

Skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar vid skogsbruk



RIKSANTIKVARIEÄMBETET

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

Riksantikvarieämbetet 2020
Skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar vid skogsbruk

Omslag: Gränsmärke i Norrbottens län. Foto: Leif Gren (CC BY), Riksantikvarieämbetet.

Upphovsrätt, där inget annat anges, enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	9
1.1 Bakgrund.....	9
1.2 Syfte.....	10
1.3 Metod och genomförande.....	10
1.4 Rapporter om orsaker till skador på lämningar	13
1.5 Rapportens disposition	14
2. Lagar och kulturpolitiska mål	15
2.1 Ansvar för kulturmiljön delas av alla.....	15
2.2 Fornlämningar skyddas av kulturmiljölagen	15
2.3 Övriga kulturhistoriska lämningar skyddas av Skogsstyrelsens föreskrifter och miljöbalken	16
2.4 Statliga aktörers ansvar för skogens kulturmiljöer.....	18
3. Skadeläget.....	20
3.1 Hänsynsuppföljning Kulturmiljö.....	20
3.2 Regionala variationer.....	21
3.3 Enskilda markägares påverkan.....	22
3.4 Vilka kategorier av lämningar som skadas.....	23
3.5 Vilka arbetsmoment som orsakar skadorna	25
3.6 När i skogsbruksprocessen som skadorna sker.....	26
3.7 Utmärkning i fält	27
4. Myndigheternas handläggning	29
4.1 Myndighetsstrukturen	29
4.2 Skogsstyrelsens handläggningsprocess	29
4.3 Länsstyrelsens handläggningsprocess	30
4.4 Brister i digitala underlag	31

4.5 Konsekvenser av ändrade rutiner	32
4.6 Länsstyrelsen kommer in sent i skogsbruksprocessen	33
4.7 Myndigheternas handläggning sker från skrivbordet.....	34
5. Drivkrafter för att sträva mot att undvika skador.....	35
5.1 Viljan och kunskapen att göra rätt.....	35
5.2 Enhetlig handläggning	36
5.3 Utbildning i alla led	36
5.4 Kunskapsunderlag av olika slag	37
5.5 Samverkan för ökad förståelse för varandras insatser	38
5.6 Certifiering på frivillig väg.....	39
5.7 Ekonomiska incitament som styr	40
6. Myndigheternas tillsyn	41
6.1 Myndighetsstrukturen	41
6.2 Tillsyn enligt regelverket	41
6.3 Myndigheterna använder tillsynsbegreppet olika	42
6.4 Lite tillsyn som görs	43
6.5 Återkoppling till markägaren efter tillsyn	43
7. Ansvarsutkrävande.....	46
7.1 Ansvarsutkrävande vid skada på övrig kulturhistorisk lämning.....	46
7.2 Ansvarsutkrävande vid skada på fornlämning.....	47
7.3 De flesta anmälningarna läggs ner	48
7.4 Åtgärder för att minska nedläggningarna	52
8. Slutsatser	54

Förord

Knappast inom något annat område är den sammantagna förlusten av kulturarv så stor som i skogsbruket. Skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar har förekommit under lång tid och sker fortsatt, trots betydande insatser från skogsnäringen och närmast berörda statliga myndigheter. Undvikandet av skador på lämningar vid skogsbruk är således en av de stora utmaningarna när det gäller att bevara det arkeologiska kulturarvet till kommande generationer. Lämningar som förstörs är för alltid borta och med dem även dess vetenskapliga värden och upplevelsevärden.

Riksantikvarieämbetet har därför gjort en studie om varför fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar skadas i samband med skogsbruk. I studien ges en aktuell bild av förutsättningar, hinder och möjligheter när det gäller att undvika att skador på lämningarna uppstår i samband med skogsbruk. Studien har gjorts inom ramen för Riksantikvarieämbetets överinseendeuppdrag. Det är vår förhoppning att studien ska bidra till fortsatt arbete vid myndigheter och skogsbruk för att minska skadorna.

Vi vill tacka alla som i intervjuerna har bidragit med sina erfarenheter.



Lars Amréus

riksantikvarie

Sammanfattning

Utgångspunkten för denna studie är att det under lång tid funnits ett problem med att fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar skadas vid skogsbruk.

För lämningar i skogen är både Skogsstyrelsen och länsstyrelserna handläggande myndigheter. Myndighetsstrukturen är uppbyggd så att varje led i handläggningsprocessen, den tillsyn som bedrivs och eventuellt ansvarsutkrävande påverkas av huruvida lämningarna inom det aktuella avverkningsområdet är fornlämningar eller övriga kulturhistoriska lämningar.

I studien antas ett brett angreppssätt där handläggningsprocessen, tillsyn och ansvarsutkrävande hos de båda myndigheterna studeras parallellt och skogsbruket har gett sin bild av skogsbruksprocessen. I studien undersöks vilka förutsättningar, hinder och möjligheter som finns för att lämningarna inte ska skadas samtidigt som skogens resurser nyttjas.

Skogsstyrelsens statistik visar att skadenivån på lämningar som skadas vid skogsbruk har legat mellan drygt 10 och drygt 20 procent sedan 2012 års inventering. Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har ett mål om att komma ner till en skadenivå om 5 procent under 2020. Det går ännu inte att uttala sig om ifall målet kommer att nås.

Ett viktigt underlag i planeringen för både myndigheter och skogsbruk är Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister. Men uppgifterna om lämningarna i registret är inte alltid uppdaterade. Särskilt allvarligt är när lägesangivelserna inte är korrekt angivna. Detta kan medföra att skogsbruket inte hittar lämningarna som därmed riskerar att skadas. Riksantikvarieämbetet anser att uppgifterna om lämningarna i registret kontinuerligt behöver uppdateras av de myndigheter som är behöriga att registrera. Detta gäller framförallt lägesangivelserna, men även den antikvariska bedömningen och nyupptäckta lämningar bör kontinuerligt föras in.

I de fall kulturstubbar satts och varit korrekt placerade har andelen skadade lämningar varit mindre än när lämningarna inte har märkts ut i fält. Riksantikvarieämbetet anser därför att det är viktigt att arbetet med kulturstubbar fortskrider.

Skogsbruket har beskrivit att den viktigaste fasen för att undvika skador är planeringsfasen, när uppmärkning i fält görs. Länsstyrelserna kommer ofta in för sent i skogsbruksprocessen, först efter skogsbrukets planeringsfas. Med mer tydligt kommunicerade handläggningstider skulle skogsbruket ha lättare att planera för när samråd eller ansökan till länsstyrelsen behöver göras så att de får länsstyrelsens beslut inför sin planering i fält. Eftersom ett skogsföretag kan arbeta mot flera länsstyrelser är det eftersträvansvärt att handläggningstiderna vid olika

länsstyrelser blir mer enhetliga och Riksantikvarieämbetet anser att det är viktigt att handläggningstiderna kommuniceras tydligt.

Insatser som Skogsstyrelsens uppföljning av skadeläget, utbildningsinsatser och samverkansinsatser mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer förefaller ha fallit väl ut och det finns tecken på att dessa bidrar till viljan och kunskapen att göra rätt när det gäller att undvika skador på lämningarna. Riksantikvarieämbetet anser att sådana insatser behöver fortsätta för att viljan och kunskapen att göra rätt ska fortleva och utvecklas.

Målbilder över ett önskvärt resultat efter skogsbruksåtgärder och avståndsschabloner för olika lämningstyper underlättar skogsbrukets arbete för att undvika skador på lämningar. Avståndsschabloner finns dock inte för fornlämningar eftersom bedömningen måste göras i varje enskilt fall. Huruvida det skulle gå att göra något slag av avståndsschabloner för vissa lämningstyper som är fornlämningar kan dock inte avgöras inom ramen för denna studie.

Myndigheterna fattar ofta beslut utan att ha varit i fält och tillsyn i fält efter skogsbruksåtgärd görs endast i liten utsträckning. Skogsstyrelsen använder tillsynsbegreppet med en mycket vid innebörd som även omfattar insatser innan skogsbruksåtgärd och länsstyrelsens tillsyn är ofta händelsestyrd. Riksantikvarieämbetet anser att det är viktigt att tillsyn av lämningar efter skogsbruksåtgärder görs i större omfattning.

Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen vid fornminnesbrott är inte ett tydligt stöd vid tillsyn eftersom den inte ger vägledning i hur tillsynsprotokoll eller tillsynsbeslut ska kunna skrivas vid olika grader av skada och återkopplas till markägarna. Riksantikvarieämbetet avser att undersöka vad som går att förtydliga i vägledningen så att den inte bidrar till osäkerhet om hur tillsynen ska kunna dokumenteras och återkopplas.

Det finns ett stort antal fornlämningar som skadas vid skogsbruk där skadan inte anmäls. Riksantikvarieämbetet anser att fornlämningsbrott bör anmälas till Polismyndigheten i större utsträckning. Trots väl underbyggda underlag från länsstyrelsen vid anmälan om fornminnesbrott till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten läggs de flesta ärenden ner och brotten hinner ofta preskriberas. Möjliga vägar framåt som nu prövas är att samla kompetensen som rör lämningar i en funktion hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Företagsboten har också fördelar som kan göra det möjligt att minska antalet ärenden som läggs ner.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Stora delar av Sveriges yta täcks av skog.¹ I skogen finns liksom i andra typer av landskap spår efter människors verksamhet från olika tider. Spåren utgörs dels av fornlämningar och dels av övriga kulturhistoriska lämningar.

Av Sveriges cirka 700 000 kända och registrerade lämningar är andelen fornlämningar färre än hälften.² Utöver dessa kända och registrerade lämningar finns också spår efter människors verksamhet som ännu inte registrerats, och områden som ännu inte har inventerats, framförallt i fjällvärlden.

I skogen bedrivs skogsbruk, vilket är en av landets största näringar. Det är tyvärr vanligt att lämningar skadas i samband med skogsbruk. Problemet med skadade lämningar finns över hela landet. Detta problem är inte någon ny företeelse, utan har funnits under lång tid.

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen är de myndigheter som handlägger ärenden som rör fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar och som har ansvar för tillsynen. Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet. Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har gjort en överenskommelse om samverkan. I samverkansavtalet går att läsa att:

*”Den skog vi har idag är ett pågående mångtusenårigt samspel mellan människa och natur. Därför är skogen inte bara ett produktions- eller naturlandskap, utan även ett kulturlandskap som innehåller rikligt med spår efter mänsklig verksamhet. Dessa spår är ett värdefullt kulturarv.”*³

Ett mål för denna samverkan är att skador och grova skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar ska vara reducerade till 5 procent 2020.⁴

¹ SCB, *Markanvändningen i Sverige*, sjunde utgåvan, 2019. Här anges att knappt 70 procent av Sveriges yta är skogsmark.

² Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljöregistret. Uppgifterna hämtade den 31/1 2020. I det totala antalet lämningar (cirka 700 000) ingår kategorierna fornlämning, övrig kulturhistorisk lämning, möjlig fornlämning och lämning utan antikvarisk bedömning. Vid tillfället för sökningen var antalet fornlämningar med antikvarisk bedömning 298 030 stycken. I angivet antal ingår varje huvudobjekt, dvs. *ett* gravfält räknas som *en* lämning.

³ Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen RAÄ dnr 1.2.2-57-2016; SKS dnr 2016/2864.

⁴ Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen RAÄ dnr 1.2.2-57-2016; SKS dnr 2016/2864.

1.2 Syfte

Vad som är orsakerna till varför fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar skadas i samband med skogsbruk har tidigare undersökts i samarbete mellan Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet.⁵

Utgångspunkten för Riksantikvarieämbetets nuvarande studie är att problemet med att lämningarna skadas av skogsbruket har funnits under lång tid. Åtgärder har vidtagits för att minska skadorna, men trots detta uppstår skador på lämningarna.

Det övergripande syftet i denna studie är att ge en aktuell bild av varför fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar skadas i samband med skogsbruk. Vilka är förutsättningarna, hindren och möjligheterna för att lämningarna inte ska skadas samtidigt som skogens resurser nyttjas? Studien har ett brett angreppssätt och har studerat länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens handläggningsprocesser samt skogsbrukets arbetsprocesser för att se hur dessa samspelar med varandra. Skogsbruket behöver i sin verksamhet hantera såväl fornlämningar som övriga kulturhistoriska lämningar i sitt arbete, varför vi har valt ett angreppssätt där båda dessa kategorier av lämningar behandlas i rapporten.

Studien utgår från följande frågor:

1. I vilken grad skadar skogsbruket lämningar i skog?
2. Vad i myndigheternas och skogsbrukets processer påverkar risken för skador på lämningarna?
3. Vad blir följderna för den som skadar lämningar i samband med skogsbruksåtgärder?

När begreppet *lämningar* används i rapporten avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.

1.3 Metod och genomförande

För att få underlag till studien har vi använt en kombination av metoder. Statistik från Skogsstyrelsens inventering *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö* har använts för att beskriva skadeläget. Intervjuer med företrädare för myndigheter och skogsbrukets aktörer har gjorts för att fånga olika perspektiv på myndigheternas och skogsbrukets processer när det gäller lämningar i skog. Det har också gjorts en beskrivning av regelverket av vad som gäller för fornlämningar respektive övriga kulturhistoriska lämningar. För att undersöka vad som blir följderna för den som

⁵ *Bevara skogens kulturmiljöer*, 2014; *Kulturarv i skogen*, 2016.

skadar en fornlämning har det gjorts en genomgång av akter från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som upprättats vid anmälan om brott mot 2 kap. kulturmiljölagen.

Statistik

Skogsstyrelsen inventerar årligen skador på kända och registrerade fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar inom ramen för *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*. Det statistiska underlaget visar både utveckling över tid och geografiska variationer avseende skadeläget. Riksantikvarieämbetet har fått tillgång till aggregerad statistik från de inventeringar som genomförts från 2012–2018. Vissa kompletterande uppgifter från 2019 års inventering har också erhållits.⁶

Intervjuer

Intervjuer har gjorts med företrädare för Skogsstyrelsens olika distrikt, länsstyrelser och markägare inom skogsbruket. Urvalet av myndigheter och markägare som intervjuats har gjorts utifrån ett antal avverkningsärenden som slumpats från Skogsstyrelsens inventering *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*.⁷ Endast ärenden där lämningar bedömts ha fått en grov skada⁸ i samband med skogsbruksåtgärder ingår i urvalet. Avsikten var att nå dem som har erfarenhet av när en skada har uppstått. Inför intervjuerna har vi haft tillgång till avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen, länsstyrelsens beslut och andra handlingar som rör respektive ärende. I urvalet ingår både ärenden med fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. Ärendena i urvalet är geografiskt spridda över landet.

De ärenden som ingår i urvalet har styrts vilka av Skogsstyrelsens distrikt och vilka länsstyrelser som har intervjuats. Sammantaget har företrädare för fem länsstyrelser och åtta av Skogsstyrelsens distrikt intervjuats. De fem länsstyrelserna som har bidragit med sina erfarenheter i intervjuerna är: Jämtland, Kronoberg, Uppsala, Västerbotten och Västernorrland. De åtta distrikten inom Skogsstyrelsen som bidragit med sina erfarenheter i intervjuerna är Dalarna, Kronoberg, Norra Jämtland, Norra Västerbotten, Södermanland-Örebro, Uppsala-Västmanland, Västernorrland och Östergötland. Intervjuerna har inletts med att det inte kommer att publiceras vilken länsstyrelse eller vilket Skogsstyrelsedistrikt som har sagt vad. Avsikten har varit att alla eventuella problem ska kunna beskrivas.

⁶ För beskrivning av metoder som används i statistikinsamlingen hänvisas till Skogsstyrelsens *Instruktion för fältarbete med Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*, 2019 samt *Effektutvärdering 2018 – Skogsstyrelsens Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer*, 2018.

⁷ *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö* 2017, avverkningssäsong 2013/2014.

⁸ I *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö* graderas påverkan på lämningarna i en fyra-gradig skala, varav *grov skada* är kategorin med mest påverkan på lämningen.

På motsvarande sätt är det ärendena i urvalet som har styrts vilka markägare som har intervjuats. Sammantaget har elva markägare, eller deras eventuella ombud, intervjuats. Intervjuerna har inletts med att det inte kommer att publiceras vem eller vilka företag som har intervjuats. Avsikten har varit att alla eventuella problem ska kunna beskrivas. När begreppet *skogsbruket* används i rapporten inkluderar det såväl enskilda markägare som skogsbolag och skogsägarföreningar.

Det har också genomförts en intervju med en företrädare för Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) och en företrädare för Åklagarmyndigheten, åklagarområde syd. Avsikten var att ta reda på hur myndigheterna arbetar med fornminnesbrott.

Samtliga intervjuer har genomförts i september–december 2019.⁹

Aktgranskning

Aktgranskningen utgör en genomgång av akter från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som upprättats vid anmälan om brott mot 2 kap. kulturmiljölagen. Detta innebär att aktgranskningen rör fornlämningar. Övriga kulturhistoriska lämningar omfattas inte av kulturmiljölagen och därmed inte heller av aktgranskningen.

Underlaget från Åklagarmyndigheten är samtliga akter som gäller brott mot 2 kap. kulturmiljölagen under tidsperioden 2012–2018.¹⁰ Av dessa akter är det sammantaget 22 akter som gäller skadade fornlämningar i skogen.

Polismyndigheten hade inte möjlighet att leverera underlag för hela den ovanstående perioden, men har levererat underlag för 2017 och 2018. Under denna period hade 10 polisanmälningar gjorts som gäller skadade fornlämningar i skogen.¹¹

Sammantaget ingår 32 akter från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i aktgranskningen.

⁹ För att se frågeområdena se bilaga 1.

¹⁰ Perioden 1 januari 2012 till 31 december 2018. Akterna gäller brott mot kulturmiljölagen där förundersökningen avslutats under denna period. Under perioden (2014) bytte kulturminneslagen (1998:950) namn till kulturmiljölagen (1998:950).

¹¹ Fem av akterna från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten överlappar varandra. Dessa har därför räknats bort från antalet akter från Polismyndigheten.

1.4 Rapporter om orsaker till skador på lämningar

Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet sammanställde 2014 en gemensam rapport *Bevara skogens kulturmiljöer* med syfte att öka förståelsen av de bakomliggande orsakerna till att skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar uppstår. I rapporten gavs ett antal åtgärdsförslag som lyder: tydliggöra ansvaret och ledarskapet samt att förändra attityden; skapa enhetlighet i tillämpningen av lagar och regler; kvalitetssäkra och tydliggöra rutiner och arbetssätt; kommunicera underlag och säkra kvaliteten på fornminnesinformationen; höja kompetensen i hela avverkningskedjan och öka kompetenskraven på utbildningarna.¹²

De två myndigheterna har även producerat en gemensam rapport *Kulturarv i skogen* om hur man verkat för att förhindra skador på kulturmiljöer i samband med skogsbruksåtgärder. I denna beskrivs åtgärder för att förhindra skador indelade i fyra insatsområden: verka för att samtliga aktörer förstår sin roll och tar sitt ansvar, förbättra kunskaps- och planeringsunderlaget, utveckla arbetssätt och rutiner samt höja kompetensen hos berörda aktörer.¹³

Riksantikvarieämbetet har också gjort rapporten *Överinseende över skogsärenden och kap. 2 kulturmiljölagen*, med syftet att kartlägga hur länsstyrelserna arbetar med beslut, villkor, åtgärder och uppföljning i anknytning till avverkningsanmälningar. Kartläggningen visade bland annat på skillnader i handläggningspraxis, stora variationer i de villkor som länsstyrelserna ställer, att mycket lite tillsyn genomförs och att det görs få polisanmälningar vid högsta skadeklassning.¹⁴

Flera åtgärder har vidtagits i syfte att minska skadorna på lämningar i skogen av myndigheter och av skogsbrukets aktörer. Exempelvis har skogssektorn tagit fram gemensamma målbilder för god miljöhänsyn med handledning till kulturmiljövården.¹⁵

Skogsstyrelsen har på uppdrag av regeringen utformat en strategi för hur de ska bidra till att uppfylla tagna nationella kulturmiljömål. Bland annat ska myndigheten fortsätta uppföljningen av tagen hänsyn till kulturmiljöer efter förnyingsåtgärder genom inventeringen *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*. Resultaten ska tillgängliggöras bättre och återkopplas på objektsnivå till markägarna. Vidare ska

¹² *Bevara skogens kulturmiljöer*, 2014.

¹³ *Kulturarv i skogen*, 2016.

¹⁴ Riksantikvarieämbetet, *Överinseende över skogsärenden och 2 kap. kulturmiljölagen*, 2015.

¹⁵ Skogsstyrelsen, *Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn. Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder*, 2016.

myndigheten fortsätta att utveckla informationsmaterial kring målbilderna för god miljöhänsyn och ta fram material för skötsel av kulturmiljöer riktade mot yrkesverksamma, markägare och en bred allmänhet.¹⁶

1.5 Rapportens disposition

Det inledande kapitlet har beskrivit bakgrund, syfte, metod och nämnt några tidigare rapporter.

I det andra kapitlet beskrivs lagstiftningen som gäller för fornlämningar respektive övriga kulturhistoriska lämningar samt kulturpolitiska mål som påverkar skogsbrukets verksamhet och de handläggande myndigheterna.

I tredje kapitlet redogörs för skadeläget under perioden 2012–2018, med vissa tillägg för inventeringsåret 2019, utifrån den statistik som finns att tillgå.

Det fjärde kapitlet handlar om Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas handläggning av planerade skogsbruksåtgärder i samspel med skogsbrukets verksamhet i områden med fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.

Femte kapitlet behandlar vikten av att viljan och kunskapen om att undvika skador på lämningarna finns inom skogsbruket för att undvika att skadorna uppstår, och vilka incitamenten är för att påverka denna.

Det sjätte kapitlet behandlar myndigheternas tillsyn och det sjunde kapitlet handlar om ansvarsutkrävande. I ett avslutande kapitel redogörs för studiens slutsatser.

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Kulturmiljövård – en självklar del i skogslandskapet*, rapport 2019/20, 2019.

2. Lagar och kulturpolitiska mål

I detta kapitel beskrivs den lagstiftning som har relevans vid skogsbruksåtgärder i områden där det finns lämningar. Här beskrivs också de kulturpolitiska mål som de handläggande myndigheterna ska driva utvecklingen mot och som skogsbruket behöver förhålla sig till.

2.1 Ansvaret för kulturmiljön delas av alla

Kulturmiljölagen inleds med att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Ansvaret för *kulturmiljön* delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas.¹⁷

Miljöbalken inleds med att lagen ska tillämpas så att värdefulla *natur- och kulturmiljöer* skyddas och vårdas. I de allmänna hänsynsreglerna anges att alla som bedriver, eller avser att bedriva, en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.¹⁸

2.2 Fornlämningar skyddas av kulturmiljölagen

Kulturmiljölagen ger definitionen att *fornlämningar* är lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som tillkommit genom äldre tiders bruk, är varaktigt övergivna och kan antas ha tillkommit före 1850. Exempel på sådana kan vara gravar, resta stenar, lämningar av boplatser och näringsfång.¹⁹ Till en fornlämning hör ett så stort område som behövs för att bevara fornlämningen. När en fråga om fastställelse av gränserna för ett fornlämningsområde uppkommer prövas frågan av länsstyrelsen.²⁰

Kulturmiljölagen skyddar fornlämningar och det är förbjudet att utan tillstånd från länsstyrelsen vidta åtgärder som kan rubba, ta bort, täcka över, ändra eller skada en fornlämning.²¹

Den som planerar en skogsbruksåtgärd som skulle kunna skada en lämning bör inhämta information från länsstyrelsen för att ta reda på om någon fornlämning kan

¹⁷ 1 kap. 1 § kulturmiljölag (1988:950) (KML).

¹⁸ 1 kap. § 1 och 2 kap. 2 § miljöbalk (1998:808) (MB).

¹⁹ 2 kap. 1 § KML.

²⁰ 2 kap. 2 § KML.

²¹ 2 kap. 6 § KML.

beröras av åtgärden och i så fall snarast samråda med länsstyrelsen. Om en fornlämning påträffas under arbete ska arbetet omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs. De som leder arbetet ska omedelbart anmäla förhållandet till länsstyrelsen.²²

Om man har begått ett fornminnesbrott, med uppsåt eller av oaktsamhet, kan man dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.²³ Här avses brott av normalgraden. Om brottet har begåtts med uppsåt och är att anse som grovt, kan man dömas för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år.²⁴ Fornlämningar har därmed ett starkt lagskydd i förhållande till övriga kulturhistoriska lämningar.

2.3 Övriga kulturhistoriska lämningar skyddas av Skogsstyrelsens föreskrifter och miljöbalken

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog, enligt skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen.²⁵ Enligt Skogsstyrelsens föreskrift till skogsvårdslagen ska skador i och invid hänsynskrävande *kulturmiljöer* och *kulturlämningar* i skogen förhindras eller begränsas vid all skötsel av skog.²⁶

I allmänna råd beskrivs att med *kulturmiljö* avses en miljö som historiskt påverkats av människan. Kulturmiljön kan innefatta både enskilda objekt såväl som stora landskapsavsnitt och utgör en del av kulturarvet. Med *kulturlämning* avses väl avgränsade lämningar efter människors verksamhet som kan antas ha tillkommit 1850 eller senare och inte bedöms som fornlämningar. I allmänna råd beskrivs att kulturlämningarna även benämns som *övriga kulturhistoriska lämningar*. Exempel på kulturmiljöer och kulturlämningar i skogen som nämns i de allmänna råden är bl.a. husgrunder, röjningsrösen, kolningsanläggningar och tjärframställningsplatser.²⁷

Skogsstyrelsen använder ibland begreppet *kulturlämning* även som samlingsbegrepp och omfattar i denna betydelse både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.²⁸ Begreppet kulturlämning ges därmed olika betydelser i olika sammanhang.

²² 2 kap. 10 § KML.

²³ 2 kap. 21 § KML.

²⁴ 2 kap. 21 § KML.

²⁵ 30 § Skogsvårdslag (1979:429) (SVL), 30 § Skogsvårdsförordning (1993:1096).

²⁶ 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSF: 2011:7).

²⁷ 7 kap. 17 § SKSF allmänna råd.

²⁸ *Instruktion för fältarbete med Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*, 2019, s.5.

Vidare anges i Skogsstyrelsens föreskrift att markberedning ska ske så att kultur- lämningar, allmänt nyttjade stigar samt permanenta spår och leder inte skadas.²⁹ Allvarliga körskador ska förhindras.³⁰ När skogsbilvägar och traktorvägar byggs ska skador på natur- och kulturmiljön förhindras eller begränsas.³¹ Framkomligheten på allmänt nyttjade stigar och stigar av kulturhistoriskt intresse får inte försvåras av avverkningsrester eller körskador.³²

Om föreskrifterna inte har följts och detta medför skada ska bl.a. följande åtgärder vidtas: Kulturmiljöer och kultur lämningar som omfattas av skogsvårdslagen ska om möjligt återställas om körskador och spår efter markberedning uppstått. Kulturmiljöer och kultur lämningar ska rensas från täckande röjnings-, hyggesrensning- och avverkningsrester, så att lämningarna är väl synliga vid kommande åtgärder. Vidare ska barrträdsplantor som planterats inom skyddszoner på nedlagd jordbruksmark tas bort.³³

I skogsvårdslagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till bland annat kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog. Här anges att detta inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående mark- användning avsevärt försvåras.³⁴ Övriga kulturhistoriska lämningar har därmed ett svagare lagskydd än fornlämningar. Övriga kulturhistoriska lämningar är dock skyddade om det finns ett beslut från Skogsstyrelsen om föreläggande eller förbud. Om beslutet inte följs kan det leda till att vite utkrävs.³⁵

För områden och kulturmiljöer som omfattas av 7 kap. miljöbalken (som bl.a. rör kulturresevat) respektive 2 kap. kulturmiljölagen (som rör fornlämningar) gäller dessa i stället för Skogsstyrelsens föreskrift.³⁶

Enligt miljöbalken ska skogsbruksåtgärder som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken och som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.³⁷ I begreppet naturmiljö inbegrips kulturmiljön.

²⁹ 7 kap. 30 § SKSF.

³⁰ 7 kap. 28 § SKSF.

³¹ 7 kap. 13 § SKSF.

³² 7 kap. 25 § SKSF.

³³ 7 kap. 34 § SKSF.

³⁴ 30 § SVL.

³⁵ 6 § lag om viten (1985:206);

<https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/tillsyn/> Webb-plats besökt 2020-02-28.

³⁶ 7 kap. 18 § SKSF.

³⁷ 12 kap. 6 § MB.

2.4 Statliga aktörers ansvar för skogens kulturmiljöer

Det är flera myndigheter som har ansvar för frågor som rör lämningar i skogen. Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet för frågor om skogsbruket. Myndigheten ska utöva tillsyn över att lagstiftningen där Skogsstyrelsen angetts som tillsynsmyndighet följs. Skogsstyrelsen ska också samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet levande skogar.³⁸ Skogsstyrelsen är organiserad i 22 distrikt som fördelar sig mellan tre regioner.

Länsstyrelsen utgörs av 21 enskilda myndigheter som ska verka för att nationella mål får genomslag i länet, med hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Myndigheten ansvarar för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt dem.³⁹ Länsstyrelsen ska också verka för att de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås. Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet.⁴⁰

Riksantikvarieämbetet har överinseende över kulturmiljöarbetet i landet.⁴¹ Med utgångspunkt i de nationella kulturpolitiska målen och de nationella målen för kulturmiljöarbetet är myndighetens uppgift att vara både pådrivande och stödjande. Riksantikvarieämbetet ska verka för att de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.⁴²

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har ansvar för brottsutredning vid skada av en fornlämning. Åklagarmyndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring.⁴³ Den operativa verksamheten hos Åklagarmyndigheten utövas i sju geografiska områden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare.

Polismyndigheten ska utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.⁴⁴ Polismyndigheten består av sju polisregioner. Nationella operativa avdelningen (Noa) inriktar och leder polisverksamheten nationellt och internationellt samt stödjer polisregionerna i olika typer av verksamheter.

³⁸ 1 § förordning med instruktion för Skogsstyrelsen (2009:1393).

³⁹ 2–6 §§ förordning med länsstyrelseinstruktion (2017:868).

⁴⁰ 1 kap. 2 § KML.

⁴¹ 1 kap. 2 § KML.

⁴² 1–4 §§ förordning med instruktion för Riksantikvarieämbetet (2014:1585).

⁴³ 2 § förordning med instruktion för Åklagarmyndigheten (2015:743).

⁴⁴ 2 § polislag (1984:387).

Nationella kulturmiljömål

Enligt regeringens nationella kulturmiljömål ska det statliga kulturmiljöarbetet främja:

- *Ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas.*
- *Människors delaktighet i kulturmiljöarbetet och möjlighet att förstå och ta ansvar för kulturmiljön.*
- *Ett inkluderande samhälle med kulturmiljön som gemensam källa till kunskap, bildning och upplevelser.*
- *En helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen.⁴⁵*

Miljömålet Levande skogar

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar är ett av Sveriges 16 nationella miljö kvalitetsmål vilka antagits av riksdagen för att uppnå en miljömässigt hållbar utveckling på lång sikt. Levande skogar definieras på följande sätt:

*”Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljö värden och sociala värden värnas”.*⁴⁶

Mer preciserat för kulturmiljö värden gäller målet att:

*”natur- och kulturmiljö värden i skogen är bevarade och förutsättningarna för fortsatt bevarande och utveckling av värdena finns”.*⁴⁷

⁴⁵ Prop. 2012/13:96, s. 35.

⁴⁶ Prop. 1997/98:145, s. 100.

⁴⁷ <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/preciseringar-av-levande-skogar/> Webbplats besökt 2020-02-28.

3. Skadeläget

I det här kapitlet beskrivs i vilken grad som skogsbruket skadar lämningar vid skogsbruksåtgärder. Som underlag används statistik från Skogsstyrelsens inventering *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*. I detta kapitel beskrivs också vilka risker som finns för skador på lämningarna i olika faser av skogsbruksprocessen. Beskrivningen baserar sig på resultatet av intervjuerna med skogsbruket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen.

3.1 Hänsynsuppföljning Kulturmiljö

Sedan 2012 har Skogsstyrelsen gjort inventeringen *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö* som följer upp skador på kända och registrerade fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. Syftet är att ta fram statistik och göra orsaksanalyser om varför skador uppstår, återkoppla resultat till avverkande företag eller markägare, skapa dialog och samverkan för bättre hänsyn.⁴⁸

Skogsbruk bedrivs i en lång process, där markberedning kan ske något år efter avverkningen och återplantering ännu senare. För att fånga skadeläget efter avslutad process görs inventeringen tre år efter genomförd avverkning.⁴⁹ Detta medför en viss eftersläpning i statistiken.

Urvalet till inventeringen görs genom lottning av registrerade faktiska avverkningar som matchar träffar i kulturmiljöregistret och skog och historia-registret, i vilka kända lämningar finns registrerade.⁵⁰ Under perioden 2012–2019 har cirka 8 100 lämningar inventerats, varav cirka 2 700 fornlämningar.⁵¹ Vid inventeringen görs en bedömning av skadan. Graden av påverkan på lämningen bedöms enligt en fyra-gradig skala.⁵²

⁴⁸ *Effektutvärdering 2018 – Skogsstyrelsens Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer*, 2018, s. 11.

⁴⁹ *Effektutvärdering 2018 – Skogsstyrelsens Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer*, 2018, s. 13.

⁵⁰ *Instruktion för fältarbete med Hänsynsuppföljning kulturmiljö*, 2019, s.7; *Effektutvärdering 2018 – Skogsstyrelsens Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer*, 2018, s. 13.

⁵¹ Skogsstyrelsen, *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*, statistiskt underlag.

⁵² Påverkan på lämningar graderas i en fyrgradig skala:

Skada–grov: irreversibel skada som ej kan återställas.

Skada: skada som kan återställas men med tydlig påverkan t.ex. djupa körskador, stenar har rubbats och viss markberedning.

Påverkan: t.ex. lättare körskador, nedrisning och tryckskador.

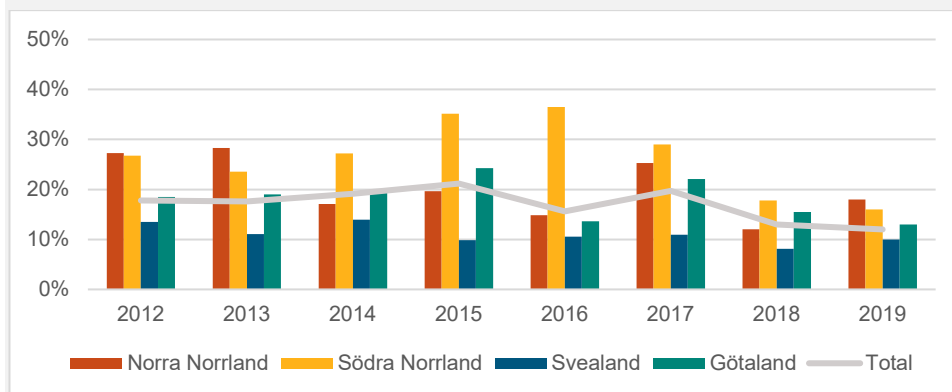
Ingen påverkan: omfattar också positiv påverkan som t.ex. borttagna träd på kulturlämningen.

3.2 Regionala variationer

Hur skogsbruket har påverkat fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar skiljer sig mellan olika delar av landet. Skogsbruket i södra Norrland har orsakat skador på en större andel kända och registrerade lämningar än vad skogsbruket i andra landsdelar har gjort under flera av inventeringsåren, vilket framgår av figur 1. Skadefrekvensen i södra Norrland har emellertid minskat successivt sedan inventeringen 2016. I 2019 års inventering är skadefrekvensen i stället högre i norra Norrland än i övriga landsdelar.

Skadefrekvensen totalt i landet har legat mellan drygt 10 och drygt 20 procent av det totala antalet inventerade lämningar respektive år. Skadefrekvensen inventeringsåret 2019 är totalt sett den lägsta under perioden som visas i figuren. Ett mål för samverkan mellan Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet är att skador och grova skador på fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar ska vara reducerade till 5 procent 2020.⁵³

Figur 1. Andel skadade lämningar per landsdel och inventeringsår



Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning.

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.

Andel skada (grov skada och skada) anges i procent i förhållande till totalt antal inventerade lämningar för respektive landsdel och år.

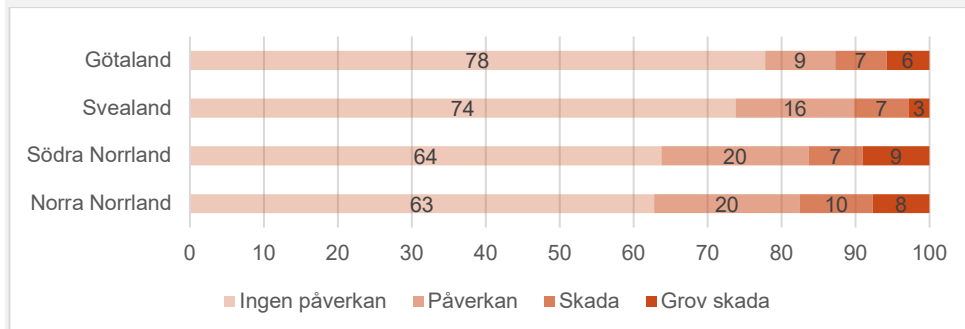
Inventeringen görs tre år efter genomförd avverkning, vilket innebär att skadorna kan ha uppkommit innan inventeringsåret.

(Jmf. begreppen för grad av skada i Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister: förstörd, grov skada, åverkan, ringa åverkan och ej skadad.)

⁵³ Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen RAÄ dnr 1.2.2-57-2016; SKS dnr 2016/2864.

Figur 2 visar andelen skadade lämningar inventeringsåret 2019. I Götaland och Svealand påverkades lämningarna minst av skogsbruket. Grova skador uppstod i mindre utsträckning i Svealand än i övriga landsdelar.

Figur 2. Påverkan på lämningar per landsdel inventeringsåret 2019 i procent



Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning.

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar

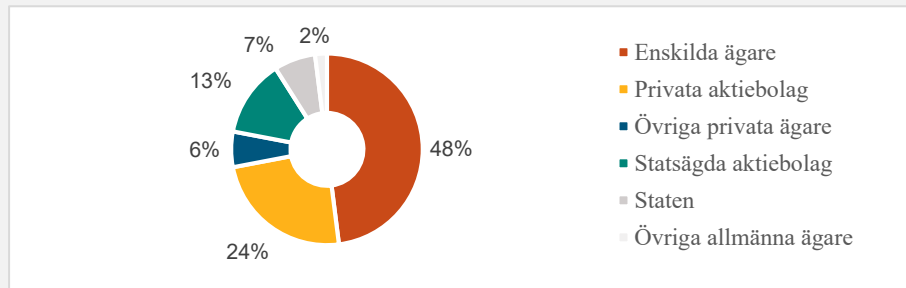
Inventeringen görs tre år efter genomförd avverkning, vilket innebär att skadorna kan ha uppkommit innan inventeringsåret.

3.3 Enskilda markägares påverkan

Knappt hälften (48 procent) av Sveriges produktiva skogsmark ägs av enskilda ägare, vilket illustreras i figur 3. Detta kan jämföras med att staten äger 7 procent av den produktiva skogsmarken, de statsägda aktiebolagen 13 procent och de privatägda aktiebolagen 24 procent.⁵⁴

⁵⁴ Skogsstyrelsen. *Rapport 2018/12, Strukturstatistik – statistik om skogsägande 2017, 2018*, s. 11, 16.

Figur 3. Skogsägande i Sverige 2017



Källa: Skogsstyrelsen, Rapport 2018/12 – Statistik om skogsägande 2017, egen bearbetning.

Andel av areal produktiv skogsmark med fördelning på ägarklasser.

Med **enskilda ägare** menas här fysiska personer och bolag som inte är aktiebolag.

Privatägda aktiebolag är aktiebolag som inte ägs av stat, kommun eller landsting.

Övriga privata ägare är religiösa samfund, ideella föreningar bysamfälligheter etc.

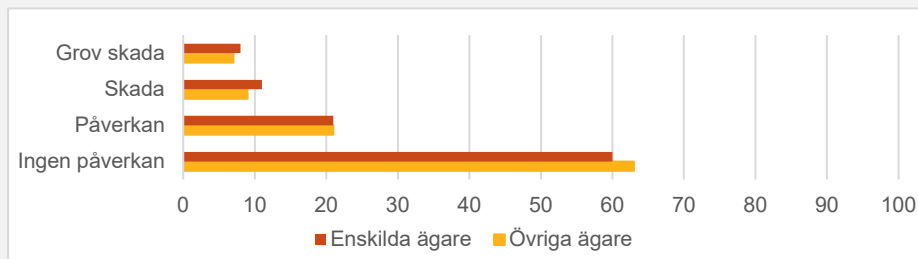
Statsägda aktiebolag ägs till minst hälften av staten.

Staten består av svenska statliga myndigheter.

Övriga allmänna ägare är kommuner och landsting samt aktiebolag som ägs av dem.

Vid en jämförelse mellan enskilda ägare och övriga ägare är det små skillnader när det gäller vilka som orsakar skador på lämningarna (se figur 4).

Figur 4. Påverkan på lämningar fördelat på ägarklass inventeringsperioden 2012–2018 i procent



Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning.

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.

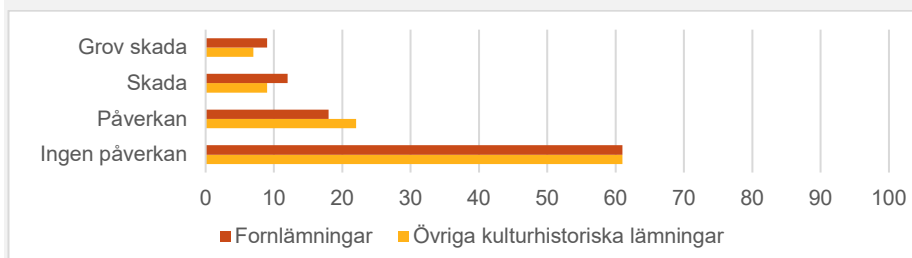
Med **enskilda ägare** menas här fysiska personer och bolag som inte är aktiebolag.

Med **övriga ägare** avses här: privatägda aktiebolag, övriga privata ägare (som t.ex. religiösa samfund, ideella föreningar, bysamfälligheter etc.), statsägda aktiebolag som ägs till minst hälften av staten, svenska statliga myndigheter och övriga allmänna ägare som kommuner och landsting samt aktiebolag som ägs av dem.

3.4 Vilka kategorier av lämningar som skadas

Fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar skadas i ungefär lika stor omfattning trots att fornlämningarna har ett starkare lagskydd än de övriga kulturhistoriska lämningarna (se figur 5).

Figur 5. Påverkan på lämningar utifrån antikvarisk bedömning inventeringsperioden 2012–2018 i procent



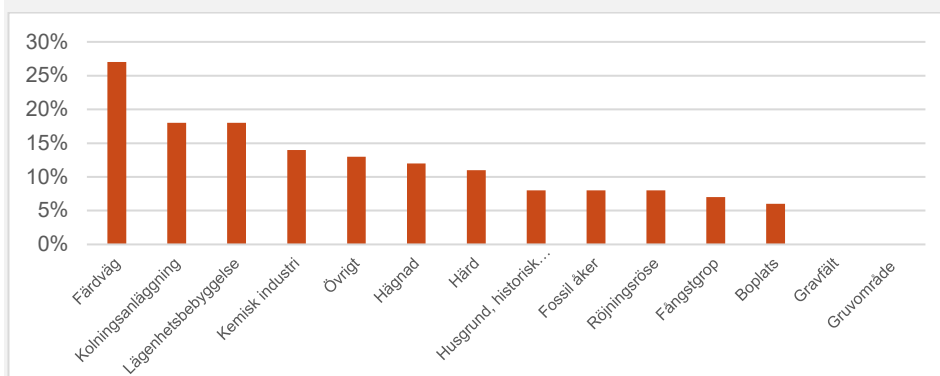
Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar. Med ÖKL avses övriga kulturhistoriska lämningar.

I hänsynsuppföljningen inventeras olika många lämningar av samma lämningstyp olika inventeringsår på grund av att urvalet till undersökningen görs slumpmässigt. Husgrunder (historisk tid) och kolningsanläggningar är dock de vanligast förekommande lämningstyperna samtliga inventeringsår sedan 2012.

Färdvägar är den lämningstyp där störst andel skadas i förhållande till antalet inventerade lämningar av respektive lämningstyp, vilket framgår av figur 6.

Figur 6. Andel skadade lämningar fördelade på lämningstyp inventeringsåret 2019



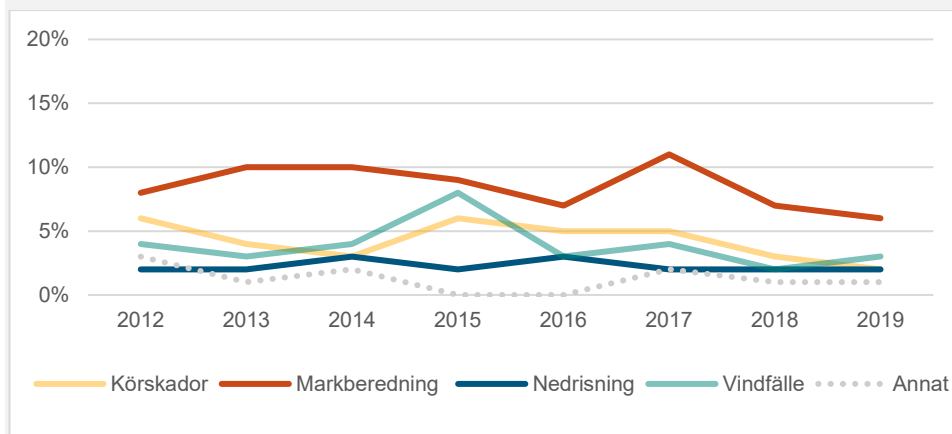
Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning

Andel skada (grov skada och skada) anges i procent i förhållande till totalt antal inventerade lämningar av respektive lämningstyp för tidsperioden.

3.5 Vilka arbetsmoment som orsakar skadorna

Den vanligaste orsaken till skador (skador och grova skador) är markberedning, vilket framgår av figur 7. Därefter är det omväxlande körskador och vindfällena som orsakar flest skador.

Figur 7. Orsak till skador på lämningar per inventeringsår 2012-2019



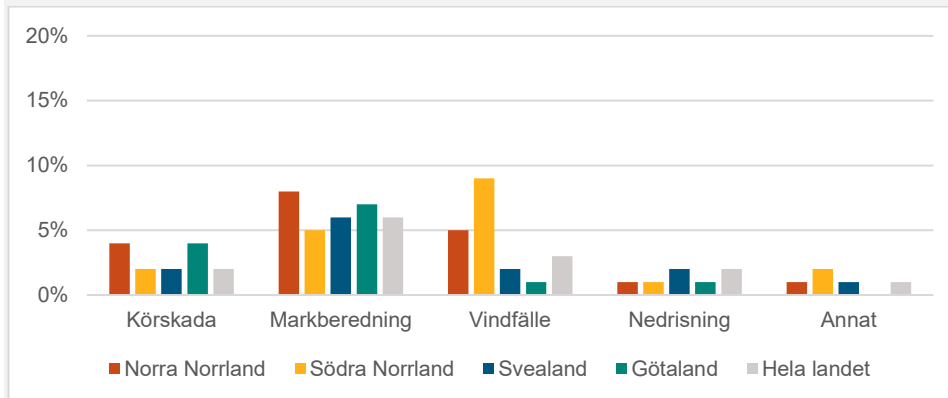
Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning.

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar

Andel skada (grov skada och skada) i respektive skadekategori anges i procent i förhållande till totalt antal inventerade lämningar respektive år.

I inventeringen 2019 är det norra Norrland och Götaland som har haft flest skador orsakade av markberedning. I södra Norrland har vindfällena (rotvältor) orsakat skador i större utsträckning än i övriga landsdelar. Körskador har varit vanligare i norra Norrland och Götaland än i övriga landsdelar, vilket framgår av figur 8.

Figur 8. Orsak till skador på lämningar per landsdel inventeringsåret 2019



Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning.

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar

Andel skada (grov skada och skada) i respektive skadekategori anges i procent i förhållande till totalt antal inventerade lämningar i respektive landsdel.

3.6 När i skogsbruksprocessen som skadorna sker

Skogsbruk bedrivs i en lång process som påbörjas med förröjning och gallring och därefter avverkning och utförsel av virke. Markberedning och återplantering kan ske långt efter avverkningen. De intervjuade inom skogsbruket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsens olika distrikt har beskrivit i vilka faser av skogsbruksarbetet där riskerna för skador på lämningar är som störst.

Avverkning

Det som framförallt är en risk vid avverkningen är att det uppstår körskador. Om inte lämningarna märks upp på ett riktigt sätt kan körvägar placeras fel. Det är större risk att lämningarna inte märks upp ordentligt när avverkningsområdena är stora. Olyckliga väderförhållanden kan påverka bärigheten i marken vilket ökar risken för körskador. Nya skogsbruksmaskiner tenderar att bli allt tyngre vilket också ökar risken för körskador. Det kan uppstå körskador när tung last ska föras ut från avverkningsområdena.

Lämningarna kan bli täckta av ris vid avverkningen och då syns de inte i det fortsatta arbetet. Om avverkning sker när det är snö är de också svåra att se. Träden ska i regel avverkas även på och invid lämningar, men de får inte fällas så att de skadar lämningarna. Om man låter bli att fälla träden vid lämningarna kan det i stället uppstå rotvältor som skadar lämningarna.

Markberedning

Vid markberedningen kan det uppstå skador när lämningarna är dåligt markerade med kulturstubbar. Kulturstubbar är 1,3 meter höga stubbar som markerar en lämning eller ett område med lämningar. Huruvida lämningarna har märkts ut med kulturstubbar framhölls i intervjuerna med såväl skogsbruket som de båda myndigheterna som den viktigaste faktorn för att undvika skador. I vissa delar av Sverige kör markberedarna dygnet runt under den period av året när markberedning kan göras. Det innebär att de kör i mörker vilket ökar risken för att missa lämningarna.

Återplantering

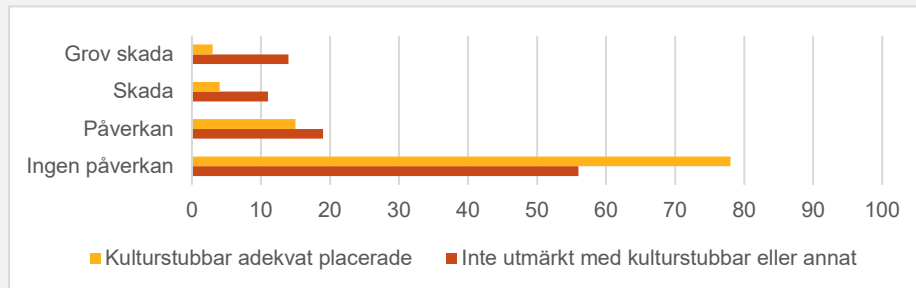
Återplanteringsfasen förefaller vara den fas där det är minst risk för att skador ska uppstå. Dock sker återplanteringen ofta långt efter planeringsfasen och avverkningen, vilket ökar risken för att utmärkningar i fält inte finns kvar om det inte har satts kulturstubbar. I intervjuerna med skogsbruket beskrevs att plantorna är små och inte skadar lämningarna samt att det går lätt att ta bort dem som satts fel. Men också – att om plantorna tillåts att växa upp – så blir de till stora träd – och det kan uppstå rotvältor som skadar lämningarna.

3.7 Utmärkning i fält

I flera av intervjuerna med skogsbruket har det uppgivits att planeringen inför avverkningen är den viktigaste fasen för att undvika skador. Enligt dem som intervjuats märks lämningarna ut med snitslar som visar var kulturstubbar ska sättas. I intervjuerna har såväl skogsbruket som Skogsstyrelsens olika distrikt och länsstyrelserna uttryckt att lösningen för att undvika skador är att sätta kulturstubbar, framförallt inför markberedning. Utmärkning i fält med kulturstubbar finns som villkor i länsstyrelsernas beslut, i Skogsstyrelsens information, i målbilder för skogsbruket samt i vissa fall i certifieringskraven.

I de fall kulturstubbar satts och varit adekvat placerade har andelen skadade lämningar varit mindre än när lämningarna inte har märkts ut i fält, vilket framgår av figur 9.

Figur 9. Skadeläge för lämningar med eller utan kulturstubbar inventeringsperioden 2015–2018 i procent



Källa: Skogsstyrelsen Hänsynsuppföljning Kulturmiljö, egen bearbetning.

Med **lämningar** avses både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.

Under inventeringsperioden 2015–2018 hade endast hälften av de kända och registrerade lämningarna blivit utmärkta med kulturstubbar i samband med skogsbruksåtgärder. I Götaland hade kända och registrerade lämningar märkts ut med kulturstubbar i lägre grad än i övriga landsdelar, 76 procent av lämningarna saknade utmärkning av något slag. Svealand var den landsdel där lämningarna i högst grad hade markerats med kulturstubbar eller på annat sätt under perioden. I Svealand bedömdes dessutom placeringen av kulturstubbar ofta ha skett på ett adekvat sätt.⁵⁵

I intervjuerna med skogsbruket uppgavs i flera fall att de alltid snitslar där kulturstubbar ska sättas runt såväl fornlämningar som övriga kulturhistoriska lämningar. I arbetet används målbilder och schabloner som anger hur nära de övriga kulturhistoriska lämningarna som snitslingen ska göras. De som intervjuades beskrev också att skogsbruket är mycket bättre idag när det gäller planeringen och utmärkningen i fält än tidigare. Vilket genomslag detta i så fall kommer att få i statistiken återstår att se i kommande hänsynsuppföljningar.

⁵⁵ Skogsstyrelsen, *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö*, statistiskt underlag.

4. Myndigheternas handläggning

I detta kapitel undersöks myndigheternas handläggningsprocesser och hur dessa samspelar med skogsbrukets planerings- och avverkningsprocess. Underlaget utgörs av intervjuer med länsstyrelserna, Skogsstyrelsens olika distrikt och skogsbruket.

4.1 Myndighetsstrukturen

Huruvida det är fornlämningar eller övriga kulturhistoriska lämningar inom ett område som planeras för skogsbruksåtgärder påverkar handläggningsprocessen i varje steg. Beroende på om det är fornlämningar eller övriga kulturhistoriska lämningar avgörs vilken myndighet som ska vara handläggande myndighet.

Figur 10. Handläggningsprocessen

Lämningens antikvariska bedömning	Handläggande myndighet	Lagstiftning	Handläggnings-tid	Ansvars-utkrävande
Övrig kulturhistorisk lämning	Anmälan till Skogsstyrelsen	Skogsvårds-lagstiftning	6 veckor	Vite* Böter*
Fornlämning	Ansökan till Länsstyrelsen	Kulturmiljö-lagstiftning	Viss variation	Böter Fängelse

*Vid övrig kulturhistorisk lämning utgår vite eller böter endast om man inte följt ett beslut med föreläggande eller förbud.

4.2 Skogsstyrelsens handläggningsprocess

Markägaren är skyldig att göra en anmälan till Skogsstyrelsen inför avverkning (ej röjning och gallring) om avverkningen berör minst 0,5 hektar. I fjällnära skog och i ädellövskog krävs en ansökan om tillstånd för avverkning.⁵⁶ Skogsstyrelsen får in omkring 60 000 avverkningsanmälningar per år. Av dessa berör cirka 9 procent registrerade fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar.⁵⁷

I intervjuerna har handläggarna vid Skogsstyrelsens olika distrikt beskrivit processen i handläggningen. När en anmälan inkommit till Skogsstyrelsen kontrolleras uppgifterna i anmälan mot information i register och kartor för att se om det finns några kända och registrerade lämningar i området. Kontrollen görs

⁵⁶ 14 §, 15 §, 27 § SVL.

<https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/> Webbplats besökt 2020-02-28.

⁵⁷ Skogsstyrelsen, *Kulturmiljövård, en självklar del i skogslandskapet*, rapport 2019/20, 2019, s. 17.

oavsett om den som gjort anmälan markerat att ärendet omfattar en lämning eller inte.

I anmälan ska framgå vilken hänsyn som ska tas. Om redovisning om hänsyn saknas eller om den inte är tillräcklig skickas en begäran om komplettering. Handläggaren kan lämna markägaren en vägledning. Handläggaren har också möjlighet att skriva ett beslut. Handläggningen av ett ärende ska vara klar inom sex veckor. Om markägaren inte har fått någon information inom sex veckor är det tillåtet att påbörja avverkningen.

Vid planerade skogsbruksåtgärder i områden med kända fornlämningar har Skogsstyrelsen fram till september 2019 lämnat över ärendena till länsstyrelsen. Sådana ärenden har utgjort ungefär 3 000 per år.⁵⁸ Skogsstyrelsen har emellertid fattat beslut om att inte längre skicka uppgifter om avverkningsärenden vidare till länsstyrelsen.⁵⁹

4.3 Länsstyrelsens handläggningsprocess

Den som ska göra ett markingrepp bör i god tid ta reda på om någon fornlämning berörs av ingreppet genom att samråda med länsstyrelsen.⁶⁰ Om det finns en fornlämning som kan påverkas av skogsbruksåtgärder ska en ansökan om ingrepp i fornlämning göras hos länsstyrelsen. Det behövs generellt inget tillstånd för avverkning i områden med fornlämningar, men de får inte skadas.

Under 2019 fattade länsstyrelserna drygt 2 300 beslut om ingrepp i fornlämningar inom skogsbruk. Det skiljer sig åt mellan länsstyrelserna hur många beslut som fattas, från en handfull beslut i några län till knappt 480 beslut i ett annat län.⁶¹ Det varierar också mellan olika län hur många kända och registrerade fornlämningar som finns. Därutöver finns andra ärenden som rör skogsbruk som länsstyrelsen också hanterar.

I intervjuerna har handläggarna vid länsstyrelserna beskrivit processen i handläggningen. När länsstyrelsen får in en ansökan, eller på annat sätt får kännedom

⁵⁸ SOU 2017:81 *Rättslig översyn av skogsvårdsdagstifningen* s. 153.

⁵⁹ <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/forandringar-i-avverkningsaren-den-skjuts-upp/>. Webbläsare besökt 2019-08-07.

⁶⁰ 2 kap. 10 § KML och *Vägledning från Riksantikvarieämbetet. Fornlämningsbegreppet. För tillämnning av 2 kap. 1 och 1a §§ kulturmiljölagen. Bilaga 2*, 2014.

⁶¹ Riksantikvarieämbetets sammanställning av beslut om tillstånd till ingrepp i fornlämning enligt 2 kap. 12 § KML, fattade 2019, som länsstyrelserna skickat in till Riksantikvarieämbetet och som berör skogsbruksåtgärder. Siffran baseras endast på de beslut om tillstånd till ingrepp i fornlämning som länsstyrelsen fattat, inte andra ansökningar som länsstyrelsen hanterar som rör skogsbruk.

om planerade skogsbruksåtgärder, gör länsstyrelsen en bedömning om det finns fornlämningar inom området. Bedömningen görs i första hand genom sökning i kulturmiljöregistret och genom kontroll mot historiska kartor. Vidare bedömer länsstyrelsen vilka villkor för ingrepp i fornlämningarna som gäller. Dessa kan exempelvis beskriva vilket avstånd från fornlämningarna som ska gälla för den aktuella skogsbruksåtgärden. Länsstyrelserna beskrev i intervjuerna att besluten till stor del är standardiserade, samtidigt som villkoren anpassas efter de aktuella fornlämningarna.

I genomförandet av studien har vi haft tillgång till besluten i de ärenden som utgjort underlag för urvalet av dem som skulle intervjuas. Exempel på villkor i dessa är: att fornlämningar ska märkas ut i fält, avstånd som anger hur långt från en fornlämning som markberedning får ske, att det inte får lämnas ris på fornlämningar eller att plantering inte får ske inom ett visst avstånd från en fornlämning.⁶²

I intervjuerna beskrevs ingen tydligt kommunicerad handläggningstid som gällde för alla länsstyrelser.

4.4 Brister i digitala underlag

I huvudsak finns två olika register som kan användas av markägare och myndigheter för att hämta information om kända och registrerade fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i skogen. Dels finns *Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister* (KMR), en utveckling av det tidigare fornminnesinformations-systemet (FMIS), med den publika sökfunktionen *Fornsök*. Dels finns Skogsstyrelsens *Skogens pärlor* som innehåller information från inventeringen *Skog och historia*. Uppgifterna i inventeringsprojektet *Skog och historia* är inte kvalitetsgranskade, men vart efter granskning sker ska uppgifterna om lämningarna föras in i kulturmiljöregistret.⁶³

Ibland upptäckts också nya ännu oregistrerade lämningar i samband med skogsbruk. Dessa behöver kontinuerligt föras in i kulturmiljöregistret av organisationer som är behöriga att registrera via registreringsverktyget *Fornreg*.

Behov av antikvarisk bedömning

Registren används till att hämta information om lämningar. I kulturmiljöregistret har den antikvariska bedömningen av lämningarna ibland gjorts för lång tid sedan och har inte alltid uppdaterats utifrån gällande lagstiftning. Det innebär att det inte

⁶² Exempelen är tagna från ärenden som ingår i urvalet till intervjuerna.

⁶³ <https://www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-parlor/skogens-parlor-material/>. Webbplats besökt 2019-11-05.

alltid går att utläsa vilket lagskydd lämningarna har. Uppgifterna i registret kan bara användas som en av flera källor till information om lämningarna.

Behov av korrekta lägesangivelser

I intervjuerna påtalade länsstyrelserna, Skogsstyrelsens distrikt samt skogsbruket att både kulturmiljöregistret och inventeringen Skog och historia är viktiga underlag när det gäller att veta var i skogen lämningarna finns.

Underlaget till kulturmiljöregistret är de fornlämningar som har registrerats sedan Riksantikvarieämbetet år 1937 fick ansvaret för att göra en systematisk inventering av alla fornlämningar i samband med utgivning av den ekonomiska kartan. Informationen har sedan dess fyllts på genom olika inventeringar och resultaten av arkeologiska undersökningar. Eftersom en stor del av lämningarna har registrerats innan det fanns GPS och uppgifterna ännu inte har kvalitetssäkrats, finns problem med exaktheten i lägesangivelserna.

Felaktiga lägesanvisningar gör det svårt för skogsbruket att hitta och märka ut lämningarna i fält. I intervjuerna har det tagits upp av såväl myndigheter som skogsbruket att de otillräckliga och ibland felaktiga lägesangivelserna i registren är en orsak till att skador uppstår.

I intervjuerna framkom att det idag är vanligt att maskinerna som används i alla led i avverkningskedjan har tillgång till kartunderlagen digitalt. Detta uppges minska risken för att skador på lämningarna uppstår. Samtidigt innebär detta att det är än viktigare att lägesangivelserna i de digitala underlagen är korrekta.

Redan i Skogsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets rapport *Bevara skogens kulturarv* från 2014 togs det upp att kvaliteten i FMIS borde säkras. Sedan dess har den digitala arkeologiska processen (DAP) genomförts vilket innebär att registreringen kan ske vid källan, dvs. av den organisation som producerat informationen. Men mycket arbete med att kvalitetssäkra uppgifterna i kulturmiljöregistret kvarstår.

4.5 Konsekvenser av ändrade rutiner

För att avgöra om det rör sig om en fornlämning eller en övrig kulturhistorisk lämning i ett skogsbruksärende krävs att länsstyrelsen gör en bedömning. Vid osäkerhet om en lämning är en fornlämning har Skogsstyrelsen fram till september 2019 lämnat ärendena till länsstyrelsen för bedömning.

När det finns lämningar inom området som planeras för skogsbruksåtgärder är det nu efter förändringen än viktigare att markägarna själva tar kontakt med länsstyrelsen för bedömning av om lämningarna inom området är fornlämningar.

Bedömningen av huruvida det är fornlämningar påverkar om markägaren måste göra en ansökan till länsstyrelsen, vilken myndighet som ska sköta ärendehandläggningen, tillsynen och hur ett eventuellt ansvarsutkrävande kan se ut (se figur 10). I intervjuerna med Skogsstyrelsens distrikt och länsstyrelserna har det i ett par fall tagits upp att det finns en farhåga att inte alla ärenden som borde nå länsstyrelserna faktiskt kommer att göra det framöver och att det i så fall kan medföra att fornlämningarna skadas i större utsträckning.

4.6 Länsstyrelsen kommer in sent i skogsbruksprocessen

De inom skogsbruket som intervjuats beskrev att de ofta arbetar mot flera länsstyrelser som har olika handläggningstid. Markägarna har möjlighet att påbörja avverkningen efter att ha avvaktat sex veckor från att avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen är gjord. De behöver däremot inte avvakta beslut från länsstyrelsen för att påbörja avverkningen.

Skogsbruket har i intervjuerna poängterat att det viktigaste skedet i avverkningsprocessen för att undvika skador är planeringsskedet. Det är då lämningarna markeras i fält, kulturstubbar sätts och körvägar dras upp. Detta påverkar sedan hur det fortsatta arbetet med utförsel av virke, markberedning och återplantering genomförs.

I de fall som länsstyrelsens beslut kommit sent i processen, har det inneburit att markägaren har fått beslut om vilka avstånd från fornlämningen som gäller för skogsbruksåtgärderna när planeringen redan har gjorts och skogen redan har avverkats. Markägarna eller deras eventuella ombud måste då planera om utifrån gällande beslut. Kulturstubbar som satts i planeringsskedet riskerar att vara felplacerade inför markberedningen. Körvägarna kan ha placerats för snävt in på fornlämningarna och risken finns att markberedarna sedan använder samma körvägar.

I intervjuerna med skogsbruket har några uttryckt en önskan om bättre förutsägbarhet när det gäller länsstyrelsernas handläggningstid för att ha nödvändiga underlag inför planeringsarbetet. En möjlig utveckling är att skogsbruket i högre utsträckning ansöker om samråd och/eller tillstånd hos länsstyrelsen innan avverkningsanmälan görs till Skogsstyrelsen för att det ska finnas ett beslut som anger vilket avstånd från fornlämningen som gäller inför skogsbrukets planeringsarbete i fält.

En länsstyrelse berättade i en intervju om hur den skulle förändra sitt arbete tillsammans med ett av de stora bolagen. Bolaget skulle börja ge förhandsinformation om områden som skulle avverkas under det kommande året till länsstyrelsen, vilken då skulle kunna fatta beslut innan planeringsarbetet är klart.

4.7 Myndigheternas handläggning sker från skrivbordet

Myndigheternas beslut fattas utan att ha varit i fält

Både länsstyrelsens handläggning av ärenden som rör skogsbruksåtgärder i områden med fornlämningar och Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsärenden som rör kulturmiljö sker i stor uträkning byråmässigt. Några av de intervjuade vid länsstyrelserna beskrev att de i princip inte gör några fältbesök innan de tar beslut. I intervjuerna med skogsbruket togs det i några fall upp att det händer att länsstyrelsens beslut inte är anpassade till hur det ser ut i verkligheten. Då kan besluten vara svåra att följa. Även i intervjuerna med Skogsstyrelsens distrikt beskrevs att allt mer av Skogsstyrelsens handläggning sker från skrivbordet.

Svårt att hitta lämningarna i fält

I intervjuerna med skogsbruket uppgavs genomgående att det finns möjlighet att få råd från myndigheterna via mail och per telefon. I några av intervjuerna med skogsbruket uttrycktes dock en önskan om större möjligheter att få hjälp från myndigheterna i fält eftersom det inte alltid är lätt att hitta lämningarna i skogen.

Skogsbruket beskrev i intervjuerna att det ofta är svårt att hitta och känna igen lämningarna och att det är svårt att få länsstyrelsen att komma ut i skogen och i viss mån även Skogsstyrelsen. Trots detta har inte skogsbruket tagit upp i intervjuerna att de har, eller har övervägt att ha, egna arkeologer eller själva anlita arkeologisk expertis.

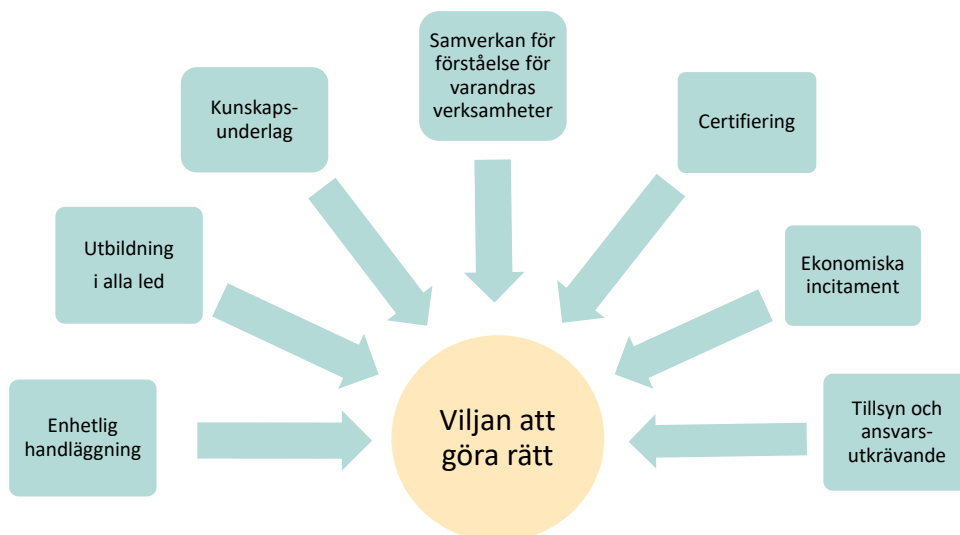
5. Drivkrafter för att sträva mot att undvika skador

I det här kapitlet behandlas vikten av att viljan och kunskapen att undvika skador på lämningarna finns inom skogsbruket, och vilka incitamenten är. Underlaget är framförallt intervjuerna med skogsbruket men också med länsstyrelserna och Skogsstyrelsens olika distrikt.

5.1 Viljan och kunskapen att göra rätt

All skogsmark i Sverige är inte inventerad. Det går därför inte enbart att förlita sig på uppgifter om lämningarna i registren. För att så få lämningar som möjligt ska skadas, och finnas kvar till kommande generationer, är det väsentligt att skogsbruket även tar hänsyn till nya lämningar som upptäcks i samband med skogsbruksåtgärder. För att åstadkomma detta behövs en ”vilja att göra rätt” både när det gäller kända och registrerade lämningar och när nya lämningar upptäcks i samband med skogsbruk. Det finns många saker som kan påverka en sådan vilja, inte minst kunskap om varför något ska värnas.

Figur 11. Viljan att göra rätt



5.2 Enhetlig handläggning

Vikten av att besluten grundar sig i att myndigheten har varit på plats i fält och att det är förutsägbara handläggningstider har redan nämnts i föregående kapitel.

Ett skogsföretag arbetar ofta mot flera länsstyrelser och ibland också mot flera av Skogsstyrelsens distrikt. Det är därför viktigt med enhetlighet i handläggningen oavsett var i landet handläggningen sker. I en intervju med ett av Skogsstyrelsens distrikt togs det upp att de olika länsstyrelserna ibland formulerar olika villkor vid samma typ av åtgärd. När det inte framgår av besluten varför villkoren är olika vid samma typ av åtgärd kan det framstå som märkligt för skogsbruket.

5.3 Utbildning i alla led

I intervjuerna med såväl myndigheterna som skogsbruket lyfts vikten fram av att personal inom skogsbruket har utbildning när det gäller att känna igen lämningar och veta hur man ska göra när det gäller olika typer av lämningar. I en intervju med skogsbruket beskrevs att:

”Det man kan – det tar man på allvar. Om man har kunskaper om kulturmiljö så bryr man sig lite mer. Man är lite mer på tå. Om kulturstubbarna står så att det ser konstigt ut så kanske man håller ut lite mer med maskinerna.”

Det togs upp i intervjuerna att de allt bättre digitala underlagen kan medföra att man förlitar sig för mycket på dem. En lämning kan missas när maskinföraren tittat för mycket på kartan/GPS:en i stället för att se efter hur lämningen ligger i verkligheten. Men för att kunna se lämningar i verkligheten måste man ha kunskaper om vad det är man ser.

I intervjuer med såväl myndigheterna som skogsbruket beskrevs att många inom skogsbruket har utbildning i att känna igen och veta hur man ska göra när man identifierat en lämning. Men också att utbildningarna behöver ges kontinuerligt för att kunskapsnivån ska upprätthållas och förbättras hos fler.

I Skogsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets rapporter *Bevara skogens kulturmiljöer* från 2014 och *Kulturarv i skogen* från 2016 nämndes att kompetensen hos de berörda aktörerna behövde höjas. Intervjuerna tyder på att utbildningsinsatser gjorts men att dessa också behöver upprepas för att upprätthålla och förbättra kunskapsläget ytterligare.

5.4 Kunskapsunderlag av olika slag

Kulturmiljöregistret

Ett viktigt kunskapsunderlag är Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister. Huruvida uppgifterna i detta är korrekta påverkar skogsbrukets möjligheter att undvika skador på lämningarna vilket beskrivits i föregående kapitel. Om det går att lita på att uppgifterna är korrekta visar detta också att uppgifterna i registret bör tas på allvar.

Målbilder och schabloner

Målbilder som visar hur ett önskvärt resultat ser ut efter skogsbruksåtgärder vid olika typer av lämningar har tagits fram i samverkan inom skogssektorn av en arbetsgrupp sammansatt av representanter från skogsnäringen, skogsägare, Skogsstyrelsen, andra berörda myndigheter, ideella organisationer och specialister inom aktuellt område. I målbilderna finns schabloner för hur nära en lämning man får köra med skogsmaskinerna.⁶⁴ Schabloner finns dock inte för fornlämningar eftersom avstånden som gäller för skogsbruksåtgärderna ska bedömas av länsstyrelsen i varje enskilt fall.

Några av dem som intervjuats inom skogsbruket beskrev att det är ett problem att det inte på samma sätt finns generella regler för fornlämningar. Ett exempel gällde fångstgropar som uppgavs vara lätta för skogsbruket att känna igen. Om det skulle finnas en schablon för hur långt från groparna, eller fångstgropssystemen, man får åka med maskinerna skulle de vara möjliga att märka ut rätt i planeringsarbetet. Det skulle också underlätta när nya fångstgropar upptäcks under avverkning och markberedning.

En pedagogisk utmaning

Det finns en del kunskapsunderlag för skogsbruket som beskriver hur man ska göra för att inte skada lämningarna.⁶⁵ Men i intervjuerna med skogsbruket har det också tagits upp att myndigheterna behöver beskriva värdet av lämningarna på ett sätt som gör att man förstår varför alla lämningar ska skyddas. Det är en pedagogisk utmaning att tydliggöra exempelvis: ”*Varför alla fångstgropar behöver skyddas?*”, eller som uttrycktes i en intervju när det gäller odlingsrösen: ”*Är ambitionsnivån verkligen att alla odlingsrösen ska bevaras?*”.

⁶⁴ Skogsstyrelsen, *Nya reviderade målbilder för god miljöhänsyn, Skogssektorns gemensamma målbilder för god miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder*, 2016.

⁶⁵ T.ex. *Skogens kulturarv – hänsyn och skötsel*, 2018.

Även i Skogsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets rapport *Kulturarv i skogen* från 2016 nämndes att kunskaps- och planeringsunderlaget behövde förbättras, intervjuerna tyder på att detta fortfarande gäller idag.

5.5 Samverkan för ökad förståelse för varandras insatser

Länsstyrelserna tog i intervjuerna upp att det är viktigt att skogsbrukets aktörer, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna förstår varandra för att man ska undvika skador. Ett exempel är att det kan uppfattas som oklart vad det innebär att visa hänsyn, hur mycket åverkan man får göra på lämningen och vad en markskada är.

Såväl myndigheterna som skogsbruket refererade i intervjuerna till gemensamma exkursioner där myndigheterna och skogsbruket varit tillsammans i fält för att skapa förutsättningar att förstå varandra bättre. Sådana exkursioner förefaller ha varit uppskattade av alla parter men uppgavs ibland ligga några år tillbaka i tiden.

I intervjuerna har det också tagits upp att myndigheterna och skogsbruket har samlats för att gemensamt studera resultaten av hänsynsuppföljningen. Exempelvis har det beskrivits att man i samtalen har tvingats inse att också det egna företaget har gjort misstag – som det går att lära sig av.

I Skogsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets rapport *Bevara skogens kulturmiljöer* från 2014 beskrevs att det behövdes en förändring av attityden. Mycket verkar ha skett sedan dess, vilket i viss mån avspeglar sig i intervjuerna med skogsbruket.

I rapporten *Kulturarv i skogen* från 2016 nämndes att det behövde verkas för att samtliga aktörer förstår sin roll och tar sitt ansvar. Det har framkommit i intervjuerna med både myndigheterna och skogsbruket att samverkansinsatser dem emellan har gjorts, men också att detta behöver upprepas för att samarbetet ska upprätthållas och utvecklas vidare.

Nå de enskilda markägarna

Resultatet av intervjuerna tyder på att det är en utmaning att nå de enskilda markägarna med samverkansinsatser och utbildningsinsatser. Det är svårare att nå denna grupp för att t.ex. gemensamt se på resultaten av hänsynsuppföljningen. Samtidigt har de enskilda markägarna ofta ett ombud som både sköter myndighetskontakterna samt planering och genomförande av skogsbruksåtgärderna. Förutsatt att dessa ombud nås av samverkansinsatser och att dessa gör utbildningsinsatser för sina anställda bidrar detta till att insatserna når en stor del av skogsbruket. Som framgår av statistiken är det små skillnader mellan enskilda ägare och övriga ägare när det gäller vilka som orsakar flest skador (se figur 4).

5.6 Certifiering på frivillig väg

Certifiering innebär att en oberoende part intygar att en verksamhet eller produkt bedrivs eller tillverkas enligt en viss standard. Certifiering av skogsbruk och märkning av skogsprodukter är skogs- och träbranschens sätt att visa konsumenterna att de producerar och säljer produkter från hållbart brukade skogar.

Att certifiera sitt skogsbruk är ett sätt för markägare att på frivillig väg visa marknad och allmänhet att den egna skogen brukas på ett hållbart sätt, enligt en standard som beskriver vilka krav som ska uppfyllas i brukandet av skogen. Certifieringen är ett extra åtagande från markägarens sida då certifieringsstandarden i vissa avseenden kräver mer hänsyn till skogens olika värden än vad lagstiftningen kräver.

Det finns två skogscertifieringar (FSC och PEFC). I intervjuerna med skogsbruket har det ofta uppgivits att företaget är anslutna till något av de båda systemen. PEFC uttrycker kulturvärden betydligt tydligare än FSC.

För PEFC nämns för certifieringen bl.a. att:

- Skogliga åtgärder ska utföras så att fornlämningar och fornlämningsområden inte skadas och så att skador på övriga kulturlämningar minimeras.
- I samband med skogsbruksplanläggningen och traktplanering ska kända och nyupptäckta forn- och kulturlämningar markeras i skogsbruksplanen och traktdirektivet. Rutin för uppdatering av information ska finnas.
- Särskilda naturvärden som finns i kulturpräglade områden, t.ex. kulturlandskapets träd- och buskarter eller där artsammansättningen bär präg av tidigare hävd ska beaktas och gynnas i lämplig omfattning.
- Övriga träd som växer direkt i och invid forn- och kulturlämningar och deras synliga strukturer ska som regel tas bort.
- Kulturstubbar ska skapas för att markera forn- och kulturlämningar och deras synliga strukturer ska skapas för att markera forn- och kulturlämningar om inte detta framgår tydlig på annat sätt.⁶⁶

Certifieringskraven ökar incitamenten för skogsbruket att göra rätt. I några av intervjuerna med skogsbruket betonades det att skogsbrukets aktörer tar

⁶⁶ Svenska PEFC:s skogstandard 2017-2022, 2016, s 24.

certifieringen på allvar och att personalen är utbildad för att kunna utföra avverkningen enligt certifieringskraven om markägaren vill ha certifierat virke.

5.7 Ekonomiska incitament som styr

I några intervjuer med skogsbruket uppgavs att det vanligen inte utgår större ersättning till utförarna när det är många lämningar att ta hänsyn till inom avverkningsområdet än när de är få. I en intervju förklarades att: *”Det finns så mycket som det ska tas hänsyn till, inte bara kulturlämningar, utan även naturvärden och annat. Det är alltid något som det ska tas hänsyn till.”* Det angavs dock att det i undantagsfall finns möjlighet att ge betalt per timme.

I intervjuerna med skogsbruket togs det i något fall upp att det behövs ekonomiska incitament för att komma vidare. Det gavs ett exempel som gäller återplantering. De menade att det inte räcker med att utbilda utförarna, det behövs också ekonomiska incitament för att man ska göra rätt. De beskrev att plantering är ett monotont arbete och att de som arbetar med detta gör det på ackord, och förtydligade med att: *”Om de som återplanterar skulle få betalt per timme i stället för per planta så skulle det kanske planteras mindre i närheten av fornlämningarna.”*

Även myndigheternas tillsyn och ansvarsutkrävande kan leda till ekonomiska konsekvenser och är på så vis ett ekonomiskt incitament att vilja göra rätt.

6. Myndigheternas tillsyn

I detta kapitel behandlas myndigheternas tillsyn, vad som ska göras enligt regelverket och vad som i praktiken görs. Vidare redogörs för hur myndigheterna tolkar tillsynsbegreppet och vilket utrymme för återkoppling till markägarna som finns. Underlaget är en genomgång av regelverket och dokument som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna har skrivit, samt intervjuer med länsstyrelserna, Skogsstyrelsens distrikt och skogsbruket.

6.1 Myndighetsstrukturen

Huruvida det är en fornlämning eller övrig kulturhistorisk lämning avgör vilken tillsyn som kan bli aktuell och vilken påföljd det kan bli om lämningen skadas. Det är den antikvariska bedömningen som avgör vilken myndighet som är tillsynsmyndighet.

Figur 12. Tillsynsprocessen

Lämnings antikvariska bedömning	Tillsynsmyndighet	Lagstiftning	Tillsynsbegrepp	Ansvarsutkrävande
Övrig kulturhistorisk lämning	Skogsstyrelsen	Skogsvårds- lagstiftning	Huvudsakligen inför åtgärd	Vite* Böter*
Fornlämning	Länsstyrelsen	Kulturmiljö- lagstiftning	Efter åtgärd	Böter Fängelse

*Vid övrig kulturhistorisk lämning utgår vite eller böter endast om man inte följt ett beslut med föreläggande eller förbud.

6.2 Tillsyn enligt regelverket

Skogsstyrelsens tillsyn

Skogsstyrelsen ska utöva tillsyn över att lagstiftningen där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs.⁶⁷ I förordningen om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn finns krav på att Skogsstyrelsen årligen upprättar en tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde.⁶⁸ Varje år tas en behovsutredning för tre år fram som underlag till tillsynsplanen.

⁶⁷ § 2 förordning med instruktion för Skogsstyrelsen (2009:1393).

⁶⁸ § 3 förordning om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn (SFS 2016:349).

I nuvarande behovsutredning nämns att störst behov av tillsyn finns vid bland annat avverkningar som berör kulturmiljöer.⁶⁹

Enligt behovsutredningen baseras urvalet av tillsynsobjekt till största delen på de anmälningar som inkommit. Tillsynen resulterar i en vägledning eller ett beslut.⁷⁰ Skogsstyrelsen kan fatta beslut om föreläggande, vilket innebär att den som beslutet gäller måste göra en viss åtgärd eller att åtgärden måste göras på ett visst sätt. Skogsstyrelsen kan även skriva beslut om förbud mot att utföra en viss åtgärd. I besluten anges vitesbelopp som gäller om besluten inte följs.⁷¹

I behovsutredningen beskrivs vidare att det vid tillsyn efter avverkning kontrolleras om vägledningar och beslut har följts. Uppföljningen kan ske t.ex. via fältbesök eller genom en årlig satellitbildsanalys. Det kan också göras riktade tillsynskampanjer över större områden med hjälp av helikopter, till exempel för att upptäcka allvarliga körskador vid vattendrag och kulturlämningar.⁷²

Länsstyrelsens tillsyn

Förordningen med länsstyrelseinstruktion beskriver att länsstyrelsen ska ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen och regeringen har ålagt den.⁷³

Länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet enligt kulturmiljölagen.⁷⁴ Kulturmiljölagen uttalar inte att länsstyrelserna ska utföra tillsyn, vilket gjordes i den tidigare kulturminneslagen. Avsikten med lagändringen var inte att tona ner tillsynsarbetet. I propositionen som föregick kulturmiljölagen beskrevs att: *”Regeringen anser att tillsyn är alltför begränsat i sammanhanget och föreslår därför att det i stället ska framgå av lagen att länsstyrelsen har ansvar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet.”*⁷⁵

6.3 Myndigheterna använder tillsynsbegreppet olika

Tillsyn är ett förvaltningspolitiskt styrmedel som syftar till att skapa en god efterlevnad av lagar och förordningar. Medborgarna ska genom den offentliga

⁶⁹ Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2019–2021, s. 7.

⁷⁰ Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2019–2021, s. 21.

⁷¹ <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/tillsyn/> Webb-plats besökt 2020-02-28.

⁷² Behovsutredning för Skogsstyrelsens tillsyn 2019–2021 s. 21.

⁷³ 2 § förordning med länsstyrelseinstruktion (2017:868).

⁷⁴ 1 kap. 2 § KML.

⁷⁵ Prop. 2012/13:96, s. 39.

tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen tas tillvara. Om myndigheterna har en välfungerande tillsynsverksamhet visar detta också skogsbrukets aktörer att skyddet av kulturmiljöer i skog är på allvar.

När länsstyrelsen i våra intervjuer har beskrivit sin tillsyn har de använt tillsynsbegreppet i betydelsen av kontroll och granskning. Skogsstyrelsen använder tillsynsbegreppet med en vidare innebörd där tillsynen också inbegriper olika typer av informationsåtgärder. I intervjuerna med Skogsstyrelsens olika distrikt var det tydligt att man i sitt tillsynsbegrepp inbegriper åtgärder som att skicka vägledning och beslut innan avverkning, såväl som avsyning efter skogsbruksåtgärder.

6.4 Lite tillsyn som görs

Skogsstyrelsens tillsyn

I intervjuerna med Skogsstyrelsens distrikt beskrevs att tillsyn i fält under och efter avverkning endast görs i liten omfattning. Enligt intervjuerna prioriteras insatserna till den del av arbetet som sker före avverkning, och vanligast är att skicka vägledning inför avverkning. När det gäller tillsyn i betydelsen av granskning och kontroll av kulturmiljöer i skog efter avverkning, markberedning och plantering är det inte mycket tillsyn som görs, enligt vad som beskrivits i intervjuerna.

Länsstyrelsens tillsyn

I intervjuerna med länsstyrelserna framkom att det görs väldigt lite tillsyn som gäller fornlämningar i skog. I intervjuerna med länsstyrelserna framträdde också bilden av att den tillsyn som idag görs ofta är händelsestyrd, dvs. består av de granskande åtgärder som sker på grund av en specifik händelse som initierats av någon utanför myndigheten. Motsatsen till händelsestyrd tillsyn kan sägas vara tillsyn som sker på en myndighets eget initiativ enligt en uppgjord plan.

6.5 Återkoppling till markägaren efter tillsyn

Länsstyrelsens återkoppling till markägarna

Länsstyrelserna genomförde 2013 en tillsynsinsats för att kontrollera om fornminnen som berördes av skogsbruksåtgärder hanterades i enlighet med dåvarande kulturminneslagen. I länsstyrelsernas slutrapport beskrevs att det inför tillsynsinsatsen diskuterades huruvida det är lämpligt att skriva tillsynsbeslut rörande skogsärenden. Detta gjordes med anledning av att det i Riksantikvarieämbetets vägledning står att länsstyrelserna i fall där brott misstänks bör undvika att ta egna underhandskontakter med den eller dem som kan komma att beröras av anmälan. Länsstyrelsen bör inte heller skicka en så kallad begäran om förklaring till markägaren då det kan medföra att en eventuell senare brottsutredning

föregrips. Enligt vägledningen är det inte heller i första hand länsstyrelsens uppgift att lämna underrättelse om att myndigheten avser att göra, eller har gjort en åtalsanmälan, utan bör i stället överlåta åt polis och åklagare att informera markägare eller den/de misstänkta för brottet att en anmälan har lämnats in.⁷⁶

Efter dialog med Riksantikvarieämbetet konstaterades enligt länsstyrelsens rapport att de komplikationer som riktlinjerna i vägledningen gav upphov till inte skulle hindra länsstyrelserna från att bedriva tillsyn i skogsärendena, och att beslut i ärendena borde kunna fattas. Trots detta var det några länsstyrelser som valde att inte skriva beslut i tillsynsärendena.⁷⁷

I Riksantikvarieämbetets nuvarande vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen vid fornminnesbrott finns inget hinder för länsstyrelsen att återkoppla resultatet av tillsynen till markägaren när det inte har varit någon påverkan på lämningen. Men när det är en skada som kan vara ett brott bör länsstyrelsen enligt vägledningen undvika att ta underhandskontakt med den som kan beröras av anmälan. Länsstyrelsen bör i stället överlåta åt polis och åklagare att informera markägaren, eller den som misstänks för brottet, att en anmälan har lämnats in.⁷⁸ Av vägledningen framgår inte hur länsstyrelsen ska kunna skriva tillsynsprotokoll och fatta beslut när tillsynen visar på olika grader av skada som t.ex. ringa åverkan, skada respektive grov skada och hur tillsynsresultaten ska kunna kommuniceras.

Krav på återställande efter skada

Beroende på om det är en fornlämning eller en övrig kulturhistorisk lämning som har skadats skiljer det sig vilka åtgärder som Skogsstyrelsen och länsstyrelserna kan vidta när det gäller återställande av skada eftersom de stödjer sig på olika lagstiftningar.

I Skogsstyrelsens föreskrifter nämns att om föreskrifterna inte följts när det gäller kulturmiljöer och kulturlämningar som omfattas av skogsvårdslagen och detta medför skada så ska åtgärder vidtas. Körskador och spår efter markberedning ska återställas. Kulturmiljöer och kulturlämningar ska rensas från täckande röjnings-, hyggesrensning- och avverkningsrester så att lämningarna är väl synliga vid kommande åtgärder. Barrträdsplanter som planterats inom skyddszoner ska tas bort.⁷⁹

⁷⁶ Länsstyrelsen, *Preliminär slutrapport Nationell tillsynsinsats – fornminnen som berörts av skogsbruksåtgärder*, 2014, s.7.

⁷⁷ Länsstyrelsen, *Preliminär slutrapport Nationell tillsynsinsats – fornminnen som berörts av skogsbruksåtgärder*, 2014, s.7.

⁷⁸ Riksantikvarieämbetet, *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen Fornminnesbrott*, 2016, s 13.

⁷⁹ 7 kap. 34 § SKFS.

Av Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen vid fornminnesbrott framgår att länsstyrelsen inte får villkora om huruvida en åtalsanmälan ska göras med hänsyn till om markägaren är villig eller inte att återställa eller betala för skadan. I vägledningen beskrivs att det inte finns stöd i kulturmiljölagen för att till exempel ”göra upp i godo” i stället för att göra en åtalsanmälan. Enligt vägledningen kan länsstyrelsen om den väljer alternativa strategier vid hanteringen av ett misstänkt fornminnesbrott riskera att göra sig skyldiga till mutbrott.⁸⁰

Huruvida länsstyrelsen får begära av markägaren att t.ex. ris på fornlämningar ska avlägsnas – på liknande sätt som vid en övrig kulturhistorisk lämning – framgår inte av vägledningen.

⁸⁰ Riksantikvarieämbetet, *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen. Fornminnesbrott*, 2016, s. 9.

7. Ansvarsutkrävande

I det här kapitlet beskrivs hur ofta skador anmäls och vad anmälningarna leder till för rättsliga konsekvenser. Resultatet bygger på den granskning av akter från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten som har genomförts, samt på intervjuer med berörda aktörer.

7.1 Ansvarsutkrävande vid skada på övrig kulturhistorisk lämning

Övriga kulturhistoriska lämningar är skyddade genom Skogsstyrelsens föreskrift med hänsynsregler om att skador på kulturmiljöer och kulturlämningar ska förhindras eller begränsas. För att Skogsstyrelsen ska kunna gå vidare med ett ärende där en övrig kulturhistorisk lämning skadats i samband med skogsbruk måste myndigheten på förhand ha formulerat ett beslut om förbud eller föreläggande. Om beslutet inte följs kan Skogsstyrelsen ansöka hos domstol om att vitet ska dömas ut.⁸¹

Vite sällan aktuellt

I intervjuerna med Skogsstyrelsen framkom att beslut om förbud inriktat på kulturvärden skrivs i liten utsträckning. Enligt myndighetens tillsynsplan var målsättningen under 2019 att minst 0,6 procent av antalet inkomna avverkningsanmälningar skulle leda till beslut om hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen.⁸²

Skogsstyrelsen uppger att myndighetens beslut med vitesförelägganden följs i hög utsträckning och att det därför sällan har varit aktuellt att ansöka hos domstol om att vite ska dömas ut. Under det senaste decenniet har endast ett fåtal ärenden som rör kulturmiljöfrågor varit aktuella för att begära utdömande av vite.⁸³

Om det inte finns något beslut om förbud eller föreläggande finns inget straff kopplat till att man skadar en övrig kulturhistorisk lämning. Vid ett av Skogs-

⁸¹ § 6 lag om viten (1985:206);
<https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/tillsyn/> Webb-plats besökt 2020-02-28.

⁸² Skogsstyrelsen, *Samlad tillsynsplan, 2019*, s.10.

⁸³ Uppgifter från Skogsstyrelsen 20200316

styrelsens distrikt nämndes att det är ett problem att det inte finns några straffsanktioner för övriga kulturhistoriska lämningar i de fall myndigheten inte fattat beslut om förbud.

7.2 Ansvarsutkrävande vid skada på fornlämning

Kulturmiljölagen skyddar fornlämningar och om man har begått ett fornminnesbrott, kan man dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.⁸⁴ Här avses brott av normalgraden. Om brottet har begåtts med uppsåt och är att anse som grovt, kan man dömas för grovt fornminnesbrott till fängelse i högst fyra år.⁸⁵ En åtalsanmälan kan lämnas till såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten. Enligt Riksantikvarieämbetets vägledning bör dock länsstyrelsen i första hand lämna anmälan till Polismyndigheten.⁸⁶

Få skador på fornlämningar anmäls

Under 2017–2018 polisanmälde länsstyrelsen 10 fall av skador på fornlämningar i skog. Antalet anmälningar till Åklagarmyndigheten var 22 stycken under 2012–2018. Akterna från dessa 32 anmälningar utgör underlaget för aktgranskningen.

I aktmaterialet finns skillnader i hur många anmälningar de olika länsstyrelserna har gjort när det gäller fornlämningar som skadats vid skogsbruk. Några länsstyrelser har gjort flera anmälningar, medan andra länsstyrelser inte har gjort någon anmälan. Anmälningarna är jämnt spridda över landet.

Antalet anmälningar kan sättas i relation till att totalt 222 fornlämningar hade grov skada enligt *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö* under inventeringsåren 2012–2019. Detta tyder på att det finns ett stort antal fornlämningar som skadas vid skogsbruk där skadan inte anmäls.

Eftersom länsstyrelsen endast gör lite tillsyn i fält är länsstyrelsen beroende av att få in information från Skogsstyrelsen, skogsföretag, privatpersoner eller kommuner. I anmälningarna som aktstudien omfattar har information från dessa aktörer legat till grund för flera av de anmälningar som länsstyrelsen har gjort.

⁸⁴ 2 kap. 21 § KML.

⁸⁵ 2 kap. 21 § KML.

⁸⁶ Riksantikvarieämbetet, *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen. Fornminnesbrott*, 2016.

Orsaker till att myndigheterna inte anmäler

I intervjuerna framkom att en orsak till att länsstyrelserna inte anmäler i högre utsträckning är att arbetet med att ta fram underlag till anmälningarna är tidskrävande och att länsstyrelserna prioriterat bort anmälningar till följd av att länsstyrelserna uppfattar att ärendena ofta läggs ner.

I intervjuerna med länsstyrelserna beskrevs i några fall en upplevelse av att ärendena läggs ner för att de hamnar långt ner i prioriteringen hos Åklagarmyndigheten och att det är brist på kompetens i kulturmiljöfrågor hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

I intervjuerna med Skogsstyrelsen uttrycktes att det inte finns i Skogsstyrelsens rutiner att själva polisanmäla skador på fornlämningar eftersom länsstyrelsen ses som tillsynsmyndighet för fornlämningar. När Skogsstyrelsen upptäcker att det uppstått en skada på en fornlämning lämnas information om ärendet i vissa fall till länsstyrelsen som får anmäla skadan.

Vid några av Skogsstyrelsens distrikt nämndes att de tror att det skulle göra stor skillnad om brotten skulle anmälas oftare. De uttryckte att det måste få konsekvenser att göra fel.

7.3 De flesta anmälningarna läggs ner

Aktgranskningen visar att anmälningarna om skador på fornlämningar i skog oftast inte leder till någon påföljd. Majoriteten av anmälningarna har lagts ner. Av de 32 anmälningar som inkommit under tidsperioden 2012-2018, är det sex anmälningar som har lett till påföljd hittills.

Åklagarmyndigheten beslutade att väcka åtal i två av de sex fallen. I det ena fallet har åtalet lett till beslut om företagsbot om 250 000 kronor för den som arrenderat marken respektive 25 000 kronor för den som utfört avverkningen. I det andra fallet ogillades åtalet eftersom preskriptionstiden hade uppnåtts.

I de fyra övriga fallen har den som varit misstänkt för fornminnesbrott vid skogsbruk erkänt brottet. Straffet har i dessa fall blivit böter i storleksordningen 10 000–20 000 kronor för enskilda markägare och 250 000–300 000 kronor för skogsbolagen.

I samtliga sex fall anses brotten ha varit av normalgraden – en förseelse som kan ge böter eller fängelse upp till sex månader.⁸⁷ Åklagarmyndigheten har i dessa fall valt att yrka på böter.

I granskningen av akterna ser vi att anmälningarna från länsstyrelserna i de flesta fall har rört skadade gravfält och boplatser. Det är också skadorna på gravar som i störst utsträckning har lett till någon påföljd. Av de sex anmälningar som har lett till påföljd har fyra gällt gravar.

Komplicerade ansvarsförhållanden vid skada

Att avgöra vem som är ansvarig när en fornlämning skadas vid skogsbruk kan vara komplicerat. Är det markägaren själv som bär ansvaret, eller har även ombudet och entreprenören ansvar för att se till att fornlämningen inte skadas. Hur långt sträcker sig markägarens ansvar?

De intervjuade vid länsstyrelserna beskrev att vem som är ansvarig för skada avgörs från fall till fall och att det är Polismyndighetens uppgift att utreda vem som är skyldig till att skadan uppstått. En länsstyrelse ansåg att det inte är tydligt vem som bär ansvar vid en skada, men att det ofta är maskinföraren som ställs till svars. Några länsstyrelser beskrev att markägaren är ansvarig, inte minst för att besluten ska följas. Samtidigt kan ombudet vara skyldig till skadan, särskilt om de inte lämnat informationen vidare till utförarna.

I akterna som ingår i granskningen utreder Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten vem som är misstänkt för brott mot kulturmiljölagen. I tretton av akterna framgår det vem Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten anser är misstänkt för brottet. Vanligast är att markägaren bedöms vara ansvarig för skadan. Men det händer även att utföraren bedöms vara ansvarig. Avgörande för att utreda ansvaret har varit vilken information som skogsbolagen har lämnat till underentreprenörerna. I polisutredningarna undersöks bland annat vilka delegationsregler som finns inom företagen, vem som har kört maskinerna och vilka direktiv som de fått. Polismyndigheten undersöker vilken information utförarna har fått innan arbetet påbörjades och vilken utbildning dessa har fått.

Det är svårt att bevisa uppsåt

En orsak till att ärendena läggs ner är att Polismyndigheten bedömer att det inte går att bevisa uppsåt. Enligt kulturmiljölagen är det straffbart att skada en fornlämning om det sker genom uppsåt eller genom oaktsamhet.⁸⁸ För att ett brott ska ha begåtts med uppsåt ska handlingen utföras med avsikt att uppnå en viss effekt, t.ex. en

⁸⁷ 2 kap. 21 a § KML.

⁸⁸ 2 kap. 21 § KML.

skada på en fornlämning. Med oaktsamhet menas att någon skadar fornlämningen genom vårdslöshet eller slarv.⁸⁹ Oaktsamhet innebär en avvikelse från ett önskvärt handlande, och avvikelsen kan inte vara hur liten som helst. Oaktsamheten kan bestå i ett otillåtet risktagande. Det kan exempelvis vara ett otillåtet risktagande att ge sig på uppgifter som man inte behärskar. I bedömningen av om ett handlande är oaktsamt ingår att avgöra om det kunnat begäras att personen i den aktuella situationen varit tillräckligt aktsam utifrån exempelvis utbildning och om personen har fått tillräckliga instruktioner.

I akterna som omfattas av granskningen är det flera fall där Polismyndigheten har valt att lägga ner förundersökningarna för att det inte går att bevisa uppsåt eller sådan oaktsamhet som krävs för att förfarandet ska vara brottsligt. I vissa av fallen framgår det inte av materialet varför Polismyndigheten har gjort denna bedömning. I andra fall rör det sig om att berörda aktörer har vidtagit åtgärder för att skada inte ska uppstå, men att skada har uppstått ändå.

Samtidigt som Polismyndigheten bedömer att det är svårt att bevisa uppsåt finns det relativt långtgående skyldigheter och krav på markägare och entreprenörer om vad dessa behöver ta reda på och vilka åtgärder som behöver vidtas för att skada inte ska uppstå. Om markägaren ska vidta en åtgärd bör den enligt kulturmiljölagen ta reda på om det finns fornlämningar på marken.⁹⁰ I det enda rättsfallet som finns under tidsperioden, beskrivs aktörernas skyldigheter. (Se redogörelsen för rättsfallet i rutan).

⁸⁹ Åklagarmyndighetens webbplats. Besökt: 2020-02-24.

⁹⁰ 2 kap. 10 § KML.

Rättsfall där de ansvariga anses av oaktsamhet olovligen skadat fornlämningarna

I rättsfallet har fornlämningarna skadats i samband med att virke transporterats med tunga fordon genom området för avverkningen. Rätten lägger vikt vid att fornlämningarna som skadats varit väl synliga. Företaget som arrenderar marken har trots kännedom om fornlämningarna låtit utföra avverkningen. Rätten ser även att det efter arkeologiska undersökningar är styrkt att fornlämningarna har skadats och att skadorna inte är att betrakta som ringa. När det gäller vem som ska ses som ansvarig för skadorna bedömer rätten att markägaren inte ska hållas ansvarig, då denne inte kände till att avverkningen skulle äga rum. Rätten bedömer att arrendatorerna som har initierat avverkningen och anvisat hur den skulle utföras, av oaktsamhet olovligen skadat fornlämningarna. Rätten bedömer också att företaget inte har gjort vad som skäligen kan krävas för att förebygga brottsligheten och döms till företagsbot.

Rätten konstaterar att entreprenören har den certifiering och utbildning som krävs för avverkningar. Entreprenören har däremot inte använt en skogsbrukskarta, varför inga fornlämningar var utmärkta på kartan. Entreprenören reagerade dock på att det såg ut som gravkullar och frågade arrendatorn om detta, men denne sa nej. Tingsrätten anför att entreprenören borde ha insett att de aktuella avverkningsåtgärderna kunde skada fornlämningarna. Tingsrätten finner att han inte har gjort vad som kan krävas av honom för att förvissa sig om att det inte fanns fornlämningar i området. Företrädare för företaget har av oaktsamhet begått fornminnesbrott och döms till företagsbot.⁹¹

Brotten hinner preskriberas

Den vanligaste orsaken till att anmälningarna läggs ner, som framgår av aktgranskningen, är att brotten har hunnit preskriberas. Preskriptionstiden för fornminnesbrott av normalgraden är två år och för grovt fornminnesbrott är den tio år.⁹²

I många av akterna är det oklart varför preskriptionstiden hann gå ut. I de fall där det går att utläsa orsakerna rör det sig exempelvis om att det tog lång tid från att länsstyrelsen upptäckte skadan till dess att den anmäldes, att länsstyrelsen fick kännedom om skadan långt efter att den hade uppstått eller att förundersökningen drog ut på tiden.

Ett problem som framkommer i aktgranskningen är att det är svårt för Polismyndigheten att bevisa när skadan uppstod och om brottet därmed redan har hunnit preskriberas. Detta problem beskrevs även i intervjuerna med länsstyrelserna.

⁹¹ Rättsfall från Svea Hovrätt B 5857-15, 2016-01-08.

⁹² 35 kap. 1 § brottsbalk (1962:700) (BrB).

Skadan kan exempelvis redan ha funnits på fornlämningen innan avverkningen, eller uppstått i samband med avverkningen som kan ha skett flera år innan skadan uppmärksammades av länsstyrelsen.

I intervjun med Polismyndigheten beskrevs att en förklaring till att preskriptionstiden uppnås är att en prioritering av arbetsinsatser måste göras utifrån en kombination av resurser och strafflängd – utredningsinsatsen måste motsvara brottet och stå i proportion till straffskalan.

7.4 Åtgärder för att minska nedläggningarna

I intervjuerna har det framkommit att det finns några faktorer som kan påverka risken för att förundersökningarna läggs ner. Dessa är användandet av företagsbot, en organisering där erfarenhet och kompetens om lämningar som skadas samlas i en funktion hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, samt att länsstyrelserna lämnar rätt underlag i anmälningarna.

Företagsbot

Företagsbot används när en näringsidkare i sin näringsutövning har begått ett brott eller en förseelse. Förutsättningen är att näringsidkaren inte har vidtagit nödvändiga åtgärder för att undvika skada eller att brottet har begåtts av en person i ledande ställning eller med ansvar för tillsyn eller kontroll. I de fall företagsbot varit aktuellt i aktgranskningen har exempelvis skogsägarens ombud fått information om att markberedningen ska göras fläckvis, men inte vidarebefordrat informationen till maskinföraren. Ombudet anses då inte ha vidtagit nödvändiga åtgärder och förebyggt brottsligheten.

Eftersom det vid företagsbot inte finns krav på att det finns en utpekad gärningsperson ställs inte lika höga krav på att bevisa uppsåt eller att utreda ansvarsförhållanden. Det kan i stället räcka med att konstatera att en överträdelse skett inom ramen för en näringsverksamhet och att företagsboten betalas av det bolag (eller annan organisationsform) inom vilken överträdelsen ägt rum.⁹³

En annan fördel är att preskriptionstiden för företagsbot är fem år jämfört med två år när det gäller brott mot kulturmiljölagen.⁹⁴ Detta ger Polismyndigheten bättre förutsättningar att hinna med utredningen och på så vis minska risken för att brottet preskriberas. I intervjuerna med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten uppges också att företagsbot används i allt större utsträckning för att minska risken för att brotten preskriberas.

⁹³ *Kulturmiljösanktionsavgifter, eller bakom lås och bom?* 2016.

⁹⁴ 36 kap. 14-15 §§ BrB.

Organisering hos polis och åklagare

Inom Polismyndigheten är ansvaret för fornminnesbrott samlat hos myndighetens nationella operativa avdelning (Noa). Inom Åklagarmyndigheten sker arbetet mot fornminnesbrott ute på åklagarkamrarna inom ramen för det dagliga utrednings- och lagföringsarbetet. Det innebär att en åklagare kan få ett ärende som rör fornminnesbrott ett fåtal gånger under sin yrkesverksamma tid. I vissa åklagarmråden, t.ex. åklagarmråde Syd, är utredningar och lagföringar kring fornminnesbrott koncentrerade till en åklagarkammare. Därutöver finns ett särskilt arbete mot kulturarvsbrott (handel med eller förstörelse av skyddade kulturföremål) som, med hänsyn till att sådana brott många gånger är gränsöverskridande, bedrivs vid Åklagarmyndighetens riksenhet mot internationell och organiserad brottslighet.

I intervjun med företrädaren för Åklagarmyndigheten beskrevs det som en framgångsfaktor att man i ett av åklagarens verksamhetsområden valt att organisera ansvaret för fornminnesbrott hos en åklagare. Vidare beskrev företrädaren för Åklagarmyndigheten att det är positivt att polisen har samlat ansvaret för fornminnesbrott hos Noa. Det förefaller vara viktigt för lagföringen att ärendena samlas där det finns erfarenhet och kompetens i kulturmiljöfrågor.

Rätt underlag till förundersökningarna

Länsstyrelserna har i intervjuerna efterfrågat information om vad Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten saknar i sina utredningar och som leder till att förundersökningarna läggs ner.

Riksantikvarieämbetet har en vägledning som beskriver hur anmälan ska gå till och vilken information som ska lämnas.⁹⁵ Där framgår bland annat att det är viktigt att anmälan innehåller en beskrivning av en möjlig tidpunkt för när skadan kan ha uppkommit, om den upptäckta skadan föregåtts av att fastighetsägaren inhämtat något tillstånd från länsstyrelsen samt de konstaterade skadornas art. Anmälningarna från länsstyrelsen som ingår i aktgranskningen har i stor utsträckning följt Riksantikvarieämbetets vägledning.

I intervjun med företrädaren för Åklagarmyndigheten lyftes det fram som viktigt att anmälan ska innehålla en berättelse om hur skadan uppstått, att det är angivet i fastighetsregistret att det finns en fornlämning och att denna finns bifogad anmälan. Det är även viktigt att i anmälan beskriva upplevelsevärde och informationsvärde som gått förlorat. Dokumentation av skada är också viktigt – finns det till exempel flygbilder före och efter skada är det positivt. Vidare menar Åklagarmyndigheten att villkoren i länsstyrelsens beslut bör vara tydliga – det får inte finnas utrymme för tvivel för vad som får göras.

⁹⁵ Riksantikvarieämbetet, *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen, Fornminnesbrott*, 2016.

8. Slutsatser

Utgångspunkten för studien har varit att problemet med att skogsbruket skadar fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar har funnits under lång tid. Åtgärder har vidtagits för att minska skadorna, men trots detta uppstår nya skador.

Det övergripande syftet har varit att ge en aktuell bild av varför lämningarna skadas i samband med skogsbruk och undersöka förutsättningarna, hindren och möjligheterna för att lämningarna inte ska skadas samtidigt som skogens resurser nyttjas. Studien utgår från tre frågor. 1) I vilken grad skadar skogsbruket lämningar i skog? 2) Vad i myndigheternas och skogsbrukets processer påverkar risken för skador på lämningarna? 3) Vad blir följderna för den som skadar lämningar i samband med skogsbruksåtgärder? Frågorna går i varandra och kan inte strikt särskiljas från varandra. I följande avsnitt redovisas slutsatserna av studien.

Skadeläget – ännu är inte målet uppnått

Skogsstyrelsens statistik från inventeringen *Hänsynsfull Kulturmiljö* visar att skadenivån har legat mellan drygt 10 och drygt 20 procent av det totala antalet inventerade lämningar sedan 2012 års inventering. Det går ännu inte att uttala sig om ifall målet att komma ner till en skadenivå om 5 procent under 2020 kommer att nås.

Enligt skadestatistiken har södra Norrland haft en hög andel skador under några år, men har under de senaste årens inventering närmat sig övriga landsdelar. Den senaste inventeringen från 2019 visar däremot på ökad andel skador i norra Norrland.

Det finns en viss eftersläpning i statistiken eftersom inventeringarna görs tre år efter avverkning. Den bild som myndigheterna och skogsbruket ger i intervjuerna är dock att de tror att vidtagna åtgärder börjar få effekt. Om detta kommer att få genomslag i statistiken får kommande hänsynsuppföljningar visa.

Användning av kulturstubbar minskar skador

I intervjuerna har såväl skogsbruket som Skogsstyrelsens distrikt och länsstyrelserna uttryckt att lösningen för att undvika skador är att sätta kulturstubbar, framförallt inför markberedning. I de fall kulturstubbar satts och bedömts vara korrekt placerade har andelen skadade lämningar varit mindre än när lämningarna inte har märkts ut i fält. Riksantikvarieämbetet anser därför att det är viktigt att arbetet med kulturstubbar fortskrider.

Den antikvariska bedömningen påverkar handläggning, tillsyn och ansvarsutkrävande

Huruvida en lämning bedöms vara en fornlämning eller övrig kulturhistorisk lämning påverkar vilket lagskydd lämningen har, vilken myndighet som ska handlägga ärendet, vilken tillsyn som kan bli aktuell och vilket ansvarsutkrävande som kan komma att ske.

Trots att fornlämningar har ett starkare lagskydd än de övriga kulturhistoriska lämningarna skadas fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i ungefär lika stor omfattning.

Uppgifterna i kulturmiljöregistret behöver uppdateras

Ett viktigt underlag i planeringen för både myndigheter och skogsbruk är Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister. Men uppgifterna om lämningarnas lägesangivelser är inte alltid uppdaterade, vilket ibland medför att det är svårt för skogsbruket att hitta lämningarna. Maskinförarna inom skogsbruket har idag digitala kartunderlag i maskinerna och när lägesangivelserna för lämningarna är fel finns risk att lämningarna inte uppmärksammas förrän det är för sent. Riksantikvarieämbetet anser därför att lämningarnas lägesangivelser kontinuerligt behöver uppdateras av de myndigheter som är behöriga att registrera. Även de antikvariska bedömningarna i registret behöver uppdateras för att det ska vara tydligt vilket lagskydd lämningarna har och nyupptäckta lämningar bör kontinuerligt föras in.

Länsstyrelsernas beslut behövs tidigare i skogsbruksprocessen

Skogsbruket framhåller att planeringsskedet med utmärkning i fält är det viktigaste skedet i skogsbruksprocessen för att undvika skador på lämningarna. Det är av stor vikt att kulturstubborna placeras rätt för att lämningarna inte ska skadas.

Anmälan inför avverkning ska göras till Skogsstyrelsen och om markägaren inte har hört något från myndigheten efter sex veckor kan avverkningen påbörjas. Tillstånd från länsstyrelsen behövs till exempel vid markberedning. Ett hinder för skogsbruket när det gäller att undvika skador är att besluten från länsstyrelsen, med villkor som visar hur nära fornlämningarna maskinförarna får köra, ibland kommer sent i skogsbruksprocessen – när planeringen i fält redan är gjord, körvägarna dragna och skogen avverkad. Det är därför viktigt att länsstyrelsen kommer in tidigare i skogsbruksprocessen.

En möjlig utveckling är att skogsbruket i större utsträckning ansöker om samråd och tillstånd hos länsstyrelsen innan avverkningsanmälan görs till Skogsstyrelsen för att det ska finnas ett länsstyrelsebeslut som anger vilket avstånd från fornlämningarna som gäller inför skogsbrukets planeringsarbete i fält.

Med mer förutsägbara, enhetliga och tydligt kommunicerade handläggningstider skulle skogsbruket ha lättare att planera för när samråd eller ansökan till länsstyrelsen behöver göras så att de får länsstyrelsens beslut inför sin planering i fält. Eftersom ett skogsföretag kan arbeta mot flera länsstyrelser är det också eftersträvansvärt att handläggningstiderna är mer enhetliga över landet och Riksantikvarieämbetet anser att det är viktigt att handläggningstiderna vid olika länsstyrelser kommuniceras tydligt.

Handläggning från skrivbordet ger beslut som kan vara svåra att följa

Både Skogsstyrelsens och länsstyrelsens handläggning sköts i stor utsträckning från skrivbordet för att de ska hinna med alla ärenden. I de fall som besluten inte är anpassade till verkligheten i fält kan de i vissa fall bli svåra att följa och då kan det också bli problematiskt med eventuellt ansvarsutkrävande.

Skogsbruket kan anlita arkeolog för att hitta lämningarna

Skogsbruket uppger att det är svårt att hitta lämningarna i skogen och att myndigheterna sällan är i fält när det rör lämningar i skog. Trots detta förefaller inte skogsbruket anlita egna arkeologer för att hitta lämningarna inför utmärkning i fält.

Målbilder för fler lämningstyper

Skogsbrukets målbilder har bidragit till bättre kunskapsunderlag för olika typer av lämningar och för användningen av kulturstubbar. Schabloner för hur långt från lämningen som skogsbruket måste hålla ut med maskinerna underlättar skogsbrukets planeringsarbete i fält. Avståndsschablonerna gäller dock endast övriga kulturhistoriska lämningar. För fornlämningar beslutar länsstyrelsen vilket avstånd från fornlämningen som gäller för den aktuella skogsbruksåtgärden i varje enskilt beslut.

Frågan om schabloner när det gäller riktlinjer för när markägaren ska skicka in en ansökan till länsstyrelsen har tidigare behandlats i Riksantikvarieämbetets rapport *Fornlämningsområde – möjlighet eller svårighet?* Här nämns att avseende skogsbruksåtgärder där endast bevarandet av fornlämningen behöver bedömas bör generella meterangivelser för olika fornlämningstyper kunna tillämpas. Det poängterades att det är angeläget att de generella bedömningarna är ensade mellan länsstyrelserna.⁹⁶ Nu pågår ett arbete på Riksantikvarieämbetet med att ta fram allmänna råd för tillämpningen av fornlämningsområde (2 kap. 2 § KML) som kan ha betydelse för om, och i så fall hur, denna fråga kan tas vidare. Huruvida det

⁹⁶Riksantikvarieämbetet. *Fornlämningsområde – möjlighet eller svårighet?* 2017, s. 7.

skulle gå att göra något slag av avståndsschabloner för vissa lämningstyper som är fornlämningar kan därför inte avgöras inom ramen för denna studie.

Främjande arbete har fallit väl ut

Under de senaste åren har det gjorts insatser som t.ex. uppföljning av skadeläget, utbildningsinsatser och samverkansinsatser mellan myndigheter och skogsbrukets aktörer. Skogsstyrelsen har varit drivande i detta arbete. Dessa insatser förefaller ha fallit väl ut och det finns tecken på att detta bidrar till viljan och kunskapen att göra rätt inom skogsbruket när det gäller att undvika skador på lämningar. Insatserna bidrar till att skogsbruket kan ta välgrundade beslut under pågående arbete också när nya lämningar upptäcks eller när kartan inte visar placeringen av lämningarna rätt. Riksantikvarieämbetet anser att sådana insatser behöver fortsätta kontinuerligt för att viljan och kunskapen att göra rätt ska fortleva och utvecklas.

Lite tillsyn av lämningar efter skogsbruk

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen använder tillsynsbegreppet olika. Länsstyrelserna använder tillsynsbegreppet om kontroll i efterhand, medan Skogsstyrelsen använder tillsynsbegreppet såväl om arbetet med att fatta beslut och skicka vägledning som avsyning i efterhand.

Om man med tillsyn avser kontroll efter skogsbruksåtgärd är det inte mycket tillsyn som görs av varken länsstyrelserna eller Skogsstyrelsen när det gäller skador på lämningar i skog. Skogsstyrelsen gör endast lite tillsyn som rör kulturmiljö och länsstyrelsen endast lite tillsyn av lämningar i skog. Riksantikvarieämbetet anser att det är viktigt att tillsyn av lämningar efter skogsbruksåtgärder görs i större omfattning.

Länsstyrelsens tillsyn är ofta händelsestyrd

Länsstyrelsens tillsyn är ofta händelsestyrd, dvs. görs huvudsakligen om någon utanför myndigheten uppmärksammar på en skada. Riksantikvarieämbetet anser att tillsyn på länsstyrelsens eget initiativ skulle bidra till mer oberoende genom att tillsynen inte oftast initierats av någon annan.

Konsekvenser av ändrade rutiner

Skogsstyrelsen har fram till september 2019 lämnat ärenden vidare till länsstyrelsen när det finns en fornlämning inom det anmälda avverkningsområdet. Vid osäkerhet om en lämning skulle kunna vara en fornlämning har Skogsstyrelsen lämnat ärendet vidare till länsstyrelsen för bedömning. När det finns lämningar inom området som planeras för skogsbruksåtgärder är det nu efter förändringen än viktigare att markägarna själva tar kontakt med länsstyrelsen för bedömning av om lämningarna inom området är fornlämningar.

I intervjuerna med länsstyrelserna och Skogsstyrelsens distrikt togs det upp en farhåga att alla ärenden med skogsbruksåtgärder i områden med fornlämningar kanske inte når länsstyrelsen framöver. Tillsynen behöver därmed även uppmärksamma skogsbruksåtgärder där markägaren inte samrått med länsstyrelsen eller ansökt om ingrepp i fornlämning.

Oklar vägledning vid tillsyn

Tillsyn som återkopplas till markägarna och deras eventuella ombud kan bidra till ett lärande i och med att markägare och skogsbrukets övriga aktörer får återkoppling på om man lyckats väl eller behöver förstå hur man kan göra bättre framöver. Bara vetskapen om att tillsyn sker kan bidra till mindre skador. Riksantikvarieämbetet anser därför att det är viktigt att tillsynsutlåtandena når markägarna.

Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen vid fornminnesbrott ger inte ett tydligt stöd för tillsynsarbetet. I vägledningen beskrivs inget hinder för att skriva tillsynsprotokoll eller beslut när skogsbruksåtgärden inte har påverkat fornlämningarna. I dessa fall är det också möjligt att återkoppla till markägaren efter tillsyn. Men vid skada som kan vara ett brott bör länsstyrelsen enligt vägledningen inte återkoppla till markägaren utan ska överlåta ärendet till polis och åklagare. Hur länsstyrelsen ska gå till väga för att bedriva tillsyn på ett sätt som gör det möjligt att skriva tillsynsprotokoll och fatta beslut i tillsynsärenden när det är olika grader av skada, som ringa åverkan, skada respektive grov skada, och kommunicera resultaten framgår inte av vägledningen. Det är inte tydligt i vägledningen om länsstyrelsen får ställa krav på återställande t.ex. när markägaren har lämnat ris på fornlämningar. När det gäller övriga kulturhistoriska lämningar kan sådana krav ställas, i enlighet med Skogsstyrelsens föreskrift.⁹⁷ Riksantikvarieämbetet avser att undersöka vad som går att förtydliga i vägledningen för att den inte ska bidra till osäkerhet om hur tillsynen ska kunna dokumenteras och återkopplas.

Samlad kompetens och företagsbot för snabb hantering

Det är viktigt att det blir konsekvenser när en lämning skadas för att visa skogsbruket att fornlämningsbrott är något att ta på allvar. Det finns ett stort antal fornlämningar som skadas vid skogsbruk där skadan inte anmäls. Antalet skador som upptäcks i Skogsstyrelsens inventering *Hänsynsuppföljning Kulturmiljö* är betydligt fler än dem som anmäls till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det finns inte i Skogsstyrelsens rutiner att göra polisanmälan eftersom

⁹⁷ 7 kap. 34 § SKSF.

länsstyrelsen ses som tillsynsmyndighet för fornlämningar. Det finns dock inget juridiskt hinder för Skogsstyrelsen att polisanmäla fornminnesbrott. Länsstyrelsen polisanmäler inte heller alltid fornminnesbrott med hänvisning till att det är ett tidskrävande arbete och att anmälningarna läggs ner bl.a. eftersom det inte finns tillräcklig kompetens i kulturmiljöfrågor hos polis och åklagare. Riksantikvarieämbetet anser att fornlämningsbrott bör anmälas till Polismyndigheten i högre utsträckning.

Trots väl underbyggda underlag från länsstyrelserna, i de fall anmälningar görs, läggs de flesta ärendena ner. Orsaker till att Polismyndigheten lägger ner ärenden är att det ofta är komplicerade utredningar som ska visa på ansvarsförhållanden och bevisa uppsåt. Detta leder till att brotten ofta hinner preskriberas. Möjliga vägar framåt och som nu i vissa fall prövas är att samla kompetensen som rör lämningar i en funktion hos Polismyndigheten respektive Åklagarmyndigheten. Företagsboten har också fördelar som kan göra det möjligt att minska antalet ärenden som läggs ner.

Referenser

Offentliga tryck

Kulturmiljöns mångfald, regeringens proposition 2012/13:96. 2013. Stockholm.

Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, regeringens proposition 1997/98:145. 1998. Stockholm.

Rättslig översyn av skogsvårdslagstiftningen. SOU 2017:81. 2017. Stockholm.

Lagar, förordningar och föreskrifter

Brottsbalk (1962:700).

Kulturminneslag/ Kulturmiljölag (1988:950).

Lag om viten (1985:206).

Miljöbalk (1998:808).

Polislag (1984:387).

Skogsvårdslag (1979:429).

Förordning med instruktion för Riksantikvarieämbetet (2014:1585).

Förordning med instruktion för Skogsstyrelsen (2009:1393).

Förordning med instruktion för Åklagarmyndigheten (2015:743).

Förordning med länsstyrelseinstruktion (2017:868).

Förordning om Skogsstyrelsens planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn (2016:349).

Skogsvårdsförordning (1993:1096).

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

Publikationer

Christensen, Jonas, på uppdrag av Riksantikvarieämbetet 2016.

Kulturmiljösanktionsavgifter, eller bakom lås och bom?

Länsstyrelserna, 2014. *Nationell tillsynsinsats – fornminnen som berörts av skogsbruksåtgärder.*

Riksantikvarieämbetet. 2014. *Vägledning från Riksantikvarieämbetet.*

Fornlämningsbegreppet. För tillämpning av 2 kap. 1 och 1a §§ kulturmiljölagen.

- Riksantikvarieämbetet. 2015. *Överinseende över Skogsärenden och 2 kap. kulturmiljölagen.*
- Riksantikvarieämbetet. 2016. *Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen: Fornminnesbrott.*
- Riksantikvarieämbetet. 2017. *Fornlämningsområde – möjlighet eller svårighet?*
- Statistiska centralbyrån, 2019, *Markanvändningen i Sverige. Sjunde utgåvan.*
- Skogforsk, Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. 2008. *Skogens kulturarv – hänsyn och skötsel.*
- Skogsstyrelsen. 2016. *Nya och reviderade målbilder för god miljöhänsyn.*
- Skogsstyrelsen. 2018. *Effektutvärdering 2018 – Skogsstyrelsens Hänsynsuppföljning Kulturmiljöer.*
- Skogsstyrelsen. 2018. *Strukturstatistik – statistik om skogsägande 2017. Rapport 2018/12.*
- Skogsstyrelsen. 2018. *Behovsutredning Skogsstyrelsens tillsyn 2019-2021.*
- Skogsstyrelsen. 2019. *Samlad tillsynsplan 2019. Rapport 2019/9.*
- Skogsstyrelsen. 2019. *Kulturmiljövård – en självklar del i skogslandskapet. Rapport 2019/20.*
- Skogsstyrelsen. 2019. *Instruktion för fältarbete med Hänsynsuppföljning Kulturmiljö (HK).*
- Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. 2014. *PM – Bevara skogens kulturmiljöer.*
- Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. 2016. *Meddelande 5, 2016 Kulturarv i skogen.*
- Svenska PEFC. 2016. *PEFC SWE 002:4 Svenska PEFC:s Skogsstandard 2017-2022.*

Övriga källor

Överenskommelse om samverkan mellan Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen RAÄ dnr 1.2.2-57-2016; SKS dnr 2016/2864.

Riksantikvarieämbetet, Kulturmiljöregistret.

Skogsstyrelsen, *Hänsynuppföljning Kulturmiljö* – statistik.

Skogsstyrelsen. <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/tillsyn/>
Webbplats besökt 2020-02-28.

Skogsstyrelsen. <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/>
Webbplats besökt 2020-02-28.

Skogsstyrelsen. <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/forandringar-i-avverkningsarenden-skjuts-upp/>. Webbplats besökt 2019-08-07.

Skogsstyrelsen. <https://www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-parlor/skogens-parlor-material/>. Webbplats besökt 2019-11-05.

Sveriges miljömål. <http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar/preciseringar-av-levande-skogar/>. Webbplats besökt 2020-02-28.

Bilaga 1

Frågeområden länsstyrelser och Skogsstyrelsens distrikt

- Det specifika fallet (ärendet som utgjorde urvalsgrund)
- Handlägningsprocessen
- Avverkningskedjan – orsaker till att skador på lämningar uppstår
- Samverkan med andra myndigheter och skogsbruket
- Uppföljning och tillsyn
- Ansvar och ansvarsutkrävande

Frågeområden Skogsföretag/Ombud/markägare

- Det specifika fallet (ärendet som utgjorde urvalsgrund)
- Planering, anmälan och beslut
- Avverkningskedjan – orsaker till att skador på lämningar uppstår
- Informationsöverföring i avverkningskedjan
- Utbildning
- Samverkan med myndigheter
- Uppföljning och tillsyn
- Roller och ansvar

Frågeområden Åklagarmyndigheten

- Information som Åklagarmyndigheten behöver för att kunna väcka åtal
- Samverkan med andra myndigheter
- Ansvarsförhållanden vid fornminnesbrott
- Konsekvenser av fornminnesbrott för den som orsakat skadan
- Organisering hos Åklagarmyndigheten för hantering av fornminnesbrott

Frågeområden Polismyndighetens nationella operativa avdelning

- Processen från anmälan till åtal
- Samverkan med andra myndigheter
- Ansvarsförhållanden vid fornminnesbrott
- Konsekvenser av fornminnesbrott för den som orsakat skadan
- Organisering hos Polismyndigheten för hantering av fornminnesbrott



Riksantikvarieämbetet | 08-5191 80 00 | registrator@raa.se | www.raa.se