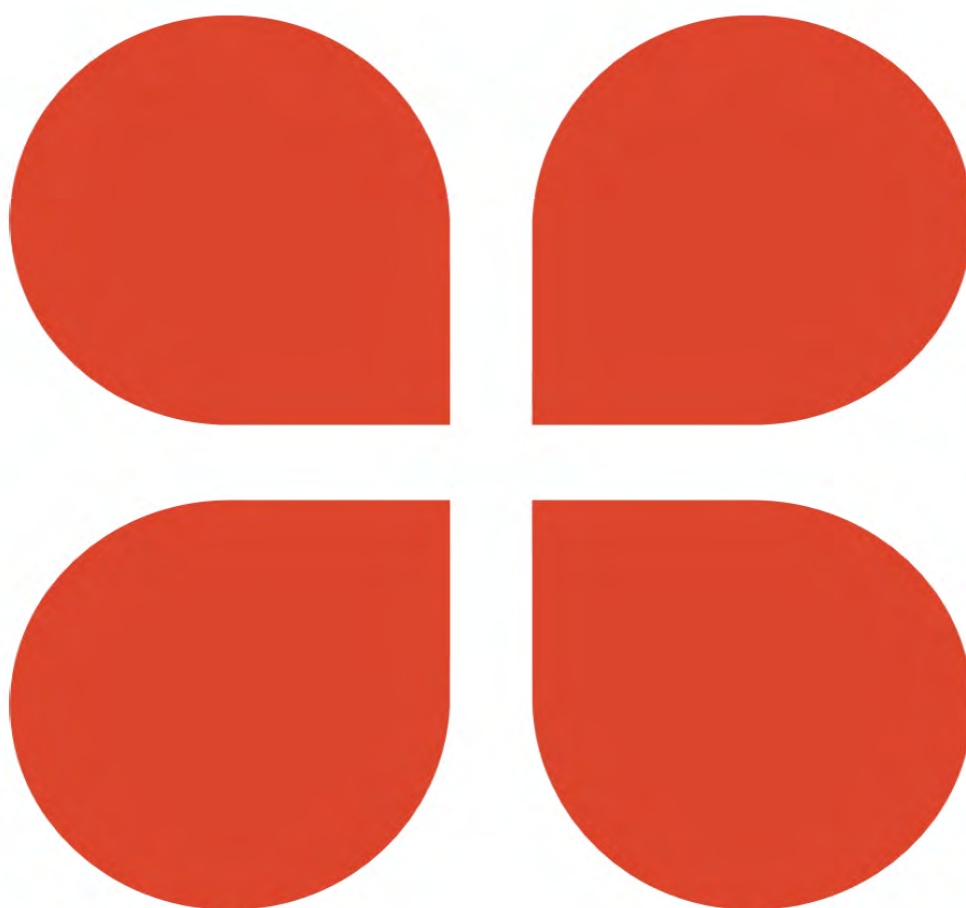


Fornlämningsområde – möjlighet eller svårighet?

Länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om
fornlämningsområde 2 kap. 2 § kulturmiljölagen



Rapport från Riksantikvarieämbetet

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

Riksantikvarieämbetet 2017
Fornlämningsområde – möjlighet eller svårighet?
Upphovsrätt, där inget annat anges,
enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv	8
1.2 Syfte och frågeställningar	10
1.3 Bestämmelsen om fornlämningsområde	11
1.4 Metod och material	12
1.4.1 Länsstyrelsebeslut	12
1.4.2 Domar	13
1.4.3 Workshop	14
1.4.4 Enkät	14
1.4.5 Intervjuer	15
1.5 Disposition	15
2. Länsstyrelsernas tillämpning	16
2.1 Länsstyrelsernas process och rutiner för hanteringen av ärenden som berör fornlämningsområde	16
2.1.1 I vilka olika typer av samråd eller ärenden gör länsstyrelserna en bedömning om ett fornlämningsområde berörs?	16
2.1.2 Vilka riktlinjer ger länsstyrelserna om när samråd ska ske?	17
2.1.3 Hur dokumenterar, utformar och kommunicerar länsstyrelserna sina bedömningar eller avväganden till olika parter?	18
2.1.4 Sammanfattande iakttagelser om hur länsstyrelserna hanterar ärenden som berör fornlämningsområde	21
2.2 Grunderna för länsstyrelsernas bedömning av fornlämningsområde	22
2.2.1 När bedömer länsstyrelserna om ett fornlämningsområde berörs?	22
2.2.2 Sammanfattande iakttagelser av när en bedömning av fornlämningsområde görs.	31
2.2.3 Vilka olika parametrar har betydelse för länsstyrelserna i deras bedömning?	32
2.2.4 Sammanfattande iakttagelser av parametrar som har betydelse för bedömningen	38
2.3 Att tolka lagens ordalydelse och begreppet fornlämningsområde	39
2.4 Sammanfattning av länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om fornlämningsområde	41
3. Länsstyrelsernas tillämpning – en sammanvägd bild	43
3.1 Stora skillnader i länsstyrelsernas bedömning	43
3.2 Individuell kontra generell bedömning	43
3.3 Bedömningen görs oftast byråmässigt	44
3.4 Fornlämningstyp, topografi och markutnyttjande är viktiga vid bedömningen av fornlämningsområdets storlek	45
3.5 Typ av arbetsföretag har stor påverkan på fornlämningsområdets storlek	46
3.6 Samrådets betydelse	46

3.7 Otydliga beslut _____	47
3.8 Fornlämningsområde – problem eller inte? _____	48
4. Riksantikvarieämbetets slutsatser och rekommendationer _____	50
Referenser _____	54
Bilagor _____	55
Bilaga 1 Riksantikvarieämbetets tidigare arbeten rörande fornlämningsområde _____	55
Bilaga 2 Granskning av länsstyrelsernas beslut _____	59
Bilaga 3 Domar rörande fornlämningsområde _____	63
Bilaga 4 Enkät om länsstyrelsens tillämpning av fornlämningsområde _____	67

Sammanfattning

Till en fornlämning hör enligt 2 kap. 2 § kulturmiljölagen (KML) förutom själva fornlämningen även ett så stort område som behövs för att bevara den och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Lagtextens utformning ger länsstyrelserna tolkningsutrymme av hur stort ett sådant område bör vara och på vilka grunder länsstyrelserna ska göra sin bedömning av fornlämningsområdets storlek. Detta uppfattas från länsstyrelsernas håll både som en möjlighet men förknippas också med en rad svårigheter. En alltför olikartad tillämpning kan dock leda till att allmänhet och företag uppfattar bestämmelsen som både otydlig och oförutsägbar.

Riksantikvarieämbetet har genomfört en utvärdering av hur bestämmelsen om fornlämningsområde tillämpas av länsstyrelserna. Med tillämpning avses såväl länsstyrelsernas handläggning av ärenden, såsom samråd, utformning och kommunikation av beslut, som bedömning av fornlämningsområdets storlek och om tillstånd till ingrepp krävs. Syftet med utvärderingen är dock inte att bedöma om länsstyrelsernas bedömningar är korrekta eller inte, en sådan utvärdering skulle kräva fältbesiktning av de fornlämningar som länsstyrelsernas bedömningar berör. Utvärderingen baseras främst på svaren på en enkät från samtliga länsstyrelser och en genomgång av tillståndsbeslut fattade under 2015 enligt 2 kap. 12 § KML.

Slutsatser

Utvärderingen visar att det finns stora skillnader i länsstyrelsernas bedömning av storleken på fornlämningsområden. Skillnaderna har sin grund i olika tillämpning av hur bestämmelsen om fornlämningsområde ska tolkas. Dessa olikheter kan ha sin grund i en mängd skilda förhållanden; olika typer av fornlämningsmiljöer, olika landskapliga förutsättningar, skillnader i exploateringsstryck, skillnader i hanteringen av olika ärendetyper m.m. Dessa skillnader kan ha lett till att vissa länsstyrelser har en mer generös syn än andra på vad en fornlämning kan tåla i form av ingrepp i fornlämningsområdet. Så som lagtexten är utformad och utifrån vad som framgår av förarbetena har lagstiftarens avsikt inte varit en total likriktning i bedömning utan att det ska finnas en flexibilitet i tillämpningen av bestämmelsen. Frågan är dock hur stor flexibilitet som är rimlig.

De parametrar som länsstyrelserna anser har störst betydelse vid bedömningen av en fornlämningsområde är typ av fornlämning, den omgivande topografin samt markutnyttjande. En bedömning behöver ta hänsyn till två aspekter – *bevara* respektive kunna *se och förstå* fornlämningen. Utifrån ett bevarandeperspektiv anser flertalet länsstyrelser att fornlämningens synlighet, dvs. hur väl avgränsad den är, är en viktig parameter. Förståelsen av fornlämningen kommer enligt länsstyrelserna främst till uttryck i dess upplevelse- eller pedagogiska värde. Vissa länsstyrelser menar att det är betydligt svårare att argumentera för ett fornlämningsområdes storlek utifrån fornlämningens upplevelsevärde än risken för dolda lämningar.

Vilken typ av ingrepp/arbetsföretag som ska genomföras har visat sig ha stor betydelse för länsstyrelsernas bedömning. Ofta bedömer länsstyrelserna att fornlämningen behöver ha ett större fornlämningsområde när arbetsföretaget resulterar i något som är synligt ovan mark, t.ex. en byggnation, än om arbetsföretaget är en ledningsdraging. En och samma fornlämning kan således bedömas ha olika stora fornlämningsområden beroende på vilket ingrepp/markförändring som ska göras. Flera länsstyrelser menar att antalet ärenden som kräver ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML skulle öka betydligt om inte arbetsföretagets karaktär tas med i bedömning av fornlämningsområdets storlek.

Flertalet länsstyrelser förefaller ha arbetat fram en mer eller mindre uttalad praxis för bedömning av fornlämningsområde i form av generella meterangivelser för olika fornlämningstyper, detta trots att länsstyrelserna betonar topografins betydelse i sina svar på enkäten. Mest frekvent används generella meterangivelser i samband med anmälningar om skogsbruksåtgärder men även vid mindre arbetsföretag som ledningsdragningar. När generella meterangivelser används uttrycks de oftast som schabloner, dvs. återges på kartor med samma antal meter från lägesangivelsen i FMIS utan hänsyn till topografen. Att flertalet länsstyrelser använder sig av någon form av generella bedömningar har sin grund i behovet av att hitta sätt att hantera en stor mängd ärenden.

Merparten av bedömningarna av fornlämningsområde görs vid skrivbordet. Flertalet länsstyrelser gör fältbesiktning i färre än 10 procent av ärendena. Skälet är enligt länsstyrelserna brist på tid och resurser. Vid en byråmässig bedömning är det viktigt att handläggaren har tillgång till fullgoda kunskapsunderlag. Om kvaliteten på kunskapsunderlagen är ojämn och bedömningen endast görs byråmässigt kan det få konsekvenser för bevarandet av fornlämningen alternativt innebära en större inskränkning i den sökandes nyttjande av sin mark.

Knappt hälften av länsstyrelserna har kommunicerat riktlinjer till kommuner och lantmäterier för när ärenden ska skickas till länsstyrelsen för bedömning om fornlämning eller fornlämningsområde berörs. Vissa länsstyrelser har även tagit fram riktlinjer avseende skogsbruksåtgärder för att klargöra hur nära en fornlämning olika åtgärder kan genomföras utan att en ansökan om tillstånd till ingrepp måste sökas. Att ge ut generella riktlinjer gör det tydligt för såväl andra myndigheter som allmänhet när ett ärende behöver sändas till länsstyrelsen för bedömning. På så sätt begränsas risken för att markingrepp som berör fornlämningsområden inte kommer till länsstyrelsens kännedom.

Genomgången av de beslut som länsstyrelserna fattade 2015 och som rör ingrepp i fornlämningsområden visar att motiveringarna ofta är vaga och kortfattade. Att sökande förstår vad som ligger till grund för den bedömning och varför det är väsentligt att följa de uppsatta villkoren är avgörande för efterlevnaden av beslutet.

Länsstyrelserna har olika uppfattning om hur tydlig lagens bestämmelse om fornlämningsområde är. Vissa länsstyrelser poängterar att utformningen av bestämmelsen ger handlingsutrymme att avgöra fornlämningsområdets storlek. Andra länsstyrelser menar att formuleringen är för allmänt hållen och att en avgränsning behövs för att få en mer rättsäker process. Oavsett ståndpunkt efterfrågar flera länsstyrelser förtydliganden i form av föreskrifter och vägledning.

Flertalet länsstyrelser anser att det är en pedagogiskt svår uppgift att förklara bestämmelsens innebörd för den sökande. Begreppet fornlämningsområde uppfattas av sökande ibland som förvirrande och svårbegripligt. Detta har resulterat i att länsstyrelserna i vissa fall istället använder begrepp som exempelvis skyddsområde, hänsynsområde eller villkorsområde.

Riksantikvarieämbetet rekommenderar följande:

- Att länsstyrelserna arbetar fram generella riktlinjer för i vilka fall ärenden ska skickas till länsstyrelsen för bedömning om fornlämning eller fornlämningsområde berörs.
- Att länsstyrelserna så långt möjligt ensar sina bedömningar avseende fornlämningstyper vars fornlämningsområden anses kunna ges en generell storlek. Vidare att länsstyrelserna eftersträvar

en gemensam syn på vilka parametrar som ska tillmätas betydelse vid en bedömning av en fornlämnings fornlämningsområde.

- Att länsstyrelsernas bedömning av en fornlämnings fornlämningsområde i högre grad utgår från en besiktning av fornlämningen i fält. Fältbesiktning bör framför allt ske av de fornlämningar där kunskapsunderlagen inte är fullgoda.
- Att länsstyrelserna gör en tydlig åtskillnad i sin handläggning av ett ärende mellan bedömningen av en fornlämnings fornlämningsområde och prövningen om tillstånd kan ges till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Avseende skogsbruksåtgärder och andra arbetsföretag där endast bevarandet av fornlämningen behöver bedömas bör generella meterangivelser för olika fornlämningstyper kunna tillämpas. Det är dock angeläget att de generella bedömningarna är ensade mellan länsstyrelserna, vilket även är avsikten med det pågående sk. GIF-projektet.
- Att länsstyrelserna i beslut om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML refererar till de ytor som villkor kopplas till som ”del av fornlämningsområde”. Vidare att besluten är väl motiverade och eventuella villkor framgår tydligt.
- Att länsstyrelserna fattar beslut enligt 2 kap. 12 § KML för skogsbruksåtgärder som är tillståndspliktiga.

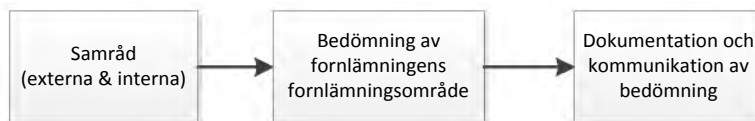
1 Inledning

Fornlämningar ska enligt kulturmiljölagen skyddas.¹ I skyddet ingår förutom själva fornlämningen även ett så stort område som behövs för att bevara den och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Området benämns i 2 kap. 2 § kulturmiljölagen (KML) för ett fornlämningsområde. I likhet med att det inte behövs något beslut för att en lämning ska vara en fornlämning så behövs inte heller något beslut om dess fornlämningsområde. Detta följer av lagen.

Hur stort fornlämningsområde en fornlämning har klargörs oftast först då någon vill göra en förändring av marken i närheten av fornlämningen. Det kan vara frågan om en markexploatering, exempelvis ledningsdragning eller nybyggnation. Det kan också röra sig om en markägare som ska göra skogsbruksåtgärder eller om en ny fastighetsbildning berör eller ligger i närheten av en fornlämning. Det är länsstyrelsen som avgör hur stort fornlämningsområde fornlämningen behöver. Om ett ingrepp/arbetsföretag ska ske inom det område som länsstyrelsen bedömer vara fornlämningsområde måste exploatören eller markägare söka tillstånd. Länsstyrelsen fattar då ett beslut enligt 2 kap.12 § KML som innebär antingen ett tillstånd eller ett avslag till att göra ingreppet. Ett tillstånd kan sedan vara förenat med villkor för hur ingreppet ska genomföras för att fornlämningen ska kunna bevaras.

Länsstyrelsen har enligt kulturmiljölagen möjlighet att fastställa gränserna för ett fornlämningsområde även om någon förändring av marken inte är aktuell.² Avsikten med en gränsbestämning är att tydliggöra exakt inom vilket område som tillståndsplikt gäller. Bakgrunden kan vara att det finns motstridiga intressen om hur stort fornlämningsområdet är eller att länsstyrelsen i förebyggande syfte fattar ett beslut om gränsbestämning för att gynna bevarandet av fornlämningen.

I denna utvärdering undersöker vi hur bestämmelsen om fornlämningsområde tillämpas av länsstyrelserna. Med tillämpning avses i denna utvärdering följande processteg; samråd vilket innefattar rutiner för när ärenden ska skickas till länsstyrelsen och hur ärenden processas internt på länsstyrelsen. På vilka grunder länsstyrelsen gör bedömningen av en fornlämningsområde. Slutligen också hur länsstyrelsen kommunicerar sin bedömning och hur beslut enligt 2 kap. 12 § KML utformas (se figur nedan).



1.1 Bakgrund och motiv

Bestämmelsen om fornlämningsområde går tillbaka till de förarbeten³ som föregick 1942 års lagstiftning⁴. I förarbetena inför lagstiftningen som trädde i kraft 1989 utvecklades sedan resonemangen om vad bestämmelsen innebär.

Begreppet fornlämningsområde introducerades i propositionen inför 1988 års lag. Där tydliggörs att fornlämningsområdet inte endast utgörs av själva fornlämningen, utan att det även inbegriper ett

¹ 2 kap. 1 § kulturmiljölagen (1988:950)

² 2 kap. 2 § kulturmiljölagen (1988:950)

³ SOU 1938:60, *Betänkande med förslag till reviderad fornminneslagstiftning m. m.*, s. 29.

⁴ Lag (1942:350) om fornminnen

angränsade område för att den ska kunna bevaras i en lämplig miljö. Vidare står att riktlinjer ”för hur fornlämningsområdet bör dimensioneras” lämpligen tas fram av Riksantikvarieämbetet.⁵

Kulturmiljölagen som trädde i kraft 2014 innebar inga förändringar avseende fornlämningsområde jämfört med 1988 års kulturminneslag.

Vid fyra tillfällen sedan 1980-talet har Riksantikvarieämbetet på olika sätt arbetat med att ta fram riktlinjer för hur länsstyrelserna bör tillämpa bestämmelsen fornlämningsområde (se bilaga 1). Redan de allmänna råd till fornminneslagen som togs fram 1983 innehöll riktlinjer rörande fornlämningsområde.⁶ De allmänna råden upphävdes så sent som 2014. I samband med att kulturminneslagen trädde i kraft 1989 gav Riksantikvarieämbetet ut skriften *Räkna med fornlämningar* där bestämmelsen om fornlämningsområde berörs mycket kortfattat. Utöver dessa två publikationer, har Riksantikvarieämbetet därefter, vid två olika tillfällen 1992-93 och 2003, tagit upp frågan igen men utan att arbetet resulterat i några nya riktlinjer eller någon vägledning.⁷

Under 2000-talet har även Riksantikvarieämbetet drivit respektive deltagit i två olika projekt/arbeten med inriktning på skogsbruksåtgärder. Syftet med det så kallade FURA-projektet har varit att förenkla handläggningsrutiner genom att information om hur skogsbruk bör bedrivas i anslutning till fornlämningar i högre grad än tidigare förmedlas via Skogsstyrelsen istället för respektive länsstyrelse. I dessa sammanhang har faktablad givits ut där, i vissa fall, begreppet skyddsområde används för de meterangivelser som anges för olika fornlämningstyper.⁸

Riksantikvarieämbetet har även deltagit i Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning (en årlig inventering). I instruktionen till inventeringen benämns ett område som länsstyrelsen i ett beslut kopplar till ett specifikt villkor (till exempel villkor för markberedning) som villkorsområde.⁹ För närvarande håller länsstyrelserna tillsammans med Skogsstyrelsen på att ta fram en gemensam hantering av skogsbruksåtgärder, projektet Gemensam inlämningsfunktion (GIF). I projektet ingår att ta fram generella avstånd för hur nära vissa skogsbruksåtgärder får göras olika typer av fornlämningar utan att en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML behöver göras.

Formuleringen i lagen samt de utvecklade resonemang som finns i de olika förarbetena från 1980-talet visar att lagstiftaren med avsikt inrymt ett stort tolkningsutrymme i tillämpningen av bestämmelsen. Ca 25 år har passerat sedan den senaste bestämmelsen om fornlämningsområde trädde i kraft och Riksantikvarieämbetet har aldrig utvärderat hur länsstyrelserna har tillämpat bestämmelsen, förutom det överinseende som genomfördes 2015 över skogsärenden.¹⁰

I samband med de projekt som Riksantikvarieämbetet drev under 1990- respektive 2000-talet framkom att länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om fornlämningsområde skiftar. Vid granskning av de beslut som länsstyrelserna fattar framgår även att besluten ofta saknar en redogörelse för grunderna till de bedömningar som görs. Dessutom skiftar terminologin, dvs. hur begreppet fornlämningsområde används

⁵ Regeringens proposition 1987/88:104 om *Kulturmiljövård*

⁶ *Allmänna råd till Fornminneslagen – Tillämpning av fornminneslagen vid byggande och fastighetsbildning*. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer 1983:1

⁷ - Riksantikvarieämbetet, Intern PM: *Avgränsning av preliminära fornlämningsområden* 28 augusti 1992, författare Christian Meschke, Leif Gren och Birgitta Johansen.

- Riksantikvarieämbetet, intern PM: *Kvarstående problem från Kristianstadprojektet (Kris)* 27 juli 1993, författare Leif Gren.

- *Allmänna råd och rekommendationer enligt 2 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) samt tillhörande konsekvensutredning*. Remissversion 2003-2004.

⁸ *FURA, Fornlämningar Under Rationell Administration*. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2014.

⁹ *Instruktion för fältarbete med Hänsynsuppföljning Kulturmiljö (HK)*. Skogsstyrelsen 2016-04-19.

¹⁰ *Överinseende över skogsärenden och 2 kap. kulturmiljölagen*. Slutrapportering. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2015.

(eller inte används). Denna bild har förstärkts vid återkommande dialoger med länsstyrelserna, då det också har framkommit att tillämpningen av bestämmelsen i sig har ansetts som problematisk. Flera länsstyrelser har därför bett Riksantikvarieämbetet att ta fram riktlinjer.

Av intresse för föreliggande utvärdering är, förutom på vilka grunder länsstyrelserna gör bedömningar av fornlämningsområdets storlek, också när och hur länsstyrelsen får kännedom om ärenden som kan beröra en fornlämningsområde. Om det råder en osäkerhet om när samråd med länsstyrelsens kulturmiljöfunktion ska ske finns det risk för att ingrepp görs som kan påverka fornlämningen. Av samma skäl är det viktigt att de ärenden som behöver bedömas utifrån ett fornlämningsperspektiv inkommer till kulturmiljöfunktionen, antingen direkt eller efter samråd med andra funktioner på länsstyrelsen. Även hur ärenden sedan handläggs på kulturmiljöfunktionen har betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Om de bedömningar som görs kommuniceras i ett beslut eller i form av yttranden eller meddelanden har betydelse för hur bindande eventuella villkor är. Utformning av själva besluten har även de betydelse för tillämpningen - ett vagt formulerat beslut kan få som konsekvens att den sökande inte förstår och kan efterleva de villkor som ställs.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att undersöka länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om fornlämningsområde. I fokus står vilka bedömningar länsstyrelserna gör och på vilka grunder samt hur dessa motiveras. Vidare undersöks om länsstyrelserna gör likartade bedömningar av fornlämningsområdets storlek, baserat på ett antal fiktiva exempel. Syftet är dock inte att bedöma om länsstyrelsernas bedömningar är korrekta eller inte, en sådan utvärdering skulle kräva fältbesiktning av de fornlämningar som länsstyrelsernas bedömningar berör. Inom ramen för utvärderingen kommer också länsstyrelsernas rutiner och tillvägagångssätt i den aktuella hanteringen att fångas.

Om utvärderingen pekar på att länsstyrelserna tolkar lagen på olika sätt finns det anledning att visa på detta. Länsstyrelserna får genom utvärderingen en nationell bild av tillståndet. Den bilden ger i sig ett stöd för en mer kvalificerad tolkning av lagstiftningen. Om det behövs kan det bli aktuellt att utfärda föreskrifter eller förtydligande vägledning.

Processer och rutiner

- I vilka samråd eller ärenden gör länsstyrelserna en bedömning om ett fornlämningsområde berörs?
- Vilka riktlinjer ger länsstyrelserna om när samråd ska ske?
- Hur dokumenterar länsstyrelserna sina bedömningar eller avväganden?
- Hur utformar och kommunicerar länsstyrelserna sina bedömningar eller avväganden till olika parter?

Bedömningar

- När bedömer länsstyrelserna om ett fornlämningsområde berörs?
- Vilka parametrar har betydelse för länsstyrelserna i deras bedömning?

1.3 Bestämmelsen om fornlämningsområde

För att ge ett fördjupat underlag om bestämmelsen och begreppet fornlämningsområde redovisas i detta avsnitt utvecklade resonemang med utgångspunkt i lagtexten och förarbeten.

Kulturmiljölagen 2 kap. 2 §

”Till en fornlämning 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”.

Proposition 1987/88:104

Där tydliggörs att fornlämningsområdet ”.....inte utgör själva anläggningen/minnesmärket.” och ”När det talas om tillräckligt utrymme ligger däri ett krav på att fornlämningen skall bevaras i en lämplig miljö”.

Departementsskrivelse DsU 1987:9

”Det ligger i sakens natur att omfattningen av (fornlämningsområde) måste uppfattas högst olika, bl.a. beroende på minnesmärkes karaktär och övriga egenskaper (art och betydelse) samt på den omgivande topografien och eventuell bebyggelse. Det har därför inte ansetts möjligt att precisera eller ange en generell storlek för ett ”normalt” (fornlämningsområde), ens för specifika fornlämningstyper. Områdets omfattning måste istället bedömas utifrån förhållandena på den enskilda fornlämningsplatsen.

Som allmän regel kan sägas att bestämmelserna i § 3¹¹ avser att fornlämningar för framtiden skall behålla ett så fritt läge, att det i görligaste mån motsvarar de ursprungliga förhållandena. Vid bedömningen av skyddsområdets storlek anses därför de topografiska gränserna avgörande. Det normala förfarandet är att man i första hand söker ansluta till befintliga, naturliga gränslinjer i landskapet, såsom ett vattendrag, en höjdrygg eller en siktlinje från fornlämningen.

Det tillhörande området avser principiellt den mark kring lämningarna som i samband med deras tillkomst torde ha nyttjats på visst sätt och som därför bedöms ha betydelse för förståelsen av fornlämningen.”

”Art och betydelse”

Vad som avses med en fornlämnings art är preciserat i föreskrifterna för uppdragsarkeologi.¹² Med art avses fornlämningens egenskaper såsom lämningstyp, datering, utbredning, bevarandegrad, komplexitet och läge i landskapet.

Med fornlämningens betydelse avses dess kulturhistoriska värde, som bedöms utifrån:

fornlämningens potential för kunskapsuppbyggnad eller kunskapsförmedling, hur väl fornlämningen återspeglar sitt kulturhistoriska sammanhang samt hur betydelsefull fornlämningen varit i den kulturhistoriska utvecklingen.¹³

”Tillräckligt utrymme”

Utifrån resonemangen i de olika förarbetena som nämnts samt formuleringarna i kulturmiljölagens § 2 preciseras i denna studie uttrycket ”tillräckligt utrymme” på följande sätt:

¹¹ Avser paragraf i Lag (1942:350) om fornminnen

¹² KRFS 2017:1 14§ Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi

¹³ Plattform för kulturhistorisk värdering och urval. Riksantikvarieämbetet, 2014

Det utrymme som krävs för att lämningen ska kunna bevaras i en lämplig miljö. Lämplig kan utifrån departementsskrivelsen tolkas som att den ska kunna bevaras på sådant sätt att det kan vara möjligt att förstå förhållandena på platsen när lämningen tillkom.

Två aspekter – bevara och förstå

Någon preciserad vägledning i *hur* länsstyrelserna ska tillämpa bestämmelsen om fornlämningsområde finns inte. Förarbetena innehåller resonemang om vad länsstyrelsernas bedömning ska utgå ifrån men poängterar också att bedömningen ska göras i varje enskilt fall. Bedömningarna behöver emellertid alltid ta hänsyn till två aspekter. Den första syftar till att fornlämningen ska kunna *bevaras*. Den andra aspekten avser möjligheten att kunna *se* och *förstå* (läsbarhet) lämningen och det kulturhistoriska sammanhang den tillkommit i.

1.4 Metod och material

För att studera hur länsstyrelsernas tillämpning av fornlämningsområde går till och på vilka grunder som länsstyrelserna gör sina bedömningar har ett antal olika metoder använts. Inledningsvis gjordes en granskning av de beslut som länsstyrelserna under 2015 fattade enligt 2 kap. 12 § KML och som avser ingrepp i fornlämningsområde. För att fördjupa bilden av länsstyrelsernas tillämpning och för att ta reda på vilka parametrar som har betydelse för bedömningen av en fornlämningsområde skickades en enkät ut till samtliga länsstyrelser. Utifrån de svar länsstyrelserna lämnade valdes fem länsstyrelser ut för intervjuer.

Ytterligare material som har granskats är de fåtalet beslut om gränsbestämning av fornlämningsområde som länsstyrelserna fattat sedan kulturminneslagen infördes 1989. Materialet är intressant i och med att dessa beslut just avser att tydliggöra gränserna för vad länsstyrelserna bedömer vara en fornlämningsområde till skillnad från besluten fattade enligt 2 kap. 12 §. De senare kan endast fattas när länsstyrelserna anser att det aktuella ingreppet kommer att ske inom det som länsstyrelserna bedömer som fornlämningsområde och innehåller sällan en bestämning av fornlämningsområdets storlek.

Besluten enligt både 2 kap. 2 och 12 § KML kan överklagas av sökanden. I studien ingår en granskning av domar och rättsfall från 1989 och framåt som berör frågan om fornlämningsområdets storlek. Domarna och då framför allt domar från kammarrätt och högre instans är av intresse i och med att den tillämpning och de bedömningar som länsstyrelserna gjort då blir föremål för en juridisk prövning.

Nedan följer en beskrivning av de olika materialen och metoderna som använts i studien.

1.4.1 Länsstyrelsebeslut

Beslut om tillstånd inför markingrepp enligt 2 kap. 12 § KML

Enligt 2 kap. 12 § KML får länsstyrelsen lämna tillstånd till ingrepp i en fornlämning och/eller dess fornlämningsområde om den medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till dess betydelse. Vidare kan länsstyrelsen enligt 2 kap. 13 § KML villkora tillstånden med krav på hur ingreppet ska genomföras så att fornlämningen kan bevaras. De beslut som länsstyrelsen fattar rör främst markingrepp i samband med exploatering eller skogsbruksåtgärder som markberedning och plantering.

Under 2015 fattade länsstyrelserna totalt 929 tillståndsbeslut enligt 2 kap. 12 § KML som inte innebar arkeologiska insatser och som inte berörde skogsbruksåtgärder. Av de 929 besluten gällde 719 beslut ingrepp i själva fornlämningen och inte i dess fornlämningsområde. Dessa tillståndsbeslut rör oftast ytstora fornlämningar som stadslager, gruv-/hyttområden och by- och gårdstomter där ingreppen endast kommer att beröra antingen omrörda lager eller en mycket liten yta. En vanlig motivering till tillstånden är att länsstyrelsen bedömer att risken att fornlämning ska komma att beröras är begränsad. Flertalet tillstånd upplyser också sökande om 2 kap. 10 §, dvs. att om fornlämning påträffas ska arbetet omedelbart avbrytas och sökande ska kontakta länsstyrelsen.

De 193 beslut som rör markingrepp som länsstyrelserna bedömer kommer att göras inom en fornlämningsområde är fattade av 18 länsstyrelser. Granskningen av dessa beslut har fokuserat på vilka villkor länsstyrelserna anger i tillstånden för att få en bild över länsstyrelsernas bedömning av storleken på de enskilda fornlämningarnas fornlämningsområde. Även hur länsstyrelserna motiverar sina bedömningar har ingått i granskningen.

Tillstånden som avser olika skogsbruksåtgärder har sin bakgrund i att en skogsbrukare inför avverkning av skog måste skicka en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen. Om anmälan rör ett område där det finns fornlämningar skickar Skogsstyrelsen en kopia på anmälan till länsstyrelsen. Länsstyrelsen gör då en bedömning av vilka villkor som krävs för att undvika ingrepp i fornlämningen och dess fornlämningsområde. De vanligast förekommande villkoren gäller markberedning respektive plantering.

Granskningen av de beslut som fattades 2015 syftar till att få en bild av de villkor som anges i besluten för hur nära en fornlämning markberedning respektive plantering får göras. Granskningen gjordes översiktligt i och med att flera länsstyrelser använder schabloner i form av antalet meter för olika fornlämningstyper, exempelvis att markberedning inte får göras närmare än 30 meter från ett gravfält.

Hur granskningen av besluten om tillstånd till markingrepp respektive skogsbruksåtgärder har genomförts återfinns i bilaga 2.

Beslut om fastställande av gräns för fornlämningsområde enligt 2 kap. 2 § KML

Länsstyrelsen har enligt 2 kap. 2 § KML möjlighet att fastställa gränserna för ett fornlämningsområde. Det är dock relativt ovanligt att länsstyrelsen fattar den typen av beslut och sedan 1942, då gränsbestämning av fornlämning infördes i fornminneslagen, har endast ungefär 200 fornlämningar blivit gränsbestämda. För denna studie har framför allt de beslut fattade efter införandet av kulturminneslagen 1989 varit av intresse i och med att då infördes begreppet fornlämningsområde i lagstiftningen. Hur många beslut som har fattats sedan dess har varit svårt att med säkerhet fastställa i och med att alla gränsbestämningar inte är registrerade i Riksantikvarieämbetets nationella fornminnesinformationssystem (FMIS). De totalt 13 beslut om gränsbestämning som har identifierats har också granskats. Besluten är fattade av åtta olika länsstyrelser mellan åren 1990 och 2014 (se bilaga 2).

1.4.2 Domar

En granskning har gjorts av domar och rättsfall från 1989 och framåt för att finna eventuella domar som berör frågan om fornlämningsområden storlek. För perioden 2000 till 2015 finns en intern upprättade databas över överklaganden och domar medan materialet före år 2000 inte är systematiskt insamlat. Det är därför inte uteslutet att det kan finnas ytterligare domar som berör fornlämningsområde än de som nu har granskats.

Relativt många domar gäller överklagande av beslut enligt 2 kap. 12 § KML där länsstyrelsen avslagit en ansökan om att göra ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde. För flertalet av dessa tar inte domstolen ställning till fornlämningsområdets storlek utan bedömer endast om det planerade ingreppet kommer att utföras inom fornlämningsområdet eller ej. Det innebär att vi inte vet om domstolen hade gjort en annan bedömning om ingreppet skulle göras längre bort från fornlämningen och i sådant fall hur långt.

I fem domar finns dock tydliga uttalanden från rätten om fornlämningsområdets storlek och även motiveringar till deras storlek. Tre av domarna rör överklaganden av länsstyrelsebeslut om gränsbestämning enligt 2 kap. 2 § KML. De övriga två gäller ansökningar om ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde enligt 2 kap. 12 § KML och där länsstyrelsen avslagit ansökan. Ytterligare en dom från Kammarrätten är av intresse då domen berör handläggningsprocessen av ärenden som rör skogsbruksåtgärder. Korta referat av de sex domarna återfinns i bilaga 3.

1.4.3 Workshop

I april 2016 genomfördes en workshop med handläggare från fem olika länsstyrelser.¹⁴ Valet av länsstyrelser styrdes dels av geografisk spridning, dels utifrån granskningen av beslut och den variation i tillämpningen av fornlämningsområde som framkom då. Syftet med workshopen var att stämma av och fördjupa den problembild som de inledande aktstudierna hade gett och för att testa frågorna till den enkät som senare skulle skickas ut till samtliga länsstyrelser. Avsikten var vidare att få en inblick i vilka rutiner/processer som förekommer på olika länsstyrelser.

1.4.4 Enkät

En enkät skickades ut till samtliga 21 länsstyrelser och svar inkom från alla (se bilaga 4). Syftet var dels att få en bild av hur ärenden som kan beröra fornlämningars fornlämningsområde fångas upp i samråd eller inkommer som ansökningar direkt till länsstyrelsernas kulturmiljöfunktion, dels vad som har betydelse för länsstyrelsernas bedömning av fornlämningsområde och dess storlek. Vidare innehöll enkäten frågor om hur olika typer av ärenden bereds internt inom länsstyrelserna. Frågor ställdes också om hur länsstyrelserna dokumenterar och kommunicerar sina bedömningar.

Enkäten avslutades med fem fiktiva exempel där länsstyrelserna skulle bedöma hur två olika typer av arbetsföretag kan göras utan intrång i fornlämningarnas fornlämningsområde. Syftet med dessa exempel var att utröna vilka parametrar som länsstyrelserna anser vara av betydelse för sina bedömningar. De fem exemplen bestod av två gravfält, varav ett på landsbygden och ett i en tätort, en boplats, en lägenhetsbebyggelse och en fångstgrop. Avsikten med de valda fornlämningstyperna var att belysa;

- om fornlämningars synlighet ovan mark har betydelse för bedömningen (exemplen med gravfält och fångstgrop kontra boplats).
- i vilken mån den omgivande miljön påverkar bedömningen (exemplen med gravfält på landsbygd kontra i tätort).
- om fornlämningens ålder inverkar på bedömningen (exemplen med gravfält, boplats kontra lägenhetsbebyggelse).

¹⁴ Deltagarna kom från länsstyrelsen i Skåne, Halland, Östergötland, Södermanland och Norrbotten.

1.4.5 Intervjuer

Svaren på enkäten väckte i vissa fall ytterligare frågor och därför genomfördes intervjuer med fem länsstyrelser.¹⁵ De utvalda länsstyrelserna hade bland annat olika förhållningssätt vad gäller bedömningen av ingreppens påverkan på fornlämningsområdets storlek och hanteringen av skogsbruksärenden. Intervjuerna gjordes över Skype och antalet handläggare från respektive länsstyrelse varierade mellan två till fem.

1.5 Disposition

Kapitlet Länsstyrelsens tillämpning är strukturerat utifrån de frågeställningar som har formulerats för utvärderingen. För respektive frågeställning har relevant information från de olika materialen samlats för att ge en så bred bild av frågan som möjligt. Information som baseras på svaren på enkäten redovisas oftast i form av uttryck som ”några” eller ”flertalet” länsstyrelser. För uttalanden som går tillbaka på intervjuer har den aktuella länsstyrelsen samt i de fall de tydligt uttalat en från övriga länsstyrelser avvikande mening i enkäten.

I kapitel tre görs en analys av det som framkommit i kapitlet om länsstyrelsernas tillämpning. Analysen tar fasta på vad som är av vikt för en rättsäker och transparent process och på vilka grunder bedömningen av en fornlämnings fornlämningsområde bör utgå.

I det avslutande kapitlet presenteras utvärderingens slutsatser och rekommendationer ges på hur tillämpningen av bestämmelsen fornlämningsområde kan utvecklas och bli mer ensad och rättsäker.

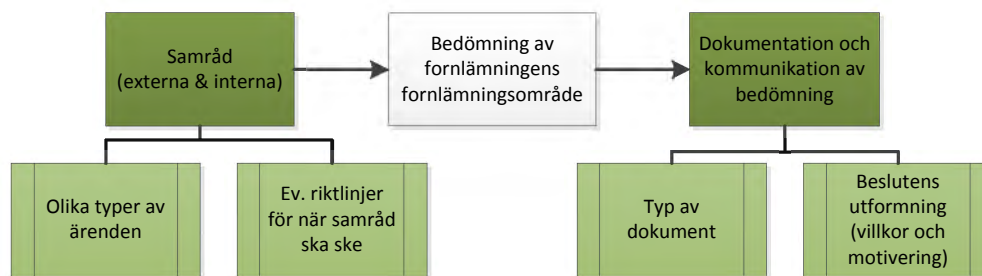
¹⁵ Länsstyrelserna i Södermanland, Västra Götaland, Värmland, Dalarna och Norrbotten.

2. Länsstyrelsernas tillämpning

Detta kapitel innehåller en beskrivning av hur länsstyrelserna tolkar och tillämpar bestämmelsen om fornlämningsområde enligt 2 kap. 2 § KML. Redovisningen utgår från de frågor som är formulerade i denna utvärdering. För att belysa dessa frågor används samtliga insamlade material men främst den enkät som skickades ut till samtliga länsstyrelser.

2.1 Länsstyrelsernas process och rutiner för hanteringen av ärenden som berör fornlämningsområde

I enkäten till länsstyrelserna ställdes frågor rörande hanteringen av ärenden som inbegriper en bedömning av en fornlämningsområde. Frågorna berörde dels vilka olika typer av ärenden som kan vara aktuella och hur dessa inkommer till länsstyrelsen, dels dokumentation och kommunikation kring de bedömningar som görs samt hur besluten utformas (se figur nedan). I intervjuerna med de fem länsstyrelserna ställdes ytterligare några frågor just kring länsstyrelsernas ärendeprocesser.



2.1.1 I vilka olika typer av samråd eller ärenden gör länsstyrelserna en bedömning om ett fornlämningsområde berörs?

I enkäten till länsstyrelserna ställde vi frågan till vilken funktion på länsstyrelsen som plan- och bygglovsärenden, skogsärenden och fastighetsbildningsärenden inkommer och hur sedan dessa ärenden bereds.

Det finns överlag en stor samstämmighet i hur olika länsstyrelser processar de fyra olika ärendetyperna. Planärenden tas emot av planfunktionen och skickas sedan på internremiss till kulturmiljöfunktionen alternativt att ärenden bereds vid interna plansamråd. Bygglovsärenden skickas oftast direkt från kommunerna till kulturmiljöfunktionen och bereds där. Så även skogsärendena från Skogsstyrelsen. Ärenden om fastighetsbildning hanteras något olika på länsstyrelserna. På två tredjedelar av länsstyrelserna tas dessa ärenden emot på planfunktionen och på de resterande kommer de direkt till kulturmiljöfunktionen. Beredning av de ärenden som inkommer till en annan funktion på länsstyrelsen än kulturmiljöfunktionen verkar utifrån enkätsvaren alltid beredas med kulturmiljöfunktionen om det finns risk för att fornlämningar eller dess fornlämningsområde kan komma att påverkas.

I intervjuerna framkom att kulturmiljöfunktionens handläggare ofta har gemensamma samråd med bland annat planfunktionen kring olika ärenden. I samband med dessa samråd har kulturmiljöfunktionen möjlighet att komma med synpunkter och eventuella villkor. Hur sen synpunkter som inte är direkta

villkor tas om hand i det slutgiltiga yttrandet är dock olika. En fråga som lyftes av handläggarna i Norrbotten respektive Södermanland i intervjuerna var möjligheten att ha synpunkter på en byggnations utformning, exempelvis höjden på ett hus.

För att få en uppfattning av den totala mängden ärenden som länsstyrelserna bedömer om fornlämning eller fornlämningsområde påverkas bad vi vid intervjuerna länsstyrelserna att beräkna hur många av dessa ärenden som inte leder till ett beslut enligt KML. Länsstyrelserna har svårt att ge några exakta siffror men flertalet uppskattar att mellan 50–70 procent av alla de ärenden som inbegriper en bedömning inte leder till att ett beslut fattas. Främst gäller det förfrågningar per mejl eller telefon samt interna och externa samrådsyttranden. Som jämförelse kan nämnas att 2008 fattade länsstyrelserna drygt 2700 beslut enligt 2 kap. 12 § KML.¹⁶ Med den siffran som jämförelsetal bedömer länsstyrelserna uppskattningsvis mellan 5000 till 7000 ärenden per år avseende om fornlämning eller fornlämningsområde påverkas av ett arbetsföretag.

2.1.2 Vilka riktlinjer ger länsstyrelserna om när samråd ska ske?

I enkäten ställdes frågan om länsstyrelserna har gett några generella riktlinjer till såväl andra funktioner inom länsstyrelsen som till kommuner och lantmäteri för när samråd ska ske avseende eventuell påverkan på fornlämning eller fornlämningsområde.

Läns- styrelser	Internt		
	länsstyrelsen	Kommuner	Lantmäteri
AB	50	Nej	50 enstaka fornl 100 koncentration
C	50 - 100	100	100
D	Ja	50 mindre ingrepp 100 nybyggnation	50 mindre ingrepp 100 nybyggnation
E	Nej	Nej	Nej
F	100 för ledninggar	100	Nej
G	50	50	50
H	Ja	Nej	Nej
I	25-30 för elkablär	Nej	Nej
K	Nej	Nej	Nej
M	-	Nej	Nej
N	Nej	Nej	Nej
O	Nej	50	75 enstaka fornl 150 koncentration
S	Nej	100	Nej
T	50	50	Nej
U	50	100	100
W	50	Nej	Nej
X	Nej	Nej	Nej
Y	100	100	100
Z	Nej	Nej	Nej
AC	Nej	Nej	Nej
BD	150	150	150

Figur 1. De av länsstyrelserna utgivna generella riktlinjerna i antal meter från fornlämningar för när ärenden ska skickas till dem för samråd.

¹⁶ Den senaste statistiken över länsstyrelsernas beslut enligt KML gäller besluten som fattades 2008 *Tillämpning av 2–4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008*. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2010.

14 länsstyrelser har tagit fram generella riktlinjer i form av antal meter från fornlämningen för när ärenden ska skickas för samråd (se figur 1). Sex av dem har riktlinjer som kommunicerats med samtliga tre instanser. Ytterligare åtta länsstyrelser har tagit fram riktlinjer till någon eller några av de tre instanserna och då främst till andra funktioner inom länsstyrelsen och kommuner. Anledningen till att Länsstyrelsen i Dalarna inte gett några riktlinjer till kommuner svarade handläggarna i intervjun är för att inte få in för många ärenden.

Riktlinjerna i antal meter varierar mellan 25–30 m upptill 150 m, men vanligast är riktlinjer om 50 eller 100 m. Enligt de riktlinjer som Länsstyrelsen i Södermanland skickat ut till kommunerna i länet ska samråd ske om nybyggnationer ska uppföras närmare än 100 meter från fornlämning respektive 50 meter för tillbyggnationer, avloppsanläggningar och andra mindre ingrepp. I intervjun med Länsstyrelsen i Norrbotten berättade handläggarna att avståndet 150 meter går tillbaka på tidigare erfarenheter av att det vid boplatser har påträffats boplatismaterial så långt ifrån lägesangivelsen i FMIS.

Några länsstyrelser har samma riktlinjer till alla tre instanserna, men med sinsemellan olika rekommendationer när det gäller antal meter. Ytterligare några länsstyrelser har olika rekommendationer beroende på antingen typ av ingrepp eller fornlämningsmiljö. Länsstyrelsen i Västra Götaland poängterade i intervjun att riktlinjer med fasta meterangivelser var problematiskt. I vissa fall kunde exempelvis 100 meter vara ett för kort avstånd och i andra fall för stort. Ett högt meterantal skulle medföra att handläggarna skulle behöva hantera en mängd ärenden som egentligen inte behöver bedömas utifrån risk för ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde.

Tre länsstyrelser anger att de även tagit fram riktlinjer för när Skogsstyrelsen ska skicka avverkningsanmälningar vidare till länsstyrelsen. Riktlinjerna har olika meterangivelser för när avverkningsanmälan skickas in - om fornlämningen finns 50, 100 respektive 150 meter från avverkningsområde.

2.1.3 Hur dokumenterar, utformar och kommunicerar länsstyrelserna sina bedömningar eller avväganden till olika parter?

Flertalet länsstyrelser både dokumenterar och kommunicerar sina bedömningar av om en fornlämning eller dess fornlämningsområde berörs i form av beslut, yttranden eller meddelanden. Om bedömningen är att fornlämning eller fornlämningsområde berörs är det dock endast om bedömningen kommuniceras i ett beslut som eventuella villkor är bindande. Ett beslut kan dessutom överklagas av sökande, kommun eller Riksantikvarieämbetet till förvaltningsdomstol.

Sju länsstyrelser anger i sina enkätsvar att bedömningarna även dokumenteras som tjänsteanteckningar. Om det rör sig om internremisser verkar flertalet länsstyrelser kommunicera sin bedömning i antingen ett yttrande eller meddelande.

För att få en fördjupad bild av vilken typ av dokument som används för olika ärenden ställdes samma fråga igen i samband med intervjuerna. Meddelanden används främst i samband med olika typer av förfrågningar (per mejl eller telefon). Yttranden används av samtliga fem länsstyrelser för olika typer av samråd, både intern inom länsstyrelsen och som svar på förfrågningar/remisser från externa parter. Markingrepp inför exploateringar kommuniceras alltid genom beslut enligt 2 kap. 12 § KML.

Beslutens utformning

Genomgången av länsstyrelsernas beslut om tillstånd till markingrepp visar att länsstyrelserna inte använder en gemensam beslutsmall utan besluten har delvis olika rubriker. Flertalet beslut har rubrikerna *Beslut* (med en hänvisning till att beslutet är fattat enligt 2 kap. 12 § KML), *Bakgrund* eller *Redogörelse för ärende* och *Motivering till beslutet*. De villkor som länsstyrelserna kan och ofta anger kan antingen återfinnas under egen rubrik *Villkor*, under rubriken *Beslut* eller som i besluten fattade av Länsstyrelsen i Halland under rubriken *Motivering till beslutet*. Villkoren anges ofta i form av en punktlista men kan även finnas infogade i ett stycke. Var villkoren anges kan skilja inom en och samma länsstyrelse, dvs. olika handläggare har i vissa fall olika mallar.

I själva beslutsmeningen anger drygt hälften av länsstyrelserna att åtgärderna/ingreppen kommer att ske inom alternativt *i fornlämningsområdet*. Övriga länsstyrelser använd inte begreppet fornlämningsområde i beslutsmeningen utan beskriver att åtgärderna/ingreppet kommer att ske *invid/i anslutning till* eller *i fornlämningen*. Olikheterna i beslutsmeningens utformning togs även upp i intervjuerna. Enligt handläggarna på länsstyrelserna i Värmland, Dalarna och Södermanland anger de alltid *fornlämningsområde* om åtgärderna/ingreppen endast berör bara det. Handläggarna på Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att det ibland råder en osäkerhet om hur beslutsmeningen bör utformas. Beroende på om den aktuella fornlämningen har en osäker eller tydlig utbredning används *i fornlämning* respektive *i fornlämningsområde*. Handläggarna på Norrbottens länsstyrelse använder alltid *vid eller i anslutning till fornlämning*. Anledning till det är enligt handläggarna en rekommendation från Riksantikvarieämbetet att inte använda begreppet fornlämningsområde i besluten då det kan sammanblandas med beslut om fastställande av gräns enligt 2 kap. 2 § KML

I och med att besluten rör geografisk data bör även en karta bifogas som visar var markingreppet ska göras och vilka fornlämningar som finns i dess närområde. En genomgång av besluten från 2015 visar att så dock inte alltid är fallet. Flertalet beslut fattade av Länsstyrelsen på Gotland saknar helt kartor. Det förekommer också att endast skisser som visar var ingreppen ska göras bifogas beslutet men däremot inte någon karta med fornlämningen. Tydliga och detaljerade kartor finns bilagda beslutet från bland annat länsstyrelserna i Skåne, Västmanland och Norrbotten.

Samtliga länsstyrelser hanterar och kommunicerar markingrepp inför exploateringar som berör fornlämningsområden genom att fatta beslut. Samma samstämmighet finns dock inte för hur villkor inför skogsbruksåtgärder kommuniceras. Flertalet länsstyrelser fattar beslut även för dessa ärenden. Men några länsstyrelser, bland annat länsstyrelserna i Värmland, Gävleborg, Örebro och Dalarna, har valt att i stället för beslut använda meddelanden eller yttranden för att kommunicera sin bedömning och eventuella villkor.

Handläggarna vid Länsstyrelsen i Värmland beskrev i samband med intervjun handläggningen av ett skogsärende på följande sätt; Skogsstyrelsen skickar en avverkningsanmälning som berör eller ligger i närheten av en fornlämning till länsstyrelsen för bedömning. Länsstyrelsen redogör för sin bedömning i ett meddelande till markägaren och beskriver vilka hänsyn i form av tydliga meterangivelser som måste tas till den aktuella fornlämningen i samband med markberedning och plantering. Länsstyrelsen uppger också att om markägaren vill genomföra åtgärder innanför de avstånd som länsstyrelsen angett måste hen skicka in en ansökan. I de fall sådana ansökningar inkommer besvaras de med ett beslut. På frågan om länsstyrelsen vid något tillfälle har anmält skada av en fornlämning till polis och åklagare där villkoren endast har kommunicerats i ett meddelande svarade handläggarna jakande. Att villkoren angivits i ett

meddelande har inte haft någon betydelse för åklagarens bedömning av ärendet eftersom att skada en fornlämning är ett fornminnesbrott.

Att kommunicera hänsyn och eventuella villkor inför skogsbruksåtgärder i form av meddelanden har kommenterats i en kammarrättsdom från 2009 (se bilaga 3). Domen rörde skogsbruksåtgärder i och i närheten av fornlämningen Mickels-Pers fäbod i Dalarna. Bakgrunden var att Länsstyrelsen i Dalarna hade fattat ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML efter att ha fått en avverkningsanmälan direkt från Skogsstyrelsen, dvs. utan att någon ansökan inkommit från markägaren. Länsstyrelsen hade inte heller varit i kontakt med markägaren innan beslutet fattats. Enligt kammarrätten strider en sådan ärendehantering mot 17 § förvaltningslagen (1986:223) där det bland annat står att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats och fått tillfälle att yttra sig.¹⁷

Villkorens utformning

Det vanligast förekommande villkoret i beslut om tillstånd till markingrepp inför exploateringar är att ingreppet ska genomföras enligt ansökan. Vanligt är även villkor som syftar till att bevara fornlämningen antingen som ett generellt villkor - ingreppet får inte påverka fornlämningen - eller med specifika villkor. Exempel på det senare är villkor om hur (t.ex. genom plöjning), var (t.ex. på andra sidan en väg) eller på vilket avstånd ingreppet ska göras, att transporter eller maskiner inte får köras på fornlämning eller att fornlämningen inte får övertäckas. Andra villkor som förekommer är att den sökande ska informera de som genomför ingreppet om beslutets innehåll och att eventuella avvikelser omedelbart ska rapporteras till länsstyrelsen.

Två beslut innehåller villkor som ställer krav på hur de planerade byggnaderna ska utformas. Länsstyrelsen i Södermanland ställer i ett beslut villkor om den planerade byggnadens storlek. Länsstyrelsen i Västra Götaland har i ett beslut som rör en nybyggnation 100 m från ett röse ställt villkor både om byggnadens takmaterial och fasadens färg. Motiveringen till tillståndet från Västra Götaland är att fornlämningen är Orusts största och mest betydelsefulla röse.

Motiveringar i besluten

Av genomgången av länsstyrelsernas beslut om tillstånd till markingrepp inför exploatering framgår också att det finns stora variationer i hur väl länsstyrelserna motiverar sina tillstånd och redogör för sina bedömningar. Variationer finns både mellan länsstyrelser men också mellan olika handläggare på en och samma länsstyrelse. Ett exempel på det senare är Länsstyrelsen i Kalmar där vissa av besluten är schablonmässigt utformade med andra är mer utförliga både avseende bakgrund och motivering och bedömning. Motiveringarna är ibland standardiserade som exempelvis i besluten från Länsstyrelsen i Västra Götaland där flertalet tillstånd motiveras med ”att fornlämningen inte är av sådan betydelse att den ska utgöra hinder för arbetsföretaget”. Utförliga motiveringar återfinns i bland annat besluten från länsstyrelserna i Värmland, Örebro och Dalarna.

¹⁷ Kammarrätten i Sundsvall, dom 2009-03-19, mål nr 99-07.

2.1.4 Sammanfattande iakttagelser om hur länsstyrelserna hanterar ärenden som berör fornlämningsområde

Hur länsstyrelserna hanterar ärenden som kan kräva en bedömning om fornlämning eller fornlämningsområde berörs är i vissa delar relativt enhetlig medan i andra delar är variationen stor. Länsstyrelsernas sätt att ta emot och processa ärenden inom respektive länsstyrelse visar på en stor samstämmighet. Vad gäller generella riktlinjer för när externa samråd ske har en tredjedel av länsstyrelserna tagit fram sådana för ärenden som rör plan- och bygglov, skogsbruksåtgärder och fastighetsbildning. Dessa riktlinjer ger dock olika besked i form av olika meterangivelser för när ärenden ska skickas till länsstyrelsen.

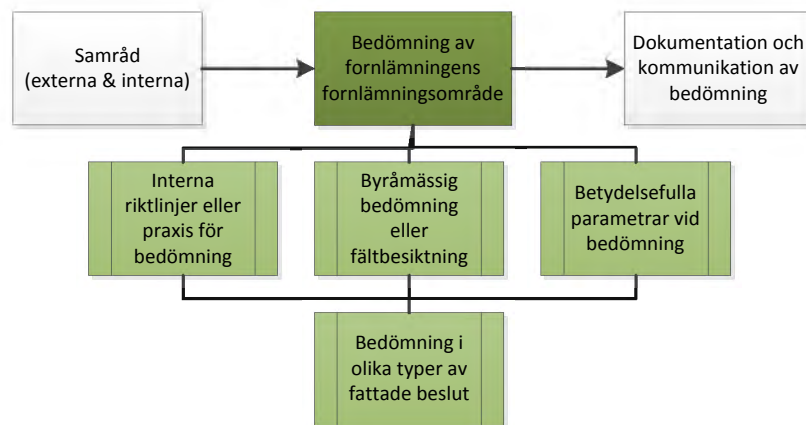
Samtliga länsstyrelser hanterar ansökningar om ingrepp i fornlämningsområde inför en exploatering genom att fatta ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML. Samma samstämmighet finns inte vad gäller anmälningar om att genomföra skogsbruksåtgärder där några länsstyrelser valt att skicka ett meddelande eller yttrande som svar på en avverkningsanmälan istället för ett beslut.

Endast ca 30-50 procent av alla de ärenden som länsstyrelserna gör en bedömning om fornlämning eller fornlämningsområde berörs leder till ett beslut enligt KML. Bedömningar som görs vid olika typer av samråd eller förfrågningar avsätter få tydliga spår, möjligen i form av omnämnande i samrådhandlingar eller i tjänsteanteckningar.

Avseende beslutens utformning finns ingen gemensam beslutsmall som samtliga länsstyrelser använder och även inom en och samma länsstyrelse kan beslutens utformning vara olika. Flertalet länsstyrelser använder emellertid ungefär samma rubriker. Hur utförligt länsstyrelserna motiverar sina tillstånd och redogör för sina bedömningar varierar stort. Kartor som visar var ingreppet ska göras saknas också till besluten från vissa länsstyrelser.

2.2 Grunderna för länsstyrelsernas bedömning av fornlämningsområde

I samband med hanteringen av ärenden eller ansökningar om en förändring av markanvändandet eller ett markingrepp behöver länsstyrelsen göra en bedömning av om förändringen/ingreppet kommer att ske inom fornlämningen eller i fornlämningens fornlämningsområde. I detta avsnitt ges en bild av vad länsstyrelserna anser är av vikt när en bedömning görs, baserat på de svar länsstyrelserna lämnat i enkäten, i intervjuer och de beslut enligt 2 kap. 12 § KML som fattades under 2015. De frågor som kommer att belysas är huruvida länsstyrelserna arbetat fram interna riktlinjer för bedömning, i vilken utsträckning bedömningarna baseras på besiktning av fornlämningarna i fält och vilka parametrar som länsstyrelserna anser vara betydelsefulla vid bedömningen. Genomgången av besluten fokuserar på hur bedömningarna motiverades (se figur nedan).



2.2.1 När bedömer länsstyrelserna om ett fornlämningsområde berörs?

Interna riktlinjer eller praxis för bedömning

En fråga som ingår i enkäten till länsstyrelserna är om de har tagit fram interna skriftliga riktlinjer eller praxis för bedömning av fornlämningsområde. Av svaren framgår att det är få länsstyrelser som har fastställda riktlinjer men att många har arbetat fram en mer eller mindre tydlig intern praxis för bedömning av olika typer av ärenden eller fornlämningar.

Fem länsstyrelser svarar att de har riktlinjer eller intern praxis för bedömning av skogsärenden. På frågan om det finns **kategorier av ärenden** för vilka fornlämningsområden storleksmässigt skulle kunna bedömas generellt är det just skogsärenden som framhålls av hälften av länsstyrelserna. Motiveringen är att de åtgärder som dessa ärenden avser utförs regelmässigt ungefär på samma sätt. I intervjuerna framfördes den stora mängden skogsärenden som motiv till användandet av generella meterangivelser. Handläggarna på Länsstyrelsen i Södermanland menade dock att om det fanns tid att göra en besiktning i fält skulle inga generella meterangivelser användas.

Ledningsdragningar är en annan typ av arbetsföretag för vilka tre länsstyrelser anser att det är möjligt att bedöma fornlämningsområdets storlek generellt. Två av de länsstyrelser som har tagit fram intern praxis i specifika metrar, Länsstyrelsen i Uppsala respektive Västra Götaland, anger i sina enkätsvar att den utarbetade praxisen är beroende av såväl arbetsföretagets karaktär som fornlämningstyp.

Länsstyrelsen i Västra Götaland har tagit fram en sk. avståndslista över vilka avstånd från en fornlämning skogsbruksåtgärder och fiber-/elledningar kan göras utan att en ansökan behöver lämnas in till

länsstyrelsen.¹⁸ Avstånden är olika för olika typer av fornlämningar, exempelvis fem meter för hållristningar och 30 meter för gravfält. Handläggarna berättade vid intervjun att bakgrund till avståndslistan är en vilja att få ner antalet ärenden. De två typerna av arbetsföretag anser länsstyrelsen inte är att betrakta som ingrepp i fornlämning. Handläggarna betonade också att avstånden, som benämns som buffertzoner, inte ska ses som likvärdiga med fornlämningsområden. Erfarenheter från den tillsyn som länsstyrelsen genomfört av ärenden som hanterats på detta sätt visar att det är mycket sällan som fornlämningens eller dess fornlämningsområde blivit skadat.

Länsstyrelsen i Värmland har utarbetat en intern praxis med generella meterangivelser främst för skogsärenden men som även tillämpas för mindre markingrepp som exempelvis ledningsdragningar. Bakgrunden till framtagandet av praxisen, som dock inte finns skriftlig, är att effektivt kunna hantera många likartade ärenden. Handläggarna angav i intervjun att de generella meterangivelserna för de olika fornlämningstyperna har tagits fram utifrån ett vetenskapligt perspektiv.

Avseende **fornlämningstyp** anser ungefär hälften av länsstyrelserna att det finns typer av fornlämningar vars fornlämningsområde kan bedömas generellt. De exempel som förs fram är punktobjekt som milstolpar/väghållningsstenar, flyttande runstenar och fångstgropar. Även för vissa ytstora fornlämningar som fossil åker/röjningsröseområden, fäbodan och bytomter använder några länsstyrelser generella meterangivelser. Bedömningen är då oftast att dessa fornlämningstyper inte behöver ha ett fornlämningsområde utan endast lägesangivelsen i FMIS är det område inom vilket tillstånd behöver sökas.

Länsstyrelsen i Skåne beskriver i sitt enkätsvar att de har en intern praxis som baseras på om fornlämningen är synlig ovan mark eller inte. Synliga fornlämningar kan enligt länsstyrelsen bedömas ha ett relativt stort fornlämningsområde utifrån deras upplevelsevärde medan de under mark dolda fornlämningarna endast har ett begränsat fornlämningsområde som främst syftar till att säkerställa ett bevarande.

I samband med FURA-projektet tog Riksantikvarieämbetet och de tre inblandade länsstyrelserna fram faktablad om fornlämningar i skogen (se bilaga 1). Länsstyrelserna bestämde själva för vilka fornlämningar faktablad skulle tas fram och utformade också dem själva. Faktabladen innehöll anvisningar för hur nära fornlämningen markberedning respektive plantering fick ske utan att tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML krävdes. De generella meterangivelser som gavs av de olika länsstyrelserna skiljde sig i vissa fall för en och samma fornlämningstyp. Exempelvis innehöll det faktablad för milstolpe/väghållningssten som gavs ut av Länsstyrelsen i Kronoberg anvisning om att maskinell markberedning inte får ske närmare än 5 meter från fornlämning medan Länsstyrelsen i Västra Götaland istället angav 20 meter som avstånd för just milstolpe/väghållningssten. På samma sätt skiljer sig anvisningarna avseende gravar – i Kronoberg är anvisningen 30 meter och i Västra Götaland 50 meter.

En tredjedel av länsstyrelserna har i enkäten svarat nekande på någon av frågorna om generella bedömningar i form av fasta meterangivelser för fornlämningstyper respektive arbetsföretag. Oftast med motiveringen att samtliga ärenden bedöms från fall till fall. Det är dock bara tre länsstyrelser som svarar nekande på både frågorna, Länsstyrelserna i Halland, Jämtland och Västerbotten. Av de tre är det endast Länsstyrelsen i Halland som dessutom svarat att de inte har utarbetat någon formell intern praxis för bedömning.

¹⁸ Avståndslistan finns publicerad på länsstyrelsens webbplats <http://www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/arkeologi-och-fornlamningar/tillstand-och-ansokan/Pages/fiberledning-samrad-tillstand-enligt-kml.aspx>

Byråmässig bedömning eller fältbesiktning

Hur länsstyrelserna handlägger ett ärende kan ha betydelse för bedömning av en fornlämningsområde. Ett frågeblock i enkäten till länsstyrelserna berör om bedömningarna görs byråmässigt eller efter fältbesiktning. Tre länsstyrelser anger att mer än 10 procent av bedömningarna görs i samband med besiktning av den aktuella fornlämningen. På följdfrågan om en preliminär byråmässig bedömning kan komma att ändras efter en fältbesiktning svarar merparten av länsstyrelserna ja. Svaren på hur ofta det händer varierar stort mellan olika länsstyrelser, från ca fem till 70–80 procent. Flertalet länsstyrelser svarar dock mellan 20 till 50 procent. Länsstyrelsen i Dalarna berättade i intervjun att anledningen till att ca 50 procent av bedömningarna ändras efter fältbesiktning är att handläggarna då får en större förståelse för ingreppets påverkan på fornlämningen. Oftast leder det till att fornlämningsområdet minskas. Länsstyrelsen i Värmland var av en annan åsikt och menade att en fältbesiktning sällan gjorde fornlämningsområdet mindre utan att det blev mer anpassat till topografien.

Samtliga länsstyrelser prioriterar att fältbesiktiga vissa typer av ärenden. Av enkätsvaren framgår att det framför allt görs besiktningar inför större exploateringar eller bygglovsärenden som berör privatpersoner.

Att länsstyrelserna inte har tillräckligt med tid för att göra besiktningar i fält är något som åtta länsstyrelser tar upp i enkäten som ett problem. Bedömningar som endast görs byråmässigt menar länsstyrelserna i Jönköping och Kronoberg kan leda till att fornlämningsområdena bli mer omfattande än vad som egentligen behövs. Vid intervjuerna svarade två av länsstyrelserna att de vid en byråmässig bedömning brukar ta till ett lite större fornlämningsområde än vad som kanske behövs. Motiveringen till det var bland annat att för skogsärenden behövs marginaler för exempelvis transporter. Även behovet av bättre kunskapsunderlag tas också i enkätsvaren. Länsstyrelserna i Västra Götaland, Gävleborg och Västernorrland påpekar att FMIS behöver förbättras.

Vid intervjuerna ställdes också frågan om vilka kunskapsunderlag som länsstyrelserna använder när de gör en byråmässig bedömning. Samtliga fem intervjuade länsstyrelser angav ungefär samma material; FMIS, egna GIS-skikt, ortofoton, historiska kartor, höjddata och terrängkartor. Några nämnde också fastighetskartor, Lidar- respektive laserdata och gamla registerkartor.¹⁹

Beslutade fornlämningsområden (gränsbestämda)

Länsstyrelsen har enligt 2 kap. 2 § KML möjlighet att fatta ett beslut om hur stort en fornlämningsområde är. Som tidigare nämnts har länsstyrelserna sällan utnyttjat den möjligheten under de senaste 30 åren. En bakomliggande orsak är sannolikt Riksantikvarieämbetets ståndpunkt som sedan mitten av 1990-talet har varit att gränsbestämning oftast inte behövs i och med att skyddet för fornlämningen och området runt den gäller oavsett om gränsen fastställs genom ett länsstyrelsebeslut eller inte.²⁰ Exempel på att länsstyrelser har gjort samma ställningstaganden är Länsstyrelsen i Halland angående fornlämningar i Hanhals socken²¹ och Länsstyrelsen i Skåne angående Kungshögen i Stora Hammars socken²² när de beslutat avslå ansökningar om fastställelse av gräns.

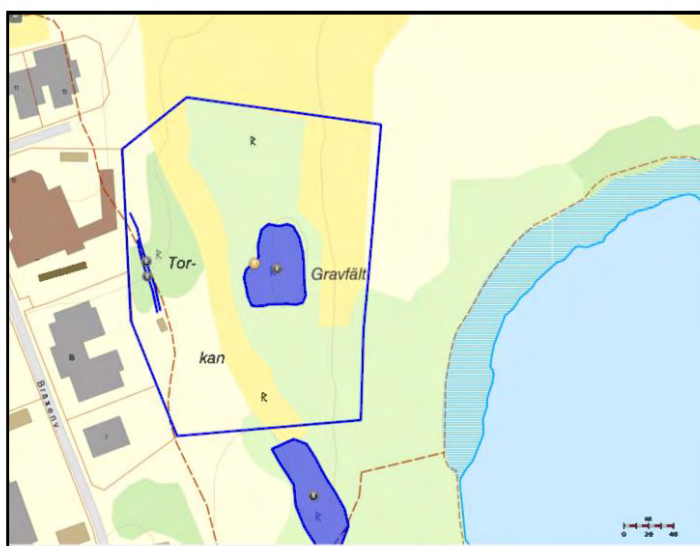
¹⁹ Med Lidardata avses höjddata som skapats med hjälp av flygburen laserskanning. Gamla registerkartorna är de papperskartor som fanns i det manuellt förda Fornminnesregistret hos Riksantikvarieämbetet och som även alla länsstyrelser hade kopior av.

²⁰ Se bland annat tjänsteanteckning till Beslut av Länsstyrelsen i Skåne 1997-11-11. Gränsbestämning av fornlämningarna 34 och 45 på fastigheten Osby 193:1 (Ekbacken), Osby socken och kommun. Dnr 422-6067-1997.

²¹ Länsstyrelsen i Halland Beslut 2006-02-02. Ang. ansökan om fastställelse av gränser för ett antal fornlämningar i området kring fastigheten Hanhals S:4, Kungsbacka kommun. Dnr 431-10926-04.

²² Länsstyrelsen i Skåne Beslut 2000-02-14. Gränsbestämning av Kungshögen, fastigheten Stora Hammar 5:46 och 6:2, fornlämning nr 1, Stora Hammars socken, Vellinge kommun. Dnr 220-32202-97.

Utifrån de 13 beslut om gränsbestämning som ingår i utvärderingen framgår att incitamentet ofta var ett önskemål eller krav på förändringar i markutnyttjandet i närheten av fornlämningarna.²³ I flera fall finns en direkt ansökan från den som vill göra en exploatering. Samtliga 13 beslut gäller gränsbestämning av fornlämningar som är synliga ovan mark, exempelvis gravfält, hög, röse osv. Flertalet gränsbestämningar utgår helt eller delvis från tydliga topografiska betingelser och markutnyttjande, dvs. tar fasta på företeelser som åar, hav eller vägar och tomtgränser. Avstånden från fornlämningarna till dessa gränser varierar stort. I vissa fall när exempelvis en väg ligger omedelbart intill fornlämningen är avståndet i princip noll meter. I andra fall har avstånden till en avgränsande väg varit både 200 och 300 meter från fornlämningen. Även de gränser som inte har utgått från markutnyttjande eller tydliga topografiska betingelser varierar i avstånd till den aktuella fornlämningen. Både relativt korta avstånd på 15–25 meter förekommer likväl som avstånd på 200 meter och upp till 480 meter.



Figur 2. Gränsbestämd fornlämning Frötuna 46:1, Norrtälje kommun.

Av motiveringarna till besluten framgår att möjligheten att uppleva fornlämningen eller den visuella framtoningen av den har varit viktigt för bedömningen av fornlämningsområdets storlek. Andra faktorer som anges som betydelsefulla är fornlämningens art/ karaktär eller visuella samband mellan fornlämningen och havet/ån.

Tre av besluten om gränsbestämning har överklagats (se bilaga 3).²⁴ De klagande har i samtliga fall ansett att det beslutade fornlämningsområdet har varit för stor. I fallet med RAÄ Frötuna 46:1 anförde klagande, i det fallet kommunen, att länsstyrelsen i ett tidigare yttrande meddelat att ett mindre område än det beslutade var tillräckligt stort för att skydda fornlämningen (se figur 2). Förvaltningsrätten gick på länsstyrelsen linje och ansåg att det av länsstyrelsen beslutade fornlämningsområdet var nödvändigt med hänsyn till fornlämningens art och betydelse och för att bevara den i en lämplig miljö. Något som rätten

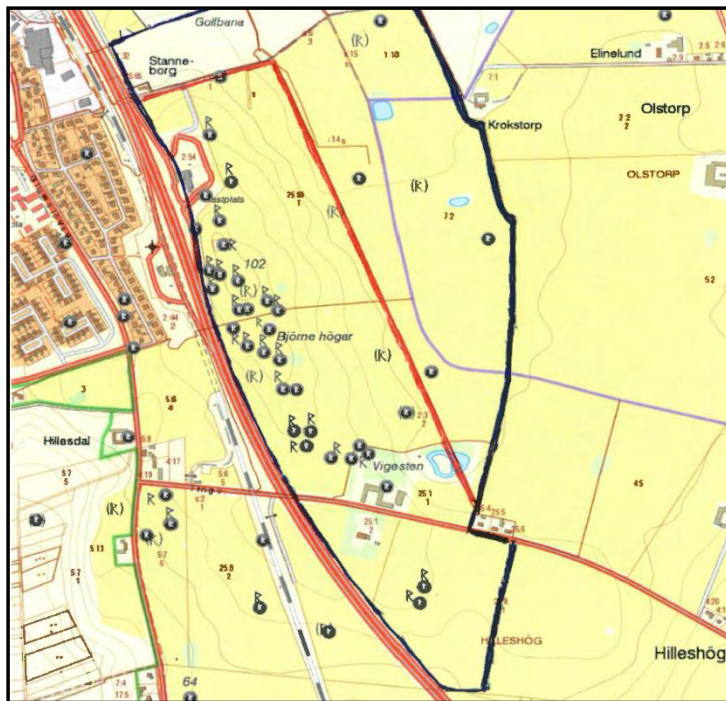
²³ Länsstyrelsen i Skåne Beslut 2002-02-14. Gränsbestämning av Kungshögen, fastigheterna Stora Hammar 5:46 och 6:2, fornlämning 1, Stora Hammars socken, Vellinge kommun. Dnr 220-32202-97.

²⁴ Länsstyrelsen i Stockholm beslut 2014-12-02. Gränsbestämning av RAÄ Frötuna 46:1, Norrtälje kommun, dnr 4311-29201-2014. Länsstyrelsen i Kronoberg beslut 2006-12-21. Gränsbestämning av RAÄ Dänningelanda 20:1, Växjö kommun, dnr. 431-9830-06. Länsstyrelsen Malmöhus län beslut 1992-07-23. Gränsbestämning av RAÄ Glumslöv 12-14 m fl, dnr. 220-3825/91.

tillmätte betydelse var att Riksantikvarieämbetet utpekade att fornlämningen fanns på den tryckta topografiska kartan.²⁵

De klagande i två andra målen var enskilda personer som hade ansökt om att genomföra olika byggnationer. Länsrätten i Jönköping gav bifall till överklagandet av ett beslut fattat av Länsstyrelsen i Kronoberg. I beslutet hävdade länsstyrelsen att en fri siktlinje behövdes från fornlämningen till den väg som låg 100 meter längre bort. Länsrätten ansåg emellertid att siktlinjen inte påverkades och att fornlämningsområdet kunde begränsas så att en byggnation kunde genomföras.

Det tredje överklagandet gäller ett komplex av fornlämningar, främst högar, i Glumslöv, Landskrona kommun (se figur 3). Högarna ligger på en höjdrygg som har en stark sluttning mot öster. Nedanför sluttningen ville markägaren anlägga en golfbana. I det fornlämningsområde som länsstyrelsen beslutade ingick även ett område öster om släntfoten så att fornlämningsområdets hela bredd blev ca 700 meter. Motivet till detta var att det skulle vara möjligt att uppleva högarnas samband med det omgivande landskapet. Markägaren motsatte sig detta och yrkade på att den östra gränsen skulle flyttas så att den följde släntfoten. Länsrätten avtog överklagandet men ärendet gick vidare till kammarrätten som istället biföll överklagandet. Kammarrätten ansåg inte att området öster om släntfoten behövde ingå i fornlämningsområdet för att kunna bevara och uppleva fornlämningarna. Ärendet återförvisades till länsstyrelsen som reviderade gränsen i norr och öster (se rödmarkerad linje på figur 3).



Figur 3. Gränsbestämt fornlämningsområde för Glumslöv 12–14 m fl., Landskrona kommun. Den svarta linjen markerar det område som länsstyrelsen beslutade 1992 och den röda linjen den nya gränsen som fastställdes efter kammarrättens dom.

²⁵ De fornlämningar som pekades ut av Riksantikvarieämbetet bedömdes vara väl synliga och läsbara (förståeliga) för allmänheten.

Fornlämningsområden i beslut om tillstånd till markingrepp inför exploatering

Av genomgången av de 155 länsstyrelsebesluten om tillstånd till markingrepp i fornlämningsområde enligt 2 kap. 12 § KML är det endast 21 beslut där länsstyrelsen i klartext eller genom markering på kartan anger hur stort fornlämningsområdet är. I intervjun med Länsstyrelsen i Södermanland framkom att det förekommer att handläggarna i samrådsskedet preciserar hur stort fornlämningsområdet är men att det sällan sen står i själva beslutet.

Länsstyrelser	Lämningsstyp	Benämning på område	Områdets storlek i meter
C	Vägbank, Hålväg	Fornlämningsområde	50
	Stensättning	Fornlämningsområde	50
		Generellt skyddsområde	30
	Boplats	Buffertzona	50
		Fornlämningsområde	50
	Hög	Buffertzona	50
		Generellt skyddsområde	30
	Gravfält	Buffertzona	50
Fornlämningsområde		50	
	Generellt skyddsområde	30	
	Runsten, Milstolpe, Färdväg, Skärvestenshög, Grav-/boplatsområde	Buffertzona	50
D	Gravfält, Vaghållningssten	Fornlämningsområde	50
H	Gravfält	Skyddsområde	22
I	Gravar	Skyddsområde	25
O	Stensättning, Gravfält, Blästebrukslämning, Fossil åkermark, Väg-/gränsmärke, Lägenhetsbebyggelse	Fornlämningsområde	50
			50
	Hällristning	Fornlämningsområde	15
	Boplats	Fornlämningsområde	40
S	Gruva	Fornlämningsområde	10
U	Hammarområde	Fornlämningsområde	45
	Smidesområde	Fornlämningsområde	Terränganpassat
W	Boplats	Buffertzona	50
BD	Boplats	Fornlämningsområde	Terränganpassat

Figur 4. Tabell över de beslut om markingrepp inför exploatering som innehåller information om länsstyrelsernas bedömning av fornlämningsområdets storlek i meter samt hur länsstyrelserna benämmer området.

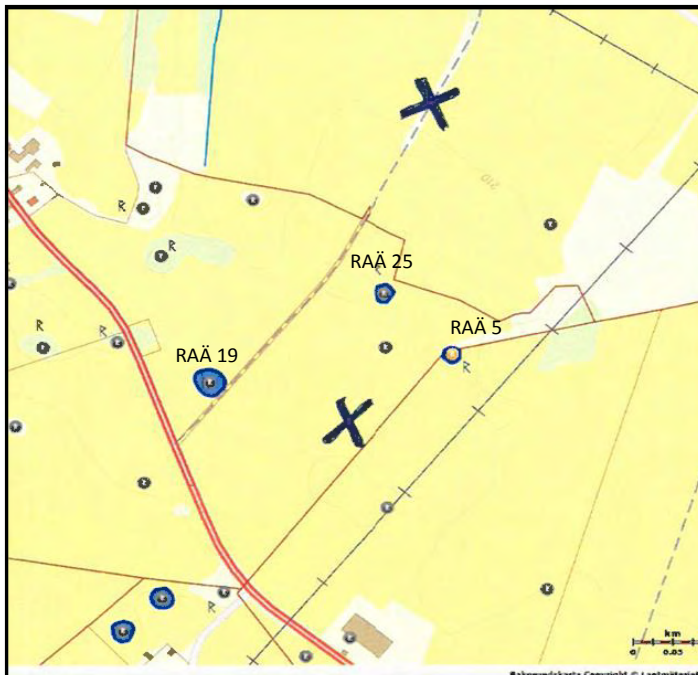
Framför allt är det i besluten från länsstyrelserna i Uppsala och Västra Götaland som specificerade områden förekommer men även i enstaka beslut från sju andra länsstyrelserna (se figur 4). I vissa beslut benämns områdena *buffertzona* eller *generella skyddsområde* och i ett beslut används termen *skyddsavstånd*. Gemensamt för dessa områden är att de är schabloner, dvs. att meterangivelsen gäller runt hela fornlämningen utan hänsyn till topografi eller markslag. Endast två beslut har terränganpassade fornlämningsområdet markerats på kartorna. Beslutet fattat av Länsstyrelsen i Norrbotten rör en boplats och fornlämningsområdet anges vara mellan 140 – 150 meter.

Storleken på de schablonmässiga fornlämningsområdena är oftast 50 meter från fornlämningens gräns såsom den är markerad i FMIS. Till besluten från Länsstyrelsen i Västra Götaland finns i vissa fall samrådshandlingar bilagda som i sin inledande text anger att som fornlämning är inkluderat ett område 50

meter från lämningens yttre gräns. Samrådshandlingen behandlar ofta flera olika typer av fornlämningar men texten i inledningen gäller för samtliga berörda fornlämningar oavsett typ – gravfält, stensättning, vägmärke osv. Länsstyrelsen i Uppsala markerar på de bilagda kartorna att fornlämningsområdet (ofta benämnt buffertzona eller generell skyddsområde) är 50 meter eller i vissa fall 30 meter. De olika meterangivelserna är dock inte kopplade till olika typer av fornlämning utan exempelvis kan ett gravfält antingen ha ett markerat fornlämningsområde på antingen 30 meter eller 50 meter. Just 50 meter som fornlämningsområde finns även i beslut från Länsstyrelsen i Södermanland (gravfält och väghållningssten) och Dalarna (boplats).

Det finns två domar som rör överklagande av ansökningar om ingrepp i fornlämningsområde där länsstyrelserna beslutat att avslå ansökan (se bilaga 3). En dom från länsrätten i Kalmar län rör uppförandet av en 3-G mast ca 200-300 meter från ett antal fornlämningar. Länsstyrelsen motiverade avslaget med att fornlämningarna är märkliga och att det funktionella sambandet mellan dem gör att de har ett högt bevarandevärde. Länsrätten anger i sin dom att fornlämningsområdet inte gjorts för stort och hänvisar då bland annat till just det höga bevarandevärdet.

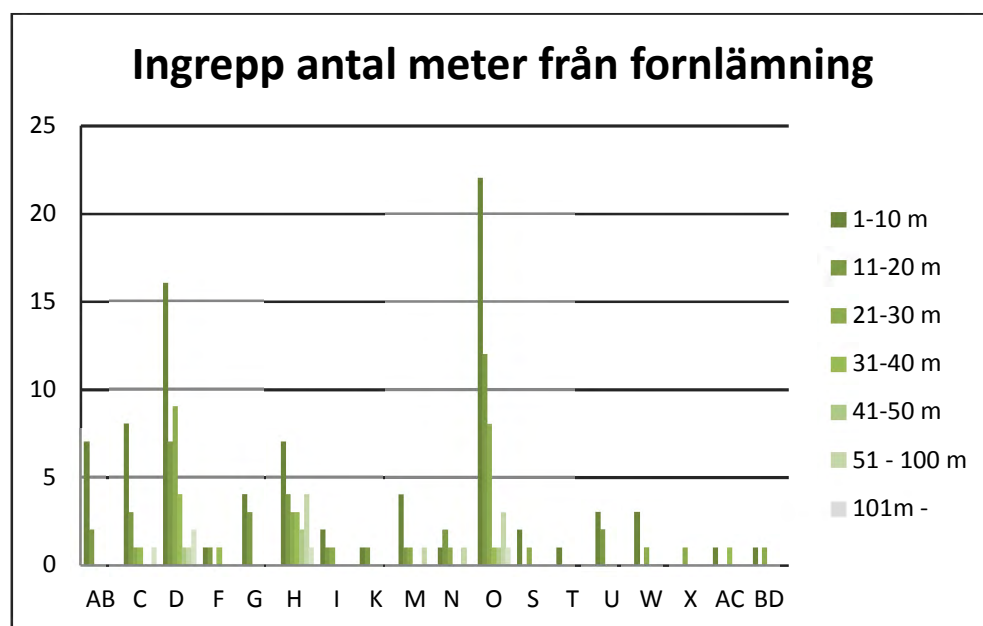
Den andra domen från kammarrätten i Jönköping rör även den ett antal fornlämningar och sambanden dem emellan, i det fallet gånggrifter. Ansökan gällde uppförandet av två vindkraftsverk (se figur 5). Länsstyrelsens avslag motiverades med att kulturlandskapet i stort sett var opåverkat av senare tiders strukturomvandling och att verken skulle skada möjligheten att förstå och uppleva det förhistoriska landskapsutnyttjandet och de rumsliga relationer som fornlämningarna beskriver. Kammarrätten menade å sin sida att landskapet har förändrats och det finns moderna inslag som en kraftledning nära en av gånggrifterna. Med det som bakgrund ansåg rätten att fornlämningsområdet endast borde omfatta ett sammanhängande område runt de tre gånggrifterna. Ett av vindkraftverken var planerat att ligga inom detta område medan det andra skulle placeras norr om och därmed utanför det av rätten definierade fornlämningsområdet.



Figur 5. Gånggrifter i Falköpings kommun och ärendet angående uppförande av två vindkraftsverk som avgjordes i kammarrätten i Jönköping.

I flertalet av besluten om markingrepp finns som tidigare nämnts ingen angivelse om fornlämningsområdets storlek. Av besluten eller framför allt de bilagda kartorna framgår endast var markingreppen ska göras i förhållande till fornlämningen. Att länsstyrelserna i dessa fall har fattat ett beslut är i sig ett uttryck för att markingreppet kommer att ske inom fornlämningsområdet, men besluten ger oss ingen vägledning till på vilka grunder länsstyrelserna har bedömt fornlämningsområdet storlek. Ett exempel; en ledningsdragning ska göras 15 meter från en stensättning, länsstyrelsen fattar ett beslut om tillstånd till ingrepp vilket indikerar i att fornlämningsområdet är minst 15 meter, men frågan är om länsstyrelsen skulle ha fatta ett beslut även om ledningsdragningen ska göras 50 meter från stensättningen.

Vad de 134 besluten om tillstånden till ingrepp i fornlämningsområde som saknar angivelse av fornlämningsområdets storlek alltså visar är fornlämningsområdenas minsta storlek för de 181 fornlämningar som tillstånden gäller. Av figur 6 framgår att var markingreppen görs i förhållande till fornlämning varierar stort, från mindre än 5 meter till som mest 190 meter. Variationen finns både hos de länsstyrelser som har fattat många beslut som de som fattat få. Exempelvis har Länsstyrelsen i Kalmar fattat beslut som berör 24 fornlämningar där ingreppen har utförts mindre än 5 meter från fornlämning och sedan jämnt fördelat upp till 50 meter samt två ingrepp på 70 respektive 190 meter från fornlämning. Länsstyrelsen i Halland som fattat fem beslut visar en likande variation med ingrepp ca 7 meter upp till 51 meter från fornlämning.



Figur 6. Diagrammet visar 181 beslut om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML och hur många meter från fornlämningen som ingreppet ska göras.

Fornlämningsområden i beslut som rör skogsbruksåtgärder

De beslut som 17 länsstyrelser fattat avseende skogsbruksåtgärder innehåller även de stora variationer vad gäller hur långt ifrån fornlämning som de olika åtgärderna, markberedning respektive plantering, får genomföras (se figur 7). Det minsta avståndet är noll meter, dvs. att åtgärden får göras dikt an fornlämningen men inte på den. De största avstånden är över 100 meter och som längst 170 meter från

fornlämningen. Att beslut saknas från vissa länsstyrelser och att några länsstyrelser endast fattat ett fåtal beslut kan bero på att dessa länsstyrelser använder andra dokument (meddelanden, yttranden m.m.) för att kommunicera vilka hänsyn som markägaren måste ta till fornlämningar.

Vissa länsstyrelser som länsstyrelserna i Kronoberg och Skåne tillåter överlag att åtgärderna genomförs närmare fornlämningarna än övriga länsstyrelser (se figur 7). Flertalet länsstyrelser tillåter plantering närmare fornlämningen än markberedning. Det finns dock undantag som exempelvis länsstyrelserna i Norrbotten, Stockholm och Västmanland som i princip alltid har samma villkor för plantering som för markberedning. Något tydligt samband mellan antalet fornlämningstyper och antalet olika meterangivelser går inte att utläsa. Exempelvis förekommer nio olika meterangivelser för sex olika fornlämningstyper i besluten som är fattade av Länsstyrelsen i Norrbotten. Det kan jämföras med besluten fattade av Länsstyrelsen i Västmanland där det förekommer fem olika meterangivelser för 18 olika fornlämningstyper.

Länsstyrelser	Antal beslut	Antal fornlämningstyper	Villkor markberedning i meter	Villkor om plantering i meter	Topografiskt anpassat fornlämningsområde
AB	47	16	10, 20, 30	20, 30	
C	128	17	0, 5, 10, 30, 50	0, 5	enstaka
D	45	14	10, 15, 20, 25, 30, 40, 50, 80	0, 5	enstaka
E	80	14	10, 15, 20, 30, 40, 50, 60, 70	5, 10, 15, 20, 30	flertalet
F	123	14	0, 5, 10, 30, 60	0, 2, 3, 5	
G	292	14	0, 2, 3, 4, 5, 15, 20, 30	0, 1, 2, 3, 5	enstaka
H	1	1	0		
K	41	7	0, 5, 30, 50	0, 5, 30, 50	
M	136	13	0, 2, 3, 5, 20	0, 3, 5	
O	334	24	10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 70, 80, 100	0, 1, 2, 3, 5, 8	vissa
T	3	3	0	1, 3	
S	78	18	10, 15, 20, 30, 50	10, 15, 20, 30, 50	
W	10	7	0, 10, 50	0, 3	
X	58	17	5, 10, 15, 20, 25, 30, 40,	5, 10, 20, 25, 30	enstaka
Y	36	9	10, 15, 20, 25, 30, 35, 40	5	vissa
AC	58	11	10, 15, 20, 25, 30, 35, 40, 50, 90, 100	0, 2, 5, 10	enstaka
BD	15	6	10, 15, 20, 30, 40, 50, 110, 120, 175	10, 215, 0, 30, 40, 50, 110, 120, 175	flertalet

Figur 7. Beslut om tillstånd till att utföra skogsbruksåtgärder och de villkor i antal meter som länsstyrelserna ställer för hur nära markberedning respektive plantering får ske fornlämningen.

Flertalet länsstyrelser uttrycker villkoren som schabloniserade meterangivelser, dvs. det område som är markerat på kartan som bifogats beslutet är markerat med en ring utan hänsyn till topografin. Det finns dock undantag. Framför allt länsstyrelserna i Östergötland och Norrbotten gör bedömningar som tar hänsyn till topografin och som kommer till uttryck i oregelbundna markeringar på kartorna. I intervjuerna med de fem länsstyrelserna bekräftas bilden av att schabloner ofta används vid villkorgivning i

skogsärenden. Länsstyrelsen i Dalarna använder schabloner för fornlämningar som är tydligt avgränsade, exempelvis fångstgropar och gruvhål. Fornlämningar med otydlig utbredning, exempelvis boplatser, bedöms däremot utifrån topografi

2.2.2 Sammanfattande iakttagelser av när en bedömning av fornlämningsområde görs.

Få länsstyrelser har fastställda riktlinjer för bedömning av en fornlämningsområde men flertalet har arbetat fram någon form av intern praxis i form av generella meterangivelser. Det rör sig främst om skogsärenden men även i vissa län för mindre ledningsdragningar. Motiven till generella meterangivelser inför skogbruksåtgärder är att dessa utförs regelmässigt på ungefär samma sätt samt att denna ärendegrupp utgör en stor mängd ärenden. En del länsstyrelser har även en intern praxis för bedömning av vissa typer av fornlämningar, främst punktojekt som exempelvis milstolpar/väghållningsstenar men även ytstora fornlämningar som fossil åker/röjningsröseområden. En länsstyrelse har utformat en praxis som utgår från om fornlämningen är synlig ovan mark eller inte.

Bedömningen av om fornlämningsområde berörs görs vanligtvis byråmässigt. Endast tre länsstyrelser gör fältbesiktningar av mer än 10 procent av ärendena. Främst prioriteras ärenden som innebär större exploateringar eller bygglovsärenden som berör privatpersoner. En tredjedel av länsstyrelserna anser att de inte har tillräckligt med tid för att göra besiktningar och menar att det kan leda till att bedömningarna av fornlämningsområdena kan bli större än vad som egentligen behövs. I de fall länsstyrelserna gör en besiktning ändras mellan en tredjedel och hälften av de byråmässiga bedömningarna.

De tydligaste uttrycken för länsstyrelsens bedömning av fornlämningsområde är beslut om gränsbestämning av fornlämningar enligt 2 kap. 2 § KML. Genomgången av det fåtalet beslut som är fattade från 1989 och framåt visar att länsstyrelserna ofta sätter gränserna vid tydliga topografiska betingelser eller fysiska företeelser i form av vägar, åar, tomtgränser m.m. Avstånden från fornlämningen till gränsen varierar stort i besluten, från noll meter upp till 200–300 meter. I motiveringarna till bedömningarna framhävs främst möjligheten att uppleva fornlämningen, fornlämningens art/karaktär eller dess visuella samband med omgivningen.

Länsstyrelserna anger sällan hur stort fornlämningsområdet är i besluten om ingrepp inför en exploatering. I de beslut där ett område är tydliggjort i antal meter betecknas området ofta som buffertzoner eller generella skyddszoner. Områdena är utritade på kartorna som schabloner ofta med samma antal meter oavsett fornlämningstyp. Övervägande delen av besluten som saknar angivelse av fornlämningsområdets storlek kan endast användas för att visa fornlämningsområdenas minsta storlek. Variationen är stor, från mindre än 5 meter till som mest 190 meter, och återfinns i beslut från både de länsstyrelser som fattat många beslut som de som fattat få.

Även besluten om tillstånd till att genomföra skogsbruksåtgärder visar en stor variation i hur nära en fornlämning markberedning respektive plantering får göras. Vissa länsstyrelser tillåter överlag att åtgärderna får genomföras närmare fornlämningarna än övriga länsstyrelser. Flertalet länsstyrelser tillåter plantering närmare fornlämningen än markberedning. Villkoren uttrycks oftast som schabloniserade meterangivelser markerat på kartorna i form av en ring och utan hänsyn till topografin.

2.2.3 Vilka olika parametrar har betydelse för länsstyrelserna i deras bedömning?

För att utröna vad som har betydelse för bedömningen av en fornlämningsområde fick länsstyrelserna i enkäten ta ställning till ett antal parametrar; typ av lämning, lämningens bevarandegrad, typ av arbetsföretag, topografi samt den nära omgivningen/bebyggelsen. Dessutom fanns möjlighet att ange ytterligare parametrar som kan påverka bedömningen. Även de fiktiva exemplen i enkäten ger en god inblick i hur olika länsstyrelser bedömer olika typer av fornlämningars fornlämningsområde och om typ av arbetsföretag har betydelse för bedömningen. Vid intervjuerna med de fem länsstyrelserna gavs möjlighet att ytterligare fördjupa svaren som dessa länsstyrelser givit i enkäten.

Fornlämningens typ och karaktär

På frågan om typen av lämning har betydelse vid bedömningen är enkätsvaren från samtliga länsstyrelser samstämmiga i att så är fallet. Hälften av länsstyrelserna lyfter fram fornlämningens synlighet ovan mark och dess utbredning som betydelsefullt. Även fornlämningens pedagogiska och visuella värde eller upplevelsevärde framhålls av cirka hälften av länsstyrelserna. Just fornlämningens synlighet och upplevelsevärde betonades vid intervjuerna av de fem länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Västra Götaland menade att risken för dolda lämningar är avgörande vid bedömningen av fornlämningar som är svåra att avgränsa. För en fornlämning som är väl avgränsad och synlig är däremot upplevelsevärde viktigast. Handläggarna vid Länsstyrelsen i Värmland berättade att de tolkar lagens ordalydelse om fornlämningens betydelse som just en bedömning av dess upplevelsevärde.

Annat vad gäller själva fornlämningen som kan ha betydelse enligt länsstyrelsernas enkätsvar är dess vetenskapliga värde eller kulturhistoriska betydelse, fornlämningens eventuella unicitet i regionen eller dess komplexitet. Vid intervjuerna betonades också fornlämningssituationen (dvs. läget i landskapet och relationen till närliggande fornlämningar) och fornlämningens funktion som viktiga bedömningsgrunder.

En fråga som ställdes vid intervjuerna var om det finns ett samband mellan fornlämningens storlek och fornlämningsområdets storlek. En av länsstyrelserna ansåg att det kunde finnas ett samband men att topografien hade större betydelse för bedömningen. De övriga fyra länsstyrelserna menade att det inte fanns något sådant samband och exemplifierade bland annat med fåbodar som bedömts ha noll meter stora fornlämningsområden. Länsstyrelsen i Värmland poängterade dock att små fornlämningar (punktobjekt i FMIS) sällan har stora fornlämningsområden.

Enkäten till länsstyrelserna innehöll fem fiktiva exempel för vilka länsstyrelserna skulle göra bedömningen av hur nära en ledningsdragnings respektive byggandet av ett tvåvåningshus skulle kunna göras utan att ingreppen berörde fornlämningarnas fornlämningsområde (bilaga 4). Fornlämningarna i de fiktiva exemplen är av fyra olika typer; gravfält, boplats, lägenhetsbebyggelse och fångstgrop. Samtliga länsstyrelser har i sina svar bedömt dessa fornlämningars fornlämningsområden olika, dvs. inte gjort någon generell bedömning för samtliga fornlämningstyper.

Svaren på dessa fiktiva exempel visar på stora variationer i bedömningen (se figur 8 och 9). Några exempel; bedömningen av hur nära en ledningsdragnings kan göras en boplats varierar mellan 0–100 meter, bedömningen om det vid ett gravfält på landsbygden skulle uppföras ett tvåvåningshus varierar mellan 20–100 meter. Mera samstämmiga bedömningar görs för exempelvis ledningsdragnings vid en fångstgrop där variationen är 5 till 20-30 meter.

Länsstyrelser	Gravfält landsbygd	Gravfält tätort	Boplats	Lägenhetsbebyggelse	Fångstgrop
AB	på andra sidan vägen	vid bebyggelse/20-80	10	10	50
C	minst 50	50	30	vid bebyggelse/30	vid bebyggelse
D	50	50	100	25	10
E	vid bebyggelse/40-60	50	30-60	10-20	15-20
F	vid bebyggelse/80-100	vid bebyggelse/100	vid bebyggelse/80-100	0	40
G	50	utanför grönområde	25	5-20	5-20
H	-	-	-	-	-
I	50	25	25	minst 10	5
K	30	vid bebyggelse	10	vid bebyggelse/30	30
M	vid bebyggelse/30 på andra sidan vägen/40	utanför grönområde vid bebyggelse	10 50	20-30 30	20-30 50
N	vid bebyggelsen/ 100-150 åt andra håll	utanför grönområde/25-30	50/100	30/50	25/50
O	vid bebyggelse	utanför grönområde	vid bebyggelse	vid bebyggelse/30-40	vid bebyggelse/30-40
S	minst 50	utanför grönområde/ ev närmare I SV & N	50-100	vid bebyggelse/50	vid bebyggelse/minst 50
T	vid bebyggelse	utanför grönområde	Ö om N-S väg eller vid Ö-V väg	50	vid bebyggelse/ 40-50
U	vid bebyggelse/minst 50	utanför grönområde	vid bebyggelse	vid bebyggelse	vid bebyggelse/minst 30
W	vid bebyggelse/50	utanför grönområde	vid väg/30	vid bebyggelse/30	vid bebyggelse/30
X	vid bebyggelse/minst 50	utanför grönområde	vid bebyggelse/100	40-50	20
Y	20	vid bebyggelse	20	vid bebyggelse	vid bebyggelse/20
Z	vid bebyggelse/100	utanför grönområde	100	vid bebyggelse/50	vid bebyggelse/ 50
AC	vid bebyggelse	vid bebyggelse/ NÖ på gult område	vid bebyggelse	vid bebyggelse	vid bebyggelse
BD					

Figur 8. Sammanställning över länsstyrelsernas svar på de fiktiva exemplen avseende hur nära i antal meter ett tvåvåningshus får byggas utan att ingrepp berör fornlämningarnas fornlämningsområde.

Utifrån enbart de svar som är angivna i meter kan vissa iakttagelser göras. Gravfälten och boplatsen har generellt bedömts behöva ett större fornlämningsområde än lägenhetsbebyggelsen och fångstgropen. För gravfälten varierar bedömningen i exemplet med uppförandet av ett tvåvåningshus med mellan 20 till 100 meter medan motsvarande bedömningar för lägenhetsbebyggelsen och fångstgropen är noll meter till 50 meter (se figur 8). Även boplatsen är en fornlämningstyp som av flera länsstyrelser bedöms ha ett mindre fornlämningsområde än gravfälten. 30 respektive 50 meter är dock avstånd som återkommer hos en rad länsstyrelser för flera av fornlämningstyperna. Avgörande för bedömningen av boplatsens fornlämningsområde har för flertalet länsstyrelser varit hur väl avgränsad den är, främst topografiskt, och risken att påträffa ytterligare lämningar. I intervjun poängterade Länsstyrelsen i Södermanland att boplatser som i FMIS är betecknade som (R) kräver ett större fornlämningsområde i och med att lägesangivelsen är så vag.

Länsstyrelsen i Örebro har överlag bedömt att fornlämningarna har ett relativt stort fornlämningsområde, 50 till 100 meter, förutom i exemplen med ledningsdragning vid lägenhetsbebyggelsen och fångstgropen som bedöms ha noll respektive 10 meter stora fornlämningsområden (se figur 9). För ledningsdragning vid lägenhetsbebyggelsen har sex länsstyrelser angivit noll meter, vilket innebär att de bedömer att fornlämningen inte behöver något fornlämningsområde, åtminstone inte om arbetsföretaget är en ledningsdragning. Motiveringen till att fornlämningsområdet har angivits som noll meter eller mycket litet är att lägenhetsbebyggelsen bedöms vara en väl avgränsad fornlämning.

Länsstyrelser	Gravfält landsbygd	Gravfält tätort	Boplats	Lägenhetsbebyggelse	Fångstgrop
AB	nära fornl	vid vägar/bebyggelse	5	5	5
C	30	50	30	10	10
D	50	50	100	25	10
E	25-40	vid vägar	25-40	0	10-15
F	vid vägen		10/60	0	10
G	50	utanför grönområde	25	5-20	5-20
H	-	-	-	-	-
I	25	25	25	minst 10	5
K	10-20	nedanför kullen	10	5	5
M	vid vägen	utanför grönområde	10	10-20	10
N	vid vägen/25	vid vägar/tomtgränser	25	0	15
O	30	30	0/ev. mer	0	20
S	vid vägen	utanför grönområde	vid väg	10-15	20
T	50	S tomtgräns/N väg	50-100	0	10
U	vid vägen/50	vid vägar/ utanför grönområde/50	vid väg	20	20
W	vid vägen/minst 30	vid vägar/tomtgränser	30	10	10-30
X	20	nedanför kullen	10	10	10
Y	vid vägen	utanför grönområde	vid väg	10	10
Z	10	vid vägar/20	10	0	15
AC	-	20-40	40	20-40	20-25
BD	vid vägen	vid vägar/V om höjden	vid väg	vid bebyggelse	10

Figur 9. Sammanställning över länsstyrelsernas svar på de fiktiva exemplen avseende hur nära i antal meter en **ledningsdragnig** får grävas ner utan att ingrepp berör fornlämningarnas fornlämningsområde.

Att gravfälten bedöms ha ett större fornlämningsområde än boplatsen tyder på att synligheten ovan mark är en viktig parameter. Länsstyrelserna i Södermanland och Örebro har dock gjort den omvända bedömningen.

Vid intervjuerna ställdes följande hypotetiska fråga; bedöms ett gravfält behöva ha ett stort fornlämningsområde utifrån sitt upplevelsevärde eller ett litet baserat på sin synlighet och låga risk för ytterligare dolda lämningar? Tre länsstyrelser ansåg att även om gravfältet är välavgränsat kan ett stort fornlämningsområde behövas utifrån upplevelse-/pedagogiskt värde. Länsstyrelsen i Södermanland hade den motsatta åsikten med motivet att den låga risken för dolda lämningar gör att gravfältet inte behöver ha så stort fornlämningsområde. Länsstyrelsen i Dalarna gjorde en jämförelse mellan ett välavgränsat gravfält och en boplats med osäker utbredning. Bedömning av gravfältets fornlämningsområde skulle då baseras på upplevelsevärdet medan bevarande aspekten skulle vara det centrala för bedömningen av boplatsens fornlämningsområde.

Att typ av lämning har stor betydelse för villkorsgivning avseende skogsbruksåtgärder framgår tydligt av länsstyrelsernas beslut. Figur 10 visar de fornlämningstyper som oftast berörs av tillstånden. Meterangivelserna avser villkoren för markberedning. Variationen är stor mellan länsstyrelsernas villkorsgivning för de olika fornlämningstyperna. Exempelvis är det i Kronoberg och Skåne möjligt att markbereda ända fram till fornlämningen om det är en boplats medan länsstyrelserna i Dalarna, Gävleborg och Norrbotten i vissa fall bedömer att markberedning måste ske mer än 100 meter från boplatsen. En mer homogen bild finns för gravfält där flertalet länsstyrelser bedömer att markberedningen endast får ske

mellan 30–70 meter från fornlämningen. Länsstyrelserna i Stockholm och Skåne gör samma bedömning i meter för flera olika fornlämningstyper. Det ger intryck av en mer generell bedömning till skillnad från flera av de andra länsstyrelser vars beslut innehåller en stor variation i meterangivelserna.

Utifrån parametern om fornlämningen är synlig respektive ej synlig ovan mark, där boplats är exempel på ej synlig fornlämning, är det svårt att se några tydliga skillnader i meterangivelserna. Möjligen att vissa av de nordliga länsstyrelserna bedömer att markberedningen ska ske längre från fornlämningen om den inte är synlig ovan mark.

Länsstyrelser	Fossil			Lägenhets-			
	Boplats	åker	Gravfält	Stensättning	By-/gårdstomt	bebyggelse	Fångstgrop
AB	10, 30	30	30	30	30	30	
C	50	0	30, 90	25, 30	30	0	
D	20, 30, 50, 80		30, 50	25, 30	40, 50	15, 25, 30	20
E		30	30, 40, 50, 60, 70	20, 25, 30, 40, 50, 70	10	30, 40	15, 50
F	30	0	30, 50	60	0		10
G	0	0	20	15, 30	0	0	3
K		0		30, 50		0	0
M	0	0	0	5, 20	0, 3, 20	0	0
O	20, 25, 30, 35, 40, 45, 50, 55, 60, 80	15, 20, 30, 40, 50, 70	30, 35, 40, 45, 50	20, 30, 35, 40, 45, 50, 60, 70, 80	40	25, 30, 35, 40, 50	10, 30, 40
U	20, 30, 50	20	30, 50	20, 30, 50	20	20, 30	20, 30
W	50	0			0	0	
X	10, 20, 30		10, 20	20	10, 40		10, 15, 20
Y	25, 35, 40		20	25, 30	20		10, 20, 25, 30
AC	20, 25, 30, 40, 50, 100	20		30			15, 20, 30, 40
BD	30, 110, 120, 175						10, 15, 30

Figur 10. Villkor i antal meter för hur nära fornlämning markberedning får genomföras som förekommer i länsstyrelsernas beslut för olika typer av fornlämningar. Fetstilmarkering anger det eller de vanligast förekommande meterantalen, rödmarkering det större meterantalet för villkor som inte är schabloner utan anger oregelbundna villkorsområden.

Även om generella meterangivelser är vanligt förekommande i besluten som rör skogsbruksåtgärder så framgår det av figur 10 att flera länsstyrelser använder olika antal meter för samma fornlämningstyp. Exempelvis förekommer det i besluten från Länsstyrelsen i Västra Götaland nio olika meterangivelser i villkoren som rör stensättningar. Detta kan jämföras med villkoren i de beslut som länsstyrelserna i Jönköping och Stockholm fattar som just berör stensättningar; 60 meter anges som villkor i 24 beslut från Länsstyrelsen i Jönköping och 30 meter i 13 beslut från Länsstyrelsen i Stockholm. Handläggarna på Länsstyrelsen i Norrbotten berättade i intervjun att de har fått påstötningar från skogsbruket om att villkoren bör anges som generella meterangivelser utifrån fornlämningstyp.

Fornlämningens bevarandegrad

Fornlämningens bevarandegrad är en parameter som drygt hälften av länsstyrelserna i sina enkätsvar anser påverkar fornlämningsområdets storlek. Om fornlämningen är skadad menar sex länsstyrelser att dess upplevelsevärde minskar och således behöver fornlämningsområdet inte vara så stort. Fyra länsstyrelser anser inte att bevarandegraden påverkar fornlämningsområdets storlek.

Topografi och nyttjande av mark

Att topografin har stor betydelse vid bedömningen av en fornlämnings fornlämningsområde framgår tydlig av länsstyrelsernas enkätsvar något som också bekräftades vid intervjuerna. Framför allt påverkar topografin hur fornlämningsområdet ska avgränsas. Knappt hälften av länsstyrelserna anser också att fornlämningsens visuella framtoning, dess upplevelsevärde, är avhängig topografin och en fornlämning med högt upplevelsevärde kan i sin tur bedömas behöva ett större fornlämningsområde. Två de intervjuade länsstyrelser betonade också markslagets betydelse för bedömningen.

Utifrån de fiktiva exemplen som ingick i enkäten till länsstyrelserna framgår att markutnyttjande har en stor påverkan på bedömningen av en fornlämnings fornlämningsområde och framför allt i form av bebyggelse och vägar. Mest tydligt är detta i de två fiktiva exemplen som består av gravfält (se figur 11). Vad gäller gravfältet på landsbygden anser åtta länsstyrelser att en ledningsdragnings bör placeras vid den närliggande vägen och 13 länsstyrelser att ett tvåvåningshus borde placeras vid närmaste bebyggelse. För gravfältet i tätort svarar 14 länsstyrelser att ledningsdragnings bör placeras utanför grönområdet/vid närliggande väg och 16 länsstyrelser att tvåvåningshuset lokaliseras vid den befintliga bebyggelsen/utanför grönområdet.

Läns- styrelser	Ledningsdragnings		Tvävåningshus	
	Gravfält landsbygd	Gravfält tätort	Gravfält landsbygd	Gravfält tätort
AB	nära fornl	vid vägar/bebyggelse	på andra sidan vägen	vid bebyggelse/20-80
C	30	50	minst 50	50
D	50	50	50	50
E	25-40	vid vägar	vid bebyggelse/40-60	50
F	vid vägen		vid bebyggelse/80-100	vid bebyggelse/100
G	50	utanför grönområde	50	utanför grönområde
H	-	-	-	-
I	25	25	50	25
K	10-20	nedanför kullen	30	vid bebyggelse
M	vid vägen	utanför grönområde	vid bebyggelse/30	utanför grönområde
N	vid vägen/25	vid vägar/tomtgränser	på andra sidan vägen/40	vid bebyggelse
O	30	30	vid bebyggelsen/ 100-150 åt andra håll	utanför grönområde/ 25-30
S	vid vägen	utanför grönområde	vid bebyggelse	utanför grönområde
T	50	S tomtgräns/N väg	minst 50	utanför grönområde/ ev närmare I SV & N
U	vid vägen/50	vid vägar/ utanför grönområde/50	vid bebyggelse	utanför grönområde
W	vid vägen/minst 30	vid vägar/tomtgränser	vid bebyggelse/minst 50	utanför grönområde
X	20	nedanför kullen	vid bebyggelse/50	utanför grönområde
Y	vid vägen	utanför grönområde	vid bebyggelse/minst 50	utanför grönområde
Z	10	vid vägar/20	20	vid bebyggelse
AC	-	20-40	vid bebyggelse/100	utanför grönområde
BD	vid vägen	vid vägar/V om höjden	vid bebyggelse	vid bebyggelse/ NÖ på gult område

Figur 11. Sammanställning över länsstyrelsernas svar på de två fiktiva exemplen på gravfält och hur nära i antal meter en ledningsdragnings respektive tvåvåningshus får göras utan att ingrepp berör fornlämningsområdena.

Vidare framhålls topografin av fler länsstyrelser som betydelsefullt i samband med bedömningen av fornlämningsområdet för fångstgropen och då specifikt att den är placerad på gränsen mellan inägomark och utmark.

Typ av arbetsföretag

På enkätfrågan om typen av arbetsföretag har betydelse för fornlämningsområdets svarade två tredjedelar av länsstyrelserna jakande. Sju av dem menade att arbetsföretagets omfattning har påverkan på fornlämningens upplevelsevärde. Sex länsstyrelser ansåg inte att typen av arbetsföretag ska påverka bedömningen av fornlämningsområdets storlek, däremot vilka villkor som ska ställas på arbetsföretaget vid tillståndsprovning.

Länsstyrelsen i Dalarna är en av de länsstyrelser som anser att arbetsföretaget påverkar bedömningen och angav vid intervjun att det är därför de väljer att använda begreppet skydds- eller hänsynsområde istället för fornlämningsområde. Om en fornlämning bara kan ha ett fornlämningsområde skulle det få som konsekvens att antalet ärenden skulle öka betydligt. Ärenden som länsstyrelsen idag inte bedömer påverkar fornlämningsområdet skulle då behöva handläggas. Dessutom skulle sökande uppleva en sådan hantering som fyrkantig och oflexibel. Samma hållning har Länsstyrelsen i Värmland och skriver därför i sina beslut att ”.....i detta fall har fornlämningsområdet bedöms vara...”.

För Länsstyrelsen i Södermanland är grundinställningen att bedömningen av en fornlämningsområde ska vara densamma oavsett arbetsföretag, men i intervjun nyanserade handläggarna den bilden. En konsekvens av detta förhållningssätt är enligt länsstyrelsen att det blir många ärenden som länsstyrelsen måste fatta beslut om. Att antalet ärenden som kräver ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML ökar betydligt om arbetsföretaget inte tas med i bedömning av fornlämningsområdets storlek är något som även de tre andra länsstyrelserna tar upp i intervjun. Speciellt om länsstyrelsen vid bedömningen måste ta höjd för ett ”värsta” scenario, exempelvis en stor eller hög byggnation som ett vindkraftsverk. Länsstyrelsen i Västra Götaland, som har ståndpunkten att arbetsföretaget inte ska påverka bedömningen, har valt att inte se vissa arbetsföretag som ingrepp i fornlämningsområde, framför allt då ledningsdragningar som plöjs ner och skogsbruksåtgärder (se sid 22 angående sk. avståndslista).

För de fem fiktiva exempel i enkäten skulle länsstyrelserna, som tidigare nämnts, både bedöma fornlämningsområdets storlek inför en ledningsdraging, en typ av arbetsföretag som efter genomförandet inte ger någon påverkan ovan mark, och byggandet av ett tvåvåningshus som förstås har stor påverkan efter att arbetsföretaget är genomfört. Generellt för samtliga fem exempel är att länsstyrelserna angett ett större fornlämningsområde i samband med byggandet ett tvåvåningshus än för en ledningsdraging (se figur 8 och 9). Det finns dock undantag. Länsstyrelserna i Södermanland och Kronoberg har angett samma meterangivelser för fornlämningarna i oavsett arbetsföretag medan Länsstyrelsen på Gotland och till viss del Norrbotten haft samma meterangivelse för fyra av fornlämningarna. Länsstyrelsen i Blekinge och Örebro svarade nej på enkätfrågan om typen av arbetsföretag har betydelse för bedömningen av fornlämningsområde men har sedan i de fiktiva exemplen svarat med olika meterangivelser för ledningsdraging och byggandet av ett tvåvåningshus.

Sett till typ av fornlämning så anser sju länsstyrelser att det fiktiva exemplet med en boplatz inte påverkas av typ av arbetsföretag, dvs. dessa länsstyrelser har satt samma meterangivelse på både scenarierna. Fem av länsstyrelserna motiverar sin bedömning med att boplatsens upplevelsevärde är begränsat och därför kan ett hus placeras relativt nära boplatsen utan att göra intrång i dess fornlämningsområde. För exemplen med gravfält på landsbygden och fångstgrop har tre länsstyrelser angett samma meterangivelser på båda typerna av arbetsföretag. Fornlämningsområden till fornlämningar som är synliga ovan mark tycks alltså påverkas mer om arbetsföretaget resulterar i något som också är synligt ovan mark, en byggnation. Flertalet av de länsstyrelser som bedömt ett större fornlämningsområde för gravfältet på landsbygden och

fångstgropen vid ett husbygge har dubblat fornlämningsområdets storlek i förhållande till vad de har angett för en ledningsdragning.

I en av domarna som ingår i studien tas frågan upp om arbetsföretaget karaktär kan påverka fornlämningsområdets storlek. Domen rör uppförandet av de två vindkraftsverken i Falköpings kommun (se sid 28). I yrkandet tar den klagande upp att länsstyrelsen i ett tidigare beslut rörande anläggandet av en vattenledning angivit ett mindre fornlämningsområde än det som länsstyrelsen hävdar gäller vid uppförandet av vindkraftsverken. Kammarrätten är tydlig i sin dom och menar att ett fornlämningsområde inte kan ges olika storlek beroende på den sökta åtgärdens art. Olika arbetsföretags eventuella påverkan på en fornlämningsområde ska istället prövas enligt 2 kap. 12 § KML.

Tätort eller landsbygd

Att markutnyttjandet i den omgivande miljön påverkar bedömningen av fornlämningsområde framgår som tidigare nämnts av enkätsvaren från alla länsstyrelser utom två (sid xx). Enligt svaren gäller påverkan framför allt fornlämningens upplevelsevärde och möjligheten att förstå den. Ligger fornlämningen i ett område som redan i hög grad är exploaterad bedömer flertalet länsstyrelser att fornlämningsområdet blir mindre än om fornlämningen låg i en mindre exploaterad miljö. Men några länsstyrelser svarar det motsatta och menar att en fornlämning i en exploaterad miljö snarare behöver få ett så stort fornlämningsområde som möjligt för att kunna bevaras.

För de två fiktiva exemplen som båda är gravfält, ett på landsbygden och ett i villaområde, är i den mån länsstyrelserna svarat med meterangivelser skillnaden liten (se figur 12). På scenariot en ledningsdragning svarar Länsstyrelsen på Gotland att fornlämningsområdet för båda fornlämningarna är 15 meter, Länsstyrelsen i Västra Götaland 30 meter och Länsstyrelsen i Södermanland 50 meter. Att båda typerna av arbetsföretag ska styras till befintliga vägar och/eller bebyggelser framgår av flertalet länsstyrelsesvar, speciellt om markingreppet är ett tvåvåningshus och gravfältet ligger i tätort. Av de totalt 20 länsstyrelserna vill 16 i samma exempel placera huset vid bebyggelsen eller utanför grönområdet. Länsstyrelserna i Västmanland och Värmland skriver i sina svar att även den omgivande tomtmarken är att betrakta som del av fornlämningsområdet. Vid intervjun med Länsstyrelsen i Södermanland ställde handläggarna frågan om en fornlämningsområde försvinner om det blir fullständigt bebyggt.

Ytterligare parametrar

Fem länsstyrelser angav i enkäten att fornlämningsområdets storlek även kan vara avhängigt om det rör sig om en enskild fornlämning eller om en sammansatt fornlämningsmiljö. Om fornlämning är flyttad, exempelvis en runsten, lyfter Länsstyrelsen i Södermanland som en parameter som kan ha betydelse. Om fornlämningen finns i en miljö som berörs av andra skydd som exempelvis ett riksintresseområde kan enligt Länsstyrelsen i Västra Götaland ha påverkan på fornlämningsområdets storlek.

2.2.4 Sammanfattande iakttagelser av parametrar som har betydelse för bedömningen

Den parameter som länsstyrelserna främst lyfter fram som betydelsefulla vid en bedömning av fornlämningsområde är fornlämningens typ och karaktär. Svaren på de fiktiva exemplen i enkäten visar emellertid på stora variationer i bedömningen. Viss samstämmighet finns dock, exempelvis att gravfält bedöms behöva ha större fornlämningsområden än lägenhetsbebyggelse och fångstgrop. Av motiveringarna till både enkätsvaren och de fiktiva exemplen framgår att det framför allt är fornlämningen

synlighet och dess upplevelse-/pedagogiska värde och då kopplat till hur väl avgränsad fornlämningen är och risken för dolda lämningar som är viktiga vid bedömningen. Länsstyrelserna är dock inte samstämmiga utan några betonar risken för dolda lämningar medan andra betonar upplevelsevärdet.

De villkor som anges för markberedning i besluten om skogsbruksåtgärder visar på en stor variation både avseende typ av fornlämning och mellan länsstyrelserna. Flera länsstyrelser ställer krav på olika antal meter för en och samma fornlämningstyp vilket tyder på en viss individuell bedömning.

Topografi är en annan parameter som flertalet länsstyrelser anger som viktig vid bedömningen av fornlämningsområde. Även här är just fornlämningens visuella framtoning, dess upplevelsevärde som påverkas av den omgivande topografin. En del av topografin är förstås markutnyttjandet kring fornlämningen. Utifrån de fiktiva exemplen framgår tydligt att bebyggelse och infrastruktur som exempelvis vägar påverkar bedömningen. Ett återkommande drag i länsstyrelsernas svar är att ingreppen, i form av ledningsdragning eller byggnation av ett tvåvåningshus, ska förläggas dit där det redan är exploaterat.

Flertalet länsstyrelser svarar också att fornlämningsområdet blir mindre om fornlämningen ligger i ett område som redan i hög grad exploaterad. Men några länsstyrelser svarar det motsatta och menar att en fornlämning i en exploaterad miljö behöver snarare behöver få ett så stort fornlämningsområde som möjligt för att kunna bevaras.

Att arbetsföretagets karaktär har betydelse för bedömningen av fornlämningsområde svarar två tredjedelar av länsstyrelserna. Generellt för svaren på samtliga fem fiktiva exempel är att länsstyrelserna angett ett större fornlämningsområde i samband med byggandet av ett tvåvåningshus än för en ledningsdragning. De finns dock två länsstyrelser som anger samma meterangivelser för de olika fornlämningarna i oavsett arbetsföretag och ytterligare två länsstyrelser som har samma meterangivelse för fyra av fornlämningarna. Utifrån svaren finns vidare en tendens att fornlämningsområden till fornlämningar som är synliga ovan mark anses bli påverkade mer om arbetsföretaget resulterar i något som också är synligt ovan mark, en byggnation.

De länsstyrelser som anser att arbetsföretagets typ påverkar bedömningen av ett fornlämningsområdes storlek motiverar sina svar med att arbetsföretagets omfattning kan påverka fornlämningens upplevelsevärde. Dessutom menar flera länsstyrelser att antalet ärenden som kräver ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML skulle öka betydligt om arbetsföretaget påverkan inte tas med i bedömning av fornlämningsområdets storlek. Om länsstyrelserna alltid skulle bedöma storleken på fornlämningsområde utifrån ett ”värsta scenario” skulle de behöva fatta beslut även för exempelvis ledningsdragningar som idag inte ses som ingrepp i fornlämningsområde. Domen från kammarrätten i Jönköping (se bilaga 3) rörande uppförandet av de två vindkraftsverken i Falköpings kommun är dock tydlig - ett fornlämningsområde inte kan ges olika omfattning beroende på den sökta åtgärdens art. Således ska olika arbetsföretags eventuella påverkan på en fornlämningsområde prövas enligt 2 kap. 12 § KML.

2.3 Att tolka lagens ordalydelse och begreppet fornlämningsområde

Enkäten till länsstyrelserna inleds och avslutas med två öppna frågor. I den första ställs frågan om länsstyrelserna anser att lagtexten är tillräckligt tydlig för att kunna tillämpas. I den avslutande om de anser att det finns generella problem med att bedöma fornlämningsområde och i sådant fall hur dessa problem skulle kunna lösas.

På den första frågan svarar ungefär hälften av länsstyrelserna att de anser att lagen är tydlig och att den möjliggör flexibilitet och ger länsstyrelserna handlingsutrymme att själva avgöra fornlämningsområdets storlek. Några länsstyrelser som svarat nekande på frågan menar att lagtexten är för generell och ger stort utrymme för godtycklighet. Lagens ordalydelse ”tillräckligt utrymme med hänsyn till dess (fornlämningens) art och betydelse” uppfattas som problematiskt. Länsstyrelsen i Dalarna berättade i intervjun att de tolkar begreppet art som en bedömning av fornlämningens behov av bevarande och begreppet betydelse som en bedömning kopplad till upplevelsen av fornlämningen. Deras erfarenhet är att det är lättare att hävda ett fornlämningsområde utifrån bevarandenaspekten än dess upplevelsevärde och att det är det senare som måste vägas mot andra samhällsintressen, exempelvis vilket arbetsföretag som ska göras.

Flera länsstyrelser poängterar i sina enkätsvar att även om länsstyrelserna själva anser att lagen är tydlig kan det vara en pedagogiskt svår uppgift att förklara lagtextens innebörd för den sökande. I intervjuerna återkom länsstyrelserna till detta och menar att begreppet fornlämningsområde uppfattas som svårbegripligt för sökande. Begreppet har ibland tolkats som ”ett område med fornlämningar” eller en ”ytstor fornlämning”. Därför förtydligar exempelvis länsstyrelserna i Dalarna och Värmland fornlämningsområde med termer som skyddsområde, hänsynsområde eller villkorsområde. I intervjuerna med båda dessa länsstyrelser och med Länsstyrelsen i Norrbotten framkom att just begreppen skydds-/hänsyns- eller villkorsområde främst användes i samband med beslut om skogsbruksärenden. Länsstyrelsen i Värmland berättade att de har haft problem med att initiera rättsprocesser i och med att fornlämningsområdet inte finns ”tydligt preciserat” innan länsstyrelsen gjort sin bedömning. Att då hålla ett arbetsföretag skyldig för att ha skadat en fornlämning kan bli svårt i och med att arbetsföretaget inte visste vad det behövde ta hänsyn till.

I intervjuerna hänvisade länsstyrelserna också till uttalanden från Riksantikvarieämbetet om hur villkor i samband med skogsbruksåtgärder bör utformas. Just begreppet skyddsområde går bland annat tillbaka på FURA projektet där termen används i de faktablad som gavs ut av de tre i projektet deltagande länsstyrelserna (se bilaga 1). Skyddsområde förekommer även i en informationsfolder som länsstyrelserna i Uppsala, Örebro och Västmanland har givit ut tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.²⁶ Handläggarna på Länsstyrelsen i Värmland menar att de följer Riksantikvarieämbetets rekommendation när de i beslut om skogsbruksåtgärder skriver ”villkorad del av fornlämningsområdet”.

På enkätfrågan om hur eventuella problem borde lösas efterlyser några länsstyrelser en ökad tydlighet främst då i form av forskrifter, allmänna råd eller vägledning. Två länsstyrelser menar att generella fornlämningsområden skulle kunna vara ett sätt att öka tydligheten men att konsekvenserna av införandet av sådana måste utredas först. I intervjun med handläggare från Västra Götaland betonades dock att fasta meteravstånd inte är att föredra, utan att bedömningen av fornlämningsområdets storlek måste utgå från den enskilda fornlämningen. Länsstyrelsen i Dalarna efterfrågar ett flexibelt begrepp som tar hänsyn till arbetsföretagets karaktär och som möjliggör att en fornlämning kan bedömas ha olika fornlämningsområden beroende på typ av arbetsföretag.

Sammanfattningsvis framgår det av såväl svaren på enkäten och de fördjupande intervjuerna att det bland länsstyrelserna finns olika uppfattningar om tydligheten i lagens bestämmelse om fornlämningsområde och begreppet fornlämningsområde. Att begreppet kan vara svårbegripligt för den sökande är däremot något som flertalet länsstyrelser tar upp.

²⁶ Kulturlämningar och skogsbruk

2.4 Sammanfattning av länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om fornlämningsområde

- Mindre än hälften av alla de ärenden som länsstyrelserna gör en bedömning av om fornlämning eller fornlämningsområde berörs leder till ett beslut enligt KML.
- En tredjedel av länsstyrelserna har gett riktlinjer till andra funktioner inom länsstyrelsen respektive till kommuner och lantmäteri om när samråd om fornlämning eller fornlämningsområde ska ske. I de fall riktlinjer finns är de inte enhetliga när det gäller meterangivelserna.
- Ingrepp i ett fornlämningsområde inför en exploatering hanterar länsstyrelserna genom att fatta ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML. Samma samstämmighet finns inte avseende anmälningar om att genomföra skogsbruksåtgärder där vissa länsstyrelser istället valt att skicka ett meddelande eller yttrande.
- Hur utförligt länsstyrelserna motiverar sina tillstånd till ingrepp och redogör för sina bedömningar varierar stort, från att det helt saknas till utförliga beskrivningar.
- Mindre än 10 procent av bedömningarna baseras på fältbesiktningar. Anledning till den låga siffran är brist på tid och resurser.
- Besluten om markingrepp inför en exploatering innehåller sällan en angivelse om fornlämningsområdets storlek utan endast var ingreppet ska göras i förhållande till fornlämningen.
- Besluten enligt både 2 kap. 2 § och 12 § KML visar på en stor variation på hur långt ifrån fornlämning en gräns eller ett ingrepp tillåts, från i princip noll meter upp till 200–300 meter.
- Flertalet länsstyrelser har utarbetat generella meterangivelser som inte tar hänsyn till topografin för när fornlämningsområde berörs, främst för beslut inför skogsbruksåtgärder och ledningsdragningar. Dessa generella bedömningar markeras på de bifogade kartorna som schabloner. Den bakomliggande orsaken är en vilja att hålla ner antalet ärenden.
- De parametrar som länsstyrelserna lyfter fram som särskilt betydelsefulla vid en bedömning av fornlämningsområde är;
 1. Fornlämningens typ och karaktär. Framför allt fornlämningens synlighet ovan mark, möjligheten att uppleva fornlämningen, fornlämningens art/karaktär eller dess visuella samband med omgivningen.
 2. Topografi. Tydliga topografiska betingelser som höjder, vattendrag och markslag är viktiga avgränsande element.
 3. Markutnyttjande. De fiktiva exemplen visar tydligt att länsstyrelserna vid sin bedömning i möjligaste mån försöker lokalisera nya ingrepp till redan exploaterade områden som vägar och bebyggelse.
- Två tredjedelar av länsstyrelserna anser att arbetsföretagets karaktär har betydelse vid bedömningen av fornlämningsområde. Enligt dessa länsstyrelser skulle antalet ärenden som kräver ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML öka betydligt om arbetsföretaget inte tas med i bedömning av fornlämningsområdets storlek.

- Hälften av länsstyrelserna anser att bestämmelsen om fornlämningsområde är tydlig, flexibel och ger dem handlingsutrymme.
- Flertalet länsstyrelser menar att begreppet fornlämningsområde kan vara svårbegripligt för den sökande. Begrepp som buffertzona, skydds- eller hänsynsområde har därför kommit att användas

3. Länsstyrelsernas tillämpning – en sammanvägd bild

I detta avsnitt sammanfattas och analyseras länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen fornlämningsområde. Betoningen ligger på vilka skillnader och likheter som finns i tillämpningen och vilka konsekvenser eventuella skillnader får.

3.1 Stora skillnader i länsstyrelsernas bedömning

Materialgenomgången visar att det finns stora skillnader i hur länsstyrelserna bedömer storleken på en fornlämningsområde. Framför allt syns detta tydligt i svaren på de fiktiva exemplen i enkäten. Den bild som där ges är mycket disparat. I scenariot med byggnation av ett tvåvåningshus vid en boplatz har länsstyrelserna svarat att fornlämningsområdet är allt från 10 upp till 100 meter. Samstämmigheten är något större i bedömningen av fornlämningsområdet till gravfältet på landsbygden där hälften av de länsstyrelser som svarade angav 50 eller minst 50 meter. Om en ledningsdragnings skulle passera vid samma gravfält skulle fornlämningsområdet enligt länsstyrelsernas svar vara mellan 10 till 50 meter. Utifrån fornlämningsstyp finns dock viss samstämmighet i svaren. I scenariot med en ledningsdragnings bedöms såväl fångstgropen och lägenhetsbebyggelsen ha små fornlämningsområden, mellan noll till 20 meter. Svaren på scenariot med ett tvåvåningshus indikerar att länsstyrelserna generellt bedömer att gravfält och boplatz har ett större fornlämningsområde än lägenhetsbebyggelse och fångstgrop.

Det är svårt att entydligt se att vissa länsstyrelser generellt gör bedömningar som innebär mindre eller större fornlämningsområden än övriga länsstyrelser. Möjligen har länsstyrelserna i Skåne, Blekinge och Jämtland bedömt fornlämningsområdenas storlek något mindre och länsstyrelserna i Örebro och Västerbotten något större än övriga länsstyrelser.

Utvärderingen visar att länsstyrelserna tillämpar bestämmelsen om fornlämningsområde på olika sätt. Dessa olikheter kan ha sin grund i en mängd skilda förhållanden; olika typer av fornlämningsmiljöer liksom olika landskapliga förutsättningar, skillnader i exploateringsstryck m.m. Dessutom finns det skillnader i hanteringen av olika ärendetyper. Dessa skillnader kan ha lett till att vissa länsstyrelser har en mer frikostig syn än andra på vad en fornlämningsområde kan tåla i form av ingrepp i fornlämningsområdet. Så som lagtexten är utformad och utifrån vad som framgår av förarbetena har lagstiftarens avsikt inte varit en total likriktning i bedömning utan att det ska finnas en flexibilitet i tillämpningen av bestämmelsen. Frågan är dock hur stor flexibilitet som är rimlig.

3.2 Individuell kontra generell bedömning

Även om flertalet länsstyrelser inte har tagit fram en skriftlig riktlinje med generella meterangivelser för bedömning av fornlämningsområde så förfaller de flesta länsstyrelser ha arbetat fram en mer eller mindre uttalad praxis för bedömning. Vid intervjuerna framgick att även de länsstyrelser som i enkäten svarat att alla fornlämningsområden bedöms individuellt använder sig av vissa generella bedömningar. Detta gäller exempelvis bedömningen av gravfält där 50 meter verkar vara en ”standardstorlek” på

fornlämningsområdet. De länsstyrelser som använder sig av generella meterangivelser motiverar detta med att det är ett sätt att hålla ner ärendemängden.

Användandet av generella meterangivelser är mest frekvent när det gäller anmälningar om skogsbruksåtgärder men förekommer även för mindre arbetsföretag som ledningsdragningar. Vad gäller skogsbruksåtgärder har vissa länsstyrelser tagit fram riktlinjer för hur nära en fornlämning olika åtgärder kan genomföras utan att en ansökan om tillstånd till ingrepp måste sökas. Inom FURA-projektet togs det fram exakta meterangivelser utifrån typ av fornlämning. Någon samordning av dessa meterangivelser fanns dock inte utan olika länsstyrelser kom att använda olika meterangivelser för samma typ av fornlämning. Det pågående arbetet som länsstyrelserna gör tillsammans med Skogsstyrelsen, GIF-projektet, syftar till att ensa bedömningarna så att samtliga länsstyrelser använder samma meterangivelser för de olika fornlämningstyperna. Som skäl till de generella meterangivelserna för just skogsbruksårenden och ledningsdragningar är att de är många och genomförs på ett standardiserat sätt. När de används uttrycks de oftast som schabloner, dvs. återges på kartor med samma antal meter från lägesangivelsen i FMIS utan hänsyn till topografien. Vissa länsstyrelser har valt att inte benämna de markerade områdena som fornlämningsområde utan använder istället begrepp som buffertzoner eller skyddsområde.

Att flertalet länsstyrelser använder sig av någon form av generella bedömningar har sin grund i behovet av att hitta sätt att hantera en stor mängd ärenden. Baserat på den uppskattning som gjordes av de intervjuade länsstyrelserna bedömer länsstyrelserna uppskattningsvis mellan 5000 till 7000 ärenden per år avseende om fornlämning eller fornlämningsområde påverkas av ett arbetsföretag. Att generella meterangivelser tagits fram just för ärendetyperna skogsbruksåtgärder och ledningsdragningar tyder enligt Riksantikvarieämbetets mening på att länsstyrelserna anser att dessa ärendetyper främst kräver en bedömning utifrån behovet av att skydda och bevara fornlämningen. En individuell bedömning utifrån förståelsen av fornlämningen i landskapet verkar inte vara lika betydelsefull i och med att ingreppen i fornlämningsområdena inte resulterar i något permanent synligt ovan mark, som en byggnation.

3.3 Bedömningen görs oftast byråmässigt

Utvärderingen visar att merparten av bedömningarna av fornlämningsområden görs vid skrivbordet. Flertalet länsstyrelser gör fältbesiktning av färre än 10 procent av ärendena och prioriterar då ansökningar från privatpersoner och ärenden som gäller större exploateringar. Skälet till att så få fältbesiktningar görs är enligt länsstyrelserna brist på tid och resurser. Av de länsstyrelser som har kunnat uppskatta hur vanligt det är att bedömningen av ett fornlämningsområde ändras efter en fältbesiktning har tre länsstyrelser svarat mellan 20–30 procent av de byråmässigt bedömda ärendena och fyra länsstyrelser 50 procent. Av enkätsvaren framgår att länsstyrelserna är väl medvetna om det problematiska med att en så stor del av bedömningarna endast görs byråmässigt och det finns en önskan om att kunna lägga mer tid på fältbesiktningar. Medvetenheten om att den byråmässiga bedömningen kan vara osäker gör att handläggarna för säkerhets skull ibland tar till ett större fornlämningsområde än vad som kan behövas.

I och med att merparten av bedömningarna görs byråmässigt är det viktigt att länsstyrelserna har tillgång till fullgoda kunskapsunderlag. Ofta används en rad olika underlag men utgångspunkten är alltid FMIS. Något som flera länsstyrelser framför i enkäten är problemen med kvaliteten i lägesangivelserna i FMIS. Vetskapen om att dessa kan ha en felmarginal på upp till 20 meter kan vara ett skäl till att handläggare vid en byråmässig bedömning tar till ett större fornlämningsområde än vad som egentligen kanske behövs.

Kombinationen av att kvalitet på kunskapsunderlagen i vissa fall är ojämn och att bedömningen endast görs byråmässigt kan få konsekvenser både för bevarandet av fornlämningen och för den sökande. Om fornlämningsområdet för ett punktobjekt, exempelvis en enstaka grav, bedöms vara inom felmarginalen för lägesangivelsen i FMIS finns en risk för att fornlämningen blir skadad. Samtidigt kan en bedömning, som leder till att ett större fornlämningsområde än vad som faktiskt behövs för att bevara fornlämningen, innebära att en markägare eller exploatör får inskränkningar i nyttjande av marken som inte överensstämmer med lagstiftarens intention.

3.4 Fornlämningstyp, topografi och markutnyttjande är viktiga vid bedömningen av fornlämningsområdets storlek

Lagens bestämmelse om fornlämningsområde syftar till att dels skydda själva fornlämningen, dels ge den det utrymme som krävs för att kunna se och förstå fornlämningen och det kulturhistoriska sammanhang den tillkommit i. När länsstyrelserna ska bedöma storleken på ett fornlämningsområde är det utifrån båda dessa aspekter bedömningen sker. Utvärderingen har visat att de parametrar som länsstyrelserna lägger störst vikt vid vid bedömningen är typ av fornlämning, den omgivande topografin samt markutnyttjande.

För bedömningen av hur stort område som krävs för att skydda fornlämningen har det insamlade materialet pekat på att fornlämningens synlighet, dvs. hur väl avgränsad den är, är en viktig parameter. Risken för dolda lämningar är något som återkommer i länsstyrelsernas enkätsvar som väsentligt att bedöma, speciellt för fornlämningstyper som inte är synliga ovan mark som exempelvis boplatser. Synligheten kan också inverka på en bedömning av vilket område som krävs för att kunna förstå och uppleva fornlämningen. För Länsstyrelsen i Skåne är just en fornlämningens synlighet en avgörande parameter vid bedömningen – synliga fornlämningar bedöms behöva ett större fornlämningsområde än fornlämningar som är dolda under jord.

Grunden till bedömningen av vilket område som krävs för förståelsen av fornlämningen uttrycker flertalet länsstyrelser som dess upplevelse- eller pedagogiska värde. Vid intervjuerna framkom att länsstyrelserna ofta har betydligt svårare att argumentera för ett bevarande och ett fornlämningsområdes storlek utifrån fornlämningens upplevelsevärde än risken för dolda lämningar. Begreppet upplevelsevärde är problematiskt i och med att det utgår från en eller några personers känsla. Ett mer lämpligt begrepp att använda är fornlämningens läsbarhet²⁷ som också är möjligt att beskriva i ord. Möjligen kan de problem som länsstyrelserna upplever höra samman med just begreppet upplevelsevärde och att ett användande av termen läsbarhet skulle öka förståelse för vad som avses. Med läsbarhet menas i detta sammanhang möjligheterna att utifrån fornlämningens fysiska egenskaper utläsa, förstå och kommunicera väsentliga delar av dess kulturhistoriska sammanhang. Läsbarheten utgår från både fornlämningen i sig men också från den omgivande miljön. En fornlämning som förvisso är tydlig och lättförståelig kan, om den befinner sig i ett område som är hårt exploaterat, bedömas endast behöva ett litet fornlämningsområde just för att dess ursprungliga sammanhang är så förändrat. En fråga som framfördes av en av länsstyrelserna i intervjuerna var om fornlämningsområdet till en sådan fornlämning ändå ska utgå från dess ursprungliga miljö, dvs. att fornlämningsområdet kan inbegripa exploaterad tomtmark.

De få beslut om gränsbestämning av fornlämning enligt 2 kap. 2 § KML visar också att markutnyttjande spelar en stor roll när länsstyrelsen ska fastställa ett fornlämningsområde. Gränserna sätts ofta exempelvis vid vägar och tomtgränser. Även tydliga topografiska gränser som exempelvis vattendrag används som

²⁷ Plattform Kulturhistorisk värdering och urval. Riksantikvarieämbetet, 2014, s. 13.

gränsmarkörer. För vissa av de beslut som ingår i utvärderingen borde enligt Riksantikvarieämbetets mening fornlämningsområdet, utifrån fornlämningens läsbarhet och de topografiska betingelserna, utsträckas till andra sidan vägen eller vattendraget.

Ytterligare en iakttagelse är att trots att länsstyrelserna betonar topografins betydelse i sina svar på enkäten använder sig flertalet av schablonmässiga meterangivelser i vissa beslut, speciellt tillstånden till skogsbruksåtgärder. Denna motstridighet kan tolkas som ett uttryck för hur länsstyrelserna skulle vilja hantera bedömningar av fornlämningsområden kontra verklighetens krav på snabb hantering av en stor mängd ärenden.

3.5 Typ av arbetsföretag har stor påverkan på fornlämningsområdets storlek

Det är först när någon vill göra en förändring i eller på marken i närheten av en fornlämning som fornlämningsområdets storlek behöver prövas. Även de beslut om gränsbestämning som ingår i utvärderingen har sin bakgrund i ett exploateringsärende. Vilken typ av ingrepp/arbetsföretag som ska genomföras har visat sig ha stor betydelse för länsstyrelsernas bedömning. Några länsstyrelser har i enkäten svarat nekande på den frågan men det har senare både i vissa länsstyrelsernas riktlinjer och vid intervjuerna visat sig inte alltid stämma.

Utifrån svaren på de fiktiva exemplen bedömer länsstyrelserna ofta att fornlämningen behöver ha ett större fornlämningsområde när arbetsföretaget resulterar i något som är synligt ovan mark, t.ex. en byggnation, än om arbetsföretaget är en ledningsdragnings. Är fornlämningen dessutom synlig ovan mark, exempelvis ett gravfält, kan fornlämningsområdet bedömas bli ännu större. Detta innebär att en och samma fornlämning kan bedömas ha olika stora fornlämningsområden beroende på vilket ingrepp/markförändring som ska göras. Länsstyrelserna motiverar denna hantering med att arbetsföretagets omfattning kan påverka fornlämningens upplevelsevärde. Flera länsstyrelser menar att antalet ärenden som kräver ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML skulle öka betydligt om arbetsföretaget inte tas med i bedömning av fornlämningsområdets storlek.

Den enda vägledande domen är emellertid tydlig i att ett fornlämningsområde inte kan vara olika stort beroende på typ av arbetsföretag. Länsstyrelserna måste således i sin bedömning ta höjd för alla typer av arbetsföretag, även om den sökta åtgärden endast är en ledningsdragnings. Olika arbetsföretags eventuella påverkan på fornlämningsområdet ska istället prövas enligt 2 kap. 12 § KML. En konsekvens av ett sådant synsätt är förstås att antalet ärenden som länsstyrelserna måste hantera ökar betydligt.

De riktlinjer med generella meterangivelser för bedömning av fornlämningsområde som vissa länsstyrelser tagit fram är kopplade till skogsbruksåtgärder och ledningsdragnings. Motiveringen är som tidigare nämnts att dessa arbetsföretag genomförs på ett standardiserat sätt. Om även bedömningen av dessa ärenden alltid ska utgå från ett ”värsta scenario” får det mycket stora konsekvenser för länsstyrelsernas handläggning. Länsstyrelserna måste då fatta beslut om tillstånd till ingrepp i ett avsevärt större antal ärenden.

3.6 Samrådets betydelse

Enligt de länsstyrelser som vi intervjuade är det endast mellan 30 till 50 procent av alla de ärenden som länsstyrelserna bedömer som leder fram till att ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML fattas. Vissa av dessa bedömningar får avtryck i form av yttranden eller meddelanden i samband med interna och externa

samråd. Vid de interna samråd som rör planärenden har kulturmiljöenheten i sitt yttrande möjlighet att påpeka om den aktuella planen berör en fornlämning eller dess omedelbara närhet. I samband med intervjuerna framkom att det ibland framförs synpunkter även på utformningen av nybyggnationer, exempelvis höjden på en byggnad. Även två av de beslut som granskats innehåller villkor som är kopplade till byggnaders utformning. Att ställa den typen av villkor inom ramen för ett 2 kap. 12 § KML beslut är inte möjligt. Att så ändå görs kan bero på skrivningarna i det numera upphävda allmänna rådet om fastighetsbildning. Enligt detta kan villkor ställas om en byggnads form och färgsättning.²⁸

Genomgången av besluten som gäller tillstånd till markingrepp inför exploatering innehåller sällan någon angivelse av hur stort fornlämningsområdet har bedömts vara. Vid intervjuerna framkom att det i samrådsskedet förekommer att sökanden delges hur stort fornlämningsområdet är.²⁹ Att det sedan inte anges i beslutet kan innebära att möjligheten till förståelse av vad som ligger till grund för bedömningen försvåras och gör att processen inte blir transparent.

Av enkätsvaren framgår att knappt hälften av länsstyrelserna har skriftligt eller muntligt delgivit riktlinjer till kommuner och lantmäterier vilka ärenden som ska skickas till länsstyrelsen för bedömning. Riktlinjer anger i antal meter från fornlämningen när ärenden ska skickas för samråd. Ett skäl som de länsstyrelser som inte gett ut några riktlinjer anger är att ett bestämt antal meter i vissa fall kan vara för litet och andra fall för stort. Det senare skulle dessutom leda till ett större antal ärenden. Avsaknaden av sådana generella riktlinjer, speciellt till kommuner, kan enligt Riksantikvarieämbetet leda till att markingrepp som berör fornlämningsområden inte kommer till länsstyrelsens kännedom. Meterangivelserna i de riktlinjer som länsstyrelser har kommunicerat varierar mellan 50 till 150 meter.

Att hantera anmälningar om skogsbruksåtgärder genom att skicka ett meddelande eller yttrande till markägaren kan jämföras med ett samråd. Anledningen som framförts av en av de länsstyrelser som valt detta tillvägagångssätt är att någon ansökan ställd till länsstyrelsen om ingrepp inte finns. Först om markägaren inte följer de ”villkor” som anges i meddelandena/yttrandena ska hen skicka in en ansökan och länsstyrelsen fattar då ett beslut enligt KML. En sådan hantering stöds av den kammarrättsdom som kom 2009 och som utifrån förvaltningslagen fastslår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats och fått tillfälle att yttra sig.³⁰ Att olika länsstyrelser väljer olika sätt att hantera anmälningar om skogsbruksåtgärder kan skapa en otydlighet för markägaren, speciellt de som verkar i flera län. Ytterligare en aspekt är att möjligheten av överklaga förutsätter att länsstyrelserna fattar ett beslut.

3.7 Otydliga beslut

Genomgång av de beslut som gällde tillstånd till markingrepp inför exploateringen visar på vissa olikheter i beslutens utformning. Överlag används samma rubriker men avseende hur beslutsmeningen och villkoren är formulerade finns skillnader mellan besluten från de olika länsstyrelserna. Att vissa länsstyrelser anger att ingreppet ska ske *inom/ i* fornlämningsområdet medan andra skriver *invid/i anslutning till* eller *i* fornlämningen tyder på en osäkerhet kring användandet av bestämmelsen om fornlämningsområde. I intervjuerna framkom också att Riksantikvarieämbetet tidigare har avrått från att använda begreppet fornlämningsområde i samband med beslut om skogsbruksåtgärder.

²⁸ *Allmänna råd till Fornminneslagen. Tillämpning av fornminneslagen vid byggande och fastighetsbildning.* Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer 1983:1. Borås 1983, s. 40f.

²⁹ Intervjun med Länsstyrelsen i Södermanland

³⁰ Kammarrätten i Sundsvall, dom 2009-03-19, mål nr 99-07

En iakttagelse vid genomgång av besluten är att motiveringarna till tillstånden ofta är vaga och kortfattade, i vissa fall även standardiserade i sin ordalydelse. Att sökande förstår vad som ligger till grund för den bedömning som är gjord och varför det är väsentligt att följa de uppsatta villkoren är enligt Riksantikvarieämbetets mening avgörande för efterlevnaden av beslutet.

I och med att besluten rör geografiskt bundna villkor är det väsentligt att de också tydliggörs på en karta. Av kartan bör framgå vilka fornlämningar som är berörda av beslutet och de fornlämningsområden som länsstyrelsen har bedömts tillhöra fornlämningen. Om länsstyrelsen inte har tagit ställning till fornlämningsområdets exakta storlek men ändå bedömer att det ingrepp som ärendet/ansökan gäller kommer att ske inom fornlämningsområdet bör de områden som villkoren gäller tydligt markeras. Det senare kan främst vara aktuellt i samband med ärenden som gäller skogsbruksåtgärder och mindre ingrepp som nedgrävning av fiberledningar.

3.8 Fornlämningsområde – problem eller inte?

Åsikterna går isär på de olika länsstyrelserna angående tydligheten i lagens bestämmelse om fornlämningsområde. Vissa länsstyrelser poängterar att utformningen av bestämmelsen möjliggör flexibilitet och ger länsstyrelsen handlingsutrymme att själva avgöra fornlämningsområdets storlek. Andra länsstyrelser menar att formuleringen är för allmänt hållen och att en avgränsning behövs för att få en mer rättsäker process. Oavsett ståndpunkt efterfrågas från flera länsstyrelser förtydliganden i form av föreskrifter och vägledning.

Riksantikvarieämbetet bedömer att lagens bestämmelser ger ett stort tolkningsutrymme. Lagstiftaren påtalade i propositionen som föregick 1988 års kulturminneslag att Riksantikvarieämbetet borde ta fram riktlinjer för tillämpningen av bestämmelsen om fornlämningsområde.³¹ Avsaknaden av föreskrifter och vägledningar är sannolikt en viktig orsak till de skillnaden i länsstyrelsernas tillämpningen som utvärderingen har kunnat visa.

De två aspekterna på bestämmelsen om fornlämningsområde – *bevara* fornlämningen respektive *möjliggöra en förståelse* av den – kräver en individuell bedömning av varje fornlämning. Att det har utvecklats en praxis med generella bedömningar med specifika meterangivelser för olika fornlämningstyper, främst för skogsbruksårenden och till viss del ledningsdragningar, kan enligt Riksantikvarieämbetets mening ses som ett sätt för länsstyrelserna att hantera en stor ärendemängd. Bedömningen av just dessa arbetsföretag utgår huvudsakligen från behovet av att skydda fornlämningen i och med att ingreppen inte påverkar fornlämningens läsbarhet. När det gäller skogsbruksåtgärder har det även funnits behov av en tydlighet i ärendehantering mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen, dvs. när ärenden ska skickas till länsstyrelsen för bedömning.

Vad flertalet länsstyrelser har tagit upp som ett problem är att det är en pedagogiskt svår uppgift att förklara bestämmelsens innebörd för den sökande. Begreppet fornlämningsområde uppfattas av sökande ibland som förvirrande och svårbegripligt. Detta har resulterat i att länsstyrelserna i vissa fall istället använder begrepp som exempelvis skyddsområde, hänsynsområde eller villkorsområde. En anledning till att dessa begrepp används i stället för fornlämningsområde är att tydliggöra de villkor som anges i besluten och att undvika en sammanblandning mellan de meterangivelser som anges i villkoren och en bedömning av fornlämningsområdets storlek. Av den anledningen har även Riksantikvarieämbetet i

³¹ Regeringens proposition 1987/88:104 om *Kulturmiljövård*.

samband med projekt rörande hanteringen av skogsbruksärenden rekommenderat länsstyrelserna att istället för fornlämningsområde använda termer som skydds- respektive villkorsområde.

Något som ytterligare försvårar för den sökande är att markeringarna i FMIS endast visar fornlämningens utbredning. Att det därutöver finns ett område som har samma juridiska status som den markerade fornlämningen men som inte finns utprickat har den sökande få möjligheter att förstå.

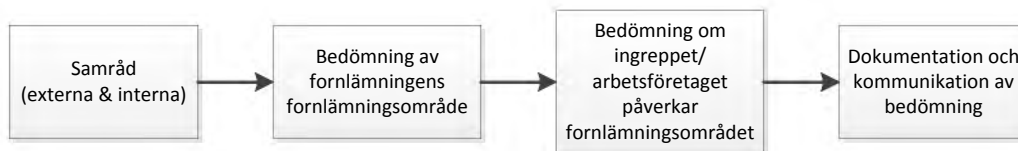
Just tydlighet gentemot den enskilde låg bakom det förslag till ändring av 2 kap. 2 § KML som fördes fram av Kulturmiljöutredningen 2012.³² Förslaget var att den som vill få ett fornlämningsområde gränsbestämt ska kunna få det genom en ansökan till länsstyrelsen – den nuvarande ordalydelsen är att länsstyrelsen prövar frågan om fastställelse. Förslaget tog dock inte upp i den efterföljande propositionen³³, troligen på grund av att många av remissinstanser var kritiska till förslaget.

³² *Kulturmiljöarbete i en ny tid*. SOU 2012:37. Betänkande av Kulturmiljöutredningen. Stockholm 2012.

³³ *Kulturmiljöns mångfald*, regeringens proposition 2012/13:96.

4. Riksantikvarieämbetets slutsatser och rekommendationer

Syftet med utvärderingen har varit att undersöka länsstyrelsernas tillämpning av bestämmelsen om fornlämningsområde. Utvärderingen har framför allt fokuserat på de bedömningar länsstyrelserna gör, på vilka grunder bedömningarna görs och hur de sedan motiveras. I detta avslutande kapitel presenteras Riksantikvarieämbetets slutsatser och rekommendationer. Kapitlet är disponerat utifrån hur ett ärende som berör en fornlämningsområde enligt denna utvärdering bör processas inom länsstyrelsen och de rekommendationer som föreslås är kopplade till de olika stegen i processen.



Samråd

Av svaren på enkäten framgår att knappt hälften av länsstyrelserna har kommunicerat riktlinjer till kommuner och lantmäterier för när ärenden ska skickas till länsstyrelsen för bedömning om fornlämning eller fornlämningsområde berörs. Vissa länsstyrelser har även tagit fram riktlinjer avseende skogsbruksåtgärder för att klargöra hur nära en fornlämning olika åtgärder kan genomföras utan att en ansökan om tillstånd till ingrepp måste sökas. Att ge ut generella riktlinjer gör det tydligt för såväl andra myndigheter som allmänhet när ett ärende behöver sändas till länsstyrelsen för bedömning. På så sätt begränsas risken för att markingrepp som berör fornlämningsområden inte kommer till länsstyrelsens kännedom.

Rekommendation: Att länsstyrelserna arbetar fram generella riktlinjer för i vilka fall ärenden ska skickas till länsstyrelsen för bedömning om fornlämning eller fornlämningsområde berörs. Det är dock viktigt att riktlinjerna är relativt vida och tar höjd för alla typer av fornlämningar, topografiska förhållanden och även typ av ingrepp, även om det leder till ett ökat antal ärenden hos länsstyrelserna.

Bedömning av fornlämningens fornlämningsområde

I förarbetena till KML betonas att en fornlämningsområde måste bedömas individuellt, utifrån fornlämningens karaktär och övriga egenskaper, den omgivande topografin och eventuell bebyggelse. Där slås också fast att det inte är möjligt att precisera eller ange en generell storlek för ett ”normalt” fornlämningsområde, ens för specifika fornlämningstyper. Bedömningen ska utgå från två aspekter; fornlämnings behov av skydd för att kunna bevaras och möjligheten att kunna se och förstå (läsbarhet) lämningen och det kulturhistoriska sammanhang den tillkommit i.

Utvärderingen visar också att det är stora skillnader i länsstyrelsernas bedömning av fornlämningsområdes storlek. Svaren på de fiktiva exemplen i enkäten indikerar att det även finns stora skillnader mellan länsstyrelsernas bedömning av *samma fornlämning*. Att skillnaderna i bedömningarna är så stora tyder på att det finns ett behov av att ensa länsstyrelsernas handläggning.

För att så effektivt som möjligt kunna hantera den stora mängden ärenden som länsstyrelserna behöver bedöma har flera länsstyrelser arbetat fram mer eller mindre uttalad praxis i form av generella bedömningar av både vissa typer av fornlämningar och ärenden. Att det finns fornlämningstyper vars fornlämningsområde är möjliga att ges en generell storlek förefaller rimligt, exempelvis punktobjekt som milstenar, fångstgropar osv. Det är dock viktigt att grunderna för dessa ställningstaganden är tydliggjorda och att skillnaderna mellan olika länsstyrelser bedömningar är så små som möjligt.

Rekommendation: Att länsstyrelserna så långt möjligt ensar sina bedömningar avseende fornlämningstyper vars fornlämningsområden anses kunna ges en generell storlek. Vidare att länsstyrelserna eftersträvar en gemensam syn på vilka parametrar som ska tillmätas betydelse vid en bedömning av en fornlämnings fornlämningsområde.

Bedömningen av en fornlämnings fornlämningsområde görs oftast vid skrivbordet. Endast i ca 10 % av alla de ärenden som länsstyrelserna handlägger baseras bedömningen på en fältbesiktning. Anledningen till den låga siffran är enligt länsstyrelserna brist på tid och resurser. Vilka konsekvenser byråmässiga bedömningar kan leda till är svårt att överblicka - några länsstyrelser menar att det kan hända att fornlämningsområdena blir större än de egentligen behöver bli, andra att skillnaden mellan en byråmässig bedömning och en bedömning i fält endast leder till mindre justeringar utifrån topografin. En byråmässig bedömning förutsätter att det finns bra kunskapsunderlag, framför allt att lägesangivelsen och beskrivningen i FMIS är av god kvalitet. Att så inte alltid är fallet kan leda till felaktig bedömning som kan få konsekvenser för bevarandet av fornlämningen.

Rekommendation: Att länsstyrelsernas bedömning av en fornlämnings fornlämningsområde i högre grad utgår från en besiktning av fornlämningen i fält. Fältbesiktning bör framför allt när kunskapsunderlagen inte är fullgoda.

Bedömning om ingreppet/arbetsföretaget berör fornlämningsområdet

Resultatet av utvärderingen har visat att ingreppets/arbetsföretagets karaktär och omfattning ofta påverkar bedömningen av fornlämningsområdets storlek. Att *en och samma* fornlämning kan bedömas ha olika stora fornlämningsområden kan inte sägas överensstämja med lagstiftarens intention utifrån vad som kan utläsas ur förarbeten till KML. Samma bedömning gör Kammarrätten i Jönköping i den enda domen sedan 1989 som tar upp frågan om arbetsföretags eventuella påverkan på bedömning av fornlämningsområdets storlek. Det är således viktigt att länsstyrelsen i handläggningen av ett ärende gör en tydlig åtskillnad mellan bedömning av en fornlämnings fornlämningsområde och tillståndsprövningen av ingreppet/arbetsföretaget. Detta leder till att länsstyrelsen vid bedömningen av fornlämningsområdet storlek även måste ta höjd för eventuella kommande arbetsföretag. Konsekvensen kommer sannolikt bli att länsstyrelserna behöver fatta flera beslut, dvs. ge tillstånd till ingrepp som de idag endast meddelar sökande att ingreppet inte berör fornlämningsområdet.

Den praxis med generella meterangivelser för olika fornlämningstyper som utvecklats för att hantera anmälningar om skogsbruksåtgärder har sin bakgrund i att effektivt kunna hantera en stort mängd ärenden och samtidigt ge tydlig information till markägare och Skogsstyrelsen. Praxisen innebär att länsstyrelserna frångår den individuella bedömningen av varje enskild fornlämning då de generella meterangivelserna baseras endast på vad som krävs för att skydda själva fornlämningen. Ingrepp som skogsbruksåtgärderna, och i vissa fall även andra mindre arbetsföretag som ledningsdragningar, innebär ingen påverkan på

möjligheten att se och förstå fornlämningen. Även om denna tillämpning är snävare än lagstiftarens intentioner är det angeläget att bestämmelsen om fornlämningsområde ska kunna vara tillämpbar på funktionellt sätt utifrån såväl enskilda och myndigheters perspektiv.

Rekommendation: Att länsstyrelserna gör en tydlig åtskillnad i sin handläggning av ett ärende mellan bedömningen av en fornlämnings fornlämningsområde och prövningen om tillstånd kan ges till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Avseende skogsbruksåtgärder och andra arbetsföretag där endast bevarandet av fornlämningen behöver bedömas bör generella meterangivelser för olika fornlämningstyper kunna tillämpas. Det är dock angeläget att de generella bedömningarna är ensade mellan länsstyrelserna, vilket även är avsikten med det pågående sk. GIF-projektet.

Dokumentation och kommunikation av bedömning

Om ett ingrepp/arbetsföretag berör det område som länsstyrelsen bedömer vara en fornlämnings fornlämningsområde ska länsstyrelsen fatta ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML. Ett beslut om tillstånd är oftast förknippat med ett antal villkor för att säkerställa bevarandet av fornlämningen. Att dessa villkor är tydliga både avseende utformning och innehåll är väsentligt för att den sökande ska kunna genomföra ingreppen i enlighet med villkoren. För efterlevnaden är det också viktigt att beslutet är tydligt motiverat så att den sökande förstår vad som ligger till grund för länsstyrelsens bedömning.

Rekommendation: Att de beslut som länsstyrelserna fattar enligt 2 kap. 12 § KML är väl motiverade och eventuella villkor framgår tydligt, exempelvis i form av en punktlista, samt att fornlämningsområdet eller villkoren finns markerade på en karta. Som en hjälp för att få en ökad enhetlighet i beslutens utformning vore det önskvärt om länsstyrelserna använder en gemensam struktur för besluten.

Vissa länsstyrelser fattar inte beslut för tillståndspliktiga skogsbruksåtgärder utan förmedlar vilka villkor som gäller i ett meddelande eller yttrande till markägaren. Att olika länsstyrelser väljer olika sätt att hantera anmälningar om skogsbruksåtgärder skapar en otydlighet för markägaren. Utifrån ett rättsakerhetsperspektiv finns det skäl för länsstyrelserna att använda sig av beslut i och med att eventuella villkor då blir bindande. Vid en rättslig prövning av en skadad fornlämning blir skuldfrågan svår att besvara om länsstyrelsen endast klargjort i ett meddelande vad markägaren behöver göra för att undvika fornlämningen.

Rekommendation: Att länsstyrelserna fattar beslut enligt 2 kap. 12 § KML för skogsbruksåtgärder som är tillståndspliktiga.

Att det råder en osäkerhet kring begreppet fornlämningsområde framgår av svaren på enkäten. Flera länsstyrelser menar att begreppet är problematiskt och svårt att förstå för den sökande. Granskningen av beslut från 2015 visar att det även bland länsstyrelserna finns en osäkerhet kring hur beslutsmeningen ska formuleras när ingreppet berör fornlämningsområdet och inte själva fornlämningen. En orsak till begreppsförvirringen står troligen att finna i de projekt som behandlat hanteringen av ärenden som rör skogsbruksåtgärder där begrepp som ”villkorsområde” och ”skyddsområde” använts.

Rekommendation: Att länsstyrelserna i beslut om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML refererar till de ytor som villkor kopplas till som ”del av fornlämningsområde”. För en rättsäker hantering är det även viktigt

att ingrepp som ska ske i fornlämningsområdet också anges på detta vis i beslutsmeningen och inte som ingrepp i fornlämning.

Referenser

Författningar

Kulturmiljölagen (1988:950)

Lag (1942:350) om fornminnen

Tryckta källor

Allmänna råd till Fornminneslagen – Tillämpning av fornminneslagen vid byggande och fastighetsbildning. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer 1983:1

FURA, Fornlämningar Under Rationell Administration. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2014.

Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi KRFS 2017:1, Kulturrådets författningssamling.

Plattform för kulturhistorisk värdering och urval. Riksantikvarieämbetet, 2014.

Kulturmiljöns mångfald, regeringens proposition 2012/13:96.

Kulturmiljövård, regeringens proposition 1987/88:104. Stockholm

SOU 1938:60, Betänkande med förslag till reviderad fornminneslagstiftning m. m. Stockholm.

SOU 2012:37, *Kulturmiljöarbete i en ny tid.* Betänkande av Kulturmiljöutredningen. Stockholm 2012.

Tillämpning av 2–4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Statistik gällande 2008. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2010.

Överinseende över skogsärenden och 2 kap. kulturmiljölagen. Slutrapportering. Rapport från Riksantikvarieämbetet, 2015.

Otryckta källor

Remiss, *Allmänna råd och rekommendationer enligt 2 kap. 2 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (KML) samt tillhörande konsekvensutredning,* Riksantikvarieämbetet, 2003-2004.

Intern PM, *Avgränsning av preliminära fornlämningsområden 28 augusti 1992,* författare Meschke C, Gren och Birgitta Johansen. Riksantikvarieämbetet,:

Riksantikvarieämbetet, intern PM: *Kvarstående problem från Kristianstadprojektet (Kris) 27 juli 1993,* författare Leif Gren

Instruktion för fältarbete med Hänsynsuppföljning Kulturmiljö (HK). Skogsstyrelsen 2016-04-19.

Avståndslistan finns publicerad på länsstyrelsens webbplats

<http://www.lansstyrelsen.se/VastraGotaland/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/arkeologi-och-fornlamningar/tillstand-och-ansokan/Pages/fiberledning-samrad-tillstand-enligt-kml.aspx>

Kulturlämningar och skogsbruk informationsfolder som länsstyrelserna i Uppsala, Örebro och Västmanland har givit ut tillsammans med Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen

Bilagor

Bilaga 1 Riksantikvarieämbetets tidigare arbeten rörande fornlämningsområde

Vid flera tillfällen sedan 1980-talet har Riksantikvarieämbetet på olika sätt arbetat med att ta fram riktlinjer för hur länsstyrelserna bör tillämpa bestämmelsen om fornlämningsområde.

Allmänna råd till Fornminneslagen – Tillämpning av fornminneslagen vid byggande och fastighetsbildning. Underrättelser från Riksantikvarieämbetet och Statens historiska museer 1983:1

I avsnittet *Fornlämningsområdets storlek enligt 3 § fornminneslagen* redogörs för de principer som gäller avseende fornlämningsområde. Dessa är helt överensstämmande med vad som senare kom att formuleras i förarbetena till kulturminneslagen som trädde i kraft 1989. I texten står att när det gäller fornlämningar som är spridda över ett större område bör deras respektive fornlämningsområde inte bedömas var för sig, utan samlat och med utgångspunkt i deras inbördes kulturhistoriska sammanhang och hur de är belägna i landskapet. Vidare att avgränsningen av området bör göras utifrån det markutnyttjande som pågick när lämningarna anlades och som kan bidra till förståelsen av dem. I texten betonas att det kan vara olämpligt att bygga ("ingrepp genom byggande") i ett område som är beläget mellan olika fornlämningar även om avståndet till dem är relativt stort. Utifrån möjligheten att visuellt kunna uppfatta en fornlämningsmiljö och hur detta kan påverkas av en tillkommande byggnads utformning ställs villkor om form och färgsättning som går ut på att byggnadens yttre underordnas fornlämningens miljö.

Räkna med fornlämningar

I samband med att kulturminneslagen trädde i kraft 1989 gav Riksantikvarieämbetet ut skriften *Räkna med fornlämningar*. I den står att fornlämningsområdet är till för att skydda och bevara fornlämningen "i en miljö som påminner om dess ursprungliga" (sid. 7). Vidare att bedömningen av fornlämningsområdets storlek görs utifrån hur betydelsefull fornlämningen är och dess läge i landskapet. Till texten hör också ett exempel rörande ett gravfält och hur fornlämningsområdet till detta bör avgränsas.

Riksantikvarieämbetet, intern PM: Avgränsning av preliminära fornlämningsområden 28 augusti 1992, författare Christian Meschke, Leif Gren och Birgitta Johansen

Denna PM utgör en beskrivning av tankegångar kring bedömning av fornlämningar och fornlämningsområden inför starten av ett projekt som syftade till att få exploatörer och planerare att beakta fornlämningar i tidiga skeden av planeringsprocesser. Det handlade om att medvetandegöra fornlämningars existens, deras "skydds- och upplevelseområde (fornlämningsområde)", deras betydelse samt hur de skulle kunna bevaras eller tas bort. Författarna menade att ett sätt att öka kunskapen hos kommunala myndigheter, exploatörer m.fl. var att även redovisa fornlämningars (om än preliminära) fornlämningsområden på allmänna kartor. Förhoppningen var att förståelsen för fornlämningars miljö och sammanhang skulle öka hos t.ex. planerare på kommunerna.

Med utgångspunkt i lagens förarbeten förs resonemang om vad skydds- respektive upplevelseområde är och hur de kan bedömas. Det påpekas också att ett fornlämningsområdes storlek avsevärt kan variera beroende på fornlämningens art och betydelse. Men författarna skriver också att vid en konkret situation rörande formell gränsbestämning måste även motstående intressen som t.ex. grustäkt eller byggnation vägas in, även om dessa är av underordnad betydelse. Detta för att "...uppmärksamma värden i landskapet som annars skulle tagits för givna. Som exempel kan nämnas att man tidigare ofta ej tog med åkermarken då man ansåg att den skulle fortsätta brukas på detta sätt. Den nya jordbrukspolitiken har dock lett till att åker och äng planteras igen med skog eller bebyggt och det är därför viktigt att idag ta med även åkermark." De resonerar vidare kring att exploatering och andra förändringar rörande markutnyttjandet

ofta omvandlar landskapet på ett mer genomgripande sätt än tidigare och att hänsyn även bör tas till detta vid avgränsning.

Författarna diskuterar fornlämningsmiljöer och vad som konstituerar dessa (lägesrelationer och samspel mellan olika objekt som t.ex. fornlämningar, topografi och bebyggelse). De menar att fornlämningar kanske får sin betydelse i lika hög grad av nutida kontext som forntida och att det därför inte är rimligt att begränsa syftet med fornlämningsområde till att endast gälla att det ”i görligaste mån motsvarar de ursprungliga förhållandena”, om deltagande i samhällsplaneringen samtidigt ska vara möjligt. Som exempel på olika visuell kapacitet (landskapspräglade funktion) nämns skillnaden i synlighet mellan en gravhög i uppodlat landskap kontra fossil åker eller gravar i granskog.

I texten görs en uppräkningslista av olika men delvis överlappande miljöskapande samband som handlar om funktion, kulturhistoriskt sammanhang, lokalisering förhållanden utifrån topografi, mark (jordart) och hydrologi samt siktningslinjer. De miljöskapande sambanden är tänkta att ligga till grund för en (ut)värdering av fornlämningens miljö inför en ev. avgränsning av dess fornlämningsområde. I texten presenteras också urvalskriterier för värdering av fornlämningsmiljöer (kompleta fossila landskap, kompletta topografier, kompletta spridningsbilder, enskilda objekt).

Författarna presenterar också två sätt att avgränsa fornlämningsområden. Det första utgår från miljöhänsyn och som ska leda till ett upplevelseområde. Det andra handlar om schablonmässig avgränsning där någon egentlig miljö inte kan fastställas, med syfte att endast definiera ett skyddsområde. Vidare förs resonemang om olika typer av gränser; naturliga (topografiska), administrativa (ägo- och gränser) samt funktionella gränser och hur och i vilken ordning dessa kan beaktas vid avgränsning av en fornlämningsområde.

Texten innehåller även en redovisningsmodell för avgränsning av preliminära fornlämningsområden. I denna modell finns kriterier rörande bevarande/ingreppsaspekter och där fornlämningsområdets känslighet för olika typer av ingrepp ska redovisas.

Med stöd av denna interna PM utfördes fälttester och preliminära fornlämningsområden avgränsades för ca 15 fornlämningslokaler i Kristianstads län. Vad som hände efter fälttesterna redovisas i *Intern PM Kvarstående problem från Kristianstadprojektet (Kris)*, se nedan.

Riksantikvarieämbetet, intern PM: *Kvarstående problem från Kristianstadprojektet (Kris)* 27 juli 1993, författare Leif Gren

Under fälttesterna i Kristianstad framkom flera problem. Det största problemet handlade om avsaknad av en entydig värderingspolicy. En följd av detta var att argument för värdering av fornlämningar skedde utifrån motstående utgångspunkter (unik eller typiskt). Inte heller fanns någon samlad bild av hur fornlämningar skulle värderas i relation till representativitet.

Ett annat problem handlade om vilken roll kommunerna som mottagare av informationen om de preliminära fornlämningsområdena skulle ha. Om kommunerna skulle förväntas göra egna bedömningar i fornlämningsärenden så skulle större och andra krav behöva ställas på informationen, dels gällande innehåll, dels gällande distribution.

De tankar kring fortsatt arbete som redovisas i denna PM handlar om att Växjö kommun, i vissa exploateringskänsliga områden, var intresserad av att få en särskild redovisning av preliminärt avgränsade fornlämningsområden, i samband med den fornminnesinventering som var planerad till 1993-94. Detta genomfördes också. (ref här Riksantikvarieämbetet, Fornminnesinventeringen rapport 1998:3 - 1997 års fornminnesinventering i Kronobergs län Sune Jönsson, Per Holmgren, Brita Tronde, s. 5.

http://www.raa.se/publicerat/rapp2008_11.pdf, access 2017-04-11 samt Riksantikvarieämbetet, Fornminnesinventeringen rapport 2002:1 - 2001 års fornminnesinventering i Kronobergs län Per

Holmgren och Brita Tronde, s. 7.

http://samla.raa.se/xmlui/bitstream/handle/raa/228/2001_ars_fornminnesinventering_kronobergs_hog.pdf?sequence=1, access 2017-04-11)

Allmänna råd och rekommendationer avseende fornlämningsområde enligt 2 kap. 2 § lagen (1988:850) om kulturminnen m.m. (KML) samt tillhörande konsekvensutredning – remiss från Riksantikvarieämbetet 2003

I början av 2000-talet gjorde Riksantikvarieämbetet bedömningen att det fanns ett behov av att vidareutveckla och tydliggöra bestämmelsen om och begreppet fornlämningsområde. Ett förslag till allmänna råd togs fram och som i juni 2003 remitterades till länsstyrelserna, vissa läns museer, vissa centrala myndigheter, hembygdsförbundet, kommunförbundet samt ett tiotal kommuner.

I texten görs en tillbakablick över införandet av bestämmelsen i 1942 års lagstiftning och hur tillämpningen av den utvecklats efter det. Vidare påtalas fördelarna med en, för olika situationer, anpassningsbar lagstiftning i stället för ett låst system. Utvecklade resonemang förs om de olika kriterierna som handlar om *tillräckligt utrymme, art och betydelse*.

Vad gäller *tillräckligt utrymme* beskrivs att "...fornlämningsområdet bör avse den miljö kring lämningarna som i samband med deras tillkomst torde ha nyttjats på ett visst sätt och som därför bedöms ha betydelse för förståelsen av fornlämningen och för valet av läget." Vidare att "Omfattningen bör ta hänsyn till rumsbildande topografiska förhållanden." samt att "Fornlämningar som utgör ett samlat fyndsammanhang bör ges ett samlat fornlämningsområde." Här påtalas också att fornlämningsområdet även kan omfatta topografiska element (inom rimligt avstånd) som kan vara viktiga för en framtida tolkning av fornlämningen. Som exempel nämns våtmark som kan vara lämplig för provtagning.

Vad gäller *art* hänvisas till lagens rekvisit och uppräknings av vilka objekt som är fornlämningar och hur dessa många gånger utgör delar i större sammanhang genom kronologiska och funktionella samband. Vidare att det finns rumsliga samband mellan en fornlämning och "...dess naturgivna miljö som varit bestämmande för valet av platsen."

Vad gäller *betydelse* förs bl.a. resonemang kring fornlämningens vetenskapliga värde, dess representativitet och bevarandegrad. Även upplevelsevärden och traditioner nämns som viktiga kriterier. Upplevelsevärden handlar om en pedagogisk dimension, dvs. att fornlämningen kan illustrera människors skilda förutsättningar och kulturhistoriska förlopp. Traditioner handlar om den folkliga användningen av fornlämningar genom tiderna som bl.a. kommer till uttryck genom sägner och myter kopplade till fornlämningar.

Texten innehåller också utförliga resonemang om fastställelse av gränser för fornlämningsområde. Flera remissvar inkom. Många påpekade vikten av att Riksantikvarieämbetet tog fram allmänna råd då bestämmelsen om fornlämningsområde ansågs vara otydlig och att tillämpningen skiftade. Efter remissen fortsatte arbetet med allmänna råd och handbok hos Riksantikvarieämbetet och utkast till nya versioner av texten finns. Men arbetet kom aldrig att slutföras och det är oklart varför.

FURA, Fornlämningar Under Rationell Administration. Rapport från Riksantikvarieämbetet 2014

FURA-projektet pågick under åren 2008 – 2012 och Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna Kronobergs, Västra Götalands och Jämtlands län deltog. Syftet med projektet var att förenkla handläggningsrutinerna genom att information om hur skogsbruk bör bedrivas i anslutning till fornlämningar i högre grad än tidigare skulle förmedlas via Skogsstyrelsen. Detta gjordes med s.k. faktablad (<https://skogsstyrelsen.se/globalassets/mer-om-skog/malbilder-for-god-miljohansyn/malbilder-kulturmiljoer/kulturlamningar-alla-faktablad-samlade-i-en-pdf.pdf>) där det framgår att om sökande följer instruktionerna som ges i dessa behövs inget ytterligare tillstånd från länsstyrelsen. I faktabladen från

Västra Götaland används begreppet skyddsområde för de meterangivelser som anges för olika fornlämningstyper.

Bakgrunden till projektet var dels att skogsbruket förorsakar omfattande skador på fornlämningar, dels att det inom skogsnäringen fanns en uppfattning om att skadorna indirekt beror på otydliga och krångliga rutiner hos Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Den modell som testades i projektet var att Skogsstyrelsen vid handläggning av en avverkningsanmälan förmedlade skriftlig information med instruktioner från länsstyrelsen till sökande. Instruktionerna gällde hur sökande skulle utföra avverkning och föryngring på och invid fornlämning utan att skada den. Om instruktionerna följdes krävdes inget tillstånd från länsstyrelsen för eventuella föryngringsåtgärder. Modellen prövades bara på fornlämningar för vilka det var möjligt att ge generella riktlinjer samt i Kronobergs län på fossil åkermark.

Hänsynsuppföljning kulturmiljö

Hänsynsuppföljning Kulturmiljö är en årlig inventering som genomförs av Skogsstyrelsen då ca 400 objekt (området som anges i en avverkningsanmälan) per år inventeras. Resultatet av inventeringarna sammanställs och bearbetas av Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. I instruktionen till inventeringen benämns ett område som länsstyrelsen i ett beslut kopplar till ett specifikt villkor (t.ex. villkor för markberedning) som *villkorsområde*.

Bilaga 2 Granskning av länsstyrelsernas beslut

I studien ingick att granska beslut som länsstyrelserna fattat enligt 2 kap. 12 § KML och som berör ingrepp i fornlämningsområde. Dessa beslut kan grovt delas in i två grupper dels de som avser markingrepp i samband med exploateringar, dels ingrepp i samband med skogsbruksåtgärder. Nedan följer en redogörelse för hur granskningen genomfördes.

Tillstånd inför markingrepp i samband med exploatering

Under 2015 fattade länsstyrelserna totalt 929 tillståndsbeslut enligt 2 kap. 12 § KML som inte innebar arkeologiska insatser och som inte berörde skogsbruksåtgärder. Av de 929 besluten gällde 719 beslut ingrepp i själva fornlämningen och inte i dess fornlämningsområde. De 193 tillstånd som rör markingrepp som länsstyrelsen bedömer kommer att göras inom en fornlämningsområde är fattade av 18 länsstyrelser. De länsstyrelser som inte fattat denna typ av tillstånd under 2015 är länsstyrelserna i Östergötland, Västernorrland och Jämtland. Antalet tillstånd som rör ingrepp i fornlämningsområde varierar stort mellan länsstyrelserna. De två länsstyrelser som fattat flest tillstånd är Västergötland (48 tillstånd) och Södermanland (40 tillstånd). Tolv av länsstyrelserna har fattat färre än 10 tillstånd under 2015. 38 av de 193 tillstånden har inte kunnat granskas närmare främst på grund av att karta saknas eller är av så dålig kvalitet att det inte framgår var ingreppet ska göras. Ytterligare ett mindre antal tillstånd har inte granskats då de har föregåtts av olika arkeologiska insatser som lett till att fornlämningarna blivit tydligt avgränsade, vilket kan påverka länsstyrelsernas bedömning av hur stort fornlämningsområde de berörda fornlämningarna anses behöva.

De markingrepp som tillstånden gäller kan vara av mycket skilda slag, såväl små ingrepp såsom små avloppanläggningar till längdmässigt omfattande ledningsdragningar. I första fallet är oftast bara fornlämningsområdet till en fornlämning berört av ingreppet medan i det senare fallet kan flera tiotals fornlämningars fornlämningsområde komma att bli berörda. De 155 tillstånden som har registerats gäller ingrepp i fornlämningsområdet till 253 olika fornlämningar.

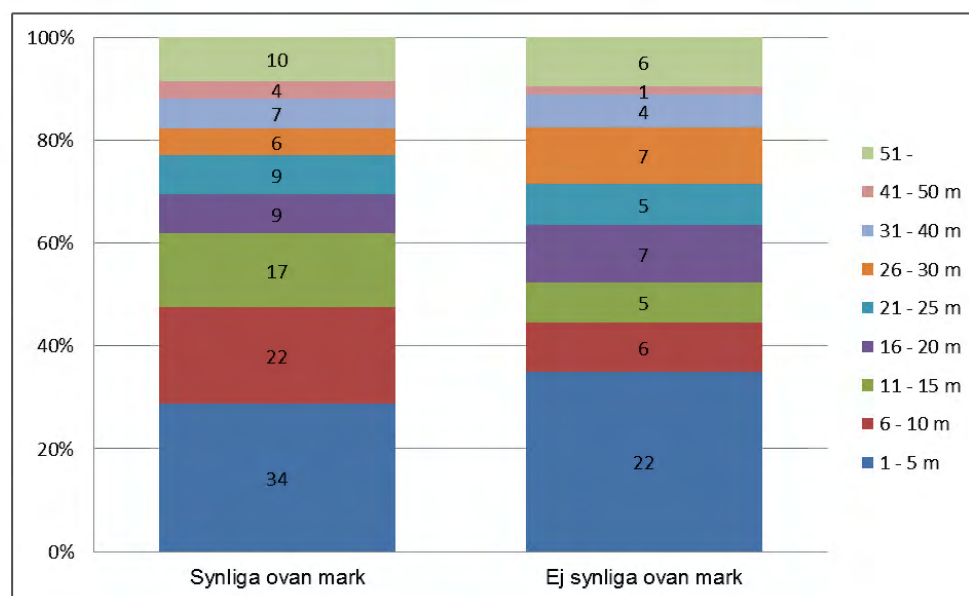
Information om de 253 fornlämningarna som tillstånden gäller har registerats i en excel-fil. Den information förutom administrativa uppgifter som har registerats är;

- typ av fornlämning och om den är synlig ovan mark eller ej,
- om fornlämningen ligger i en tätort,
- om den sökande är ett företag, en offentlig institution eller privatperson,
- ändamålet med markingreppet och om det kommer resultera i något som är synligt ovan mark eller ej
- om länsstyrelsen besiktigt området innan tillstånd fattats
- länsstyrelsens bedömning av ingreppet påverkan på fornlämningen och dess fornlämningsområde och motiveringen till tillståndet
- vilka villkor länsstyrelsen angivit i tillståndet

I 21 beslut som berör 72 fornlämningar finns en angivelse för hur stort länsstyrelserna har bedömt fornlämningsområdet vara. I vissa av dessa beslut benämns det bedömda området som buffertzon eller generellt skyddsområde. För de resterande 181 fornlämningar har avståndet mellan fornlämningen och det aktuella ingreppet registrerats. Om länsstyrelserna inte har angivit hur långt från fornlämningen ingreppet

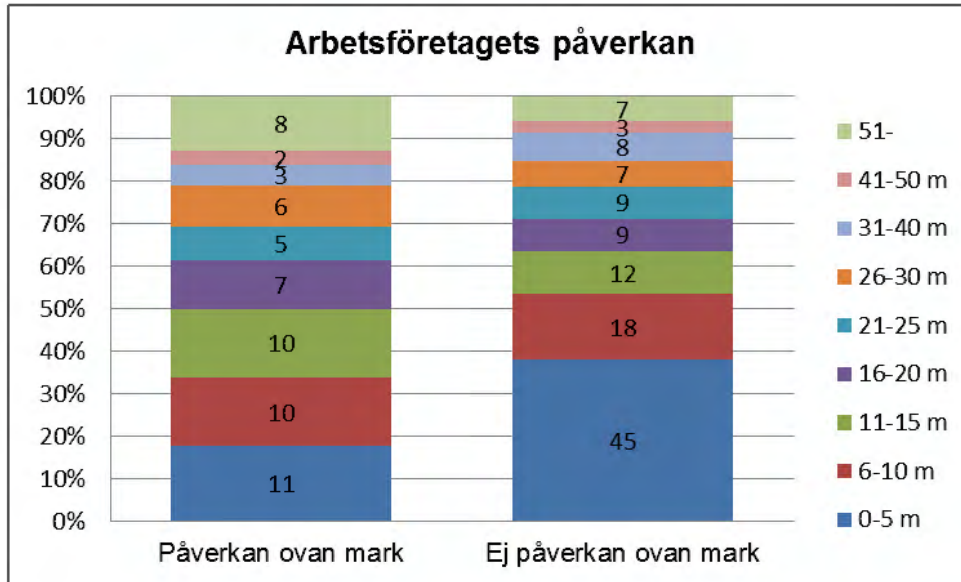
kommer göras har avståndet mätts på de bifogade kartorna. För att få så exakt avstånd som möjligt har mätfunktionen i FMIS använts. Avstånden har registrats i form av siffror där siffran 1 motsvarar avstånd mellan 1- 5 m, siffran 2 avstånd mellan 6 – 10 m osv. För avstånd över 30 m har intervallen istället varit 10 m, exempelvis 41 – 50 m. Registreringen i intervaller gjordes för att möjliggöra statistiska beräkningar/tabulariska framställningar. Även uppgift om fornlämningen är synlig ovan mark, om den ligger i tätort samt om ingreppet kommer resultera i något som kommer vara synligt ovan mark har registrerats som siffror för att underlätta numeriska sammanställningar.

De fornlämningar som registrerades som synliga är bland annat gravfält, hög, stensättning, stensträng, husgrund, lägenhetsbebyggelse och de som registrerades som ej synliga är boplats, fossil åker, by- och gårdstomt och fyndplats. Av figur 1 framgår att för drygt 40 procent av de aktuella fornlämningarna har markingreppen skett högst 10 meter från fornlämningen, detta oavsett om fornlämningarna varit synliga ovan mark eller inte. Det finns en svag tendens att ingreppen skett något närmare fornlämningar som är synliga ovan mark än de som inte är synliga. Drygt 60 procent av ingreppen i fornlämningsområdet till fornlämningar som är synliga ovan mark har skett högst 15 meter från fornlämningen. Motsvarande procentsats för fornlämningar som inte är synliga ovan mark gäller ingrepp som har skett högst 20 m från fornlämningen.



Figur 1. Diagrammet visar hur långt ifrån fornlämningen ingreppen planeras för de 181 fornlämningarna som saknar markerat eller angivet fornlämningsområde i besluten om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Fornlämningarna är uppdelade i fornlämningar som är synliga respektive ej synliga ovan mark.

Om arbetsföretaget resulterar i något som är synligt ovan mark eller ej har betydelse för bedömningen av fornlämningsområdets storlek (se figur 2). Generellt sker ingrepp som inte resulterar i en påverkan ovan jord närmare fornlämningarna än de ingrepp som innebär en påverkan ovan mark. Knappt 40 procent av de ingrepp som inte resulterar i någon påverkan sker högst fem meter ifrån fornlämningen medan knappt 20 procent av ingreppen som ger en påverkan sker längre bort än 41 meter från fornlämning.



Figur 2. Diagrammet visar hur långt ifrån fornlämningen ingreppen ska göras för de 181 fornlämningarna som saknar markerat eller angivet fornlämningsområde i besluten om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Fornlämningarna är uppdelade på om ingreppet kommer resultera i något som har påverkan ovan jord respektive inte har påverkan ovan jord.

Endast 25 av fornlämningarna som besluten berörde låg i tätort, vilket gör det svårt att dra några slutsatser om just fornlämningens omgivning är en parameter som påverkar länsstyrelsernas bedömning. Möjligen finns en svag tendens att ingreppen i fornlämningsområden som ligger i tätort sker något längre bort från fornlämning än på landsbygden.

Tillstånd inför skogsbruksåtgärder

Under 2015 fattade 15 länsstyrelser³⁴ beslut om tillstånd till att genomföra skogsbruksåtgärder på fornlämning eller inom fornlämningsområde. Besluten reglerar huvudsakligen hur markberedning och plantering ska genomföras för att inte skada fornlämningen. En översiktlig granskning har gjorts av samtliga beslut med fokus på de villkor som besluten innehåller. Besluten är ofta standardiserade i sin utformning med mer eller mindre fasta meterangivelser för hur nära fornlämningen markberedning respektive plantering får göras. De variationer som förekommer gäller dels typ av ingrepp, markberedning respektive plantering, dels typ av fornlämning. Ett fåtal länsstyrelser använder inte standardiserade meterangivelser utan ritar ut terränganpassade områden för genomförandet av de olika ingreppen på en karta.³⁵

Den översiktliga granskningen tog fasta på vilka olika meterangivelser de olika länsstyrelserna angav för olika typer av fornlämningar. I en excel-fil registrerades länsvis de olika fornlämningarna som besluten berör och vilka meterangivelser som anges i villkoren. Besluten har fattats av 15 olika länsstyrelser. Totalt gjordes ca 1400 registreringar men många av dem innebar endast ytterligare ett villkor som var formulerat på samma sätt som tidigare villkor för den typen av fornlämning. Som exempel kan nämnas beslut från länsstyrelsen i Kronoberg och som berör fossil åker/röjningsröseområden där villkoret för samtliga 245

³⁴ Länsstyrelserna i Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Jönköping, Kronoberg, Blekinge, Skåne, Västra Götaland, Västmanland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten

³⁵ Främst länsstyrelserna i Östergötland och Norrbotten

berörda fornlämningar var exakt desamma – att markberedning inte får göras på röjningsrösen. Ett annat exempel är de villkor som länsstyrelsen i Stockholm anger för markbredning i närheten av 12 olika gravfält – att den ska ske manuellt och inte närmare än 30 meter från synliga lämningar.

De uppgifter som registrerats i de länsvisa excel-filerna är;

- typ av lämning och om den är synlig ovan mark eller ej,
- villkor för markberedning
- villkor för planering
- om villkoren i meter är schabloner eller tar hänsyn till topografin

Bilaga 3 Domar rörande fornlämningsområde

Nedan följer korta referat av sex domar som rör överklagande av länsstyrelsebeslut som berör fornlämningsområde. Besluten är fattade mellan åren 1993 och 2014.

Text i parentes är förtydliganden som antingen framgår på andra ställen i domarna eller som är information tagen från FMIS.

Rättsinstans: Förvaltningsrättens i Stockholm, dom nr. FR 31123–14

Fornlämning/område: RAÄ-nr Frötuna 46:1 (gravfält), Norrtälje kommun

Överklagat beslut: Länsstyrelsen i Stockholm 2014-12-02, dnr. 4311-29201-2014

Klagande: Kommun

Saken: Fastställelse av fornlämningsområde enligt 2 kap. 2§ kulturmiljölagen

Motivering till länsstyrelsens beslut: Gravfältet bedömdes ha ett högt kulturhistoriskt värde och möjligheterna att bevara det hotas starkt av en eventuell exploatering av den nuvarande naturparken.

Yrkande: Länsstyrelsen har fastställt ett större område än vad de bedömde nödvändigt 1976 i ett yttrande till samrådsförslag till stadsplanen. Det område som finns redovisat i samrådsförslag är tillfyllest för att skydda fornlämningen. Vidare motsvarar inte länsstyrelsens motivering kraven i förvaltningslagen.

Domslut: Eftersom gravfältet bedömts som en fornlämning med särskilt högt bevarande- och upplevelsevärde, genom att Riksantikvarieämbetet pekat ut gravfältet som ett objekt som ska tryckas på den topografiska kartan, ansåg förvaltningsrätten att en exploatering av den nuvarande naturparken skulle kraftigt påverka gravfältets upplevelsevärde och innebära en risk för att gravfältet skadas. Ett omfattande fornlämningsområde var därför nödvändigt med hänsyn till fornlämningens art och betydelse och för att bevara den i en lämplig miljö. Överklagandet avslogs.

Rättsinstans: Kammarrätten i Sundsvall, dom nr 99-07

Fornlämning/område: RAÄ nr Husby 45:1 (fäbod), Hedemora kommun

Överklagat beslut: Länsstyrelsen i Dalarna 2005-11-14, dnr 431-11905-05

Överklagad dom: Länsrätten i Dalarna 2006-12-20, mål nr 3381-05

Klagande: Länsstyrelsen i Dalarna

Saken: Tillstånd till återväxtåtgärder i samband med föryngringsåtgärder enligt lagen om kulturminnen m.m.

Motivering till länsstyrelsens beslut: Skogsstyrelsen har skickat en avverkningsanmälan till länsstyrelsen då återväxtåtgärderna berör en fornlämning. Länsstyrelsen har sedan fattat ett beslut om att markberedning och återplantering inte får göras närmare än 20 meter från fornlämningsområdets yttre gräns. Motiveringen till beslutet är att åtgärderna inte kan genomföras utan att fornlämningen skadas.

Yrkande: Länsstyrelsens beslut överklagades av markägaren som i sitt yrkande till Länsrätten anger att länsstyrelsen fattat beslutet utan att kommunicera ärendet med markägaren. Vidare anser markägaren att villkoret om att skogsbruksåtgärder inte får göras 20 meter från fornlämningen är felaktigt. Länsrätten återförvisade ärendet till länsstyrelsen för ny handläggning med motiveringen att något tillstånd inte behövdes för 20 meterszonen eftersom den ligger utanför fornlämningens registrerade område. Länsstyrelsen överklagade länsrättens dom och menade att fornlämningens utbredning i verkligheten var större än den registrerade. Vidare hävdade länsstyrelsen att det endast är i samband med fastställande av gränser för en fornlämning enligt 2 kap. 2§ KML som en markägare måste höras och beredas tillfälle att yttra sig om ansökan görs av annan än honom själv. När det är frågan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML är det tillräckligt att länsstyrelsen gör en bedömning utifrån ansökan om vilka åtgärder som ska utföras och fornlämningens art och betydelse.

Domslut: Att länsstyrelsen fattat beslut utan att första ha kommunicerat med markägaren hävdar Kammarrätten strider mot 17 § förvaltningslagen (1986:223). Vidare att det inte av befintligt underlag avgöra fornlämningsområdets utbredning i det område där återväxtåtgärderna var planerade. Kammarrätten återförvisar ärendet till länsstyrelsen för förnyad handläggning.

Rättsinstans: Länsrätten i Jönköping, dom nr 48 – 07

Fornlämning/område: RAÄ nr Dänningelanda 20 (röse), Växjö kommun

Överklagat beslut: Länsstyrelsen i Kronoberg 2006-12-21, dnr 431-9830-06

Klagande: Enskild person

Saken: Fastställelse av fornlämningsområde enligt 2 kap. 2§ kulturmiljölagen

Motivering till länsstyrelsens beslut: Röset är av den art och betydelse att den erfordrar ett stort skyddsområde. Röset ligger på en höjdsträckning. Den fria siktlinjen från fornlämningen mot vägen och sjön bör behållas.

Yrkande: Fornlämningsområdet borde begränsas till en radie av 50 m från fornlämningens centrum, viket skulle möjliggöra byggnation på sydöstra delen av åkern mellan fornlämningen och vägen.

Domslut: Avståndet från vägen till fornlämningen är ca 100 m och det är en svag uppförlutning mot fornlämningen. Åkern mellan vägen och fornlämningen är ca 100m x 100 m. Byggnationen planeras på södra halvan av åkern. Siktlinjen från röset kommer inte direkt att påverkas bortsett från en linje mot vägen i sydvästlig riktning. Vid sådant förhållande anser rätten att det inte föreligger hinder enligt KML att begränsa fornlämningsområdet till röset så att byggnation möjliggörs på södra delen av åkermarken. Överklagandet bifölls och målet återförvisades till länsstyrelsen.

Rättsinstans: Kammarrätten i Jönköping, dom nr 3864 – 05

Fornlämning/område: RAÄ nr Gudhem 19 och 25, Torbjörnstorp 5 (gånggrifter), Falköpings kommun

Överklagat beslut: Länsstyrelsen i Västra Götaland 2005-02-01, dnr 431-29650-2004

Överklagad dom: Länsrätten i Mariestad 2005-10-17, mål nr 503-05

Klagande: Enskild person

Saken: Ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12§ KML för uppförande av vindkraftverk samt anläggande av väg.

Motivering till länsstyrelsens beslut: Kulturlandskapet på platsen är endast i mindre grad påverkat av senare tiders agrara strukturomvandling och tidsdjupet är fortfarande tydligt i landskapet. Bevarande värdet för fornlämningarna i området är högt. Vindkraftverken skulle skada möjligheten att förstå och uppleva det förhistoriska landskapsutnyttjandet och de rumsliga relationer som fornlämningarna beskriver.

Yrkande: Markutnyttjandet på klagandes gård har genomgått en klar förändring från småskaligt och mångfasetterat självhushållsproducerande historiskt jordbruk till storskaligt och modernt livsmedelsjordbruk. Fornlämningarna i området är påverkade av dessa förändringar. Exploateringsintresset för vindkraft är inte enbart ett enskilt intresse utan även ett allmänt. Viktigt att särskilja mellan fornlämning och fornlämningsområde. Om etableringen innebär påverkar negativt på fornlämningen ska en intresseavvägning utfalla till förmån för vindkraftsexploateringen.

Domslut: Vid synförrättning återopade klagande att länsstyrelsen i ett samrådsärende enligt 12 kap. 6§ miljöbalken om anläggning av vattenledning förbi RAÄ 19 i beslutet föreslagit en alternativ sträckning för att undvika att tillstånd enligt KML skulle krävas. På kartan som bifogats beslutet hade en halvelips ca 150 m lång och ca 60 m djup markerats sydost om vägen förbi RAÄ 19. Vid markeringen stod ”Tillstånd enligt kulturminneslagen krävs”.

I Kammarrättens bedömning tas frågan upp om ett fornlämningsområde kan ges olika omfattning genom olika beslut, beroende på t.ex. den sökta åtgärdens art. Kammarrätten menar att den frågan bör besvaras nekande. Det förhållandet att en fornlämning med tillhörande fornlämningsområde kan påverkas på olika sätt av olika åtgärder, t.ex. en vattenledning respektive ett vindkraftsverk, faller istället in under prövningen enligt 2 kap. 12§ KML.

Kammarrätten noterar även att resterna av det historiska odlingslandskapet har gått förlorat och att trakten har en omisskännlig karaktär av modernt, storskaligt åkerbruk med inslag av den moderna tiden i form av en kraftledning nära en av gånggrifterna. Rätten finner att fornlämningsområdet bör bestämmas till ett sammanhängande område från RAÄ 19 till RAÄ 5 via RAÄ 25, vilket innebär att det södra vindkraftsverket hamnar inom området. Rätten menar vidare att det inte finns grund för att utvidga fornlämningsområdet norrut förbi det sluttande fältets krön och det norra vindkraftverket ligger sålunda utanför fornlämningsområdet. Rätten förordnade att KML inte utgör hinder mot att det norra vindkraftsverket uppfördes, men avslog överklagandet beträffande det södra verket.

Rättsinstans: Länsrätten i Kalmar län, dom nr 383 – 05

Fornlämning/område: RAÄ nr Köping 91-93 (fornborg, hägnadssystem, gravfält), Borgholm

Överklagat beslut: Länsstyrelsen i Kalmar 2005-02-07, dnr 431-6406-04

Klagande: Företag

Saken: Ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12§ KML för uppförande av en 3-G mast och teknikbodar.

Motivering till länsstyrelsens beslut: Avslog ansökan med motiveringen att de tre fornlämningarna är var för sig märkliga. Därför krävs stora fornlämnings/skyddsområden. Vidare finns det risk att flera

tidigare inte kända fornlämningar kan komma fram vid grävnings- och anläggningsarbete. De ostörda och funktionella sambanden mellan fornborg, by och gravfält är unika och har högsta bevarandevärde.

Yrkande: Fornborgen ligger 400 m och övriga fornlämningar 200 á 300 m från den föreslagna mastlokaliseringen. Det område som länsstyrelsen anser som fornlämningsområde är tilltaget vida mer än vad som är behövligt för att skydda lämningarna. De ingrepp som skall göras berör endast några få kvadratmetrar och kan inte anses medföra att upplevelsevärdet påverkas negativt.

Domslut: Fornlämningarna har ett högt bevarandevärde och med hänsyn till vad som länsstyrelsen åberopat kan fornlämnings/skyddsområdena inte anses gjorts för stora. Överklagandet avslogs.

Rättsinstans: Kammarrätten i Göteborg, dom nr 6960-1992

Fornlämning/område: RAÄ nr Glumslöv 12-14, 33, 53-54, 79, Härslöv 5-7, 9, 135 (högar, boplatser), Landskrona kommun

Överklagat beslut: Länsstyrelsen i Malmöhus län 1992-07-23, dnr 220-3825/91

Klagande: Enskild person

Saken: Fastställelse av fornlämningsområde enligt 2 kap. 2§ kulturmiljölagen

Motivering till länsstyrelsens beslut: Gränsbestämningen aktualiserades i samband med detaljplaneläggning av en golfbana. För att på ett meningsfullt sätt kunna bevara detta i ett nationellt perspektiv unika höggravfält krävs att ett stort skyddsområde avsätts. Avgränsningen är gjord med utgångspunkt från fornlämningarnas dominerande läge i landskapet då de ligger på en höjdrygg med en mycket stark lutning åt öster. Högarna är placerade för att synas vida omkring. Området öster om släntfoten är medtagen för att göra det möjligt att få en uppfattning om och uppleva högarnas samband med det omgivande landskapet och vad som däri fortfarande kan skönjas av det som utgjorde bronsåldersmänniskornas levandsbetingelser.

Yrkande: Fornlämningsområdet är alltför väl tilltaget. Länsstyrelsen beslutade gräns för fornlämningsområdet följer inte några topografiska brytpunkter utan utgörs av ägo- och odlingsgränser. Klagande yrkar att gränsen ska flyttas i sin norra respektive östra del så att gränsen sammanfaller med höjdkurvan 75 m och då följa släntfoten.

Domslut: Den markremsa som länsstyrelsen avsatt till fornlämningsområde är i sin huvuddel ca 700 m bred, varav ung. hälften ligger öster om släntfoten. Rätten anser inte att den mark som ligger öster om släntfoten behöver ingå i fornlämningsområdet för att kravet på att bevara fornlämningarna i en lämplig miljö ska uppfyllas. Det området behövs inte heller för att uppleva fornlämningarnas samspel med det omgivande landskapet. Fornlämningsområdet omfattar enligt rätten ett alltför stort område med hänsyn till fornlämningens art och betydelse. Överklagandet bifölls och målet återförvisades till länsstyrelsen för närmare bestämmande av ny gräns.

Bilaga 4 Enkät om länsstyrelsens tillämpning av fornlämningsområde

För att få en så god bild som möjligt över hur ärenden som inbegriper en bedömning av en fornlämningsområde såväl processas som bedöms skickades en enkät ut till samtliga länsstyrelser. Svar inkom från alla länsstyrelser. Två länsstyrelser hade bifogat generella riktlinjer med sina svar. Länsstyrelsen i Södermanland bifogade de riktlinjer angående mindre markingrepp som de skickat ut till lantmäteriet och länets kommuner. Länsstyrelsen i Jönköping bifogade sina interna riktlinjer för villkorsgivning i samband med skogsärenden. Av riktlinjerna framgår villkor i antal meter för olika lämningstyper vid markberedning respektive plantering.

1. Anser ni att lagtexten är tillräckligt tydlig för att kunna tillämpas i er handläggning? Motivera ert svar.

Ungefär hälften av länsstyrelserna anser att lagtexten är tydlig och motiverar sina svar med att den ger utrymme till flexibilitet och handlingsutrymme. Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att det är viktigt att kunna göra en prövning från fall till fall. Flera av de länsstyrelser som anser att lagtexten är tydlig poängterar dock att tydligheten främst gäller länsstyrelsens hantering men att det kan vara en pedagogiskt svår uppgift att förklara lagtexten för den sökande. Ur hens perspektiv kan lagtexten upplevas som både otydlig och svårförståelig.

Några länsstyrelser har svarat ett tydligt nej på frågan och menar att lagtexten är för generell och ger stort utrymme för godtycklighet. Flera länsstyrelser hävdar att ordalydelsen ”ge den tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse” är problematisk i och med att den ger stort tolkningsutrymme. Länsstyrelsen i Dalarna anser att ordalydelsen innebär att en fornlämning dels ska tolkas och bedömas utifrån en saklig grund, dels att bedömningen måste vägas mot andra samhälls- o enskilda intressen. Detta anser länsstyrelsen skapar stor osäkerhet om tolkning o skäligen anspråk i enskilda ärenden. Länsstyrelsen i Kronoberg anser att det är två olika typer av påverkan på fornlämningen som måste bedömas. Dels hur stort område runt fornlämningen som man kan förvänta sig dolda lämningar, dels hur fornlämningen påverkas av arbetsföretagets sluprodukt. Länsstyrelsen i Västernorrland svarar att lagtexten är tydlig men orimlig då den utgår från att fornlämningens exakta avgränsning är känd. Länsstyrelsen pekar även med brister i FMIS avseende fornlämningars utbredning, någon som även länsstyrelsen i Gävleborg för fram.

Ytterligare stöd och förtydliganden i form av föreskrifter eller vägledning efterfrågas också några länsstyrelser.

Processer och rutiner

2. Har ni interna riktlinjer/vägledningar för bedömning av ett fornlämningsområde? Om ja, bifoga dem gärna. Om nej, har ni utvecklat en intern praxis på annat sätt? I sådant fall, beskriv den

Endast två länsstyrelser svarar att de har någon typ av interna riktlinjer. Länsstyrelsen i Jönköping har för avverkningsärenden schabloner för skyddsområden i samband med markberedning. Länsstyrelsen i

Jämtland har tagit fram faktablad för olika typer av fornlämningar och vilka avstånd som gäller för att inte inkräkta på fornlämningen eller fornlämningsområdet.

En tredjedel av länsstyrelser har svarat att de inte har utarbetat någon intern praxis utan betonar att ärendena bedöms från fall till fall. Av vissa av svaren framgår att handläggarna diskuterar ärendena vid gemensamma ärendegenomgångar och att en viss praxis då formas. Fem länsstyrelser har svarat att de endast har en mer generell praxis för bedömningen av fornlämningsområden i samband med skogsärenden och då framför allt baserat på lämningstyp.

Länsstyrelsen i Skåne har en intern praxis baserad på om fornlämning är synlig ovan mark eller inte.

Utifrån lagtextens ordalydelse ”bevarar den” bedöms alla fornlämningars behov av fysiska skydd. Ordalydelsen ”ge den tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse” som enligt länsstyrelsen syftar till att skydda fornlämningens upplevelsevärde, tillämpas däremot främst på ovan mark synliga fornlämningar. De synliga fornlämningarna kan få ett relativt stort fornlämningsområde baserat just på deras upplevelsevärde medan de under mark dolda fornlämningarna har begränsade fornlämningsområden som syftar till att säkerställa ett bevarande.

Tre länsstyrelser har i sina svar avgivit intern praxis i specifika metrar. Länsstyrelsen i Uppsala använder sig av fornlämningsområden om vanligen 30 respektive 50 m för vissa fornlämningar och beroende på ingreppets art även 10 respektive 20 m. Länsstyrelsen i Östergötland svarar att de beroende på lämningstyp oftast anger fornlämningsområde om ca 10 – 50 m och länsstyrelsen på Gotland har en intern praxis för gravar och gravfält som innebär att fornlämningsområdena är minst 25 m. Länsstyrelsen i Västra Götaland svarar att man har rekommenderade avstånd och då beroende på arbetsförtag, vilka avståenden är framgår dock inte.

Några länsstyrelser använder medvetet inte begreppet fornlämningsområde utan använder i besluten istället termer som skyddsområde, hänsynsområde eller villkorsområde. I svaret från länsstyrelsen i Dalarna anges som förklaring att begreppet fornlämningsområde är juridiskt problematiskt och svårbegripligt för sökande.

3. En bedömning av en fornlämningens fornlämningsområde görs i olika situationer/ärenden. Hur processas olika ärenden inom länsstyrelsen? Vilken funktion tar emot, vilken beredning görs när det gäller;

Av enkätsvaren att döma hanteras **planärenden** på ett likartat sätt vid samtliga länsstyrelser; ärendet tas emot av planfunktionen och skickas sedan på internremiss till kulturmiljöfunktionen alternativt att ärenden bereds vid interna plansamråd. I Västra Götaland händer det enligt länsstyrelsen i vissa fall att kommunen eller en företagare tar direktkontakt om de ser att planerna berör fornlämning.

Bygglovsärenden som berör fornlämning skickas vid flertalet länsstyrelser direkt till kulturmiljöfunktionen. Tre länsstyrelser anger att det är planfunktionen som tar emot bygglovsärenden och en länsstyrelse svarar att de inte handlägger bygglov. I de fall ärendet inkommer till planfunktionen bereds ärendet sedan med kulturmiljöfunktionen. Länsstyrelsen i Örebro har infört s k buffertzoner om 50 m runt fornlämningarna som ett stöd för handläggare inom andra sakområden.

Även hanteringen av **skogsärenden** (avverkning- och förnygringsärenden) som berör fornlämning är likartad och vid flertalet länsstyrelser inkommer dessa ärenden direkt till kulturmiljöfunktionen som också bereder ärendet.

Fastighetsbildningsärenden hanteras något olika vid de olika länsstyrelserna. Vid en tredjedel av länsstyrelserna inkommer ärendena direkt till kulturmiljöfunktionen medan de vid övriga länsstyrelser inkommer till planfunktionen. Länsstyrelsen i Västmanland har dock angivit att det är landsbygdsenheten som är mottagande funktion. I de fall fornlämning berörs sker samråd ett remissförfarande mellan plan- och kulturmiljöfunktionen. I svaret från länsstyrelsen i Norrbotten framgår att samråd mellan plan- och kulturmiljöfunktionen sker i de fall en känd fornlämning finns inom 150 m.

På frågan om länsstyrelserna gör bedömningar av fornlämningsområde i samband med andra ärenden eller situationer nämner flera länsstyrelser **miljöbalksärenden** (12:6 samråd, miljöfarlig verksamhet, vattenfrågor osv.). Dessa ärenden inkommer till miljö-(skydds) eller naturmiljö-/vårdsfunktionen och interremitteras till kulturmiljöfunktionen om fornlämning berörs. Länsstyrelsen i Dalarna har ett interremissförfarande om en 50 meterszon runt fornlämningen berörs. Exempel på andra ärenden är prospektering för gruvbrytning, koncessionsärenden och förprovning av djurstallar. Mottagande funktion bereder de ärenden som berör fornlämning med kulturmiljöfunktionen.

4. Hur dokumenterar ni er bedömning av fornlämningsområde för olika typer av ärenden (exempelvis tjänsteanteckningar, interna PM m.m.)?

Flertalet länsstyrelser svarar att deras bedömning av fornlämningsområde framgår av beslut, yttranden och meddelanden till sökande. Sex länsstyrelser anger att bedömningen även dokumenteras i tjänsteanteckningar, länsstyrelsen i Västernorrland diarieför all kommunikation i ett ärende och länsstyrelsen i Norrbotten sparar sina bedömningar i en shape-fil.

5. Hur kommunicerar ni er bedömning av fornlämningsområde avseende olika typer av ärenden (exempelvis beslut, meddelanden m.m.)?

Så gott som alla länsstyrelser svarar att bedömningen kommuniceras genom beslut, yttranden eller meddelanden. Vilken form som används beror på antingen om ärendet bedöms beröra fornlämningsområde (beslut) eller inte (meddelanden). I samrådsärenden och internremisser kommuniceras bedömningen i antingen ett yttrande eller ett meddelande. Länsstyrelsen i Dalarna undviker begreppet fornlämningsområde i sina yttranden och beslut då begreppet är dubbeltydligt, omstritt och

oklart. Istället använder länsstyrelsen andra benämningar utan direkt lagstöd men som de anser vara mer begripliga och accepterade.

**6. Har ni gett några generella riktlinjer avseende avstånd från fornlämning när samråd ska ske?
Om ja, ange antalet meter**

Läns- styrelser	Internt		
	länsstyrelsen	Kommuner	Lantmäteri
AB	50	Nej	50 enstaka fornl 100 koncentration
C	50 - 100	100	100
D	Ja	50 mindre ingrepp 100 nybyggnation	50 mindre ingrepp 100 nybyggnation
E	Nej	Nej	Nej
F	100 för ledninggar	100	Nej
G	50	50	50
H	Ja	Nej	Nej
I	25-30 för elkablär	Nej	Nej
K	Nej	Nej	Nej
M	-	Nej	Nej
N	Nej	Nej	Nej
O	Nej	50	75 enstaka fornl 150 koncentration
S	Nej	100	Nej
T	50	50	Nej
U	50	100	100
W	50	Nej	Nej
X	Nej	Nej	Nej
Y	100	100	100
Z	Nej	Nej	Nej
AC	Nej	Nej	Nej
BD	150	150	150

a) till andra funktioner på länsstyrelsen

Åtta länsstyrelser svarar nekande på frågan. Av de övriga länsstyrelser har fem länsstyrelsen angivit att samråd ska ske inom 50 m, en länsstyrelse inom 50 – 100 m beroende på åtgärd, två länsstyrelser inom 100 m och en inom 150 m. Meterangivelserna är i vissa fall beroende på lämningstyp eller typ av ärende.

b) till kommuner

Elva länsstyrelser svarar nekande på frågan. Tre länsstyrelser svarar att rekommendationen till kommunerna är att samråd ska ske om fornlämning finns inom 50 m, en länsstyrelse inom 50 – 100 m beroende på åtgärd, fyra länsstyrelser inom 100 m och slutligen en inom 150 m. Även här kan meterangivelsen variera på lämningstyp, och fornlämningen är synlig ovan mark eller inte samt typ av

markingrepp. Ett exempel på det är länsstyrelsen i Västra Götaland som i sitt svar anger att 50 m brukar nämnas i plansamråd för dolda fornlämningar medan avståndet är större för synliga fornlämningar såsom gravar och gravfält.

c) till lantmäteri

Svaren från 13 länsstyrelser är nekande. Två länsstyrelser har meddelat lantmäteriet att samråd ska ske om fornlämning finns inom 50 m, tre länsstyrelser inom 100 och en länsstyrelse inom 150 m. Länsstyrelsen i Västra Götaland och Uppsala anger att de har eller är på väg att få skriftliga överenskommelser med lantmäteriet och samråd ska ske om fornlämning finns inom 50 eller 75 m respektive 100 eller 150 m beroende på om det rör sig om enstaka eller en koncentration av fornlämningar. Länsstyrelsen på Gotland svarar nej på frågan men skriver sedan att det finns en ”praxis-handbok” som länsstyrelsen upprättat tillsammans med lantmäteriet av vilken det framgår att fornlämningar inte ska ingå i tomtmark.

Andra myndigheter

Två länsstyrelser, i Västmanland och Norrbotten, tillägger i sina svar att de även tagit fram generella riktlinjer som vänder sig Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen i Västmanland har 50 m som gräns för när Skogsstyrelsen ska skicka vidare en avverkningsanmälan till länsstyrelsen medan länsstyrelsen i Norrbotten anger att samråd ska ske om fornlämning finns inom 150 m.

Bedömning

7. Vilka parametrar har betydelse för er bedömning av en fornlämnings fornlämningsområde?

a) Typ av lämning Om ja, på vilket sätt?

Samtliga länsstyrelser anser att typ av lämning är en parameter som påverkar deras bedömning av fornlämningsområde. Om fornlämningen är synlig ovan mark eller inte är betydelsefullt för hälften av länsstyrelserna liksom om dess utbredning är tydligt avgränsad eller ej. Tio länsstyrelser anger att fornlämningens pedagogiska och visuella värde alternativt upplevelsevärde inverkar på storleken på fornlämningsområdet. Andra aspekter som lyfts fram av några länsstyrelser är fornlämningens vetenskapliga värde eller kulturhistoriska betydelse, fornlämningens eventuella unicitet i regionen och slutligen dess komplexitet. Endast länsstyrelsen i Gotland har i sitt svar angivit specifika lämningstyper, dvs. att gravar, gravfält o boplatser har större fornlämningsområde än ex stensträngar.

b) Lämningens bevarandegrad. Om ja, på vilket sätt?

Fyra länsstyrelser svarar ett tydligt nej på frågan. Tretton länsstyrelser anser däremot att fornlämningens bevarandegrad påverkar fornlämningsområdets storlek. Sex av dessa länsstyrelser menar att fornlämningens upplevelsevärde minskar om den är skadad och att fornlämningsområdet då inte behöver vara så stor. För att citera länsstyrelsen i Värmland ”Fornlämningsområdet är ju starkt kopplat till upplevelsen av den men om den redan är påverkad kan området minskas”. Ytterligare fyra länsstyrelser menar att fornlämningens bevarandegrad i vissa fall kan påverka fornlämningsområdets storlek beroende på hur stor skadan är.

c) Typen av arbetsföretag (ex. kabelnedläggning, byggnation osv). Om ja, på vilket sätt?

Två tredjedelar av länsstyrelserna svarar att typ av arbetsföretag påverkar fornlämningsområdets storlek. Sju länsstyrelser menar att den omfattning ett arbetsföretag har påverkar fornlämningens upplevelsevärde i större eller mindre omfattning och ytterligare två länsstyrelser svarar att förståelsen av fornlämningen kan påverkas. Tre länsstyrelser svarar nej och två både nej och ja. Länsstyrelsen i Västra Götaland menar att fornlämningsområdets storlek egentligen inte borde påverkas av typen av arbetsföretag, men att i den praktiska tillämpningen blir oftast fornlämningsområdet mindre och påverkan är liten. Länsstyrelsen i Gävleborg skriver i sitt svar att om arbetsföretaget kan leda till ytterligare etableringar kan det motivera ett väl tilltaget fornlämningsområde

d) Topografi. Om ja, på vilket sätt?

Endast länsstyrelsen på Gotland svarar nej på frågan. De övriga länsstyrelserna anser att topografin påverkar fornlämningsområdets storlek och då framför allt för att avgränsa fornlämningsområdet. Knappt hälften av länsstyrelserna anger att fornlämningens visuella framtoning/upplevelsevärde är avhängig topografin och placering i landskapet. Sålunda kan ett gravfält på en höjd bedömas ha ett stort fornlämningsområde, medan barriärer som skymmer siktlinjer kan leda till ett mindre fornlämningsområde.

e) Den nära omgivningen/bebyggelse (tätort/landsbygd). Om ja, på vilket sätt?

Samtliga länsstyrelser utom två har svarat att närmiljön påverkar bedömningen av en fornlämningsområde. Flertalet länsstyrelser menar att upplevelsevärdet och möjligheten att förstå en fornlämning påverkas om den ligger i ett redan exploaterat område och att fornlämningsområde därmed bedöms som mindre. Några länsstyrelser pekar även på motsatsen, dvs. att en fornlämning kan för att kunna bevaras i en bebyggd miljö behöva få ett så stort fornlämningsområde som möjligt.

f) Eventuella ytterligare parametrar. Om ja, på vilket sätt?

Fem länsstyrelser anger att fornlämningsområdets storlek kan vara avhängigt om det rör sig om en enskild fornlämning eller om en sammansatt fornlämningsmiljö. Länsstyrelsen i Södermanland pekar också på att en flyttad fornlämning kan få ett mindre fornlämningsområde än en lämning på ursprunglig plats. Andra skydd eller särskilt utpekade miljöer som riksintressen och kommunala bevarandeområden menar länsstyrelsen i Västra Götaland kan ha betydelse för bedömningen av fornlämningsområdets storlek.

g) Anser ni att en fornlämningsområde kan vara olika stort beroende på vilket arbetsföretag/markingrepp som ska göras? Om ja, av vilka skäl? Om nej, av vilka skäl?

Två tredjedelar av länsstyrelserna svarar ja på frågan och menar att typ av arbetsföretag påverkar fornlämningens upplevelsevärde. Länsstyrelsen i Värmland skriver i sitt svar att de har tolkat lagens skrivning om tillräckligt utrymme med hänsyn till fornlämningens art och betydelse som att de ska väga in en upplevelseaspekt när de bedömer en fornlämningsområde dvs. att människor ska ges möjlighet att förstå varför en lämning ligger just där den ligger. De sex länsstyrelser som svarat nekande anser att typen arbetsföretaget inte ska påverka bedömningen av fornlämningsområdet men däremot vilka villkor som kan ställas på arbetsföretaget vid tillståndsprövningen.

- h) Finns det fornlämningstyper vars fornlämningsområde storleksmässigt kan bedömas generellt?

Om ja, vilka lämningstyper och varför?

Hälften av länsstyrelserna svarar ja och som exempel på fornlämningar anges flera länsstyrelser punktojekt som mil- och väghållningsstenar, flyttade runstenar och fångstgropar. Två länsstyrelser anser att fornlämningar som inte är synliga ovan mark och som har ett begränsat upplevelsevärde kan ges generella fornlämningsområden. Länsstyrelsen i Norrbotten har även generella fornlämningsområden för härdar, vrak, boplatser i klapper och by- och gårdstomter.

- i) Finns det kategorier av ärenden för vilka fornlämningars fornlämningsområde storleksmässigt kan bedömas generellt? Om ja, vilka typer av ärenden och varför?

Hälften av länsstyrelserna svarar ja på frågan och anger att skogsärenden gäller en typ av åtgärder (avverkning, markberedning och plantering) som standardmässigt utförs på ungefär samma sätt. Tre länsstyrelser menar att även ledningsdragningar är ett exempel på ärenden där fornlämningsområdets storlek skulle kunna bedömas generellt. Länsstyrelsen i Östergötland, som svarar nekande på frågan, skriver att om fornlämningsområdenas storlek skulle vara generellt för vissa typer av ärenden skulle det leda till orimligt stora fornlämningsområden.

- j) Hur stor andel av bedömningarna av fornlämningsområde gör ni byråmässigt respektive efter besiktning? Uppskatta i procent.

Samtliga länsstyrelser utom tre svarar att det endast är 10 procent eller färre bedömningar som görs efter besiktning. Länsstyrelsen i Stockholm anger att de besiktigar 20 procent och länsstyrelserna i Kronoberg och Skåne 10–15 procent respektive 10–20 procent.

- k) Prioriterar ni att besiktiga vissa ärenden? Om ja, vilka ärenden och varför?

I princip alla länsstyrelser svarar ja på frågan. Framför allt görs besiktningar inför större exploateringar eller bygglovsärenden som berör privatpersoner. Länsstyrelsen i Södermanland och Västmanland prioriterar ärenden som berör komplexa och svårbedömda fornlämningsmiljöer.

- l) Förekommer det att den preliminära byråmässiga bedömningen ändras efter besiktning? Om ja hur ofta, uppskatta i procent.

18 länsstyrelser svarar att bedömningen kan ändras efter besiktning. I de fall de har kunnat ge en uppskattning av antalet varierar procentsatserna mellan 5 procent upptill 70–80 procent, med en övervikt för spannet 20–50 procent.

Generellt avseende fornlämningsområde

Anser ni att det finns generella problem med att bedöma fornlämningsområde? Om ja, har ni förslag på hur problemen skulle kunna lösas?

Åtta länsstyrelser tar upp problem med att inte ha tillräckligt med tid för att göra besiktningar i fält. Länsstyrelserna i Jönköping och Kronoberg menar att bedömningar av fornlämningsområdets storlek som

endast görs byråmässigt kan bli mer omfattande än vad som egentligen behövs. Lösningen på problemet är förstås mer resurser men länsstyrelsen i Västra Götaland pekar även på behovet av bättre underlag och då bland annat Riksantikvarieämbetets fornminnesinformations system (FMIS). Även länsstyrelserna i Gävleborg och Västernorrland påpekar att FMIS behöver förbättras och att Riksantikvarieämbetet borde återuppta inventeringen av fornlämningar.

Tydligare riktlinjer och vägledning efterlyses av tre länsstyrelser och länsstyrelsen i Kronoberg anser att även lagen behöver förtydligas. Att själva begreppet fornlämningsområdet är problematiskt är något som både länsstyrelserna i Uppsala och Värmland tar upp. Begreppet anses som förvirrande och ett förslag som förs fram är att ändra det till skyddsområde. Länsstyrelsen i Värmland har i samband med rättsprocesser haft problem med att fornlämningsområde inte ”finns” tydligt innan länsstyrelsen gjort sin bedömning. Att göra ett arbetsföretag ansvarigt för att ha skadat fornlämningsområdet menar länsstyrelsen är svårt i och med att arbetsföretaget inte visste vad den behövde ta hänsyn till.

Några länsstyrelser har funderingar kring om möjligheten att ta fram generella fornlämningsområden åtminstone för vissa fornlämnings typer.

Fiktiva exempel – Enkät svar

Enkäten innehöll fiktiva exempel i form av utdrag ur FMIS på fem fornlämningar. Exempelen var valda för att belysa eventuella skillnader mellan dels ovan mark synliga respektive ej synliga fornlämningar, dels tätort kontra lansbygd samt mellan förhistoriska och historiska lämningar. För att länsstyrelserna skulle kunna göra en byråmässig bedömning av fornlämningsområdenas storlek försågs varje exempel med den text som finns i FMIS om den aktuella fornlämningen. Av texten framgick däremot inte den geografiska positionen för de valda fornlämningarna. Siffrorna i tabellen anger antal meter. I de fall länsstyrelserna lämnat flera olika svar på en fråga har detta angivits i tabellen med ett snedstreck.

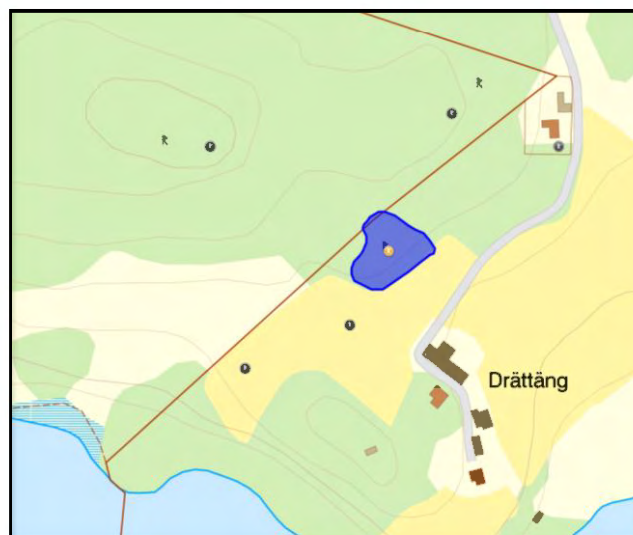
Länsstyrelsen i Kalmar har inte lämnat några svar på de fiktiva exemplen med motiveringen att exemplen inte innehöll tillräcklig information.

Till varje exempel ställdes två frågor;

Hur nära fornlämning (i antal meter) bedömer ni att en nedgrävning av kabel kan göras utan att den påverkar fornlämningens fornlämningsområde? Motivera ert svar.

Hur nära fornlämning (i antal meter) bedömer ni att uppförandet av ett tvåvåningshus kan göras utan att den påverkar fornlämningens fornlämningsområde? Motivera ert svar

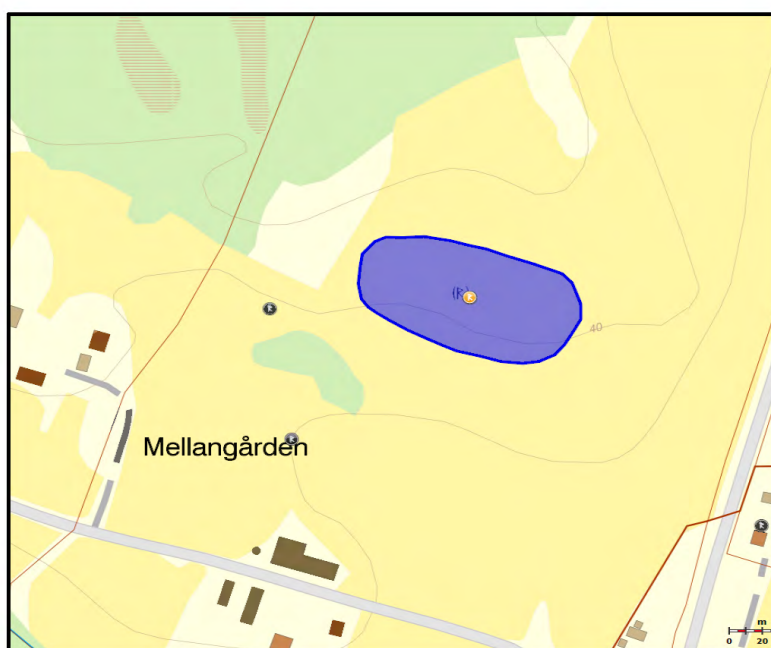
Exempel 1. Gravfält (60 x 40 m) bestående av 4 högar och 6 stensättningar beläget i SSÖ-sluttande moränmark nedanför låg bergrygg. Skogsmark, fd hagmark.



Länsstyrelser	Ledningsdragning	Tvåvåningshus
AB	nära fornl	på andra sidan vägen
C	30	minst 50
D	50	50
E	25-40	vid bebyggelse/40-60
F	vid vägen	vid bebyggelse/80-100
G	50	50
H	-	-
I	25	50
K	10-20	30
M	vid vägen	vid bebyggelse/30
N	vid vägen/25	på andra sidan vägen/40
O	30	vid bebyggelsen/ 100-150 åt andra håll
S	vid vägen	vid bebyggelse
T	50	minst 50
U	vid vägen/50	vid bebyggelse
W	vid vägen/minst 30	vid bebyggelse/minst 50
X	20	vid bebyggelse/50
Y	vid vägen	vid bebyggelse/minst 50
Z	10	20
AC		vid bebyggelse/100
BD	vid vägen	vid bebyggelse

Endast två länsstyrelser bedömer att fornlämningsområdet är lika stort oavsett om ingreppet rör en ledningsdragnings eller en nybyggnation. Flertalet länsstyrelser har som första alternativ velat förlägga såväl ledningsdragnings som nybyggnationen vid den befintliga vägen respektive bebyggelsen. I den mån de även angivit fornlämningsområdet i meter är skillnaden oftast ca 20 m mellan de två olika typerna av arbetsföretag. Som motiv till ett större fornlämningsområde om markingreppet är ett tvåvåningshus anger flertalet länsstyrelser att upplevelsen av gravfältet blir påverkat. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Örebro bedömer att nybyggnationen kan göras på olika avstånd beroende på var huset ska byggas, dvs. att topografin har betydelse för fornlämningsområdet storlek liksom gravfältets storlek och karaktär.

Exempel 2. Boplats (130 x 60 m) belägen i välmarkerad avsats i sydslutning av flack moränhöjd. Åkermark.



Länsstyrelser	Ledningsdragnings	Tvåvåningshus
AB	5	10
C	30	30
D	100	100
E	25-40	30-60
F	10/60	vid bebyggelse/80-100
G	25	25
H	-	-
I	25	25
K	10	10
M	10	10
N	25	50
O	0/ev. mer	50/100
S	vid väg	vid bebyggelse
T	50-100	50-100
U	vid väg	Ö om N-S väg eller vid Ö-V väg
W	30	vid bebyggelse
X	10	vid väg/30
Y	vid väg	vid bebyggelse/100
Z	10	20
AC	40	100
BD	vid väg	vid bebyggelse

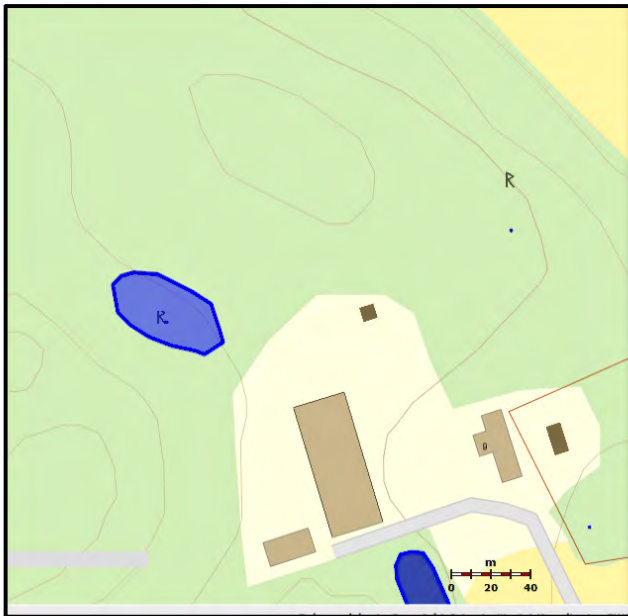
I detta exempel gjorde sju länsstyrelser bedömningen att fornlämningsområdet var detsamma oavsett om markingreppet resulterade i något som blev synligt ovan mark eller inte. Bedömningen i antal meter är relativt stora både mellan länsstyrelserna både avseende om markingreppet är en ledningsdragnings eller ett tvåvåningshus. Sex länsstyrelser anser att ledningsdragnings kan göras 10 m eller närmare fornlämningen medan tre länsstyrelser gör bedömningen att ledningsdragnings bör göras mellan 50 till 100 m från fornlämningen. I den mån länsstyrelserna har angivit olika antal meter för ledningsdragnings respektive tvåvåningshus är skillnaden oftast 20 m förutom länsstyrelsen i Västerbotten där skillnaden är 60 m. Både

avseende ledningsdragningen och nybyggnationen är de färre länsstyrelser som vill styra exploateringen till befintlig väg och bebyggelse än vad som var fallet med gravfältet i exempel 1.

Motiveringen till de lägre meterangivelserna i jämförelse med gravfältet i exempel 1 är enligt fem länsstyrelser att boplatsens upplevelsevärde är begränsat och därför kan även ett hus placeras relativt nära boplatsen utan att göra intrång på dess fornlämningsområde. Länsstyrelsen i Gävleborg gör dock en annan bedömning och menar att fornlämningen har ett högt pedagogiskt värde på grund av sin placering på en markerad avsats i ett öppet landskap.

Avgörande för flertalet länsstyrelser bedömning är hur väl boplatsen är avgränsad, främst topografiskt och risken att påträffa ytterligare lämningar. Länsstyrelsen i Jönköping skriver att vid en väl avgränsad boplats kan ledningsdragningen göras 10 m ifrån boplatsen men om den inte är avgränsad bedömer länsstyrelsen att fornlämningsområdet sträcker sig 60 m ifrån fornlämningen. Länsstyrelsen i västra Götaland har på samma sätt för nybyggnationen angivit 50 m för en avgränsad fornlämning och 100 m för en boplats med vag utbredning.

Exempel 3. Lägenhetsbebyggelse (30 x 60 m) med en husgrund, brunn och terrasskant belägen i NÖ-sluttande moränmark med övermossade hällar. Skogsmark.



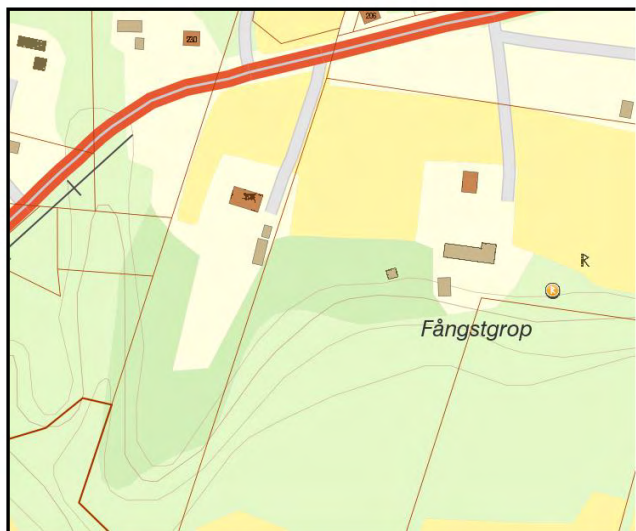
Länsstyrelser	Ledningsdragning	Tvåvåningshus
AB	5	10
C	10	vid bebyggelse/30
D	25	25
E	0	10-20
F	0	0
G	5-20	5-20
H	-	-
I	minst 10	minst 10
K	5	vid bebyggelse/30
M	10-20	20-30
N	0	30
O	0	30/50
S	10-15	vid bebyggelse/30-40
T	0	vid bebyggelse/50
U	20	50
W	10	vid bebyggelse
X	10	vid bebyggelse/30
Y	10	40-50
Z	0	vid bebyggelse
AC	20-40	vid bebyggelse/50
BD	vid bebyggelse	vid bebyggelse

Cirka hälften av länsstyrelserna konstaterar att det bör röra sig om en väl avgränsad fornlämning och att det har betydelse för deras bedömning av fornlämningsområdets storlek. Om markingreppet är en

ledningsdragning har sex länsstyrelser bedömt att fornlämningsområdet är detsamma som fornlämningens yttre gräns. Ytterligare fem länsstyrelser bedömer att fornlämningsområdet är ca 10 m. Vid en nybyggnation bedömer ungefär hälften av länsstyrelserna att huset bör placeras vid befintlig bebyggelse. I detta scenario varierar länsstyrelsernas bedömning avseende antal meter mellan 0 till 50 m. Endast fyra länsstyrelser har angivit samma meterantal för placeringen av ledningsdragning och tvåvåningshus.

Motiveringen till ett större fornlämningsområde vid en nybyggnation än vid en ledningsdragning är även här fornlämningens upplevelsevärde, som i detta exempel enligt flera länsstyrelser är begränsat. Länsstyrelsen i Kronoberg menar dock att bedömningen också är avhängiga parametrar som inventeringsår, topografi och om det finns historiska kartor.

Exempel 4. Fångstgrop, varg, 10 m i diam belägen på krön av Ö-V sandrygg intill S-SÖ brant. Skogsmark intill tomtmark.

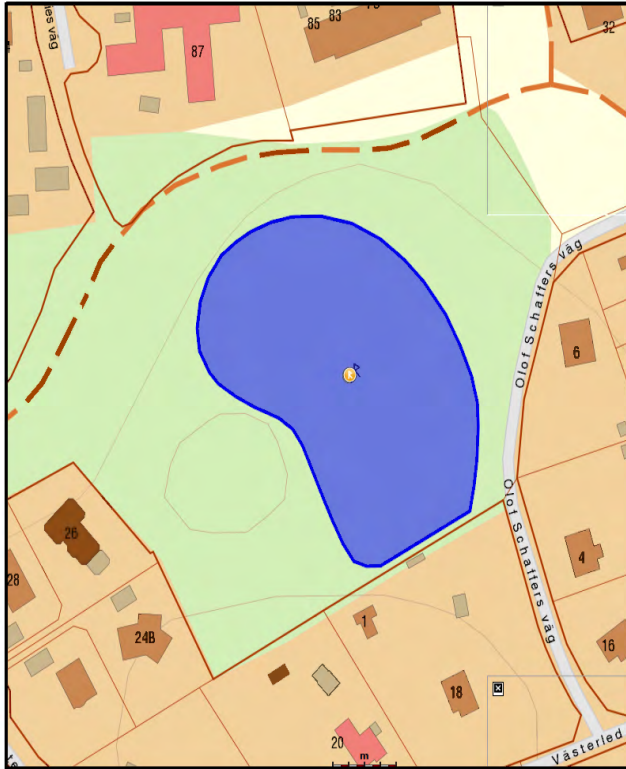


Länsstyrelser	Ledningsdragning	Tvåvåningshus
AB	5	50
C	10	vid bebyggelse
D	10	10
E	10-15	15-20
F	10	40
G	5-20	5-21
H	-	-
I	5	5
K	5	30
M	10	20-30
N	15	50
O	20	25/50
S	20	vid bebyggelse/30-40
T	10	vid bebyggelse/minst 50
U	20	vid bebyggelse/ 40-50
W	10-30	vid bebyggelse/minst 30
X	10	vid bebyggelse/30
Y	10	20
Z	15	vid bebyggelse/20
AC	20-25	vid bebyggelse/ 50
BD	10	vid bebyggelse

Drygt hälften av länsstyrelserna anser att en ledningsdragning kan göras 10 m eller närmare fångstgropen utan att dess fornlämningsområde berörs. Bara två länsstyrelser anser att samma avstånd kan gälla för en nybyggnation. Övriga har svarat att nybyggnationen ska måste förpassas längre bort och nio länsstyrelse menar att ett nytt hus bör placeras vid den befintliga bebyggelsen. Motiveringen till bedömningen av behovet av ett större fornlämningsområde i samband med en nybyggnation är främst att det är viktigt att bevara fångstgropens karaktär och upplevelsevärde. Flera länsstyrelser poängterar vikten av

fornlämningen, som i detta fall är en varggrop, ska kunna förstås i sitt sammanhang i landskapet, dvs. på gränsen mellan inägomark och utmark.

Exempel 5. Gravfält, (100 x 60 m) bestående av 2 högar och 18 runda stensättningar belägen på moränkulle, NÖ högsta delen. Hagmark.



Länsstyrelser	Ledningsdragning	Tvåvåningshus
AB	vid vägar/bebyggelse	vid bebyggelse/20-80
C	50	50
D	50	50
E	vid vägar	50
F		vid bebyggelse/100
G	utanför grönområde	utanför grönområde
H	-	-
I	25	25
K	nedanför kullen	vid bebyggelse
M	utanför grönområde	utanför grönområde
N	vid vägar/tomtgränser	vid bebyggelse
O	30	utanför grönområde/25-30
S	utanför grönområde	utanför grönområde
T	S tomtgräns/N väg	utanför grönområde/ ev närmare I SV & N
U	vägar/ utanför grönområde	utanför grönområde
W	vid vägar/tomtgränser	utanför grönområde
X	nedanför kullen	utanför grönområde
Y	utanför grönområde	utanför grönområde
Z	vid vägar/20	vid bebyggelse
AC	20-40	utanför grönområde
BD	vid vägar/V om höjden	vid bebyggelse/ NÖ på gult område

Flertalet länsstyrelser har både när det gäller ledningsdragning och nybyggnation bedömt att hela grönområdet runt gravfältet är att betrakta som fornlämningsområde. Markingreppen bör därför förpassas till befintliga vägar och bebyggelse. Länsstyrelsen i Västmanland svarar att även delar av omgivande tomtmark är att betrakta som fornlämningsområde. Samma bedömning gör länsstyrelsen i Värmland och menar att även en nybyggnation inom befintlig tomtmark skulle eventuellt kräva någon form av arkeologisk insats. Länsstyrelsen i Örebro skulle kunna överväga någon typ av mindre byggnation i den gröna ytan norr om stigen/vägen som löper norr om gravfältet. Deras spontana känsla är dock att det räcker med bebyggelse i området kring gravfältet.

Några få länsstyrelser har angivit ett specifikt antal metrar. Både länsstyrelsen i Uppsala och Södermanland svarar att en tillståndsprovning skulle ske om ingreppet görs närmare fornlämningen än 50 m, oavsett ingrepp. Länsstyrelsen på Gotland gör bedömningen att både avseende ledningsdragning och nybyggnation är fornlämningsområdet 25 m.

