

Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen

Uppdragsarkeologi

Samråd och tillståndsprövning inför arbetsföretag



Riksantikvarieämbetet
Box 5405
SE-114 84 Stockholm
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2016
Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen.
Uppdragsarkeologi. Samråd och tillståndsprövning inför arbetsföretag.
Omslag: Förundersökning i Molnby i Stockholms län 2015. Foto: Eva Skyllberg.

Denna publikation ingår i serien *Vägledning för tillämpning av KML* och finns även publicerad på webbplatsen: www.raa.se

Upphovsrätt, där inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se/>

Innehåll

■ 2	Samråd och tillståndsprövning.....	4
2.1	Samråd och upplysningsskyldighet.....	4
2.1.1	Samråd med länsstyrelsen.....	5
2.1.2	Fornlämningar inom detaljplan.....	6
2.1.3	Beslutets giltighet.....	8
2.1.4	Anpassning av arbetsföretaget.....	8
2.1.5	Ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning.....	9
2.1.6	Markägaren.....	10
2.2	Bedömning av fornlämningens betydelse i förhållande till ingreppet.....	11
2.2.1	Fornlämningsområde.....	11
2.2.2	Fartyglämningar som har ägare.....	12
2.3	Tillstånd med villkor.....	13
2.3.1	Undersökningens omfattning.....	13
2.3.2	Tillstånd utan krav på undersökning.....	14
2.3.3	Särskilda åtgärder för bevarande av fornlämning.....	14
2.4	Fornminnesinformation och kunskapsunderlag.....	14
2.4.1	Information om fornlämningar i FMIS.....	15
2.4.2	Kunskapsunderlag och handlingsprogram.....	16

2 Samråd och tillståndsprövning

I kulturmiljölagen (KML) anges att det är ett nationellt intresse att fornlämningar bevaras och att den som vill göra ett ingrepp i en fornlämning, det vill säga rubba, ändra eller ta bort en fornlämning, ska ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen.¹ Länsstyrelsen kan lämna tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Varje tillstånd till ingrepp innebär ett undantag från denna grundprincip.

Skyddet för fornlämningarna gäller generellt och omedelbart utan något myndighetsbeslut. Skyddet är utformat som ett tillståndstvång som gäller både själva fornlämningen och det område som fornlämningen behöver för att kunna bevaras (fornlämningsområdet).² KML:s bestämmelser reglerar även skyddet för okända fornlämningar. Om en fornlämning påträffas under grävning eller annat arbete, ska arbetet omedelbart avbrytas. Den som leder arbetet ska omedelbart anmäla förhållandet hos länsstyrelsen.³

2.1 Samråd och upplysningsskyldighet

Länsstyrelsen ska verka för att arbetsföretaget lokaliseras och utformas så att det inte alls eller i så liten omfattning som möjligt berör fornlämningar.⁴ Därför är det viktigt att företagaren i ett så tidigt skede som möjligt får veta att arbetsföretaget berör fornlämningar. Länsstyrelsens uppgift är att informera företagaren om innehållet i KML och upplysa om hur hen bör agera om en fornlämning berörs (se avsnitt 1.2.2 *Företagarens roll*).

Arbetsföretag som berör fornlämningar kan komma till länsstyrelsens kännedom på olika sätt. Det kan vara som ansökan om ingrepp i en känd fornlämning enligt KML, genom plansamråd som gäller en detaljplan⁵, en ansökan om tillstånd till vattenverksamhet eller en miljökonsekvensbeskrivning (MKB)⁶. Företagaren kan också vända sig direkt till länsstyrelsen för att få upplysningar om fornlämningar.

1. Kulturmiljölagen (1988:950). 1 kap. 1 § KML, 2 kap. 12 § KML.

2. 2 kap. 2 § KML.

3. 2 kap. 10 § KML.

4. 6 § föreskrifter om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1).

5. Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL).

6. Miljöbalken (1998:808).

Den som avser att genomföra ett arbetsföretag bör i god tid genom att inhämta information från länsstyrelsen ta reda på om någon fornlämning kan beröras och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen.⁷ Som arbetsföretag räknas projektering, byggande, övertäckning och markarbeten.⁸ Ansvar för att ta reda på om någon fornlämning berörs av ett arbetsföretag ligger således på den som vill göra markingreppet. Däremot omfattar företagarens samråds-skyldighet endast kända fornlämningar.

2.1.1 Samråd med länsstyrelsen

Riksantikvarieämbetets digitala fornminnesinformationssystem (FMIS) är en grundläggande källa till information om fornlämningsförekomster (se avsnitt 2.4.1 *Information om fornlämningar i FMIS*), men det kan vara svårt för företagaren att avgöra om fornlämningar kan komma att beröras av ett arbetsföretag. Länsstyrelsen kan därför behöva informera företagaren om när det finns behov av samråd. Situationer när företagaren bör kontakta länsstyrelsen är

- om en fornlämning finns registrerad i FMIS på eller nära det område där arbetsföretaget ska utföras.⁹
- om platsen ligger inom ett större område med täta fornlämningsförekomster som finns registrerade i FMIS.

Det är också önskvärt att länsstyrelsen informerar om områden där det finns hög risk för att okända fornlämningar kan påträffas, såsom: terräng eller vattenområde där fornlämningar ofta tidigare påträffats vid arkeologiska undersökningar, exempelvis åssträckningar, sandiga sydsluttningar, strandområden etc.

Vid samrådet ska företagaren lämna in planer eller annan skriftlig dokumentation om arbetsföretaget till länsstyrelsen.¹⁰ Det är viktigt att kartmaterialet redovisar arbetsföretagets utbredning på marken. Länsstyrelsen kan även lämna upplysningar på eget initiativ om länsstyrelsen får kännedom om ett planerat arbetsföretag i en fornlämningsmiljö. När företagaren gör en förfrågan ska länsstyrelsen kunna svara på om arbetsföretaget kan komma att beröra en känd fornlämning. Länsstyrelsen ska också vid samrådet upplysa om vilka konsekvenser ett arbetsföretag i ett område med fornlämningar kan få i form av arkeologiska utredningar och undersökningar. Eftersom det ligger i företagarens intresse att steg för steg kunna överblicka de antikvariska konsekvenserna är det viktigt att länsstyrelsen upplyser om vilka principer som tillämpas vid tillståndsprövning och beslut om arkeologiska undersökningar.

7. 2 kap. 10 § KML.

8. 4 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

9. Proposition Kulturmiljövård 1987/88:104 sid. 78.

10. 6 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

Länsstyrelsens bedömning av fornlämningsituationen och eventuella ställningstaganden om behovet av undersökningar, ska dokumenteras och motiveras förslagsvis i form av en tjänsteanteckning samt meddelas företagaren.¹¹

2.1.2 Fornlämningar inom detaljplan

Eftersom kommunen har skyldighet att samråda om förslag till detaljplan med länsstyrelsen kommer samtliga detaljplaner till länsstyrelsens kännedom.¹² I en detaljplan ska kommunen pröva markens lämplighet för bebyggelse¹³ bland annat med hänsyn till kulturvärdena på platsen¹⁴ (se avsnitt 1.2.5 *Kommunens roll*). Eftersom förekomsten av fornlämningar kan påverka planens genomförbarhet finns det skäl att klara ut fornlämningsförekomsten i ett inledande skede av planprocessen. Med kännedom om fornlämningarnas utbredning går det att minimera såväl ingreppen i fornlämningarna som kostnaderna för företagaren. Planens utformning och byggrätter kan anpassas till fornlämningarna, till exempel så att fornlämningarna i planen läggs ut som parkmark. Genom bestämmelser om markytans höjdläge och utformning har kommunen också en möjlighet att ge fornlämningar ett indirekt skydd i en detaljplan.

I samband med ett samråd om en detaljplan sker en direkt och formell samverkan och tillämpning av KML och PBL. Den funktion på länsstyrelsen som är ansvarig för plansamråden med kommunen bör då också samråda med kulturmiljöfunktionen så att länsstyrelsen kan samordna sina ställningstaganden.

När planerna för ett arbetsföretag som berör en fornlämning inkommit och behandlats av länsstyrelsen får företagarens skyldighet att samråda enligt 2 kap. 10 § KML anses vara fullföljd. Sådana ärenden kan till exempel vara ett plansamråd, en täkt- eller en koncessionsansökan eller genom att länsstyrelsen på annat sätt handlägger ett ärende som berör ett mark- eller vattenområde med fornlämningar och det angivits att arbetsföretaget berör en fornlämning.

I samrådet med kommunen om en detaljplan behöver förekomsten av fornlämningar i och i anslutning till planområdet klaras ut, till exempel genom att länsstyrelsen fattar beslut om en arkeologisk utredning (se avsnitt 1.4 *Arkeologisk utredning*).¹⁵ Byggrätterna kan då anpassas till fornlämningarna, alternativt kan företagaren förutse kommande kostnader för arkeologiska undersökningar. Länsstyrelsen bör upplysa företagaren i de fall där ytterligare arkeologiska insatser behövs, såsom en arkeologisk förundersökning för att ytterligare klarlägga fornlämningens utbredning (se avsnitt 1.5 *Arkeologisk förundersökning*).

11. 6 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

12. 5 kap. 7 § PBL.

13. 4 kap. 2 § PBL.

14. 2 kap. 6 § PBL.

15. 2 kap. 11 § KML.

I de fall länsstyrelsen bedömer att det finns en fornlämning med ett högt kulturhistoriskt värde bör länsstyrelsen i ett så tidigt skede som möjligt upplysa företagaren om att hen kanske inte kommer att kunna få tillstånd till att ta bort eller göra ingrepp i fornlämningen. Om länsstyrelsen under plansamrådet utrett fornlämningsförekomsten, antingen genom en arkeologisk utredning¹⁶ eller en egen utredning, bör detta klargöras i planbeskrivningen. Om ärendet har handlagts av länsstyrelsen och det efter att detaljplanen vunnit laga kraft upptäcks en tidigare okänd fornlämning och planen har genomförandetid kvar, bör dock staten och inte företagaren normalt bli kostnadsansvarig för en eventuell arkeologisk undersökning (se avsnitt 4.5.1 *Fornlämning som inte förut varit känd*).

Ofta finns redan vid detaljplanläggningen en företagare som har ansvaret att stå för utredningskostnaderna. En kommun kan inte enbart i egenskap av planupprättare eller markägare åläggas att bära kostnaderna för en arkeologisk utredning enligt KML. Det är olyckligt om fornlämningar framkommer i ett sent skede, exempelvis då köpare av villatomter ansöker om bygglov. För att fornlämningssituationen ska klarläggas vid detaljpanelläggningen bör länsstyrelsen och kommunen försöka komma överens om vem som ska stå för de utredningskostnader som inte direkt kan täckas av en exploatör. När det gäller arbetsföretag som omfattar flera intressenter, såsom villabyggen inom en detaljplan, rekommenderas att en part tar på sig att ansöka om tillståndet och förskottsbeta kostnaderna för en eventuell undersökning. En sådan part kan till exempel vara markägaren, ett småhusföretag eller, där någon företagare inte kan anges entydigt, den kommun som upprättar planen. KML-skyldigheterna bör inte hänskjutas till framtida användare. När tomter säljs bör dessa vara byggklara ur antikvarisk synvinkel. Det rekommenderade förfarandet leder till att kostnaderna för undersökningen fördelas samtidigt som garantier skapas för att fornlämningen inte på ett olämpligt sätt ligger kvar på osålda tomter.

Ur arkeologisk synvinkel är det önskvärt att en detaljplan omfattar ett större område eftersom det då finns möjlighet att ta fram arkeologiska utredningar enligt 2 kap. 11 § KML. Om detaljplanen endast berör ett mindre markområde eller om detaljplanen omfattar flera mindre fastighetsägare, måste länsstyrelsen själv göra eller bekosta en utredning.

Om länsstyrelsen under plansamrådet utrett fornlämningsförekomsten, antingen genom en arkeologisk utredning¹⁷ eller en egen utredning, bör detta klargöras i planbeskrivningen. Har fornlämningssituationen klarlagts under planprocessen och en tidigare okänd fornlämning skulle upptäckas under planens genomförandetid bär normalt staten kostnaderna i fall en arkeologisk undersökning skulle behöva utföras.

16. 2 kap. 11 § KML.

17. 2 kap. 11 § KML.

I de fall länsstyrelsen anser att fornlämningsförekomsten inte har klarats ut i samband med plansamrådet, bör länsstyrelsen upplysa om detta och det bör också redovisas i planbeskrivningen. Detta kan vara fallet i plansituationer då till exempel någon företagare som kan stå för utredningskostnaderna inte finns i detaljplaneskedet eller att länsstyrelsen inte anser det möjligt av andra skäl att utreda fornlämningsförekomsten i detta skede (se ovan). Detta innebär att planens genomförande inte är säkerställt, utan att en byggherre genom ett senare KML-beslut kan riskera en så kallad ej ersättningsgill planskada. Det kan innebära att länsstyrelsen beslutar om kostsamma arkeologiska undersökningar eller att länsstyrelsen avslår ansökan om tillstånd till ingrepp i en fornlämning.

Bygglov och avstyckningar i områden utan kända fornlämningar omfattas inte av samrådsplikt med länsstyrelsen. Detta medför en större risk att i dag okända fornlämningar inte uppmärksammas i förväg utan påträffas vid själva byggnationen. I dessa fall regleras undantag från företagarens kostnadsansvar enligt 2 kap. 14 § KML (se avsnitt 4.5 *Befrielse från kostnadsansvar*).

2.1.3 Beslutets giltighet

Ett tillstånd enligt KML ska alltid tidsbegränsas (se avsnitt 6.2 *Beslut om tillstånd till ingrepp i fornlämning*).¹⁸ Kunskapen om landets fornlämningar utvecklas och förändras över tid, och ny kunskap kan få betydelse för markanvändningen i ett område. Ett nytt samråd bör därför alltid genomföras om företaget inte utförs enligt den ursprungliga planen eller ansökan. Detta gäller också om en kommun ändrar den detaljplan kring vilken samråd skett, även om ändringen genomförs med så kallat enkelt planförfarande. Även små förändringar av en plan kan få omfattande konsekvenser för förutsättningarna att bevara fornlämningar. För ett område där en detaljplans genomförandetid gått ut kan förekomsten av fornlämningar behöva utredas på nytt inför en ny planläggning.

2.1.4 Anpassning av arbetsföretaget

Genom samrådet har länsstyrelsens en möjlighet att påverka ett arbetsföretags effekter på fornlämningsmiljöer. En stor andel av de kontakter länsstyrelsen har med företagare resulterar i att ingrepp i fornlämningar avstys och att arbetsföretaget anpassas till landskapet och de eventuella fornlämningarna. I dessa fall fattas oftast inget beslut enligt KML utan samrådet blir den enda insatsen. Därför är det viktigt att samrådet dokumenteras för att bevara kunskapen om de avväganden som gjorts.

¹⁸ 26 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

Det ankommer således på länsstyrelsen att peka på förutsättningar för en alternativ lokalisering som undviker eller minimerar företagets ingrepp i fornlämningen och att sedan diskutera detta med företagaren. Det föreslagna alternativet måste givetvis vara realistiskt i förhållande till såväl andra bestämmelser eller beslut (till exempel bygglov) som fysiska förutsättningar. Om en överenskommelse kan nås om att lokalisera arbetsföretaget på ett sådant sätt att det inte berör det område på marken eller sjöbotten som behövs för att bevara fornlämningen (fornlämningsområde enligt 2 kap. 2 § KML), kan länsstyrelsen avsluta ärendet. Kabelnedläggning i vattenområden är exempel på arbetsföretag som vanligtvis anpassas för att undvika eventuella fornlämningar. Länsstyrelsen ställer då som villkor att arbetsföretaget inte får utföras närmare än ett visst angivet avstånd från fornlämningen (se avsnitt 2.3 *Tillstånd med villkor*).

Ibland krävs kompletterande information för att arbetsföretaget ska kunna anpassas till fornlämningen. Exempelvis utförs arkeologiska förundersökningar i avgränsande syfte för att kunna bedöma fornlämningens exakta utbredning (se avsnitt 1.5.1 *Förundersökningens syfte*). Undersökningen syftar då till att ge ett underlag för att planera arbetsföretaget så att ingrepp i fornlämning och vidare undersökningar undviks. Om ett samråd visar att tidigare inte kända fornlämningar kan finnas i det område som berörs av ett arbetsföretag, ska samrådet också klarlägga om det behövs ett fördjupat beslutsunderlag, till exempel en arkeologisk utredning.¹⁹

Visar samrådet att det inte är möjligt att lokalisera företaget på ett sådant sätt att fornlämningar eller fornlämningsområde undviks, ska företagaren ansöka om tillstånd till ingrepp i fornlämning enligt 2 kap. 12 § KML.

2.1.5 Ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning

Den uppdragsarkeologiska processen vid länsstyrelsen initieras antingen genom en direkt ansökan eller indirekt till exempel som en begäran om yttrande vid kommunens hantering av planer och bygglov.

Ansökan om tillstånd till ingrepp i en fornlämning ska göras av den som vill rubba, ta bort, täcka över eller ändra en fornlämning.²⁰ Om samrådet visar att det saknas lokaliseringsalternativ som undviker att fornlämningen berörs, behöver företagaren göra en ansökan om hen ändå vill genomföra arbetsföretaget. En ansökan om tillstånd behövs för länsstyrelsens beslut om både arkeologisk förundersökning och arkeologisk undersökning, däremot inte för arkeologisk utredning. En ansökan om tillstånd till ingrepp bör tydligt beskriva arbetsföretaget och vilket ianspråktagande av mark arbetsföretaget innebär, för att länsstyrelsen ska kunna bedöma hur det berör fornlämningen.

¹⁹. 2 kap. 11 § KML.

²⁰. 2 kap. 12 § KML.

Företagaren bör uppmärksammas på att ansökan endast avser prövning enligt KML. Övriga tillstånd som kan behövas för arbetsföretaget, till exempel bygglov enligt PBL, får företagaren själv inhämta.

Länsstyrelsen kan även pröva ett ärende på eget initiativ. Det gäller även om en företagare anmäler att en tidigare inte känd fornlämning framkommit vid ett arbetsföretag; länsstyrelsen kan då hantera anmälan som en ansökan om tillstånd till ingrepp.

I samrådet och i samband med ansökan är det viktigt att länsstyrelsen upp-lyser företagaren om att ansökan måste komma in i god tid. Förutom tid för länsstyrelsens handläggning och prövning behöver eventuellt en undersökare tid för att upprätta en undersökningsplan och planera undersökningen. För större undersökningar kan tid behövas för att genomföra ett anbudsförfarande (se avsnitt 3.5 *Direktval eller anbudsförfarande*). Företagaren behöver också få information om att endast sommarhalvåret är lämpligt för att utföra arkeologiska undersökningar (se avsnitt 1.6.2 *Kvalitet i arkeologiska undersökningar*).

2.1.6 Markägaren

Länsstyrelsen ska inte ge tillstånd till ingrepp i en fornlämning och beslut om undersökningar utan markägarens samtycke. Om någon annan än ägaren ansöker om tillstånd, ska länsstyrelsen avslå ansökan om ägaren motsätter sig åtgärden och det inte finns några synnerliga skäl att lämna tillstånd.²¹ Det innebär att länsstyrelsen före en tillståndsprövning behöver ta reda på markägarens inställning till ingreppet om någon annan söker tillstånd. Det kan göras genom att begära att företagaren ska bifoga ett medgivande från markägaren i ansökan. I ett byggprojekt har markåtkomsten i normalfallet lösts i ett tidigare skede av processen och utgör inte något problem när det blir aktuellt med uppdragsarkeologiska undersökningar.

I vissa fall kan det dock hända att markfrågan inte lösts innan företagaren ansöker om tillstånd till ingrepp i en fornlämning. Om markägaren motsätter sig åtgärden ska länsstyrelsen först pröva om det finns *synnerliga skäl* för åtgärden. Sådana skäl kan vara att det finns ett starkt allmänt intresse, till exempel dokumenterat genom en antagen detalj- eller arbetsplan som beslutats enligt andra lagar, exempelvis för motorvägar och annan byggnation för viktiga samhällsintressen.

När det gäller arkeologisk utredning kan det vara så att ett större arbetsföretag, exempelvis ett vägbygge, berör flera markägare där marken ännu inte har blivit inlöst och att vissa markägare har en kritisk inställning till arbetsföretaget. Företagaren behöver då lösa frågan om markens tillgänglighet för undersökaren innan länsstyrelsen kan fatta beslut om arkeologisk utredning.

²¹ 2 kap. 12 § KML.

2.2 Bedömning av fornlämningens betydelse i förhållande till ingreppet

Länsstyrelsen prövar ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning mot bestämmelserna i 2 kap. 12 § KML. Grundläggande för tillståndsprövningen är fornlämningens art och betydelse i förhållande till ingreppets betydelse och omfattning. Betydelsefullt är också förutsättningarna för ett meningsfullt bevarande om en del av fornlämningen ligger kvar efter ingreppet. Samma principer bör tillämpas vid tillstånd till forskningsundersökningar enligt 2 kap. 8 § KML.

Länsstyrelsen får lämna tillstånd till ingrepp endast om fornlämningen medför hinder eller olägenheter som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. Arbetsföretagets nytta ska då vägas mot fornlämningens betydelse. Med andra ord får tillstånd endast ges om exploateringsintresset väsentligt väger över bevarandeintresset.²²

Bedömningen av en fornlämnings betydelse bör göras så bred som möjligt och ta hänsyn till olika aspekter på det kulturhistoriska värdet. Värdet bedöms utifrån fornlämningens potential som källa för att utvinna eller förmedla kunskap om lämningen och dess kulturhistoriska sammanhang.²³ Där ingår såväl vetenskapliga värden som pedagogiska och andra upplevelsevärden liksom dess betydelse nationellt och för lokalsamhället.²⁴

Vid avvägningen bör arbetsföretagets betydelse beaktas ur både enskild och allmän synpunkt. I första hand bedöms arbetsföretagets nytta för samhället, som bör utgöra den ram inom vilken man bedömer den enskildes intresse att genomföra en förändring. Samhällsnyttan bör baseras på kommunens och de statliga myndigheternas gällande planer, till exempel översikts- och detaljplaner, områdesbestämmelser, kommunens program för bostadsförsörjning samt Trafikverkets långsiktiga utbyggnadsplanering.

2.2.1 Fornlämningsområde

Till fornlämningen hör ett så stort område på marken, sjö- eller havsbotten som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Detta område benämns fornlämningsområde.²⁵ Tillstånd till ingrepp i fornlämningen kan därför behövas även om arbetsföretaget inte ska utföras på själva fornlämningen. Länsstyrelsen kan ändå bedöma att fornlämningen berörs. Vilka ingrepp som kräver tillstånd avgörs utifrån om de påverkar möjligheten för fornlämningen att bevaras och möjligheterna att uppleva fornlämningen. Ingrepp i fornlämningen kan medges om det inte på ett avgörande sätt ändrar miljön kring fornlämningen.

22. Prop. 1987/88:104 sid. 79.

23. 4 § föreskrifter om fornlämningsförklaring.

24. Plattform för kulturhistorisk värdering och urval, Riksantikvarieämbetet 2015.

25. 2 kap. 2 § KML.

Vid tillståndsprövningen behöver länsstyrelsen beakta arbetsföretagets karaktär och omfattning. Olika arbetsföretag medför olika stor påverkan på en fornlämning och möjligheten att uppleva och förstå fornlämningen. Vissa arbetsföretag kan ha en försumbar inverkan på fornlämningens upplevelsevärden medan andra till stora delar spolierar fornlämningens värden utöver den rent vetenskapliga kunskapspotentialen.²⁶ För ett annat arbetsföretag som medför påtagliga förändringar av miljön och allvarligt försämrar möjligheten att uppleva fornlämningen eller försvårar tillgängligheten till området, kan i stället anpassning av arbetsföretaget krävas eller till och med ansökan om ingrepp avslås.

Ett exempel på ett arbetsföretag som inte påverkar fornlämningen kan vara en kabeldragning inom fornlämningsområdet till ett gravfält. Här kan tillstånd ges utan villkor, eller om länsstyrelsen anser att det finns risk för att fornlämningen sträcker ut sig under mark kan tillstånd lämnas med villkor om arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakning. Uppförandet av ett bostadshus i samma läge skulle däremot ha en avgörande påverkan på möjligheterna att uppleva fornlämningen. Då krävs i stället anpassning av arbetsföretaget eller en alternativ lokalisering.

När det gäller arbetsföretag av begränsad omfattning finns ofta möjligheter till en antikvariskt godtagbar alternativ lokalisering (se 2.1.4 *Anpassning av arbetsföretaget*). Företagaren kan då behöva finna en annan placering än vad hen tycker är optimalt.

Om en tidigare helt okänd fornlämning utan synligt märke ovan jord påträffas vid ett pågående arbetsföretag och om länsstyrelsen då avslår ansökan om ingrepp i fornlämningen, är sökanden berättigad till viss ersättning av allmänna medel enligt 2 kap. 15 § KML om fornlämningen vållar betydande hinder eller olägenhet.

2.2.2 Fartyglämningar som har ägare

För en fartyglämning som har en ägare ska länsstyrelsen lämna tillstånd till ingrepp om ägaren ansöker om tillstånd, om inte särskilda skäl talar för ett bevarande.²⁷ Exempel på särskilda skäl kan vara att lämningen i fråga har ett mycket högt kulturhistoriskt värde eller att det saknas tillräckliga resurser och kompetens för undersökningen, såsom dokumentation och konservering.

I de fall någon annan än ägaren ansöker om tillstånd till ingrepp i en fartyglämning väger ägarens intressen ännu tyngre. En sådan ansökan ska avslås om ägaren motsätter sig åtgärden och det inte finns några synnerliga skäl att bifalla ansökningsen. Exempel på sådana synnerliga skäl kan vara att fartyglämningen äventyrar säkerheten i en hamn eller farled.

²⁶ 3 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

²⁷ 2 kap. 12 § KML.

Det ska understrykas att de juridiska implikationer som följer av det speciella förhållandet att en fartyglämning som omfattas av KML kan ha en ägare inte till fullo är utredda och att det saknas prejudicerande rättsfall.²⁸

2.3 Tillstånd med villkor

Som villkor för tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML får länsstyrelsen ställa upp skäligena krav på arkeologisk undersökning för att dokumentera fornlämningen innan den tas bort eller besluta om särskilda åtgärder för att bevara den.²⁹ Skäligheten i villkoren ska bedömas i förhållande till fornlämningens art och betydelse, inte utifrån arbetsföretagets ekonomi. En arkeologisk undersökning för att dokumentera en fornlämning görs ofta som ett tredje steg efter arkeologisk utredning och arkeologisk förundersökning (se avsnitt 1 *Det uppdragsarkeologiska systemet*).

Om argumentationen för en fornlämningens kunskapspotential är svag bör undersökningen genomföras med låg ambition eller inte alls.³⁰ I vissa situationer kan länsstyrelsen överväga om lämningen kanske kan dokumenteras på något annat sätt, exempelvis genom uppmätning, kartering eller fotografering.

2.3.1 Undersökningens omfattning

Länsstyrelsen ska vidare bedöma om fornlämningar kan bevaras även om de ligger inom ett exploateringsområde, till exempel inom mellanliggande ytor som inte direkt berörs av arbetsföretaget. Ett exempel på sådana omständigheter är då en del av en fornlämning berörs av ett arbetsföretag. Avgörande för länsstyrelsens prövning bör då vara om den återstående delen av fornlämningen kan bevaras på ett meningsfullt sätt.

Länsstyrelsen kan även besluta om att en undersökning ska inkludera ett område som inte omfattas av arbetsföretaget om det behövs med hänsyn till fornlämningens art eller om fornlämningen annars inte kan bevaras på ett meningsfullt sätt.³¹ Sådana exempel är när enstaka gravar ligger utanför exploateringsområdet på ett gravfält som i övrigt undersöks eller när lämningar efter ett hus eller huskomplex skärs av gränsen för exploateringsområdet. Däremot kan mera omfattande utvidgningar utanför exploateringsområdet inte anses ingå i de villkor som kan ställas för tillstånd med stöd av KML, exempelvis ytstora boplatser där större delen ligger utanför exploateringsområdet. Begränsade utvidgningar av undersökningsområdet kan även göras för att belysa en angelägen frågeställning, exempelvis provtagning i en näraliggande mosse eller liknande.

28. *Kulturmiljövård under vatten*. Riksantikvarieämbetet 2008:5.

29. 2 kap.13 § KML.

30. 3 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

31. 14 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

2.3.2 Tillstånd utan krav på undersökning

Det är upp till länsstyrelsen själv att bedöma vilka arbetsföretag som är av sådan typ eller omfattning att de inte fordrar prövning enligt KML. Det kan till exempel gälla vissa trädgårdsarbeten. Andra arbetsföretag kan vara omfattande och beröra en fornlämning, men ändå innebära så begränsade ingrepp att de kan genomföras utan krav på arkeologisk undersökning. Ingreppen kan exempelvis gälla vissa ledningsdragningar i fyllnadslager som överlagrar kulturlager i städer, eller omvandling av åkermark till skogsmark där ett kulturlager sedan tidigare delvis spolierats av plöjningen och planteringen enbart sker i det omrörda ploglagret.

Arbetsföretaget ansöker i dessa fall om tillstånd och länsstyrelsen fattar beslut om att ge tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § med anmälningsplikt enligt 2 kap. 10 § om något oväntat skulle påträffas. Ett villkor enligt 2 kap. 13 § kan i detta fall vara att ingreppet ska utföras i enlighet med länsstyrelsens anvisningar till exempel om planteringsmetod. Tillstånd till ingrepp utan krav på arkeologisk undersökning förutsätter givetvis att länsstyrelsen har tillfredsställande kunskap om fornlämningen eller tydligt kan motivera varför fornlämningen inte behöver undersökas.

2.3.3 Särskilda åtgärder för bevarande av fornlämning

Ett villkor som länsstyrelsen kan ställa är särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen eller minska effekten av ingreppet.³² Ett sådant villkor kan avse fysiskt skydd, till exempel erosionshinder eller skyddshägnad. I vattenområden kan länsstyrelsen ställa villkor om vård- och skyddsåtgärder för att säkerställa bevarandet av en fartygslämning. Åtgärderna kan även innebära att skyddet för fornlämningen stärks och tydliggörs genom exempelvis information. Att flytta en fornlämning kan också vara en form av bevarandeåtgärd, till exempel flytta en milstolpe i samband med en vägbreddning. I dessa fall kan det bli fråga om arkeologiska insatser av en undersökare på ett liknande sätt som för arkeologiska undersökningar.

Kostnaden för denna typ av åtgärder vilar på företagaren.³³ Åtgärder som vidtas för att skydda en fornlämning utan att den berörs av ett arbetsföretag, ska dock beslutas enligt 2 kap. 7 § KML.

2.4 Fornminnesinformation och kunskapsunderlag

Länsstyrelsens tillstånd till ingrepp i en fornlämning och beslut om uppdragsarkeologiska undersökningar baseras på olika typer av beslutsunderlag. Innan beslut fattas bör länsstyrelsen se till att skaffa ett fullgott underlagsmaterial. Länsstyrelsen bör då i första hand utgå ifrån FMIS, historiska kartor, ort-

^{32.} 2 kap. 13 § KML.

^{33.} 2 kap. 14 § KML.

namn, rapporter från tidigare undersökningar och andra skriftliga källor och arkivmaterial. Kunskapsunderlag som tagits fram av kommuner, länsstyrelse eller museer samt miljökonsekvensbeskrivningar är också viktiga underlag, liksom den samlade erfarenhet som finns hos handläggare på länsstyrelsen.

I många fall kan beskrivningen i FMIS vara gammal eller endast baseras på byråmässiga uppgifter. Länsstyrelsen behöver därför förvissa sig om att det finns en lämning på platsen och att beskrivningen av den är aktuell.³⁴ Om det inte finns en aktuell beskrivning av lämningen behöver länsstyrelsen göra, eller låta göra, en fältbesiktning.

2.4.1 Information om fornlämningar i FMIS

Fornlämningarna är registrerade i FMIS som är Riksantikvarieämbetets nationella fornminnesinformationssystem. I FMIS är fornlämningarna benämnda enligt Riksantikvarieämbetets fastlagda praxis som framgår av lämningstyp-listan (se Fornsök, www.fmis.raa.se). Förutom fornlämningar på land och under vatten innehåller FMIS ett stort antal övriga kulturhistoriska lämningar och lämningar med osäker antikvarisk status.³⁵ FMIS bygger på Fornminnesregistret som är ett resultat av Riksantikvarieämbetets fornminnesinventering och uppgifter från Statens maritima museers informationssystem (SjömIS). Riksantikvarieämbetet förvaltar FMIS och ansvarar också för att underrätta lantmäterimyndigheten om de fornlämningar som inte är införda i fastighetsregistrets allmänna del.³⁶ FMIS får fortlöpande in ny information genom Riksantikvarieämbetets webbformulär ”Redovisning av utförd arkeologisk undersökning” där undersökare registrerar resultaten från uppdragsarkeologiska undersökningar och anmäler nyfunna fornlämningar.³⁷ När undersökningarnas basrapporter är klara sänds även de till FMIS för registrering³⁸ (se avsnitt 8.2 *Redovisning till FMIS*).

Det bör beaktas att FMIS inte är ett heltäckande register över alla fornlämningar. FMIS ställning som källa till kunskap om landets fornlämningar varierar kraftigt över landet. På vissa håll har fornminnesinventeringar utförts i flera omgångar medan andra delar av landet aldrig inventerats. Det senare gäller främst Norrlands inland och fjällvärlden och de flesta vattenområden. För att kunna ta till vara potentialen i det mycket omfattande materialet i FMIS behövs också antikvarisk och arkeologisk kompetens.

Fornlämningens utbredning är markerad så exakt som det är möjligt, däremot redovisas inte fornlämningsområdet.³⁹ Markeringarna på kartan kan

34. 6 § föreskrifter om fornlämningsförklaring.

35. Riksantikvarieämbetets fornminnesinformationssystem. En bakgrund. 2014.

36. Förordning 2000:337.

37. 31 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

38. 35 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

39. 2 kap. 2 § KML.

i vissa fall ha en felmarginal. Detta beror på att inprickningarna på kartan gjorts manuellt med kompass samt att vissa förskjutningar kan ha inträffat vid digitaliseringen. I en exploateringssituation bör därför alltid fornlämningens exakta läge kontrolleras.

Resultat från samtliga arkeologiska undersökningar som berör fornlämningar tillförs kontinuerligt respektive fornlämningsnummer i FMIS. Det är dock ingen databas över arkeologiska undersökningar. Det går exempelvis inte att se vilka områden som varit föremål för arkeologiska utredningar och undersökningar. Inte heller registreras de arkeologiska utredningar som inte leder till att fornlämningar påträffas.

Beskrivningar av fornlämningar med lägesangivelser finns tillgängliga på internet genom sökverktyget Fornsök. Alla har tillgång till merparten av innehållet i FMIS genom Fornsök. Handläggare på exempelvis länsstyrelsen har möjlighet till en särskild inloggning som yrkesanvändare och får därmed även tillgång till lägesuppgifter för fornlämningar där det finns risk för plundring eller skadegörelse, såsom depåfynd och offerplatser vars lägesuppgifter annars är dolda.

2.4.2 Kunskapsunderlag och handlingsprogram

Det viktigaste underlaget för tillståndsprövningen är ofta en tidigare utförd utredning, förundersökning eller arkeologisk undersökning av fornlämningen. Ibland kan samma fornlämning ha delundersökts tidigare; detta gäller särskilt medeltida stadslager. I kulturmiljöanalyser i miljökonsekvensbeskrivningar kan det också förekomma beskrivningar och värderingar av fornlämningsmiljöer.

Det är angeläget att den kunskap som finns om fornlämningar är sammanställd på ett sådant sätt att den kan användas som stöd för länsstyrelsens handläggning. Länsstyrelsen bör därför verka för att det finns aktuella kunskapsunderlag om fornlämningar. Likaså är det viktigt att kunskapen är relevant för och kan användas av olika intressenter i länet eller regionen. Därför kan ett handlingsprogram behövas som anger hur den arkeologiska uppdragsverksamheten ska komma länet eller regionen till nytta.⁴⁰ Syftet med ett sådant program är att lyfta fram strategiska kunskapsbehov och svara på frågan: Vad vill vi med arkeologin i länet eller regionen? Ett handlingsprogram för uppdragsarkeologi kan vara ett värdefullt stöd när länsstyrelsen beställer uppdragsarkeologiska undersökningar, formulerar inriktningen för arkeologiska undersökningar och identifierar en undersöknings målgrupper. Arbetet med handlingsprogrammen syftar också till att förbättra och bredda samverkan mellan uppdragsarkeologins aktörer och intressenter.⁴¹

40. Allmänt råd till 12 § föreskrifter om uppdragsarkeologi.

41. Angelägna berättelser. Inriktningsdokument för handlingsprogram inom uppdragsarkeologin. Riksantikvarieämbetet. 2012.

Underlagen för att bedöma fornlämningars kunskapspotential och inriktningen för arkeologiska undersökningar varierar kraftigt över landet, bland annat eftersom man i de olika länen och regionerna i olika hög grad utfört arkeologiska insatser. Rapporter från arkeologiska undersökningar är mycket viktiga källor till kunskap om fornlämningar och historieskrivning. Vissa områden och fornlämningstyper har ofta varit föremål för arkeologiska undersökningar, mycket forskning har gjorts och aktuella sammanställningar av kunskapsläget finns. För andra regioner eller fornlämningskategorier är läget betydligt mindre tillfredsställande.

