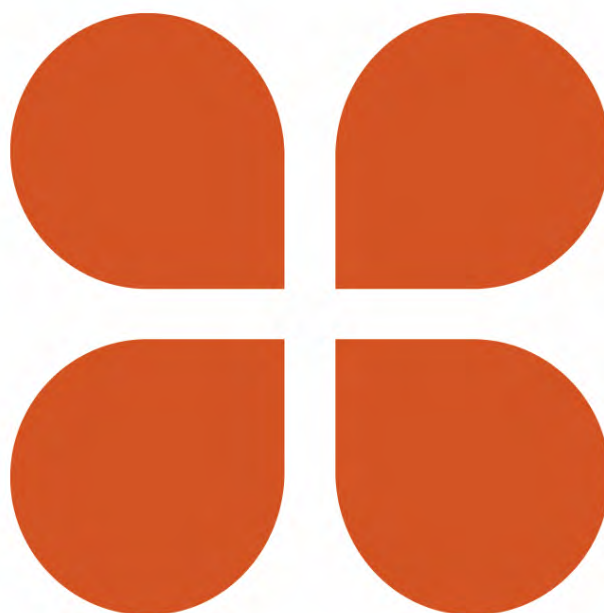


Rapport från Riksantikvarieämbetet

Överinseende över skogsärenden och 2 kap. kulturmiljölagen

Slutrapportering



Riksantikvarieämbetet 2016
Box 5405, 114 84 Stockholm
www.raa.se
registrator@raa.se

Upphovsrätt för text och bild, om inget annat anges,
enligt Creative Commons licens CC BY, erkännande 2.5 Sverige
<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/se>

Innehåll

Sammanfattning.....	5
Bakgrund	5
Hur ser det ut?	6
Slutsatser och rekommendationer.....	7
1. Inledning	9
1.1 Riksantikvarieämbetets överinseende	9
1.2 Bakgrund	10
1.3 Syfte	12
1.4 Metod och material	12
1.4.1 Urval	13
1.4.2 Källkritik	14
2. Gällande norm för den undersökta perioden	15
3. Hur ser det ut?	17
3.1 Informationstillgänglighet.....	17
3.2 Resultatsammanställning	17
3.3 Hur ser handlägningspraxis ut?.....	22
3.3.1 Rekommenderad praxis enligt Riksantikvarieämbetets vägledning m/bilaga – ingrepp i fornlämningsområde	24
3.3.2 Praxis med avgränsning av fornlämningsområdet, endast meddelande till markägare/ombud	26
3.3.3 Praxis med avgränsning av fornlämningsområde, meddelande + tillståndsbeslut.....	27
3.3.4 Praxis där handläggningen sker via länsmuseum	28
3.3.5 Praxis med rådgivning via Skogsstyrelsen	29
3.3.6 Praxis utan diarieförda ärenden, informell hantering	30

3.3.7 Praxis där skogsbolagen utformar hänsyn i traktdirektiv	31
3.4 Vilka villkor och rekommendationer kommunicerar länsstyrelsen?	32
3.5 Hur många beslut följs upp i fält?	33
3.6 I vilken mån beaktas rekommendationer och beslut av skogsbruket?.....	33
3.7 Har länsstyrelsen vidtagit åtgärder när besluten inte har efterlevts?	33
4.1 Slutsatser och rekommendationer	35
4.1 Stora variationer i handläggningspraxis	35
4.1.1 Avvikelser från Riksantikvarieämbetets rekommendationer	35
4.1.2 Länsstyrelsernas uttolkning och tillämpning av tillsyn	36
4.1.3 Varierande administrativa gränser	38
4.1.4 Rekommendationer	38
4.2 Olika metodik i tillsynsuppföljningen.....	39
4.2.1 Rekommendationer	41
4.3 Svårspårade beslut/meddelanden.....	41
4.3.1 Rekommendationer	42
4.4 Risk för informationsförlust?	42
4.5 Tillsynens karaktär	42
4.6 Otydlighet mellan skogsvårdslagstiftningen och kulturmiljölagstiftningen.....	43
4.6.1 Rekommendationer	44
4.7 Övriga rekommendationer	44
4.7.1 Utmärkning av fornlämningar	44
4.7.2 Påverkan av Gemensam inlämningsfunktion (GIF)	44
4.7.3 Utredda möjliga systemfel vid anmälan av brott mot KML.....	45
5. Källor	46

Sammanfattning

Denna rapport presenterar resultatet av projektet *Överinseende av skogsärenden och kap 2 Kulturmiljölagen*. Rapporten redogör för hur systemet för avverkningsanmälan, tillstånd och tillsyn fungerar på en systemnivå, påvisar skillnader mellan faktiskt tillstånd och önskvärt tillstånd samt belyser bakomliggande orsaker.

Utgångspunkterna är att lagstiftningen ska tillämpas enhetligt över hela landet och i enlighet med lagstiftarens intentioner. Syftet är att identifiera problemområden samt uppmärksamma faktorer och systemfel som resulterar i diskrepans mellan det faktiska och det önskvärda tillståndet. Till detta kommer att på ett övergripande plan förklara varför och rekommendera förändringar, det vill säga identifiera problem som behöver rättas till och problemområden som behöver utredas ytterligare.

Under arbetets gång har det blivit allt mera klart att Riksantikvarieämbetets vägledning för skogsärenden är i behov av uppdatering och att en juridisk genomgång av rekommendationerna behöver göras. Detta försvårat beskrivningen av hur det borde se ut i kap. 2, eftersom detaljerna i detta först kan beskrivas när vägledningen har uppdaterats.

I rapporten presenteras ett antal rekommendationer inför det fortsatta arbetet med att minska skador på fornlämningar i skogen.

Bakgrund

Utgångspunkten är att överinse länsstyrelserna tillsyn vid handläggning av skogsärenden som omfattar kulturmiljölagen (KML). Syftet är att genom överinseendet belysa eventuella systemfel och brister i lagtillämpningen.

Fornlämningar omfattas också delvis av den hänsyn som Skogsstyrelsen enligt 30 § skogsvårdslagen och 30 § skogsvårdsförordningen meddelar i föreskrifter. Det statliga kulturmiljöarbetet i skogen kräver således tvärsektorieell samverkan. När en skogsbrukare ska avverka skickas en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen som sedan har sex veckor på sig att bedöma om det behövs rådgivning eller andra insatser i samband med avverkningen. Avverkningsanmälan är giltig i fem år. När Skogsstyrelsen får in en

avverkningsanmälan där det föreligger möjligt ingrepp i fornlämning skickas kopia på anmälan till länsstyrelsen. När det föreligger avverkningsanmälningar där det finns potential för rubbning av fornlämning (d.v.s. ej ”övrig kulturhistorisk lämning”) kan länsstyrelsen fatta beslut om villkor för avverkan enligt 2 kap. KML. De mest förekommande villkoren för avverkningsområdet är att markberedning, körskador, upplagsplatser, och skogsbilvägar ej får förekomma inom fornlämningen eller fornlämningsområdet. Länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt KML kräver att villkorsbesluten följs upp av länsstyrelserna i syfte att undvika skador på kulturmiljön.

Utgångspunkten för översynen har varit att skador på fornlämning kan indikera att skadereducerande åtgärder och/eller tillsynsbrister inte har önskvärd effekt. En genomgång av länsstyrelsernas tillsyn med skador på fornlämningar har varit utgångspunkt för analysen. Materialet från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning och länsstyrelsernas tillsynsinsats 2013 bildar underlagsmaterialet i rapporten.

Hur ser det ut?

Genomgången av beslut påvisade en rad områden som det kan vara intressant att utreda närmare eller som redan i den här undersökningen kunnat konkretiseras till problem som eventuellt kan åtgärdas inom ramen för det pågående regeringsuppdraget *Kulturarv i skogen*.

Det har visat att det är svårt att spåra avverkningsanmälningar som innehåller beslut enligt KML, eftersom diarienummer inte följer med mellan myndigheterna. Detta försvårar Riksantikvarieämbetets möjlighet att aggregera upp en nationell överblick rörande skogens kulturmiljö.

Undersökningen visar också att det finns stora variationer i handläggningspraxis mellan länen och att handläggningspraxis har varierat över tid. I de län där det sällan eller aldrig skrivs beslut är det svårt för Riksantikvarieämbetet att genomföra sin överinseenderoll genom överklagan.

Det finns även stora variationer i de villkor som länsstyrelserna ställer inför avverkning/förnygring. Detta skapar otydlighet för skogbruksnäringen, i synnerhet i de fall skogsbolagen är verksamma inom flera län.

En mycket liten andel tillsyn genomförs. Detta försvårar möjligheten att polisanmäla skador på fornlämningar. Detta försvårar också länsstyrelsernas möjlighet bilda en överblick rörande status för kulturmiljö i skog. Det försvårar också Riksantikvarieämbetets möjlighet att bilda en nationell överblick rörande status för kulturmiljö i skog.

Vid tillsyn där skador har fått högsta skadeklassning görs det få polisanmälningar, vilket gör att möjligheterna att få en överblick över gällande rättspraxis är liten.

Riksantikvarieämbetets vägledning för skogens kulturmiljö är i behov av uppdatering. Dagens vägledning är från tiden före senaste ändringen av KML och den bör gås igenom och förtydligas så att vägledningen bättre speglar lagstiftarens intentioner.

Slutsatser och rekommendationer

Innehållet i Riksantikvarieämbetets vägledning behöver ses över och nya, tydliga rekommendationer till länsstyrelserna bör utformas omgående. Möjligheten av att utforma verkställighetsföreskrifter för KML vid skogsavverkning bör också utredas. Om möjligt bör delar av vägledningen ändras till allmänna råd, eftersom dessa har större dignitet. Tillsynsprocessen bör underlättas genom Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas e-tjänst gemensam inlämningsfunktion för skogsägare (GIF). En åtgärd skulle kunna vara att bygga in flaggning så att det blir tydligt för länsstyrelserna när avverkning har skett, för att undvika onödig uppföljning av avverkningsanmälningar eller föryngringsåtgärder.

Riksantikvarieämbetet bör verka för att skapa samförstånd inom olika förvaltningsaspekter rörande skogens kulturmiljö. Sådana insatser bör leda till att det uppnås en mera gemensam förståelse av god tillämpning av lagen, och bidra till en mera enhetlig ärendehantering. En åtgärd som underlättar tillsyn och överinseende är att se till att spårbarheten ökar vad beträffar diarienummer. Riksantikvarieämbetet bör uppmärksamma länsstyrelserna och Skogsstyrelsen på problemet i de gemensamma uppdrag och projekt som finns mellan myndigheterna.

Eftersom skyddet av kulturmiljön i skogen är ett tvärsektorielt ansvar bör det undersökas om den hänsyn som ska tas till kulturmiljöer i skogen kan förtydligas och förenklas om inte fornlämningar är undantagna från hänsynsföreskriften i 7 kap. 17 § till skogsvårdslagstiftningen.

Effekten av utmärkning/bandning av fornlämning, innan avverkning, kan reducera skador. Om bandning förtydligar var hänsyn ska tas av avverkkare kan detta förväntas reducera skador på fornlämning.

Riksantikvarieämbetet är representerat i både styrgrupp och referensgrupp för Skogsstyrelsens projekt för att digitalisera handläggningen av avverkningsanmälningar, GIF. Riksantikvarieämbetet representation bör verka för att GIF uppmärksammar Anpassningar som är nödvändiga för att beakta KML, och överinseendet av KML, t.ex. 4.3.1.

Enbart en mindre andel av de grävsta skadorna på fornlämningar i den här översynen har polisanmälts. Ingen av dessa återfinns i Riksantikvarieämbetets samling av rättsfall. Orsakerna till detta kan vara många. Underlagsmaterialet som lämnas in vid polisanmälan kan vara bristfälligt. Det kan förorsakas av problem i anknytning till bevisbördan. Det kan av olika orsaker beslutas att inte inleda en förundersökning, likaså kan rätten avvisa fallet. Vilka av dessa brister som förekommer, och vad som fordras för att åtgärda dessa bör utredas.

1. Inledning

1.1 Riksantikvarieämbetets överinseende

I 1 kap 2 § kulturmiljölagen (KML) anges att länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet. Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Riksantikvarieämbetet har definierat sin överinseenderoll i en rapport 2015.¹

”Överinseenderollen innebär att Riksantikvarieämbetet bidrar till att öka nationella kulturmiljömålets genomslag genom att granska hur länsstyrelsen hanterar, bedömer och prövar bestämmelserna i KML med tillhörande förordning och föreskrifter samt utövar sin tillsyn enligt KML.”

En enhetlig lagtillämpning i landet kräver löpande uppföljning, utvärdering och granskning i syfte att hitta systemfel eller andra systematiska brister vars konsekvenser annars kan bli att lagstiftningen tillämpas olikartat eller på ett sätt som inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner.

- Målet med överinseendet är att se till att lagstiftarens intentioner följs och att medborgarnas intressen tas tillvara på ett rättssäkert sätt.
- Syftet med överinseendet är att belysa eventuella systemfel och brister i lagtillämpningen.
- Metoden för överinseendet är självständiga analyserande utvärderingar.

Påvisas systemfel och brister finns det möjlighet att genom Riksantikvarieämbetets olika verktyg – till exempel föreskrifter, allmänna råd och överklaganden – rätta till dem. Är bristen av en karaktär som inte kan åtgärdas inom Riksantikvarieämbetets mandat behöver myndigheten återrapportera till regeringen, eller uppmärksamma länsstyrelserna.

¹ Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet

1.2 Bakgrund

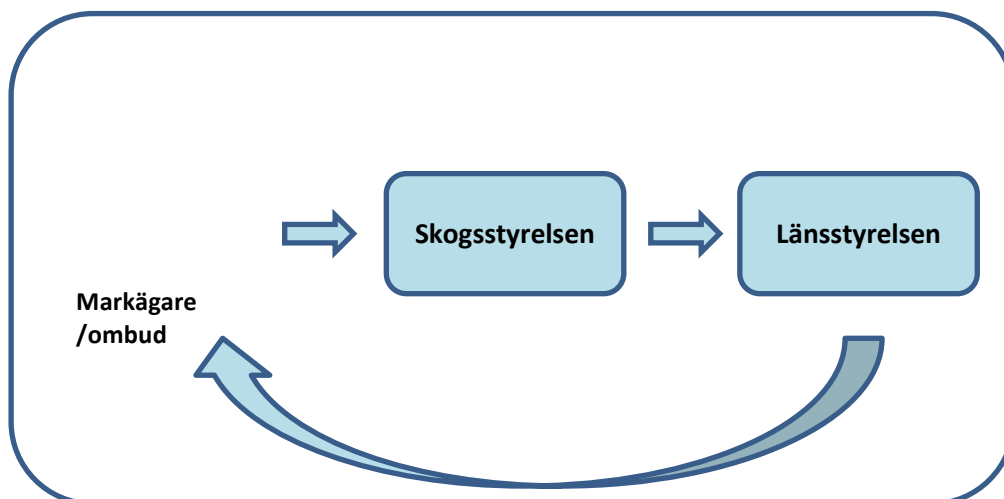
Den skogspolitik som beslutades av riksdagen 1993 kännetecknas av två jämställda mål – ett miljömål och ett produktionsmål. Miljömålet innebär bl.a. att skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.² Av 1 kap. 1 § KML framgår också att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Av 1 § skogsvårdslagen framgår att hänsyn ska tas vid skötseln av skogen även till andra allmänna intressen än att skogen uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras.

Enligt 30 § skogsvårdslagen och 30 § skogsvårdsförordningen ska Skogsstyrelsen meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Generella sådana hänsynsbestämmelser finns i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. För fornlämningar enligt 2 kap. KML gäller dock inte dessa föreskrifter fullt ut.³ Skogsstyrelsens föreskrifter 7 kap. 18 § undantar kulturmiljöer och fornlämningar som omfattas av 2 kap KML från Skogsstyrelsens föreskrifter 7 kap. 17 §.

Det statliga kulturmiljöarbetet i skogen kräver alltså tvärspektoriell samverkan. När en skogsbrukare ska avverka skickas en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen som sedan har sex veckor på sig att bedöma om det behövs rådgivning eller andra insatser i samband med avverkningsanmälan. Avverkningsanmälan är giltig i fem år. När Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan där det föreligger möjligt ingrepp i fornlämning skickas kopia på anmälan till länsstyrelsen. När det föreligger avverkningsanmälningar där det finns potential för rubbning av fornlämning (dvs ej ”övrig kulturhistorisk lämning”) kan länsstyrelsen fatta beslut om villkor för avverkan enligt 2 kap. KML. De mest förekommande villkoren för avverkningsområdet är att markberedning, körskador, upplagsplatser, och skogsbilvägar ej får förekomma inom fornlämningen eller fornlämningsområdet. Länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt KML kräver att villkorsbesluten följs upp av länsstyrelserna i syfte att undvika skador på kulturmiljön.

² Prop. 1992/93:226 (27).

³ Se kap. 4.7 i denna text nedan för en utfyllande beskrivning



Processflödet vid avverkningsanmälan där avverkningsanmälan kan ge ingrepp i fornlämning

Riksantikvarieämbetet genomför sedan 2012 i samarbete med Skogsstyrelsen så kallade hänsynsinventeringar av forn- och kulturlämningar genom Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning⁴. Denna och andra inventeringar har visat att avverkning leder till stora skador på fornlämningar. Förhållandena har inte förändrat sig nämnvärt över en 10-årsperiod.⁵ I syfte att minska skadorna har Riksantikvarieämbetet i samverkan med Skogsstyrelsen och länsstyrelserna genomfört informationsinsatser där man bland annat tagit fram faktablad och broschyrer i syfte att öka medvetenheten runt kulturmiljöerna i skogen⁶. Trots dessa insatser är skadorna på kulturmiljöer i skogen i nuläget fortsatt stora.

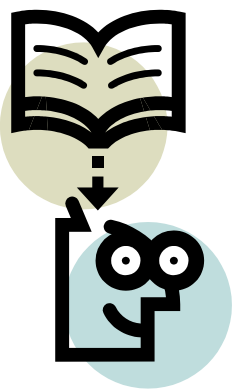
Riksantikvarieämbetet har därför beslutat att utreda denna problembild och identifiera eventuella systemfel och föreslå möjliga åtgärder för att komma till rätta med dessa (se kap. 1.3). Länsstyrelserna genomförde 2013 en tillsynsinventering rörande avverkningsanmälningar.⁷

⁴ Fridh et al. 2012.

⁵ Norman 2000, Norman 2006, Dolk Fröjd & Norman 2007, Eriksson, Lund & Ulfhielm 2012

⁶ Exempelvis finns faktablad om lämningar i skog på Skogsstyrelsens hemsida, <http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Skogsbruk/Aga-skog/kulturarv/Faktablad/Faktablad-om-kulturlamningar/>

⁷ Rapporten är inte färdigställd



1.3 Syfte

Syftet med föreliggande studie är att kartlägga hur länsstyrelserna arbetar med beslut, villkor, åtgärder och uppföljning enligt 2 kap. KML i anknytning till avverkningsanmälningar som kommer in till Skogsstyrelsen. Kartläggningen syftar till att belysa eventuella systemfel

1.4 Metod och material

Riksantikvarieämbetets rapport från 2013, överinseenderapporten⁸, bildar utgångspunkten för hur arbetet är strukturerat. I rapporten identifieras fyra verktyg myndigheten disponerar:

- Överklagan i syfte att skapa rättspraxis, med utgångspunkt i kulturmiljölagen
- Återrapportering rörande behov av större förändringar
- Utformning och revidering av föreskrifter
- Utformning och revidering av vägledningar

Resultat och åtgärdsförslag i denna rapport relateras till dessa fyra verktyg.

Tillvägagångssättet för överinseendet genom utvärderingar är att analysera genom att besvara tre frågor:

- Hur borde det se ut? (utifrån gällande rätt)
- Hur ser det ut? (kartläggning av faktiskt tillstånd)
- Varför ser det ut så? (analys av orsakssammanhang)⁹

Riksantikvarieämbetet studerar i den här rapporten ett urval av länsstyrelsebeslut och -meddelanden för att få svar på:

1. Hur ser handläggningspraxis ut?
2. Är villkor och rekommendationer som länsstyrelsen kommunicerar till skogsbrukarna i meddelanden/beslut (inbegriper i huvudsak slutavverkning och åtgärder för återbeskogning) förenliga med KML?
3. Hur många beslut följs upp i fält?
4. Hur många beslut/meddelanden efterlevs och hur många efterlevs inte?
5. Har länsstyrelsen genomfört åtgärder när de angivna förutsättningarna i besluten/meddelandena inte har efterlevts?

⁸ Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet

⁹ Överinseende. Resultat av 2012 års arbete ...

Det insamlade materialet är inlagt i en databas (tabell). Denna utgör utgångspunkten för arbetet med att identifiera länsstyrelsernas ärendep Praxis av avverkningsanmälningar. Materialet i form av avverkningsanmälningar, beslut och tillståndsblanketter samlades huvudsakligen in genom direktkontakt med berörda myndigheter. Vid behov av förtydligande gjordes särskilda förfrågningar via e-post eller per telefon till handläggare på Skogsstyrelsen och länsstyrelserna rörande materialet.

1.4.1 Urval

För att identifiera brister i lagtillämpning är det viktigt att göra en översyn av fattade beslut (i vilka fall skrivs beslut och hur ser innehållet ut?) för att sedan kontrollera i vilken grad besluten har efterlevts. I denna uppföljning innebär detta att det är nödvändigt att identifiera beslut hos länsstyrelsen som rör avverkningsanmälningar. Därefter är det nödvändigt att kontrollera om länsstyrelsens beslut är uppmärksammat under avverkningen. Då avverkningsanmälan är giltig i fem år är det möjligt att avverka ännu inte skett trots att länsstyrelsen fattat beslut. Uppföljning av huruvida länsstyrelsens beslut är beaktat och om länsstyrelsen har genomfört tillsyn kan alltså ske först efter att avverkning är genomförd.

Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning genomförs efter att avverkning har skett. Både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar, och deras tillstånd efter avverkning, är en del av uppföljningen.¹⁰ Till den här studien har därför ett urval av beslut gjorts som ingår i Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning 2013. Det är ett rimligt antagande att fornlämningarna i hänsynsuppföljningen omfattas av ett beslut eller meddelande och kan spåras via hänsynsuppföljningen tillbaka till länsstyrelsen. Från Skogsstyrelsens uppföljning ingår endast de 101 fornlämningar¹¹ där Skogsstyrelsen uppgett att det funnits ett beslutat villkorsområde.

Resultaten från Länsstyrelsens insats 2013, *Nationell tillsynsinsats – fornminnen som berörts av skogsbruksåtgärder*, tillgängliggjordes i mars 2014¹². Tillsammans med hänsynsuppföljningen bildar tillsynsinsatsens uppföljningsblanketter utgångspunkten för kartering av beslut inom ramen för detta uppdrag.

¹⁰ Fridh et al. 2012.

¹¹ Avverkningar med fornlämningar utgör 26 % av de av Skogsstyrelsen tillsynade.

¹² Preliminär rapport

1.4.2 Källkritik

En jämförelse mellan de två myndigheternas tillsyn har inneburit källkritiska utmaningar, eftersom det visat sig finnas stora skillnader i metodik, både vad gäller hur fältarbetet har genomförts och hur bedömningar samt klassificeringar av fornlämningarnas tillstånd görs. För en beskrivning av vad användandet av olika metoder kan innebära, se kap. 4.3.

Det ska även framhållas att fullständig information angående vad som meddelats i förhållande till skogsbruksåtgärdernas huvudsakliga beståndsdelar, avverkning och återbeskogningsåtgärder behövs för att göra uppföljningar av tillämpningen av KML. Denna granskning har visat att denna information i många fall inte har varit lätt att nå och en försvårande omständighet i detta är att vissa län har en praxis som gör att de behandlar de båda delarna med separata skrivelser. Vissa beslut/meddelanden som begärts in av handläggarna på Skogsstyrelsens regionkontor inför denna granskning har visat sig omfatta endast en av de två delarna, dvs. meddelande och beslut. Vidare finns exempel från länsstyrelsens uppföljning där län endast har valt att följa upp en av de båda delarna, det vill säga avverkning eller förnygringsåtgärder.

2. Gällande norm för den undersökta perioden

Regeringens proposition 2012/13:96 föreslog ändringar i Lag om kulturminnen m.m.(1988:950). Dessa ändringar trädde i kraft den 1 januari 2014 och lagen bytte namn till Kulturmiljölag (1988:950). Materialet i denna studie är från perioden innan lagändringen (diagram 4), följaktligen är det tillämpning av Lag om kulturminnen m.m. (1988:950) som bör vara utgångspunkt för att värdera praxis upp mot norm i denna studie.

Till stöd för tillämpningen av lagen vid skogsavverkning fanns före 2014 *Vägledning för tillämpningen av kulturminneslagen. Samråd och tillståndsprövning i samband med skogs- och jordbruk m.m.* och *Bilaga till Vägledning – Samråd och tillståndsprövning i samband med skogs- och jordbruk m.m.*

Vägledningen beskriver i allmänna former lagrum, roller och ansvar och tillståndsprocessen vid ansökan om tillståndsprövning i samband med skogsbruk, och vad länsstyrelserna kan och får göra. Vägledningen utgör således Riksantikvarieämbetets rekommendationer vid tillämpning av KML vid ärenden rörande skogsavverkning.

Rekommendationerna exemplifieras genom förlagor i bilagan, med exempel på vad det ska anges villkor för vid skogsavverkning och en förlaga på tillståndsbeslut. Förlagan uppger att tillstånd ges med stöd av 2 kap. 12 § (1988:950) KML och att det villkoras enligt 2 kap. 13 § KML. Detta motiveras genom 2 kap. 6 § KML. Lag om kulturminnen hade följande lydelse i dessa paragrafer:

”12 § Den som vill rubba, ändra eller ta bort en fast fornlämning skall ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen får lämna sådant tillstånd endast om fornlämningen medför hinder eller olägenhet som inte står i rimligt förhållande till fornlämningens betydelse. Såvitt gäller ägaren av skepps-vrak eller fornfynd som hör till skeppsvrak får tillstånd lämnas, om inte särskilda skäl talar emot det. Om någon annan än ägaren av marken eller vattenområdet eller ägaren av skeppsvraket ansöker om tillstånd, skall ansökningen avslås om ägaren motsätter sig åtgärden och det inte finns några synnerliga skäl att bifalla ansökningen.”

”13 § Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäligen krav på särskild undersökning för att dokumentera fornlämningen och ta till vara fornyfynd eller på särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen. I beslutet om tillstånd skall såvitt möjligt anges den kostnad som åtgärderna beräknas medföra. Innan länsstyrelsen prövar en ansökan enligt 12 §, får den besluta om en arkeologisk förundersökning av fornlämningen, om det behövs för att få ett tillfredsställande underlag för prövningen eller för att bedöma behovet av att ställa krav på särskild undersökning.

Länsstyrelsen skall i beslutet om arkeologisk förundersökning eller särskild undersökning ange vem som skall utföra undersökningen. Då gäller inte lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och post-tjänster. Länsstyrelsen skall beakta att undersökningen skall vara av vetenskapligt god kvalitet och genomföras till en kostnad som inte är högre än vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna.”

”6 § Det är förbjudet att utan tillstånd enligt detta kapitel rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning.”

Ett av de verktyg Riksantikvarieämbetet har är överklagande av länsstyrelsens beslut. För att Riksantikvarieämbetet ska kunna genomföra sin överinseenderoll måste länsstyrelsen fatta beslut, som kan överklagas av Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet kan med syfte att förändra juridisk praxis använda sitt överklagandeinstrument.

Förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet beakta allas likhet för lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Beslut skall därmed fattas enligt samma principer och riktlinjer över hela landet. Praxis vid handläggning av avverkningsanmälningar bör inte leda till olika beslutsprinciper på olika håll i landet.

När en skogsbrukare ska avverka skickas en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen som sedan har sex veckor på sig att bedöma om det behövs rådgivning eller andra insatser i samband med avverkningen. Avverkningsanmälan är giltig i fem år. När Skogsstyrelsen får in en avverkningsanmälan där det föreligger möjligt ingrepp i fornlämning skickas kopia på anmälan till länsstyrelsen. När det föreligger avverkningsanmälningar där det finns potential för rubbning av fornlämning (d.v.s. ej ”övrig kulturhistorisk lämning”) kan länsstyrelsen fatta beslut om villkor för avverkan enligt 2 kap. KML. De mest förekommande villkoren för avverkningsområdet är att markberedning, körskador, upplagsplatser, och skogsbilvägar ej får förekomma inom fornlämningen eller fornlämningsområdet. Länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt KML kräver att villkorsbesluten följs upp av länsstyrelserna i syfte att undvika skador på kulturmiljön.

3. Hur ser det ut?

Det faktiska tillståndet, svaret på frågan *Hur fungerar handläggningen och tillsynen av ärenden gällande fornlämningar i skog enligt 2 kap. KML?* har undersökts genom att material samlats in från de inventeringsinsatser som är genomförda i Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning och länsstyrelsens tillsynsuppföljning 2013.

3.1 Informationstillgänglighet

Under materialinsamlingen visade det sig att det är svårt att hitta fram till rätt beslut hos Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Detta beror delvis på att diarienumret eller referensnumret på besluten inte har följt med under länsstyrelsens handläggning av de avverkningsanmälningar som föranleder beslut. För att hitta fram till enbart de beslut som rör de i hänsynsuppföljningen utvalda avverkningsanmälningarna har det varit nödvändigt att hitta beslutens diarienummer via Skogsstyrelsen. Hänsynsuppföljningen har i sina resultattabeller enbart ett polytax-nummer¹³ som referens. Detta gjorde det nödvändigt att kontakta enskilda handläggare på Skogsstyrelsen för att hitta berörda akter, något handläggarna där inte alltid lyckades med.

3.2 Resultatsammanställning

Sammantaget omfattar det granskade materialet 266 fornlämningar fördelade på 178 beslut/meddelanden¹⁴. Av dessa härrör 202 fornlämningar fördelade på 130 beslut/meddelanden från länsstyrelsens uppföljning.

¹³ Polytax-nummer är det interna ID-nummer Skogsstyrelsen har använt i hänsynsuppföljningen

¹⁴ I vissa ärenden har det skrivits meddelanden, i andra meddelanden och beslut därav formuleringen beslut/meddelande

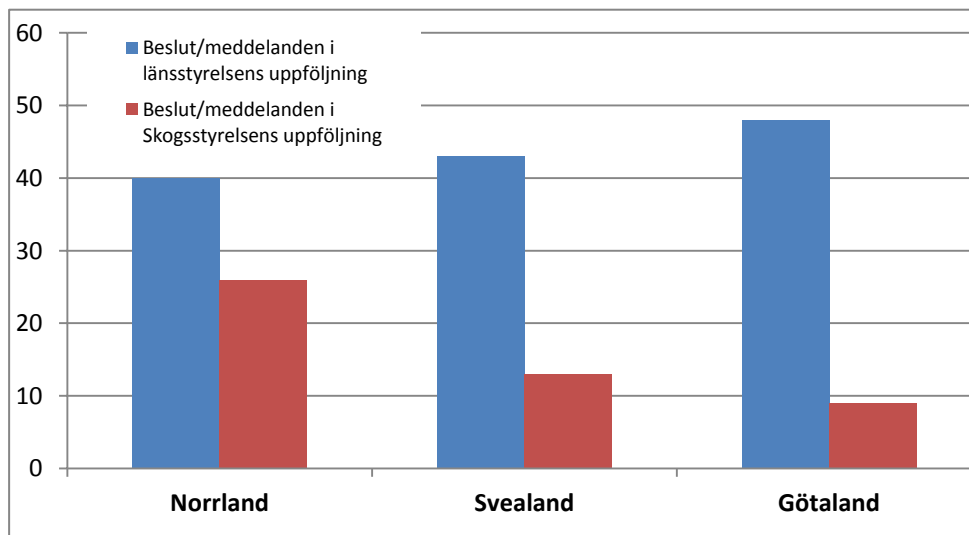


Diagram 1 Antal beslut/meddelanden som ingått i granskningen fördelade på landsdelar.

Sammanställningen visar att inte alla länsstyrelser fattar beslut i ärenden som rör avverkningsanmälningar, i stället skriver man så kallade yttranden eller meddelanden med information om vilken hänsyn som måste tas.

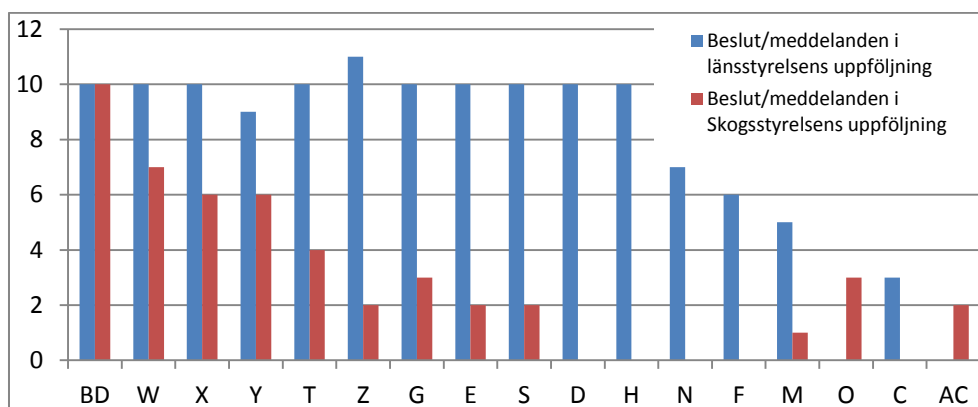


Diagram 2 Antal beslut/meddelanden som ingått i granskningen fördelade på län.

Utav 178 diarietförda ärenden är 83 fattade beslut och 61 skrivna meddelanden. I fyra fall har man skrivit båda meddelande och beslut. I 13 fall har ärendet hanterats informellt av Skogsstyrelsen, i ett fall har det skickats ut faktablad enligt FURA-modellen¹⁵ och i 14 fall

¹⁵ Projekt FURA är en försöksverksamhet som Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna i Kronoberg, Västra Götaland och Jämtland bedriver för att förenkla handläggningen och kontakterna med markägaren. En tanke är även att myndigheterna ska kunna lägga mindre handläggningstid på enkla ärenden och mer på komplicerade.

har meddelande lämnats från länsmuseum (gäller enbart ett län). I två fall finns ingen skriftlig dokumentation från handläggningen av ärendet (tabell 1).

Hantering	Antal ärenden
Meddelande	61
Informell hantering av Skogsstyrelsen	13
Hanterat av länsmuseum	14

Tabell 1 Resultat av kartering av ärendehantering

Från Skogsstyrelsens uppföljning ingår endast de avverkningar som innehåller fornlämningar (sammanlagt 101 fornlämningar). Av dessa gick det endast att få tag på beslut/meddelanden för 63 %. Sammantaget omfattar materialet från Skogsstyrelsens uppföljning 64 fornlämningar, fördelade på 48 beslut/meddelanden (diagram 2,3).

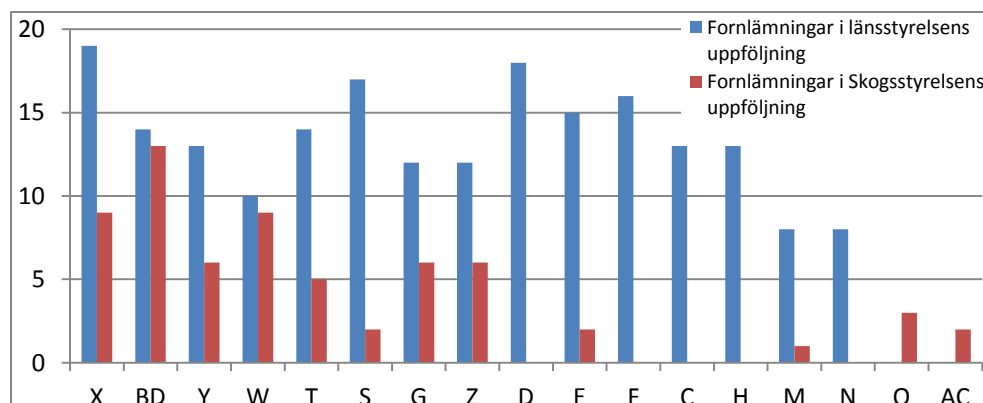


Diagram 3 Antalet fornlämningar som ingått i granskningen fördelat på län.

Rörande materialet från länsstyrelsernas tillsyn ingår även uppföljda objekt från Jämtland även om länsstyrelsen i detta län inte har skickat meddelande/beslut. Från Uppsala län har det inte varit möjligt att få ut uppgifter om 21 fornlämningar fördelade på sju beslut/meddelanden, varför dessa har utelämnats från granskningen. Vidare noteras att sex län inte deltog i länsstyrelsens uppföljning – Stockholm, Västra Götaland, Västmanland, Västerbotten, Gotland och Blekinge län.

Införskaffning av material och information borde vara enkel, men ett resultat av denna studie är att så inte är fallet. Konsekvensen blir att det är svårt att få en samlad bild (diagram 2,3).

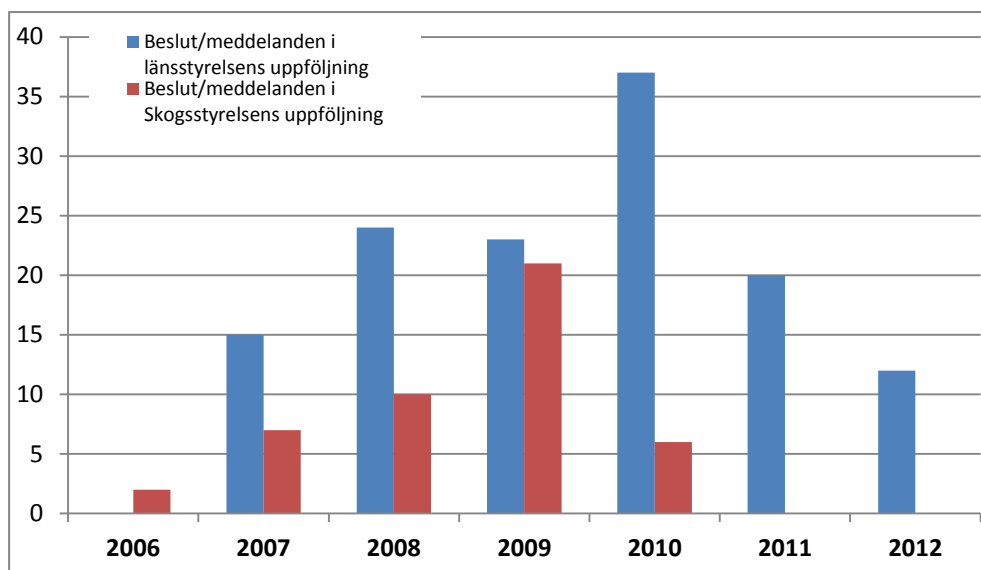


Diagram 4 Antal beslut/meddelanden som ingått i granskningen fördelade på år för beslut/meddelande.

Länsstyrelsernas granskningar av beslut och meddelande sträcker sig ända fram till året före den preliminära tillsynsrapporten presenterades i 2013 (diagram 4). Eftersom avverkningsanmälningar är giltiga i fem år innebär det att avverkning kan ske länge efter att beslut är fattat. Detta avspeglas i materialet från tillsynsuppföljningen 2013 eftersom en del av protokollen noterar att avverkningen ännu inte skett på platsen. Detta innebär att det inte går att fastställa om villkor och rekommendationer från länsstyrelsen är uppmärksammade. Det är inte heller möjligt att bedöma om fornlämningen skadats vid avverkningen.

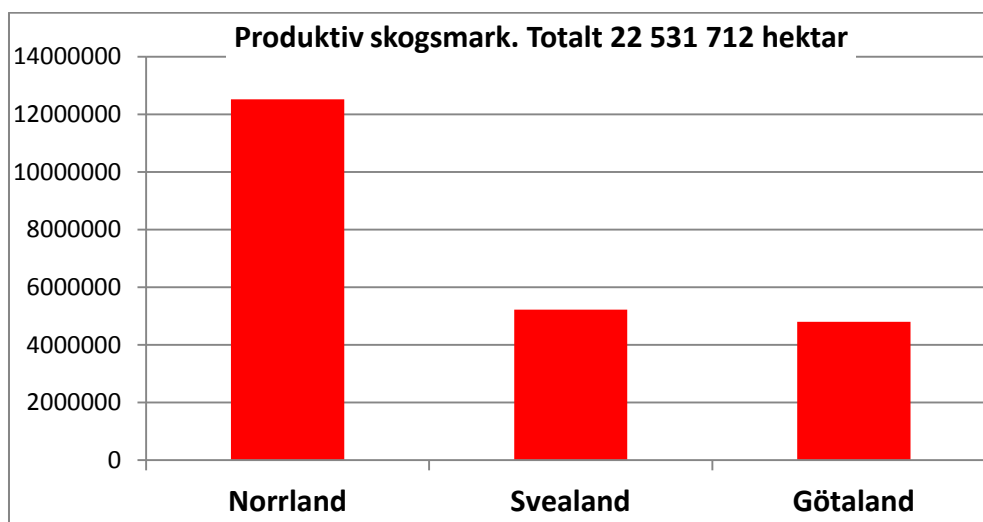


Diagram 5 Genomsnittlig areal produktiv skogsmark 1955-2013 fördelat på landsdelar

Avverkningsanmälningar skickas in vid avverkning av skog. Mängden skog varierar i de olika landsdelarna (diagram 5). Avverkningens intensivitet varierar också från län till län. Fornlämningstätheten varierar även geografiskt (diagram 6). Mängden produktiv skogsmark, skogbrukets intensivitet och fornlämningstätheten är således det som avgör hur många avverkningsanmälningar länsstyrelserna kan förväntas att handlägga. Att andelen avverkningsanmälningar som berör fornlämning är ungefär lika i Svealand och Götaland när Götaland har dubbelt så stort areal med fornlämningar är anmärkningsvärt (se diagram 6). Resultatet blir att det väcks en fråga om inte samma mängd skogsareal med fornlämningar borde leda till samma mängd avverkningsanmälningar.

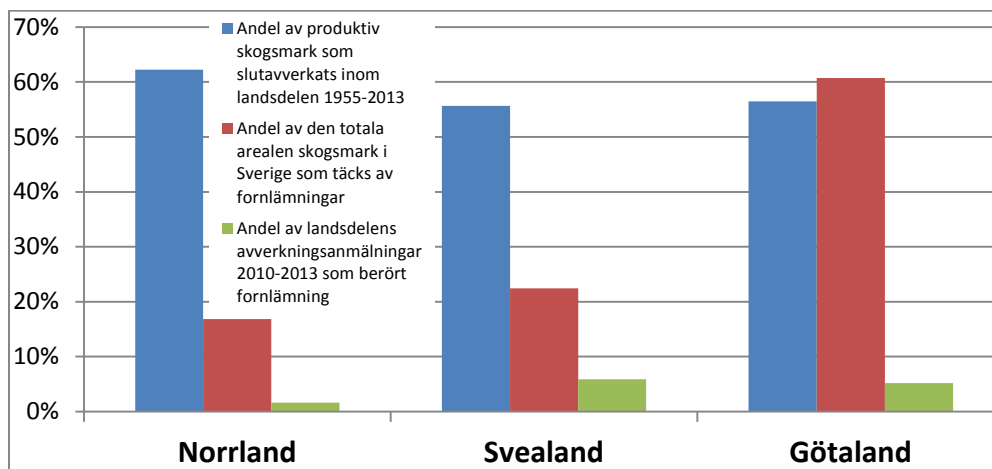


Diagram 6 Andel avverkad skog, andel fornlämningsareal och andel anmälningar som berört fornlämning.

3.3 Hur ser handläggningspraxis ut?

En genomgång av länsstyrelsernas handläggningspraxis rörande skogsärenden enligt 2 kap. KML visar på stor diskrepans i förhållande till Riksantikvarieämbetets vägledning¹⁶.

Vägledningen förordar att tillståndsbeslut skrivs inför avverkningen och att beslutet ska innefatta rekommendationer för att undvika skador i samband med avverkning och villkor för eventuellt kommande markberedning och plantering. Kartläggningen visar att det finns stor variation mellan länsstyrelserna i hanteringen av avverkningsanmälan i relation till tillstånd enligt KML.

Vid genomgången av vägledningen och dess bilaga har det dock uppkommit frågor om innehållet representerar en god tillämpning av KML. Detta rör sig bl.a. om huruvida en anmälan av avverkning kan uppfattas som en ansökan om tillståndsprovning, och vad som villkoras i förhållande till tillstånd till ingrepp i fornlämning och redogörelsen för ärendet.

I materialet har sju olika praxis identifierats. De praxis som är identifierade baserar sig på de meddelanden och beslut som är underlag för denna rapport, med undantag av praxis 7 (figur 7). Denna praxis tillkom under 2014. Användandet av praxis 6 (figur 6) har nu upphört, liksom praxis 4 (figur 4).

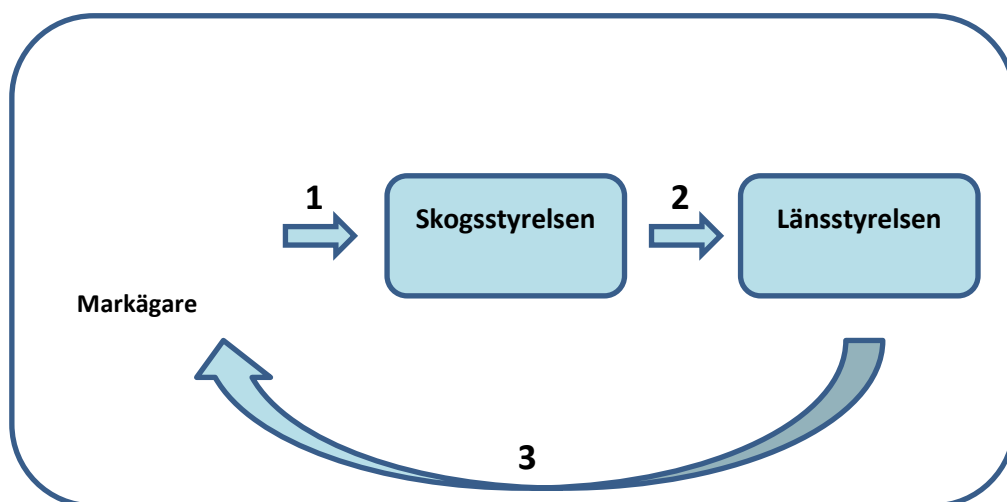
Praxis	Antal län
Fig. 1	12
Fig. 2	4
Fig. 3	5
Fig. 4	1
Fig. 5	2
Fig. 6	1
Fig. 7	1

Tabell 2 Antal län som har använt den enskilde praxis

¹⁶ Vägledning för tillämpningen av Kulturminneslagen. Samråd och tillståndsprovning i samband med skogs- och jordbruk m.m., Bilaga till Vägledning – Samråd och tillståndsprovning i samband med skogs- och jordbruk m.m.

Flera län har använt mer än en praxis. Det är också möjligt att det förekommer ytterligare praxis som inte har framkommit av det granskade material eller har blivit kända på annat sätt. I vissa fall förekommer mer än en praxis i samma län, vilket sannolikt kan förklaras undersökningsmaterialet spänner över perioden 2006-2012 (diagram 4). I det granskade materialet var detta fallet vid fem länsstyrelser. Det är dock tydligt att handläggningspraxis varierar i mycket stor utsträckning mellan länsstyrelserna och Skogsstyrelsernas regionala kontor. En redovisning av de olika praxis som identifierats i det undersökta materialet följer nedan.

3.3.1 Rekommenderad praxis enligt Riksantikvarieämbetets vägledning m/bilaga – ingrepp i fornlämningsområde¹⁷



Figur 1

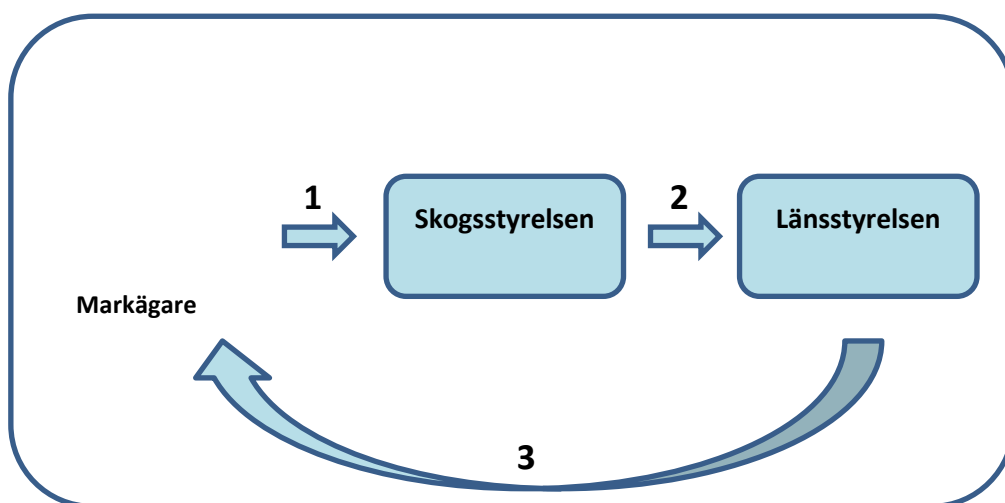
1. Inlämnande av avverkningsanmälan som berör fornlämning till Skogsstyrelsen
2. Vidarebefordring av avverkningsanmälan som berör fornlämning till länsstyrelsen
3. Länsstyrelsen fattar beslut enligt KML för markberedning och plantering + rekommendationer för att undvika skador under avverkningen och meddelar markägaren

Enligt Riksantikvarieämbetets vägledning skall anmälan skickas till länsstyrelsen när avverkningen leder till ingrepp i fornlämningar. Detta sker genom att Skogsstyrelsen vidarebefordrar avverkningsanmälningar som berör fornlämningar till länsstyrelsen. Länsstyrelsen avgör vilka åtgärder som är relevanta för att undvika skador under avverkning samt skriver rekommendationer för att förhindra skador på fornlämningar. Efter detta beslutas enligt KML vad som får göras vid föryngringsåtgärder (t.ex. markberedning och plantering inom fornlämningsområdet).

¹⁷ Vägledning för tillämpningen av Kulturminneslagen. Samråd och tillståndsprövning i samband med skogs- och jordbruk m.m., Bilaga till Vägledning – Samråd och tillståndsprövning i samband med skogs- och jordbruk m.m.

Enligt kulturmiljöförordningen skall länsstyrelsen genast sända kopia av alla beslut enligt KML till Riksantikvarieämbetet, som har möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut. Detta utgör alltså bedömningsnormen för hur Riksantikvarieämbetet anser att det skall se ut.

3.3.2 Praxis med avgränsning av fornlämningsområdet, endast meddelande till markägare/ombud



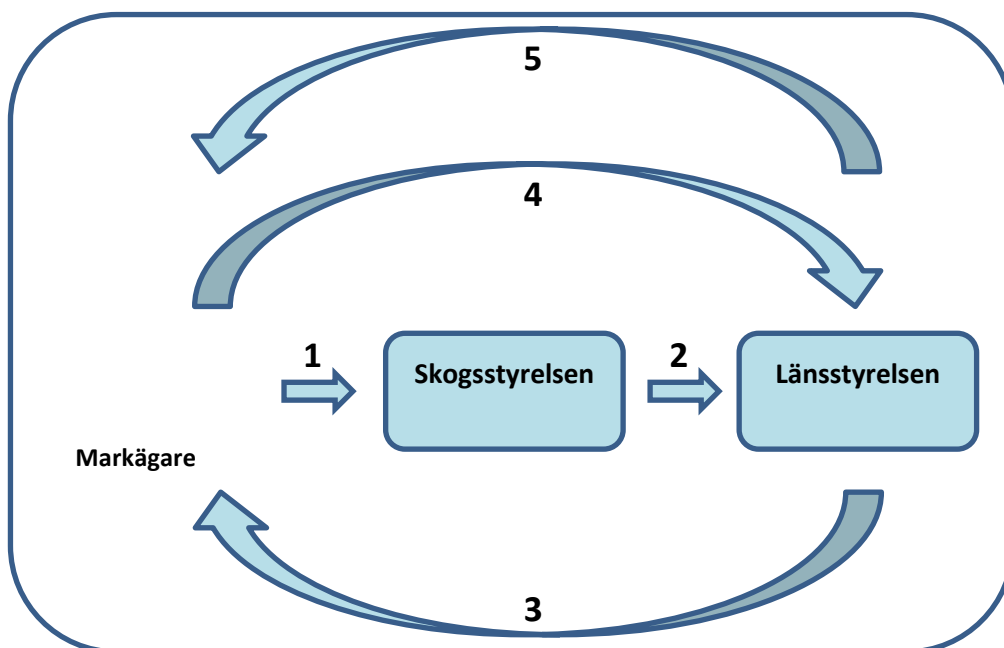
Figur 2

Inlämnande av avverkningsanmälan som berör fornlämning

1. Vidarebefordran av avverkningsanmälan som berör fornlämning
2. Meddelande där fornlämningsområdet utpekats inom vilket det är förbjudet att utföra markberedning och plantering + rekommendationer för att undvika skador i samband med avverkningen

Praxis 2 skiljer sig från praxis 1 genom att länsstyrelserna inte fattar några beslut. Skogsstyrelsen vidarebefordrar avverkningsanmälningar som berör fornlämning till länsstyrelsen. Länsstyrelsen avgör vilka åtgärder som är relevanta för att undvika skador under avverkning och skriver rekommendationer för att förhindra skador på fornlämningar. Istället för att fatta beslut enligt 2 kap. KML skriver länsstyrelserna i dessa fall yttranden eller meddelanden. Denna praxis är också i enlighet med vägledningen (om markägaren/genomföraren inte vill ändra eller skada något inom fornlämningsområdet).

3.3.3 Praxis med avgränsning av fornlämningsområde, meddelande + tillståndsbeslut

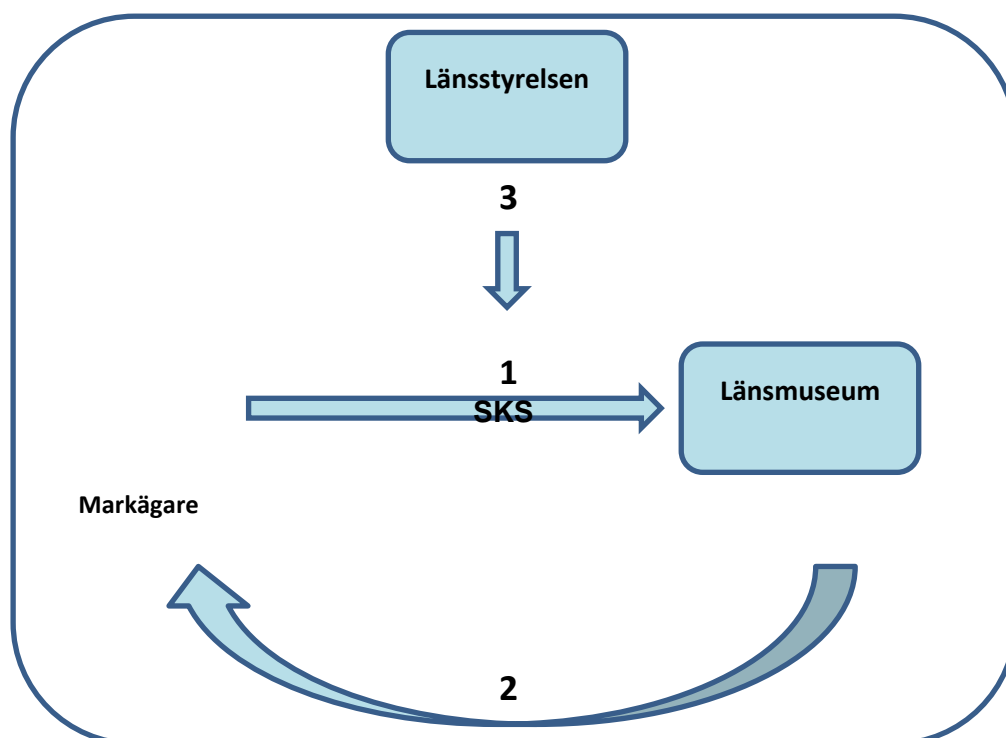


Figur 3

1. Inlämnande av avverkningsanmälan som berör fornlämning
2. Vidarebefordran av avverkningsanmälan som berör fornlämning
3. Meddelande med rekommendationer för att undvika skador i samband med avverkningen
4. Tillståndsansökan för markberedning och plantering
5. Beslut enligt KML för markberedning och plantering

Praxis 3 skiljer sig från praxis 1 och 2 genom att länsstyrelserna delar upp handläggningen av avverkningsanmälningar. Anmälan skickas via Skogsstyrelsen till länsstyrelsen, som sedan meddelar rekommendationer för att undvika skador under avverkningen. Om markägare önskar att genomföra föryngringsåtgärder inom fornlämningsområde måste de skicka in en tillståndsansökan som prövas innan beslut fattas enligt KML. Uppdelning av ärendehandläggningen gör däremot att avverkaren vid avverkningstidpunkten inte vet vilka åtgärder som kommer att beslutas vid ett eventuellt tillståndsbeslut.

3.3.4 Praxis där handläggningen sker via länsmuseum

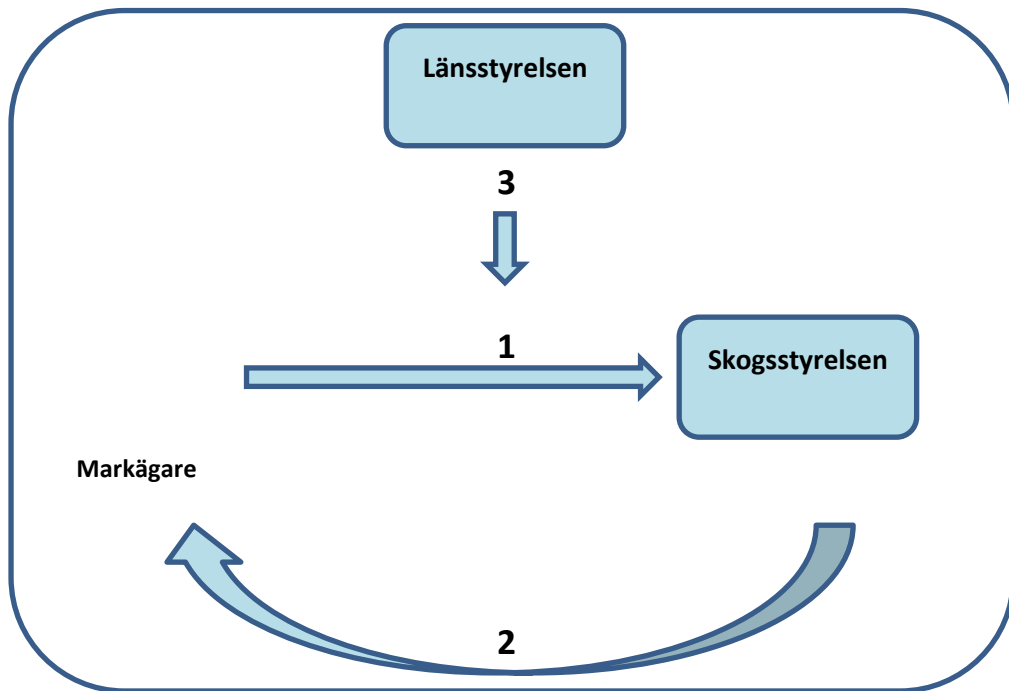


Figur 4

1. Inlämnande av avverkningsanmälan som berör fornlämning
2. Meddelande där fornlämningsområdet utpekats inom vilket det är förbjudet med markberedning och plantering + rekommendationer för att undvika skador i samband med markberedning och plantering + rekommendationer för att undvika skador i samband med avverkning
3. Tillsyn

Praxis 4 skiljer sig från praxis 1-3 genom att länsstyrelserna delegerar handläggningen av avverkningsanmälningar till ett länsmuseum. Länsmuseumet handlägger ärendet genom att skriva ett meddelande som förmedlar rekommendationer för att undvika skador under avverkning. Meddelandet pekar även ut ett område runt fornlämningar inom vilket det inte ska genomföras föryngringsåtgärder. Enligt denna praxis skall länsstyrelsen utöva tillsyn av processen. Eftersom länsstyrelsen enligt denna praxis inte fattar något beslut får Riksantikvarieämbetet inte in några beslut från länet i fråga.

3.3.5 Praxis med rådgivning via Skogsstyrelsen

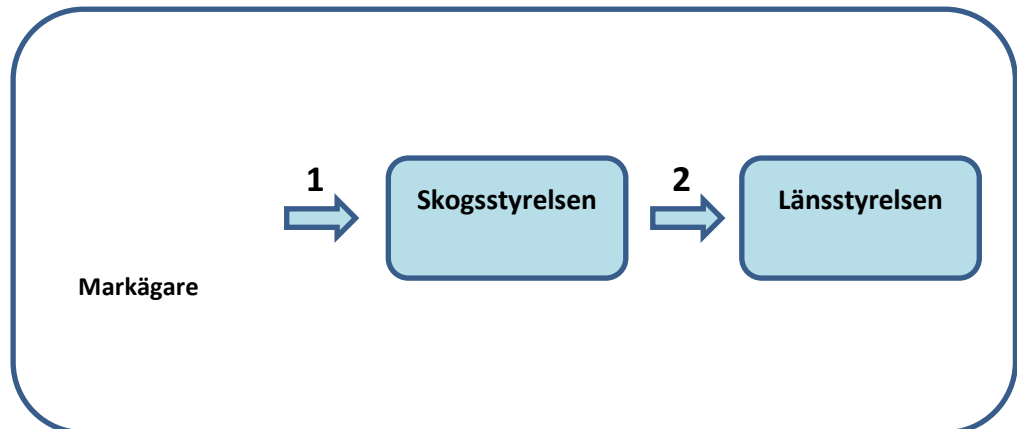


Figur 5

1. Inlämnande av avverkningsanmälan som berör fornlämning
2. Informell rådgivning
3. Tillsyn

Praxis 5 delegerar länsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar till Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen tar fram faktablad som beskriver vad som ska beaktas under avverkning. Faktabladen förmedlas därefter av Skogsstyrelsens handläggare till de som ansöker om avverkningstillstånd. Eftersom länsstyrelsen enligt denna praxis inte skriver något beslut får Riksantikvarieämbetet inte in några beslutskopior från länet i fråga.

3.3.6 Praxis utan diarieförda ärenden, informell hantering

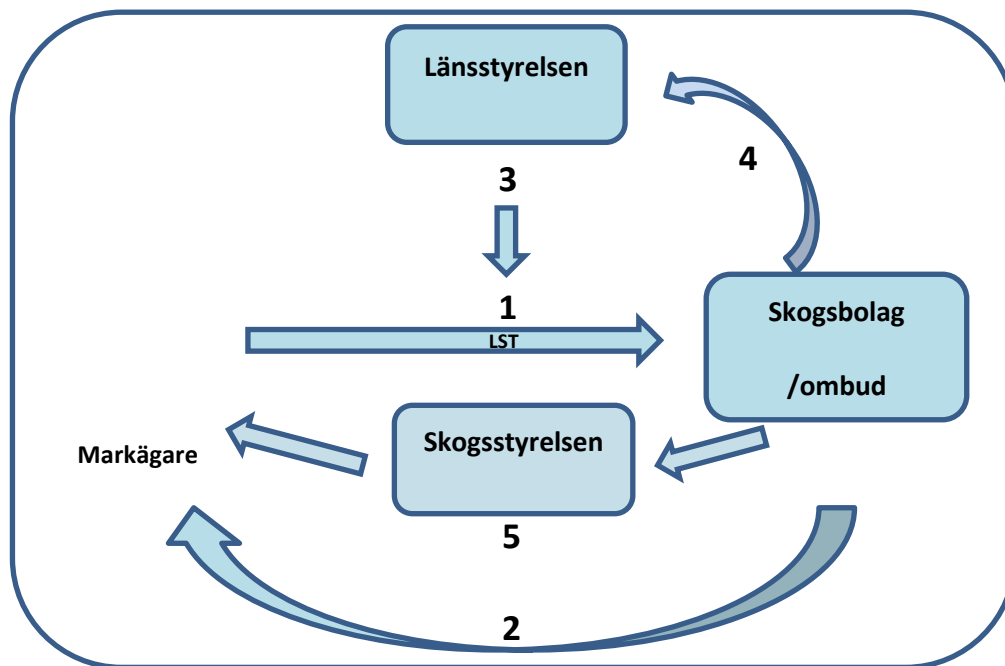


Figur 6

1. Inlämnande av avverkningsanmälan som berör fornlämning
2. Vidarebefordring av avverkningsanmälan som berör fornlämning

Praxis 6 är en vidarebefordran av avverkningsanmälningar från Skogsstyrelsen till länsstyrelsen. Inga skrivelser, meddelanden, yttranden eller beslut görs. Hur länsstyrelsen handlägger är således okänt. Kännedom om denna praxis har uppkommit genom muntlig kommunikation, sedan bekräftat genom telefonsamtal. Inte heller enligt denna praxis skriver länsstyrelserna några formella beslut.

3.3.7 Praxis där skogsbolagen utformar hänsyn i traktdirektiv



Figur 7

1. Utbildning av skogsbolag i handlägningsrutin och fornlämningar
2. Vid förenklad ärendehantering: hänsynen utformas i traktdirektiv och fornlämningar bandas i fält
3. Tillsyn
4. Vid svåravgränsade lämningar: samråd med länsstyrelsen
5. och avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen

Enligt praxis 7 genomför länsstyrelsen en utbildning av entreprenör-/skogbruksföretag som innefattar en kurs om hur bolaget ska förhålla sig till fornlämningar. Länsstyrelsen har tagit fram en skriftlig, förenklad handlägningsrutin och faktablad för det som anses vara enkla lämningar. Skogsbolagen inkluderar faktabladens rekommendationer i traktdirektiv. Länsstyrelsen ska i dessa fall genomföra tillsyn. Vid svåravgränsade lämningar, eller om lämningstypen inte omfattas av det framtagna faktabladet, ska skogsbolagen söka samråd med länsstyrelsen innan de skickar in avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen skriver inga beslut i samband med avverkningsanmälan.

3.4 Vilka villkor och rekommendationer kommunicerar länsstyrelsen?

I de granskade besluten och meddelandena framgår det att länsstyrelsernas handläggning även skiljer sig vad gäller rekommendationer och villkor. Enligt den databas som upprättats inom ramen för projektet, är det tydligt att informationsinsatser, meddelanden och beslut varierar vad gäller framför allt:

- **markberedning** – angivelsen för det avstånd/meter från fornlämningarna inom vilket markberedning får förekomma varierar från 0-30 meter. Detta betyder att något som klassas som skada i ett län är okej i ett annat län.
- **körskador** – generellt uppges att körskador ej får förekomma inom ett specifikt område. I vissa fall definieras detta område som samma avstånd som gäller för markberedning, men i andra fall är det inte uppgett vilket avstånd som fordras.
- **skogsavfall** – generell uppges att skogsavfall ej får lämnas *på* anläggningen. Ibland anges dock andra avståndsangivelser så som: *på och vid, vid, inom*. I vissa fall formuleras det också att avfall inte får förekomma i *området runt*. I ett fall ställs inga krav alls.
- **utmärkning** – i vissa fall har länsstyrelserna genomfört en utmärkning av fornlämningarna innan avverkning. Utmärkning eller bandning av fornlämningar i avverkningsområdet och lämnandet av kulturstubbar är hänsynsätgärder som kan vidtas under en avverkning eftersom fornlämningar kan vara svårtolkade ute på plats, synligheten och tydligheten varierar, och detta kan göra det svårt för avverkare att veta var hänsyn ska tas. Det framgår inte alltid i vilken utsträckning länsstyrelserna rekommenderar utmärkning eller om de erbjuder hjälp med utmärkning.

3.5 Hur många beslut följs upp i fält?

Utifrån det genomgångna materialet går det inte att svara fullt ut på denna fråga.

I databasen framgår det att i 4 % av de granskade besluten/meddelanden har länsstyrelsen aviserat att tillsyn kommer att genomföras. Det är emellertid fullt möjligt att länsstyrelserna genomför tillsyn utan avisering. Det faktum att länsstyrelsen inte aviserat tillsyn i ett beslut eller meddelande betyder därmed inte nödvändigtvis att tillsyn inte genomförts. En genomgång av materialet i databasen visar dock att bara ca 2 % av det totala antalet beslut/meddelanden har följts upp i fält. Det borde kunna förväntas att antalet uppföljda beslut svarade bättre mot antalet aviserade tillsynsuppföljningar.

3.6 I vilken mån beaktas rekommendationer och beslut av skogsbruket?

Det är svårt att fullt ut belysa denna frågeställning utan större datamaterial från fältinventeringar av de fornlämningar där avverkning och föryngringsåtgärder har genomförts. Eftersom rekommendationer och villkor i beslut och meddelanden uppvisar stor grad av variation, uppstår otydligheter och tolkningsutrymmen, vilket gör att skador kan ha uppstått även om avverkaren har uppmärksammat rekommendationer och åtgärder i beslut. Skadefrekvensen i sig kan därmed inte användas som indikator på att beslut inte har beaktats.

3.7 Har länsstyrelsen vidtagit åtgärder när besluten inte har efterlevts?

Om länsstyrelsens beslut inte efterlevs ökar risken för skador på fornlämning. En skadad fornlämning innebär som regel fornminnesbrott och länsstyrelsen ska i så fall underrätta Riksantikvarieämbetet enligt 3 § kulturmiljöförordningen. Eftersom länsstyrelsernas praxis varierar är det svårt att sammanställa ett dataunderlag som kan ge svar på i vilken utsträckning länsstyrelserna anmäler fornminnesbrott till åtal utan att underrätta Riksantikvarieämbetet. Totalt finns 29 skador i kategori 3¹⁸, fördelade på sju län, registrerade i databasen. Dock har endast tre av dessa län åtalsanmält skador på

¹⁸ Kategori 3 är gravaste skadestatus i länsstyrelsen tillsynsinsats och hänsynsuppföljningen.

fornlämning (totalt sju skador). Man bör dock uppmärksamma att materialet är begränsat, och att åtalansmälan kan ha använts i annan omfattning än det som framgår här. Den här översynen har inte syftet att utreda förhållandet mellan polisanmälan, förundersökning och rättsfall. Det bör dock noteras att inga av denna översynens polisanmälningar återfinnas vid en genomgång av de rättsfall Riksantikvarieämbetet känner till rörande skogsavverkning.

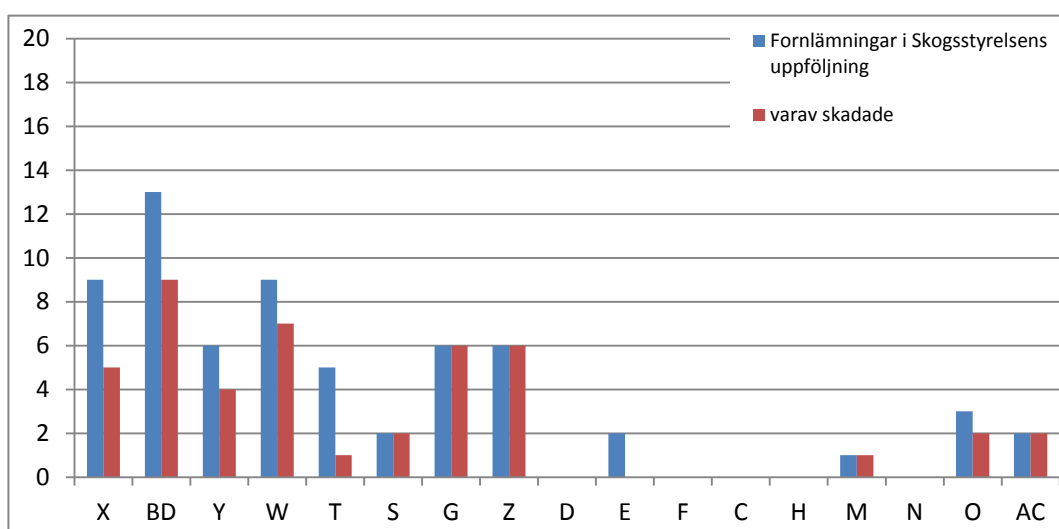


Diagram 7 Uppföljda fornlämningar och skadade fornlämningar i Skogsstyrelsens uppföljning.

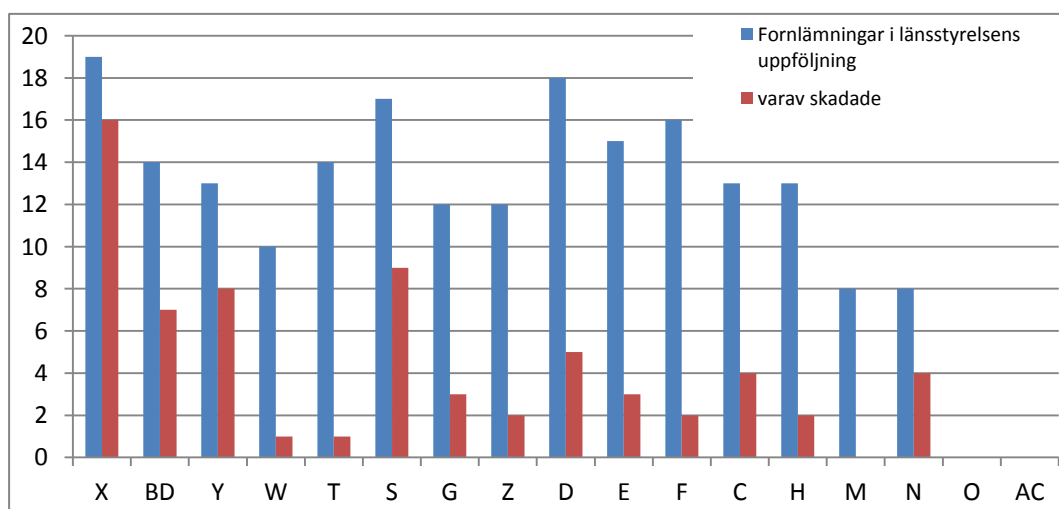


Diagram 8 Uppföljda fornlämningar och skadade fornlämningar i länsstyrelsernas tillsyn.

4.1 Slutsatser och rekommendationer

Resultat av undersökningen rörande nuläget (hur ser det ut), kan sammanfattas kort enligt följande:

- Stora variationer när det gäller handlägningspraxis
- Överinseende genom överklagan av beslut är inte möjligt när beslut inte skrivs
- Stora variationer i skrivelser om vad som villkoras inför avverkning/förnygring
- Svårt att spåra anmälningar med beslut enligt KML
- En mycket liten andel tillsyn genomförs
- Få polisanmälningar vid högsta skadeklassning

4.1 Stora variationer i handlägningspraxis

Undersökningen har visat att många län avviker från rekommendationerna i Riksantikvarieämbetets vägledning vid handläggning av avverkningsanmälningar¹⁹. Praxis har dessutom utvecklats på flera olika sätt, både geografiskt och över tid. Därtill innebär några av handlägningsrutinerna att beslut enligt KML inte alltid har fattats, vilket kan leda till skador på fornlämningar. Detta påverkar även Riksantikvarieämbetets möjligheter att uppmärksamma konsekvenserna, exempelvis genom att överklaga länsstyrelsernas beslut. Syftet med Riksantikvarieämbetets rekommendationer är att åstadkomma en rättssäker tillämpning av KML. När länsstyrelserna avviker mycket från rekommendationerna uppstår rättsosäkerhet, och också en pedagogisk svårighet rörande variationerna, som kan få följder för skogsbolagen, märkägare och den enskilde medborgaren.

4.1.1 Avvikelser från Riksantikvarieämbetets rekommendationer

Varför många länsstyrelser har avvikit från Riksantikvarieämbetets rekommendationer kan bl.a. bero på att rekommendationerna i vägledningen inte har formen av allmänna råd. Allmänna råd har större juridisk dignitet och tyngd än vägledningar och handböcker. Det är också så att rekommendationerna om hur KML bör tillämpas i förhållande till

¹⁹ Se kap. 3.3, t.ex. figur 4, figur 5, figur 6, figur 7

avverkningsanmälningar som kommer till länsstyrelsen från Skogsstyrelsen kan ifrågasättas efter en översiktlig analys av regleringen i KML av frågorna om ingrepp i fornlämning. KML, i likhet med både kulturmiljöförordningen och Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd till 2 kap. KML, innehåller inget om att sådana avverkningsanmälningar föranleder någon åtgärd enligt KML. I vissa fall är det oklart om överlåtande av handläggning till Skogsstyrelsen eller länsmuseum strider mot KML.

Eftersom alla länsstyrelser inte fattar beslut i ärenden som rör avverkningsanmälningar, kan ärendena inte överklagas av Riksantikvarieämbetet. Konsekvensen blir att förändring av praxis genom användandet av överklagandeinstrumentet inte är möjlig.

I och med att avverkningsanmälan är giltig i fem år har länsstyrelserna små möjligheter att säkerställa om avverkning skett eller inte. Konsekvensen blir att länsstyrelserna kan komma att lägga resurser på onödig besiktning.

Länsstyrelsehandläggare har uppgett att orsaken till avvikelse från normen är att det har blivit ifrågasatt huruvida en anmälan av avverkning i sig kan anses som en ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap 12 §.²⁰ Detta argument kan, om det är juridiskt korrekt, innebära att Riksantikvarieämbetets vägledning och bilaga inte är korrekt lagtillämpning. Att länsstyrelser då tillämpar lagen genom alternativ praxis kan således vara en konsekvens av detta.

4.1.2 Länsstyrelsernas uttolkning och tillämpning av tillsyn

Även länsstyrelsernas uttolkning och tillämpning av tillsyn varierar vilket försvårar jämförelse mellan länen. Det är inte möjligt att se flera eller färre skador beroende på vilken praxis som har använts, eftersom underlagsmaterialet är litet och eftersom flera länsstyrelser har använt flera praxis i den perioden avverkningsanmälningarna i denna studie har varit giltiga²¹. Något som uppfattas som skada i ett län uppfattas inte som skada i ett annat län, t.ex. hur nära fornlämning man får köra och markbereda. Enligt FURA-modellen rekommenderas ett avstånd på 30 meter, medan t.ex. Skåne län rekommenderar

²⁰ Detta argument har blivit framfört under Länsstyrelsernas nätverksträff för kulturmiljön i skogen 18-19/9 2014 och 23-23/4 2015 .

²¹ Se diagram 4 för antal beslut/meddelanden som ingått i granskningen fördelade på år.

tre meter. Hur nära t.ex. markberedning/körskador ska vara fornlämningen är således i starkt behov av kalibreringsinsatser om det ska vara möjligt att jämföra skadestatusen.

De i stycket ovan nämnda exemplen på variationer i rekommendationer och beslut rörande körskador och markberedning kan spegla flera förhållanden. Även om länsstyrelser använder samma praxis (t.ex. 3.3.1 i det ovan stående) är det möjligt att det som rekommenderas och beslutas varierar från län till län. Detta kan bero på handläggningstraditioner eller att de olika länsstyrelsehandläggarna bedömer olika.

Dessutom påverkar den olikartade hanteringen av ärenden vad som är möjligt att kommunicera vid skogbruksåtgärder. Faktablad utdelade efter FURA-modellen måste vara så generella att de är relevanta i många avverkningsituationer. I ett meddelande eller yttrande kan man skriva mera detaljerade rekommendationer till den enskilda skogbruksåtgärden. I ett beslut villkoras det specifikt om tillstånd enligt KML till ingrepp i fornlämningsområde. Tillstånd om ingrepp i fornlämning måste alltid provas i varje enskilt fall, och i besluten är det möjligt att ställa specifika villkor. Sådana villkor kan inte ställas vid samråd rörande vad som är nödvändigt för att undvika ingrepp i fornlämning. Att i beslut villkora fem meters avstånd mellan fornlämningsområde och markberedning skiljer sig avsevärt från att specificera i ett faktaark, som delas ut i samband med samråd, vilken avstånd skogbruksåtgärdena måste ha till ett fornlämningsområde för att undvika ingrepp i fornlämning.

Götaland har nästan tre gånger så stor procentuell andel av den totala andelen skogsmark i Sverige som täcks av fornlämningar som Svealand, men ungefär den samma andelen avverkningsanmälningar från perioden 2010-2013 som Svealand. Det är möjligt att detta kan spegla olik förvaltningspraxis eftersom andelen produktiv skog som har slutavverkats i perioden 1995-2013 i landsdelarna är ungefär lika stor (se Diagram 6)

I korrespondens med en länsstyrelse framgår det att allt för mycket tid läggs på handläggning av skogsärenden på bekostnad av information, utbildningsinsatser och tillsyn. Liknande argument anförs i regeringsuppdrag Fi2008/3093:

”I andra fall beror skillnaderna på regionala variationer i tillsynsbehov men mer troligt på olika prioriteringar mellan länsstyrelserna när det gäller dels tillsyn i

förhållande till andra verksamheter, främst tillståndsprovning, dels tillsyn inom ett område i förhållande till andra områden.”²²

Om så är fallet generellt, så kan detta vara en förklaring till att länsstyrelserna upprättar praxis utifrån egna förutsättningar för att hantera handläggningstrycket.

4.1.3 Varierande administrativa gränser

Skogsstyrelsen är organiserad i tre regioner (Nord, Mitt och Syd) som alla omfattar flera län. När länens praxis varierar inom samma Skogsstyrelseregion leder detta till onödigt ottydlighet och problem med transparens för de skogsbrukare som avverkar över hela regionen.

4.1.4 Rekommendationer

- Krav om kvantifiering av tillsynen länsstyrelserna har genomfört (dvs. hur många skogsavverkningar/föryngringsåtgärder har länsstyrelsen tillsynat under året), med syftet att inkludera dessa uppgifter i officiell kulturmiljöstatistik, där antal tillsynade skogsavverkningar skulle kunna utgöra en av flera tillsynsområden. Riksantikvarieämbetets överinseende bör baseras på en aggregerad bild av länsstyrelsernas arbete med tillsyn i länen.
- Innehållet i Riksantikvarieämbetets vägledning behöver ses över och nya, tydliga rekommendationer till länsstyrelserna bör utformas omgående.
- Möjligheten av att utforma verkställighetsföreskrifter för KML vid skogsavverkning bör också utredas.
 - T.ex. skulle en verkställighetsföreskrift kunde innehålla krav om kvantifiering av tillsynen länsstyrelserna har genomfört
- Om möjligt bör delar av vägledningen ändras till allmänna råd, eftersom dessa har större dignitet.
- Tillsynsprocessen bör underlättas genom GIF. En åtgärd skulle kunna vara att bygga in flaggning så att det blir tydligt för länsstyrelserna när avverkning har skett, för att undvika onödig uppföljning av avverkningsanmälningar eller föryngringsåtgärder.

²² Länsstyrelsernas Tillsyn. Fi2008/3093. s.7

4.2 Olika metodik i tillsynsuppföljningen

Skogsstyrelsens metodik för hänsynsuppföljningen skiljer sig från länsstyrelsernas metodik i tillsynsuppföljningen, bland annat använder man sig av olika skadeklassificering. Trots olika uppföljningsmetodik uppvisar länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens uppföljningar en liknande bild vad gäller skador vid avverkningar och föryngringsåtgärder. En likartad metodik skulle kunna effektivisera uppföljningen. Länsstyrelserna skulle då kunna följa upp andra objekt än de som omfattas av Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning, och därmed utöka antalet tillsynade objekt.

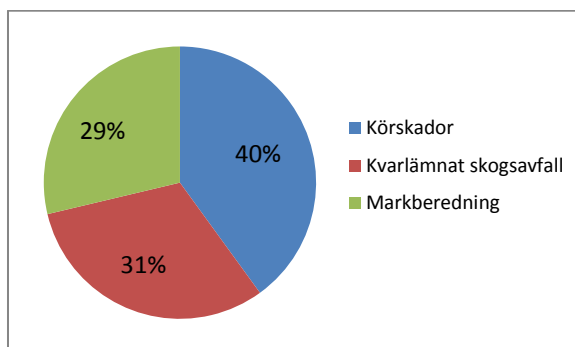


Diagram 9 Skador fördelade på skadeorsaker – båda uppföljningarna.

Ser man samlat på uppföljningarna skapas en bild baserat på ett större material, se diagram 11. Eftersom skadeinventering av fornlämningar sker i liten omfattning kan komplementära underlagsdata ge en bättre bild av situationen än varje enskilt underlagsdata. Olika metodik kan däremot försvåra en aggregerad bild. Om det finns stora avvikelser mellan enskilda underlagsdata och den aggregerade bilden kan detta bero på den faktiska situationen eller indikera avvikande metod.

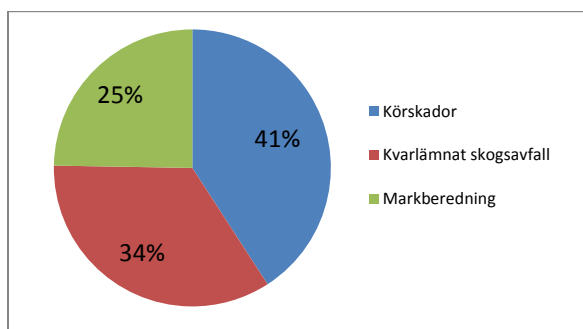


Diagram 10 Skador fördelade på skadeorsaker – endast länsstyrelsen.

I underlagsdata från de två uppföljningarna, diagram 12 och 13, verkar den största skadeorsaken - körskador, att vara jämförbar.

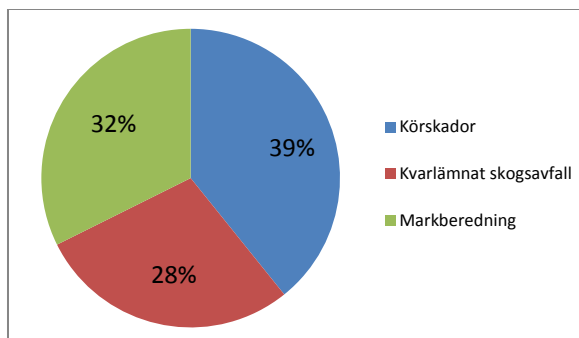


Diagram 11 Skador fördelade på skadeorsaker – endast Skogsstyrelsen

Uppföljningarnas underlagsdata avviker något när det gäller fördelningen av skador förorsakat av markberedning och kvarlämnat skogsavfall, se diagram 12 och 13.

Detta kan representera faktiska förhållanden i de inventerade områdena, men det kan också bero på olik metodik. Eftersom de två uppföljningarna har använt olika metoder är det svårt att fastställa om en eller båda speglar verkligheten.

4.2.1 Rekommendationer

Riksantikvareämbetet kan verka för att skapa samförstånd inom olika förvaltningsaspekter rörande skogens kulturmiljö. En sådan åtgärd skulle kunna vara att anordna seminarier rörande tillämpningen av KML till olika målgrupper, t.ex.

- Myndighetsjurister
- Handläggare
- Inventerare.

Sådana insatser bör leda till att det uppnås en mera gemensam förståelse av god tillämpning av lagen, och bidra till en mera enhetlig ärendehantering. En mer enhetlig hantering av länsstyrelserna skulle således underlätta framtida uppföljningsinsatser avsevärt.

Ytterligare en åtgärd kan vara att bidra till att jämförbarhet på nationell nivå stärks av kalibreringsinsatser. Riksantikvarieämbetet kan t.ex. genom att utveckla ny eller vidareutveckla en existerande metod (ev. ta fram en nationell standard) för skadeinventering försöka uppnå gemensam skadestatusrapportering. För att en sådan metod skall implementeras brett bör berörda myndigheter, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen, ta del i utvecklingsarbetet. En sådan metod eller standard bör innehålla riktlinjer rörande hur gemensam bedömningsgrund skall kunna uppnås mellan de olika myndigheterna.

4.3 Svårspårade beslut/meddelanden

Ett överraskande resultat av denna undersökning är att beslut/meddelande för 37 % av fornlämningarna i Skogsstyrelsen hänsynsuppföljning inte gick att hitta. Möjligheten att genomföra överinseende rörande länsstyrelsernas beslut är försvårat av att länsstyrelsens diarienummer inte följer fornlämningarna i t.ex. Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning. D.v.s. att när det arbetas med en fornlämning finns inte diarienummeret i dokumentationen. Det

finns ingen anledning till att diarienummer inte skulle kunna följa med hela vägen. Att denna undersökning enbart lyckades få tag på beslut/meddelande för 63 % av fornlämningarna i Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning visar hur svårspårade beslut/meddelanden är. Svårigheten att inhämta information påverkar rättsäkerhet och transparens negativt för den enskilda medborgaren.

4.3.1 Rekommendationer

En åtgärd som underlättar tillsyn och överinseende är att se till att spårbarheten ökar vad beträffar diarienummer. Riksantikvarieämbetet bör uppmärksamma länsstyrelserna och Skogsstyrelsen på problemet. T.ex. skulle DAP, KIS och GIF kunna vara till hjälp i detta sammanhang. Enligt Skogsstyrelsen kommer GIF att bidra till att spårbarheten ökar, men detta måste också synkroniseras med länsstyrelsernas handläggningssystem, Platina. Riksantikvarieämbetet bör samverka med de ovan nämnda myndigheter genom deltagande i styrgrupper och referensgrupper för att säkerställa spårbarheten.

4.4 Risk för informationsförlust?

Eftersom avverkning regelmässigt är tillåten fattas det inte beslut enligt KML i denna fas av skogsbruket, här ges istället rekommendationer. Nästa fas av skogsbruket, förnygringsåtgärder, så som markberedning och plantering, handläggs däremot ofta som ansökan om ingrepp i fornlämning och anses därför att vara tillståndspliktigt, och länsstyrelserna fattar i dessa fall beslut. Detta innebär att olika skrivelser kan innehålla information som inte följer med i nästa fas av skogsbruket. Om rekommendationerna som länsstyrelserna ger i samband med avverkningsanmälan följde med in i faser med förnygringsåtgärder skulle det finnas en möjlighet att rekommendationerna beaktades även då och att skadefrekvensen eventuellt minskade.

4.5 Tillsynens karaktär

Länsstyrelsernas tillsyn blev utredd genom regeringsuppdrag Fi2008/3093. Karakteristiken i denna rapport var att länsstyrelsernas tillsynsinsats rörande fornlämningar:

”... är invävd i flera andra uppgifter såsom rådgivning och information, tillståndsprovning, beställning av uppdrag och uppföljning, kontroll och utvärdering av uppdrag Det är en blandning av proaktiva och reaktiva insatser. Något löpande och planerad tillsyn över enskilda fornlämningar förekommer inte annat än vid befarade ingrepp i fornlämningen ”²³

Kulturmiljölagens identifiering av länsstyrelsernas ansvar för kulturmiljöarbetet i länet skulle dock kunna tolkas som att tillsyn borde ha en mer löpande karaktär. Av de identifierade praxis kan det utläsas att vissa länsstyrelser försöker etablera en praxis där det frigörs tid från handläggning av meddelanden/beslut och där länsstyrelsen i större grad tar ett tillsynsansvar. Detta framgår också av den ovan nämnda korrespondensen med en av länsstyrelserna. En mera löpande tillsyn kan leda till att flera skador på fornlämningar upptäcks och att åtgärder kan vidtas.

4.6 Otydlighet mellan skogsvårdslagstiftningen och kulturmiljölagstiftningen

Som framgår av det ovan skrivna finns det otydligheter på flera nivåer.

Otydligheter rörande fornlämningars fysiska avgränsning och placering ute i skogen, det vil säga var ligger lämningen, var går gränsen mellan (se kap. 3.4 om utmärkning) men också otydligheter rörande när och hur Skogsstyrelsen bör söka samråd med länsstyrelsen. I 7 kap. 18 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen undantas den del av kulturmiljön som omfattas av 2 kap. KML från föreskriften i 17 § samma kapitel om att skador i och invid kulturmiljöer ska förhindras eller begränsas. Alla hänsynsföreskrifter gäller alltså inte för fornlämningar. Länsstyrelserna involveras därför varje gång en fornlämning kan komma att beröras av en avverkning som anmäls till Skogsstyrelsen. Det finns ett behov från Skogsstyrelsen sida att samråda med länsstyrelsen för att få veta om ett objekt är en fornlämning eller en så kallat övrig kulturhistorisk lämning. Om objektet i fråga är en övrig kulturhistorisk lämning kan Skogsstyrelsen själv hantera avverkningsanmälningarna. Om länsstyrelserna gör en antikvarisk bedömning av objekt som fornlämningar hanterar länsstyrelserna avverkningsanmälningarna. Det är således vid inlämnandet av en avverkningsanmälan otydligt om det är skogsvårdslagstiftningens hänsynsregler om kulturmiljöer eller kulturmiljölagen som gäller.

²³ Länsstyrelsernas Tillsyn. Fi2008/3093. s. 53

Om inte Skogsstyrelsen hade undantagit det som omfattas av 2 kap. kulturmiljölagen skulle en antikvarisk bedömning vara onödig under Skogsstyrelsens hantering av hänsynsfrågan. Då skulle skogsvårdshänsynen och fornlämningskyddet gälla parallellt vid en avverkning.

4.6.1 Rekommendationer

Eftersom skyddet av kulturmiljön i skogen är ett tvärsektorielt ansvar bör en åtgärd vara att Riksantikvarieämbetet verkar för att åstadkomma en förändring av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (7 kap. 17–18 §§). Den hänsyn som ska tas till kulturmiljöer i skogen skulle förtydligas och förenklas om inte fornlämningar är undantagna från hänsynsföreskriften i 7 kap. 17 §. Skogsvårdslagstiftningen, Förordning 2014:1027, identifierar att Riksantikvarieämbetet ska höras när Skogsstyrelsen ska meddela föreskrifter. Riksantikvarieämbetet bör i kraft av skogsvårdslagstiftningens förordning verka för att ändra detta undantag.

Relationen mellan de olika lagstiftningarna bör förtydligas i Riksantikvarieämbetet vägledning till länsstyrelserna.

4.7 Övriga rekommendationer

4.7.1 Utmärkning av fornlämningar

Effekten av utmärkning/bandning av fornlämning, innan avverkning, bör undersökas. Om bandning förtydligar var hänsyn ska tas av avverkare kan detta förväntas reducera skador på fornlämning.

4.7.2 Påverkan av Gemensam inlämningsfunktion (GIF)

Riksantikvarieämbetet är representerat i både styrgrupp och referensgrupp för Skogsstyrelsens projekt för att digitalisera handläggningen av avverkningsanmälningar, GIF. Riksantikvarieämbetet representation bör verka för att GIF uppmärksammar anpassningar som är nödvändiga för att beakta KML, och överinseendet av KML, t.ex. 4.4.1.

4.7.3 Utreda möjliga systemfel vid anmälan av brott mot KML

Enbart en mindre andel av de grovaste skadorna på fornlämningar i denne översyn har polisanmälts. Ingen av dessa återfinns i Riksantikvarieämbetets samling av rättsfall. Orsakerna till detta kan vara många. Underlagsmaterialet som lämnas in vid polisanmälan kan vara bristfälligt. Det kan förorsakas av problem i anknytning till bevisbördan. Det kan av olika orsaker beslutas att inte inleda en förundersökning, likaså kan rätten avvisa fallet. Vilka av dessa brister som förekommer, och vad som fordras för att åtgärda dessa bör utredas.

5. Källor

Lagar och stöd

Kulturmiljölag (1988:950)

Kulturmiljöförordning (1988:1188)

Vägledning för tillämpningen av Kulturminneslagen. Samråd och tillståndsprövning i samband med skogs- och jordbruk m.m. (2010-12-27)

Bilaga till Vägledning – Samråd och tillståndsprövning i samband med skogs- och jordbruk m.m.

Skogsvårdslag (1979:429)

Skogsvårdsförordning (1993:1096)

Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) och allmänna råd till skogsvårdslagen

Litteratur

Norman, Peter. 2000. Studie av skador på fornlämningar i skogsmark, rapport RAÄ, Kunskapsavdelningen, diariernr: 351-2706-1999.

Norman Peter. 2006. Skydd av kulturmiljöer i skogen, Levande skogar – delmål 1. Västerås, Riksantikvarieämbetet.

Dolk Fröjd, Catharina, Norman, Peter. 2007. Uppföljning av skador på fornlämningar i skogsmark. Skogsstyrelsen rapport 2007:9.

Eriksson, A., Lundh, G. och Ulfhielm, C. 2012. Hänsyn till kulturmiljöer – resultat från P3 2008–2011. Skogsstyrelsen. Rapport 3–2012.

Fridh, M., Broman, N., Dahlberg, A., Eriksson, A., Gemmel, P., Kellner, O., Rothpfeffer, C. och Sandberg, P. 2012. Hänsynsuppföljning – grunder. Skogsstyrelsen rapport 10-2012.

Riksantikvarieämbetet. 2014. *Överinseende. Resultat av 2012 års arbete med överinseendebegreppet*. Rapport från Riksantikvarieämbetet.

Andra källor

Projektdatas, innehåller materialet från Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning och länsstyrelsernas tillsynsuppföljning. 3.5.1-00603-2014