

Denna text ingår i Riksantikvarieämbetets digitala handbok [Process att förvalta kulturresevat](#)

Roller, befogenheter och ansvar

Förvaltarens roll, befogenheter och ansvar

Av beslutet om kulturresevat bör framgå vem som är områdetts förvaltare. Det är viktigt att sakägare och allmänhet vet vem som är förvaltare. Förvaltarens huvuduppgift är att ansvara för de åtgärder som framgår av beslutet och skötselplanen, och som ska genomföras för att uppnå skyddets syfte. Detta inkluderar bland annat planering och utformning av skötselåtgärder, beställning eller upphandling av bevarande-, tillgänglighets- och informationsarbetet, uppföljning och utvärdering. I förvaltningsuppgiften ligger således att utifrån skötselplanens mål utforma den praktiska skötseln av resevatet.

Utgångspunkten är att den beslutande myndigheten är förvaltare, det vill säga länsstyrelsen eller kommunen, men i enstaka fall har förvaltningen överlåtits till en annan myndighet, juridisk person, t.ex. förening, eller en markägare (se nedan). Det finns flera skäl till att länsstyrelsen eller kommunen är förvaltare. Bland annat finns normalt lämplig kompetens hos den, som beslutat om skyddet och lämnat anvisningar om hur ett område ska skötas. Det kan även finnas samordningsvinster mellan myndighetsutövning, som till exempel skydd av områden, tillsyn och förvaltning av skyddade områden. Samtidigt är det viktigt att hålla isär de olika roller som en och samma myndighet ofta har, t.ex. beslut om bildande, uppdatering av skötselplan, tillsyn enligt miljöbalken, prövning av tillstånd och dispenser respektive förvaltning av ett skyddat område. Den som på myndigheten arbetar med förvaltning av ett kulturresevat bör därför inte också arbeta med tillsyn eller prövning av tillstånd i samma område. I resevat som bildas av kommuner kan det i beslutet anges vilken organisatorisk enhet som är förvaltare av resevat och vilken enhet som ansvarar för tillsyn (t.ex. miljönämnden eller byggnadsnämnden).

Förvaltaren bör genomföra sitt uppdrag i samråd med fastighetsägare, verksamhetsutövare och andra sakägare eller aktörer, till exempel inom ramen av ett skötselråd eller arbetsgrupp. I praktiken varierar förhållandena kring förvaltarskapet mellan landets olika resevat. Det förekommer att externa parter, till exempel stiftelser, särskilda skötselråd, markägare, konsulter eller universitet sköter en del av förvaltarens uppgifter. Detta fråntar dock inte förvaltaren dess officiella ansvar att se till att de skötselåtgärder som är nödvändiga för att uppnå syftet med resevatet genomförs. Av denna anledning

har förvaltaren också befogenheten att genomföra vad fastighetsägaren och andra sakägare förpliktats tåla i och med reservatsbeslutet.

Förvaltaren kan välja mellan att bedriva skötseln i egen regi eller att upphandla/anlita fastighetsägaren eller en entreprenör som utför det praktiska arbetet. Ibland är förvaltaren huvudman för hela verksamheten inom kulturreseptatet och därmed också ansvarig som arbetsgivare. Med förvaltarskapet följer även uppgiften att representera reservatet i gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen, t.ex. vägföreningar. Däremot bör man skilja mellan kulturreseptatsförvaltning och fastighetsförvaltning. Fastighetsförvaltning är sådan verksamhet som är förknippad med upplåtelse, drift och underhåll av fastigheten som sådan, det vill säga sådant som förekommer också på fastigheter som inte är reservat. Det kan röra sig om skötsel av byggnader och andra anläggningar som inte omfattas av föreskrifter och/eller skötselplanen för reservatet, om olika typer av upplåtelser såsom jordbruksarrenden, fiske- och jaktupplåtelser, servitut och hyresavtal. Kulturreseptatsförvaltaren har inte ansvar för dessa verksamheter.

Överlåtelse av förvaltarskap

Av 21 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att *”Länsstyrelsen eller kommunen får besluta att en annan myndighet, juridisk person eller markägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar skall förvalta ett kulturreseptat. Länsstyrelsen eller kommunen får återkalla ett sådant förordnande som den själv har meddelat.”* Det är länsstyrelsen eller kommunen som bedömer om en förvaltare uppfyller förutsättningarna. Överlåtelse bör inte ske annat än i de fall då reservatsförvaltningen därmed kan skötas på ett likvärdigt eller bättre sätt än vad länsstyrelsen eller kommunen kan göra. En av de viktigaste förutsättningarna är frågan om nödvändig kompetens. Det bör inte råda någon tvekan om att den som förvaltarskapet överläts till har den kompetens som krävs för att kunna genomföra förvaltarens uppgifter. Länsstyrelsen eller kommunen bör i samband med överlåtelse särskilt upplysa förvaltaren om dennes ansvar och om nödvändigheten av rätt kompetens. Nödvändig kompetens inkluderar också att förvaltaren håller sig uppdaterad om ny kunskap som är relevant för att kunna fullgöra förvaltningen och för att kunna uppnå syftet med skyddet. När förvaltningen av ett kulturreseptat överläts bör det också klargöras för den nya förvaltaren att denna företräder ett allmänt intresse i sin roll som förvaltare och att rollen som förvaltare inte får blandas samman med egna intressen, som till exempel en fastighetsägare kan ha.

Vid överlåtelse av förvaltningen bör den beslutande myndigheten och den kommande förvaltaren vara överens om hur reservatsförvaltningen ska finansieras. För att undvika framtida oklarheter kring

finansieringsfrågan är det bra om en sådan överenskommelse dokumenteras skriftligt i samband med att beslut om reservatet fattas. Utgångspunkten bör vara att förvaltaren tar ett eget finansiellt ansvar och står för eller åtminstone bidrar till finansieringen av förvaltningen. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan kostnader för de uppgifter som ingår i förvaltningsarbetet och kostnader för genomförande av skötselåtgärder. Skötselåtgärder kan finansieras på flera olika sätt (se avsnitt [Finansiering av skötselåtgärder](#)).

Skötselutförarens roll och mandat

Utföraren av skötselåtgärderna är den som på uppdrag av förvaltaren rent praktiskt genomför de planerade åtgärderna, allt från den löpande skötseln av marken, restaureringsinsatser och djurhållning, byggnadsvård, uppförande och underhåll av anläggningar, till produktion av informationsmaterial, uppsättning av skyltar och andra informationsinsatser. Utföraren kan vara fastighetsägaren, av huvudmannen anställda, av förvaltaren direktanlitade eller upphandlade entreprenörer eller en kombination av dessa.

Skötselutförarens ansvar och befogenheter kan variera från reservat till reservat, beroende på hur förvaltaren har organiserat arbetet. I vissa fall har förvaltaren och utföraren kommit överens om generella riktlinjer för skötseln och utföraren har frihet och mandat att bestämma över detaljer i det praktiska genomförandet av arbetet. I andra fall förses utföraren med detaljerade anvisningar för varje arbetsinsats, vilket också kan innebära gemensamma fältbesök före och/eller under genomförandet. Vilken form som väljs beror på förutsättningarna på platsen och kommunikationen mellan förvaltaren och utföraren. I samtliga fall är det dock viktigt att det aldrig råder någon tveksamhet om vad målet med åtgärden är, att den följer gällande skötselplan och ligger inom ramen för föreskrifterna och syftet i beslutet.

En god kommunikation mellan förvaltare och utförare är avgörande. Skötselutföraren bör inte på eget bevåg genomföra skötselåtgärder som riskerar att ligga utanför ramen för skötselplanen och/eller beslutet och som inte kommunicerats med förvaltaren. Skötselutföraren lämnar i vanliga fall regelbundna rapporter om genomförda åtgärder och resultat till förvaltaren, till exempel i samband med fakturering eller rekvisering av bidrag.

Ansvar och säkerhet

Den verksamhet som staten och kommunen bedriver när man förvaltar kulturresevat och tillhandahåller besöksplatser för allmänheten är inte myndighetsutövning utan räknas som privaträttslig verksamhet.¹ De grundläggande skadeståndsreglerna beskrivs i skadeståndslagen (SFS 1972:207). Skadeståndslagen täcker både personskada och sakskada. När någon skadar sig på iordningställd plats, som till exempel en anvisad led i ett kulturresevat, kan länsstyrelsen, kommunen, fastighetsägaren eller annan ansvarig verksamhetsutövare bli skadeståndsskyldig. För att skadeståndsskyldighet ska uppkomma måste skadan ha orsakats genom fel eller försummelse från fastighetsägarens, verksamhetsutövarens eller förvaltarens sida. Skadan måste ha en tydlig koppling till felet eller försummelsen och händelseförloppet måste ha varit någorlunda normalt och förutsebart. Skadestånd kan med andra ord inte bli aktuellt när det rör sig om en ren olyckshändelse som inte kunde förutses. Det är den som begär skadestånd (den skadelidande) som ska bevisa dels skada och dels att fastighetsägarens eller förvaltarens oaktsamhet har orsakat skadan.

Rent teoretiskt kan flera parter, till exempel fastighetsägaren och länsstyrelsen, ha ett så kallat samtidigt ansvar. Det går inte att i förväg avtala vem som ska ha skadeståndsskyldigheten om något skulle inträffa. Däremot kan kontrakt skrivas med innebörden att länsstyrelsen (eller annan förvaltare) i förhållande till exempelvis fastighetsägaren, är ansvarig för dennes skadeståndsskyldighet gentemot besökare i ett skyddat område. Länsstyrelserna har i sin tur en ansvarsförsäkring hos Kammarkollegiet som utreder om skadeståndsskyldighet föreligger i de fall där skadan överstiger självrisken.

Om förvaltaren tillhandahåller olika typer av anordningar, till exempel en iordningsställd stig, ramp, spång eller en utsiktsplattform, måste denna alltså vidta åtgärder för att förebygga att besökare kan skada sig. Vad som godtas som förebyggande åtgärd beror på omständigheterna. Ju större sannolikheten för skada är, och ju större skador som kan tänkas uppkomma, desto högre krav ställs på att åtgärder ska vidtas som ska förebygga skadan. Exempel på förebyggande åtgärder är att sätta upp skyddsräcken vid anläggningar där det finns fallhöjder (bland annat broar, fågeltorn och utsiktsplatser), att montera halkskydd på hala, lutande underlag och att se till att anvisade leder är fria från hinder som medför uppenbar snubbelrisk. Det innebär också att samtliga anläggningar bör underhållas så att de under hela sin livslängd är säkra för besökare. I vissa fall kan det räcka med att sätta upp varningsskyltar som upplyser besökare om eventuella risker, till exempel att en anläggning kan vara

¹ *Tillgängliga natur- och kulturområden – en handbok för planering och genomförande av tillgänglighetsåtgärder i skyddade utomhusmiljöer* (avsnitt 9.5.). 2013. Rapport 6562. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Handisam.

extra hal i blöt väderlek eller på hösten när löven fallit eller att det finns djur i delar av kulturreservatet. Besökare har också alltid ett visst eget ansvar och måste till exempel räkna med att marken i naturen kan vara ojämn och att det därmed kan finnas en generell risk att snubbla. Om det uppstår en skada trots att fastighetsägaren, förvaltaren eller verksamhetsutövaren har vidtagit tillräckliga åtgärder är det osannolikt att oaktsamhet förelegat och därmed också osannolikt att det finns grund för skadestånd.

Ett exempel på en vanlig fråga i detta sammanhang är vem som bär ansvaret om det skulle hända att betesdjur går till angrepp mot besökare. Sådana risker kan finnas om besökare betar sig olämpligt eller går med hundar i hagar. Om bete sker med djur som aldrig tidigare har visat tendens att gå till angrepp mot besökare eller hundar, men som av någon anledning gör det vid något tillfälle och därmed orsakar skada, torde det specifika händelseloppet varit svårt att förutse. Besökare har också ett visst eget ansvar och måste till exempel räkna med att det kan finnas en viss risk att betesdjur kan vilja försvara sig när man på ett olämpligt sätt närmar sig dem eller stör dem.

Om bete däremot sker med djur som vid tidigare tillfällen visat aggressivitet och inga förebyggande åtgärder vidtagits är det tänkbart att skadeståndsskyldighet kan uppkomma. I normalfall räcker det att man sätter upp en varningsskylt som upplyser om att det går lösa djur i hagen och att man rekommenderar att inte ta hund med sig. Om man dock av någon anledning väljer att ha djur som tidigare visat tecken på aggressivitet i en hage där man också har en anvisad led för besökare (vilket är olämpligt) räcker det förmodligen inte med varningsskyltar. Istället är det rimligt att vidta fysiska åtgärder, till exempel genom att sätta upp eltrådar längs stigen som hindrar djur från att komma åt besökarna. Läs mer i Kammarkollegiets fallbeskrivning i nedanstående ruta.

Fallbeskrivning om ansvar av betesdjur, Stefan Wiese, Kammarkollegiet, 2012

I ett naturreservat förekommer djurhållning av nötkreatur. En markerad led går genom djurens beteshage till ett fågeltorn. En besökare med en kopplad hund är på väg genom hagen. En kviga ser hunden som ett hot och går till anfall. Besökaren kommer i vägen för kvigan och blir stångad, med svåra personskador som följd. Liknande skador, där hundar har varit inblandade, har tidigare inträffat i andra naturreservat där djurhållning förekommer. Vilket ansvar åvilar: a) djurägaren, respektive b) förvaltaren, exempelvis Länsstyrelse?

Svar: a) Djurägarens ansvar i dylika situationer är inte detaljreglerat i lag utan en bedömning får i det enskilda fallet göras enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Äldre rättspraxis ger för handen att en djurägares kännedom om ett kreaturs tidigare aggressiva beteende mot människor kan medföra ansvar. Om kvigan tidigare visat tendenser att gå till anfall mot människor torde djurägaren ansvara eftersom denne då inte bort låta djuret beta i en beteshage i ett naturreservat genom vilken en markerad led passerar. Emellertid är det hunden som i detta fall är den utlösande faktorn, något som förmodligen har sin grund i en instinkt hos kreaturet. Rättsläget är oklart. Om djurägaren känner till denna instinkt hos djuren, som i sig får antas innebära en markant ökning av risken för att även fredliga djur kan gå till anfall, och dessutom vet om att människor med hundar kommer att passera genom hagen, torde djurägaren liksom vid ondsinta kreatur ha en plikt att varna för risken. Den primära handlingskyldigheten torde dock åvila Länsstyrelsen, eftersom det är Länsstyrelsen som genom att anlägga en markerad led har inbjudit allmänheten och så ock hundägare att vandra genom hagen.

Svar: b) Handlingsplikt åligger inte Länsstyrelse genom särskild föreskrift i lag. Länsstyrelsen har dock bjudit in allmänheten och så även människor med hund att vandra på den markerade leden genom hagen. Att Länsstyrelsen inbjudit allmänheten innebär också att människor med skilda förutsättningar att bedöma risker vandrar genom hagen. Därigenom har Länsstyrelsen genom en positiv handling skapat en fara för besökaren och har således plikt att söka förebygga skada. Någon särskild föreskrift till skydd för den skadelidande och ur vilken ledning i vållandefrågan kan hämtas finns ej. Risken för att en besökare med en kopplad hud skall bli stångad torde inte vara obetydlig och den som blir stångad kan också bli allvarligt skadad. Det finns goda möjligheter att förekomma skadan genom att förbjuda besökare att ta med sig hundar genom beteshagen. Kostnaderna för en sådan åtgärd, en skylt med en överkorsad hund, torde stå väl i paritet med risken för skada och den sannolika skadans storlek. Det hela hänger alltså på om Länsstyrelsen känner till förhållandet att risken ökar om man introducerar en hund bland kreaturen. Om liknande skador med liknande händelseförlopp har inträffat i andra naturreservat, och frågan dessutom upptagits och diskuterats, torde Länsstyrelsen ha goda möjligheter att förutse risken för skada och händelseförloppet som leder fram till skadan. Således torde Länsstyrelsen ansvara för skada. Vad gäller situationen när ett kreatur som inte tidigare visat några tendenser att vara folkilsket går till anfall mot en besökare utan hund, torde Länsstyrelsen ha ett större ansvar än djurägaren för skada, enär man inbjudit allmänheten att vandra genom hagen. Länsstyrelsen torde kunna åläggas en skyldighet att varna besökare för riskerna som är förknippade med att vandra bland djuren. Ansvaret för personskador i situationen då djurägaren med vetskap om att ett kreatur är folkilsket ändå har låtit det beta i en hage som allmänheten besöker torde dock åvila djurägaren allena, om Länsstyrelsen rent allmänt upplyst besökarna om riskerna.

Ett annat exempel på en vanlig fråga om risker och ansvar i samband med förvaltning av kulturresevat handlar om att levande eller döda träd kan orsaka person- eller sakskada. Oförutsebara händelser eller olyckor, som att kraftig vind fäller ett friskt träd, ska normalt inte leda till skadestånd. Eftersom kravet på förebyggande åtgärder har koppling till sannolikheten för och omfattning av skadan måste mer omfattande åtgärder vidtas vid hög risk i ett kulturresevat eller delar av ett kulturresevat som besöks ofta. Risken för skada kan hanteras till exempel genom att man vidtar åtgärder med trädet så att risken minskas eller elimineras eller genom att man på andra sätt säkerställer att allmänheten inte utsätts för risk. Fysiska åtgärder på träden kan vara borttagning av farliga delar av trädet eller nedtagning av hela trädet. Området där faran finns kan också hägnas in eller vägar och stigar ledas om. Man kan också varna allmänheten om eventuella risker, till exempel genom att sätta upp skyltar. Det är få fall om skadestånd kopplade till skador av träd som har prövats i domstol. Varje fall har specifika omständigheter. Det är därför svårt att dra generella slutsatser om vilka förebyggande åtgärder som måste vidtas för att inte bli skadeståndsskyldig.²

² *Fria eller fälla – en vägledning för avvägningar vid hantering av träd i offentliga miljöer* (avsnitt 8.4.). 2014. Riksantikvarieämbetet m.fl.

Fallbeskrivning om ansvar kopplad till träd, Stefan Wiese, Kammarkollegiet, 2012

I en nationalpark bestående av gammal ädellövskog finns det många döda träd eftersom död ved är viktig. Döda träd och grenar hänger över den markerade stigen och kan ramla ned när som helst, men med störst sannolikhet när det blåser kraftigt. Har Länsstyrelsen ett ansvar för att minska risken innan det sker olyckor?

Svar: Handlingsplikt på grund av särskild föreskrift föreligger ej. Länsstyrelsen är dock förvaltare och allmänheten har inbjudits till att besöka en farlig plats, varför plikt att söka förebygga risken är förhanden. Särskilt föreskrift till skydd för den skadelidande och som reglerar vållandet finns ej. Risken för skada är inte obetydlig, särskilt då det blåser, och en gren som träffar en besökare i huvudet kan orsaka allvarlig skada. Åtgärder för att minska risken för skada genom att exempelvis sätta upp skyltar som varnar besökaren för risken är varken särskilt ingripande eller kostsamma. Att däremot såga ner träden, bygga en plexiglastunnel eller dela ut bygghjälm till samtliga besökare kan knappast krävas av den ansvarige. Förmodligen skulle den ansvarige gå fri från skadeståndsansvar om denne varnar besökarna i vad som kan anses vara en skälig utsträckning.

Hur skiljer sig ansvaret i ovanstående fall beroende på besöksintensiteten i området och om fråga berör en markerad stig eller annan besöksplats, eller en tillfällig plats i skogen?

Svar: Så länge frågan berör en markerad stig eller annan liknande besöksplats är ansvaret oförändrat. Vid högre besöksintensitet torde risken för skada öka, och därmed i motsvarande mån kravet på handling. När det däremot gäller en tillfällig plats i nationalparken där den skadelidande befinner sig på grund av att denne utövar allemansrätten föreligger inget ansvar för Länsstyrelsen.

För mer information och rättsfall kan man vända sig direkt till Kammarkollegiet.

Observera att frågor som rör ansvar och säkerhet för personal och entreprenörer som genomför skötselåtgärder i kulturresevat kan beröra arbetsmiljöfrågor (se avsnittet [Beställning av skötselåtgärder](#)).