrande

---

1 Ur anförande av föredragande departementschefen, chefen för utbildningsdepartementet Jan-Erik Wikström i riksdagen vid behandlingen av prop. 1976/77:80 den 12 maj 1977.

över 1970 års sameutredning (SOU 1975:99 och 100)[1] som en angelägen uppgift för samhällsplanerande myndigheter att fullfölja försöken att finna lämpliga former för en tillämpning av rennäringslagstiftningen inom samhällsplaneringen. Enligt planverkets mening utgör rennäringslagens markreglerande bestämmelser och statsmakternas uttalanden till stöd för renskötselns rättigheter en relativt god grund för en markanvändningsplanering, som skyddar renskötselintresset. Ett bättre planeringsunderlag, som belyser förhållandena inom renskötseln ökar förutsättningen att genom fysisk planering lösa de konflikter om markanvändningen, som kan finnas mellan renskötseln och andra intressen.

Ett av de väsentligaste motiven för den fysiska riksplaneringen har varit att kunna avväga olika intressen för att utnyttja samma mark- och vattentillgångar. Statsmakternas beslut 1972 med riktlinjer för hushållningen med mark och vatten fastslog (prop. 1972:111), att samerna enligt rennäringslagen har förstahandsrätten att utnyttja främst markerna ovanför odlingsgränsen och i renbetesfjällen. Rennäringen borde därför ses som en restriktion mot annan markanvändning. Renskötseln borde få ge vika bara om ett visst markområde behövdes för ett ändamål som var "av väsentlig betydelse från allmän synpunkt". Vidare uttalades att utvecklingen mot ett mer differentierat näringsliv i fjällvärlden, bl.a. genom en ökande turism, måste styras i sådan riktning att samiska intressen icke skadas och helst på ett sådant sätt att samerna själva får del av utvecklingens positiva sidor. Det bedömdes därför som angeläget, att företrädare för rennäringen och företrädare för den statliga administrationen på området, dvs. lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna, får medverka i planeringsarbetet redan på förberedelseskedet.

---

1 Prop. 1976/77:80 s. 48.

I sammanhanget må framhållas, att för att på centralt plan främja samordning och samverkan har i samband med statsmakternas beslut 1977 om insatser för samerna en permanent interdepartemental arbetsgrupp för samefrågor tillsatts. Denna skall fortlöpande följa utvecklingen, verka för samordnat utnyttjande av olika - främst statliga - insatser, regelbundet överlägga med samerna och sameorganisationerna i konkreta frågor och fortlöpande hålla kontakt såväl med dem som med myndigheter, institutioner och övriga organisationer på central, regional och lokal nivå, som arbetar med samefrågor.

Den fysiska riksplaneringen skall genomföras i kommunernas planering och genom åtgärder av länsstyrelser och andra statliga myndigheter. I regeringens anvisningar för planeringsarbetet slås på nytt fast, att rennäringens speciella krav och rättigheter skall beaktas och att samråd med berörda samebyar bör komma till stånd i ett tidigt skede av planeringsarbetet. Det är bl.a. klart utsagt att man inte får nöja sig med att samråda med enbart t.ex. lantbruksnämnden.

Regeringen tog våren 1975 ställning till de program för att fullfölja riktlinjerna för hushållning med mark och vatten, som på grundval av riksdagens beslut 1972 om den fysiska riksplaneringen hade utarbetats av kommuner och länsstyrelser. Därvid gavs vissa särskilda riktlinjer för den fortsatta markanvändningsplaneringen ävensom föreskrifter om att för obrutna fjällområden preliminärt avsedda områden skulle undantas från tyngre exploatering och skogsbruk.(Jfr p. 3.3.2 och 3.3.3). I det till rekreationsberedningens rapport Statliga insatser för turism och rekreation (Ds Jo 1978:2) fogade supplementet redovisas planeringsläget i de primära rekreationsområdena. För kommunerna inom de fem av dessa som är fjällområden anges läget sålunda (tabell 5).

Tabell 5

Planeringsläget beträffande de fem primära rekreationsområdena inom fjällregionen

Län	Kommun	Kommunöversikt		Markdispositionsplan		Anm.
		Upprättad	Antagen	Upprättad	Antagen	
W	Malung	x	x			
W	Älvdalen	x	x			
Z	Härjedalen	x	x	x	x	Avser fjäll och älvdal
Z	Berg	x	x	x	x	
Z	Åre	x	x	x	x	
AC	Storuman	x	x			
AC	Sorsele	x	x			
BD	Arjeplog	x	x			
BD	Kiruna	x	x	x		Avser Torne-träsk

Vid Svenska samernas riksförbunds landsmöten såväl 1977 som 1978 har påtalats att enligt samisk uppfattning samråden med samebyarna vid den fysiska riksplaneringens genomförande fungerat mindre bra på flera håll. Så synes otvivelaktigt ha varit fallet. Det har emellertid funnits speciella svårigheter i hittillsvarande skeden av arbetet, bl.a. beroende på arbetsomfattningen, de ofta pressade tidsförhållandena samt bristande erfarenhet och rutin. En klar förbättring syns på väg. Under framtagningen av utredningsförslaget till obrutna fjällområden (jfr kap. 3.3) har särskild omsorg nedlagts på redovisningen av de olika intressena och på samråden med rennäringens företrädare. Förslaget mottogs också - som redovisats i propositionen 1977/78:31 - i allt väsentligt positivt av samernas organisationer.

Regeringen har senare givit länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län i uppdrag att under 1979 lämna regeringen förslag till närmare avgränsning av de obrutna fjällområdena, sedan deras omfattning i stort den 15 december 1977 har fastlagts av riksdagen. Bl.a. skall länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län härvid redovisa olika alternativ för markanvändningen i vissa delar av Torna-Graddisområdet respektive Sarek-Pite- och Kebnekaiseområdena i sammanhang med vissa vägförslag m.m. Bland andra samrådsinstanser nämns särskilt berörda samebyar.

4.7.3 Fjällsäkerhet

Samerna besitter i många fall en fjällkunskap i särklass. Det gäller såväl miljökunnandet som den lokala terrängkännedomen. Det är naturligt att detta är av värde från fjällsäkerhetssynpunkt. Flertalet av dessa kunniga samer i aktiv ålder är engagerade i rennäringen eller anslutande verksamheter och deras kunnande och förmåga förbättrar deras egen och andras säkerhet där. Flera samer, som därtill har möjlighet, är engagerade i fjällräddningens räddningspatruller, som färdledare, i ledunderhållsarbetet, som stugvärdar, båtförare m.m. Svenska samernas riksförbund ävensom vissa länsstyrelser och kommuner har framhållit, att ett ökat utnyttjande av samernas erfarenheter och kunnande i fråga om fjällvärldens förhållanden skulle vara till fördel bl.a. från fjällsäkerhetssynpunkt.

I sammanhanget må från propositionen 1976/77:80 om insatser för samerna citeras följande uttalande av föredragande departementschefen:

> "När det gäller att skapa sysselsättningstillfällen som ett komplement eller alternativ till rennäringen erbjuder turistnäringen stora möjligheter särskilt

för kvinnor och icke renskötande samer. Vid den fortsatta utbyggnaden av stugbyar och småstugor bör förutsättningarna att förlägga dessa inom samernas bosättningsområden prövas i samarbete med samerna själva. Härvid bör självfallet beaktas de krav på planering och de riktlinjer för markanvändningen som stat och kommuner har lagt fast för de områden som berörs. Det statliga stöd som utgår till sådana projekt är dels det stöd som statens naturvårdsverk lämnar vid uppförande av rekreationsanläggningar, dels medel för sysselsättningsfrämjande åtgärder."

INNEHÅLL

4.8 LÄNSSTYRELSER OCH KOMMUNER M.M. i FJÄLLÄNEN

4.8.1 Länsstyrelserna

4.8.1.1 Allmänt

4.8.1.2 Leder m.m.

4.8.2 Lantbruksnämnderna m.m.

4.8.3 Kommunerna

4.8 LANSSTYRELSER OCH KOMMUNER M.M. I FJÄLLÄNEN

4.8.1 Länsstyrelserna

4.8.1.1 Allmänt

Länsstyrelsen, som i princip svarar för den statliga förvaltningen i länet (Länsstyrelseinstruktionen SFS 1971:460; senaste lydelse SFS 1977:1133; omtryckt 1976:892), har ett stort ansvar för samordningen av länets resurser i syfte att förbättra fjällsäkerheten. Länsstyrelsen gör många insatser på detta område, varvid samverkan underlättas av att i samma myndighet finns såväl länspolischefen, ansvarig för fjällräddningen i länet, som planeringsavdelningen, som handhar länsplaneringen inom den fysiska riksplaneringen, och naturvårdsenheten som bl.a. sköter planeringsarbetet rörande huvud- och sekundärleder.

4.8.1.2 Leder m.m.

Länsstyrelserna i Kopparbergs-, Jämtlands-, Västerbottens- och Norrbottens län är fr.o.m. den 1 juli 1977 regionala huvudmän vad avser planerings- och samordningsarbete samt tillsyn av s.k. huvudleder och sekundärleder i fjällområdet.

Genom länsstyrelsernas försorg har en omfattande upprustning av lednätet kommit till stånd. Upprustningsarbetet har i vissa fall bedrivits som beredskapsarbete i länsstyrelsens regi. Genom målmedvetna satsningar - i bl.a. Norrbottens län även från sysselsättningssynpunkt - är lednätet numera av relativt god standard.

Länsstyrelserna har f.n. ingen egen organisation, som kan utöva tillsyn och utföra underhåll av leder och av anläggningar i anslutning därtill. Underhållet sker i regel genom anlitande av entreprenörer - däribland även lantbruksnämndens rennäringsavdelning samt lokala och regionala organ bl.a.

domänverket. Tillsynen kan endast i mycket ringa utsträckning utföras av egen personal från länsstyrelsen. Den tillsyn som sker utförs mestadels av personal som främst genomför annat uppdrag. Det kan vara tjänstemän från lantbruksnämndens rennäringsavdelning, polispersonal i samband med övervakningsuppdrag e.d. Undantag härifrån finns emellertid. Länsstyrelsen i Norrbottens län genomför fr.o.m. 1973 en försöksverksamhet med fjäll- eller naturvårdspatruller inom fjällområdet. I den del som dessa fjällpatruller utför underhåll och skötsel av vandringsleder har riksdagen för budgetåret 1978/79 bestämt att kostnaderna skall bestridas av den särskilda anslagsposten för vandringsleder, under anslaget för anläggningsstöd m.m. till idrotten. Naturvårdsenheten på länsstyrelsen utövar den centrala arbetsledningen. Fast anställda lokala arbetsledare finns i Arjeplog, Gällivare, Kiruna och Karesuando. Antalet patrullmedlemmar uppgår till omkring 12 man.

Patrullernas huvudsakliga arbetsuppgifter består främst av att svara för renhållning m.m. i fjällvärlden. Genom att patrullerna ständigt vistas i fjällområden som frekventeras av turister faller det sig naturligt att patrullerna även ägnar sig åt fjällsäkerhetsarbete. I arbetsuppgifterna ingår visst förebyggande underhåll av vandrings- och skoterleder. Vintertid kontrolleras issäkerheten och ruskning av vinterleder över is och utförs kompletteringsmärkning av vinterleder. Sommartid utförs färgbättring, rösning och viss röjning av leder. Vidare sker kontroll av bl.a. båtleder, fjällstugor, broar, spänger, vindskydd och hjälptelefoner. Patrullerna varnar för lavinfarliga områden genom skyltning och stänger av leder i förekommande fall efter samråd med den lokala polismyndigheten.

Patrullerna ingår även i fjällräddningsorganisationen. Patrullerna, som är utrustade med polisens fjällradio, kan snabbt informera om översvämningar, ras, trasiga broar

etc. Hotell- och turistanläggningar informeras om aktuella vädersituationer i fjällområdet.

Erfarenheterna från denna verksamhet är enligt länsstyrelsens uppfattning goda.

4.8.2 Lantbruksnämnderna m.m.

Lantbruksnämndernas rennäringsdelegationer förvaltar statens fjällområden utom skogbevuxna områden ovan odlingsgränsen och inom renbetesfjällen.

Lantbruksnämndernas rennäringsavdelningar har fältassistenter, som i sitt arbete vistas i fjällområdet. I samband med att ordinarie arbetsuppgifter fullgörs, utförs även visst fjällsäkerhetsarbete såsom kontroll av leder m.m. Lantbruksstyrelsen har efter överenskommelse med rikspolisstyrelsen erhållit tillstånd att nämndernas fältpersonal får använda polisens fjällradiokanal. Härigenom kan vid kontrollen eller eljest gjorda iakttagelser av betydelse för fjällsäkerheten snabbt inrapporteras.

Lantbruksnämndernas rennäringsavdelningar äger fortfarande ett antal renvaktarstugor, som i vissa fall är kombinerade fjäll- och renvaktarstugor. Enligt uppgift finns i Västerbottens län omkring 25 stugor, som har öppna rum och får disponeras av fjällturister för tillfällig övernattning i samband med fjälltur.

Renvaktarstugorna är lokaliserade efter renskötselns behov och ligger oftast olämpligt till ur turistisk synvinkel. Stugorna har ur fjällsäkerhetssynpunkt ett visst värde, då turister har möjligheter att nyttja dem tillfälligt. För närvarande äger samebyarna övervägande antalet renvaktarstugor i fjällen. I den mån de stugor, som ligger lämpligt

till, bör infogas i fjällsäkerhetssystemet, erfordras överenskommelse med vederbörlig sameby.

I detta sammanhang må nämnas att inom fjällvärlden finns s.k. fjällägenheter upplåtna till arrendatorer. Fastigheterna ligger oftast inom väglöst land eller längs vägar, exempelvis Graddisvägen. Så länge fastigheterna är bebodda med bofast befolkning kan de utgöra replipunkter för fjällturismen och därmed bidra till att främja fjällsäkerheten.

4.8.3 Kommunerna

Kommunerna har i allmänhet lagt ned ett omfattande arbete när det gäller byggnad, underhåll och upprustning av närleder och av vindskydd och raststugor i anslutning härtill. I vilken omfattning detta sker är främst beroende på kommunernas ekonomi och möjligheterna att få statliga bidrag.

Kommunerna har i regel planer över kommande utbyggnad av lednätet. Många kommuner har på ett tidigt stadium planerat och genomfört betydande upprustning av närlederna. Några exempel må nämnas. I Malungs kommun i Kopparbergs län finns ett ledsystem som f.n. omfattar 12-15 mil. Utbyggnad sker successivt och närmast återstår att färdigställa den s.k. säkerhetsringen, som kommer att omsluta 5-6000 km^2 fjällterräng. Kommunen ansvarar även för raststugor, som ligger i anslutning till lederna. Underhållskostnaderna uppgår till omkring 10 000 kr per år.

Härjedalens kommun i Jämtlands län avsätter omkring 200 000 kr per år och Åsele kommun i Västerbottens län ca 500 000 kr för underhåll och utbyggnad av närleder, broar m.m.

Ett speciellt förhållande gäller för Älvdalens kommun, vars fjällområde i huvudsak utgörs av naturreservat. På grund härav svarar domänverket för utbyggnad, tillsyn och underhåll av flertalet leder med anslutande anordningar och anläggningar

inom kommunen.

Kommunerna medverkar på olika sätt i fjällsäkerhetsinformationen i förebyggande syfte. Specialkartor över särskilt frekventerade områden har framtagits med information om lavinfarliga områden, leder, raststugor m.m. Andra åtgärder är att tillhandahålla allmänheten fjällfärdsmeddelanden. Blanketterna finns på hotell och turistanläggningar i kommunen.

INNEHÅLL

4.9 ÖVRIGA ORGANISATIONER

4.9.1 Domänverket

4.9.2 Sveriges turistråd

4.9.3 SOS Alarmering AB

4.9 ÖVRIGA ORGANISATIONER

4.9.1 Domänverket

Domänverket, som är ett affärsdrivande verk, förvaltar på uppdrag av Statens naturvårdsverk vissa nationalparker och naturreservat i riket. Verket äger dessutom fastigheter i fjällområdet.

Domänverket har anlagt och underhåller leder och byggnader på många platser i fjällänen. I Dalarna förvaltar domänverket omkring 95 % av fjällmarken och ansvarar för underhåll m.m. av 20 mil leder inom fjällområdet.

Kostnaderna för att främja fjällsäkerheten är höga. De totala investeringskostnaderna för anläggningarna uppgår hittills till omkring 1,6 milj. kr. och driftkostnaderna till omkring 270 000 kr. per år.

Domänverket har en stor fältorganisation med betydande erfarenheter av fjällsäkerhetsarbetet. Under turistsäsongen har verket stugor bemannade exempelvis i Padjelanta, Nikkaluokta och Abisko i Norrbottens län samt i Fulufjället i Kopparbergs län. Detta utgör ett värdefullt tillskott från fjällsäkerhetssynpunkt. Stugorna är utrustade med telefon och radio.

Domänverkets personal utövar tidvis i samband med att ordinarie arbetsuppgifter fullgörs, tillsyn över anläggningar inom förvaltningsområdena, som är av betydelse ur fjällsäkerhetssynpunkt. Domänverket anser att det vore önskvärt med ökad tillsyn inom områdena under turistsäsongen, men på grund av kostnaderna är detta inte möjligt.

Domänverket har även andra möjligheter att bidra till ökad

fjällsäkerhet. Så kan domänverket exempelvis genom det delägda dotterbolaget Sverige Rekreation AB sprida fjällsäkerhetsinformation till turister via bolagets egen bokningscentral.

4.9.2 Sveriges turistråd

Sveriges turistråd är en offentlig stiftelse med kommunförbundet, landstingsförbundet och staten som delägare.

Rådets uppgift är att samordna marknadsföring av svenska turistprodukter i Sverige, Norden och övriga utlandet. Turistrådet samarbetar i sin verksamhet med regionala och lokala turistorganisationer inom landet.

Turistrådet arbetar med att inrätta sju regionala bokningscentraler, som själva skall svara för framtagning av säljmaterial.

Turistrådet har hittills tagit fram en sommarkatalog över semesteraktiviteter i Sverige. Vinterkatalog beräknas inte vara klar förrän tidigast 1980.

Turistrådet kan nå turister, som bokar plats på hotellanläggning, med fjällsäkerhetsinformation genom att införa vissa administrativa rutiner. Turistrådet kan även bidra med information av nämnda slag i egna broschyrer under förutsättning av att medel härför ställs till förfogande.

I sammanhanget må nämnas att utanför turistrådets verksamhet företaget AB Till Fjälls sedan några år utger vinterbroschyrer, som också innehåller viss fjällsäkerhetsinformation. Informationen når alla som bokar resa till anläggningar, som tillhör de i bolaget samarbetande innehavarna av fjällanläggningar m.fl.

4.9.3 SOS Alarmering AB

Redogörelse för bolagets arbetsuppgifter m.m. lämnas i kap. 4.4 och 5.

5. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

INNEHÅLL

5.1 GRUNDER

5.1.1 Allmänt

5.1.2 Huvudpunkter för olika verksamhetsområden

5.1.3 Grundsyn beträffande samverkan och samordning

5.1.4 Särskilda överväganden

5.1.5 Vissa uppgifter

5.2 NYTTJANDE AV FJÄLLOMRÅDEN

5. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5.1 GRUNDER

5.1.1 Allmänt

All mänsklig verksamhet är förenad med risker. Ett omfattande arbete nedläggs för att minska dessa risker. Det gäller inte minst trafiken till lands, till sjöss och i luften. Det oaktat har vid vägtrafiken med våra sammanlagt cirka 3 1/4 miljoner motorfordon under de senaste fem åren ett betydande antal människor förolyckats:

Tabell 10

Antal förolyckade i vägtrafiken 1973-77[1].

År	Antal	År	Antal
1973	1177	1976	1168
1974	1197	1977	1031
1975	1172		

Motsvarande siffror för de omkomna under de senaste fem årens båtolyckor med våra ca 700 000 fritidsbåtar är:

Tabell 11

Antal omkomna vid båtolyckor 1973-77[2].

År	Antal	År	Antal
1973	115	1976	111
1974	106	1977	86
1975	100		

1. Enligt statistiska centralbyrån: Vägtrafikolyckor med personskada 1976 (Stockholm 1977). Beträffande 1977 preliminär uppgift från statistiska centralbyrån.

2. Enligt uppgifter från Sjösäkerhetsrådet.

I fjällolyckor har under de senaste fem åren omkommit sammanlagt 22 personer:

Tabell 12

Antal omkomna vid fjällolyckor 1973-77[1].

År	Antal	År	Antal
1973	7	1976	7
1974	0	1977	8
1975	0		

Det är icke möjligt att med förefintligt underlag ange det ungefärliga totalantalet "fjälldygn" angivna år. Det totala antalet inkvarteringsnätter på turisthotell, i stugbyar, på fjällstationer samt i övernattningsstugor och kåtor inom de fyra fjällänen 1977 kan[2] uppskattas till drygt 2 3/4 miljoner. Antalet gästnätter 1977 i Svenska turistföreningens fjällstationer, övernattningsstugor och kåtor var nära 150 000.

Utredningen tvekar inte att generellt beteckna de åtgärder för fjällsäkerhet och fjällräddning, som kännetecknat de angivna fem åren och utmärker dagsläget, såsom omfattande och ändamålsenliga, präglade av stark ansvarskänsla och kunnighet och i väsentliga avseenden motsvarande sitt syfte. Utredningen har emellertid under sin genomgång av förefintligt erfarenhetsmaterial och sina överläggningar med myndigheter, organisationer och enskilda, kunnat konstatera

1. Enligt uppgifter från rikspolisstyrelsen

2. På grundval av statistiska centralbyråns och Sveriges turistråds inkvarteringsstatistik, uppgifter från Svenska turistföreningen m.m.

den synnerliga betydelse för resultaten av fjällsäkerhetsarbetet av den mänskliga faktorn, dvs. av vad den enskilde gör eller underlåter.

Utredningen är angelägen framhålla, att en hundraprocentig säkerhet är lika litet möjlig inom fjällvärlden som inom vägtrafiken, på sjön och i luften. Mänsklig verksamhet är alltid förenad med risker, som med praktiskt möjliga åtgärder ej kan helt elimineras. Erfarenheter från de år, då statistik över svenska fjällolyckor och fjällräddningsinsatser föreligger (se bilagorna 6 , 7 och 8 ; jfr p. 5.1.5 nedan), bestyrker detta. Vilken grad av säkerhet, som bör eftersträvas, blir väsentligen en rimlighetsfråga i avvägningen mellan ett flertal faktorer av skilda slag, bl.a. avseende individuell frihet respektive restriktivt tvång, orörd eller föga påverkad natur respektive utbyggda anläggningar och säkerhetsanordningar, ekonomiska och andra resursprioriteringar.

Även om en hundraprocentig säkerhet i fjällen alltså aldrig kan ernås, bör givetvis i princip en så hög grad av fjällsäkerhet som möjligt eftersträvas. Att generellt precisera denna låter sig icke göra. De konkreta åtgärder, som i enlighet med nyssnämnda princip i varje särskilt fall bör genomföras, blir en fråga för huvudmannen för fjällsäkerheten och med denne samverkande myndigheter och organisationer m.fl. i central, regional och lokal instans att ta ställning till samt genomföra eller, där så erfordras, föreslå. Huvudmannen skall härvid ha huvudansvaret, fortlöpande informera sig om läget, ge normer och riktlinjer, initiera åtgärder och förslag. Avvägningens riktighet mellan risker och säkerhet tillkommer det statsmakterna och ytterst allmänheten att pröva.

Utredningen vill med skärpa fastslå, att ansvaret för den egna fjällsäkerheten först och sist tillkommer den enskilde. "Välkommen till fjälls - men på Ditt ansvar". Samhället måste emellertid taga ansvaret för att den enskilde blir informerad om detta sitt personliga ansvar och vad detta innebär.

Fjällsäkerheten är sålunda en g e m e n s a m sak för den enskilde och samhället.

5.1.2 Huvudpunkter för olika verksamhetsområden

Som utredningen inledningsvis framhöll (p. 2.2.1) har den avstått från en definitionsmässig avgränsning av fjällsäkerhetsbegreppet och i stället för sitt arbete valt en fackmässig avgränsning. Denna omfattar enligt utredningens mening de väsentligaste verksamhetsområdena av betydelse för fjällsäkerheten och har givit utredningen en tillfyllest grund för dess arbete. Områdena gäller

nyttjande av fjällområden,
leder och anläggningar,
information och utbildning,
samband och
utrustning.

Utredningen redovisar i detta kapitel sina överväganden och förslag för dessa olika områden i angiven ordning. Denna är icke någon prioritetsordning utan en ordningsföljd, som vid arbetets inledning bedömdes logisk och funnits tillämplig även för den fortsatta redovisningen.

Några principiella huvudpunkter beträffande de olika områdena vill utredningen inledningsvis anföra.

Fjällsäkerheten påverkas givetvis av den fysiska riksplaneringens utformning inom fjällregionen. Fjällsäkerheten

bör självklart vara en komponent i denna utformning, icke styrande men med i överväganden och utformning. Beroende på hur de olika nyttjandekraven på fjällområdena avvägs mellan renskötseln, naturvården, domänverksamheten, gruvdrift, det rörliga friluftslivet och turismen, vetenskapliga önskemål m.m. följer olika krav på och förutsättningar för fjällsäkerheten. Det har icke varit utredningens uppgift att lägga synpunkter på denna nyttjandeavvägning men den är av väsentligt intresse för utredningen med hänsyn till den nödvändiga anpassningen av fjällsäkerhetsåtgärderna inom respektive område.

När det gäller utnyttjandet för användning för rörligt friluftsliv och turism ter sig en differentierad användning enligt i huvudsak nu gällande inriktning naturlig och riktig. Skalan är vid, från en modern storhotellklass av typ Sälen, över storstationer av typ Abisko, egentliga fjällstationer av typ Sylarna eller Kebnekaise, stugbyar för uthyrning av typ Björkliden, hotell i skogen nedanför fjället av typ Trillevallen, specialområden för utförsåkning av typ Åre, sportcentra av typ Vålådalen, röade vandringsleder med stugor för självhushåll på lagom avstånd av typ Kungsleden och i skalans andra ända de obrutna fjällområdena, som i princip lämnas som de av naturen är och dit endast kvalificerade besökare bör gå och då i medvetande om att samhället ej vidtagit några tekniska anordningar för deras säkerhet.

Utredningen vill framhålla, att enligt dess mening säkerhetsomsorgerna icke kan eller bör leda till krav på att den angivna differentieringen upphör, att de obrutna fjällområdena fråntages sin orörda särart och att huvuddelen av de någotsånär lättnådda fjällområdena inrutas i ett mer eller mindre finmaskigt nät av på långt håll synliga och täta ledmarkeringar mellan närbelägna rast- och övernattningsstugor.

Ledsystemet med anslutande anordningar och anläggningar är den viktiga stommen för fjällvärldens utnyttjande för rörligt friluftsliv och turism. Detta ger ledsystemets väsentliga betydelse för fjällsäkerheten. Utredningen har funnit, att ett mycket gott underlag finns härvidlag genom de särskilda utredningar centralt, regionalt och lokalt, som under senare år genomförts i olika etapper, och de beslut, som statsmakterna på grundval därav fattat beträffande huvudmannaskap, ansvarsförhållanden i övrigt m.m. Därigenom finns underlag för erforderlig sanering, revidering och komplettering av nuvarande ledsystem. Utredningen anser betydelsefullt, att denna översyn och effektivering av ledsystemet genomförs så snart som möjligt. Det är från fjällsäkerhetssynpunkt angeläget, att ledsystemet är säkert, dvs. främst riktigt lagt och väl underhållet. Utredningen anser, att för att tillgodose dessa krav är något ökade anslag erforderliga. Härvid accepterar utredningen att en markerad kraftsamling och prioritering sker till ledsystemet inom de områden, där huvudparten av fjällturisterna i dag och i morgon rör sig eller kan förutses röra sig, exempelvis Kungsleden och Padjelantaleden i Lappland samt Storlien - Blåhammaren - Sylarna - Helags - Bruksvallarna i Jämtland - Härjedalen med förgreningar bl.a. till Vålådalen och Fjällnäs. Längs dessa leder anser utredningen också, att en avpatrullering eller intensifierad avpatrullering bör eftersträvas. I detta syfte föreslår utredningen bl.a. att försök med användningen av vapenfria tjänstepliktiga för ändamålet kommer till stånd.

Det är självfallet, att med den grundläggande betydelse för fjällsäkerheten, som utredningen tillmäter den enskildes ansvar och kunnande, informationen och utbildningen måste ges en primär roll i fjällsäkerhetsarbetet. I detta avseende utförs f.n. ett omfattande och kvalificerat arbete såväl

genom myndigheters försorg som i mycket stor utsträckning genom de frivilliga organisationernas insatser, främst Svenska turistföreningens och Friluftsfrämjandets. Utredningen har emellertid från de utgångspunkter, som utredningen har att företräda, funnit att detta arbete bör kraftigt förstärkas och vidgas. Detta är särskilt angeläget i nuläget. Hur detta arbete på sikt, sedan förhoppningsvis en viss grund har lagts, bör utformas, får fastställas sedan erfarenheterna från de närmaste årens kraftsamlade arbete kunnat utvärderas och ge underlag för långsiktsarbetet.

Kartor är viktiga informationsbärare. Utredningen anser att detta informationsmedel får ökad betydelse efter hand som kartmaterialet successivt förbättras och aktualiseras och som vanan att utnyttja ett modernt kartmaterial ökas hos allmänheten genom förbättrad skolundervisning i detta avseende och genom ett starkt vidgat orienteringsintresse som sport, hobby eller vardagsbehov. Åtgärder för att förbättra, utöka och aktualisera karttillgången över fjällområdena syns angelägna att överväga och efter hand genomföra.

Mycket viktiga delar av informationen avser aktuell väderinformation. Flera länsstyrelser, andra regionalmyndigheter, företrädare för turistnäringen m.fl. har framfört sin uppfattning att vädertjänsten från fjällsäkerhetssynpunkt inte fungerar tillfredsställande. Prognoserna över fjällområdet är mindre tillförlitliga och intervallerna mellan rapporterna för långa. Rapporter lämnas dessutom inte under veckosluten (lördag-söndag), då behovet av prognoser är störst. I detta sammanhang har från skilda håll jämförelse gjorts med den norska vädertjänsten, som anses producera tillförlitligare prognoser inom relativt begränsade områden i fjällvärlden.

Utredningen har funnit förbättringar i fråga om väderinformationen angelägna. För utredningens del blir närmast fråga om vissa begränsade närförslag i detta avseende. Den förutsätter att SMHI-utredningen kommer att överväga och föreslå rationella långsiktslösningar i samma syfte. Ökade insatser för den klimatologiska forskningen avseende snö- och lavinförhållanden erfordras.

Beträffande fjällräddningen har utredningen - i överensstämmelse med sina direktiv - icke gjort någon särskild studie eller utvärdering. Utredningens allmänna intryck från tidigare erfarenheter och de tre månader, som utredningen arbetat, är emellertid starkt och entydigt: fjällräddningen fullgör väl sina uppgifter. Utredningen har därför koncentrerat sig på att tillse att en god samordning mellan fjällsäkerhets- och fjällräddningsverksamheterna främjas.

Denna samordning gäller bl.a. sambandsmedlen. Den naturliga grunden härvidlag måste fjällräddningens nuvarande, på det polisiära sambandssystemet fotade tråd- och radiosamband vara. Utredningen har funnit det rationellt att främst satsa på att genom en komplettering på denna grund tillgodose fjällsäkerhetens prioriterade behov.

5.1.3 Grundsyn beträffande samverkan och samordning

Som tidigare vid ett par tillfällen framhållits (p.2.1.1 och 2.2.1) är det många olika verksamheter, som har betydelse för fjällsäkerheten och på olika sätt ingår i fjällsäkerhetsarbetet. Det är först samordnat och i god samverkan som dessa insatser kan komma till bästa gemensamma verkan. Utredningen har funnit det vara en mycket stor brist, att en effektiv samordning och samverkan och en klar ansvars- och arbetsfördelning mellan främst de olika huvudintressenterna men också mellan dessa och övriga intressenter på central,

regional och lokal nivå icke förefinns. Det är angeläget, att ett klart huvudmannaskap för fjällsäkerheten fastställs - och accepteras ! - och att en klar ansvars- och arbetsfördelning mellan huvudmannen och övriga intressenter i fjällsäkerhetsarbetet liksom mellan dessa inbördes kommer till stånd. Utredningen ser detta som en av de viktigaste och snarast önskvärda åtgärderna i syfte att nå en förbättrad fjällsäkerhet.

5.1.4 Särskilda överväganden

Mot bakgrund av tilläggsdirektiven den 20 april 1978 (p. 2.1.2) hade varit önskvärt att utredningen kunnat överväga möjligheterna att genom omfördelning av befintliga resurser eller omprövning av pågående verksamheter kunna frigöra resurser för de åtgärder, som utredningen föreslår som angelägna för en bättre fjällsäkerhet. Av tidsskäl har detta icke varit möjligt.

Inom vederbörliga ansvarsområden måste förutsättas att de aktuella möjligheterna i enlighet med givna anvisningar utnyttjas av ordinarie anslagsäskande och anslagsförvaltande myndigheter och organisationer inför budgetåret 1979/80. Överväganden av angivet slag för hela fjällsäkerhetsområdet bör enligt utredningens mening kunna göras av den föreslagna huvudmannen för fjällsäkerheten i samverkan med övriga huvudintressenter för de olika verksamhetsområdena av betydelse för denna säkerhet.

Då utredningen icke kunnat föreslå åtgärder i angivet syfte, har den i stället nödgats att driva sin prioritering och sin tidsutsträckning av de tillkommande och de samlade resursbehoven hårdare än vad av angelägenhetskrav och från effektsynpunkt varit önskvärt. Dessa förhållanden behandlas dels inom vederbörligt avsnitt i det följande av detta kapitel, dels i kapitel 7.

5.1.5 Vissa uppgifter

Sedan 1916 finns statistik över dödsorsakerna vid fjällolyckor Med viss justering för variationer i orsaksbenämningarna kan dödsorsakerna vid fjällolyckor 1916-1977 redovisas sålunda (tabell 13):

Tabell 13

Orsaksgrupper	Län				Summa	Andel %
	W	Z	AC	BD		
1. Lavinolycka	9	27	7	8	51	19,03
2. Allmän nedkylning (efter uttröttning, personskada eller skada på utrustning-inkl. terrängfordon), annan kylskada	1	40	3	8	52	19,40
3. Förblödning, chock e.d. efter skada	1	1	-	1	3	1,12
4. Fall från stup	-	2	-	10	12	4,48
5. Drunkning	1	11	6	44	62	23,13
6. Sjukdom (inkl. hjärtslag eller "överansträngning")	8	23	8	18	57	21,27
7. Annan känd anledning	4	2	5	4	15	5,60
8. Okänd anledning	-	6	1	9	16	5,97
Totalt	24	112	30	102	268	100,00

1. 1916-1966 Nils Frölings/Svenska turistföreningens statistik, 1967-1977 rikspolisstyrelsens statistik. (Se bil. 6,7 och bil. 9 ; jfr bil. 1)

Redovisas samma fjällolyckor uppdelade på tidsperioder om i princip 10 år erhålls nedanstående tabell (tabell 14).

Tabell 14

Dödsolyckor vid fjällolyckor under tioårsperioder 1916 - 1977

Tid	Orsaksgrupp (enl. tab. 13)								Summa
	1	2	3	4	5	6	7	8	
1916-1926	3	3	-	-	-	2	-	3	11
1927-1936	2	7	-	-	-	-	-	1	10
1937-1946	7	8	2	8	-	1	-	2	28
1947-1956	14	12	-	3	2	2	-	5	38
1957-1966	16	3	1	1	9	5	-	1	36
1967-1977	9	18	-	-	51	44	15	2	139
Odaterade (dock efter 1916)	-	1	-	-	-	3	-	2	6
Summa	51	52	3	12	62	57	15	16	268

De båda tabellerna och bakomliggande statistik ger icke utan vidare underlag för någon närmare analys eller några mera specificerade slutsatser. Utredningen har icke haft möjlighet att under den tid, som stått till dess förfogande, genomföra en närmare undersökning av de grunduppgifter, varpå statistiken bygger. De har sammanställts under skiftande förutsättningar av olika intressenter, företer betydande luckor och är av mycket varierande art och fullständighet. Dessa förhållanden gör att det framstår som angeläget att få en enhetlig, konsekvent och för utvärdering lämplig rapportering och uppföljning av

icke blott dödsolyckorna utan generellt av olyckorna och de gravare olyckstillbuden i fjällvärlden. Utredningen förutsätter, att den huvudman, som utredningen föreslår för fjällsäkerheten, ser som en av sina omedelbara uppgifter att fastställa hur en sådan rapportering, sammanställning och successiv utvärdering bör ske samt att vidta eller föreslå erforderliga åtgärder härför.

Till utredningen har med delvis samma syftning som häroven redovisats föreslagits att överväga en särskild "haverikommission" för fjällolyckor. Utredningen har ej upptagit förslaget, då den bedömer hittillsvarande system med polisutredning och en utvärdering på ovan förordat sätt tillfyllest. Om så anses erforderligt, kan förslaget dock upptagas till prövning av huvudmannen i samband med nyss angivna principiella överväganden.

Även med de väsentliga begränsningar, som sålunda gäller för tolkningen av de anförda tabellernas uppgifter, ger dock sammanställningarna anledning till vissa synpunkter och förslag.

Översiktligt kan konstateras, att omkring 1/5 av fjällolyckorna med dödlig utgång 1916-1977 faller på envar av de fyra orsaksgrupperna drunkning, sjukdom, lavinolyckor och allmän nedkylning ("förfrysning"), medan övriga fyra grupper tillsammans svarar för den återstående femtedelen. Den stora ökningen av antalet drunkningsfall särskilt under de senaste tio åren synes i väsentlig grad bero på ändringar i olycksrubriceringen och på att tidigare undantag från redovisningen upphört. I vad mån även en väsentligt ökad olycksfrekvens föreligger är tveksamt. Redovisningen innefattar nu såväl olyckor vid vadning, bad, båtfärder och i samband med fiske som vid skoterfärder över isbelagda dämningsvatten m.m.

Orsaksgruppen sjukdom rymmer ett betydande antal fall, som betecknats som hjärtslag eller överansträngning. Allmänt för orsaksgruppen kan sägas, att det är fall där man överskattat sin förmåga. Någon förhandsuppbyggnad inför fjällvistelsen av styrka och uthållighet har antingen inte skett eller varit för ringa. Det är tydligt att kunskapen om den egna hälsan och konditionen alltför ofta brister och påfrestningarna också vid måttliga prestationer och strapatser alltför ofta underskattas. Optimistisk övertro får alltför ofta bli den bräckliga ersättningen för reella brister i konditionen. Det är även sannolikt att gränsen mellan orsaksgrupperna sjukdom och allmän nedkylning ("förfrysning") är flytande och att bakom fallen i den sistnämnda orsaksgruppen icke sällan finns just den överskattning av den egna förmågan, som nyss nämndes.

Det är anmärkningsvärt, hurusom under den senaste tioårsperioden (tabell 13) orsaksgrupperna drunkning och sjukdom - sinsemellan ungefär lika stora - tillsammans rymmer nära 70 % av dödsolyckorna för perioden i sin helhet. Utredningen kommer i ett följande avsnitt (kap. 5.4) att behandla frågor rörande information och utbildning. Det synes emellertid även i här förevarande sammanhang böra framhållas, att det angivna förhållandet gör det angeläget med en förbättrad information inriktad just härpå, dvs. hithörande risker och hur de bör undvikas eller begränsas.

5.2 NYTTJANDE AV FJÄLLOMRÅDEN

Mot bakgrund av Svenska turistföreningens beläggningsstatistik för dess fjällstationer och fjällstugor har antalet människor som gått på långfärd i en eller annan form i fjällvärlden uppskattats till ca 25 000 personer under 1977. Av dessa är endast en mindre del att hänföra till vintersäsongen, uppskattningsvis 30 %. Vid en genomsnittlig långfärd om 6 dagars längd uppgår sålunda antalet semesterdagar av långfärdsturism till ca 150 000. Sett i relation till det totala antalet semesterdagar för svenska medborgare i åldern 15 - 65 år, som under 1977 uppgick till ca 150 miljoner, är det en försvinnande liten del som tillbringas på långfärd i fjällvärlden. Ökningstakten är ej heller speciellt anmärkningsvärd. Under de senaste 10 åren har den uppgått till 7 % per år.

Vad avser den stationära fjällturismen föreligger följande uppgifter. I de fyra fjällänen fanns det i januari 1978 en total kapacitet av ca 26 000 bäddar i turisthotell och semesterbyar, inklusive de anläggningar som ej har direkt kontakt med fjällvärlden. Vid en genomsnittlig beläggning av 30 % blir antalet semesterdagar vid dylika anläggningar 2,8 miljoner. Denna beräkning stämmer väl överens med SCB:s inkvarteringsstatistik i vilken antalet gästnätter på turisthotell och i stugbyar de fyra fjällänen angetts till 2,6 miljoner under 1977. Fördelningen på de olika länen framgår av tabell 15.

Tabell 15

Antalet gästnätter i fjällänen under 1977

Län	Turisthotell	Stugbyar	Totalt
W	394 000	372 000	766 000
Z	697 000	400 000	1 097 000
AC	127 000	183 000	310 000
BD	146 000	285 000	431 000
Summa	1 364 000	1 240 000	2 604 000

Utredningen vill genom omnämnandet av dessa siffror sätta fjällturismen på dess rätta plats i det totala perspektivet. Det är emellertid att vänta en framtida betydande ökning av fjällturismen. Utredningen vill här kortfattat redogöra för några av de väsentligaste faktorerna till en sådan trolig utveckling. (För en utförligare historisk redogörelse hänvisas till kap. 3.)

I propositionen 1975:46 anges 24 områden med särskilda förutsättningar för rekreation och turism, s.k. primära rekreationsområden. De har senare utökats med ett område och uppgår nu sålunda till 25. Av dessa områden är 9 att hänföra till norra Sverige, varav 5 är fjällområden, nämligen Dala- och Härjedalsfjällen, Åreområdet, Tärna-Graddis fjällvärld samt Abisko-Kebnekaise-fjällen. Några resurser till en framtida utveckling av områden gavs inte i propositionen. Ett omfattande planeringsarbete har emellertid påbörjats och till vissa delar genomförts inom områdena. Detta torde borga för en positiv turistisk utveckling. I samma proposition angavs riktlinjer för samhällets insatser för turism och rekreation, vilka skall leda till att det blir möjligt för alla att utnyttja områden och anläggningar. Slutligen ledde propositionen till att en beredning för samordning av de statliga insatserna för rekreation bildades. Propositionen är att se som det första statliga samordnade greppet inför en effektiv statlig rekreationspolitik.

I proposition 1975:47, vilken förelades riksdagen vid samma tillfälle som ovan nämnda proposition, föreslogs bildandet av Sveriges turistråd (jfr p. 4.9.2). Riksdagen antog förslaget och turistrådet har nu varit i funktion i dryga två år. Turistrådet har till uppgift att marknadsföra Sverige som turistland, i första hand åt svenskarna själva. Bl.a. genom att regionala bokningscentraler inrättas skall det i framtiden vara lika enkelt att köpa en paketresa inom som utom Sverige.

Ett av de tidigare angivna primära rekreationsområdena, Åreområdet, fick redan innan utpekandet av dessa områden ett statligt stöd till utbyggnad som rekreationsområde. Efter hand har ytterligare statliga medel tillförts, allt inom ramen för det s.k. Åreprojektet. Detta projekt är ännu inte slutfört. Rekrationsberedningen och turistrådet har fått i uppdrag att utvärdera de hittills gjorda satsningarna. Dessa innefattar framförallt en kabinbana från Åre Centrum till Åreskutans topp men även vandringsleder och andra anläggningar för rekreationsändamål. Denna utvärdering bör kunna ge vägledning inför förestående utbyggnader inom andra områden.

I detta sammanhang bör också erinras om att staten numera svarar för huvudmannaskapet för vandringslederna i fjällvärlden. För budgetåret 1978/79 har 2 milj.kr. anvisats för ledernas skötsel. Det är på sin plats att framhålla de goda förutsättningar som det statliga huvudmannaskapet och medelsanvisningarna för ledernas planmässiga skötsel ger för en ökad långfärdsturism i fjällvärlden.

Den tidigare omnämnda rekreationsberedningen överlämnade nyligen ett betänkande till jordbruksministern. I betänkandet föreslås ett antal omfattande åtgärder i syfte att förbättra utvecklingsmöjligheterna för turism och rekreation i Sverige. De föreslagna åtgärderna torde - under förutsättning av att de realiseras - knappast direkt leda till en ökad långfärdsturism i fjällvärlden. Åreområdet är emellertid ånyo ett prioriterat område genom att vara ett utav de fem primära rekreationsområden beredningen i ett inledningsskede vill satsa på. Detta torde leda till en ökning av den stationära fjällturismen.

Slutligen - utan att göra anspråk på en fullständig uppräkning av de åtgärder som torde leda till en ökad fjäll-

turism - vill utredningen nämna ett väsentligt faktum som har direkt betydelse för en kommande fjällsäkerhetsorganisation. Ett flertal nya vägdragningar i fjällvärlden är föreslagna och i vissa fall redan beslutade. De mest välkända vägprojekten är en planerad väg mellan norra Fjällnäs och Ammarnäs i Tärna-Graddis fjällvärld samt den redan påbörjade vägen mellan Kiruna och Narvik i Kebnekaiseområdet. Nya vägar ökar utan tvekan möjligheterna att på ett enkelt sätt nå fjällvärlden. Framförallt torde detta gälla för nya kategorier fjällturister, vilka i högre grad ställer krav på en effektiv fjällsäkerhet.

Sammanfattningsvis ser utredningen det som helt uppenbart att den svenska fjällvärlden har att vänta en framtida ökande ström turister av alla kategorier. Den femte semesterveckan är ytterligare en faktor som pekar i denna riktning. Vad gäller strömmen av utländska turister kan det omnämnas att svenskarnas semesterbenägenhet är bland de högsta i världen. Att övriga nordeuropeiska länder kommer att närma sig Sverige i detta avseende är ingen utopi. En stor del av en sålunda ökande turism kommer troligtvis Sverige och dess fjällvärld tillgodo.

En annan åtgärd som delvis pekar i motsatt riktning mot ovanstående är riksdagens beslut på grundval av regeringens förslag i propositionen 1977/78:31 om riktlinjer i den fysiska riksplaneringen för vissa s.k. obrutna fjällområden. Härigenom har beslutats om 14 områden i fjällvärlden, s.k. obrutna fjällområden, som f.n. är relativt orörda och som även framgent bör undantas från tyngre exploateringsföretag. Områdenas sammanlagda yta omfattar ca 49 000 km^2. Som riktlinje skall gälla att anläggande av bl.a. vägar, vattenkraftstationer och gruvor samt ett intensivt skogsbruk i princip inte bör komma i fråga inom de aktuella områdena. Detta kan i och för sig tala för

en ökad ström av de turister som är intresserade av en helt orörd fjällvärld. Dessa torde emellertid vara en minoritet. En viss begränsande effekt på den framtida turistströmmen till fjällvärlden torde kunna följa av de avsedda restriktionerna för byggande av turistanläggningar inom de obrutna fjällområdena. Där skall endast lokaliseras sådana frilufts- och turistanläggningar som är inriktade på de naturgivna förutsättningarna, dvs. i första hand skidturer, fotvandringar och fiske. Anläggningar med fast utrustning för andra typer av aktiviteter bör inte tillåtas. Vidare skall vissa centrala delar av de obrutna fjällområdena, de s.k. vildmarkskärnorna också undantas från ytterligare utbyggnad av övernattningsstugor för turism i avvaktan på ett mera fullständigt beslutsunderlag. Det må emellertid - liksom i propositionen - påpekas att många av de områden i fjällvärlden, som är lämpade för utveckling av större turistanläggningar, ligger i trakter som inte omfattas av förslaget till obrutna fjällområden.

Mot bakgrund av vad som här redovisats anser utredningen det angeläget att en framtida fjällsäkerhetsorganisation får möjlighet att anpassa sina åtgärder till en väntad ökande turiststrom till fjällvärlden. Detta bör gälla organisationens resurser såväl kvantitativt som kvalitativt. Fjällsäkerheten får icke utnyttjas som instrument för vare sig en accelererande eller bromsande styrning av utnyttjandet av den svenska fjällvärlden. Enligt utredningens mening måste också fjällräddningen fortsättningsvis ha möjlighet att anpassa sig till utvecklingen.

De åtgärder, som hittills vidtagits eller är under genomförande beträffande nyttjandet av fjällvärlden och som i första hand inte syftat till att främja fjällsäkerheten, har enligt utredningens mening givit en vägd fördelning av hänsynen till olika intressen och intresseinriktningar

och därmed en grund för en differentierad utformning av fjällsäkerhetsverksamheten. Beträffande de samiska intressena har detta belysts i kap. 4.7 (p.4.7.2). Utredningen finner från de synpunkter, som den har att företräda, dessa åtgärder - exempelvis inrättandet av nationalparker och naturreservat samt angivandet av obrutna fjällområden - samt de omfattande föreskrifter som finns och den ökande praxis som är under utveckling för samråd mellan olika intressenter under utredningar, planering och genomförande svara mot avsett syfte. Utredningen har därför icke något förslag i dessa avseenden. En av utredningens experter, Henrik Sarri, har emellertid härvidlag framfört en avvikande mening. Denna återfinns i ett särskilt yttrande (bilaga 9). Flertalet av de önskemål, som där avslutningsvis upptas, har utredningen innefattat i sin behandling av de olika för fjällsäkerheten aktuella verksamheterna (p. 4.7.3, 4.8.2, 5.1.2, kap. 5.3, 5.4 och 6),

INNEHÅLL

5.3 LEDER OCH ANLÄGGNINGAR

5.3.1 Grunder

5.3.2 Anläggningsbeståndet i fjällvärlden

5.3.2.1 Fjällstationer

5.3.2.2 Övernattningsstugor

5.3.2.3 Kåtor

5.3.2.4 Raststugor (vindskydd)

5.3.3 Planerade anläggningar

5.3.4 Överväganden och förslag

5.3.4.1 Allmänt

5.3.4.2 Leder och anordningar vid dessa

5.3.4.3 Anläggningar

5.3.4.4 Ledtillsyn

5.3.4.5 Färdmeddelanden

5.3.5 Sammanfattning

5.3 LEDER OCH ANLÄGGNINGAR

5.3.1 Grunder

Som redovisats i avsnitt 4:1 är statens naturvårdsverk sedan den 1 juli 1977 huvudman för ledsystemet i fjällvärlden för långfärdsturismen. Länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län svarar från samma tidpunkt för genomförandet av nödvändigt planerings- och samordningsarbete samt tillsyn och skötsel av ifrågavarande leder inom respektive län.

Därjämte finns i fjällvärlden ett omfattande ledsystem av s.k. närleder, som ej omfattas av statligt huvudmannaskap. För underhåll av dessa leder svarar kommunerna och vissa hotellägare. Det är bl.a. från säkerhetssynpunkt viktigt att närlederna i fjällområdet utformas på ett enhetligt sätt, så nära som möjligt överensstämmande med det för ledsystemet under statligt huvudmannaskap, och att de anknyter till detta ledsystem på ett lämpligt sätt.

I fjällområdet finns även vissa leder, som är avsedda för renskötselns behov. För skötsel och underhåll av dessa leder svarar lantbruksnämnden i respektive län. Med hänsyn till dessa leders speciella ändamål och därav betingade sträckning m.m. är det naturligt att de i huvudsak har en fristående ställning. Därigenom undviks också att ett turistiskt utnyttjande av dessa leder stör eller eljest olämpligt inverkar på rennäringen eller samernas därtill anknytande verksamhet inom för dem aktuella områden.

Som framhållits i p. 5.1.2 har fjällederna med anslutande anordningar och anläggningar väsentligen tillkommit för att tillgodose fjällsäkerheten. Den standard, som lederna och de därtill anslutande anordningarna och anlägg-

ningarna har, är därför av avgörande betydelse för hur de kan fullgöra denna uppgift.

Statens naturvårdsverk har mot denna bakgrund låtit kartlägga befintliga fjällanläggningars antal, art och lokalisering i anslutning till ledsystemet under statligt huvudmannaskap bl.a. för att kunna göra en bedömning av hur det befintliga anläggningsbeståndet fyller kravet på en godtagbar fjällsäkerhet.

5.3.2 Anläggningsbeståndet i fjällvärlden

Den angivna undersökningen av anläggningsbeståndet i fjällvärlden genomfördes av naturvårdsverket i anslutning till dess av Kungl. Maj:t (jordbruksdepartementet) den 6 februari 1970 ålagda uppdrag rörande "de svenska fjällområdenas planmässiga användning inom ramen för modern naturvård". Inventeringen[1] har visat att det finns sammanlagt 764 anläggningar, varav 321 är boendeanläggningar och 443 idrotts- och friluftsanläggningar i fjällregionen. I begreppet idrotts- och friluftsanläggningar ingår även övernattningsstugor och fjällstationer. Sammanlagt finns ca 25 000 turistbäddar i fjällområdet. Till detta kommer de inkvarteringsmöjligheter som ryms under begreppet "övrig uthyrning". Anläggningarna ligger i allt väsentligt koncentrerade till vissa områden. Fjällregionen är ca 100 mil lång men utmed en sträcka av endast ca 30 mil (Sälen-Kallsjön) finns mer än hälften (56 %) av anläggningarna. Ser man till anläggningstyperna är det hotellen, skidbackarna och fjällstugorna som svarar för huvudparten av anläggningarna (drygt 60 %).

Från den fjällsäkerhetssynpunkt, som utredningen har att företräda, är de anläggningar, som ligger i anslutning till

---

1 Redovisad i statens naturvårdsverks rapport "Turistanläggningar i fjällregionen" (SNV 1977 nr 2), maj 1977.

ledsystemet under statligt huvudmannaskap, av särskilt intresse. Dessa fjällanläggningar kan indelas i fjällstationer, övernattningsstugor, kåtor och raststugor (vindskydd) samt de båtar med driftpersonal, som är nödvändiga för att knyta samman delar av ledsystemet.

På de kartor som bifogas som bilagorna M:1-4 har förutom ledsystemet under statligt huvudmannaskap även inlagts fjällanläggningarnas lokalisering. Omfattningen av de skilda fjällanläggningarna framgår av följande redogörelse.

5.3.2.1 Fjällstationer

Fjällstationerna utgör viktiga replipunkter för det rörliga friluftslivet i fjällområdet. Svenska turistföreningen är engagerad i eller ägare till flertalet anläggningar, som kan betraktas som fjällstationer. Från fjällsäkerhetssynpunkt utgör fjällstationerna viktiga stödpunkter i fjällområdet. Här bör dock understrykas att fjällstationerna i Abisko, Storulvån och Grövelsjön för en väsentlig del av sin verksamhet är att betrakta som konventionella fjällhotell men dessa är från fjällsäkerhetssynpunkt ändå mycket viktiga replipunkter.

Så är i större eller mindre grad också förhållandet med flertalet övriga hotell- och pensionatsanläggningar med andra ägare inom fjällvärlden, vilka dock enligt naturvårdsverkets klassifikation i den angivna sammanställningen icke betecknas som fjällstationer. Som exempel kan nämnas Lapplandia högfjällshotell vid Riksgränsen, Hemavans fjällhotell och Storliens högfjällshotell.

Totala bäddkapaciteten vid fjällstationerna (enligt naturvårdsverkets klassificering) uppgår till ca 1 000 bäddar.

5.3.2.2 Övernattningsstugor

För långfärdsturismen i fjällområdet är de övernattningsstugor som finns efter lederna mycket betydelsefulla. Dessa byggnader är även mycket viktiga från fjällsäkerhetssynpunkt. Det är nämligen betydelsefullt att det finns byggnader efter lederna där fjällvandrare kan icke blott övernatta utan även söka skydd vid dåligt väder, för vila osv. Övernattningsstugornas antal och bäddkapacitet är störst i Norrbottens län. Det är främst efter Kungsleden som det finns många stugor.

På flera platser efter Kungsleden förekommer, med hänsyn till den höga besöksfrekvensen, fler stugor på samma plats. Den sammanlagda bäddkapaciteten i övernattningsstugorna uppgår till ca 1 280 bäddar. Huvuddelen av övernattningsstugorna i fjällområdet ägs och förvaltas av Svenska turistföreningen.

Bäddkapaciteten i övernattningsstugorna fördelad på län är följande:

Kopparbergs län	28	bäddar
Jämtlands län	214	"
Västerbottens län	40	"
Norrbottens län	945	"

5.3.2.3 Kåtor

Svenska turistföreningen har även äganderätten till ett antal kåtor i fjällområdet. Dessa har uppförts med samernas torvkåtor som förebild och fyller inom långfärdsturismen på ett enklare sätt ungefär motsvarande ändamål som övernattningsstugorna. Turistföreningen uppger att f.n. finns sammanlagt 16 kåtor i fjällområdet, fördelade på Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.

Kåtorna är av mycket varierande standard, varför det är tveksamt om de på sikt bör bibehållas. Då de ligger väl placerade i anslutning till leder och därför lätt kan utnyttjas som vindskydd eller logi vid dåligt väder, är de emellertid en tillgång. Efter hand torde en ersättning med övernattnings- eller raststugor böra ske.

5.3.2.4 Raststugor (vindskydd)

I det ledsystem, som står under statligt huvudmannaskap, ingår raststugorna inom fjällområdet. Dessa stugor utgör ett mycket viktigt komplement till de övernattningsstugor, som finns inom området. De är, som namnet anger, främst avsedda för vila, förtäring av färdkost osv. men kan vid dåligt väder givetvis även utnyttjas som skydd häremot. Deras belägenhet är i regel väl anpassad till lederna. Från fjällsäkerhetssynpunkt fyller de en mycket viktig uppgift.

Raststugor finns inom de fyra fjällänen till följande antal:

Kopparbergs län	7	stycken
Jämtlands län	24	"
Västerbottens län	1	"
Norrbottens län	27	"
Totalt	59	stycken

5.3.3 Planerade anläggningar

En successiv utbyggnad av de olika slagen av fjällanläggningar har skett. Denna har emellertid icke kunnat hålla jämna steg med den ökande fjällturismen. Från länsstyrelsernas och från de för fjällanläggningarna och turistverksamheten ansvarigas sida har upprepade gånger fram-

förts önskemål om en utbyggnad av relativt stor omfattning.

Så har Svenska turistföreningen i samband med sina anslagsäskanden till naturvårdsverket de senaste åren även redovisat en plan över angelägna utbyggnader av fjällanläggningar i fjällområdet. Denna plan upptar en komplettering under den närmaste 5-årsperioden med ca 300 bäddar i fjällstationer och ca 600 bäddar i fjällstugor. Turistföreningen anser det således angeläget att utöka den befintliga bäddkapaciteten i fjällområdet med ca 40 %. Från främst säkerhetssynpunkt har det vidare bedömts nödvändigt med en utbyggnad av antalet raststugor i fjällområdet. Länsstyrelserna har i samband med framtagandet av det statliga ledsystemet anmält ett behov av 111 nya raststugor efter lederna.

Det rörliga friluftslivets och fjällturismens ökning och den ekonomiska utvecklingen har gjort att praktiskt taget all utbyggnad av anläggningar inom fjällområdet förutsätter statliga medel i en eller annan form. Det är i dag en allmänt vedertagen uppfattning att finansieringen av utbyggnaden av fjällanläggningar ej kan ske på annat sätt än möjligen för vissa närledssystem, där kommuner och näringsidkare i fjällområdet kan vara beredda att svara för kostnaderna.

Diskussioner pågår f.n. mellan statens naturvårdsverk och Svenska turistföreningen om främst planeringsansvaret och den framtida kapitalförsörjningen för fjällanläggningarna. Redan nu har överläggningarna bestyrkt att ett ökat statligt engagemang i ekonomiskt avseende även för fjällanläggningarna framstår som nödvändigt, främst vad gäller nyanläggningar och mera omfattande underhållsarbeten.

5.3.4 Överväganden och förslag

5.3.4.1 Allmänt

Från fjällsäkerhetssynpunkt är det angeläget att de befintliga lederna inom fjällregionen är rätt lagda, väl underhållna och därmed av god standard. Detsamma gäller också underhåll och standard av de till lederna anslutande anordningarna och anläggningarna.

Denna uppfattning har även framförts till utredningen från samtliga länsstyrelser i fjällänen och ett stort antal andra intressenter i fjällsäkerhetsarbetet. I flera fall har en prioritering av lednätsutbyggnaden förordats.

Utredningen anser att en av de främsta åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten är att ledsystemet under statligt huvudmannaskap förbättras, kompletteras och underhålls på ett tillfredsställande sätt.

För budgetåret 1978/79 hade statens naturvårdsverk på grundval av uppgifter från länsstyrelserna i de fyra fjällänen m.fl. till regeringen anmält ett behov av 2,5 milj.kr. för skötseln av lederna under statligt huvudmannaskap. Statsmakternas beslut blev 2,0 milj.kr. för ändamålet. De medel, som verket således för budgetåret 1978/79 kan ställa till länsstyrelsernas förfogande, svarar således icke helt mot de behov, som länsstyrelserna och verket ansett föreligga.

Tillkomsten av det statliga huvudmannaskapet för långfärdslederna har inneburit att vissa smärre ledstråk utgått och rivits. Att på grund av otillräckliga medel för ledunderhållet borttaga ytterligare leder är icke generellt någon lämplig åtgärd. Sammanhanget i ledsystemet skulle då spolieras och säkerheten försämras. Statsmakterna har - som

redovisats i kap. 4 (p. 4.6.5) - i huvudsak godtagit den utsträckning, som ledsystemet under statligt huvudmannaskap enligt naturvårdsverkets förslag den 31 augusti 1977 nu har.

Utredningen har övervägt att föreslå, att naturvårdsverket på tilläggsanslag tillfördes ytterligare 0,5 milj.kr. för budgetåret 1978/79 för att länsstyrelsernas underhåll av ledsystemet under statligt huvudmannaskap skulle kunna tillgodoses i överensstämmelse med verkets och länsstyrelsernas önskemål. Med hänsyn till utredningens tilläggsdirektiv har den emellertid avstått från att så göra. Konsekvenserna är tids- och kostnadsmässigt begränsade. Utredningen vill emellertid framhålla angelägenheten av att statsmakternas medelstilldelning för ledunderhållet fortsättningsvis ger utrymme för de förbättringar och det underhåll, som krävs för en bl.a. från fjällsäkerhetssynpunkt god standard. Långsiktigt betyder detta en genomsnittligt något större medelsanvisning än för innevarande budgetår.

För utredningen har även framhållits, att ökade resurser behöver tillföras Svenska turistföreningen, som äger och ansvarar för driften av huvuddelen (85 %) av fjällanläggningarna. Härvid har bl.a. betonats vikten av att turistföreningen kan hålla stugvärd i de mera frekventerade fjällstugorna under turistsäsongerna.

Kostnaderna för en utökning av antalet manmånader för stugvärdar från nuvarande ca 150 till 200 månader uppgår till ca 90 000 kr. om Svenska turistföreningen anlitar ideell arbetskraft. Om turistföreningen skulle anställa arbetskraft till marknadsmässiga löner uppgår kostnaderna för utökningen till ca 300 000 kr. Den senare lösningen kan medföra att Svenska turistföreningen även tvingades betala

marknadsmässiga löner för de ursprungliga 150 månaderna. Detta skulle medföra en kostnadsstegring för dessa månader på ca 900 000 kr.

Vidare har framhållits, att en bättre tillsyn av turistföreningens övernattningsstugor visat sig erforderlig bl.a. på grund av den i vissa fall starkt ökade skotertrafiken. Kostnaderna för två årsanställda tillsyningsmän för angiven uppgift har beräknats till 200 000 kr per år. Svenska turistföreningen har föreslagits tillföras detta belopp.

Utredningen har förståelse för dessa behov av ökande resurser. Med hänsyn till att det under den korta tid, som utredningen verkat, icke varit möjligt att inhämta eller sinsemellan pröva samtliga de önskemål om resursökningar, som kunnat vara av större eller mindre betydelse också från fjällsäkerhetssynpunkt, anser sig utredningen icke böra ta ställning specifikt till de här redovisade konkreta önskemålen. Utredningen har emellertid funnit att det i flera avseenden utöver med ledsystemet sammanhängande är angeläget förutsätta en ökad insats och medverkan från de för fjällturismen aktivt verkande frivilliga huvudorganisationerna Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. Detta gäller särskilt information och utbildning men även utrustning m.m. I stället för att söka ta ställning till en rad specialönskemål vill utredningen därför, som framgår av kap. 7, föreslå en generell ökning av de statliga bidragen till de angivna båda organisationerna.

Utredningen övergår så till att redovisa överväganden och förslag avseende vissa speciella frågor i samband med lederna respektive anläggningarna.

5.3.4.2 Leder och anordningar vid dessa

Den nuvarande ansvarsfördelningen avseende ledsystemet under statligt huvudmannaskap har endast tillämpats en kort tid. Erfarenheterna därav är således begränsade och en samlad redovisning bör därför anstå. Vissa erfarenheter från denna tid och från förhållandena dessförinnan ger emellertid underlag för följande synpunkter och förslag.

Utredningen anser betydelsefullt att en tillfredsställande samordning sker vad avser utbyggnad m.m. av leder i fjällområdet. Som tidigare angivits är statens naturvårdsverk huvudman för långfärdsnätet - ca 465 mil leder - i fjällregionen. Vissa leder finns emellertid också där med annan huvudman än naturvårdsverket. Det s.k. närledssystemet - för vilket mestadels kommunerna är huvudmän - torde uppgå till betydande ledlängd. Kring turistorterna och turistanläggningarna finns vidare motionsspår av olika slag och längd. Vissa långleder på själva fjället kan ha så gott som enbart renskötselintresse. Med hänsyn till de många huvudmännen för lederna i fjällvärlden är det angeläget att någon instans får ett samordnande ansvar för all ledbyggenskap i fjällområdet.

För att vandringslederna i fjällvärlden skall kunna inordnas i annan statlig och kommunal planering har naturvårdsverket föreslagit att alla leder i fjällvärlden bör redovisas i kommunöversikterna och de kommunala markdispositionsplanerna. Som framgår av avsnitt 4.7 (p.4.7.2) och 5.2 synes så ske i ökande utsträckning.

Leder, vilkas tillkomst och drift faller under kommunalt ansvar, bör dessutom redovisas i områdesplaner (OPL) för friluftsliv och turism samt i sektorplaner för friluftslivet. De kommer därigenom på ett naturligt sätt in i verksamhetsplaneringen och därmed också den ekonomiska planeringen i kommunen.

Enligt naturvårdsverkets uppfattning är styrmedlen i dag otillräckliga för att helt kunna påverka lokaliseringen av leder till lämpliga ställen och säkerställa ett rätt underhåll. Inom rationalparkerna och andra naturvårdsobjekt är det annorlunda, eftersom verket och länsstyrelserna helt kan besluta om ledernas sträckning.

Naturvårdsverket har därför till regeringen i samband med verkets förslag den 31 augusti 1977 till omfattning av fjälledssystemet under statligt huvudmannaskap föreslagit, att länsstyrelserna i de skilda fjällänen skall ha ett samordningsansvar för all ledbyggenskap inom respektive län.

Utredningen delar naturvårdsverkets uppfattning att länsstyrelserna i fjällänen bör ha det angivna samordningsansvaret. Ökade samordningsmöjligheter syns då främst erforderliga beträffande anläggande av leder, som inte omfattas av statligt huvudmannaskap. För att säkerställa en konsekvent lösning av denna fråga torde tillstånd böra krävas för sådant anläggande. Utredningen föreslår därför att länsstyrelserna i fjällänen blir tillståndsmyndighet för all ledutbyggnad i fjällområdet.

Utredningen har erfarit, att när länsstyrelsen i Norrbottens län 1970 igångsatte projekteringsarbete för att upprusta det befintliga lednätet, kom representanter från berörda samebyar att ingå i projekteringsgruppen, som utarbetade detaljplaner för lednätet. Utredningen, som anser att samernas berättigade krav på inflytande i dylikt fall givetvis skall beaktas, finner att det angivna förfarandet bör kunna tjäna som modell vid beredningsarbetet, innan beslut om tillstånd till led fattas.

Utredningen finner även naturligt att statens naturvårdsverk

får ett övergripande ansvar för principerna och de därpå grundade allmänna riktlinjerna och anvisningarna för utformning och planering av samtliga leder i fjällregionen och således icke enbart för de leder, som är under statligt huvudmannaskap.

Genom den av utredningen föreslagna tillståndsgivningen får länsstyrelserna kännedom om all ledutbyggnad i fjällområdet. Vid länsstyrelsens bedömning vid tillståndsgivningen för lederna bör enligt utredningens uppfattning ett första villkor för tillstånd för en ny led vara att en huvudman finns för den planerade ledens framtida skötsel och underhåll.

Utredningen anser mot bakgrund av olägenheter, som påtalats beträffande leder som icke underhålls och därmed förfallit eller som anlagts utan beaktande av säkerhetsaspekterna, att länsstyrelse skall kunna besluta om borttagande av sådan led. Om ansvarig huvudman för leden underlåter att rätta sig efter beslutet, bör länsstyrelsen kunna vidta erforderliga åtgärder på huvudmannens bekostnad.

Utredningen har inte under den korta tid, som stått till förfogande, kunnat utreda rättsliga frågor förknippade med tillståndsgivningen. Utredningen förutsätter att allmänna ordningsstadgeutredningen i den utsträckning, som kan befinnas nödvändig, upptager sådana frågor i samband med att säkerhetsfrågorna rörande skidlifter, skidpister m.m. utreds.

För ledernas utmärkning och vägvisning finns en fastställd svensk standard. Utredningen anser icke erforderligt att i nuläget revidera denna. Det är dock angeläget att vägvisningen och utmärkningen av lederna i fjällområdet sker i enlighet med den gällande standarden. Rösningen och skyltningen för att kunna följa en led bör vara så utförlig som berättigade säkerhetsskäl gör nödvändigt. Men med hänsyn till naturvårdsintressen, rennäringens önskemål m.m. bör den icke heller vara

mera omfattande än så. Avvägningen härvidlag tillkommer den ledansvarige och bör vid behov prövas av länsstyrelsen och av statens naturvårdsverk som huvudman. Särskild uppmärksamhet måste ägnas rösningen och skyltningen, där två eller flera leder korsar varandra.

Från flera håll har för utredningen påtalats vikten av att lederna förses med avståndsmarkering på var 3:e eller var 5:e kilometer. En sådan markering skulle väsentligt främja fjällsäkerheten. Utredningen föreslår därför, att alla vinterleder på kalfjället successivt förses med avståndsmarkering på var 3:e kilometer och med vägvisare, som anger avstånd och riktning till närmaste vindskydd eller stuga längs leden. På sikt bör också ledkryssen förses med reflexmaterial för att synas bättre vid dåligt väder och underlätta fjällräddningens verksamhet. Av kostnadsskäl bör i första hand endast de leder, som går i speciellt utsatta fjällområden, förses med reflexmärken. I överensstämmelse med sitt huvudmannaskap för fjällederna bör naturvårdsverket utreda vilka leder, som ur säkerhetssynpunkt i första hand bör förses med nämnda reflexer. Vidare bör det ankomma på naturvårdsverket att genom råd och anvisningar ange hur avståndsmarkeringen av lederna bör ske.

Utredningen har under den korta tid, som stått till dess förfogande, inte kunnat utreda säkerhetsfrågorna vid vadställena efter lederna. Även härvidlag bör naturvårdsverket i enlighet med sitt huvudmannaskap utreda lämpliga åtgärder för att förbättra säkerheten vid vadställen, där lederna korsar vattendrag.

Utredningen har icke kunnat mera exakt beräkna kostnaden för de ovan angivna åtgärderna på ledsystemet. Den uppskattar kostnaden för angivna förbättringar till ca 0,8 milj.k

Utredningen förutsätter att någon del härav kan bestridas från naturvårdsverkets anslag för 1978/79 men att behovet i sin helhet tillgodoses genom uppräkning av vederbörligt anslag för kommande budgetår.

Flertalet kommuner i fjällänen har en relativt svag ekonomi och därmed förhållandevis små möjligheter att finansiera underhåll och utbyggnad av närlederna. Staten bidrager dock på olika vägar med finansieringen därav. Mot bakgrund härav har vissa kommuner framfört önskemål om att även närlederna skulle omfattas av statligt huvudmannaskap. Utredningen har icke haft möjlighet att närmare undersöka denna fråga. Den är dock i nuläget inte beredd att tillstyrka en ändring. Utredningen förutsätter, att den huvudman för fjällsäkerheten, som utredningen föreslår, uppmärksammar och närmare överväger frågan.

5.3.4.3 Anläggningar

Som tidigare anförts finns i anslutning till lederna i fjällvärlden ett antal anläggningar, som har väsentlig betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt. Åtskilliga leder saknar i viss utsträckning bl.a. från säkerhetssynpunkt önskvärda anläggningar. Det förekommer nämligen vinterleder i fjällområdet, som är 4-5 mil långa och saknar varje form av byggnad. Av det statliga ledsystemet utgör ca 20 leder, med sammanlagd längd av 50 mil, leder där avståndet mellan fjällanläggningarna är minst 20 km.

Från länsstyrelser och kommuner i fjällänen har påtalats önskvärdheten av att raststugor eller vindskydd finns på lämpliga avstånd längs lederna. I den allmänna fjällsäkerhetsdebatten har angetts att det borde finnas någon form av byggnad efter lederna på var 5:e km. Från renodlad säkerhetssynpunkt torde denna uppfattning kunna anses befogad. Det skulle emellertid totalt sett medföra allt för

stora kostnader såväl i anläggningskostnader som kanske främst ur driftsynpunkt att förse samtliga leder med vindskydd och övernattningsstugor på var 5:e km.

Fjällområdet måste bl.a. på grund av ekonomiska skäl indelas i ett antal olika områden, där varje område får olika frekvens av byggnader. Det är nämligen även angeläget att vissa fjällområden behåller sin vildmarkskaraktär och att där då finns så få anläggningar som möjligt. Utredningen har anfört sina principiella synpunkter härvidlag i avsnitt 5:1 (p. 5.1.2).

Vid tillkomsten av ledsystemet under statligt huvudmannaskap har beaktats att ett antal fjällområden bör vara fria från leder för att bl.a. tillgodose naturvetenskapliga krav samt de fjällvandrares intressen, som önskar ledfria områden.

I de fjällområden, där fjällsäkerhetskraven på grund av stark turistfrekvens och övrigt inslag av orutinerade eller mindre vana fjällvandrare och skidåkare, som utnyttjar lederna, bör enligt utredningens mening vinterlederna förses med vindskydd för var 5:km. Delar av västra Jämtland torde tillhöra denna typ av område. För flertalet områden torde bl.a. av kostnadsskäl ej dessa krav på anordningar efter lederna kunna eller böra uppfyllas. Ingen vinterled bör dock enligt utredningens mening få finnas i fjällområdet, där avståndet mellan övernattningsstuga och/eller raststuga/vindskydd uppgår till mer än 15 km.

Att indela fjällregionen i skilda områden med olika karaktär enligt ovan är ett komplicerat och tidskrävande arbete. Inom den tid, som stått till utredningens förfogande, har det icke varit möjligt att genomföra ett sådant arbete. Med hänsyn till naturvårdsverkets huvudmannaskap för fjäll-

ledsystemet förutsätter utredningen att naturvårdsverket i samråd med de berörda länsstyrelserna, rikspolisstyrelsen, Svenska turistföreningen och övriga intressenter genomför en studie av behovet av byggnader efter lederna i fjällområdet och framlägger de förslag, vartill studien ger anledning.

Som tidigare framhållits omfattar det statliga huvudmannaskapet för fjälledsystemet även flertalet till lederna hörande anläggningar såsom broar och spänger, vindskydd, raststugor, roddbåtar och båthus samt viss räddningsmateriel. Det statliga ansvaret gäller däremot tills vidare i regel icke de fasta anläggningarna för övernattning - främst fjällstationer och övernattningsstugor - samt passagerarbåtstrafik längs lederna dvs. de anordningar, som kräver anställd driftpersonal. Kommittén för planering av turistanläggningar och friluftsområden, som hade att göra grundarbetet för statsmakternas ställningstagande beträffande ledsystemet, anförde i sitt delbetänkande "Huvudmannaskapet för vandringsleder i fjällvärlden" (Ds Jo 1973:8 s.5):

> "De övernattningsanordningar, som behandlas i utredningen, är fjällstationer, stugor, kåtor och liknande mindre anläggningar i direkt anslutning till fjälllederna. Det kan råda delade meningar om vilka av de större anläggningarna, som skall anses så nära förknippade med vandringsledssystemet att de bör betraktas som därtill hörande anläggningar. Flera större anläggningar, som t.ex. turiststationerna i Abisko, Storulvån och Grövelsjön eller fjällhotellen i Hemavan och Storlien, har uppenbarligen stor betydelse som utgångspunkter för fjällvandringar längs ledsystemen. De är därmed givetvis viktiga förutsättningar för såväl längre som kortare vandringar i fjällen. De kan emellertid icke anses så präglade av sin funktion som replipunkter i vandringsledsystemet att det kan vara berättigat att betrakta dem som till ledsystemet hörande anordningar som exempelvis anläggningarna vid Kebnekajse eller Sylstationen. Kommittén har ansett det naturligt att - - - i överväganden rörande huvudmannaskapet dra en gränslinje mellan å ena sidan övernattningsanläggningar vid fjällvandringsleder, som är belägna invid allmänna kommunikationsleder, och å andra sidan stugor och fjällstationer m.m., som är belägna i väglöst land."

Kommittén uttalade också (s. 36):

"Förslagen beträffande tillsyn genom det allmännas försorg av stugor, kåtor, vindskydd och liknande utanför sådana objekt, som avsatts och vårdas med stöd av naturvårdslagen och naturvårdskungörelsen, torde förutsätta vissa kompletteringar i naturvårdskungörelsen och naturvårdsverkets instruktion. Anläggningar av angivna slag, som är belägna vid fjällvandringsleder av turistiskt intresse, torde böra övertagas av staten och redovisas på naturvårdsfonden. Såsom framgått av kap. 3 är STF ägare till huvuddelen (ca 80 %) av inkvarteringsanordningarna längs fjällvandringsleder av turistiskt intresse. Kommittén föreslår, att förhandlingar upptas med STF och sådana andra ägare, som kan vara aktuella i sammanhanget, för att överföra ifrågavarande anläggningar och anslutna markområden till naturvårdsfonden. Några ändringar vad gäller äganderätten till övrig mark vid fjällvandringslederna torde såvitt kommittén kan bedöma inte behöva genomföras. Med en sådan ordning skulle ansvaret för huvudleder och sekundära leder av turistiskt intresse kunna åvila staten genom naturvårdsverket och länsstyrelserna."

Kommittén föreslog (s. 35):

"att statens naturvårdsverk och berörda länsstyrelser ges bemyndigande att ta upp förhandlingar med Svenska turistföreningen och domänverket för överförande av befintliga boendeanläggningar m.m. vid huvudleder och sekundärleder till naturvårdsfonden. Enligt kommitténs mening torde det vara lämpligt att driften av dessa anläggningar i första hand anförtros de nuvarande ägarna. Villkoren bör klarläggas vid förhandlingar mellan dessa organ och statens naturvårdsverk."

Med hänsyn till det intima samband, som råder mellan planering och utnyttjande av leder och övernattningsanordningar och i ledsystemet ingående motorbåtslinjer samt av ekonomiska skäl har det efter hand blivit allt mera angeläget att samhället på lämpligt sätt engagerar sig i övernattningsanordningarna och passagerarbåtstrafiken i anslutning till lederna. Som tidigare framhållits (p. 5.3.3) har diskussioner upptagits mellan statens naturvårdsverk och Svenska turistföreningen främst avseende planeringsansvar och kapitalförsörjning av anläggningarna. Vikten härav skärps

genom de behov av en relativt omfattande utbyggnad av skilda slags fjällanläggningar, som av utredningarna röranden fjälledsystemet (Ds Jo 1973:8 och SNV PM 1977:881) framhållits som nödvändiga under de närmaste åren (jfr också ovan p. 5.3.3).

Utredningen vill för sin del med hänsyn till fjällanläggningarnas betydelse för fjällsäkerheten uttala, att staten liksom i fråga om fjällederna bör svara för planering och investeringar i nyanläggningar och upprustningar samt för den motorbåtstrafik som är nödvändig för ett fungerande ledsystem och sannolikt även för vissa bidrag till driftkostnaderna för anläggningarna.

Som anförts i kap. 4 (p. 4.8.2) finns statliga fjällägenheter, som arrenderas ut till den bofasta befolkningen i fjällområdet. Utredningen anser att de lägenheter, som kommer att bestå i framtiden, oavsett belägenhet kommer att ha en väsentlig betydelse från allmän fjällsäkerhetssynpunkt. Av samma skäl är önskvärt att antalet sådana lägenheter så långt möjligt kan uppehållas.

Utredningen vill framhålla vikten av att skilda byggnader i fjällområdet förses med "säkerhetspaket" innehållande nödproviant och sjukvårdsmateriel och med räddningspulkor. Utredningen förutsätter att huvudmannen för fjälledsystemet närmare undersöker dessa behov och i den utsträckning och på sätt som befinns lämpligt, tillgodoser dem.

Vilka konsekvenserna från ekonomisk synpunkt skulle bli, därest behovet av nya övernattningsstugor och raststugor, vindskydd tillgodoses i den utsträckning, som förslagsställarna anser önskvärt, har utredningen icke närmare undersökt. De 110 nya raststugor längs ledsystemet under statligt huvudmannaskap, som inryms i länsstyrelsernas och naturvårdsverkets önskemål, kan bedömas i anläggningskostnad belöpa sig på ca 3,3 milj. kr. Till detta kommer en icke oväsentlig årlig driftkostnad. De önskvärda in-

vesteringarna i fjällstationer och övernattningsstugor i fjällvärlden har av Svenska turistföreningen beräknats till ca 30 milj.kr. för den närmaste femårsperioden. De stugor, som länsstyrelserna och turistföreningen angett böra byggas, torde även vara de angelägnaste från fjällsäkerhetssynpunkt.

Utredningen förutsätter att dessa frågor närmare prövas av huvudmannen för fjälledsystemet (naturvårdsverket) i samråd med berörda myndigheter och organisationer och att principfrågan därefter underställs regeringen.

Från vissa kommuner, som gränsar till Norge, har framhållits vikten av att samarbete med norska myndigheter inleds i syfte att planera och anlägga leddelar på norskt område för att få goda ledsträckningar i sin helhet för svenska turisters behov. Som exempel kan nämnas att en vandringsled mellan Rogenområdet - Dalafjällen på två ställen går över norskt territorium. Utredningen finner detta närmast vara fråga om en lokal eller regional samverkan, för vilken principiellt hinder icke synes möta, och förutsätter i övrigt att huvudmannen för fjällsystemet ägnar frågan uppmärksamhet.

5.3.4.4 Ledtillsyn

Ledsystemet under statligt huvudmannaskap har i nuläget en sammanlagd längd av ca 465 mil. För att det rätt skall tjäna sitt syfte och därvid hålla den standard, som från bl.a. säkerhetssynpunkt är önskvärd, behövs en effektiv tillsyn av lederna och anslutande anordningar och anläggningar, där permanent driftpersonal ej finns.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län har till utredningen framfört, att den anser en utvidgning av fjällräddningsorganisationens uppgifter till att även omfatta ledtillsyn motiverad. Det synes emellertid i dylikt fall bli fråga om

en icke obetydlig utvidgning av fjällräddningsorganisationens uppgifter. Stommen i denna organisation utgörs ju av polisdistriktens ordinarie enheter. Dessa måste kraftsamla sina insatser till de polisiära uppgifterna, vari fjällräddningen ingår. I den mån, som dessa uppgifter medger, görs därutöver icke oväsentliga insatser som gagnar fjällsäkerheten. Så kan ske genom att den polisiära patrulleringen utsträcks att omfatta ledavsnitt av särskilt intresse, lavinfarliga områden o.d. samt genom medverkan i information i fjällsäkerhetsfrågor m.m.

Att på längre sikt förhandsbinda omfattningen av dessa insatser är knappast möjligt - den får bero av det utrymme, som de rent polisiära uppgifterna lämnar. Skulle samtlig önskvärd ledkontroll åläggas fjällräddningsorganisationen, dvs. i praktiken polisen, torde det - särskilt i vissa län - bli fråga om en avsevärd utökning av polisens uppgifter. Denna torde knappast kunna effektivt tillgodoses inom polisens nuvarande personalramar. Ledkontrollen bör vidare även omfatta uppgifter, som har föga samband med de uppgifter, för vilka polisen är organiserad och utbildad. Utredningen anser sig därför på anförda skäl icke kunna föreslå att fjällräddningsorganisationens uppgifter vidgas att även omfatta ledtillsyn. Utredningen förutsätter emellertid, att liksom hittills sådan intermittent medverkan lämnas i ledtillsynen från polisens sida, som denna ordinarie polisiära uppgifter medger och som i övrigt ur polissynpunkt syns möjligt och lämpligt. Personal ur fjällräddningspatruller bör också kunna utnyttjas på liknande sätt eller ingående i sådana fjällpatruller, som nedan anges.

Sedan 1973 har inom Norrbottens län bedrivits försök med naturvårdspatruller inom fjällområdet, s.k. fjällpatruller. Dessa har haft flera uppgifter, innefattande naturvårdstillsyn, kontroll av leder och anslutande anordningar och anläggningar, städning av rast- och övernattningsstugor,

medverkan i ledunderhållet, kontroll av issäkerhet och hjälptelefoner m.m. De har letts från länsstyrelsens naturvårdsenhet. Patrullerna är utrustade med polisens radio och samverkar bl.a. för fjällräddning och fjällsäkerhet med polisen. Erfarenheterna från patrullernas verksamhet har varit positiva. För budgetåret 1978/79 har statsmakterna på statsbudgeten (särskild anslagspost för skötsel av vandringsleder inom fjällvärlden under anslaget för anläggningsstöd till idrotten) upptagit de kostnader för fjällpatrullerna i Norrbottens län, som uppkommer i samband med underhåll och skötsel av leder. Utredningen anser önskvärt att ett vidgat underlag erhålls för mera definitivt ställningstagande till utnyttjande generellt eller speciellt av fjällpatruller i olika verksamheter inom fjällvärlden av betydelse bl.a. för fjällsäkerheten. Utredningen föreslår därför att försöken med fjällpatruller utvidgas till att omfatta ytterligare något län. Liksom under de fortsatta försöken inom Norrbottens län bör härvid ledtillsynen ges klar prioritet bland patrullernas uppgifter men i övrigt olika kombinationer av uppgifter för patrullerna prövas.

I detta sammanhang vill utredningen framhålla, att i fjällpatrullarbetet bör i den utsträckning som är möjlig och lämplig engageras samer med miljökunnande, lokal terrängkännedom m.m.

Utredningen har övervägt huruvida vapenfria tjänstepliktiga skulle kunna utnyttjas i fjällsäkerhetsarbetet och inom fjällräddningsorganisationen. Riksdagen har den 2 juni 1978 fastställt vissa ändringar inom vapenfrilagstiftningens område (prop. 1977/78:159 - på grundval av bl.a. SOU 1977:7 - FöU 1977/78:28, rskr 1977/78:371; SFS 1978:524). De innebär bl.a. att möjligheterna att erhålla tillstånd till vapenfri tjänst blir större och tjänstgöringsområdena fler. Det

är att märka att beslutet fastslår som en grundregel att de vapenfria skall utbildas för och fullgöra tjänst i verksamhet, som är betydelsefull för samhället under beredskap och krig.

I regeringens förslag till angivet beslut anförde föredragande departementschefen (prop. 1977/78:159 s. 114):

> "Naturvårdsarbete har under utredningsarbetet anvisats för vapenfria i form av försöksverksamhet anordnad av arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med naturvårdsverket och domänverket. Erfarenheterna är hittills goda, och utredningen föreslår att fler vapenfria placeras inom detta område. Detta tjänstgöringsalternativ anges vara lämpligt för de vapenfria, som önskar fullgöra tjänst som inte leder till krigsplacering. Ytterligare arbetsuppgifter inom detta område, som enligt utredningen kan vara lämpliga för de vapenfria, är rensning av flottningsleder m.m.
>
> Med den grundläggande syn på den vapenfria tjänsten, som jag inledningsvis har redogjort för, är naturvårdsarbete ett mindre lämpligt tjänstgöringsalternativ med hänsyn till att en sådan utbildning och tjänstgöring i sig inte torde kunna ligga till grund för någon beredskaps- eller krigsplacering. Jag vill likväl förorda att ett sådant alternativ prövas under den förutsättningen att de vapenfria antingen genomgår sådan tilläggsutbildning inom något annat tjänstgöringsalternativ att de kan beredskaps- eller krigsplaceras inom denna verksamhet eller kan ingå i den kommunala beredskapsplanläggningen som allmän arbetskraftsförstärkning. Jag anser sålunda att arbetsmarknadsstyrelsen bör fortsätta försöksverksamheten med den nyss angivna inriktningen."

Försvarsutskottet tillstyrkte det förslag, som intryckes i citatet härovan (FöU 1977/78:28 s 18-19), och det godtogs av riksdagen.

De hittillsvarande försöken avseende naturvårdsarbete har icke avsett fjällsäkerhets- eller fjällräddningsuppgifter. Fjällräddningen ställer alldeles speciella krav på dem,

som skall aktivt medverka däri. Det gäller psykisk och fysisk styrka och uthållighet, förtrogenhet med vinter- och andra svårvädersförhållanden, miljökunnande och lokal terrängkännedom, orienteringsförmåga, sambandskunnande m.m. Fjällräddningen är icke heller någon permanent aktivitet. Den är främst aktuell under vissa årstidsmässiga, icke sammanhängande säsonger - varierande för olika delar av fjällvärlden - med en sammanlagd längd av 6-7 månader. Under den aktuella tiden växlar intervallen mellan insatserna, som ju icke kan förutses. Det är givetvis alltid en flerfaldigt mindre del av den aktuella tiden, som åtgår för de aktiva insatserna. Fjällräddningsorganisationen består därför av enheter och personal - ur polisen och enskilda i med denna samverkande räddningspatruller m.m. - som har andra ordinarie uppgifter. Att förutsätta en medverkan också i dessa, främst då inom polisen, av vapenfria som skulle ingå i fjällräddningen syns orealistiskt, bl.a. på grund av just vapenfriheten.(Jfr SFS 1943:881 och 1958:262). Det bör också framhållas, att redan de speciella kraven för dem, som aktivt skall medverka i fjällräddningen, är sådana att endast i utpräglade undantagsfall någon vapenfri tjänstepliktig kan förväntas uppfylla dem. Utredningen finner sålunda, att fjällräddning icke bör vara något tjänstgöringsalternativ för vapenfria tjänstepliktiga.

När det däremot gäller fjällsäkerheten och därtill anslutande eller näraliggande uppgifter är förhållandena annorlunda. De uppgifter, som tillkommit de försöksvis organiserade fjällpatrullerna i Norrbottens län och som avses tillkomma patrullerna i de utvidgade försök, som utredningen nyss föreslagit, synes i väsentliga stycken sådana att de bör kunna sammantaget - och eventuellt kompletterade med vissa ytterligare naturvårdsuppgifter - bilda ett tjänstgörings-

alternativ för vapenfria. En förutsättning är givetvis att vederbörande, som uttages härför, är personligen lämplig och får viss grundläggande utbildning, innan han ingår i den tillämpade verksamheten. Det syns vidare lämpligt, att denna sker i patruller, där patrullchefen och ytterligare någon eller några patrullmedlemmar utgörs av i denna tjänst långtidsverksamma, på hittills tillämpat sätt rekryterade personer.

Det kan övervägas, huruvida tjänstgöringen för alla eller vissa vapenfria i detta tjänstgöringsalternativ bör ske uppdelad på grundutbildning och repetitionsutbildning (som är regel för flertalet tjänstgöringsalternativ, vilka syftar till beredskaps- eller krigsplacering) eller i en följd (som främst gäller för vapenfria, vilka erhåller en tjänstgöring, som inte direkt syftar till någon krigsplacering) eller uppdelad i perioder. Riksdagsbeslutet innefattar att enligt förslag från sjöfartsverket viss försöksverksamhet med vapenfria inom sjöräddningen får genomföras. Verket har, då behovet är säsongsmässigt, avsett att tjänstgöringen skall uppdelas på två perioder och två på varandra följande sommarhalvår.

Utredningen föreslår, att försöksverksamheten avseende naturvårdsarbete som tjänstgöringsalternativ för vapenfria tjänstepliktiga utsträcks att omfatta även tjänst inom fjällpatrull av det slag som ovan angivits. De försök med fjällpatruller, som utredningen föreslagit skulle förutom Norrbottens län omfatta ytterligare något län, bör antingen utformas så att de kan avse även användningen av vapenfria i fjällpatrulltjänst eller, därest så anses erforderligt, utsträckas till även ett tredje län eller till båda återstående fjällänen. Utredningen föreslår, att arbetsmarknadsstyrelsen och naturvårdsverket får i uppgift att i samråd

inkomma med förslag till sådan vidgning av försöksverksamheten att den kan gälla samtidigt för såväl vapenfria tjänstepliktiga i naturvårdsarbete av här avsett slag som för patrullverksamheten i syfte att ernå en förbättrad ledtillsyn, förbättrat ledunderhåll m.m.

5.3.4.5 Färdmeddelanden

Ett viktigt led i den förebyggande fjällsäkerhetsverksamheten är att förmå allmänheten, som ämnar gå på tur, att lämna ett korrekt färdmeddelande. Om så sker kan fjällräddningsorganisationen sättas in snabbt och med god utsikt till framgång vid inträffat missöde.

På flertalet turistanläggningar finns blanketter för ändamålet, och i regel uppmanas turisterna av hotell- eller stugvärdar att lämna färdmeddelande. Det har visat sig svårare att få personer, som bor i stugor eller stugbyar att lämna färdmeddelande. Ibland inträffar att polisen anträffar fordon uppställda på vägren eller parkeringsplats i fjällen. Om det av omständigheterna framgår att de som färdats med fordonet sannolikt är på tur, och polisen anträffar fordonet tillsynes orört något dygn senare, inträffar ofta att fjällräddningen larmas för att söka efter personerna. Ett färdmeddelande placerat på väl synlig plats i fordonet hade förhindrat ett onödigt fjällräddningspådrag. Även på grund av underlåtenhet att lämna färdmeddelande eller avanmäla sig efter tur har medfört onödiga fjällräddningspådrag. Från skilda håll har framförts önskemål om tillgång till standardiserade blanketter, ävensom att den blivande huvudmannen för fjällsäkerheten borde ombesörja att sådana blanketter finns att tillgå kostnadsfritt på fjällanläggningar, i stugbyar osv.

Utredningen delar uppfattningen om färdmeddelandenas stora

betydelse för fjällsäkerheten och fjällräddningen. I väsentliga stycken är detta ett informationsproblem. Utredningen förutsätter att den föreslagna huvudmannen för fjällsäkerhet i samband med övriga överväganden om förbättrad information också behandlar denna fråga, närmast framtagningen av ett lämpligt formulär och åtgärder för effektiv spridning och användning därav.

Det må framhållas, att "gästböcker" inom raststugor och vindskydd, där notering kan göras av samma innehåll som på färdmeddelande, är till fördel exempelvis för att underlätta kontroll i samband med fjällräddningsuppdrag.

5.3.5 Sammanfattning

Det är från fjällsäkerhetssynpunkt angeläget att befintliga leder inom fjällregionen är rätt lagda, väl underhållna och därmed av god standard. Detsamma gäller också underhåll av de till lederna anslutande anordningarna och anläggningarna.

Mot bakgrund härav är en av de främsta åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten att ledsystemet underhålls, förbättras och kompletteras på ett tillfredställande sätt. Det är därför angeläget att statsmakternas medelstilldelning för ledunderhållet ger utrymme för erforderliga åtgärder. Detta innebär en genomsnittligt större medelsanvisning än för innevarande budgetår.

Härtill kommer att förslag föreligger om en som erforderlig bedömd, väsentlig utökning av antal övernattningsstugor och raststugor/vindskydd längs lederna. Dessa frågor bör närmare prövas av huvudmannen för fjälledsystemet i samråd med berörda myndigheter och organisationer, varefter principfrågan bör underställas regeringen.

Behov av en successiv utbyggnad av de olika slagen av fjällanläggningar föreligger. Fjällanläggningar i anslutning till ledsystemet under statligt huvudmannaskap - ävensom i ledsystemet ingående motorbåtslinjer - har i vissa fall väsentlig betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt. Dessa anläggningar ingår icke i det statliga huvudmannaskapet utan har annan ägare, i flertalet fall Svenska turistföreningen.

Med anledning av dessa anläggningars betydelse ur fjällsäkerhetssynpunkt och med hänsyn till ekonomiska skäl syns erforderligt att staten liksom i fråga om fjällederna och deras anordningar svarar för planering och investeringar i nyanläggningar och upprustningar av sådana anläggningar samt sannolikt även lämnar bidrag i vissa fall till driftskostnaderna.

Det är betydelsefullt att en tillfredsställande samordning av utbyggnaden av leder och anläggningar m.m. sker i fjällområdet. Länsstyrelserna i fjällänen bör därför få samordningsansvar för detta. För att på ett effektivt sätt kunna genomföra denna samordning föreslås länsstyrelserna bli tillståndsmyndighet för all ledutbyggnad i fjällområdet.

Vissa tekniska förbättringar av bl.a. vinterlederna syns omedelbart erforderliga. Kostnaderna härför uppskattas till ca 0,8 milj.kr.

Utredningen framhåller vikten av att skilda byggnader i fjällområdet förses med "säkerhetspaket" innehållande nödproviant m.m. Huvudmannen för fjällsäkerhet förutsätts närmare undersöka och åtgärda dessa behov.

INNEHÅLL

5.4 INFORMATION OCH UTBILDNING[1]

5.4.1 Allmänt

5.4.2 Informationens innehåll

5.4.3 Speciella informationsområden

5.4.4 Informationsvägar

5.4.5 Utbildning

5.4.6 Fjällsäkerhetskampanj

5.4.7 Sammanfattning

1 Beträffande kartor se avsnitt 5.5

5.4 INFORMATION OCH UTBILDNING

5.4.1 Allmänt

Utredningen har i avsnitt 5.1 (p. 5.1.1) framhållit att det ytterst är den enskilde, som är ansvarig för fjällsäkerheten. Det blir den fjällsäkerhet som denne själv gör den till - väsentligen beroende på hans eller hennes kunskap om fjällen och de krav som friluftsliv och vistelse där ställer. Kunniga fjällturister innebär således ökad fjällsäkerhet.

Utredningen har i det angivna sammanhanget också fastslagit, att samhället måste ta ansvaret för att den enskilde blir informerad om detta sitt personliga ansvar och vad detta innebär. Information och utbildning måste därför ges en primär roll i fjällsäkerhetsarbetet (jfr p. 5.1.2). En av de främsta åtgärderna för att uppnå en förbättrad fjällsäkerhet utgörs av en effektiv informations- och utbildningsverksamhet.

I detta avseende utförs f.n. ett omfattande och kvalificerat arbete såväl genom olika myndigheters försorg som i mycket stor utsträckning genom de frivilliga organisationer, som medverkar i fjällsäkerhetsarbetet, främst Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. Utredningen har vid sina överläggningar och "hearings" med myndigheter och organisationer mycket starkt erfarit behoven av ökade informations- och utbildningsåtgärder. Utredningen har i sammanhanget också kunnat konstatera att åtgärder krävs för att samordna och ernå ökad samverkan i informationen och utbildningen.

Det är ingalunda fråga om att ersätta den information och utbildning som nu sker med något nytt och annorlunda. Det är i stället just det arbete som sker vilket bör kraftigt förstärkas och vidgas samt till gemensamt bästa samordnas. På gemensam grund och med samverkande krafter bör disponibla resurser bäst kunna utnyttjas.

Mot bakgrund av föreliggande erfarenheter vill utredningen beteckna behovet av åtgärder för att förstärka informationen och utbildningen som i nuläget särskilt angeläget. Detta motiverar enligt utredningens uppfattning särskilda insatser nu.

5.4.2 Informationens innehåll

Den information som behövs är dels sådan med syfte att allmänt förbättra säkerheten och därmed förebygga olyckor, dels sådan med speciellt syfte avpassad för visst område, viss verksamhet eller vissa personalkategorier, t.ex. fjällvana turister, fjällspecialister, fjälledare eller branschfolk m.fl.

Informationsåtgärderna bör i princip sättas in i ett så tidigt skede som möjligt. Informationen bör väsentligen nå fjällturisten redan på hemorten för att sedan kompletteras i fjällområdet.

Den information, som skall finnas tillgänglig före en fjällvistelse, bör innehålla:

- råd om val av lämpligt fjällområde beroende på aktuell årstid m.m.;
- information om klimat och väderleksförhållanden;
- allmänna råd för fjällvistelse;
- information om krav som bör ställas på en fjällturist beträffande färdighet i orientering och nödbivackering samt
- råd om lämplig personlig utrustning.

De lokala informationsåtgärder, som skall sättas in under vistelsen i fjällområdet, bör dessutom innehålla information om:

- lämpliga turer i området;
- färdledarledda turer;
- färdmeddelande;

- förslag till val av lämplig karta över området;
- förslag till lämpligt vägval;
- information om lokala leder, vindskydd o.d.

5.4.3 Speciella informationsområden

Beträffande väderinformation må hänvisas till avsnitt 5.6, särskilt punkt 5.6.2.3.

Särskilda informationsfrågor avseende utrustning behandlas i avsnitt 5.8.

Terränginformation genom kartor behandlas i avsnitt 5.5.

Beträffande färdmeddelanden hänvisas till avsnitt 5.3, punkt 5.3.4.5.

I detta sammanhang vill utredningen också erinra om ett påpekande, som den gjorde i samband med redovisningen i avsnitt 5.1 (punkt 5.1.5) av förefintlig statistik m.m. över olyckshändelser med dödlig utgång i fjällen åren 1916-1977. Som anmärkningsvärt noterades hurusom under den senaste tioårsperioden orsaksgrupperna drunkning och sjukdom (inkl. hjärtslag och överansträngning) - sinsemellan ungefär lika stora - tillsammans rymmer nära 70 % av det totala antalet dödsolyckor under perioden. I anslutning härtill framhöll utredningen vikten av att erfarenheter från statistikuppföljningen får slå igenom i informationsinnehållet.

I nuläget syns alltså aktuellt att i informationen om fjällvärldens risker och hur de bör undvikas eller begränsas lägga särskild vikt vid betydelsen av att realistiskt känna och icke övervärdera sin styrka och förmåga samt vid drunkningsriskerna. Detta gäller informationen icke blott till fjällturisterna - både före och under fjällvistelsen - utan också

till ortsbor och närgäster. Det är också önskvärt att i samma syfte en aktuell orientering angående broars tillstånd, vadningsmöjligheter, is- och snösmältningsförhållanden och framkomstmöjligheter i övrigt successivt kan ges vid sådana väderleksförhållanden, som medför ändrade villkor och gör sådan orientering behövlig. Ett exempel härpå har givits under den försenade vårfloden detta år vid skiftet juni-juli, t.ex. i Padjelanta nationalpark. Den angivna orienteringen måste kunna nå vandrare och skidlöpare under vägs. Information genom radio och TV, anslag o.d. behöver därför stundom kompletteras genom skriftlig och muntlig orientering från eller med hjälp av helikopter e.d.

Beträffande drunkningsriskerna syns erforderligt att söka fastställa om en speciell inriktning av informationen till särskilda mottagargrupper bör ske. Utredningen förutsätter att huvudmannen för fjällsäkerhet och den huvudansvarige för informationen inom fjällsäkerhetsverksamheten - enligt förslag i kap.6 - uppmärksammar denna fråga.

Sammantaget synes mot bakgrund av tabellerna 13 och 14 i avsnitt 5.1 (p. 5.1.5) särskild uppmärksamhet i den närmast erforderliga informationen och utbildningen böra ägnas

drunkningsriskerna,
betydelsen av god kondition och en riktig bedömning av olika aktiviteters och väderförhållandens krav kontra egen förmåga,
lavinfarorna och
nedkylningsriskerna

samt hur de angivna riskerna bör begränsas och motverkas.

5.4.4 Informationsvägar

Lämpliga informationsvägar för den allmänna informationen bör vara:

- Pressinformation i form av releaser för distribution på sedvanliga vägar och innehållande viktiga avsnitt av fjällsäkerheten och fjällsäkerhetsarbetet. Gäller såväl dags- och veckopress som fack- och folkrörelsepress.
- Intervjuer, artikelunderlag, bildmaterial med kommentarer m.m. med differentierad inriktning för samtliga angivna slag av press, främst dock för vecko- samt fack- och folkrörelsepress.
- Artiklar och notiser, ev. temanummer i medlemstidskrifter o.d., t.ex. Svenska turistföreningens "Turist" och Friluftsfrämjandets "I alla väder". För temanummer kan upplagan ökas för spridning utanför medlemskretsen.
- Artiklar, råd e.d. i turist- och resebyråers m.fl. informationsbroschyrer, t.ex. SJ resebyrås "Nordkalott Resor" (sommar- respektive vinterprogram), AB Till Fjälls broschyr "Till fjälls" och Sveriges Turistråds "Handbok för din Sverige-semester".
- Publikationer, främst av typen fjällhandböcker (t.ex. "Stora fjällboken" och "Fjäll 78"), fjällturböcker, turbeskrivningar o.d.
- Broschyrer som distribueras genom frivilliga organisationer, resebyråer, hotellkedjor, andra innehavare av fjällanläggningar, stugbyvärdar, utrustningsförsäljare, myndigheter m.fl. eller på annat efter syfte och omständigheter anpassat sätt (t.ex. genom posten, utläggning på tåg, järnvägs-, buss- och flygstationer) sampackning med vissa sport- eller friluftsartiklar.
- Affischer innehållande fjällvettsregler för att anslås främst inom fjällområdet och i transportmedlen m.m. dit.
- Annonser i olika slag av press, främst för att fästa uppmärksamheten vid fjällsäkerheten över huvud taget eller vid en eller flera fjällsäkerhetsfrågor och ge

kännedom om vägarna för ytterligare information. Ett exempel: Sjösäkerhetsrådets annons i dagspressen den 30 juni 1978. Mindre pretentiöst format kan väljas.

- Aktuella råd m.m. som trycks på dekaler, förpackningar (för t.ex. tändstickor, mjölk, vallor, skidbindningar), baksidan eller marginalen på kartor osv.
- Radio: trailers och maningar (typ sjösäkerhetsmaningar under båtsäsongen i P 3) baserade på manuskripten till TV-spots; inslag i programmet "Vardags; serie "Sveriges fjällradio" (jfr "Sveriges båtradio" under båtsäsongen). Aktuella tider är dels före och under vintersäsongen, dels före och under sommarsäsongen.
- TV-spots med aktuella råd inför fjällsemestern för "Anslagstavlan" i TV 2 och för meddelandetid i TV 1.
- Kortfilmer som upplyser om fjällen, dess möjligheter och risker samt hur dessa bör mötas och/eller ger råd om åtgärder i olika situationer.
- Stillfilmer och diabildserier med textmanus och ljudband med innehåll som angetts för kortfilmer. Med flera serier kan en ökad systematik och ett fullständigare men samtidigt mera varierat innehåll i informationen erhållas.
- Muntlig information i föredrags-, kåseri- eller annan form och med lämpligt illustrationsmaterial (kortfilm, stillfilm, diabilder e.d.). Används främst före fjällvistelsen (jfr avsnittet Utbildning nedan) och under fjällvistelsen i samband med gästinformation på hotell- och turistanläggningar. Den kan även nå fjällfarare genom turistbyråer e.d.
- Skärmutställning och fjällvettsinformation. förslagsvis 2 x 4 lätt-transportabla skärmar, som kan visas med varje fyragrupp för sig eller med båda tillsammans.

Kortfilmer, stillfilmer och diabildserier är bl.a. avsedda användas av organisationer, skolor, hotell, förband och skolor ur försvaret o.d.

Centralt framställda bildserier o.d. bör kompletteras med lokala inslag, som upplyser om de särskilda förhållanden, som skall beaktas inom aktuellt fjällområde, kring aktuell fjällanläggning osv.

Med tanke på Sveriges Radios uppgift och intressen torde kunna förväntas att även självständiga program av betydelse för fjällsäkerheten kan komma till stånd inom såväl radio som TV.

För den speciella informationen för t.ex. visst område, viss verksamhet eller viss personalkategori får väljas den eller de informationsvägar bland ovan angivna, som bäst svarar mot syftet med informationen. Denna torde i dylika fall stundom med fördel meddelas med tillämpning av grupparbetsteknik, applikatorisk exemplifiering e.d.

En stark utveckling pågår i tekniskt och organisatoriskt avseende beträffande informationsvägarna, särskilt inom radions och televisionens områden. Det är av vikt att denna utveckling - med särskilda bolag för Sveriges Radios utbildningsmedverkan och lokalradio, med närradio, data-TV eller datavision, text-TV, teletex m.m. - noga följs av den inom fjällsäkerheten huvudansvarige för information och utbildning (jfr kap.6) och föranleder successiva åtgärder eller framställningar. En medverkan efter hand i de successivt vidgade försöken med data- och text-TV kan härvid visa sig önskvärd.

Som framhölls i inledningen till detta kapitel (p. 5.4.1) är det enligt utredningens mening en uppgift för samhället att informera den enskilde om hans ansvar för fjällsäkerheten och vad detta innebär.

Med hänsyn härtill bör det material, som ovan redovisats för

de olika informationsvägarna, framtagas samordnat och i samverkan mellan de olika fjällsäkerhetsintressenterna, aktuella rese- och turistorganisationer m.fl. och avgiftsfritt tillhandahållas allmänheten direkt eller genom dessa intressenter och organisationer. Det bör kunna distribueras och nyttjas var helst det kan tjäna sitt syfte.

Det bör gälla som princip. Undantag i kostnadshänseende bör göras för sådant material, som väsentligen inte kan anses falla inom den angivna uppgiften för samhället. Så syns undantag böra göras för större publikationer e.d., som framtages av frivilliga organisationer, bokförlag m.fl. - ofta i samverkan. Samma bör vara fallet med regionalt och lokalt eller eljest starkt specialiserat material. Organisationernas medlemstidskrifter eller motsvarande har vidare givetvis en speciell, fristående ställning.

Den ovan angivna samordningen i planering och genomförande av den för fjällsäkerheten betydelsefulla informationen bör ske genom samverkan mellan de olika intressenterna under ledning av den huvudman för fjällsäkerheten, som utredningen i annat sammanhang (kap. 6) föreslår, och i den löpande verksamheten närmast biträdd av den huvudansvarige för denna information. Enligt utredningens förslag (kap. 6) till ansvars- och arbetsfördelning mellan huvudintressenterna för fjällsäkerheten bör nämligen för varje väsentlig del av denna säkerhet på central nivå finnas en huvudansvarig, som i samverkan med huvudmannen och övriga intressenter närmast verkar för sammanhang och samordning inom respektive verksamhet.

5.4.5 Utbildning

Utbildning är väsentligen information, oftast aktiv information.

För att få avsedd effekt bör utbildningsinsatser liksom informationsåtgärder påbörjas så tidigt som möjligt. Utbildningen

bör därför till stor del genomföras på hemorten. Det bör även vara möjligt att därefter få praktisk utbildning på turistorten.

För att möjliggöra utbildning på hemorten krävs kunniga ledare och instruktörer samt ett för varje målgrupp lämpligt undervisningsmaterial.

För närvarande utbildar bl.a. Friluftsfrämjandet blivande fjällturister. Undervisningen bedrivs i form av fjällträffar och studiecirklar. Friluftsfrämjandet har för ändamålet framställt studiepaket med arbetshäften och diabildserier m.m. Ledarna som krävs för verksamheten utbildas i Friluftsfrämjandet.

Svenska turistföreningen utbildar färdledare som krävs för den färdledarledda verksamhet som man bedriver. Turistföreningen har även fjällkurs för allmänheten.

Utöver organisationernas utbildning erhåller personal vid militära förband en god fjällutbildning. Flertalet yrkesofficerare erhåller utbildning i vinterfjäll.

Vid Gymnastik- och idrottshögskolan är fjällutbildning obligatorisk. Vid några av landets fritidsledarskolor ägnas också viss tid åt fjällutbildning. Enligt skolöverstyrelsens undervisningsplaner skall eleverna såväl i grundskolan som på högstadiet erhålla information om fjället.

Personalen i fjällräddningspatrullerna erhåller utöver utbildning i räddningstjänst även utbildning i fjällsäkerhetsfrågor.

På några av boendeanläggningarna har man färdledare som inte enbart leder turer utan som även informerar och utbildar i fjällsäkerhet, varvid turisterna exempelvis kan få bygga olika former av nödbivacker. Allt för få turistanläggningar

har dock utbildade färdledare, främst på grund av kostnaderna och bristen på bra färdledare.

Utredningen finner den här ovan angivna utbildningen lämplig som grund för den fortsatta verksamheten. Den bör dock allmänt vidgas, särskilt den utbildning som sker genom de frivilliga organisationernas försorg. (Beträffande skolornas utbildning se jämväl nedan i detta avsnitt.)

Friluftsfrämjandet och Svenska turistföreningen utbildar i dag ledare endast för behovet inom respektive organisation. En kvalificerad utbildning för yrkesverksamma färdledare saknas.

I samband härmed må nämnas att från flera håll, bl.a. inom Kiruna kommun, har till utredningen framförts förslag om att samhället bör åtaga sig ansvaret för utbildning av färdledare m.fl. på kvalificerad nivå. Frågan är f.n. föremål för utredning, beträffande Kirunaförslaget bl.a. vid Umeå högskoleregion. Fjällsäkerhetsutredningen anser därför att det bör ankomma på den huvudman för fjällsäkerheten, som utredningen föreslår (kap.6), att då utredningsresultat föreligger ta ställning till och verka i denna fråga. Redan i nuläget ställer sig utredningen dock positiv till förslaget, i den m.[illegible] det närmast avser utbildning av lärare och instruktörer för vidgad fjäll- och färdledarutbildning inom organisationernas och skolans verksamhet. Utredningen bedömer - på nu förhandenvarande underlag - det lämpligt att tyngdpunkten beträffande utbildningen av färdledare bör ligga hos de frivilliga organisationerna även i framtiden.

I sammanhanget vill utredningen erinra om att det ifrågasatts att inrymma viss utbildning av fjällfärdledare o.d. inom ramen för den utbildning av fritidsledare, som bedrivs inom statlig högskola, och den utbildning av ungdoms-, idrotts- och friluftsledare, som bedrivs inom kommunal högskola och som

fr.o.m. den 1 juli 1979 beräknas överföras till folkhögskolor som fritidsledarlinje [1]. Utredningen räknar med att också ställningstagande och verksamhet härvidlag bör ingå i den uppgift för huvudmannan för fjällsäkerheten, som nyss berördes. Utredningen vill framhålla betydelsen av att den utbildning med inriktning på kvalificerad fjäll- och fjälleledarverksamhet, varom här är fråga, förläggs till orter/folkhögskoleorter som har goda möjligheter till praktisk utbildning, dvs. har goda och stabila snöförhållanden, lämplig skidterräng och lämpliga skid- och turanläggningar.

Utredningen anser den allmänna fjäll- och fjällsäkerhetsutbildningen inom skolorna betydelsefull. Den bör - som även framgår av läroplanerna - ske såväl i grundskolan som på gymnasiet. Lärarna måste ges kompetens att genomföra den undervisningen. Viktigt härför är att bra undervisningsmaterial (jfr p. 5.4.4) tas fram och ställs till förfogande.

Utredningen finner det angeläget att de som producerar, marknadsför och säljer resor till fjället har fjällkunskap. Så långt möjligt är bör de få egen erfarenhet av och egen utbildning om fjäll och fjällsäkerhet. I vart fall är en teoretisk information erforderlig. Angivna åtgärder bör bidra till en från säkerhetssynpunkt önskvärd nedtoning av "glättade" bild av fjället, som ofta förekommer i reklamen.

5.4.6 Fjällsäkerhetskampanj

Som tidigare framhållits (p. 5.1.2 och 5.4.1) har utredningen gjort den samlade bedömningen att en av samhällets främsta åtgärder för en förbättrad fjällsäkerhet bör utgöras av en vidgad informations- och utbildningsverksamhet riktad till

---

1. Prop. 1977/78:100 bil.12 s. 587. Jfr folkhögskoleutrednings förslag, SOU 1977:8.

allmänheten. Behovet härav är i nuläget särskilt angeläget. Detta motiverar enligt utredningens uppfattning särskilda insatser nu.

Den ekonomiska ram, som på sikt bör årligen avses för information och utbildning som del av hela fjällsäkerhetsverksamheten, får bestämmas på grundval av ytterligare erfarenheter och då bl.a. en uppföljning av den intensifierade verksamheten, som utredningen föreslår för de närmaste två budgetåren (1978/79 och 1979/80). Föreslagen ekonomisk ram för informationen och utbildningen under dessa två år är enligt utredningens uppfattning ett minimum med hänsyn såväl till det behov av effektiva åtgärder, som de senaste årens fjällolyckor och olyckstillbud motiverar, som till det snabbt ökande rörliga friluftslivet och den ökande turismen.

Utredningen föreslår att en fjällsäkerhetskampanj genomföres under budgetåren 1978/79 och 1979/80. Förstnämnda budgetår har visserligen redan inletts. Med hänsyn till åtgärdsbehovet är emellertid angeläget att snarast börja kampanjen. En förutsättning är dock att härför erforderliga medel kan erhållas redan i höst och att förberedelserna får inledas snarast möjligt.

Det bör ankomma på den huvudman för fjällsäkerhet, som utredningen förutsätter kommer att utses, att tillsammans med främst Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet och rikspolisstyrelsen planera och prioritera de informations- och utbildningsinsatser, som krävs för ökad fjällsäkerhet. Så snart ske kan bör denna ordning gälla också för 1 dningen av den föreslagna fjällsäkerhetskampanjen 1979/80. D förinnan bör utan att föregripa valet av huvudman uppdraget att förbereda och genomföra de närmast aktuella delarna av kampanjen kunna ges någon av de fyra huvudintressenterna naturvårdsverket, rikspolisstyrelsen, Svenska turistföreningen

och Friluftsfrämjandet i samverkan med övriga tre. Starka skäl talar för att i dylikt fall välja den i aktuell informationsverksamhet erfarnaste och i nuläget direktast engagerade [1]. Detta torde vara Svenska turistföreningen. Under förutsättning att föreningen vid förfrågan förklarar sig villig att åtaga sig uppgiften föreslår utredningen att Svenska turistföreningen utses härtill.

Kampanjverksamhetens senare del bör alltså planeras och genomföras inom ramen för blivande ordinarie samverkansformer för fjällsäkerhetsarbetet. Den omedelbart aktuella delen bör för att utan omgång vara möjlig anknytas till redan pågående verksamhet och ha karaktären av en vidgning av denna. Detta gäller både information och utbildning, främst hos de båda frivilliga organisationerna men beträffande informationen också hos naturvårdsverket och rikspolisstyrelsen. Därjämte bör en broschyr - "fjällvettsbroschyr" - för vidsträckt spridning inom aktuella intresseområden och en anknytande affisch i engagerande utförande tas fram på grundval av förefintliga erfarenheter och förefintligt underlag och föras ut genom de frivilliga organisationerna, polisen, resebyråer, hotell, transportorgan m.fl. Med den synnerliga genomslagskraft som TV och radio har är också angeläget att för den omedelbart aktuella verksamheten dels utnyttja förefintliga möjligheter till myndighetsinformation i överensstämmelse med 11 § i Sveriges Radios inklusive Sveriges Lokalradio AB avtal med staten, dels söka väcka intresse för information också i form av nyhetsförmedlande, opinionsspeglande och andra program. Detta bör främst för skolornas räkning - även gälla den speciella utbildningsradion. TV-spots

1 Enligt Svenska turistföreningens årsredogörelse för 1977 framtog och spred föreningen detta år - utöver årsskrift, föreningstidskrift, årsredogörelse, vandrarhemsförteckning, förteckning över hotell och pensionat, "Fjäll 77" och studieplan Jämtland-Härjedalen - för resetjänst och propaganda 24 broschyrer och häften i sammanlagt 579 000 exemplar. Totalt utgav föreningen 31 publikationer i 2 002 350 exemplar.

och -trailers samt annat erforderligt material härför bör tas fram med prioritet. Av särskild betydelse är dess utnyttjande vid kampanjens start, inför vintersportlov, påsk m.m.

Det är av stor betydelse att kampanjen får stöd från pressens sida. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att fortlöpande tillhandahålla pressen information och informationsmaterial om kampanjen.

Kostnaderna för fjällsäkerhetskampanjen 1978/80 beräknas - mot bakgrund bl.a. av erfarenheterna från Sjösäkerhetsrådet och från informationsaktioner genomförda av de fyra ovan nämnda huvudintressenterna i fjällsäkerhetsarbetets informationsdel - till 1 milj. kr., fördelad med 600 000 kr. på budgetåret 1978/79 och 400 000 kr. på budgetåret 1979/80.

Medlen för budgetåret 1978/79 - som behöver kunna disponeras under september 1978 eller möjligen behöver vara vissa fr.o.m. denna tid och kunna disponeras snarast möjligt därefter - har preliminärt beräknats fördelade sålunda:

Ökning av pågående information från de fyra huvudintressenternas sida	75 000 kr.
Ökning av pågående utbildning i de två frivilliga organisationernas regi	125 000 kr.
Broschyr och affisch	300 000 kr.
Material för TV-spots och -trailers, myndighetsinformation m.m.	50 000 kr.
Reserv för utjämning	50 000 kr.

Medlen för budgetåret 1979/80 bör avses för olika ändamål enligt senare förslag från den av utredningen föreslagna huvudmannen för fjällsäkerheten.

Utredningen föreslår att fjällsäkerhetskampanjen ges den inriktning, som ovan har redovisats och att för kampanjen anvisas 1 milj. kr., fördelade med 600 000 kr. på budgetåret 1978/79 och 400 000 kr. på budgetåret 1979/80.

5.4.7 Sammanfattning

Information och utbildning måste ges en primär roll i fjällsäkerhetsarbetet. En kraftig förstärkning och vidgning av pågående arbete erfordras. Behovet härav är i nuläget särskilt angeläget. Detta motiverar särskilda insatser nu.

Informationsåtgärderna bör i princip sättas in redan på hemorten och sedan kompletteras i fjällområdet. Informationens innehåll måste påverkas av utvärderingen av förefintlig statistik över fjällolyckor, främst dem med dödlig utgång.

Ett flertal informationsvägar står till buds och bör utnyttjas. Utvecklingen i tekniskt och organisatoriskt avseende av dessa måste aktivt uppmärksammas.

Det är viktigt att informationsverksamheten samordnas och genomförs i nära och fortlöpande samverkan främst mellan de olika fjällsäkerhetsintressenterna men också aktuella rese- och turistorganisationer m.fl. Den huvudman för fjällsäkerheten, som utredningen i annat sammanhang (kap.6) föreslår, har härvidlag en betydelsefull roll.

I princip bör informationsmaterialet av allmänt intresse - med vissa specifika undantag - tas fram och tillhandahållas avgiftsfritt till allmänheten direkt eller genom myndigheter, organisationer m.fl. Det bör kunna distribueras och nyttjas var helst det kan tjäna sitt syfte.

Redovisad nuvarande utbildning är lämplig som grund för den fortsatta verksamheten. En allmän vidgning är dock önskvärd särskilt för den/

utbildning som sker genom de frivilliga organisationernas försorg. Åtgärder för att underlätta och förbättra skolornas utbildning bör genomföras. Bättre fjällkunskap hos den personal, som producerar, marknadsför och säljer resor till fjället bör eftersträvas. En nedtoning av den "glättade" bild av fjället, som ofta förekommer i reklamen, är från fjällsäkerhetssynpunkt "önskvärd".

Utredningen tar under hänvisning till pågående och ytterligare erforderliga utredningar inte ställning till frågan om samhället bör åtaga sig ansvaret för utbildning av färdledare m.fl. på kvalificerad nivå. Detta bör ankomma på den huvudman för fjällsäkerheten, som utredningen föreslår. I visst avseende ställer sig dock utredningen redan nu positiv till förslaget. Tyngdpunkten i färdledarutbildningen bör dock kvarligga hos de frivilliga organisationerna.

En fjällsäkerhetskampanj bör genomföras under budgetåren 1978/79 och 1979/80. Den omedelbart aktuella delen bör för att utan omgång vara möjlig anknyta till pågående verksamhet och ha karaktären av en vidgning av denna. Förslag angående kampanjens inriktning och ledning redovisas. Kostnaderna beräknas till 1 milj.kr., fördelade med 600 000 kr. för budgetåret 1978/79 och 400 000 kr. för budgetåret 1979/80. För att den angelägna snabbstarten skall kunna ske, behöver medlen för innevarande budgetår kunna disponeras under september 1978 eller möjligen åtminstone vara vissa fr.o.m. denna tid och kunna disponeras snarast möjligt därefter.

INNEHÅLL

5.5 INFORMATION: KARTOR

5.5.1 Grunder

5.5.2 Utvecklingsläget

5.5.2.1 Allmänt

5.5.2.2 Allmänna kartor

5.5.2.3 Särtryck/Specialkartor

5.5.3 Erfarenheter samt synpunkter och förslag

5.5.3.1 Allmänt

5.5.3.2 Aktualitet

5.5.3.3 Den ekonomiska kartan

5.5.3.4 Den topografiska kartan

5.5.3.5 Sammanföring av kartverksamhet

5.5.4 Sammanfattning

5.5 INFORMATION: KARTOR

5.5.1 Grunder

En viktig del av den information, som är betydelsefull för fjällsäkerheten, förmedlas genom kartor. Så har varit fallet alltsedan den tid, då icke blott de i trakten bofasta eller yrkesverksamma utan även resenärer och turister började visa intresse för fjällvärlden. Utvecklingen under de senaste tre - fyra årtiondena inom kartområdet har varit stark och omfattande. Det kartmaterial och den övriga information om landskapet, som i dag - och i morgon - kan erbjudas den, som har att verka i eller vill besöka fjällregionen, är av en helt annan kvalitet och mångsidighet än tidigare. Därmed är givetvis icke sagt, att det till alla delar uppfyller intressenternas samtliga krav. Men utredningen har kunnat konstatera, att så sker i betydande grad. Och utvecklingen fortsätter.

Vilka krav bör då ur bl.a. fjällsäkerhetssynpunkt ställas på den landskapsinformation i kartform, som avser fjällregionen? I första hand är det fråga om samma krav, som allmänt gäller för allt kartmaterial om det rätt skall kunna fylla sin informativa uppgift. Det bör sålunda vara tillförlitligt, dvs. noga överensstämmande med verkligheten, och så aktuellt som någonsin är möjligt. Det skall vidare vara lättläst - bl.a. genom lämplig skala, lämpliga färger, lämpliga symboler och stilsorter - och lättillgängligt, dvs. enkelt att anskaffa när eller var än behovet inträder. Priset skall vara rimligt, får inte vara avskräckande och bör vara så lågt, att det främjar sådan spridning som krävs för avsedd användning.

I andra hand är det fråga om de speciella krav, som följer av det särskilda ändamålet: fjällsäkerheten. Detta innebär

att kartan bör innehålla den ytterligare information, som är av betydelse för verksamhet eller vistelse i fjällen. Hur mycket detta bör omfatta kan diskuteras från fall till fall.

Främst måste dock krävas information om

leder och anslutande anordningar som vad, broar och spänger, fångstarmar, vindskydd, båtförbindelser, viss räddningsmateriel m.m.;

övernattningsanläggningar - från kåtor och stugor till fjällstationer, fjällpensionat, turisthotell o.d.;

hjälptelefoner tråd och radio;

liftar, linbanor o.d.;

telefonledningar, kraftledningar, renstängsel, skoterförbudsgränser m.m.

Det är angeläget att denna speciella information tillförs kartan på sådant sätt, att den lätt återfinns och tydligt framgår, dvs. genom användning av speciell färg, stor stil, enkla och klara symboler osv. Detta sammanhänger med de särskilda krav på hanterbarhet, som måste ställas på sådant kartmaterial, som skall kunna användas i fjället under ofta svåra väderleksförhållanden, oklar belysning osv. Härav följer fordringar på särskild hållbarhet mot fukt, vikning, (vind-) slitning m.m.

Profilskisser för områden med större eller flera fjällanläggningar synes i vissa fall med fördel kunna infällas på kartbladet - t.ex. i dess marginal - som en komplettering för att ge översikter och underlätta orienteringen.

5.5.2 Utvecklingsläget

5.5.2.1 Allmänt

Landskapsinformationen i kartform avseende fjällregionen skall fylla många olika syften. Det kan förutom turistaktiviteter av vanliga slag gälla vitt skilda verksamheter från detaljplanering eller detaljstudier inom begränsade områden för olika mer eller mindre specifika ändamål till översiktlig planering - ofta för större områden - av olika art. Det kartmaterial, som f.n. förefinns, spinner därför också över ett brett register.

Statens lantmäteriverk (LMV) är sedan sammanslagningen den 1 juli 1974 av lantmäteriet och rikets allmänna kartverk ansvarigt för den allmänna kartläggningen inom riket. Verket producerar därför de s.k. allmänna kartor, som statsmakterna bestämt, och har i övrigt centralt samt vid sina regionala och lokala organ (överlantmätarmyndigheter resp. fastighetsbildningsmyndigheterna, främst lantmäteridistrikten) en stor mängd landskapsinformation i annan kartform som flygbilder, uppgiftssammanställningar, strukturkännedom m.m. Också denna, ofta starkt differentierade information kan utnyttjas i sammanhang med fjällsäkerhetsarbetet. Lantmäteriverkets grundmaterial bildar i regel underlag för det kartmaterial, som utanför lantmäteriverket framställs för speciella ändamål - särtryck; i praktiskt bruk ofta kallade specialkartor.

5.5.2.2 Allmänna kartor

Bland de allmänna kartorna har i förevarande sammanhang dels översiktskartorna, dels de topografiska och de ekonomiska kartorna intresse.

Översiktsmaterialet utgörs främst av den riksomfattade

översiktskartan i skala 1:250 000, åtta färger och fyra versioner - en huvud-, en flyg-, en indelnings- och en planeringsversion. Från 1981 beräknas en översiktkarta i skalan 1:500 000 tillkomma. Den ur fjällsäkerhetssynpunkt aktuella användningen av dessa kartor är främst för översiktlig planering samt - i fråga om huvud- eller flygversionen av kartan i skala 1:250 000 - i vissa fall för operativ ledning av fjällsäkerhets- eller fjällräddningsverksamhet.

Den topografiska kartan blir rikstäckande fr.o.m. 2:a kvartalet 1979 och kommer då att helt ersätta den gamla generalstabskartan, som därmed utgår från de allmänna kartorna. Den topografiska kartan är i princip i skalan 1:50 000, dock för inre delar av övre Norrland och därmed för fjällregionens huvuddel fr.o.m. nordligaste Jämtland i skalan 1:100 000. Några av 1:50 000-delsbladen över fjällområdet - exempelvis i västra Jämtland och Härjedalen och nordvästligaste Dalarna - är nyutgivna under 1977/78, några av 1:100 000-delsbladen är under senare år partiellt reviderade, t.ex. bladen Naimakka, Nasafjäll, Pieljekaise, Gräsvattnet, Umfors och Ammarnäs. Flertalet övriga blad över fjällområdet är högst fem år. Partiell revidering av 1:100 000-delsbladen över fjällkedjan i Norrbottens län planeras ske med utgivning åren 1979-80.

Fullständig revidering av den topografiska kartans blad har hittills endast i mycket begränsad utsträckning varit möjlig, då resursbehovet för att slutföra förstagångsframställningen under hela 1970-talet varit mycket stort och prioriterats. När förstagångsutgivningen inom kort avslutas, kan den fullständiga revideringen av den topografiska kartan komma i gång. Då detta är en ekonomiskt och arbetsmässigt mycket betydande del av den allmänna kartläggningen sker f.n. en utredning om hur revideringsarbetet bör genomföras. I avvaktan härpå kan ej sägas vilken aktualitet, som den topografiska kartans blad över fjällregionen i framtiden

kan förväntas få. Gissningsvis kan, om även i fortsättningen en kombination sker av partiella och fullständiga revideringar, bedömas att intervallen mellan partiella renoveringar skulle kunna vara omkring fyra och mellan fullständiga renoveringar åtta à nio år. Det måste dock framhållas, att beslut härvidlag icke föreligger. Möjlighet finns att ur fjällsäkerhetssynpunkt motivera och föreslå lämpliga intervaller. (Jfr p. 5.5.3.2.)

Förstagångsutgivningen av den ekonomiska kartan enligt gällande beslut om kartseriens omfattning avslutas under 1978 med återstående delar av Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Skalan för kartan inom dessa län är i regel 1:20 000, för huvuddelen av Kopparbergs län i skalan 1:10 000. Undantagna från kartläggning har i princip varit dels flertalet områden av fjällkaraktär i nordligaste Dalarna, västra Härjedalen, västra och nordligaste Jämtland, dels de västliga delarna av Västerbotten och Norrbotten, dvs. fjällområdena där och områden, där förutsättningar ansetts saknas för jordbruk eller skogsbruk i vedertagen bemärkelse.

Efter hand har emellertid önskemål framkommit att utsträcka den ekonomiska kartläggningen till vissa fjällområden av speciellt intresse från turistnäringssynpunkt eller för annat utnyttjande. Statens lantmäteriverk föreslog 1977 att en utökning av den ekonomiska kartläggningen med ca 150 blad i skala 1:20 000 över vissa fjälltrakter skulle ske och begärde för uppgiften 3 milj. kr. Riksdagen beslöt 1978 att den föreslagna utökningen får komma i fråga i den mån det kan ske utan tillskott av ytterligare medel. F.n. pågår försök med fyra kartblad i skala 1:20 000 avseende en förenklad metod för ekonomisk kartläggning av vissa fjällområden. I avvaktan på en fullständig utvärdering av fjällkartebladens framställningsteknik för ett ställningstagande till den

fortsatta fjällkarteläggningen har lantmäteriverket beslutat att under 1978/79 begränsa framställningen till ytterligare 10 blad inom Västerbottens län.

5.5.2.3 Särtryck/Specialkartor

För att tillgodose de speciella behov av utökad kartinformation, som föranletts av fjällturismen och de särskilda fjällsäkerhetskraven för denna, har de allmänna kartorna i regel icke varit tillfyllest. Utanför lantmäteriet (före den 1 juli 1974 rikets allmänna kartverk) har därför framtagits särtryck för att tillgodose dessa särskilda behov. Det har i regel varit fråga om påtryck i rött på underlag från generalstabskartan eller - från slutet av 1960-talet - den topografiska kartan. Stundom har det varit fråga om andra specialkartor. Svenska turistföreningen har sedan länge i dessa frågor varit initierande eller medverkande. Som exempel kan från år 1920 erinras om föreningens då utgivna karta över "Vandringsleder och Fjällturer inom delar av Jämtland och Härjedalen i skalan 1:300 000" och H.N. Pallins specialkarta i skala 1:50 000 över Akkamassivet.

Efter hand kom en fortlöpande samverkan till stånd mellan de större kartförlagen och Svenska turistföreningen vid utgivningen av speciella kartserier i sammanhanget. Turistföreningen har härvid stått för det turistiska sakinnehållet i kartorna. Så har skett t.o.m. 1974 beträffande den av Generalstabens litografiska anstalt utgivna serien Svenska fjällkartan i skala 1:200 000 och sker beträffande samma förlags serie Svenska turistkartan i skala 1:300 000 samt förlaget Liber Kartors serier Svenska fjällkartan och Nya fjällkartan.

Nya fjällkartan avses efter hand ersätta den utgående Svenska fjällkartan. Denna har haft generalstabskartan i skalorna 1:100 000 och 1:200 000 som underlag och utkommit med 16 blad,

täckande fjällvärlden från Treriksröset i norr t.o.m. Transtrandsfjällen i söder. De åtta nordliga bladen - ned t.o.m. nordligaste Jämtland - har skalan 1:200 000, de åtta sydliga 1:100 000. Av de senare har de två över de mest frekventerade fjällområdena i Jämtland och Härjedalen en sommar- och en vinterversion. Det främst från fjällsäkerhetssynpunkt motiverade informationstillägget är påtryckt i rött. Bladen 1-6, som täcks av Nya fjällkartans hittills utgivna delar, kommer icke att revideras. Nya fjällkartan har den topografiska kartan i skalorna 1:100 000 och 1:50 000 som underlag och omfattar i enhetsskalan 1:100 000 från Treriksröset t.o.m. Fulu- och Sälenfjällen 32 blad. För ett mindre antal mycket frekventerade avsnitt finns även specialblad i skalan 1:50 000. Med 1978 beräknas tre fjärdedelar av bladantalet och drygt hälften av specialbladsantalet ha färdigställts. Kartorna är av mycket hög klass och trycks i fem färger, varav rött avses för informationstillägget. Förändringar i underlagskartan markeras också med den röda färgen vid partiell revidering av denna. Avsikten är att den Nya fjällkartan skall hållas aktuell genom revidering och nytryckning vartannat år. Detta gäller främst informationstillägget. Frekvensen för underlagskartans partiella och/eller fullständiga revidering beror på resultatet av pågående överväganden. (Jfr p. 5.5.2.2.)

Under 1977 framtog Generalstabens litografiska anstalt en ny specialkarta, Stora fjällkartan, omfattande tills vidare två storkartblad i skala 1:100 000 över de med hänsyn till turism och rörligt friluftsliv intressantaste delarna av Jämtland och Härjedalen fr.o.m. Storlien - Åreområdet i norr t.o.m. Funäsdalen - Vemdalen i söder. Bladen är kartografiskt av mycket hög klass. De trycks i fem färger, varav rött avses för vägar o.d. samt magenta för det informationstillägg, som gäller objekt av särskild betydelse för turismen och det rörliga friluftslivet i fjällområdet och för fjällsäkerheten härvid. Produktionen och utgivningen får ses som ett försök.

Utfallet blir grund för avgörande om fortsatt omfattning, aktualiseringssamarbete, revideringsfrekvens m.m.

Som exempel på ett specialsärtryck eller en specialkarta, som särskilt framställts efter lokalt initiativ för ett begränsat område med omfattande turism och rörligt friluftsliv, må nämnas den Karta över Sälenfjällen i skala 1:50 000 och med ekvidistans 10 m,[1] som tillkom 1977 och till vilken upphovsrätten innehas av Fjällkartan Rörbäcksnäs. Kartan är noggrann och skalan medger en specificerad information, som utöver leder med anslutande anordningar, liftar, turisthotell, stugbyar osv. innefattar specialer över tätortsbebyggelse och markering av områden med lavinfara.

Då fråga är om specialsärtryck eller specialkartor med påtryck om speciell fjäll- och fjällsäkerhetsinformation, utnyttjas ofta kartbladets baksida eller dess i styvare papper utförda omslag för ytterligare information i samma eller liknande syfte. Det är oftast fråga om allmänna råd för ökad säkerhet och trivsel, berörande t.ex. lavinfara, is- och vadrisker, färdmeddelanden, stugutnyttjande, hänsyn, alarmering. Stundom ges mera utförliga uppgifter om hjälptelefoner och fjällräddningstjänst, mera detaljerade utrustningsanvisningar och - i förekommande fall - orientering om viktiga specialbestämmelser gällande nationalparker. På lokalt initiativ tillkomna specialkartor utnyttjas också stundom i finansieringssyfte för information i annonsform om inkvarterings-, förplägnads-, transport- m.fl. möjligheter.

---

1. Nya fjällkartan har ekvidistans 20 m, Stora fjällkartan 25 m, topografiska kartan (i skalan 1:50 000) 5 m.

5.5.3 Erfarenheter samt synpunkter och förslag

5.5.3.1 Allmänt

När det gäller att bedöma i vad mån nuvarande karttillgångar i dels allmänna kartor, dels särtryck eller specialkartor fyller de krav, som från fjällsäkerhetssynpunkt bör uppställas (p. 5.5.1), har utredningen funnit att förefintligt eller just tillkommande/under produktion varande kartmaterial allmänt sett fyller mycket högt ställda krav. Mot denna bakgrund bör dock med hänsyn till den betydelse för fjällsäkerheten, som kartinformationen har, vissa erfarenheter och synpunkter redovisas och förslag framläggas.

För att ta fram det allmänna kartmaterial, som lantmäteriverket är ansvarigt för (lantmäteriinstruktionen SFS 1974:336), används moderna flygfotogrammetiska metoder, numeriskt styrda ritmaskiner och annan kvalificerad teknik. Noggrannhetskravet är mycket hårt och generellt kan sägas att ett både kvantitativt och kvalitativt mycket betydande arbete har nedlagts inom verket, innan en färdig kartprodukt går ut i marknaden. Kartan är då väl ägnad att svara mot sina syften och att vara en grund för de ytterligare specialiseringar - t.ex. i form av särskilda fjällkartor - som kan erfordras. För kartor av sistnämnda slag, som framställs utanför lantmäteriverket, innebär emellertid verkets godkännande endast att spridning godkänns med hänsyn till de fordringar på kartsekretess, som statsmakterna uppställt. Lantmäteriverket har sålunda icke något ansvar för sådana specialkartors karttekniska standard och aktualitet.

5.5.3.2 Aktualitet

En betydelsefull erfarenhet från fjällsäkerhetssynpunkt är kravet på bättre aktualitet för samtliga kartor över fjäll-

regionen. Lantmäteriverket har skyldighet att tillse att fastställda serier allmänna kartor är aktuella, dvs. att de i erforderlig grad revideras. Eftersom dessa kartor är underlag för specialkartorna återverkar deras aktualitet också på de sistnämndas. Det gäller främst den allmänna kartbilden, som hos specialkartan rimligen icke kan revideras med kortare intervall än den motsvarande allmänna kartan. Hur starkt revideringskravet för denna kan drivas är väsentligen en tekniskt-ekonomisk fråga. Som tidigare framhållits (p. 5.5.2.2) pågår härvidlag särskilda överväganden. Ur fjällsäkerhetssynpunkt är önskvärt att revideringsintervallen - som förmodligen även fortsättningsvis bör avse en kombination av partiella och fullständiga revideringen - kan bli så korta som möjligt. Utredningen förutsätter, att huvudmannen för fjällsäkerhet - som med det förslag utredningen framlägger (p. 6.2.) är representerad i det till ledningen av statens lantmäteriverk anknutna kartrådet - under de fortsatta överväganden beträffande de framtida revideringsprinciperna för de allmänna kartorna kommer att verka härför.

Det speciella tillägget av fjäll- och fjällsäkerhetsinformation på specialkartorna inom fjällregionen kan däremot revideras oftare än motsvarande allmänna karta och därmed den allmänna kartbilden hos specialkartorna. Detta underlättas genom den arbetsmodell med påtryck i särskild färg, som används. F.n. torde målsättningen i regel - t.ex. för Nya fjällkartan - vara revidering vartannat år. Denna revidering torde i sin metodik närmast motsvara en partiell revidering för en allmän karta men bör till sitt resultat närmast kunna motsvara en fullständig revidering. Då en noggrann uppföljning av de element, som ingår i informationstillägget, sker främst regionalt hos vederbörlig länsstyrelse och lokalt hos vederbörlig kommun och polisdistrikt samt intresseområdesvis jämväl hos vissa andra intressenter (t.ex. lantbruks-

nämnd och domänverkets regional- och lokalorgan) syns tekniskt icke hinder möta att årligen revidera informationstillägget. Huruvida så i praktiken bör ske bör bero på de konkreta erfarenheterna efter någon tids tillämpning av nuvarande eller nu avsedd ordning. Utredningen föreslår, att det bör ankomma på huvudmannen för fjällsäkerhet att efter hand pröva erfarenheterna och därefter uppta överläggningar med vederbörande förläggare i syfte att bl.a. nå en enhetlig och en så fördelaktig intervallängd som möjligt. Här må framhållas, att under nuvarande förhållanden informationstilllägg av angivet slag i form av påtryck endast förekommer på fjällkartor av särtrycks- eller specialkartetyp.

5.5.3.3 Den ekonomiska kartan

Även för den ekonomiska kartan pågår försök och överväganden angående revideringsintervallen. Oaktat resultaten därav är den utökning av kartans täckningsområde, som i princip beslöts av riksdagen 1978, och den försöksvisa produktion, som lantmäteriverket påbörjat, att hälsa med tillfredsställelse ur fjällsäkerhetssynpunkt. Utredningen vill från samma synpunkt uttala förhoppningen, att det skall visa sig möjligt för lantmäteriverket att inom relativt nära framtid fullfölja produktionen av de 150 blad, som hittills avsetts. På grundval av erfarenheterna från utnyttjandet av dessa får ställning sedan tas till vilken fortsättningen skall bli.

5.5.3.4 Den topografiska kartan

Som tidigare redovisats (p. 5.5.2.2) är den topografiska kartans skala i regel 1:50 000 men för flertalet fjällområden 1:100 000. Kartans roll som eldledningskarta har väsentligen varit avgörande för beslutet om skalan. För denna uppgift erfordras en viss noggrannhet, som inte med säkerhet kan uppnås i en 100 000-del. Området för kartläggning i skalan 1:100 000 avgränsades därmed till att

avse endast den allra nordligaste delen av Jämtland samt de inre delarna av övre Norrland (Västerbottens och Norrbottens län), inalles 41 kartblad.

I olika sammanhang har önskemål framförts om en utvidgning av 50 000-delskartläggningen till de angivna områdena, där den topografiska kartan utgivits i skala 1:100 000. Härvid har i första hand åsyftats en förminskning av den topografiska kartan i skalan 1:50 000. Försöksblad för en sådan förminskad karta har också utförts vid flera tillfällen. Produktionen har även tillstyrkts av lantmäteriverkets kartråd, men i avvaktan på mer övergripande utredningar om det framtida kartsortimentet har produktionen uppskjutits.

Utredningen anser det ur fjällsäkerhetssynpunkt fördelaktigt, därest en vidgning kan ske av skalområdet för den topografiska kartan över de områden, där skalan f.n. är endast endera av 1:50 000 eller 1:100 000. Därest för samtliga fjällområden den topografiska kartan funnes i såväl skalan 1:50 000 som skalan 1:100 000, skulle valfrihet föreligga för olika intressenter alltefter behov och önskemål. Det syns emellertid mycket ovisst hur stora de faktiska behoven av den ena eller andra skalan kan förväntas bli. Frågan syns också böra ses i ett sammanhang beträffande utsträckningen av de båda skalorna för den topografiska kartan. Då därjämte kapacitetsskäl och ekonomiska hänsyn gör det nödvändigt att koncentrera produktionen till de starkast motiverade behoven, vill utredningen begränsa sig till att föreslå, att lantmäteriverket efter en prövning av behoven att utvidga skalområdet för den topografiska kartan över fjällområdena överväger ett försök i begränsad skala inom visst område för att nå konkret erfarenhet som underlag för fortsatt ställningstagande.

Som tidigare framhållits (p. 5.5.3.1) är det allmänna kart-

materialet - som lantmäteriverket framställer - av hög klass och väl differentierat efter olika behov. Som exempel kan nämnas den topografiska kartans blad 29 H Sarek (1:100 000). Beträffande den särskilda fjäll- och fjällsäkerhetsinformationen har emellertid de allmänna kartorna icke varit tillfyllest. Därför har minst två modeller av specialkartserier över fjällterräng specialproducerats och saluförts av olika förlag. Efterfrågan har motiverat detta. Dock har av de allmänna kartorna de topografiska kartbladen över fjällterräng regelmässigt en kompletterande markering med särskilda tecken för viss speciell fjäll- och fjällsäkerhetsinformation, nämligen för sommar- och/eller vinterleder, trafikerade båtleder, roddleder där båt finns, kraftledningar med spänning lägre än 20 000 volt, telefonledningar, lappkåtor och turistkåtor, broar samt skog av fjälltyp, även buskvegetation. Markeringen har dock ingalunda den fullständighet eller aktualitet, som utmärker fjällkartespecialerna. och den är väsentligt mera svårläst, särskilt under ogynnsamma väderleksförhållanden, än den med påtrycksmodell i särskild färg utförda på specialkartorna. I stor utsträckning föredrar därför fjällturisterna specialkartorna framför de allmänna kartorna.

Lantmäteriverkets kartframställning skall givetvis i princip svara mot vad det svenska samhället och den svenska allmänheten behöver. Behoven måste dock ha sådan omfattning och art, att de - enligt statsmakternas beslut i kartbrev och kartplan - bör tillgodoses genom allmänna kartor, dvs. i regel längre eller kortare serier av kartor med enhetlig och systematisk indelning och av allmänt intresse. Erfarenheten visar på ett väsentligt behov hos samhälle och allmänhet att fjällkartebladen i den för den topografiska kartan aktuella skalan (f.n. i regel 1:100 000, i vissa fall 1:50 000) innehåller en mera omfattande och lättillgängligare information beträffande fjäll- och fjällsäkerhetsförhållanden än den nuvarande topografiska kartan har. Det synes logiskt

och ändamålsenligt att behoven tillgodoses genom att de aktuella fjällbladen av den topografiska kartan utformas så att de på ett lämpligt sätt inrymmer den önskvärda informationen. Det bör härvid icke vara fråga om en variant av kartan utan om kartseriens normala utformning inom fjällregionen. Härigenom får den ordinarie topografiska kartans blad över fjällterräng ett allmänt förbättrat innehåll, varigenom de på ett väsentligt bättre sätt synes kunna motsvara anförda önskemål och behov.

Detta förslag har icke tillkommit i konkurrensbekämpande syfte. I och för sig är förvisso konkurrens nyttig. Men de ordinarie allmänna kartorna är ju inget egenändamål. Det är i stället angeläget att de innehåller den information, varav aktuellt behov föreligger. Kartutformningen är icke statisk; den måste ändras med utvecklingen och behovsförskjutningarna. Här förordade åtgärder bör också kunna bidraga till en ökad enhetlighet i fråga om karttecken o.d. Ansvaret för det samlade kartografiska innehållet kommer då också att åvila lantmäteriverket (jfr p. 5.5.3.1), alltså beträffande såväl noggrannhet och läsbarhet som aktualitet m.m.

Utredningen föreslår, att lantmäteriverket internt och inom sitt kartråd närmare utreder och överväger en förbättrad fjäll- och fjällsäkerhetsinformation på den topografiska kartans blad över fjällterräng samt ett praktiskt försök för att belysa möjligheten härtill. Utredningen förutsätter, att den föreslagna huvudmannen för fjällsäkerhet - som är representerad i kartrådet - aktualiserar ärendet hos verket och i kartrådet samt, tillika med övriga fjällsäkerhetsintressenter, främst rikspolisstyrelsen, Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet, medverkar vid utredningen och försöket.

5.5.3.5 Sammanföring av kartverksamhet

F.n. har Liber Kartor (en division av Liber Grafiska AB) genom regeringens kartbrev 1961, 1962 och 1966 en särställning genom ensamrätt till följdproduktion med de allmänna kartorna som grund samt till distribution och försäljning av dessa. I monopolutredningens delbetänkande "Konkurrens på lika villkor" (SOU 1978:48) har förhållandet uppmärksammats. Utredningen framhåller sin principiella inställning att författningsreglerade särställningar bör avvecklas, om inte särskilda skäl talar emot, men framlägger under hänvisning till regeringens beslut den 5 december 1977 om utredning rörande sammanföring av kartverksamheten hos Liber och hos lantmäteriverket (dir. 1977:130) icke nu något förslag. Beträffande upphovsrätten till de allmänna kartorna, som monopolutredningen funnit genom 1966 års kartbrev i realiteten disponeras av Liber, föreslår utredningen en återgång till lantmäteriverket.

Fjällsäkerhetsutredningen vill framhålla, att ovan förordade åtgärder för förbättrad fjäll- och fjällsäkerhetsinformation på den topografiska kartans blad över fjällterräng skulle underlättas, därest en sammanföring till lantmäteriverket av kartverksamheten hos Liber och verket komme till stånd. Från de synpunkter, som utredningen har att företräda, synes även vad monopolutredningen betecknat som en återgång av upphovsrätten till de allmänna kartorna till lantmäteriverket vara till fördel.

5.5.4 Sammanfattning

En viktig del av den information, som är betydelsefull för fjällsäkerheten, förmedlas genom kartor. Goda kartor finns. Utvecklingen för att än bättre tillgodose intressenternas krav fortsätter.

En översikt över nuläget beträffande såväl allmänna kartor som särtryck eller specialkartor bestyrker detta. Olika intressenters behov av speciella informationer inom fjällområdet har föranlett speciella åtgärder inom båda slagen av kartor.

En betydelsefull erfarenhet från fjällsäkerhetssynpunkt är kravet på bättre aktualitet för samtliga kartor över fjällregionen. Revideringsintervallen bör förkortas. Den föreslagne huvudmannen för fjällsäkerhet - som är representerad i lantmäteriverkets kartråd - förutsätts under pågående överväganden om de framtida revideringsprinciperna verka härför.

Det är önskvärt att den utökning av den ekonomiska kartan till att även omfatta vissa fjällområden, som riksdagen i princip beslöt 1978, kan fullföljas inom relativt nära framtid. Försöken med vidgat skalområde för den topografiska kartan är av intresse också från fjällsäkerhetssynpunkt.

Lantmäteriverkets kartframställning skall givetvis svara mot vad det svenska samhället och den svenska allmänheten behöver. Erfarenheten visar ett väsentligt ökat behov av att fjällkartebladen av den topografiska kartan innehåller en mera omfattande och lättillgängligare information beträffande fjäll- och fjällsäkerhetsförhållanden än de f.n. har. Det syns logiskt och ändamålsenligt att de då utformas så att de innehåller denna information. Lantmäteriverket föreslås utreda och överväga en sådan för-

bättrad fjäll- och fjällsäkerhetsinformation på den topografiska kartans blad över fjällterräng samt ett praktiskt försök för att belysa möjligheterna härtill. Den föreslagne huvudmannen för fjällsäkerhet - och genom honom övriga fjällsäkerhetsintressenter - förutsätts medverka vid utredningen och försöket.

INNEHÅLL

5.6 VÄDER

5.6.1 Bakgrund

5.6.2 Överväganden och förslag till säkerhetsbefrämjande åtgärder

5.6.2.1 Organisation

5.6.2.2 Vädertjänst

5.6.2.3 Väderinformation m.m.

5.6.2.4 Laviner

5.6.2.5 Övrigt

5.6.3 Sammanfattning

5.6 VÄDER

5.6.1 Bakgrund

De skandinaviska fjällen är ur meteorologisk synvinkel mycket intressanta. De utgör en mycket utpräglad gräns mellan en maritim klimattyp i väster och en lokalkontinental klimattyp i öster. Denna naturliga gräns utgör emellertid icke någon absolut barriär för välutvecklade lågtryck som rör sig från Nordatlanten in över Skandinavien. Golfströmmen ger också stora temperaturmotsättningar i detta område och det kan noteras att vintertid varierar temperaturen i de svenska fjällen med nära en grad för varje mil i ost-västlig riktning.

I prognosarbetet med fjällväder tillkommer också andra faktorer som bero på ett komplicerat samspel mellan topografi och atmosfär. Fjällstormar beror exempelvis många gånger på helt andra faktorer än de som orsakar stormar till havs och vid våra kuster. Vädret i fjälltrakterna växlar ofta mycket snabbt och i allmänhet efter "egna" regler, samtidigt som det ofta får helt olika karaktär inom mycket begränsade områden.

Meteorologens arbetsmetoder grundar sig till stor utsträckning på manuella väderobservationer. Av Sveriges väderstationer är det f.n. endast Visjövalen i Jämtlands län, som, åtminstone delvis, representerar förhållanden på kalfjället. Det kan således konstateras att det så gott som helt saknas väderobservationer från de trakter, där fjällturister och andra nyttjare av fjället kan bli utsatta för mycket svåra väderförhållanden och för vilka meteorologen således har att utfärda viktiga prognoser.

Ovanstående är några exempel på faktorer som enskilt eller tillsammans kan försvåra för meteorologerna att utarbeta

tillförlitliga prognoser för fjällområdet.

Vid centraliserad vädertjänst för hela vår fjällkedja är det också svårt att av det omfattande informationsflödet erfarenhetsmässigt bilda sig den uppfattning om det lokala fjällvädret som är nödvändig för att göra detaljerade och exakta fjällprognoser.

Väder och väderutveckling i fjälltrakterna påkallar ibland icke heller meteorologernas intresse i samma utsträckning som för övriga områden. Detta kan vara förståeligt med kännedom om riksprognosernas geografiska omfattning och tillgänglig tid för prognosernas presentation i radio och television. Båda faktorerna kan lätt leda till en prioritering av områdenas betydelse och aktualitet grundad på bl.a. befolkningstäthet.

Vid nyttjande av fjällområden är det av största vikt att nyttjaren har tillgång till tillräcklig och tillförlitlig väderinformation.

Utredningen anser - som framhållits i kap.5 p.5.1.2-att den väderservice som ges i nuläget inom fjällregionen måste väsentligt förbättras. Det är önskvärt att en mer detaljerad områdesindelning användes samtidigt som större åtskillnad mellan väder representativt för dalgångar och kalfjäll eftersträvas.

Den väderinformation som finns måste även göras mera lättåtkomlig.

I arbetet för fjällsäkerhet har samhället ett stort ansvar för vissa delar bl.a. väderinformationen. För att erhålla en tillfredsställande fjällvädertjänst behövs betydande resursförstärkningar.

5.6.2 Överväganden och förslag till säkerhetsbefrämjande åtgärder

5.6.2.1 Organisation

Av det föregående torde framgå att vädertjänst för fjällen bäst utförs av en regional organisation i nära samarbete med centrala SMHI i Norrköping.

SMHI har redan en stödjepunkt för södra Norrland vid den civila flygvädertjänsten i Sundsvall. I Östersund och Luleå gör militära meteorologer på sin fritid prognoser för fjällområdena. I det förra fallet sker verksamheten under myndighetsansvar, i det senare fallet bygger den på frivilligt åtagande utan garanti för kontinuitet och insyn.

Den nuvarande ordningen beträffande vädertjänsten i fjällområdet är enligt utredningens uppfattning mycket otillfredsställande från fjällsäkerhetssynpunkt.

F.n. pågår ett arbete inom SMHI-utredningen i syfte att belysa hur en regional fördelning av vissa av myndighetens uppgifter kan ske. Därvid är olika organisatoriska lösningar tänkbara. Utredningsarbetet sker med biträde av experter från SMHI och från den militära vädertjänsten. Utredningen beräknas vara klar med sitt betänkande 1979.

Med anledning av det arbete som pågår inom SMHI-utredningen och den korta tid som stått till buds för fjällsäkerhetsutredningen har det inte varit möjligt att framlägga ett konkret organisationsförslag. Vissa riktlinjer av betydelse för fjällsäkerheten vill utredningen dock slå fast, som kan sammanfattas i följande punkter:

- SMHI bör i överensstämmelse med sin centrala ställning och ansvar vara den centrala myndighet som ansvarar för den civila vädertjänsten i fjällen.

- Prognoser skall kunna ges under veckans alla dagar.

- Delgivning av prognoser till allmänhet och specialmottagare skall kunna ske omgående.

- Korta sambandsvägar mellan regional- och central vädertjänst skall eftersträvas.

- Forsknings- och utvecklingsarbete måste kunna garanteras.

- Behovet av lokalkännedom för meteorologerna för en betydligt mera detaljerad beskrivning av väderförhållandena gör det nödvändigt att dela prognosområdet i flera, dock minst två ansvarsområden.[1]

Vissa beräkningar kan dock göras oberoende av vilka ansvarsförhållanden som kan komma att gälla. Sålunda behövs ytterligare omkring tio meteorologer stationeras i Norrland för att möjliggöra kontinuerlig bemanning av en meteorologposition inom två ansvarsområden under dagtid alla veckodagar. Kontinuerlig bemanning är nödvändig för prognosuppföljning och ändringstjänst.

5.6.2.2 Vädertjänst

Stationsförteckningen över observationsstationer i fjällterräng upptar som tidigare anförts endast en station som är något så när representativ för kalfjället (se bilagorna H-H:1).

---

1. I sammanhanget må nämnas att länsstyrelsen och landstingets förvaltningsutskott i Jämtlands län inom ramen för "Aktion Z" i gemensam skrivelse till SMHI-utredningen den 11 juli 1978 hemställt att denna utredning framlägger förslag om lokalisering snarast möjligt av ett lokalt vädertjänstkontor till Östersund/Frösön. Från annat håll har till fjällsäkerhetsutredningen också Kiruna förordats som lämplig plats för lokalisering av ett dylikt kontor.

Det är utredningens uppfattning att stationsnätet i högfjället bör utvidgas. Det är emellertid angeläget att framhålla att enbart en sådan åtgärd inte automatiskt medför markant förbättrade prognoser. En god information angående aktuellt väder utgör värdefullt grundmaterial för prognosarbetet. Framför allt är emellertid dessa uppgifter oumbärliga för att kunna följa upp och vid behov ändra utfärdade prognoser.

Vinden är en viktig meteorologisk parameter. Vind och rådande väder är trofasta följeslagare. En signifikant ändring i vindförhållandena efterföljs vanligtvis snabbt av en markant omsvängning i väderleken. Icke minst gäller detta i fjälltrakterna.

Instrumentutrustningen på högfjällsstationer bör därför utgöras av:

- termometerbur och termometrar;
- vindmätare av SMHI-typ med batteridrift och dygnsregistrering men utan värme och riktningsgivare;
- nederbördsmätare

Utredningen föreslår att ett tilläggsnät omfattande elva stationer upprättas under vinterns turistsäsong i enlighet med tabell 18 nedan.

Tabell 18

Förslag till observationsstationer i fjällterräng under vinterturistsäsongen

Ort	Län	Ort	Län
Sälen eller Tandådalen i Transtrandsfjällen	W	Viterskalet	BD
Storrödtjärn	W	Miekak	BD
Fältjägarstugan	Z	Singi	BD
Gåsen	Z	Alesjaure	BD
Bleriken	AC	Råstojaure	BD

Stationerna i tilläggsnätet bör ha följande dagliga observationstider:

kl. 05.00, 07.00, 10.00 och 16.00.

För att erhålla kontinuitet i observationerna torde det vara realistiskt att räkna med att kostnaderna i nuläget för fjällstationer (STF) kan beräknas till ca 3 500 kr.per månad och för fjällstugor (STF) till ca 1 500 kr. per månad.

Föreslaget tilläggsnät, där observationstjänsten till stor del beräknas skötas av stugvärdar, kräver utbildning i instrument- och observationsteknik förslagsvis under en vecka. I utgångsskedet torde det vara realistiskt att räkna med två deltagare för varje station. Kostnaderna för utbildningen kan i dagsläget beräknas till omkring 2 300 kr. per deltagare. I denna kostnad ingår ersättning för förlorad arbetsförtjänst, traktamente samt resekostnader.

Genom att byte av personal förekommer i viss utstäckning varje år måste ett visst utbildningsbehov påräknas till varje säsong.

Investeringskostnader för instrument kan beräknas till
11 x 18 500 kr = 203 500 kr.

Utbildningskostnad i utgångsskedet torde uppgå till ca
22 x 2 300 kr. = 50 600 kr.

Årliga kostnaden beräknas enligt följande:

Arvodeskostnad för två månader	ca 33 000 kr.
Utbildningskostnad	" 20 000 kr.
Driftskostnad inkl. service	" 7 000 kr.
Total investeringskostnad inklusive utbildning uppgår till omkring	254 000 kr.
Total årlig kostnad för två månaders observationstjänst uppgår till omkring	60 000 kr.

Tillgänglig utökning av observationer från högfjället begränsas i nuläget av den tid stugvärdar finns tillgängliga vid bemannade fjällstugor.

Det föreligger starka önskemål att denna tid kan utsträckas att omfatta en betydligt längre period.

Ovan föreslagna tilläggsnät föreslås upprättas med hjälp av tilläggsmedel från SMHI:s allmänna anslag.

Utredningen noterar att automatiska väderstationer planeras på följande platser och med angivna huvudmän/leverantörer:

1. Åreskutans topp - ÅKAB/SMHI;
2. Kalfjället Graddis - vägverket, BD-län;
3. Stensjön i Hotagenområdet - statens vattenfallsverk;
4. Stekkenjokk - statens vattenfallsverk.

Om möjligt bör väg- och vattenfallsverkets planerade stationer utrustas med givare för temperatur och vind.

Samtliga automatstationer torde försöksvis böra ingå i föreslaget tilläggsnät, då erfarenheterna blir avgörande för i vilken omfattning automatiska stationer kan placeras vid kalfjälls- eller högfjällsstationer.

Meteorologens arbetsresultat är i hög grad beroende på det grundmaterial samt de hjälpmedel som står till förgoande i prognosarbetet.

Fjällområdet har som tidigare visats sina egna prognosproblem. Utredningen finner det mycket angeläget framhålla att SMHI som huvudman erhåller resurser att bedriva målinriktad forskning även inom detta speciella ämnesområde. Framför allt bör detta arbete inriktas på att ta fram hjälpmedel för att säkrare kunna prognostisera vindförhållandena i högfjället. Redan vunnen erfarenhet av nya metoder och hjälpmedel finns att hämta från andra länder t.ex. Island och Norge. Denna erfarenhet bör tillvaratagas och vidareutvecklas.

Ett klimatologiskt arbetsmaterial framtaget ur tillgängligt observationsmaterial från svenska fjällstationer är också önskvärt. Dessa klimatologiska studier bör ge meteorologen upplysning om statistisk frekvens av och variation i enskilda meteorologiska parametrar men även en statistisk bild av kopplingen mellan olika parametrar.

Mer detaljerade och säkrare prognoser kräver bl.a. god kännedom om det lokala vädret. Denna erfarenhet erhålls främst genom kontinuerligt prognosarbete för ett begränsat område kombinerat med en fortlöpande uppföljning av utfärdade prognoser samt väderundersökningar för aktuellt område. Utredningen vill framhålla betydelsen av att regionala väderkontor ges sådana resurser att dessa viktiga arbetsuppgifter fortlöpande kan genomföras.

Viktigt är också att meteorologer vid regionala fjällvädercentraler ges tillfälle att få en god lokalkännedom om fjällens topografi inom ansvarsområdet och att även på plats uppleva fjällväder i hela dess vidd. Speciellt

viktigt är detta för det stora flertalet civila meteorologer. Denna erfarenhet kan endast inhämtas på ort och ställe förslagsvis genom tillfällig tjänstgöring som observatör vid fjällstationer. Ett årligt tilläggsanslag bör därför utgå till SMHI för dessa studieresor.

För utbyte av erfarenhet föreslår utredningen ett närmare samarbete mellan svenska väderkontor och motsvarande, regionala väderkontor i Norge.

Man bör även undersöka vilka möjligheter som föreligger att snabbt kunna distribuera utfärdade prognoser för respektive fjällområden mellan de svenska och norska regionala väderkontoren.

Utredningen föreslår att väderkontor med ansvar för fjällprognoser utfärdar och följer upp minst tre rapporter dagligen.

5.6.2.3 Väderinformation m.m.

Utredningen anser att lokalradion som komplement till riksradions mera översiktliga väderrapporter är väl lämpad att sprida väderinformation för fjällområdet.

F.n. sänder lokalradion väderprognoser för fjällänen måndag-fredag. Det är önskvärt att denna väderservice utsträckes att omfatta även lördagar, sön- och helgdagar.

I nuläget sänds över lokalradion följande prognoser:

kl. 06.00 07.00 Prognosinnehåll: Utsikter till kvällen samma dag.

kl. 12.00 Prognosinnehåll: Utsikter till påföljande morgon med huvudvikt lagd till sändningsdagens eftermiddag.

kl. 17.00 Prognosinnehåll: Utsikter för påföljande dag.

Utredningen föreslår inga ändringar i sändningstider och prognosinnehåll. Uppgifter om aktuellt väder för fjällstationer bör dock under turistsäsong tillfogas rapporterna.

Utredningen anser mot bakgrund av den entydiga kritik som riktats mot vädertjänsten att det, speciellt under vinterns turistsäsong, är nödvändigt att komplettera lokalradions väderservice med mera detaljerade prognoser över automatiska telefonsvarare. Dessa bör enligt utredningens uppfattning placeras på och skötas av länsalarmeringscentralerna i Kopparbergs-, Jämtlands[1]-, Västerbottens- och Norrbottens[2]-län.

Väderinformationen bör lämnas över förslagsvis åtta telefonsvarare med följande områdesindelning:

1 Dalafjällen; 2 Härjedalsfjällen; 3 Södra och mellersta Jämtlandsfjällen; 4 Norra Jämtlandsfjällen; 5 Västerbottensfjällen; 6 Arjeplogsfjällen; 7 Jokkmokksfjällen; 8 Kiruna-Gällivarefjällen.

Ny prognos bör vara intalad till kl. 07.30, 12.00 och 17.00 och bör ges samma prognosinnehåll som lokalradions prognoser vid samma tider.

Prognoserna på telefonsvararna skall kontinuerligt följas upp och när så erfordras skall ny prognos intalas.

Beräknad kostnad: Inträdesavgift omkring 3 000 kr och årsavgift omkring 1 500 kr.

---

1. Länsalarmeringscentralen (LAC) kan tas i bruk i Östersund omkring 1980.

2. LAC finns f.n. inte i BD-län.

I väderinformation ingår icke blott delgivning av prognoser och aktuellt väder utan även information rörande praktisk meteorologi, klimatologi osv. som lämnas genom studiecirklar, tidningar, böcker o.d. Som exempel på denna typ av fjällväderinformation kan nämnas väderavsnitt i Friluftsfrämjandets fjällträffserie, artiklar i publikationerna "Till fjälls" och "Fritid i fjällen" osv. Det är utredningens uppfattning att denna typ av väderinformation bör ges en större spridning, förslagsvis genom att lämpligt text- och bildmaterial framtages på uppdrag av huvudmannen av SMHI i nära samarbete med övriga intressenter. Framtaget material kan presenteras i TV-trailers tillsammans med annan fjällinformation, tryckas som affisch, tryckas på baksida på fjällkartor osv. Utvalda intressanta avsnitt, t.ex. sambandet vind/kyla, borde kunna återfinnas på mjölkförpackningar o.d. under fjällturistsäsong. Ett utvidgat samarbete med riks- och lokalradio bör eftersträvas så att fjällprogram kan sändas i veckosluten under turistsäsongen. Detta program bör omfatta allmän fjällturistinformation och väder bör där ingå som viktig del.

SMHI:s informationssida är enligt uppgift f.n. underdimensionerad och utredningen konstaterar med anledning härav att verket i nuläget saknar resurser för en vidgad informationsverksamhet angående fjällväder.

5.6.2.4 Laviner

Vetskap om orsakssammanhanget mellan väderförhållanden och laviner erhålls endast genom att under längre tid systematiskt insamla meteorologiska mätdata och annan relevant information samt att bearbeta materialet statistiskt. Sådant arbete har utförts i många länder där laviner utgör ett problem. De flesta undersökningarna har dock gjorts för områden som ligger i Mellaneuropa, t.ex. Schweiz, varför erhållna resultat icke alltid är representativa för svenska förhållanden. I Norge utfärdas sedan början av 1970-talet lavinprognoser som distri-

bueras via radio, television och tidningar.

Systematisk, organiserad lavinforskning förekommer också vid Norges geotekniska institut sedan år 1972.

Erfarenhet från Norge visar bl.a. att enkla eller kombinationer av meteorologiska element som vind, temperatur, vind/nederbörd, nederbörd/temperatur osv. kan användas för att fastställa ett index som anger faran för laviner. Norsk erfarenhet visar vidare att det är speciellt gynnsamt att utfärda lavinprognoser för områden som ligga inom den maritima klimatzonen längs norska kusten.

Utredningen finner det angeläget att SMHI och andra berörda institutioner av huvudmannen för fjällsäkerheten erhåller uppdrag att målmedvetet påbörja organiserad forskning i snökunskap och lavinfrågor och att möjligheterna att även i Sverige påbörja prognostjänst för laviner ingående prövas. För ändamålet beräknas 200 000 kr. per år erforderliga. SMHI anslag föreslås uppräknas för ändamålet med detta belopp.

I nuläget är viktigt att personal, som har att kartlägga och åtgärda lavinfarliga områden erhålla bästa möjliga utbildning i snökunskap och lavinfrågor. Experter bör även ställas till förfogande för att man lokalt skall kunna påbörja insamlandet av information för att ställa upp enkla regler för att kunna indikera lavinfarliga områden vid fjällanläggningar, efter frekventerade leder osv. med hjälp av meteorologiska parametrar.

5.6.2.5 Övrigt

Utredningen har på grund av hård tidspress endast kunnat peka på vissa förslag som bör genomföras. Utredningen har

inte haft möjlighet att beräkna kostnaderna beträffande alla överväganden och förslag. Utredningen har endast tagit upp frågor, som bedöms angelägna och som huvudmannen för fjällsäkerheten tillsammans med övriga organ som har del i ansvaret för fjällsäkerheten successivt bör ta upp till fortsatt behandling.

Utredningens förslag till åtgärder för att förbättra fjällväderinformationen kommer inte att kunna genomföras till turistsäsongen kommande vinter. Någon utökning av observationsnätet i fjällområdet, särskilt på högfjället, bör dock eftersträvas.

Tillgången till utbildad meteorologpersonal är i nuläget mycket knapp. I början av år 1979 finns endast en civil meteorologtjänst disponibel för detta ändamål. Då det är angeläget att snabbt vidta åtgärder för att höja fjällsäkerheten och det kan ske genom omfördelning av disponibla resurser föreslår utredningen att denna tjänst insättes för att förstärka väderkontoret i Sundsvall. Möjlighet skulle då finnas att redan under kommande turistsäsong påbörja föreslagen prognosverksamhet över automatiska telefonsvarare för fjällområdena i Kopparbergs- och Jämtlands län trots att andra föreslagna åtgärder icke då har kunnat realiseras.

5.6.3 Sammanfattning

Den väderservice, som ges i nuläget inom fjällregionen, måste väsentligt förbättras. En mer detaljerad områdesindelning är önskvärd och likaså en större åtskillnad mellan väder representativt för dalgångar och kalfjäll.

För att erhålla en tillfredsställande fjällvädertjänst behövs betydande resursförstärkningar.

Hänsyn till pågående SMHI-utredning och tidsförhållandena har gjort att inte något konkret organisationsförslag framläggs. Vissa riktlinjer fastslås dock, innebärande bl.a. att SMHI bör vara den centrala myndighet, som ansvarar för den civila vädertjänsten i fjällen, att prognoser skall kunna ges under veckans alla dagar med minst tre rapporter dagligen, att prognosområdet bör delas i flera, dock minst två ansvarsområden, samt att forsknings- och utvecklingsarbete måste garanteras.

Nätet av observationsstationer i högfjället bör utvidgas. Ett tilläggsnät omfattande elva stationer i fjällterräng bör upprättas under vinterns turistsäsong. Totala investeringskostnaden inklusive utbildning av viss personal beräknas till 254 000 kr. och totala årskostnaden för två månaders observationstjänst till 60 000 kr.

Fyra planerade automatiska väderstationer inom fjällområdet bör försöksvis ingå i tilläggsnätet.

Lokalradion är väl lämpad att sprida väderinformation för fjällområdet. Inga ändringar i sändningstider och prognosinnehåll föreslås. Uppgifter om aktuellt väder för fjällstationer bör dock under turistsäsongen tillfogas rapporterna. Lokalradions väderservice bör kompletteras med mer detaljerade

prognoser över åtta telefonsvarare för vardera Dalafjällen, Härjedalsfjällen, södra och mellersta Jämtlandsfjällen, norra Jämtlandsfjällen, Västerbottensfjällen, Arjeplogsfjällen, Jokkmokksfjällen och Kiruna-Gällivarefjällen.

Lavinforskningen och lavinkunskapen företer väsentliga brister. SMHI bör få uppdrag och resurser för forskning i snökunskap och lavinfrågor samt för att pröva möjligheterna att påbörja lavinprognostjänst, medverka i viss utbildning m.m.

Tyvärr syns föreslagna åtgärder för att förbättra vädertjänsten i fjällregionen och därmed fjällsäkerheten icke kunna genomföras till kommande vinter. Någon utökning av observationsnätet i fjällområdet, särskilt på högfjället, bör dock eftersträvas. Bristen på utbildad meteorologpersonal gör att i början av 1979 endast en civil meteorologtjänst finns disponibel för placering. Denna föreslås insättas för att förstärka väderkontoret i Sundsvall. Då kan föreslagen prognosverksamhet över automatiska telefonsvarare för fjällområdena i Kopparbergs och Jämtlands län påbörjas.

INNEHÅLL

5.7 SAMBAND

5.7.1 Samband i fjällsäkerhetssammanhang

5.7.2 Möjliga samband i fjällvärlden

5.7.3 Krav på sambandsmedel för fjällsäkerhetsändamål

5.7.4 I fjällområden förefintliga sambandssystem

5.7.4.1 Allmänt

5.7.4.2 Polisväsendets fjällradiosystem

5.7.4.3 Polisväsendets hjälptelefonsystem

5.7.4.4 Planerad utbyggnad av polisens hjälptelefonnät

5.7.4.5 Privatradio

5.7.5 Nya system tänkbara för fjällsäkerhetssamband

5.7.5.1 Nödsändare

5.7.5.2 Rennäringens radiosystem

5.7.5.3 SOS Alarmering AB (SOSAB)

5.7.6 Till utredningen framförda synpunkter och förslag

5.7.7 Sammanfattning och förslag

5.7 SAMBAND

5.7.1 Samband i fjällsäkerhetssammanhang

När begreppet samband i fjällsäkerhetssammanhang skall definieras ligger det nära till hands att göra jämförelser med motsvarande begrepp för sjöfarten. Här skiljer man grovt på tre olika typer av samband.

Den grundläggande och kanske viktigaste formen är den normala löpande kommunikationen med bostad, kontor, rederi m.m. som ibland sker i olycksförebyggande syfte. Erfarenheten visar att denna form har en mycket säkerhetshöjande effekt och således bör ägnas intresse vid planeringen av fjällsäkerhetssamband.

Nästa sambandsform är den som syftar till att utlösa ett nödanrop eller nödsignal, då en situation som kräver omedelbar hjälp har inträffat. Här är det naturligtvis av största vikt att nödsystemet fungerar med nära nog 100-procentig säkerhet och att en reaktion på larmet snabbt kan ske.

Slutligen har sambandsmedlet en väsentlig funktion att fylla i samband med positionsbestämningen, då räddningsenheter skall söka sig fram till de nödställda genom pejling eller genom kännedom om var sambandsmedlet har sin fasta placering.

Ett och samma sambandsmedel kan naturligtvis fylla samtliga tre funktioner. Ofta utnyttjas dock separata hjälpmedel.

Var gränsen skall dras mellan sambandsmedel för fjällsäkerhet respektive för fjällräddning är mycket svårt att ange.

Det torde i själva verket vara så att dessa kan tjäna båda syften och stora fördelar står att vinna i en integration av dessa sambandsmedel med varandra.

5.7.2 Möjliga sambandsmedel i fjällvärlden

Det självklara och grundläggande sambandsmedlet i fjällvärlden är den vanliga telefonen. Den är enkel att hantera och den är normalt ett billigt och mycket driftsäkert hjälpmedel för samtalsutväxling. Det största problemet är att telefontätheten av normala abonnemang i fjällvärlden är relativt låg och att därför långa och kostsamma kabeldragningar kan bli nödvändiga för det fåtal telefoner det här är frågan om. Vidare är i samband med luftledningar risken för driftstörningar på grund av kraftig nedisning stor.

Fast monterade radiostationer i vindskydd, stugor m.m., med vars hjälp kontakt kan upprättas med i tätort belägen sambandsexpedition, kan ofta ställa sig fördelaktigare än trådtelefon i dessa sammanhang. Genom att varken kraft- eller telefonkabel behöver dras fram kan en billigare installation erhållas på platser, som ligger avlägset från tätort. Regelbundna batteribyten måste emellertid ske. Utrustningens komplexitet kräver också högre tillsynsfrekvens än en normal trådtelefon. Förbättrade energikällor såsom solbatterier och transistorisering av radioutrustningen gör emellertid detta alternativ allt attraktivare.

Bärbara radiostationer för talkommunikation att medföra under färd ger rätt använda en bekväm möjlighet till regelbundet samband. För att någorlunda god täckning skall erhållas i den kuperade fjällvärlden fordras emellertid ett synnerligen väl utbyggt basstationsnät. Detta betyder i sin tur stora kostnader.

Ett annat radiohjälpmedel utgöres av s.k. EPIRB's[1]. Detta är relativt små enkelriktade sändare vilka används för att slå larm. Samtidigt kan de användas för att från helikopter söka pejla sig fram till den nödställde. Till skillnad mot bärbara radiosändarmottagare är dessa nödsändare mycket enkla att handha. Sådana system används i första hand inom den civila och militära luftfarten. De börjar även användas inom sjöfarten och annan verksamhet till sjöss. Även akustiska och optiska metoder kan tänkas användas i fjällvärlden. Erfarenheten visar dock att räckvidden är starkt begränsad och riktningsbestämning är mycket svår i fjällvärlden speciellt under de dåliga väderförhållanden som normalt råder i nödsituationer. För att närmare studera möjligheterna att trots detta på något sätt kunna nyttja dessa sambandsformer kommer praktiska försök att genomföras vid Blåhammarstugan vintern 1978-1979 i naturvårdsverkets regi (jfr p. 4.1.3 och 4.5.6).

5.7.3 Krav på sambandsmedel för fjällsäkerhetsändamål

Utredningen har tidigare framhållit (p. 5.1.1) att ansvaret för att inga olyckor skall inträffa först och sist vilar på den enskilde, som ger sig ut i fjällterräng. Har denne inte erforderligt omdöme och utbildning för att uppträda rätt i fjällterrängen kan även det mest raffinerade sambandsmedel vara otillräckligt. Ett sambandsmedel kan endast utgöra ett sekundärt stöd.

De sambandsmedel som väljs får inte vara utformade på ett sådant sätt att de invaggar i en falsk säkerhetskänsla och därmed lockar in fjällvandraren på företag som han inte behärskar. Vidare måste de vara så konstruerade att de är synnerligen enkla att handha för envar samt medger en så nära 100-procentig funktionssäkerhet som möjligt.

---

1. Emergency Position Indicating Radio Beacons.

Erfarenheten visar att en människa i nöd i fjällvärlden oftast har mycket begränsad förmåga att handla rationellt.

Fjällvärlden erbjudet mycket specifika miljöproblem. Dessa är inte heller lika i våra nordliga fjäll och i de sydliga. Gemensamt är emellertid de stora avstånden i svår terräng, som ofta inte medger att trådförbindelser anläggs till rimliga kostnader. Vidare finns normalt inte kraft tillgänglig. Detta innebär problem för utrustning, som måste försörjas med elektricitet, t.ex. fasta radiostationer. Transportproblemen är stora i vissa delar av fjällvärlden. Detta leder till svårigheter att hålla utrustning i driftsdugligt skick, att få ned ingripandetiderna samt att begränsa anläggnings- och underhållskostnaderna. Den starka kylan skapar problem med att hålla igång elektronikutrustning. Det är exempelvis mycket få batterityper som klarar temperaturer under -20°. Den kraftiga nederbörden och djupa snön kan ge upphov till avbrott i trådförbindelserna mellan telefoner.

På samma sätt inverkar kraftig nedisning. Denna skapar även problem för fasta radiostationer. Dessas antenner får starkt reducerad verkningsgrad och kan ofta skadas rent mekaniskt.

Den genomsnittlige fjällvandraren kan normalt inte förväntas gå omkring med några större extrabördor för sambandsändamål. Förmågan att handha radiokommunikationsutrustning är vidare begränsad. Det är visserligen möjligt att med en kort utbildning instruera i en bärbar sändare/mottagares användning under normala förhållanden. På samma sätt kan utbildning i trafikteknik ges. Däremot går det inte att genom en kort instruktion lära ut en så väsentlig systemegenskap som det aktuella radionätets täckning i området. Erfarenheter från rikspolisstyrelsen visar att först efter uppemot ett års regelbundet utnyttjande av bärbara radioutrustningar i fjällterräng uppnås sådan erfarenhet av

det aktuella systemets egenskaper att ett tillförlitligt och säkert sambandshjälpmedel står till förfogande.

5.7.4 I fjällområden förefintliga sambandssystem

5.7.4.1 Allmänt

För närvarande finns i princip tre sambandssystem av betydelse i fjällvärlden, nämligen vanliga telefoner, polisväsendets kommunikationsradiosystem samt det i Jämtlandsfjällen för försöksändamål etablerade privatradiosystemet. Dessutom har televerket ett manuellt mobiltelefonsystem (MTD) samt ett kommunikationsradiosystem för den egna drift- och underhållsverksamheten, vilket i skogs- och fjälltrakter dock i liten skala erbjudits även åt utomstående nyttjare. Båda de sistnämnda systemen har emellertid begränsad täckning i de aktuella områdena och bedöms därför i detta sammanhang inte vara av intresse. Dessutom finns vissa lokala kommunikationsradiosystem för speciella ändamål såsom ESRO's[1] system vid dess raketskjutfält i Norrbotten och vissa kommunägda system. Dessa kan naturligtvis i större eller mindre utsträckning efter lokala överenskommelser utnyttjas i fjällsäkerhetssammanhang. De bedöms dock icke ha tillräcklig omfattning för att kunna spela någon väsentlig roll i dessa sammanhang. Den fortsatta beskrivningen begränsas därför till de tre förstnämnda systemen.

5.7.4.2 Polisvasendets fjällradiosystem

För räddningstjänsten i de fyra fjällänen har polisen ett särskilt radiosystem med frekvenserna 40 och 80 megahertz (MHz), som täcker de mest frekventerade fjällområdena.

Polisens ordinarie radionät har frekvensen 80 MHz, men

1. European Space Research Organization, Europeiska organisationen för rymdforskning.

kan med en särskild tillsats användas för mottagning och sändning på 40 MHz. Frekvenserna 40 respektive 80 MHz är inte uteslutande förbehållna polisens verksamhet utan utnyttjas även av brandkåren och privata företag.

I radiosystemet ingår manövercentral, basradiostationer, automatiska återutsändningsstationer samt fordonsburna och bärbara radiostationer. Dessutom finns utrustning placerad i släde med bl.a. teleskopisk antennmast och motorelverk. Släden kan dras efter terrängskoter och användas till alla i systemet ingående typer av radiostationer.

Manövercentral, som finns på de större polisstationerna i fjällområdena, har installerats tillsammans med manöverutrustningen för radiosystem 70 i särskilda radioexpeditioner. Från dessa kan man således leda polisverksamheten såväl i fjällen som på gator och vägar samt i luften.

För att öka räckvidden använder man sig av återutsändningsstationer, som är placerade på fjälltoppar. Signaler, som tas emot på mottagningskanaler - från såväl basradiostationer som rörliga enheter och hjälpradiotelefoner - återutsänds på sändningskanalen i samma ögonblick som de tas emot. Återutsändningsstationerna kan startas och stoppas genom selektiva tonsignaler från manövercentraler och startas från vissa rörliga enheter och hjälpradiotelefoner. Vissa återutsändningsstationer är utrustade med hjälpradiotelefon.

Polisens snöskotrar, helikoptrar, bärbara radiostationer och basradiostationer har sändare och mottagare på polisens reservriksfrekvens.

Principen för radiosystemets funktion framgår av principskiss, som bifogas som bilaga K:1.

5.7.4.3 Polisväsendets hjälptelefonsystem

I syfte att främja säkerheten i fjällen och för att turister och andra snabbt skall kunna påkalla hjälp har polisen under årens lopp dels övertagit telefoner, som abonnerats av Svenska turistföreningen, dels installerat hjälptelefoner i fjällvärlden.

Vissa telefoner är trådanslutna till televerkets nät men försedda med hemligt telefonnummer för att undvika blockering av linjen vid en nödsituation.

Trådtelefonapparaterna är konventionella telefonapparater placerade i vindfång till raststugor, i vindskydd eller i skåp på stolpe.

På plats där hjälptelefon installerats finns en flerspråkig instruktion, som beskriver hur telefonen kan användas. Vid apparaten finns kartsärtryck med lägesanvisning. Genom att slå 90 000 på en trådtelefon och begära "fjällräddningen" kan man komma i kontakt med polisen.

Trådbundna telefoner fungerar som ett vanligt telefonabonnemang. För att undvika spärrning har samtalsbegränsare inmonterats. Som ovan anförts är telefonnumren hemliga, men en växeltelefonist kan alltid manuellt koppla upp ett samtal till en sådan apparat.

Trådbundna telefoner finns på platser som framgår av bilaga 10, (Jfr bil. J och K).

På ett stort antal platser i fjällvärlden är det dock av kostnadsskäl omöjligt att installera trådbundna telefoner Rikspolisstyrelsen har därför utvecklat och låtit tillverka särskilda hjälpradioutrustningar, som ansluter på telefoni till polisväsendets fjällradiosystem. Härigenom

kompletteras detta såväl för den allmänt polisiära verksamheten i fjällen som - på ett särskilt betydelsefullt sätt - för fjällräddningen.

Sådana hjälpradioutrustningar har utbyggts och driftsatts inom samtliga fjällän. Komplettering pågår. Denna har föranletts av ökade behov på grund av en växande turism inom vissa områden.

Hjälpradiotelefoner inom nämnda län finns monterade på platser som framgår av bilaga 10 . Exempel på utbyggnad längs del av Kungsleden framgår av bilaga L.

Hjälpradiotelefonerna är monterade på stolpe eller i stuga, allt beroende på omständigheterna.

Hjälpradiotelefoner, som f.n. finns på Fältjägarstugan, Västra Helagsstugorna, Anarisstugan, Selkentjakkstugan och nya Vålåstugan i Jämtlands län (jfr bilaga A,B och 10), och så konstruerade att basstationen, i detta fall basstationen i polisens sambandscentral i Östersund, kan ringa upp - radiomässigt - hjälpradiotelefonen för att kontrollera att såväl sändare som mottagare är i full funktion. Vid hjälpradiotelefonen i stugan finns även en ringklocka, så att när stugvärd är tillstädes kan denne svara. Om stugan är obemannad kan ringklockan kontrolleras akustiskt via hjälpradiotelefonen.

Hjälpradiotelefonen finns i ett litet skåp placerat på väggen och försett med ett handtag. Genom att öppna locket blir handmikrotelefonen åtkomlig. På handmikrotelefonen finns en S/M - tangent[1] som måste manövreras av den som ringer. En instruktion på flera språk beskriver förfaringssättet.

Efter avslutat samtal stängs stationen av för att spara

1. S/M = Sändning/Mottagning

energi eftersom hjälpradiotelefonerna är batteridrivna. Exempel på installationer i fjällvärlden m.m. framgår av bilaga A och B.

På framsidan av skåpet för telefonutrustningen finns även här en karta med markering var hjälptelefonen är placerad samt en skylt, som anger platsens namn. Hjälpradiotelefonen är ansluten direkt till polisen. Sedan polisen svarat på anrop kan den uppringande lämna sitt meddelande.

Hjälpradiotelefonerna fungerar icke på sådant sätt att det är möjligt att nå personer, som vistas i fjällvärlden med hjälp av polisens fjällradiosystem. Syftet är att hjälpa personer, som kommit i en nödsituation samt att förhindra onödiga fjällräddningspådrag.

Försök pågår sedan ett år tillbaka med att ladda batterier med hjälp av solceller. Resultatet hittills tyder på att det torde vara möjligt att utnyttja solenergin, om solcellernas storlek ökas.

5.2.4.4 Planerad utbyggnad av polisens hjälptelefonnät

I rikspolisstyrelsens planer ingår en utbyggnad av hjälptelefonnätet. Utbyggnaden sker i den takt, som anslagstilldelningen medger och i den ordningsföljd, som då bedöms aktuell. Tabellen nedan upptar avsedda platser för hjälptelefonutbyggnaden, i likhet med i rikspolisstyrelsens planer utan prioritering.

Tabell 16

Planerad utbyggnad av polisens hjälptelefonnät

ALESÄTNO ARASLUOKTA (DV) IRESJAURE GITTSSJÖN JIEPRENJÅKK JERÄMÄ KAMA KEBNEKAISE (toppstugan) KIERON KUTJAURE KÅRSAVAGGE KÄRPELOMRÅDET LILLUMAN MÅRMA NALLO PÅRTESSTUGAN RÅSTOJAURE	SIRASJAURE STADDAJÅKK (DV) SULITELMA SÅMMARLAPPA SÅRJÅSJAURE SUORKEJAURE TANGSJÖN TARFALA TARREKAISE TJÅKKOLASTUGAN TSIELEKJÅKK TUOTTAR (DV) UNNA ALLAKAS UNNA RÄITAVAGGE VAKKOTAVARE VASKSJÖN
DV = DOMÄNVERKET	

För att möjliggöra vidaresändning av hjälptelefonens radiosignal erfordras återutsändare som placeras på platser som har en stor radioräckvidd. Dessa återutsändare betjänar i allmänhet ett flertal hjälpradictelefoner.

På följande platser har rikspolisstyrelsen bedömt att återutsändare kommer att erfordras:

SULITELMAOMRÅDET
PÅREKOMRÅDET
NEDRE KAITUMDALEN
SUORKEJAURE
VISTASDALEN
BORGAFJÄLLSOMRÅDET (OXFJÄLLET)
TJOUNAJÅKK
VISTASVAGGE
RIKSGRÄNSEN - UNNA ALLAKAS

Svårigheter - bl.a. på grund av invändningar från berörda samebyar - att erhålla tillstånd för placering gör att det

inte alltid är möjligt att placera återutsändare på en från radiosynpunkt optimal plats. Detta kan medföra att systemet måste utökas med ytterligare någon återutsändare som därigenom fördyrar installationen av ett antal hjälptelefoner.

Kostnaderna för återutsändare i Z och W län var för 1977 cirka 100 000 kr./st. och i AC och BD län ca 125 000 kr./st. Hjälpradiotelefonkostnaden i Z och W län var ca 20 000 kr./st. och i AC och BD län ca 35 000 kr./st.

De totala kostnaderna[1] enligt den plan som rikspolisstyrelsen har upprättat bedöms bli följande:

10	(9)	återutsändare	à 125 000 kr./st.	1.250.000 kr.
32		hjälpradiotelefoner	à 35.000 " "	1.120.000 "
1		hjälpradiotelefon	à 20.000 " "	20.000 "

I polisens fjällradionät med hjälpradiotelefoner samt i det trådbundna hjälptelefonnätet har betydande investeringar gjorts under åren. Erfarenheterna av dessa system är mycket goda. En ganska god täckning har redan i dag uppnåtts, och de ytterligare behov av fasta sambandsutrustningar, som föreligger i fjällterräng för säkerhetsändamål, kan till rimlig kostnad enklast åstadkommas genom en vidareutbyggnad av dessa system.

Utredningen anser avsedd utbyggnad av polisväsendets hjälptelefonnät angelägen för att förbättra fjällsäkerheten och förhindra onödiga fjällräddningspådrag. Utbyggnaden bör därför genomföras så snart som möjligt.

---

1. 1977 års priser

5.7.4.5 Privatradio (PR-radio)

De två senaste vintersäsongerna har försök med privatradioutrustning bedrivits i Jämtlands och Härjedalens fjällvärld samt fjällområdena i Dalarna i Svenska turistföreningens, Friluftsfrämjandets och Försäkringsbolaget Trygg-Hansas regi. Ungefär 35 basradiostationer i fjällstugor och hotell har ingått i provet. De bärbara apparaterna var av fabrikat Handic med effekten 3 W. 250 sådana har tillsammans med snöspadar och vindsäckar bildat s.k. fjällsäkerhetspaket vilka utlånats till intresserade turister (jfr kap. 4, p. 4.5.6). Kanalerna 11A, 16 och 10 i 27 MHz-bandet har använts vid försöken, varvid 11A endast fick användas i nödsituation och för att förhindra onödigt räddningspådrag. På denna kanal öppnades basradiostationerna genom s.k. selektivt anrop och passning skedde i princip hela dygnet. Kanal 16 var närmast avsedd för viktiga meddelanden rörande bistånd, förseningar, väderleksförsämringar m.m. utan att nödsituation förelåg. Någon garanterad passning har inte funnits. En avgift av 25 kr. per säkerhetspaket för att täcka administrationskostnader togs ut av låntagaren.

Under vintersäsongen 1976/77 skedde totalt 512 och vintersäsongen 1977/78 600 utlån. Totalt beräknas emellertid närmare 3000 respektive 4200 personer ha kommit i kontakt med systemet genom lånade eller egna apparater. Under säsongen 1976/77 föranledde användningen av dessa apparater räddningsutryckning vid 9 tillfällen och under säsongen 1977/78 preliminärt vid 6 tillfällen.

3 av 4 fjällsäkerhetspaket - och därmed de i paketen ingående radioapparaterna - har emellertid ofta varit oanvända på grund av att benägenheten att låna utrustning varit relativt låg hos turisterna. Utlåningen ökade dock säsongen 1977/78 med ca 100 paket eller 20 %.

I förhållande till 1976/77 har under säsongen 1977/78 radio-

trafiken väsentligt mera försvårats eller t.o.m. helt omöjliggjorts av störningar under vissa tidsperioder. Störningarna har främst utgjorts av italiensk trafik, som på grund av vågutbredningsfenomen med stor styrka "slagit igenom".

Utredningen har tagit del av projektledarens slutrapport för 1976/77 och preliminära rapport (delrapport den 14 juni 1978) för 1977/78. Den sistnämndas sammanfattning bifogas som bil. 11. Av denna rapport framgår att under vintern 1977/78 har anrop på 27 MHz från nödställda vid två tillfällen uppfattats i Fältjägarstugan, vilket lett till undsättningsåtgärder. Radioutrustningen har där utan tvekan varit av stort värde. Även i dessa fall synes emellertid störningar från utländska sändare ha varit på gränsen till att omöjliggöra samband. Slutrapport från försöksverksamheten förväntas under hösten 1978 och kommer att tillställas huvudmannen för fjällsäkerhet för slutligt beaktande.

Som i tidigare sammanhang (p. 4.5.6) omnämnts har Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet och Trygg-Hansa den 7 juni 1978 meddelat utredningen att efter fortsatt försöksverksamhet sommaren 1978 och slutrapport hösten 1978 försöken får anses avslutade. Man avvaktar därefter ställningstagande från den framtida huvudmannen för fjällsäkerhet beträffande eventuellt fortsatt verksamhet, som då lämpligen synes böra ske i dennes regi.

De genomförda försöken har givit värdefulla bidrag för att bedöma utformningen av sambandsmedel för fjällsäkerhetsändamål. Polisrapporten[1], från Anarishändelsen i februari 1978 visade bl.a. att gruppen vid upprepade tillfällen under färden sökt nå kontakt med de två PR-stationer som medfördes men ej lyckats. I den ena apparaten förefaller det sannolikt att batterierna redan från början var nästan urladdade, möjligen på grund av kontaktfel i anslutnings-

1 Östersunds polisdistrikt, prot.dnr 664/78.

delen till laddningsaggregatet. Den andra apparaten indikerade god effekt. Ett skäl till att kontaktförsöken misslyckades kan vara kraftiga störningar från utländska stationer (italienare enligt den överlevandes utsago). Mot slutet av olyckan försökte man nå kontakt från bivacken sittande i hålan utan att dra ut antennen, vilket vittnar om svårigheterna att agera rationellt i en svår nödsituation.

Privatradio har tillkommit för att till låg kostnad enkelt möjliggöra vissa typer av samband för allmänheten. Utrustningen är normalt av betydligt lägre kvalitet än den som används i professionella system av t.ex. rikspolisstyrelsens typ. En privatradiostation kostar ofta under 1000 kr medan en bärbar kvalificerad utrustning kostar över 5000 kr.

Privatradion är vidare hänvisad till ett frekvensområde, 27 MHz, som i första hand är avsett för industriella ändamål och därför får tolerera störningar ifrån HF-maskiner, diatermiapparater m.m. Frekvensområdet är vidare sådant att avsevärda störningar på grund av överräckvidder måste påräknas från sydeuropeiska stationer under åren närmast omkring solfläcksmaxima, dvs. nu närmast åren 1979--1983. Sådana störningar kan under dessa år förekomma nästan under hela dygnet och året runt även om intensiteten är störst under sommartid och under dygnets ljusa timmar. Vid sådana tillfällen kan räckvidden komma att begränsas till någon kilometer för de lokala kontakterna istället för normalt vid störningsfrihet några tiotal kilometer.

Vidare är 27 MHz en relativt låg frekvens (lång våglängd) för mobiltrafik. Eftersom antennernas längd normalt står i visst förhållande till den våglängd utrustningen skall fungera på blir dessa vid 27 MHz betydligt längre än för professionella utrustningar som arbetar på högre frekvenser.

Detta leder till svårighet i hanterandet av de portabla apparaterna i svåra situationer. Av samma orsak är risken för skador på grund av nedisning och storm mycket stora på 27 MHz-basstationerna.

På grundval av gjorda erfarenheter samt synpunkter, som framkommit vid olika intervjuer med fjällsäkerhetsintressenter under utredningens gång, är det utredningens bestämda uppfattning att privatradioutrustning ej lämpar sig för säkerhetsändamål i fjällvärlden. Frekvensområdet är olämpligt på grund av risken för störningar genom överräckvidder från utländska stationer samt industriella utrustningar. Den stora antennlängden som fordras för radioutrustning i detta frekvensområde är olämplig i fjällmiljö. Den genomsnittliga kvaliteten på privatradioutrustning är inte tillräckligt för att generellt klara den svåra miljö som fjällvärlden erbjuder med hänsyn till de stora funktionssäkerhetskrav som måste ställas på utrustning för säkerhetsändamål.

Utredningen anser också att även om en fjällturist hjälpligt kan klara att hantera ett kommunikationshjälpmedel av denna typ under normala förhållanden, kan han inte med tillräcklig säkerhet förväntas klara utrustningen i den stressade situation då fara för livet föreligger. Ej heller kan han ges tillräcklig kännedom om sådana systemegenskaper som täckning o.d. och därmed ej förväntas uppträda på ett riktigt sätt för att med hög sannolikhet kunna få samband varhelst han behöver det. De sistnämnda faktorerna är generella och således inte speciellt kopplade till privatradioutrustning. De innebär ett principiellt avståndstagande från varje typ av bärbar kommunikationsradioutrustning för gemene mans disposition för samband i fjällterräng.

5.7.5 Nya system tänkbara för fjällsäkerhetssamband

5.7.5.1 Nödsändare

Sedan flera år tillbaka används inom luftfart och även sjöfart i vissa länder nödsändarsystem, som manuellt eller automatiskt utlöses i samband med nöd eller haverier. Flygvapnet har hittills använt sig av ett system benämnt Diana. Detta håller för närvarande på att bytas ut mot en modernare upplaga. Inom den civila luftfarten används ett av luftfartens internationella organ standardiserat system, som brukar benämnas ELT eller ELBA. Det är närmast det sistnämnda systemet som även kommit ifråga för den civila sjöfarten. Gemensamt för samtliga dessa system är att de nyttjar frekvenserna 243 MHz och 121,5 MHz, som i det internationella radioreglementet primärt är avdelade för luftfartens ändamål. Sändarna har en minsta effekt av 75 mW PEP per frekvens, sänder med kontinuerlig bärvåg och är modulerade med en ton som glider från 1600 - 700 Hz flera gånger per sekund. Utrustningen kostar 1500 - 2000 kr i sitt enklaste utförande och väger drygt ett halvt kilo och uppåt. Sändaren kan beroende på typ startas antingen då den utsätts för en häftigare stöt, då den kommer i vatten eller genom manuell utlösning.

Genom internationella överenskommelser passas normalt 121,5 MHz av civila passagerarflygplan så länge besättningen eller radioutrustningen inte är upptagen av annat.

Pejlutrustning för dessa sändare förekommer bland annat i polisväsendets, marinens och flygvapnets helikoptrar. Relativt enkel och billig modern utrustning har på senare tid provats även i mindre allmänflygplan avsedda bl.a. för frivilliga flygkåren.

Systemen har under de senare åren uppmärksammats på grund

av vissa problem med falska utlösningar av nödsändarna samt tidvis relativt långa tidsutdräkter från det att larmet utlösts till dess någon uppfattat det. Sändarna skall dock fungera i 48 timmar från det att de slagits till. Sannolikheten får bedömas som förhållandevis hög för att signalerna skall uppfattas vid användning i den svenska fjällvärlden. För att ytterligare höja denna passningsberedskap skulle engagemang av frivilliga flygkåren, i stil med nuvarande brandbevakningsuppdrag sommartid kunna tänkas i de mera talrikt besökta delarna av fjällvärlden, under vinterhögsäsongen genom regelbunden överflygning.

Fördelarna med detta system för fjällsäkerhetsändamål är att utrustningen ifråga är lätt bärbar, någorlunda billig samt utomordentligt enkel att hantera i det utförande, där utlösningen sker genom att en sprint rycks ut medelst anslutet snöre. Vidare fordras inga fasta anläggningar - med åtföljande höga kostnader - utplacerade i terrängen för passningsändamål. Passning sker i stället från förbipasserande civilflygplan, dvs. snett uppifrån varför bra penetrering bakom fjäll och i dalar erhålles. Systemet har vidare provats under många år och utrustningen har efterhand blivit så väl utvecklad att god tillförlitlighet kan förväntas.

Till nackdelarna hör emellertid att utrustningen endast kan ge ifrån sig en enda signal. Ingen indikering av graden av nöd kan sålunda göras. Detta betyder att fullt pådrag alltid måste initieras så snart ett larm har utlösts. Detta kan många gånger leda till onödigt höga räddningskostnader. Eftersom passningen sker från relativt hög höjd betyder det att piloten ifråga endast kan ange att nödsignal höres från okänd plats inom den 300 kilometersradie, som han täcker. Detta betyder att en signal kan tänkas komma såväl från en sjöburen, flygburen som en fjällvandrarburen utrustning. Detta försvårar givetvis i hög grad den fortsatta grovloka-

liseringen. En helikopter på 1000 fot kan uppfatta signalerna på 30 kilometers avstånd. Systemet tillåter inte heller flera samtidigt sändande utrustningar. Stor risk föreligger nämligen för att den längst bort liggande sändaren över huvud taget inte uppfattas.

Utrustningen är primärt avsedd för att säkerställa undsättningsbehovet för civilflygplan i händelse av olycka, då många människor oftast kommer i nöd. Om utrustningen i stort antal blir använd i fjällvärlden med de därmed ökade riskerna för falska utlösningar och även en omfattande legal användning vid dåligt väder, kan det ursprungliga syftet med systemet ifråga komma att äventyras.

En eventuell introduktion av detta system måste därför förankras väl hos de primära intressenterna. Det måste vidare tillämpas restriktivt och användningen noggrant regleras. För att något minska riskerna för systemstörningar borde identifikationssignalen ges en annorlunda utformning än den nu använda. Exempelvis kunde en fast ton på 1000 Hz eller möjligen en pulsad ton användas. Modifieringen ifråga torde till låg kostnad kunna åstadkommas i nuvarande produktion.

En utveckling mot satellitbaserad signalmottagning pågår för närvarande. Sålunda planerar amerikanska rymdflygstyrelsen att testa ett system på den nya internationella nödfrekvensen 406 MHz, där mottagning av nödsignalerna skall ske från satelliter i lågt gående bana. Nedtagningsstationer måste då finnas inom Norden i vårt fall. Fördelen med detta system är bl.a. att en 100-procentigt säker passning uppnås samt att flera sändare (upp mot 200) samtidigt kan avge signaler och tas emot utan inbördes störning. En ytterligare fördel är att en grovlokalisering av sändaren erhålles på 1-3 km när. Provverksamhet kommer sannolikt igång inom något år. I operativ skala torde icke något tillgängligt

system förefinnas förran tidigast 1983.

5.7.5.2 Rennäringens radiosystem

På uppdrag av lantbruksstyrelsen har AB Teleplan utfört en systemskiss och kostnadskalkyl för ett radiosystem för rennäringen. Två provnät har skisserats, ett inom Gällivareområdet och ett inom södra Jämtlands renbetesfjäll. Avsikten har varit att underlätta renskötseln och förbattra säkerhetsskyddet för renvårdare och annan personal i fjällområdet.

Kravet har varit att stor yttäckning skall uppnås men att låg samtalskapacitet erfordras. Systemet bygger på ett antal basradiostationer med under dessa fungerande slavstationer samt expeditioner på respektive avdelningskontor. Det är i huvudsak endast mobil utrustning som avses trafikera systemet, dels bärbara stationer, dels i terrängskoter kassettmonterade stationer. Systemet är projekterat för s.k. tvåfrekvens semiduplex. Full duplex som vid t.ex. ett telefonsamtal är således i förslagets nuvarande utformning ej möjligt.

Under lantbruksstyrelsens fortsatta handläggning har förfrågan gjorts rörande olika intressenters behov av ett sådant system samt villighet att ta på sig erforderliga kostnader. Härvid kan konstateras att samebyarna har deklarerat ringa intresse för systemet ifråga. Däremot har Bergs kommun i Jämtlands län, skogsvårdsstyrelsen i Västerbottens län och Svenska samernas riksförbund ställt sig positiva men i vissa fall uttryckt tveksamhet inför kostnaderna. Lantbruksstyrelsen har därefter överlämnat samtliga handlingar i ärendet till fjällsäkerhetsutredningen och hemställt om att rennäringens behov av ett radiosystem skall beaktas vid utredningens överväganden, eftersom lantbruksstyrelsen anser att frågan har ett starkt samband med utredningens uppgifter.

Ett för rennäringen fungerande radiosambandssystem skulle givetvis ha en för fjällsäkerheten gynnsam effekt. En fullständig utbyggnad av systemet ifråga i de aktuella fjällområdena kommer emellertid att belöpa sig på mer än 5-6 milj.kr. i semiduplex-utförande. Om de hus och master, som rikspolisstyrelsen redan har etablerade för sitt nät, kan nyttjas även för detta system, torde kostnaderna kunna reduceras med åtminstone 25%. En billigare lösning torde emellertid vara att utgå från polisens fjällradiosystem och bygga ut kapaciteten i detta.

5.7.5.3 SOS Alarmering AB (SOSAB)

Som framhållits i avsnitt 4.9 arbetar SOSAB för att samordna och tillgodose samhällets behov av alarmeringstjänster. Bolaget arbetar för att inrätta regionala alarmeringscentraler (LAC) som i första hand skall betjäna stat, kommun och landsting. Centralerna skall bl.a. ta emot samtal till telefonnummer 90 000 och vid behov koppla dem vidare.

Som exempel kan nämnas att då telefonsamtal inkommer till 90 000 och namnanrop sjöräddning begärs, kopplas samtalet av länsalarmeringscentralen vidare till berörd kustradiostation beroende på i vilket område den förmodade nödsituationen inträffat. Motsvarande uppläggning föreligger för fjällsäkerhet och fjällräddning. Samtal till namnanropet "fjällräddning" kopplas från länsalarmeringscentralerna vidare till berörd fjällräddningscentral inrättad av rikspolisstyrelsen såsom huvudman för fjällräddningen. Härigenom kan förutom de vanliga nödsamtalen vid inträffad olycka oroliga anhöriga få information om aktuellt läge i fjällen och eventuellt anmäla utebliven kontakt från anhörig.

De trådbundna hjälptelefonerna skulle kunna anläggas och underhållas i SOSAB:s regi och terminera på lämplig länsalarmeringscentral. Därigenom skulle ett klarare och en-

tydigare ansvar för denna service erhållas och därmed också ett entydigt ansvar för kostnads- och servicegrad kunna fastställas.

Rikspolisstyrelsen, som för närvarande svarar för abonnemangskostnaderna, betalar för viss del av nätet omkring 7 500 kr. per år, medan de verkliga årskostnaderna för underhållet av berört teleområde beräknas till 75 - 80.000 kr. per år. Detta har säkert haft betydelse vid bedömning av omfattning och prioritering av underhållsinsatser. Kritik har under utredningens gång framförts till densamma rörande nuvarande nivå på driftsäkerhet och underhåll för de trådanslutna hjälptelefonerna. Vidare är det nuvarande nätet till vissa delar upp mot 40-45 år gammalt och ett utbyte av stolplinjer torde snart bli aktuellt. Återanskaffningsvärdet för nuvarande nät uppskattas till 3-4 milj.kr.

Det må framhållas att vid en nyetablering eller ett utbyte av sådana linjer det är av vikt att beakta den värdefulla hjälp som en sådan stolplinje i en led utgör för orienteringsmöjligheterna.

SOSAB upprättar även radionät för räddningstjänst och sjukvård. Ett sådant kommer bl.a. att introduceras i Västerbottens län. Systemet liknar polisväsendets och det för rennäringen projekterade men täcker dock icke rena fjällområden. Detta nät skulle kunna kompletteras för att utgöra ett alternativt basnät för fasta hjälpradiotelefoner enligt samma modell som polisens fjällradionät men fordrar investeringar på 30 - 50 000 kr per basstation.

5.7.6 Till utredningen framförda synpunkter och förslag

Under fjällsäkerhetsutredningens arbete har många förslag rörande sambandsfrågorna framförts. De viktigaste av dessa - som ej redan omnämnts - redovisas här kortfattat med utred-

ningens synpunkter bifogade.

AB Teleplan

Teleplan är ett konsultföretag bildat av svensk teleindustri på initiativ av försvarsmyndigheterna. Företaget har bl.a. svarat för projektering av rikspolisstyrelsens rikstäckande radionät samt utarbetat förslaget till rennäringens radiosystem. Teleplan har föreslagit att utredningen skulle värdera möjligheterna till att utnyttja det senare systemet för fjällsäkerheten. Bl.a. anser man att en exalterad turist i nödsituation behöver full duplex i begäran om hjälp. Detta klarar visserligen inte rennäringens system i nu föreslagen utformning men en inbyggd utvecklingspotential anses föreligga. Man ser dock även möjligheter till att polisväsendets fjällradiosystem kan byggas ut med en kompletterande kanal, vilken då skulle kunna medge duplexförbindelse. Vidare anser man det självklart att sambandssystem för fjällsäkerhetsändamål skall terminera på expeditioner med dygnet-runt-bemanning. Man har vidare framfört som sin uppfattning att det inte är realistiskt att förvänta sig att en turist i nödsituation skall klara av att hantera en bärbar kommunikationsradio på ett riktigt sätt, bl.a. med hänsyn till de täckningsbegränsningar som alltid kommer att föreligga i fjällterräng för alla radiosystem.

Företaget har även erbjudit sig att mot sedvanlig ersättning ställa sin utrednings- och projekteringskompetens till förfogande för eventuella framtida fjällradiosystem.

Utredningen har inte ansett det ligga inom ramen för sitt kortfristiga och specialinriktade arbete att engagera konsulthjälp för fördjupade utredningar. Beträffande rennäringssystemet se kommentar nedan.

Lantbruksstyrelsen

Lantbruksstyrelsen har anmodat utredningen att beakta ren-

näringens behov av ett radiosystem i samband med sina överväganden. Styrelsen har därvid överlämnat samtliga handlingar i ärendet rörande detta radiosystem.

Utredningen har särskilt övervägt hithörande frågor. Med hänsyn till de många aspekter, som fjällsäkerhetsarbetet har, och de samlade behov som föreligger för dessa i förhållande till det för överblickbar framtid sannolika investeringsutrymmet anser utredningen att en utbyggnad av befintliga sambandssystem är bestämt att föredraga framför en satsning på något nytt system. Med denna prioritering anser utredningen det i nuläget icke befogat att investera fjällsäkerhetsmedel i rennäringens radiosystem. Bärbara kommunikationsradioapparater bedöms ej heller vara realistiskt att satsa på för användning av gemene man i fjällvärlden. För fasta hjälpradiotelefoner är en anknytning till polisväsendets redan etablerade radiosystem - samt eventuellt det av SOSAB planerade - snabbast genomförbar och från kostnadssynpunkt fördelaktig. De principer, som skisserats i rennäringens radiosystem för att möjliggöra full duplex, kan eventuellt tänkas komma till användning vid en framtida mera genomgripande utbyggnad av polisväsendets och SOSAB:s system.

Berndt Westberg, Telekontoret, Sundsvall

Inom ramen för televerkets förslagsverksamhet har Berndt Westberg föreslagit att den militära nödsändaren Diana i kombination med televerkets TV-slavstationer, televerkets multilarmutrustningar och SOSAB:s länsalarmeringscentraler skulle användas för att höja säkerheten till fjälls. Nödanropet skulle nå slavstationen och därifrån överföras via multilarmutrustning på eventuellt befintlig teleledning eller länk till närmaste telefonstation för vidare befordran till lämplig länsalarmeringscentral, vilka skulle larma all erforderlig räddningspersonal till angiven plats. Flyg med pejlinstrument går därefter direkt på nödsändaren för exakt lokalisering.

Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att satsa på Diana-systemet. Flygvapnet håller f.n. på att ersätta detta med modernare utrustning med andra data. Vidare sänder Diana-systemet endast på nödfrekvensen 243,0 MHz, dvs. den militära frekvensen, varför någon passning av civilflyg inte erhålles. Vidare skulle det ställa sig synnerligen kostsamt att placera mottagarutrustningar med tilltäcklig täthet i fjällvärlden för att dessa lågeffektsändare (> 70 mW) med säkerhet alltid skall kunna uppfattas. Telefonledningar förekommer dessutom i många fall av kostnadsskäl inte fram till TV-slavstationerna. Etablering av trådbunden förbindelse eller radiolänk till LAC skulle därför ytterligare fördyra det tänkta systemupplägget.

Lennart Eriksson, Duved

Förslagsställaren redovisar data för en i samband med ett NASA[1] -uppdrag utvecklad nödradiosändare. Den väger drygt ett halvt kilo, har obrytbar antenn, aktiveras manuellt, har en uteffekt av 1000 mW fördelat på 121,5 och 243 MHz med 500 mW på varje, samt förmår sänea 144 timmar vid +20° och 96 timmar vid -40°. Sändaren kan tas fram i en variant för fjällbruksändamål och aktiveras då genom utryckning av sprint, vilket kan utföras med tjocka handskar. Den är svår att aktivera oavsiktligt samt kan inte stängas av annat än av räddningsmanskap. Erfarenheten visar att man i starkt kuperad fjällterräng når trafikflyg på ett avstånd av 200 - 250 km med sändaren.

Pejling kan ske dels med flyg eller helikopterburen utrustning, dels med bärbar pejl efter det att larm primärt har slagits av den passagerarplanspilot, som först hört signalen. Rapporten går via trafikledningen på närmaste flygplats till luftfartsverkets räddningscentral Cefyl som därefter vidarebefordrar den till lämplig fjällräddningscentral.

1 National Aeronautics and Space Administration, USA:s nationella luftfarts- och rymdstyrelse.

Som en särskild fördel med detta system redovisas det faktum att man utan någon extra kostnad erhåller ett passningssystem i form av den regelbundna civilflygtrafiken som har skyldighet att rapportera mottagna signaler. Insatstiden blir kort och den låga vikten och det lilla formatet stimulerar turisterna att stoppa en utrustning i fickan före fjällturen. Någon service eller något underhåll bedöms inte erfordras mellan batteribytena som skulle ske vart femte år.

Utredningen anser förslaget intressant men kan icke finna det böra prioriteras framför den förestående kompletteringen av befintligt fjällradiosystem. Som framgår på annan plats i betänkandet (p. 5.7.7) föreslår utredningen att systemet i fråga skall provas i begränsad skala.

Sjösportens Samarbetsdelegation

Organisationen föreslår att nödradiosändare på 121,5 MHz skall provas av en av de myndigheter som har att handlägga säkerhetsfrågor till sjöss, i luften eller i fjällvärlden.

Utredningen stöder detta förslag i den form som redovisas på annan plats i detta kapitel (p. 5.7.7).

Firma Nordtele, Öjebyn

Företaget föreslår att ett separat fjällsäkerhetssystem för tvåvägs talkommunikation skall upprättas i 140 - 170 MHz - området med basstationer och tillhörande relästationer strategiskt utplacerade på höga punkter i fjällvärlden. Detta system skulle även användas i fjällräddningssammanhang. Företaget anser det vara en väsentlig fördel med möjligheten till talkommunikation framför att enbart få en nödsignal ifrån en nödsändare.

Utredningen delar uppfattningen att tvåvägs talkommunika-

tion är att föredra framför en enkel nödsignal. Av ekonomiska och hanteringsmässiga skäl anser emellertid utredningen, som tidigare redovisats (p. 5.7.5) endast nödsändare kan komma ifråga, varför förslaget inte tillstyrks.

Frivilliga flygkåren

Generalsekreterare Wagner, KSAK, har föreslagit att frivilliga flygkåren på samma sätt som nu sker sommartid för brandsäkerhetsändamål vintertid skulle engageras för överflygning av fjällområden någon gång per dag, speciellt under dåligt väder, eller då nödsituationer misstänks föreligga för lyssning efter nödsändare på 121,5 MHz. En billig pejlutrustning lämplig för installation i kårens flygplan provas f.n.

Brandflygningarna bekostas av respektive länsstyrelse, som belastas av timkostnader för flygplanet. Däremot står piloten kostnadsfritt till förfogande.

Utredningen bedömer att idén ifråga bör prövas i samband med den föreslagna provverksamheten med nödsändare. Det är viktigt att fastställa att tillgång till denna assistans även kan påräknas vid dåligt väder. Tillgången på piloter med behörighet och utrustning för instrumentflygning, som krävs för att få flyga under dåliga siktförhållanden, torde vara begränsad. Kostnadsmässigt synes emellertid förslaget vara attraktivt och bör avsevärt höja lyssningsberedskapen.

Skyddsvakt AB

Hubert Ankarkrona i rubricerade företag har föreslagit ett system som bygger på användning av privatradioutrustning med återutsändningsfunktion så att en obemannad sändarmottagare som nås av en nödsignal kan vidaresända signalen ifråga till en bemannad mottagare via radio eller ev. via telefon.

Utredningen anser inte att privatradiobandet skall komma ifråga för ett fjällsäkerhetssystem i statlig huvudmans regi. Förslaget tillstyrks därför ej.

Sven Allan Lilja, Häggenås

Räddningstelefonerna i fjällstugor är inte tillgängliga för ankommande samtal från allmänheten. Dessa kan av tekniska och operativa skäl endast nås av polisen. Förslagsställaren anser att detta i onödan belastar polisen samt omöjliggör användningen av ett billigt medel att öka säkerheten i våra fjäll.

Hjälptelefoner finnes av ett antal olika typer. De som är av radiotelefontyp utnyttjar polisväsendets fjällradionät och kan av tekniska skäl inte nås ifrån det automatiska telefonnätet. Däremot skulle detta i och för sig vara möjligt beträffande trådanslutna telefoner. Utredningen anser det dock synnerligen viktigt att ett samtal från t.ex. en anhörig till en tillfällig gäst i en fjällstuga, vilket i olyckliga fall skulle kunna dra ut flera tiotal minuter i tiden, inte får hindra ett angeläget samtal för fjällräddningsändamål att komma fram. Det är alltså av synnerlig vikt att inbrytningsmöjligheter i detta samtal kan ske från en fjällräddningsexpedition. Om en satsning sker på länsalarmeringscentralerna som led i detta sammanhang torde emellertid förslaget utan problem kunna genomföras. Under denna förutsättning tillstyrker alltså utredningen idén.

Övrigt

För hjälptelefoner, som är angivna på kartor och annat informationsmaterial, måste mycket höga funktionskrav ställas. Längre avbrott på grund av fel, byte av utrustning eller andra orsaker får ej tolereras. Före varje vintersäsong bör

hjälptelefonerna i förebyggande syfte funktionsprövas på platsen.

Ett antal renvaktarstugor är utrustade med telefon. De flesta stugor ligger inte vid leder eller i för fjällvandrare lämplig terräng. Endast i de fall, då stugorna ligger vid eller eljest för fjällvandrare aktuell terräng, bör telefon där göras tillgänglig för fjällvandrare. Lokala avtal om användningen skall då träffas med vederbörlig sameby.

Ett flertal olika förslag till minisändare avsedda att underlätta efterforskning vid bl.a. lavinkatastrofer har lämnats till utredningen. Utredningen har av tidsskäl inte haft möjlighet att närmare analysera dessa men anser att de bör göras till föremål för vidare studier genom försorg av den huvudman för fjällsäkerhet och den för sambandsfrågorna inom fjällsäkerheten huvudansvarige, som utredningen föreslår.

5.7.7 Sammanfattning och förslag

Utredningen vill sammanfatta sin uppfattning i de väsentligaste sambandsfrågorna och sina förslag på grundval därav på följande sätt.

Lämpligt utformade sambandsmedel för talkommunikation eller nödsändning ökar i avsevärd grad säkerheten i fjällvärlden.

I princip torde det vara sämre med ett hjälpmedel som tidvis inte fungerar än inget alls. Risken för att den ovane tar större risker än han egentligen är kapabel att klara kan bedömas öka i takt med att han utrustas med ytterligare säkerhetsutrustning. Höga krav på tillförlighet måste därför ställas.

Radiokommunikationssystem med en genomsnittlig täckningsgrad av drygt 75 % i fjällvärlden och av professionell klass fordrar drygt 10 milj.kr. i investering i fast utrustning och upp mot 5 milj.kr. i bärbar, dvs. årliga kapitalkostnader på drygt 1 milj.kr. Därtill kommer hanterings-, drift- och underhållskostnader på knappt 1 milj.kr. per år, dvs. en total årskostnad av 2 - 2,5 milj.kr.

Mot bl.a. denna bakgrund anser utredningen att sambandsbehoven för fjällsäkerheten så långt möjligt bör lösas genom en vidare utbyggnad av befintliga system. Detta gäller alldeles särskilt i nuläget och under de närmaste åren. En fortsatt studie- och försöksverksamhet erfordras för att fastställa de kompletteringar med andra system som på längre sikt från kostnadseffektsynpunkt kan vara aktuella.

Bärbar kommunikationsradioutrustning för den vanlige turisten i fjällen förordar utredningen inte. Inget kommunikationsradiosystem ger tillnärmelsevis 100 % täckning i den starkt kuperade fjällterrängen. Detta samt andra handhavandeproblem gör risken stor för att den ovane radiokommunikatören inte skall lyckas få kontakt i en nödsituation. Ett sådant förhållande inger lätt falsk säkerhetskänsla med åtföljande konsekvenser.

Utöver detta tillkommer följande skäl varför privat radioutrustning (PR, 27 MHz) ej bör användas för säkerhetsändamål i fjällområden. Frekvensområdet är olämpligt på grund av risken för blockerande störningar. De erforderliga långa antennerna ger svårhanterlig bärbar utrustning och stora risker för skador på fasta antenner på grund av nedisning och storm. Frekvenser i 80 eller 160 MHz-området är lämpliga.

I första hand bör de möjliga satsningarna göras på fast installerade sambandsmedel längs de leder som prioriteras.

Där så är ekonomiskt fördelaktigt bör trådanslutna telefoner väljas, i övrigt radiotelefoner i redan etablerade radionät. För närvarande har endast polisväsendets fjällradionät den för detta ändamål nödvändiga täckningen. Den långsiktiga målsättningen bör vara planering av telefoner med 5-15 km mellanrum, beroende på terrängförhållandena.

Ett betydande antal telefoner finnes redan etablerade. Som en första etapp bör de i tabell 16 angivna kompletteringarna göras. Detta innebär en ungefärlig investeringskostnad av 2½ milj.kr. Rikspolisstyrelsen bör få i uppdrag att genomföra denna utbyggnad.

De trådbundna hjälptelefonerna har rikspolisstyrelsen och Svenska turistföreningen i de flesta fallen abonnerat på hos televerket efter normala taxor. Underhållskostnaderna har emellertid visat sig inemot tiofalt överstiga dessa intäkter. Dessa telefoner tjänar så gott som enbart fjällräddnings- och fjällsäkerhetsändamål och mycket höga driftsäkerhetskrav måste därför ställas på denna utrustning. För att med hänsyn härtill säkerställa ett effektivt underhåll syns kostnadsstärkande anläggnings- och underhållsavgifter motiverade. Underhållskostnaderna uppgår f.n. till närmare 100 000 kr. per år. Utredningen föreslår därför att rikspolisstyrelsens anslag för angivet ändamål uppräknas med 85 000 kr.

Vissa delar av nuvarande stolplinjer i fjällområdena är 40-45 år gamla och fordrar snart utbyte. Detta bör genomföras under närmaste 5-årsperiod och detaljerade planer bör tas fram av televerket på huvudmannens begäran. Vid ev. nyanläggning av stolplinjer bör dessas funktion såsom ledmarkeringar beaktas.

Televerket vore naturligtvis lämplig huvudansvarig för sam-

bandsmedlen i fjällen. Utredningen har emellertid konstaterat ett synnerligen nära och intimt sammanhang mellan sambandet för fjällsäkerhet och sambandet för fjällräddning. Vidare är polisväsendets fjällradionät den naturliga samorganisationen för hjälpradiotelefonsystemet. Huvudansvaret för sambandet bör av praktiska skäl ej delas. Utredningen anser därför att rikspolisstyrelsen skall ha totalansvaret för sambandsmedlen för fjällräddning och fjällsäkerhet och att televerket på rikspolisstyrelsens uppdrag skall svara för det erforderliga utrednings-, anläggnings- och underhållsarbetet inom sakområdet.

I den mån lokala sambandshjälpmedel önskas nyttjas för turister i fjällen bör respektive ägare/organisation i egen regi svara för dessa. Någon funktion i de sålunda etablerade fjällsäkerhetssystemen bör de ej ges. De bör heller inordnas under rikspolisstyrelsens huvudansvarighet.

Utredningen anser att nödsändare av den typ, som används av civilflyget på 121,5 MHz, erbjuder en intressant möjlighet för att höja fjällsäkerheten. På grund av den korta utredningstid som stått till buds har det inte varit möjligt för utredningen att ge en slutgiltig rekommendation. Huvudmannen för fjällsäkerhet bör emellertid genom den för sambandet huvudansvarige snarast utreda frågan vidare och samtidigt genomföra praktiska prov i begränsad skala. Härvid bör frivilliga flygkåren medverka. I samband därmed bör även utredas de övriga förhållanden, som sammanhänger med en medverkan från frivilliga flygkårens sida genom avlyssningsflygningar av tidigare omnämnt slag (p. 5.7.6).

INNEHÅLL

5.8 UTRUSTNING

5.8.1 Personlig utrustning

5.8.2 Kontroll av fjällutrustning m.m.

5.8.3 Produktutveckling

5.8.4 Sammanfattning

5.8 UTRUSTNING

5.8.1 Personlig utrustning

Med personlig utrustning förstås i detta avsnitt sådan utrustning turister bör medföra vid vistelse i fjällterräng. Härifrån undantas sambandsutrustning, speciell räddningsutrustning och utrustning för utförsåkning.

Fjällturister är många gånger dåligt utrustade och detta gäller i synnerhet under vistelse i fjällen vintertid. Orsakerna härtill är flera, bl.a. kan modet styra valet av klädsel, vilket innebär att plagg som saluförs för fjällbruk inte är avsedda att användas under svåra förhållanden. Bristande kunskaper om förhållanden i fjällen eller ren nonchalans medför att fjällturister ofta utesluter utrustning som är nödvändig från säkerhetssynpunkt. Några fjällolyckor bär vittnesmål om detta. I ambitionen att få ner vikten i packningen utelämnas ofta säkerhetsutrustningen.

Förhållanden och omständigheter under turer i fjällterräng kan snabbt förändras, vilket ställer krav på att viss utrustning medförs och att den är funktionsduglig. I princip finns ett bra utbud av ändamålsenlig materiel för fjällbruk på den svenska marknaden. Ett problem för bl.a. en mindre välinformerad konsument är att bra utrustning ofta saluförs tillsammans med produkter av mindre god kvalitet.

Oftast är produkterna tillverkade utomlands och inte anpassade till svenska förhållanden. Priset är i regel lägre på importerade produkter. Detta gör det extra svårt för konsumenten, som vanligtvis inte har tillräckligt med kunskap för att förstå, varför tillsynes likvärdiga produkter har olika pris.

Risk föreligger att affärer, vars inköpspersonal har bristande kunskap om vilka krav som bör sättas på fjällutrustning, i första hand inte väljer kvalitetsprodukter.

Enligt uppgift finns för närvarande omkring 2 300 försäljningsställen av friluftsutrustning som utgörs av bl.a. sportaffärer, postorderfirmor, varuhus och s.k. cykelhandlare.

Utredningen har f.n. inte uppgifter på antalet personer sysselsatta på dessa försäljningsställen och personalomsättningens storlek. Enligt uppgift från Cykel- och sporthandlarnas riksförbund beräknas antalet säljare inom denna sektor till omkring 10 000 personer.

Av de ca 2 300 försäljningsställena är omkring 1 300 anslutna till nämnda riksförbund. Härutöver finns andra sammanslutningar av varierande storlek.

I handeln finns - som tidigare anförts - personlig utrustning av god kvalitet. Konsumentens val av utrustning påverkas i hög grad av de kunskaper han har om förhållanden i fjällen och vilka krav som på grund härav bör ställas på fjällutrustning. Här rör det sig således främst om ett informations- och utbildningsproblem. Även försäljarens kunskaper på området påverkar konsumentens val. En grupp, som kan påverka konsumenten är även kommunernas konsumentsekreterare.

För närvarande förekommer utbildning inom detta område i blygsam omfattning inom ideela friluftsorganisationer och i sporthandelns branschorganisationer.

Utredningen anser att ovan nämnda kategorier bör få bättre utbildning inom detta område, då valet av lämplig utrustning kan ha avgörande betydelse för konsumentens säkerhet i fjällen.

5.8.2 Kontroll av fjällutrustning m.m.

För närvarande finns ingen ansvarig myndighet eller organisation som prövar och godkänner eller rekommenderar friluftsutrustning. Vissa säljföretag i branschen har dock på egen hand i sina kataloger tagit upp vad man som konsument bör ställa för krav på utrustning för olika bruk. Vissa butiker har gjort förslag till produkters användningsområde. Som exempel kan nämnas rekommendation av bruket av sovsäckar från -5° -15° -25° C.

Friluftsfrämjandet har en utrustningskommitté, som bl.a. har till uppgift att följa och granska utvecklingen på fjällutrustningens område (jfr p. 4.6.5).

Utredningen finner att behov föreligger av en allsidigt sammansatt "testgrupp", som kan pröva säkerhetsutrustning och efter test utfärda rekommendationer om produkters användbarhet för fjällbruk. En sådan åtgärd kan komma att styra utbudet av säkerhetsutrustning och i hög grad underlätta produktvalet för såväl återförsäljare som konsument. Utredningen föreslår i annat sammanhang (kap. 6, avsnitt 6.3.2) att Friluftsfrämjandet blir huvudansvarig för utrustningsfrågorna inom fjällsäkerhetsverksamheten. Som en konsekvens därav föreslår utredningen att testgruppen anknyts till Friluftsfrämjandet och sammansätts med företrädare för Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet, Försvarets forskningsanstalt, Konsumentverket, företrädare för branschorganisationer m.fl. Utrustning som bör prövas bör vara spadar, vindsäck, anorak, vindbyxor etc.

Årligen inkommer uppslag och idéer till Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet beträffande säkerhetsartiklar för fjällbruk, som inte följs upp av någon myndighet eller organisation. Utredningen anser att det blir en lämplig uppgift för testgruppen att pröva och bedöma sådana uppslag.

Säkerhetsutrustning saknas i de flesta fall i fjällhotellens utlåningsbutiker. En anledning härtill uppges vara att efterfrågan är för liten. Den efterfrågan styrs dock till stor del av fjällhotellen själva genom den information som lämnas vid gästträffar, av färdledare och genom anslag och broschyrer. Ett annat problem är att turister inte kan använda säkerhetsutrustning, dvs. snöspade, vindsäck, kompass etc.

Även här är det ytterst en fråga om information och utbildning.

I syfte att höja fjällsäkerheten och göra den lätt tillgänglig för envar är det inte tillräckligt med de åtgärder som hittills vidtagits av de ideella organisationerna m.fl.

Det bör ankomma på huvudmannen för fjällsäkerheten att i framtiden verka för att turistnäringen m.fl. verksamma inom fjällområdet införskaffar och tillhandahåller för utlåning säkerhetsutrustning till fjällturister, varvid erfarenheterna från fjällsäkerhetsförsöken i Jämtlands län bör tillvaratagas.

I nuläget förekommer viss utbildning av branschfolk inom sporthandeln och allmänheten beträffande fjällsortimentet. Såvitt utredningen kan bedöma berör utbildningen begränsade grupper i samhället.

Utredningen bedömer det angeläget att utbildningen rörande fjollsortimentet utvidgas till att omfatta en bredare krets, och att sakligt informationsmateriel om säkerhetsutrustning tas fram och tillhandahålls på säljställen. Det bör ankomma på huvudmannen att närmare utreda behovet av utbildning och information på detta område och vidta härför lämpliga åtgärder.

5.8.3 Produktutveckling

Tillverkare av fjällutrustning utvecklar produkter i regel efter egna kontakter med vissa konsumenter. Produkterna testas och prövas av organisationens fältledare, men då är produkten många gånger redan ute på marknaden. För närvarande finns inget organ, som samordnar eller påverkar produktionen så att produkterna är anpassade till en viss standard. Följden härav kan bli att en skofabrikant tar fram och marknadsför en ypperlig skidsko för långturer, samtidigt som det i handeln inte finns någon skidbindning som passar till skon. Ett annat exempel är att man tillverkar skidor i viss bredd men reservskidspetsar, som saluförs håller en annan bredd.

Ett annat område där mycket återstår att göra är frågor som rör nödproviant och val av lämpliga produkter. Till utredningen har framförts synpunkter[1] på tillgänglig nödproviant i handeln. Härvid har påtalats att fjällturister i regel saknar kännedom om hur man genomför proviantplanering för en fjälltur. Även har framhållits att lämpliga produkter, som kan användas under svåra klimatförhållanden och trots detta vara aptitliga, för närvarande inte är tillgängliga i handeln.

Även inom detta område bör informationen och produktutvecklingen förbättras. Utredningen anser att dessa frågor bör uppmärksammas av huvudmannen för fjällsäkerheten och den huvudansvarige för utrustningsfrågor inom fjällsäkerhetsverksamheten (jfr. p. 3.7.2). Det syns även lämpligt att dylika frågor upptas av den tidigare föreslagna testgruppen.

---

1. Genom Jan Karlsson, institutionschef FOA 57. Se Jan Karlsson, Bodil Hultén, Anna-Britt Olrog, Eddy Karlsson "Mätt på rätt sätt på fjällvandring!", Västerås 1976 och "Arbetsfysiologisk och psykofysiologisk analys av jägarmarschen augusti 1977" (FOA institution 57, sektion 520).

5.8.4 Sammanfattning

I princip finns ett bra utbud av ändamålsenlig materiel för fjällbruk på den svenska marknaden. Men totalutbudet av utrustning för friluftsliv och vistelse i fjällen är stort och varierande. Därinom kan det vara svårt att välja.

Bristande kunskaper om förhållandena i fjällen, underlåtenhet eller ren nonchalans medför att turister ofta utesluter utrustning, som är nödvändig från säkerhetssynpunkt.

Åtgärder bör vidtas för att vidga informationen till såväl konsumenter som personal i sportbranschen m.fl. i syfte att underlätta valet av erforderlig och lämplig utrustning för fjällbruk.

Behov föreligger att särskilt pröva friluftsutrustning som har betydelse från fjällsäkerhetssynpunkt. En vidareutveckling bör ske av den verksamhet, som Friluftsfrämjandets utrustningskommitté bedriver härvidlag. Utredningen föreslår därför att en allsidigt sammansatt testgrupp bör få till uppgift att pröva sådan utrustning och efter test utfärda rekommendationer om produkters användbarhet för fjällbruk. Testgruppen bör anknytas till Friluftsfrämjandet.

En vidgad information erfordras också för att påverka producenter, som tillverkar fjällutrustning, att anpassa den till standard och sammanhang. En ökad information behövs också om lämplig proviant för krävande långturer och om nödproviant. Åtgärder bör också vidtas för att få fram bättre sådana produkter. Dessa frågor bör den blivande huvudmannen för fjällsäkerhet uppmärksamma. Det syns lämpligt att också sådana frågor tas upp av den föreslagna testgruppen.

6 HUVUDMANNASKAP OCH ANSVARSFÖRDELNING M.M.

Innehåll

6.1 Allmänt

6.2 Huvudmannaskap
6.2.1 Huvudmannaskapets innebörd
6.2.2 Anknytning till myndighet eller organisation
6.2.3 Val av myndighet

6.2.3.1 Rikspolisstyrelsen
6.2.3.2 Statens naturvårdsverk
6.2.3.3 Utredningens ställningstagande

6.2.4 Principalternativ för val av huvudman
6.2.5 Alternativ 1: Huvudmannaskapet uppdrages åt en förefintlig myndighet engagerad i fjällsäkerhetsarbetet

6.2.5.1 Val av myndighet: Naturvårdsverket
6.2.5.2 Samverksansgrupp Fjällsäkerhet
6.2.5.3 Naturvårdsverkets organisation

6.2.6 Alternativ 2: Huvudmannaskapet förläggs till ett fristående organ med kanslifunktionen anknuten till en förefintlig myndighet engagerad i fjällsäkerhetsarbetet
6.2.6.1 Motiv
6.2.6.2 Fjällsäkerhetsråd
6.2.7 Val av alternativ för huvudmannaskapet

6.3 Ansvars- och arbetsfördelning

6.3.1 Grunder

6.3.2 Huvudansvarighet för olika områden av fjällsäkerheten

6.3.3 Sammansättning

6.4 Regional och lokal samordning och samverkan

6.4.1 Allmänt

6.4.2 Regionalt

6.4.3 Lokalt

6.5 Samordning, fjällräddning - fjällsäkerhet

6.6 Sammanfattning

6. HUVUDMANNASKAP OCH ANSVARSFÖRDELNING M.M.

6.1 ALLMÄNT

För fjällräddningen finns ett otvetydigt huvudmannaskap och en fungerande ansvarsfördelning. Erfarenheterna av fördelarna härmed är starka och entydiga. Som tidigare framhållits och som belysts av redogörelserna i kap. 4 saknas för fjällsäkerheten en klar ansvarsfördelning och ett huvudmannaskap. Erfarenheterna har visat - och det har vid utredningens överläggningar med myndigheter och organisationer mycket starkt understrukits - att en ändring härvidlag är angelägen.

Ett flertal myndigheter, organisationer och enskilda arbetar med fjällsäkerhetsfrågor. Det sker intresserat, kunnigt och ansvarsfullt, ofta mycket oegennyttigt och med ett inslag av humanitär idealitet, som ingalunda uttalas eller förs fram men omisskännligt finns på botten. Insatserna är värda starkt erkännande. Det är av vikt att behålla denna bas för goda insatser men att främst genom en klar ansvarsfördelning och en därpå grundad, målmedveten samverkan söka höja effekten av insatserna. Utredningen ser detta som en förutsättning för de förslag, som utredningen i det följande framlägger -särskilt förslagen beträffande huvudmannaskap och ansvarsfördelning.

Utredningen har funnit angeläget, att ett otvetydigt huvudmannaskap kommer till stånd för fjällsäkerheten och att en klar fördelning av ansvarsområden och arbetsuppgifter sker mellan huvudmannen och övriga centrala, regionala och lokala organ, som bör ha del i ansvaret för fjällsäkerheten.

6.2 HUVUDMANNASKAP

6.2.1 Huvudmannaskapets innebörd

Inledningsvis vill utredningen beträffande huvudmannaskapet fastslå, att detta enligt utredningens uppfattning ingalunda skall innebära en koncentration av ansvar, planering och verkställighet från samtliga eller från flertalet intressenter i fjällsäkerheten till huvudmannen. Tvärtom skall huvudmannen söka att i största möjliga utsträckning verka genom medintressenterna. Han skall söka främja de olika intressenternas fullgörande av sina respektive uppgifter - enligt fastställd, rationell ansvars- och arbetsfördelning - genom ökat sammanhand, samarbete och samverkan i verksamheterna. Huvudmannen skall alltså i främsta rummet ha en initierande och samordnande funktion. Han skall verka för en lämplig och accepterad angelägenhetsordning och resursfördelning samt sammanhålla överläggningar och beredningar, gemensamma framställningar och yttranden - allt för att åtgärderna för fjällsäkerheten skall kunna ge den sammantaget bästa effekten.

På två punkter har utredningen funnit att det är särskilt angeläget, att ingen tvekan råder om ansvarsförhållandena. På dessa två punkter måste enligt utredningens uppfattning ansvaret vara huvudmannens och huvudmannens ensamt:

> han är under regeringen ansvarig för sammanhang och samverkan i planering och genomförande av fjällsäkerhetsverksamheten inom de ramar, som statsmakterna anvisar, och
>
> han är ansvarig för att regeringen får erforderligt underlag för nödvändiga ställningstaganden beträffande fjällsäkerhetsverksamheten.

Härför måste huvudmannen ha befogenhet att kalla de olika

fjällsäkerhetsintressenterna till erforderliga överläggningar och beredningar samt att ge anvisningar för samordning och samverkan i planering och genomförande av fjällsäkerhetsverksamheten.

Då det gäller ovan angivet underlag för regeringens ställningstagande avses självfallet icke att allt sådant underlag skall komma från huvudmannen eller insändas genom honom. Så kan givetvis i vissa fall vara lämpligt. I regel torde emellertid underlaget- med vederbörligt sammanhang inbördes (efter gemensam överläggning, gemensam beredning, anvisningar eller samråd etc.) - böra komma från de olika intressenterna enligt den mellan dem gällande ansvars- och arbetsfördelningen och med utnyttjande av ordinarie vägar för framställningar, äskanden osv. Finner regeringen sammanhanget otillfredsställande, kan den inhämta huvudmannens yttrande.

6.2.2 Anknytning till myndighet eller organisation

I det fall att huvudmannaskapet skall anknytas till en existerande central instans, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet, kan antingen en myndighet eller en organisation väljas. Fjällsäkerhetsfrågorna har emellertid numera en komplexitet och en storleksordning - bl.a. i ekonomiskt men också i personellt avseende - som gör det synnerligen svårt för en på frivillighet baserad organisation att påtaga sig ett samlat huvudmannaskap och det ansvar, som därmed följer direkt och indirekt.

Belysande är motiveringen för statsmakternas beslut 1976 avseende ett av fjällsäkerhetens områden, nämligen beträffande ledsystemet i fjällen med därtill hörande anordningar i form av broar och spänger, vindskydd, raststugor m.m. Det var väsentligen på grund av ekonomiska faktorer och oklara ansvarsförhållanden samt därav följande säkerhetskonsekvenser - som följd av brister i tillförlitlighet, kapacitet och

standard - som statsmakterna beslöt om betydande samhälleligt engagemang i verksamheten och som statligt huvudmannaskap genom statens naturvårdsverk för ledsystemet.[1]

Utredningen finner att anförda skäl måste gälla med ökad tyngd då fråga är om fjällsäkerheten i dess helhet. Utredningen anser sig därför icke för huvudmannaskapet för denna kunna förorda någon av de aktuella - eljest med stor erfarenhet och betydande kapacitet arbetande - organisationerna, dvs. Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet.

6.2.3 Val av myndighet

Skall huvudmannaskapet för fjällsäkerheten knytas till en förefintlig, i säkerhetsarbetet engagerad myndighet, har valet stått mellan rikspolisstyrelsen och statens naturvårdsverk.

6.2.3.1 Rikspolisstyrelsen

Polisen har en allmän uppgift (polisinstruktionen, SFS 1972:511 § 2) att svara för allmän ordning och säkerhet samt att därvid ge allmänheten hjälp, upplysningar och skydd. Det är att märka att den säkerhet, som härvid avses, närmast gäller säkerhet mot brott. På denna allmänna uppgift fotar polisens ansvar - med rikspolisstyrelsen som huvudman - centralt, regionalt och lokalt för fjällräddningen. Polisen har i denna uppgift förvärvat ett mycket gott anseende för effektivitet i såväl förberedelser som genomförande. Delar av fjällräddningssystemet, främst sambandsmedlen, har en väsentlig roll i fjällsäkerheten. Polispersonal med uppgifter inom fjällräddningsorganisationen medverkar ofta i den information, varningstjänst m.m. som ingår i fjällsäkerhetsarbetet. Inom fjällräddningsarbetet - men också i

1. Ds Jo 1973:8 s. 29 (jfr p. 3.6.2-4 ovan) och prop. 1975/76:100 bil. 11 s. 151 och 152 (jfr p. 3.6.5 ovan)

åtskilligt av den ordinarie polisverksamheten inom fjällregionen - har polisen kontakt eller samarbete med flertalet intressenter i fjällsäkerheten. Polisväsendet har en genomgående organisation med klara instanser centralt, regionalt och lokalt samt en struktur och tradition för samordnad ledning genom dessa instanser och för krav på verksamhetsresultat.

Emellertid är polisens uppgifter sammantaget mycket omfattande och krävande. De tenderar, bl.a. genom brottslighetens ökning och ofta skärpta eller mera komplicerade karaktär (se Brottsförebyggande rådets lägesrapport 1977:8 Brottsutvecklingen), att öka samtidigt som i vissa fall starkt besvärande personalvakanser består genom åren. Detta gör det nödvändigt för polisen att - inom sin samhällsfunktion och med bibehållande av de samhällskontakter, som därför är angelägna - koncentrera sig till de rent eller övervägande polisiära uppgifterna. Dessa inrymmer givetvis i väsentlig grad förebyggande verksamhet men knappast av den allmänna karaktär, som fjällsäkerheten i sina olika aspekter innebär. Det måste vara ett förstahandskrav, att den polisiärt specialutbildade personalen får användas främst och så konsekvent som möjligt för sina specialuppgifter, där det finns mycket begränsade möjligheter att ersätta den med annan personal. Inom fjällsäkerhetens olika områden finns däremot ett relativt brett register med möjligheter att utnyttja personal med olika kapacitet. Fjällsäkerheten kan icke sägas vara en primärt eller ens övervägande polisiär uppgift eller ställa allmänt krav på polisiär utbildning.

6.2.3.2 Statens naturvårdsverk

Statens naturvårdsverk är ett relativt nytt verk, som från begynnelsen fick stora och i väsentlig utsträckning "nya" uppgifter. Dessa har sedan både vidgats och utökats med nya

i rask takt. Spännvidden för verkets uppgifter är betydande. I flera fall har verket haft att handlägga komplicerade ärenden, som varit föremål för vid uppmärksamhet och betydande motsättningar. Personalomsättningen har tidvis varit relativt livlig. Man måste se de svårigheter, som verket haft och har att leva upp till allas förväntningar, mot denna bakgrund. Det syns rimligt att med ökande erfarenhet och organisationsanpassning emotse en bättre balans härvidlag.

Sedan den 1 juli 1977 är naturvårdsverket huvudman för det statliga fjälledssystemet med därtill hörande anordningar i form av broar och spänger, vindskydd, raststugor, roddbåtar och båthus samt viss räddningsmateriel. Detta betyder huvudmannaskap för ett mycket väsentligt avsnitt av fjällsäkerhetsverksamheten. Naturvårdsverket medverkar också i den från säkerhetssynpunkt viktiga informationsverksamheten beträffande förhållandena i fjällvärlden, exempelvis genom sina publikationer om Planering för friluftsliv (1971:7),Friluftsområdet - skyltning och märkning för idrott och friluftsliv (1972:10) och Övernattningsstugor inom fjällområden (1977:2) ävensom genom samarbete med Sveriges turistråd, Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. Naturvården har också en regional representation genom att i länsstyrelserna ingår en naturvårdsenhet. Genomförandet av det för den statliga verksamheten med fjälledssystemet nödvändiga planeringsarbetet, samordning med lokala ledsystem och tillsynen beträffande ledernas skötsel ankommer på länsstyrelserna i de berörda länen. Härigenom säkerställs att planeringen för vandringsleder osv. på lämpligt sätt integreras med planeringen inom övriga samhällssektorer. Detta är väsentliga uppgifter för vederbörlig länsstyrelses naturvårdsenhet, givetvis beträffande planeringen gemensamt med styrelsens planeringsavdelning i övrigt. Därmed är länsstyrelserna direkt engagerade i och ansvariga för en med hänsyn till fjällsäkerheten betydelsefull verksamhet. Med den övergripande och sam-

ordnande funktion och den mångsidiga sakkunskap, som länsstyrelsen har, syns detta naturligt och har visat sig rationellt.

De utredningar, som föregick statsmakternas beslut om huvudmannaskapet för fjälledssystemet (Ds Jo 1973:8 och SNV PM 1977:881), förordade att huvudmannaskapet efter hand borde vidgas att också omfatta fjällanläggningarna längs lederna. Därest dessa förslag genomföres skulle naturvårdsverkets huvudmannaskap för fjälledsystemet utsträckas att omfatta även delar eller huvuddelen av de aktuella fjällanläggningarna liksom den nödvändiga komplettering och utbyggnad av dylik a läggningar som förutses. Detta skulle i sadant fall innebara en vidgning av naturvårdsverkets och länsstyrelsernas ansvar för ett från säkerhetssynpunkt betydelsefullt verksamhetsområde.

Som redovisats i kap. 5 (p. 5.3.4) pågår överläggningar mellan naturvårdsverket och Svenska turistföreningen, främst rörande planeringsansvar och kapitalförsörjning beträffande den huvuddel (85 %) av anläggningarna, som tillhör och drivs av turistföreningen.

Enligt gällande instruktion (SFS 1967:444)åligger det statens naturvårdsverk bl.a. att leda planeringen av åtgärder för det rörliga friluftslivet samt handlägga frågor i övrigt om nyttjande av mark och vatten för rekreationsändamål, att svara för bidragsgivning m.m. till anläggningar och anordningar för friluftsliv och turism samt att följa utvecklingen på friluftslivets område, sammanställa lägesrapporter och utarbeta förslag till råd och anvisningar.

I detta sammanhang må erinras om huruvsom i statsmakternas riktlinjer för planering och samordning av samhällets insatser för rekreation och turism (prop. 1975:46, CU 1975/76:2, rskr 1975/76:46) fastslagits (angiven prop. s. 32) som natur-

ligt, att naturvårdsverket har ett huvudansvar för samordningen av de statliga insatserna vad gäller områden och anläggningar för såväl när- som fjärrrekreation. Med hänsyn till detta huvudansvar för naturvårdsverket fann statsmakterna också naturligt att kanslifunktionen för beredningen för samordning av de statliga insatserna för planering av områden och anläggningar för rekreation och turism (rekreationsberedningen) förlades till naturvårdsverket.

Huvuddelen av kraven på fjällsäkerhet föranleds av eller har nära sammanhang med rörligt friluftsliv, turism, när- och fjärrekreation m.m., verksamheter för vilka statens naturvårdsverk har ett fastlagt ansvar.

6.2.3.3 Utredningens ställningstagande

Utredningen finner att i det fall att huvudmannaskapet skall anknytas till en existerande myndighet såväl rikspolisstyrelsen som statens naturvårdsverk är möjliga att välja härför. Väsentliga skäl talar för att naturvårdsverket väljes. Mot bakgrund härav föreslår utredningen, att anknytningen - vilken form denna sker - sker till statens naturvårdsverk.

6.2.4 Principalternativ för val av huvudman

När det gäller val av huvudman står två principiellt olika möjligheter öppna: att huvudmannaskapet uppdrages åt någon myndighet, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet (alternativ 1) eller att det förläggs till ett fristående organ med kanslifunktionen anknuten till en förefintlig myndighet, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet (alternativ 2).

6.2.5 Alternativ 1: Huvudmannaskapet uppdrages åt en förefintlig myndighet, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet

6.2.5.1 Val av myndighet: Naturvårdsverket

Utredningen har på grundval av i avsnittet 6.2.3 ovan anförts

noggrant prövat de två möjligheterna med rikspolisstyrelsen respektive statens naturvårdsverk som huvudman för fjällsäkerhetsverksamheten. Båda är tänkbara. Med hänsyn till säkernetsuppgifternas art och sammanhang med fjällnaturens allmänna utnyttjande och vård samt förläggningen av det statliga huvudmannaskapet för fjälledsystemet - inklusive en eventuell komplettering med därtill anslutande fjällanläggningar - finner utredningen att i detta alternativ övervägande skäl talar för statens naturvårdsverk som huvudman för fjällsäkerheten. Därest huvudmannaskapet för fjällsäkerheten skall knytas till en förefintlig, i säkerhetsarbetet engagerad myndighet, bör alltså denna vara statens naturvårdsverk och härför erforderliga ändringar i naturvårdskungörelsen och i instruktionen för verket ske.

6.2.5.2 Samverkansgrupp Fjällsäkerhet

Som utredningen tidigare framhållit (p.6.2.1) får huvudmannaskapet ingalunda innebära att allt fjällsäkerhetsarbete i central instans sammanförs till huvudmannen. Det förutsätter tvärtom ett fortsatt aktivt arbete av alla intressenter i denna säkerhet. Men det är fråga om ett genom huvudmannen samordnat, gemensamt arbete.

Mellan huvudmannen och övriga intressenter är det nödvändigt att ha ett fortlöpande, smidigt och effektivt samarbete. Med de goda traditioner, som härvidlag i fler fall finns, och med regeringsformens och allmänna verkstadgans generella föreskrifter om samverkan och samarbete bör detta kunna ske utan speciell reglering och i vanliga former för sådant samarbete. Det torde emellertid kunna vara till fördel om samverkan mellan huvudmannen och övriga intressenter med större ansvarsområde (jfr tab. 17) eller representanter för vissa grupper av sådana intressenter också gavs en något fastare form.

Detta synes lämpligen kunna ske genom att denna samverkan sker inom ramen för en särskild arbetsgrupp, förslagsvis benämnd Samverkansgrupp Fjällsäkerhet. Självfallet innebär den arbetsmässiga samverkan i denna grupp ingalunda att ett direkt samarbete mellan huvudmannen och en eller flera av övriga intressenter eller representanter för grupper av intressenter liksom mellan intressenter eller intressentgrupper inbördes ej längre erfordras eller bör ske. Tvärtom är ett sådant direkt samarbete i så att säga vanlig ordning en förutsättning för samverkan i den angivna särskilda arbetsgruppen.

Samverkansgruppen bör för att kunna arbeta effektivt och smidigt å ena sidan vara så liten som möjligt men å andra sidan innefatta representanter för de intressenter och intressentgrupper, som främst har behov av fortlöpande samarbete och som främst erfordras för att ett effektivt sådant skall komma till stånd. Med hänsyn härtill bör samverkansgruppen sammansättas sålunda:

ordförande och sekreterare från huvudmannen (SNV)

en företrädare för vardera rikspolisstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet,

en företrädare för länsstyrelserna inom fjällänen (utsedd av länsstyrelserna i Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län i samråd)

samt då fråga berör rennäringen eller eljest samiska förhållanden en företrädare för vardera lantbruksstyrelsen och Svenska samernas riksförbund.

Utredningen har särskilt övervägt den regionala representationen. Skäl talar för att samtliga fyra fjällän skulle

ha var sin företrädare i samverkansgruppen. Med hänsyn till det regionala fjällsäkerhetsarbetets relativt självständiga och regionalt avgränsade karaktär har emellertid bedömts möjligt att pröva om icke bland de centrala instanser, som samverkansgruppen representerar, en gemensam företrädare för fjällänens länsstyrelser i flertalet fall kan vara tillfyllest. Härigenom skulle också samverkansgruppens numerär kunna begränsas till 7 (9) i stället för 10 (12). I varje fall, där så på grund av ärendeart, beredningS- eller handläggningsläge eller dylikt bedöms erforderligt, bör dock en företrädare för ett vart av de fyra fjällänen kallas.

Självfallet bör det också i övrigt stå samverkansgruppen fritt att till sammanträde kalla särskild föredragande eller expert ävensom envar annan, som bedöms erfordras.

6.2.5.3 Naturvårdsverkets organisation

Utredningen bedömer att det i detta alternativ är önskvärt att vissa ändringar i den inre organisationen inom naturvårdsverket övervägs. Dessa bör syfta till en effektiv kapacitet för att samordna fjällsäkerhetsverksamheten och i övrigt genomföra vad huvudmannaskapet för fjällsäkerheten och därtill anknytande ansvars- och arbetsfördelning för verkets del kräver. För de tillkommande uppgifterna är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att verkets personalresurser förstärks. För att möjliggöra att verket snabbt kan mottaga huvudmannaskapet och dess samordningsansvar bör förstärkningen ske utan att avvakta resultatet av de överväganden beträffande verkets inre organisation, som nyss förordats och som måste bedömas kräva viss tid. Ytterligare en tjänst i förslagsvis lönegrad F 17 bör alltså inrättas vid naturvårdsverket. Härigenom bör också bli möjligt att inom verket snabbt i heltidstjänst för fjällsäkerhetsärenden - främst samordningen - placera en sekreterare för den ovan angivna samverkansgruppen för fjällsäkerhet.

6.2.6 Alternativ 2: Alternativ 2: Huvudmannaskapet förläggs till ett fristående organ med kanslifunktionen anknuten till en förefintlig myndighet engagerad i fjällsäkerhetsarbetet

6.2.6.1 Motiv

Tidigare i detta kapitel (p.6.2.1 och 6.2.5.2) har framhållits att huvudmannaskapet för fjällsäkerheten ingalunda skall innebära en koncentration av ansvar, planering och verkställighet från samtliga eller från flertalet intressenter i fjällsäkerheten till huvudmannen. Det kan emellertid ifrågasättas, om icke alternativ 1 med en myndighet - statens naturvårdsverk - som huvudman skulle kunna leda till ett väsentligt, kanske t.o.m. till ett oacceptabelt avsteg från den angivna principen. Därest i stället ett särskilt, fristående organ finge i uppgift att fungera som huvudman för fjällsäkerheten, skulle den dominerande samling av ansvar och befogenheter till en myndighet, som alternativ 1 kan anses innebära, kunna undvikas.

Den främsta fördelen med ett fristående organ som huvudman för fjällsäkerheten är enligt utredningens mening att inom detta organ de parter, som nu arbetar med fjällsäkerhetsfrågor, även i fortsättningen kan anses vara jämbördiga i sin status. Likaledes blir de olika intresseområdena, som de olika intressenterna specialicerat sig på, av lika stor betydelse utåt sett. En förläggning av huvudmannaskapet till naturvårdsverket skulle kunna leda till en alltför omfattande insats på ledsystemet och dess underhåll och uppbyggnad. Vidare kan naturvårdsverkets verksamhet i övrigt komma i konflikt med fjällsäkerhetsarbetet inom verket.

Den situationen kan ej uteslutas, där verket - med hänsyn till konkurrensen mellan angelägna önskemål inom andra

delar av verkets vida och och väsentliga ansvarsområde - inom sin egen organisation lågprioriterar arbetet med fjällsäkerhetsfrågor. Med tanke på att flera frivilliga organisationer av folkrörelsekaraktär arbetar med fjällsäkerhetsfrågor är det av värde att en framtida huvudman blir omedelbart påverkbar, inte minst om man vill behålla en hög motivation hos de olika intressenterna.

6.2.6.2 Fjällsäkerhetsråd

Därest ett fristående organ skall tillkomma för huvudmannaskapet för att tillgodose de motiv, som i sina väsentligaste huvudpunkter kort redovisats härovan, har utredningen övervägt att härför välja formen av ett råd, exempelvis efter modell Sjösäkerhetsrådet (SFS 1975:1071), eller av en särskild beredning, exempelvis efter modell rekreationsberedningen. Överväganden har resulterat i att i dylikt fall ett fristående fjällsäkerhetsråd med kanslifunktionen förlagd till statens naturvårdsverk bör anförtros huvudmannaskapet för fjällsäkerheten. Rådets uppgifter bör i princip vara desamma, som i alternativ 1 föreslagits skall vila på naturvårdsverket som huvudman och för samverkan i rådet väsentligen gälla samma principer som i alternativet 1 avsetts för Samverkansgrupp Fjällsäkerhet. Vad avser ansvarsfördelningen mellan i rådet ingående intressenter bör det emellertid ankomma på rådet att avgöra denna.

I fjällsäkerhetsrådet bör följande myndigheter och organisationer utse ordinarie ledamöter, nämligen statens naturvårdsverk, rikspolisstyrelsen, sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet och Svenska samernas riksförbind. Naturvårdsverkets generaldirektör bör vara ordförande, medan posten som vice ordförande kan växla mellan övriga ledamöter.

6.2.7 Val av alternativ för huvudmannaskapet

Utredningen har noggrant prövat de två alternativen med myndighet - statens naturvårdsverk - respektive fristående råd som huvudman för fjällsäkerhetsverksamheten. Båda är tänkbara.

Då utredningen övervägt vilket av de två alternativen som bör förordas har enighet förelegat om att en självständig ställning för huvudmannen innebär vissa fördelar. Bland annat torde koncentrationen till huvudmannauppgiften främjas, funktionens betydelse och specialitet markeras och kontakter utifrån - exempelvis från allmänheten - med huvudmannen underlättas. Vad avser den vidare utvärderingen har däremot meningarna skilt sig och bedömningarna varit olika.

Å ena sidan har därvid framhållits, att ett fjällsäkerhetsråd med likvärdiga intressenter blir ett flexiblare organ, som med större effektivitet kan fördela och ansvara för olika områden. Däremot har gjorts gällande att även med ett huvudmannaskap ålagt naturvårdsverket och en samverkan främst inom ramen för en samverkansgrupp Fjällräddning skulle denna rörlighet och handlingsfrihet föreligga. Mot farhågorna för påtagliga felprioriteringar därest huvudmannaskapet ålades naturvårdsverket har anförts, att man måste kunna förutsätta samma goda vilja till sakliga värderingar, gemensamma bedömningar under ömsesidig hänsyn, samverkan och rätt fullgörande av ålagda ansvars- och arbetsuppgifter vare sig verksamheten sker inom ett fjällsäkerhetsråd eller inom en samverkansgrupp.

Mot bakgrund av de tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare ang. finansieringen av reformer m.m.,

som regeringen meddelat den 20 april 1978 och som redovisats i detta betänkandes inledning (p. 2.1.2), har utredningen sökt bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de båda alternativen. En bedömning har härvid varit, att även om kanslifunktionen i rådsalternativet anslöts till en förefintlig myndighet, kunde organisationsformen förväntas dra med sig speciella kostnader just genom den fristående ställningen. Häremot har framhållits, att det inte finns tillräckligt starka skäl att antaga att kostnaderna för ett huvudmannaskap i form av ett fjällsäkerhetsråd skulle överstiga motsvarande kostnader vid en placering av huvudmannaskapet hos naturvårdsverket.

En bedömning har varit att en "anslutning" av kanslifunktionen aldrig kan bli så samordnad som en integration. De möjligheter till intern tyngdpunktsväxling och varierad personal- och annan resursinsats, som finns inom en större myndighet eller större organisation, kommer att saknas och kunde befaras tendera att kompenseras genom krav på egna personalförstärkningar. Mot detta har stått uppfattningen att någon väsentlig skillnad härvidlag inte kunde förväntas. Erfarenheterna av organisatorisk rörlighet är mycket växlande.

Med hänsyn till här och i p. 6.4.1 nämnda bedömningar och därjämte främst till det faktum, att så speciella förhållanden föreligger vad avser fjällsäkerhetsarbetet i och med att ett flertal fristående intressenter redan i dag utför ett omfattande arbete har sju av utredningens experter ansett det olyckligt, om en av dessa fristående intressenter fick en prioriterad ställning. Experterna Pär-Olof Andersson, Håkan Boberg, Lars E. Freeman, Thomas Gustafsson, Seth Myrby, Åke Salomonsson och Henrik Sarri förordar därför alternativet 2, dvs. att ett fristående fjällsäkerhetsråd - med kanslifunktionen förlagd till naturvårdsverket - bör tillkomma och bli huvudman för fjällsäkerheten.

Den särskilde utredaren samt två av utredningens experter - Sten Hjalmarsson och Allan Nilsson - har ansett att fördelarna med föreslaget huvudmannaskap för naturvårdsverket och förordad huvudarbetsform inom en samverkansgrupp Fjällräddning starkt överväger. Detta gäller särskilt mot bakgrund av de bestämda kraven - bl.a. uttalade i utredningens direktiv - på samordning av och klara ansvarsförhållanden för fjällsäkerheten. Med hänsyn härtill, till har och i p. 6.4.1 nämnda bedömningar och därvid särskilt angelägenheten - även principiellt - att hålla sig inom förefintliga organisatoriska ramar och utnyttja befintliga resurser samt till de i tilläggsdirektiven ställda kraven på stram utgiftsprövning har den särskilda utredaren och de två experterna funnit skälen, som sammantaget talar mot ett fristående organ för huvudmannaskapet, så väsentliga att en sådan lösning icke bör förordas. De förordar därför alternativet 1, dvs. ett huvudmannaskap för naturvårdsverket och en samverkansgrupp som huvudarbetsform (p. 6.2.5.2).

6.3 ANSVARS- OCH ARBETSFÖRDELNING

6.3.1 Grunder

Som redogörelserna främst i kapitlen 4 och 5 av detta betänkand visar, är det uppenbart att alla de frågor, som rör fjällsäkerheten, icke kan handläggas av en och samma myndighet eller organisation. Som tidigare framhållits (p. 6.2.1 och 6.2.5.2) innebär därför huvudmannaskapet icke ett sammanförande av alla verksamheter av betydelse för fjällsäkerheten till huvudmannen. Tvärtom är det angeläget att bibehålla det breda register av intressenter i fråga om denna säkerhet, som hittills verkat för denna, och om så är möjligt och lämpligt, att öka det. Det är en betydelsefull fördel att härvid, utöver vederbörliga myndigheter och kommunala instanser, frivilliga krafter inom organisationer av skilda slag centralt, regionalt och lokalt och även enskilt på olika sätt medverkar. Som exempel på sådana organisationer må - utan anspråk på vare sig fullständighet eller gradering - nämnas Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet, Svenska samernas riksförbund, Svenska fjällklubben och Svenska skidlärarföreningen.

Det är emellertid angeläget att en så klar ansvars- och arbetsfördelning som möjligt sker mellan huvudintressenterna. En sådan fördelning får dock icke tydas som om absoluta gränser skulle uppdras mellan intressenterna. Det måste även i fortsättningen vara möjligt att utnyttja erfarenheter, idéer och uppslag, synpunkter och förslag beträffande fjällsäkerheten oavsett ursprung och verksamhetsområde. Den avsedda ansvars- och arbetsfördelningen skall främst ange var olika slag av sådana erfarenheter etc. bör sammanhållas och var ansvaret för fortsatt handläggning, åtgärder eller framställningar och erforderliga egna initiativ vilar.

6.3.2 Huvudansvarighet för olika områden av fjällsäkerheten

Redan i nuläget ligger ansvaret för fjällräddningen hos polisen och ansvaret för ledsystemet jämte därtill anslutande anordningar och anläggningar hos naturvårdsverket. Motiv saknas för en ändring. Nuvarande ansvarsuppgifter bör alltså bibehållas.

Inom fjällräddningen finns ett sambandssystem, som i olika utsträckning också kan utnyttjas för polisiära eller andra samband och som har väsentlig betydelse för fjällsäkerheten. Som även motiveras i avsnitt 5.7 (p.5.7.7) är det naturligt med ett samlat sambandsansvar och då att det centrala ansvaret för sambandsfrågor av betydelse för fjällsäkerheten uppdrages åt rikspolisstyrelsen. Det syns också lämpligt att densamma får ansvara för fjällräddningens samordning med fjällsäkerheten.

När det gäller nyttjandet av fjällvärlden såsom del av den fysiska riksplaneringen, planeringen för rörligt friluftsliv, turism och rekreation, naturvården m.m. bör naturvårdsverket i överensstämmelse med sina allmänna uppgifter vara centralt ansvarig för fjällsäkerhetssynpunkterna.

Den väsentliga och övergripande betydelse för fjällsäkerheten, som information och utbildning har, talar för att det centrala och samlande ansvaret för dessa mångfacetterade verksamheter uppdrages åt samma myndighet som åläggs huvudmannaskapet för fjällsäkerheten, dvs. om alternativ 1 väljes naturvårdsverket och om alternativ 2 väljes fjällsäkerhetsrådet. Dock är beträffande just dessa verksamheter alldeles särskilt nödvändigt att en aktiv medverkan sker av samtliga intressenter, främst av Svenska turistföreningen, Friluftsfrämjandet, rikspolisstyrelsen och naturvårdsverket.

En speciell gren av informationen gäller det för fjällsäkerheten betydelsefulla vädret. Det syns därför motiverat att det centrala ansvaret härför åvilar en annan myndighet än den eljest för informationen huvudansvarige. Detta centrala ansvar bör därför tillkomma den speciella myndighet som har till särskild uppgift att tillgodose samhällets behov av meteorologisk, klimatologisk och hydrologisk information: Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI). På detta bör även ankomma det centrala ansvaret för grundläggande forskning avseende klimatfrågor av betydelse för fjällsäkerheten, främst snö- och lavinförhållanden.

Utrustningsfrågor är av väsentlig vikt för fjällsäkerheten. Särskilt gäller det s.k. säkerhetsutrustning. Som framhållits i avsnitt 5.8 är det angeläget att även den från fjällsäkerhetssynpunkt aktuella verksamheten på utrustningsområdet väsentligen kan ske inom på området arbetande verk (främst konsumentverket men även försvarets forskningsanstalt m.fl.) och inom förefintliga branschorganisationer. Ett klart huvudansvar för utrustningsfrågor från fjällsäkerhetssynpunkt bör emellertid åvila någon av de i säkerhetsarbetet centralt engagerade myndigheterna eller organisationerna. Det vore fördelaktigt att härför kunna utnyttja någon av de två organisationer med intressen inom fjällsäkerheten, som under hela sin verksamhet ägnat dessa frågor stor och kunnig uppmärksamhet, nämligen Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet. Oavsett vilkendera som ifrågakommer måste ett kontinuerligt och nära samarbete dem emellan förutsättas. Angiven lösning förutsätter vidare att den aktuella organisationen vill åtaga sig uppgiften och att en överenskommelse härom kan träffas mellan denna och huvudmannen för fjällsäkerheten. Ett bidrag till med uppgiften förenade utgifter torde vara erforderligt och bör inräknas i den uppräkning av det allmänna statsbidraget till organisationen, som i annat sammanhang omnämnts (avsnitt 5.3 och 5.4) och som föreslås i kapitel 7. Svenska

turistföreningen har stor organisatorisk bredd och lång erfarenhet samt har gjort viktiga insatser på utrustningsområdet. Med hänsyn främst till det särskilda intresse, som Friluftsfrämjandet genom sin speciella utrustningskommitté visar utrustningsfrågor, och de insatser denna kommitté gör med bl.a. sin etablerade samverkan med konsumentverket, försvarets forskningsanstalt, Cykel- och sporthandlarnas riksförbund, Svenska fjällklubben, allmänna reklamationsnämnden m.fl. synes emellertid i första hand böra eftersträvas att Friluftsfrämjandet åtager sig det centrala ansvaret för utrustningsfrågor från fjällsäkerhetssynpunkt.

För eventuellt ytterligare områden utöver de ovan angivna med betydelse för fjällsäkerheten, där ett centralt ansvar kan erfordras, synes detta generellt sett böra anses primärt åvila huvudmannen för fjällsäkerhet.

6.3.3 Sammanställning

En sammanställning av den ansvars- och arbetsfördelning i central instans, som bör gälla i alternativ 1 respektive 2 återfinns i tab. 17.

Sammanställning av ansvars- och arbetsfördelning i central instans.

(SNV= statens naturvårdsverk; FSR = i alternativ 2 föreslaget fjällsäkerhetsråd; RPS = rikspolisstyrelsen; SMHI = Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut; STF =Svenska turistföreningen; FLF = Friluftsfrämjandet; SSR = Svenska samernas riksförbund; FOA = försvarets forskningsanstalt).

Verksamhet	Ansvarig	Samverkan på central nivå med	
		i första hand nedan angivna "säkerhetsintressenter"	andra centrala myndigheter, institutioner etc. (exempel)
Samordning, samverkan	Alt.1:SNV Alt.2:FSR	RPS, SMHI, STF, FLF, SSR samt i alt.2 SNV	
Nyttjande av fjällvärlden	SNV	RPS, STF, FLF, SSR	Planverket, Rekreationsberedningen, Domänverket
Information och utbildning	Alt.1:SNV Alt.2:FSR	RPS, STF, FLF samt i alt. 2 SNV	Sveriges turistråd, Sveriges radio, Skolöverstyrelsen
Leder och därtill anslutna anläggningar och anordningar (utom särskilda sambandsinstallationer)	SNV	RPS, STF, FLF, SSR	Planverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Lantbruksstyrelsen, Domänverket
Samband	RPS	SNV, STF, SSR	Televerket, Lantbruksstyrelsen
Samordning med fjällräddningen	RPS	SNV, STF	
Vädertjänst (inkl. klimatologisk forskning om främst snö- och lavinförhållanden)	SMHI	SNV, STF, FLF, RPS	
Utrustning	FLF	SNV, RPS, STF	Konsumentverket, FOA

6.4 REGIONAL OCH LOKAL SAMORDNING OCH SAMVERKAN

6.4.1 Allmänt

Fjällsäkerheten är dels planering, dels genomförande. Det gäller såväl centralt som regionalt och lokalt. För att få bästa möjliga resultat av fjällsäkerhetsarbetet krävs på samma sätt som i central insats också regionalt och lokalt en samordning och en fortlöpande, smidig och effektiv samverkan. Alla intressenter skall givetvis som hittills i regel varit fallet känna delaktighet i detta gemensamma ansvar och bära sin del därav. Men erfarenheterna såväl från fjällräddningen som fjällsäkerheten pekar entydigt på att den nyss nämnda samordningen och samverkan bäst främjas om någon myndighet eller organisation har ett klart förstahandsansvar därför. Det skulle innebära en ungefärlig motsvarighet regionalt och eventuellt lokalt till det huvudmannaskap i central instans, som redovisats för fjällsäkerheten tidigare i detta betänkande.

6.4.2 Regionalt

Regionalt har länsstyrelsen enligt tradition och länsstyrelseinstruktionen (senaste lydelse SFS 1976:892) rent allmänt en central ställning och svarar - med några specialundantag - för den statliga förvaltningen i länet. Länsstyrelsen skall "främja länets utveckling och befolkningens bästa". Den svarar för länsplaneringen inom den fysiska riksplaneringen, som ju inom fjällänen även omfattar de obrutna fjällområdena och betydande områden skyddad natur i övrigt. Den har väsentligt, i flera fall avgörande inflytande på planerings förverkligande. Länsstyrelsen har vidare regionalt ansvar för ledsystemet under statligt huvudmannaskap med anslutande anläggningar, innefattande bl.a. erforderligt planeringsarbete, samordning med lokala ledsystem, tillsyn beträffande ledernas skötsel

samt äskanden och medelsförvaltning för upprustning, nyanläggningar och drift. Då länsstyrelsen är högsta regionala polismyndighet och länspolischefen ingår i länsstyrelsen, har styrelsen den högsta ledningen regionalt av den eljest i huvudsak på polisdistrikten uppbyggda och därinom verkande fjällräddningen.

Ansvaret regionalt för betydande delar av de verksamheter, som är aktuella från fjällsäkerhetssynpunkt, ligger alltså redan nu på länsstyrelsen. Utredningen har vid sina studiebesök inom fjällänen och överläggningar med företrädare för länsstyrelserna där m.fl. kunnat finna att i flera avseenden därutöver länsstyrelserna visat intresse och känt ansvar för och på olika sätt aktivt verkat för fjällsäkerheten. Ingen annan myndighet eller organisation inom länen har en motsvarande ställning eller kapacitet. Mot bakgrund av här redovisade förhållanden synes det naturligt, att länsstyrelsen i ett vart av de fyra fjällänen bör få till uppgift att regionalt ansvara för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten.

Det må framhållas, att ansvarsuppgiften begränsas till samordning och samverkan. I båda fallen ingår dock i uppgiften med nödvändighet också en initierande funktion. Visst underlag för samordningen bör länsstyrelsen erhålla från huvudmannen för fjällsäkerheten. Genomförandet inom länet av de olika verksamheterna av betydelse för fjällsäkerheten bör i princip ankomma på de olika intressenterna. Med hänsyn härtill och till de uppgifter av betydelse för fjällsäkerheten, som länsstyrelserna redan nu har eller till följd av utvecklingen eller genom egna initiativ har påtagit sig eller medverkat i, synes det troligt att länsstyrelserna - eventuellt efter viss omprioritering - skulle kunna påtaga sig den angivna ansvarsuppgiften utan personalförstärkning. I vart fall torde erfarenheter av ett försök att så göra böra avvaktas, innan ställning tas i denna fråga.

De instanser inom länet, som bör samverka och som bör omfattas av samordningen, varierar från län till län beroende bl.a. på olika organisationsformer för turistverksamheten och annat[1]. Envar länsstyrelse i de fyra fjällänen bör beroende på förhållandena och egna överväganden själv bestämma var inom länsstyrelsens organisation ansvarsuppgiften beträffande samordning och samverkan skall handhas. Utredningen har bedömt skäl närmast tala för att uppgiften åläggs naturvårdsenheten men har ansett sig böra avstå från eget förslag på denna punkt.

Länsstyrelsen bör beroende på de speciella förhållandena inom respektive län också själv bestämma vilka myndigheter, institutioner och organisationer, vars regelmässiga samverkan och samordning i fråga om fjällsäkerheten länsstyrelsen bör ha ansvar för och vilja främja. Som regel torde samordnings- och samverkansansvaret böra omfatta

aktuella kommuner och polisdistrikt,

aktuella samebyar,

regionala turistföreningar, turistnämnder eller motsvarande, turisthotell, fjällstationer o.d.,

Svenska turistföreningens och Friluftsfrämjandets distrikt, kretsföreningar, lokalavdelningar eller motsvarande,

förefintliga regionala fjällsäkerhetsföreningar o.d.,

domänverkets berörda revir samt

lantbruksnämnden (rennäringsenheten) och

försvarsområdesregementet

inom vederbörligt län.

---

1. Så finns exempelvis inom Jämtlands län en Fjällsäkerhetsförening Västra Härjedalen.

Länsstyrelsen bör ha frihet att välja formerna för hur den vill främja och leda samverkan i fjällsäkerhetsfrågorna och samordna planering och åtgärder för fjällsäkerheten. Förutom exempelvis vanliga remisser och sammanträden, konferenser, särskilda arbetsgrupper, applikatoriska exempel o.d. kan tänkas att efter den modell, som med framgång tillämpats regionalt och lokalt i trafiksäkerhetsarbetet, bilda en särskild fjällsäkerhetskommitté. Denna skulle då innefatta representanter för de ovan nämnda myndigheterna och organisationerna (däribland representant för minst en sameby per aktuell kommun) samt eventuella andra intressenter, exempelvis i förekommande fall representanter för Svenska fjällklubben, Svensk skidlärarförening m.fl. Verksamheten bör bedrivas i nära samverkan med länsstyrelsen, som lämpligen ställer sekreterare och sekreterarbiträde till kommitténs förfogande. Kommittén borde givetvis själv äga att utse sin ordförande men det torde bl.a. av praktiska skäl vara lämpligt och i regel till fördel för samverkan och samordning om härtill väljes chefsrepresentanter för länsstyrelsen i kommittén.

Utredningen föreslår alltså,

att länsstyrelsen i ettvart av de fyra fjällänen får till uppgift att regionalt ansvara för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten samt

att länsstyrelsen får själv avgöra var inom länsstyrelsens organisation den angivna uppgiften skall handhas, vilka myndigheter och organisationer osv. den närmast bör omfatta och i vilka former den bör genomföras.

6.4.3 Lokalt

Som framgått av vad ovan anförts (p. 6.4.2) är det ofrånkomligt att det regionala fjällsäkerhetsarbetet innefattar flertalet av länets lokala myndigheter, institutioner och organisationer med intressen och ansvar inom detta arbete. För det konkreta samarbetet lokalt torde emellertid i många fall en överenskommen form kunna vara till fördel. Det är naturligt att detta knyts till kommunen. På denna ankommer den kommunala planeringen inom ramen för den fysiska riksplaneringen, den leder utvecklingen inom kommunen, den har väsentligt inflytande på utvecklingen av turism, friluftsliv och rekreation samt anläggningar och anordningar härför, den har ansvaret för lokala leder och spår, den har omfattande information till bofasta och turister och den har fortlöpande nära kontakter med myndigheter, organisationer, företag och enskilda inom kommunen. I regel sammanfaller kommun och polisdistrikt, vilket sistnämnda har ansvaret för fjällräddningstjänsten inom området.

Det lokala fjällsäkerhetsarbetet bör alltså - även i de delar, som innefattas i det regionala arbete, som länsstyrelsen samordnar - sammanhållas och samordnas av vederbörlig kommun inom fjällregionen. Härvid bör nära samarbete ske med polisdistriktet, så att samordningen även kommer att gälla mellan fjällräddningen och fjällsäkerheten. I vissa fall - t.ex. inom Åre kommun - bör sammanhållningen och samordningen ske inom redan förefintliga organ, i andra fall synes lämpligt att - enligt tidigare anförda grunder (p. 6.4.2) - bilda en särskilt fjällsäkerhetskommitté under kommunens ledning och stöd enligt samma principer, som nyss angavs för motsvarande regionala organ.

Utredningen föreslår

att kommunerna inom fjällregionen i anslutning till det

regionala fjällsäkerhetsarbete, som länsstyrelsen samordnar, bör sammanhålla och samordna det lokala fjällsäkerhetsarbetet inom kommunen samt

att detta bör ske genom förefintliga organ inom kommunen eller genom en särskilt bildad fjällsäkerhetskommitté.

6.5 SAMORDNING FJÄLLRÄDDNING - FJÄLLSÄKERHET

Även om fjällräddning och fjällsäkerhet är två skilda funktioner under olika huvudmannaskap har de mycket gemensamt och bör för gemensamt bästa arbeta samordnat och under nära och fortlöpande samverkan (jfr. p. 5.1.2). Detta bör i första hand säkerställas genom att fjällräddningen genom sina polisiära representanter är företrädd i fjällsäkerhetens samverkansorgan på central, regional och lokal nivå, dvs. inom samverkansgruppen Fjällsäkerhet alternativt Fjällsäkerhetsrådet, inom länsstyrelsen och av denna eventuellt bildad regional fjällsäkerhetskommitté samt inom kommunen och där eventuellt bildad sådan kommitté.

Utredningen har i p. 6.3.2 och 6.3.3 ovan föreslagit att rikspolisstyrelsen i central instans skall inom fjällsäkerhetsverksamheten vara huvudansvarig för fjällräddningens samordning med fjällsäkerheten. Motsvarande ansvar på regional och lokal nivå bör åvila länspolischefen respektive polisstyrelsen i vederbörligt polisdistrikt.

En absolut gränsdragning mellan verksamheterna för fjällräddning och för fjällsäkerhet är varken möjlig eller lämplig. Det är i stället angeläget att deras samverkan - inom den ram som de skiljaktiga huvudfunktionerna medger - kan ges så smidiga, till regionala och lokala förhållanden anpassade former som möjligt. Utredningen förutsätter sålunda, som i olika sammanhang framhållits, att exempelvis den medverkan från fjällräddningens sida i fjällsäkerhetsinformation, ledtillsyn, lavinfarekontroll m.m., som hittills skett i den utsträckning som varit förenlig med ordinarie uppgifter, även i fortsättningen kommer att lämnas. Det är å andra sidan också möjligt att åtgärder närmast avsedda för fjällsäkerheten direkt eller indirekt får betydelse för fjällräddningen. Det kan exempelvis gälla inom informationsverksamhet, beträffande kartor, vädertjänst, ledutbyggnad, utrustning och annat.

Inom ett område förordar utredningen (jfr. p. 5.1.2 och 5.7.7) en långt gående samordning. Det gäller det polisiära sambandssystemet i fjällvärlden, som icke blott bör vara gemensamt för fjällräddning och fjällsäkerhet även även bilda den grund, varpå i nuläget kompletteringsbehoven för fjällsäkerheten bör tillgodoses. Utredningen förordar ju (p. 5.7.7) att sambandsbehoven för fjällsäkerheten så långt möjligt bör lösas genom en vidare utbyggnad av befintliga system.

I överensstämmelse härmed har utredningen även föreslagit (p. 6.3.2 och 6.3.3) att rikspolisstyrelsen i central instans för fjällsäkerheten, dvs. inom samverkansgrupp Fjällsäkerhet respektive inom Fjällsäkerhetsrådet, bör vara huvudansvarig för sambandsfrågorna. Motsvarande ansvar bör regionalt och lokalt också åvila länspolischefen inom länsstyrelsen och av denna eventuellt bildad fjällsäkerhetskommitté respektive polisstyrelsen inom kommunen och av denna eventuellt bildad sådan kommitté.

6.6 SAMMANFATTNING

Det är angeläget att ett otvetydigt huvudmannaskap kommer till stånd för fjällsäkerheten och att en klar fördelning av ansvarsområden och arbetsuppgifter sker mellan huvudmannen och övriga centrala, regionala och lokala organ, som bör ha del i ansvaret för fjällsäkerheten.

Huvudmannaskapets innebörd klargörs - huvudmannen skall i främsta rummet ha en initierande och samordnande funktion.

Huvudmannaskapet bör anknytas till en förefintlig, i säkerhetsarbetet engagerad myndighet. Utredningen har övervägt anknytning till rikspolisstyrelsen och till statens naturvårdsverk. Det sistnämnda förordas.

När det gäller val av huvudman står två principiellt olika möjligheter öppna: att huvudmannaskapet uppdrages åt någon förefintlig myndighet, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet (alternativ 1) eller att det förläggs till ett fristående organ med kanslifunktionen anknuten till en förefintlig myndighet, engagerad i fjällsäkerhetsarbetet (alternativ 2).

I förra fallet bör huvudmannaskapet uppdras åt statens naturvårdsverk och samverkan främst genomföras inom en samverkansgrupp Fjällsäkerhet. I senare fallet bör ett fjällsäkerhetsråd tillkomma med kanslifunktionen förlagd till statens naturvårdsverk. För samverkan i rådet bör väsentligen gälla samma principer som i förra fallet avsetts för samverkansgruppen.

Utredningen har noggrant prövat de två alternativen. Båda är tänkbara. Den särskilde utredaren och två av utredningens experter förordar alternativ 1, sju av utredningens experter förordar alternativ 2.

Ett förslag till ansvars- och arbetsfördelning i central instans framläggs - se tabell 17.

Länsstyrelsen i ettvart av de fyra fjällänen får till uppgift att regionalt ansvara för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten. Länsstyrelsen bör själv få avgöra var inom länsstyrelsens organisation den angivna uppgiften skall handhas, vilka myndigheter och organisationer osv. den närmast bör omfatta och i vilka former den bör genomföras.

Kommunerna inom fjällregionen föreslås sammanhålla och samordna det lokala fjällsäkerhetsarbetet inom kommunen. Detta bör ske antingen genom förefintliga organ eller genom en särskilt bildad fjällsäkerhetskommitté.

Samordningen fjällräddning - fjällsäkerhet sker främst i de ovan föreslagna samverkansorganen, dvs. i central instans samverkansgruppen Fjällsäkerhet alternativt fjällsäkerhetsrådet, i regional instans inom länsstyrelsen och eventuellt av denna bildad fjällsäkerhetskommitté, i lokal instans inom kommunen och där eventuellt bildad sådan kommitté. Rikspolisstyrelsen bör vara huvudansvarig för samordningen - liksom för de för fjällräddning och fjällsäkerhet väsentligen gemensamma sambandsfrågorna - i central instans, länspolischefer i regional och polisstyrelsen i lokal instans.

7. KOSTNADER

Utredningen har i kapitel 5 redovisat sina överväganden och förslag inom de olika verksamhetsområden som utredningen sökt avgränsa. I kapitel 6 har utredningen redovisat sina överväganden och förslag angående huvudmannaskap, ansvars- och arbetsfördelning och samverkansformer.

I detta kapitel vill utredningen sammanfatta och prioritera de sålunda föreslagna åtgärder, för vilka särskilda ekonomiska resurser befunnits erforderliga.

Utredningen ger högsta prioritet åt de reserser, som behövs för att huvudmannen skall kunna arbeta effektivt (p.5.1.3).

Enligt utredningens mening (p. 6.2.3.2) bör sålunda statens naturvårdsverk tillföras en handläggare för det utredningsarbete m.m. som fjällsäkerhetsfrågorna kräver. Härigenom möjliggörs även att, så snart beslut i huvudmannafrågan fattats, i heltidstjänst för fjällsäkerhetsärenden - främst samordningen - placera en sekreterare till samverkansgruppen för fjällsäkerhet alternativt fjällsäkerhetsrådet.

Härtill kommer vissa kostnader för naturvårdsverket för arovden, resor m.m. Utredningen beräknar de sammanlagda årskostnaderna för huvudmannens administration till 175 000 kr.

Samtidigt vill utredningen i främsta rummet sätta de föreslagna åtgärderna för ökad information (inkl. utbildning) (p. 5.1.2 och 5.4.1) samt en förstärkning av de bidrag, som utgår över statsbudgeten till Svenska turistföreningen och Friluftsfrämjandet (p. 5.3.4.1; jfr p. 5.4.1, tredje och fjärde styckena) för att dessa organisationer därmed skall kunna öka sina insatser på fjällsäkerhetens område.

Utredningen beräknar för sistnämnda ändamål för båda organisationerna ett sammanlagt belopp av 450 000 kr. Det bör ankomma på huvudmannen för fjällsäkerheten och organisationerna i samråd att besluta om hur dessa medel skall disponeras för att öka säkerheten i fjällen.

Vad gäller frågan om information om fjällsäkerhet utgår utredningen från att huvudmannen kommer att verka för att säkerhetsfrågorna framdeles ges ökad uppmärksamhet över huvud taget i den information, som fjällturisten möter, samt att samordningen och samverkan i denna informationsverksamhet förstärks.

Utredningen föreslår dock att också särskilda medel för information ställs till huvudmannens förfogande. Utredningen beräknar på sikt ett årligt belopp om 400 000 kr. för detta ändamål.

Behovet att kraftigt förstärka och vidga pågående informationsarbete är emellertid i nuläget särskilt angeläget. Detta motiverar särskilda åtgärder nu. Utredningen föreslår därför att ett engångsanslag ställs till förfogande för en informationskampanj - fjällsäkerhetskampanj - under budgetåren 1978/79 och 1979/80 (p. 5.4.6). Detta bör anvisas omedelbart för att nödvändig information snabbt skall kunna nå ut till fjällturisterna m.fl.

Kostnaderna för kampanjen beräknas till 1 milj.kr., varav 600 000 kr. för budgetåret 1978/79 och 400 000 kr. för budgetåret 1979/80. För att den angelägna snabbstarten skall kunna ske, behöver medlen för innevarande budgetår kunna disponeras under september 1978 eller möjligen åtminstone vara vissa f.o.m. denna tid och kunna disponeras snarast möjligt därefter.

Utredningen har funnit (p. 5.1.2 och 5.6.2.1) - och det har i skilda sammanhang utanför utredningen också framhållits - att den väderservice, som i nuläget ges inom fjällregionen, måste väsentligt förbättras. Med hänsyn till att SMHI-utredningen arbetar med en samlad översyn av väderorganisationen och dess funktioner och av tidsskäl har utredningen icke framlagt något konkret organisationsförslag. En förbättring vintertid av nätet av observationsplatser i högfjället har dock utredningen ansett så angelägen att den framlagt förslag härom (p. 5.6.2.2 och 5.6.3). Kostnaden för investering och för drift under två vintermånader har beräknats till 0,3 milj.kr. I avvaktan på SMHI-utredningens förslag och ställningstagande till detta föreslås angivna medel anvisas för ett försöksvis genomförande av nätförstärkningen under budgetåret 1979/80.

För att kunna aktivera angelägen lavinforskning, lavinprognostjänst m.m. (p. 5.6.2.4) bör från samma budgetår också SMHI anslag uppräknas med 0,2 milj.kr.

De nu nämnda resurserna bör enligt utredningens mening tillföras fjällsäkerheten omedelbart och med prioritet. Medelsbehov för övriga åtgärder som utredningen för fram, nämligen (p. 5.3.4.2, 5.7.7 respektive 5.7.7) angelägna tekniska förbättringar utmed främst vinterleder (0,8 milj.kr.), fortsatt utbyggnad av hjälptelefonnätet (2,5 milj.kr.) samt uppräkning av polisens abonnemangskostnader för det förefintliga trådburna hjälptelefonnätet för att säkerställa effektivt underhåll (0,09 milj.kr. per år), är i och för sig nödvändiga men av den karaktären att de kan genomföras successivt i den takt, som erforderliga resurser kan ställa till förfogande. Det bör ej heller uteslutas, att ett förverkligande av utredningens förslag i dessa hänseenden-helt eller delvis-också skulle kunna ske på så sätt att vederbörande myndighet efter samråd med huvudmannen för fjällsäkerhet väljer att prioritera dessa åtgärder inom ramen för oförändrade anslag.

Beträffande de utökade försöken med fjällpatruller och de tillkommande försöken med användning av vapenfria tjänstepliktiga i sammanhanget (p. 5.3.4.4) förutsätter utredningen att kostnaderna väsentligen bestrids från arbetsmarknadsstyrelsens anslag för utbildning av sådana tjänstepliktiga och för sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttranden

1 Inledning

Utredningens överväganden och förslag har fått ett positivt gensvar hos i stort sett samtliga remissinstanser. *Rikspolisstyrelsen, statens naturvårdsverk* och *Svenska turistföreningen* understryker vad utredningen anfört om den enskildes ansvar för den egna säkerheten vid vistelse i fjällvärlden. *Naturvårdsverket* och *Svenska turistföreningen* anser vidare att utredningens förslag till åtgärder m. m. kan anses välgrundade och väl avvägda. *Friluftsfrämjandet* instämmer i utredningens uppfattning att en gränsdragning mellan fjällräddning och fjällsäkerhet inte är möjlig eller lämplig och att den förra utgör en väsentlig del av den senare.

2 Huvudmannaskapet för fjällsäkerheten

Utredningens alternativ 1 med statens naturvårdsverk som huvudman tillstyrks av *rikspolisstyrelsen, SMHI, statskontoret, RRV, nämnden för samhällsinformation, lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket, länsstyrelserna i Jämtlands* och *Västerbottens län, konsumentverket* och *Svenska frisksportförbundet. Rikspolisstyrelsen* anser i likhet med utredningen att huvudmannen i första hand bör ha en samordnande och initierande funktion. Med hänsyn till behovet av ett entydigt och klart uttalat ansvar för fjällsäkerheten med fast förankring i en myndighet menar *rikspolisstyrelsen, lantbruksstyrelsen* och *naturvårdsverket* att alternativ 1 är det enda godtagbara. *Lantbruksstyrelsen* och *naturvårdsverket* anför vidare att naturvårdsverkets ansvar för naturvårdsförvaltningen, rörligt friluftsliv och rekreation samt det statliga ledsystemet talar för en förläggning av huvudmannaskapet till denna myndighet. Tillsammans med *länsstyrelsen i Västerbottens län* menar *naturvårdsverket* att alternativ 1 är det mest fördelaktiga ur effektivitets- och kostnadssynpunkt. *Statskontoret* framhåller vikten av att de olika intressenterna i frågor som rör fjällsäkerheten får ett inflytande över åtgärderna för ökad fjällsäkerhet. *Nämnden för samhällsinformation* och *länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att en representant för varje fjällän bör ingå i samverkansgruppen, medan *lantbruksstyrelsen* anför att representant för lantbruksnämnderna bör beredas plats.

Domänverket, länsstyrelserna i Kopparbergs och *Norrbottens län, Sveriges turistråd* och *Svenska samernas riksförbund* tillstyrker utredningens alternativ 2 med tillskapandet av ett fjällsäkerhetsråd som huvudman. Detsamma gör *televerket, Friluftsfrämjandet* och *Svenska fjällklubben*, men de senare remissinstanserna menar att fjällsäkerhetsrådets kansli bör förläggas till rikspolisstyrelsen i stället för naturvårdsverket. Såsom skäl till detta anförs framför allt det nära sambandet mellan fjällräddning och fjällsäkerhet. *Televerket* och *turistrådet* anser att alternativ 2 är att föredra då en sådan form av huvudmannaskap bätte bör kunna stimulera de frivilliga organisationerna. Även *kommunförbundet* anser denna stimulans vara viktig och menar att huvudmannaskapsfrågan kan lösas genom ett funge-

rande kontaktorgan. Vidare menar *televerket* och *Friluftsfrämjandet* att det faktum att huvudmannen skall verka genom sina intressenter talar för alternativ 2. Det är också väsentligt menar *Friluftsfrämjandet* och *Svenska fjällklubben* att de olika intressenterna i fjällsäkerheten får en jämbördig status. *Domänverket* å sin sida hävdar att eventuella gränsdragningsproblem mellan rikspolisstyrelsen och naturvårdsverket kan underlättas om de möts i ett fjällsäkerhetsråd. Vidare menar *domänverket* att antalet ordinarie ledamöter i rådet bör begränsas så långt möjligt, framför allt SMHI borde kunna adjungeras vid behov. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* föreslår att representanter för de berörda länsstyrelserna ingår i fjällsäkerhetsrådet, liksom en gemensam representant för fjällkommunerna. Vidare ifrågasätter länsstyrelsen nödvändigheten av rådets lokalisering till Stockholm. *Turistrådet* menar att i fjällsäkerhetsrådet bör ingå representant dels för den egna organisationen, dels för turistanläggningarna inom fjällvärlden.

Svenska turistföreningen och *Svenska turistföreningens färdledarklubb* anser att huvudmannaskapet bör uppdras åt rikspolisstyrelsen då styrelsen har ansvar för fjällräddningen och därmed resurser och erfarenhet samt en enhetlig organisation med klara arbetslinjer mellan centrala, regionala och lokala instanser.

Vad beträffar ansvarsfördelningen mellan olika intressenter instämmer de flesta remissinstanserna i utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. *Naturvårdsverket, konsumentverket* och *Svenska frisksportförbundet* anser emellertid att konsumentverket bör vara ansvarigt för utrustningsfrågorna.

I stort sett samtliga remissinstanser ansluter sig till utredningens förslag vad avser fjällsäkerhetsarbetet regionalt och lokalt eller lämnar det utan erinran. *Naturvårdsverket* anser det vara mycket viktigt att det finns klara former för kopplingen mellan det centrala, regionala och lokala ansvaret för samordning och samverkan avseende fjällsäkerheten. Verket liksom *kommunförbundet* och *Friluftsfrämjandet* menar att ansvaret för samordning och samverkan, regionalt och lokalt, bör ankomma på länspolischefen resp. polisstyrelsen. *RRV* förutsätter att regionala överenskommelser kan träffas inom resp. län mellan länsstyrelse, kommuner och andra berörda organ som närmare preciserar ansvarsfördelningen i länet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det regionala ansvaret för fjällsäkerheten också bör innefatta möjligheter att ingripa mot missförhållanden, som äventyrar säkerheten. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* liksom *rikspolisstyrelsen* och *Friluftsfrämjandet* menar att det är väsentligt att de regionalt och lokalt ansvariga organen tillförs ökade ekonomiska resurser i och med att de ges ett utökat ansvar för fjällsäkerheten.

3 Information och utbildning

Utredningens prioritering av informations- och utbildningsfrågorna tillstyrks av flertalet remissinstanser och lämnas i övrigt utan erinran. *Nämnden för samhällsinformation* och *Friluftsfrämjandet* poängterar vikten av att redan i den obligatoriska skolundervisningen ge grundläggande information om fjällsäkerhet. *Nämnden för samhällsinformation* anför vidare tillsammans med *RRV, naturvårdsverket, rekreationsberedningen, Svenska turistföreningen* och *Svenska fjällklubben* att för den fortsatta utbild-

nings- och informationsverksamheten krävs grundliga analyser av informationsbehovet, inkl. en kartläggning av inträffade olyckor och allvarliga olyckstillbud, samt en omsorgsfull planering. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att en märkesprovtagning i fjällsäkerhet kan vara att föredra framför brett upplagda kampanjer. *Rikspolisstyrelsen, rekreationsberedningen, Svenska turistföreningen* och *Friluftsfrämjandet* framhåller med bestämdhet det angelägna i att de frivilliga organisationerna tillförs ytterligare resurser. *Svenska frisksportförbundet* anser det vara högst olyckligt om två frivilliga organisationer skall särbehandlas i fråga om bidrag. Förbundet nämner en rad andra organisationer som man anser bör få del av de ökade bidragen. *Naturvårdsverket* menar att en nödvändig förutsättning för att verket skall klara ansvaret för informationen såsom huvudman är, att det inom ramen för de föreslagna 400 000 kr. avsätts medel för en ytterligare förstärkning av verkets personal. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser det önskvärt att utbildningsmöjligheter för färdledare tillskapas, förslagsvis i anslutning till den utbildningsverksamhet inom turistnäringen som f. n. är under uppbyggnad. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att utbildning av färdledare m. m. lämpligen bör förläggas till Västerbottens inland. *Friluftsfrämjandet* hälsar med tillfredsställelse utredningens bedömning beträffande utbildning av färdledare att tyngdpunkten bör ligga hos de frivilliga organisationerna även i framtiden. *Sveriges turistråd* framför att man betraktar det som självklart att rådet inom sina ramar också informerar om säkerhetsfrågorna. *Sveriges radio* framför att i den mån meddelanden om fjällsäkerhet uppfyller de villkor, som gäller för myndighetsinformation i radio och TV, kommer man självfallet att låta sända dem.

Vad beträffar kartmaterialet framhålls från ett flertal håll att det är en väsentlig beståndsdel i informationen om fjällsäkerheten. *Lantmäteriverket* är positivt till att göra försök att direkt i grundversionen av topografiska kartan ta med mera av fjällsäkerhetsinformationen. Den kommande revideringen av fjällbladen kan ge möjligheter att försöksvis pröva utredningens förslag. Så snart erfarenheter erhållits bör en särskild revideringsplan för fjällkartorna upprättas samt härav föranledda prioriterings- och finansieringsfrågor avgöras. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att en översyn bör göras av nuvarande kartbestånd på turistområdet. *Svenska turistföreningen* stöder särskilt förslaget om en samordning av kartverksamheten hos lantmäteriverket och LiberFörlag.

Såsom tidigare framgått anser *naturvårdsverket* och *Svenska frisksportförbundet* att konsumentverket bör ha ansvar för frågor rörande personlig utrustning m. m. *Konsumentverket* framhåller för sin del att det kan vara lämpligt att knyta en särskild utrustningskommitté till verket samt att vissa ytterligare resurser bör ställas till verkets förfogande om den ambitionsnivå som utredningen föreslagit skall kunna hållas. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* ifrågasätter det lämpliga i att knyta den föreslagna testgruppen till Friluftsfrämjandet. Övriga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utredningens förslag avseende utrustningsfrågorna utan erinran. *Friluftsfrämjandet* anser att ett årligt bidrag om 50 000 kr. bör ställas till främjandets förfogande för åtgärder på utrustningsområdet.

4 Leder

Utredningens konstaterande att insatser för att förbättra ledsystemet är en av de främsta åtgärderna för att långsiktigt främja fjällsäkerheten under-

stryks av flertalet remissinstanser. *Svenska fjällklubben* är emellertid orolig för att led- och stugutbyggnad ges ett alltför stort värde för fjällsäkerheten. *Naturvårdsverket* anför att verket på grund av otillräckliga medel haft vissa svårigheter att sköta det statliga ledsystemet på ett ur fjällsäkerhetssynpunkt tillfredsställande sätt. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att lederna inom länet måste ges hög prioritet vid en markerad förbättring av ledsystemet. *Naturvårdsverket* framhåller vidare att på lång sikt bör de fjällanläggningar som nu inte ägs av staten och som ligger utmed ledsystemet, i likhet med lederna, överföras till statligt huvudmannaskap.

Vad beträffar utredningens förslag om att länsstyrelsen bör bli tillståndsmyndighet för anläggande av vandringsleder framhåller *rikspolisstyrelsen, RRV, länsstyrelsen i Kopparbergs län* och *Friluftsfrämjandet* att det är angeläget att detta genomförs. *Överbefälhavaren* har inget att erinra mot förslaget men förutsätter att resp. militärbefälhavare ges möjlighet att styra ur försvarssynpunkt viktiga ledriktningar. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att med hänsyn till länsstyrelsens begränsade resurser torde en tillståndsprövning av nytillkommande leder inte kunna genomföras även om så vore önskvärt.

Naturvårdsverket framhåller att den av utredningen beräknade kostnaden för omedelbara förbättringar av bl. a. vinterlederna torde uppgå till betydligt högre belopp än vad utredningen anger.

Vad beträffar utredningens förslag angående utökad försöksverksamhet med fjällpatruller framhåller *AMS* att styrelsen även i fortsättningen är beredd att diskutera utförande av visst fjällsäkerhetsarbete som beredskapsarbete, i den mån läget på arbetsmarknaden och den lokala sysselsättningssituationen kräver detta. *Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anser att länets fjällområden som kontrasterande jämförelse med Norrbottens län borde ingå i nya försök. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att om resurser inte kan skapas för inrättande av ledpatruller i Jämtlands län bör en omprioritering göras av naturvårdsverkets nuvarande resurser för ledpatruller. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att erfarenheterna från länets försök med fjällpatruller är så goda att de bör utvidgas till att omfatta ytterligare ett län, förslagsvis Jämtlands län. *Domänverket* å sin sida anser att fjällpatrullerna i Norrbottens län inte varit så engagerade i fjällsäkerhetsarbetet som utredningen vill göra gällande. *Rikspolisstyrelsen* anser att tillsynen av lederna så långt möjligt bör utföras av traktens befolkning.

Följande remissinstanser avstyrker eller ifrågasätter starkt utredningens förslag att utnyttja vapenfria värnpliktiga för avpatrullering av ledsystemet, nämligen *rikspolisstyrelsen, lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket, rekreationsberedningen, domänverket, länsstyrelserna i Kopparbergs* och *Jämtlands län* samt *Svenska frisksportförbundet*. Den främsta anledningen är att den korta tjänstgöringstiden inte medger att kravet på kunskap och erfarenhet kan tillgodoses, inte ens genom erforderlig inskolning. *RRV* anser att förslaget bör preciseras och kostnadsberäknas innan en eventuell försöksverksamhet påbörjas. *AMS* däremot ser positivt på försök till utvidgade tjänstgöringsalternativ för vapenfria tjänstepliktiga.

5 Vädertjänst

Behovet av bättre vädertjänst understryks av flertalet remissinstanser. *RRV* framhåller emellertid att en analys behöver göras av vilka vädersitua-

tioner som erfarenhetsmässigt kan leda till fjällolyckor och som därför behöver förutses, innan man kan ta ställning till utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anför å sin sida att det bör ankomma på SMHI att utarbeta en enkel handledning för fjällbruk över karaktäristiska tecken på väderförändringar. *SMHI* framhåller att för att klara av behovet av ökad väderinformation behöver institutet såväl en ekonomisk som en personell resursförstärkning. Vidare anför institutet att det är otillfredsställande att lokalprognoser för vissa fjällområden f. n. utfärdas av flygvapnets meteorologer som ett privat åtagande.

SMHI instämmer i utredningens uppfattning att prognosområdet bör delas i minst två ansvarsområden. Eftersom institutets framtida organisation f. n. är under utredning vill *SMHI* inte lämna något konkret organisationsförslag beträffande fjällvädertjänsternas placering, ansvarsområden och bemanning. Utan att föregripa utredningen menar institutet att en viss förbättring av prognosarbetet för Jämtland och Härjedalen bör kunna ske genom att två tjänster för civila meteorologer inrättas för att under vintersäsongen placeras vid den militära vädertjänsten i Östersund. *Statskontoret* understryker möjligheten att även i fortsättningen utnyttja redan befintliga resurser på såväl den civila som den militära sidan samt öka samordningen mellan dem. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att den förstärkning utredningen föreslagit vid SMHI:s väderkontor i Sundsvall i stället bör placeras på Frösön för att samordna där befintlig militär och civil vädertjänst. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* erinrar om att styrelsen redan tidigare aktualiserat frågan om inrättande av en regional SMHI-grupp för Norrbottens län. *SMHI-utredningen* framhåller att den bedriver en studie med inriktning på möjligheterna att allmänt decentralisera viss vädertjänst med utnyttjande av den regionala organisationen för flygvädertjänsten. Bland de frågor som därvid särskilt studeras ingår att finna en rationell organisatorisk form för regionala väderkontor i Luleå och/eller Östersund, där det finns en uppbyggd militär väderorganisation. *SMHI-utredningen* anför vidare att den kommer att lämna förslag beträffande omfattningen av den väderinformation som skall anses vara en myndighetsuppgift för SMHI.

SMHI ansluter sig i stort till den föreslagna indelningen i åtta prognosdistrikt inom fjällregionen, men anför samtidigt att den slutliga indelningen måste bli beroende av dels de naturliga vädergränserna, dels hur stationsnätet byggs ut och dels vilka prognosmetoder som kan komma till användning.

Vad beträffar stationsnätet för observation av väder menar *SMHI* att en utökning är önskvärd, men det vore olyckligt om observationsprogrammet begränsades till två månader per år och fyra avläsningar per dag. Det är nödvändigt att förhållanden kartläggs under hela vintersäsongen, vilket innebär sex månader per år samt en utökning till sex avläsningar per dag. Detta medför enligt institutets beräkningar att den årliga driftkostnaden ökar till knappt 300 000 kr. *SMHI* framhåller emellertid att ett mera okonventionellt grepp avseende väderobservationer kunde vara av värde. Mot bakgrund av att vinden är den utslagsgivande väderfaktorn föreslår institutet att medel beviljas för att omgående utreda och utprova ett system med automatiska vindgivare att ersätta eller komplettera förstärkningen av observationsstationer i fjällen. 150 000 kr. bör anslås för bl. a. utvärdering och rekognosering. *Televerket* bedömer det som möjligt att med hjälp av i fjällområdena redan etablerade radiosambandssystem trådlöst kunna samla in information från automatiska väderstationer. Verket är berett att

medverka till införandet av denna teknik. *SMHI-utredningen* framhåller att man inte kommer att lämna förslag till geografisk fördelning av observations- och mätresurser.

SMHI delar utedningens uppfattning att lokalradion bör sända väderrapporter för fjälldistrikten även lördagar, söndagar och under helgerna. Vidare stöder institutet förslaget om att prognoserna förmedlas via telefonsvarare under förutsättning av att en samordning sker mellan rapporterna i dessa bägge media.

SMHI instämmer i att forskningsinsatser inom fjällens klimatologi och för förbättring av prognosmetoderna är utomordentligt viktiga. Vidare finner institutet det angeläget att frågor om laviner, lavinforskning och varningar för lavinfara utreds i en särskild arbetsgrupp under huvudmannen. *Naturvårdsverket* anser att SMHI bör tillföras särskilda resurser för främst forskning och utveckling, inte minst avseende laviner. *SMHI-utredningen* framhåller att man kommer att lämna förslag i huvudsak beträffande forskningens organisation och resurser inom SMHI. Någon värdering och prioritering av olika forskningsprojekt kommer inte att göras. *Svenska fjällklubben* anför att man bör kunna minska antalet lavinolyckor genom att potentiellt farliga sluttningar markeras på en viss edition av Nya fjällkartan. *Svenska klätterförbundet* menar att lavinforskningen är ett eftersatt område i Sverige. *Tekniska högskolan i Lund* framhåller att Institutionen för naturgeografi, Stockholms universitet i likhet med vad som varit fallet tidigare bör ses som den centrala samlingspunkten för lavinforskningsarbetet.

6 Samband

Flertalet remissinstanser instämmer i utredningens uppfattning om sambandets funktion för fjällsäkerheten, liksom de förslag utredningen lämnat i detta avseende. *Lantbruksstyrelsen* framhåller att rennäringens behov av sambandssystem bör integreras med den utveckling av radiokommunikationssystem som aktualiseras inom ramen för det fortsatta fjällsäkerhetsarbetet.

Vad beträffar bärbar radiokommunikationsutrustning menar *länsstyrelsen i Norrbottens län* att det är viktigt att sådan anskaffas för uthyrning till fjällvandrare. Även *Svenska turistföreningen* och *Friluftsfrämjandet* är mera positiva än utredningen till denna typ av samband.

Länsstyrelsen i Jämtlands län menar att stor måttfullhet bör iakttagas vid utbyggnad av trådförbindelser i fjällen, då ingreppet kan verka störande på fjällupplevelsen. Vidare anför styrelsen att dess erfarenhet av funktionen hos radiotelefoner i fjällstugor är mindre god, varför åtgärder bör sättas in för att höja driftsäkerheten. *Svenska fjällklubben* anser att den långsiktiga målsättningen om telefoner på 5–15 km avstånd är onödigt statisk. Utbyggnaden bör anpassas efter turistfrekvensen på resp. led. *Luftfartsverket* finner det angeläget att samverkan med verket kommer till stånd i sambandsfrågor, bl. a. avseende förslaget att utnyttja nödsändare av den typ som används av civil och militär luftfart.

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1979