

Enskild motion

Motion till riksdagen: 2014/15:1986

av Cecilia Magnusson och Saila Quicklund (M)

Friluftslivet

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en samlad strategi för svensk friluftsnäring.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om Svenska Turistföreningen som ansvarig för drift och underhåll av statliga fjäll-, skoter- och vandringsleder, likt det system som finns i Norge.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om drift och skötsel av de svenska nationalparkerna.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ett kunskapscenter för utbildning i och utveckling av allemansrätten.

Motivering

Moderaterna i kulturutskottet beställde under senare delen av föregående mandatperiod, en RUT-utredning av hur ansvaret ser ut för statliga fjäll-, skoter- och vandringsleder i Sverige. Vi väljer att låta det ligga som underlag för vår motivering.

Vi är angelägna om att det behövs ett helhetsgrepp kring frågor som rör svenskt friluftsnäring och dess aktörer.

Det handlar om att det behövs en samlad strategi för utvecklandet av den svenska friluftsnäringen. Det handlar även om att vi vill upplåta till Svenska Turistföreningen – STF att få det samlade ansvaret för drift/underhåll av statliga fjäll-, skoter- och vandringsleder. Som exempel finns Norge där Miljödirektoratet har ett ansvar för utvecklandet av, samt skötsel av skyddad och värdefull natur.

Den ökade naturturismen i Sverige är glädjande. Enligt Världsnaturfonden är det en ”vacker orörd natur” som symboliserar Sverige och lockar utländska turister till oss. Svensk turism har i löpande priser i princip fördubblat sin omsättning sedan 2000. Naturturismen är på stark tillväxt.

Samtidigt ställer det frågor om påfrestningen på naturen när fler vill vistas ute i den. Naturturismföretag har inte bara förmågan att guida turister i naturen, utan också unik kunskap om dess unika värde och skörhet. De svenska nationalparkerna är också en omistlig del. Kritik har yttrats kring att dessa sköts utifrån ett naturvårdsperspektiv, men inte ifrån ett besöksperspektiv.

Naturvårdsverket har 3–4 tjänster avsatta för skötsel av nationalparkerna, det kan vara betydelsefullt om detta arbete också tar hänsyn till den efterfrågan som finns från människor att vistas ute i naturen, att skötseln av nationalparkerna tar hänsyn även till detta.

Den svenska allemansrätten är unik för Sverige. Det är viktigt att komma ihåg att denna allemansrätt är en frihet med oerhört stort ansvar. Friheter följer med skyldigheter, att vi var och en tar ett ansvar för att inte allemansrätten missbrukas och leder till miljöförstöring. Framförandet av olika typer av motorfordon är ett exempel på verksamhet som riskerar att åsamka skada på både djur och natur.

Vi anser att det behövs ett folkbildande uppdrag kring frågor som rör den svenska allemansrätten. Här kan Sveriges Friluftsliv, tillsammans med folkbildningen och studieförbunden gemensamt samarbeta kring att förmedla ökad kunskap kring den svenska allemansrätten.

Ansvar för statliga leder

Staten ansvarar endast för de leder som finns inom de av staten naturskyddade områdena i fjällkedjan. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för de statliga lederna men länsstyrelserna har det operativa ansvaret för förvaltningen. Det statliga fjälledssystemet består av cirka 550 mil leder för vandring och skidåkning. För vissa sträckor kan det samtidigt vara tillåtet att åka snöskoter.

Övriga leder

Därutöver finns andra vandrings- och skidleder i skyddade områden, såsom nationalparker och naturreservat, som förvaltaren (oftast länsstyrelsen) ansvarar för. Det finns även en mängd leder som kommuner, föreningar och privata intressen har tagit initiativ till. Enligt Naturvårdsverket saknas det tyvärr sammanställningar om sammanlagd längd och skötselkostnader för övriga leder.

Skotertrafik och skoterleder

Enligt Fjällsäkerhetsrådet ingår inte körning med skoter i den svenska allemansrätten. Hittills har man dock ansett att det är tillåtet att köra på väl snötäckt mark om man inte stör, förstör eller på annat sätt bryter mot lagen.

Vissa områden i fjällen är emellertid så kallade regleringsområden. Ibland gäller totalt skoterförbud för allmänheten medan skotertrafik kan vara tillåten utefter särskilda leder i andra områden. Länsstyrelsen eller kommunen kan även förbjuda snöskotertrafik eller begränsa trafiken via lokala trafikföreskrifter. Det kan till exempel motiveras av hänsyn till friluftsliv, rennäring, djurliv eller naturvård.

Underhåll och skötsel av nationalparker

Naturvårdsverket beslutar om särskilda skötselplaner och föreskrifter för varje nationalpark. Miljöbalken med tillhörande förordningar ger Naturvårdsverket ansvaret för att ta fram skötselplaner och föreskrifter som ska utformas så att de säkrar syftet med beslutet för den enskilda nationalparken. Naturvårdsverket har även ansvar för att ge vägledning till de operativt ansvariga för skötsel och förvaltning.

Antal anställda för skötsel och förvaltning av nationalparker

Naturvårdsverket uppskattar att 3–4 tjänster är avsatta på myndigheten för skötsel av nationalparker och fördelning av anslag et cetera. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket är det svårare att avgöra antalet anställda på den regionala nivån. Antalet varierar mellan olika nationalparker beroende på hur mycket besökare och hur många anläggningar som ska skötas i respektive område. Uppskattningsvis rör det sig om drygt en halv person i snitt per park vilket skulle innebära cirka 20 tjänster. De parker som har olika speciallösningar för förvaltningen har i sin tur något högre bemanning vilket innebär att totalt 30 tjänster uppskattningsvis ansvarar för Sveriges 29 nationalparker.

Internationellt sett är det enligt Naturvårdsverket en mycket låg siffra.

Länsstyrelsernas fältpersonal i nationalparkerna har benämningen ”naturbevakare” vilket torde vara det som avses enligt frågeställaren. Anställda naturbevakare

förekommer främst i fjällänen och ansvarar för tillsyn och skötsel av skyddade områden och fjälleder. Enligt uppgift från Naturvårdsverket är antalet naturbevakare flest i Norrbottens län men oftast rör det sig om 3–6 personer per län. Det kan även finnas timanställd personal under fältsäsongen. Fast anställda naturbevakare är även oftast utsedda till så kallade naturvakter enligt miljöbalken. De har därmed ett särskilt mandat att utöva viss tillsyn och att även avvisa besökare i nationalparkerna om det visar sig nödvändigt.

Kostnader för skötsel av nationalparker och statliga ledssystem

Naturvårdsverket ger årligen cirka 15 miljoner kronor i bidrag till de fyra ”fjällänsstyrelserna” i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län för skötsel av det statliga ledsystemet i fjällen. Det står även länen fritt att skjuta till ytterligare medel från Naturvårdsverkets schablonbidrag till länsstyrelserna.

Naturvårdsverket får årligen ett anslag från regeringen i regleringsbrevet, anslag 1:3 ”Åtgärder för värdefull natur” för naturvårdande arbete i hela landet. Det omfattar så skilda områden som skydd av rovdjur och hotade arter, lokala naturvårdssatsningen och skötsel av nationalparker och fjälleder med mera. Naturvårdsverket ger i sin tur länen möjligheter att prioritera det som är mest akut eller aktuellt just i det länets förvaltningsansvar. Schablonbidraget ligger årligen på cirka 209 miljoner kronor och ska täcka förvaltningen av de 29 nationalparkerna, 4 000 naturreservat, fågelskyddsområden, Natura 2000-områden och så vidare i hela landet.

Det finns även vissa riktade medel till några nationalparker som på grund av olika beslut rörande förvaltningsformen får särskilda medel till sin förvaltning. Det rör sig om 11 nationalparker som sammanlagt får dela på cirka 28 miljoner kronor.

Naturvårdsverket satsar även 15–25 miljoner årligen på investeringar och underhåll i nationalparkerna, i egenskap av ansvarig markägare och ansvarig för fastigheter och byggnader i nationalparkerna.

Framtida underhållsbehov inom det statliga ledssystemet

För närvarande pågår ett utredningsarbete om behovet av upprustning av de statliga ledsystemen i fjällen. Det sker inom ramen för ett av de tio nätverk för friluftsliv som Naturvårdsverket deltar i. Övriga deltagare är forskningsprogrammet ”Friluftsliv i förändring”, länsstyrelserna, Naturhistoriska riksmuseet, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen. Enligt projektledare Jenny Lindman vid Naturvårdsverket utgår

gruppens arbete till stor del från de riktlinjer som slogs fast i samband med rapporteringen av ett regeringsuppdrag 1976 om statliga leder. Det innebär att statens engagemang ska begränsas till de långfärdsleder som kräver övernattning. Staten ska dock inte ansvara för övernattningsstugor och liknande utan endast räddningsstugor för tillfällig användning. Lederna ska även erbjuda säkra broar över vattendrag vid behov och tydliga och enhetliga ledmarkeringar.

Gruppen kommer senare i år att presentera en ”nulägesbeskrivning” som bland annat kommer att innehålla en bedömning av kommande upprustningsbehov. Nätverket fortsätter även att utbyta erfarenheter och åsikter om vad som kan betraktas som en lägsta godtagbar standard för ledsystemen. På vissa sträckor förekommer till exempel ett ganska stort slitage vilket kan kräva särskilda insatser. På senare år har det också uppstått nya sätt att använda lederna. Cyklingen har till exempel ökat i fjället vilket ställer nya krav på bland annat slitageskydd.

Jenny Lindman vid Naturvårdsverket poängterar att det är alldeles för tidigt att uttala sig om hur mycket framtida underhållsinsatser skulle kunna kosta, men hon bedömer att det åtminstone kommer att handla om 50 miljoner kronor.

Antalet besökare och nyttjandet av ledsystemen

Enligt Jenny Lindman vid Naturvårdsverket finns det ingen tillförlitlig statistik över hur många besökare som varje år utnyttjar de statliga fjällederna. Det finns enstaka exempel på att länsstyrelserna har lagt ut stegräknare på lederna. Uppskattningarna blir emellertid så pass osäkra att det skulle krävas samordnade insatser över hela ledsystemet för att kunna uttala sig om det totala antalet besökare.

Enligt Naturvårdsverkets årsredovisning besökte 2,3 miljoner människor en nationalpark år 2013. Antalet besökare till naturrummen som finns i anslutning till parkerna var i sin tur nästan 1,6 miljoner år 2013.

Underhåll och utveckling av ledsystem i Finland

Ansvar för utveckling och underhåll av de statliga lederna vilar på det affärsdrivande statliga verket Forststyrelsen, eller Metsähallitus på finska. Ansvar är emellertid betydligt bredare än i Sverige i så måtto att Forststyrelsen ansvarar för obemannade stugor, eldplatser och vandringsleder som finns på all statligt ägd mark. Det inkluderar även den kundservice som erbjuds vid de olika naturrum som finns i nationalparkerna.

Finansieringen av denna verksamhet sköts av finska staten genom den årliga statsbudgeten.

Forststyrelsen erbjuder även via webbplatsen www.utinaturen.fi uppdaterad information om den avgiftsfria service som erbjuds den som besöker de statligt ägda naturområdena. Med webbtjänsten www.utflyktskarta.fi kan man även söka efter Forststyrelsens jakt- och fiskeställen och även hitta lämpliga platser och service för friluftsliv.

Forststyrelsen ansvarar även för viss avgiftsbelagd service och aktiviteter såsom fiske, jakt, hyrstugor och körning med snöskoter. Den typen av verksamhet fungerar helt och hållet som affärsverksamhet.

Underhåll och utveckling av ledssystem i Norge

I Norge har Miljödirektoratet ett särskilt ansvar för att driva och utveckla frågor som handlar om friluftsliv och skötsel av skyddad och värdefull natur. Arbetet med skötsel och utveckling av olika leder sköts emellertid av en mängd olika aktörer i Norge och har enligt uppgifter från Miljödirektoratet ingen nationell koordinering i dagsläget. Följande uppgifter bygger på brevkontakt med Miljödirektoratets naturavdelning.

Rapporten ”Mål og retningslinjer for stier og løyper i fjellet” från 1994 fungerar alltså som ett styrdokument för vilka fjällområden som kan anses lämpa sig för vandringssturism med markerade leder.

Norska Turistföreningen (DNT) har i sin tur en central roll på så vis att DNT ansvarar för skötseln av många leder och övernattningsstugor i fjällområdena.

Etablering av olika vandringsleder sköts annars till stor del av de norska kommunerna, gärna i samarbete med olika frivilligorganisationer. För närvarande pågår även ett samarbetsprojekt ”merking og skilting av turstier” mellan finansörerna Gjensidigestiftelsen och de norska fylkeskommunerna samt utförare från olika kommuner och DNT.

Det finns även exempel på statligt förvaltade leder, nämligen de så kallade pilgrimslederna. Mellan åren 1992 och 1997 togs det fram särskilda statliga kriterier för vad som ska avses med pilgrimsleder och lederna är dessutom utmärkta med en särskild symbol.

Allmänt sett kan man konstatera att frivilliga insatser av olika slag har en viktig roll i Norge för utveckling och underhåll av olika ledssystem. Flera departement är

involverade vad gäller finansieringen men främst Klimat- och miljödepartementet. Överskott från statliga lotterier och spelverksamheter används även för friluftssändamål, i synnerhet när det rör sig om mer kostsamma etableringar av leder.

I syfte att standardisera utgivningen av olika ledbeskrivningar och kartor har det även upprättats en nationell databas för tur- och friluftsleder. Databasinsamlingen till underlag för de olika kartorna styrs även av en gemensam produktspecifikation.

Produktspecifikationen bör användas tillsammans med den så kallade

”Merkehåndboka”, vilken är en enkel handbok för upprättandet av leder i naturen.

Merkehåndboka innehåller beskrivningar av hur man bör gå tillväga med märkning och utformning av leder för vandring, skidåkning, cykling och båtturer. Handboken är utgiven av DNT i samarbete med Friluftsrådenes Landsförbund, Innovativ Fjellturisme och Innovasjon Norge. Det norska Kartverket har även deltagit i utformningen av Merkehåndboka.

Cecilia Magnusson (M)

Saila Quicklund (M)