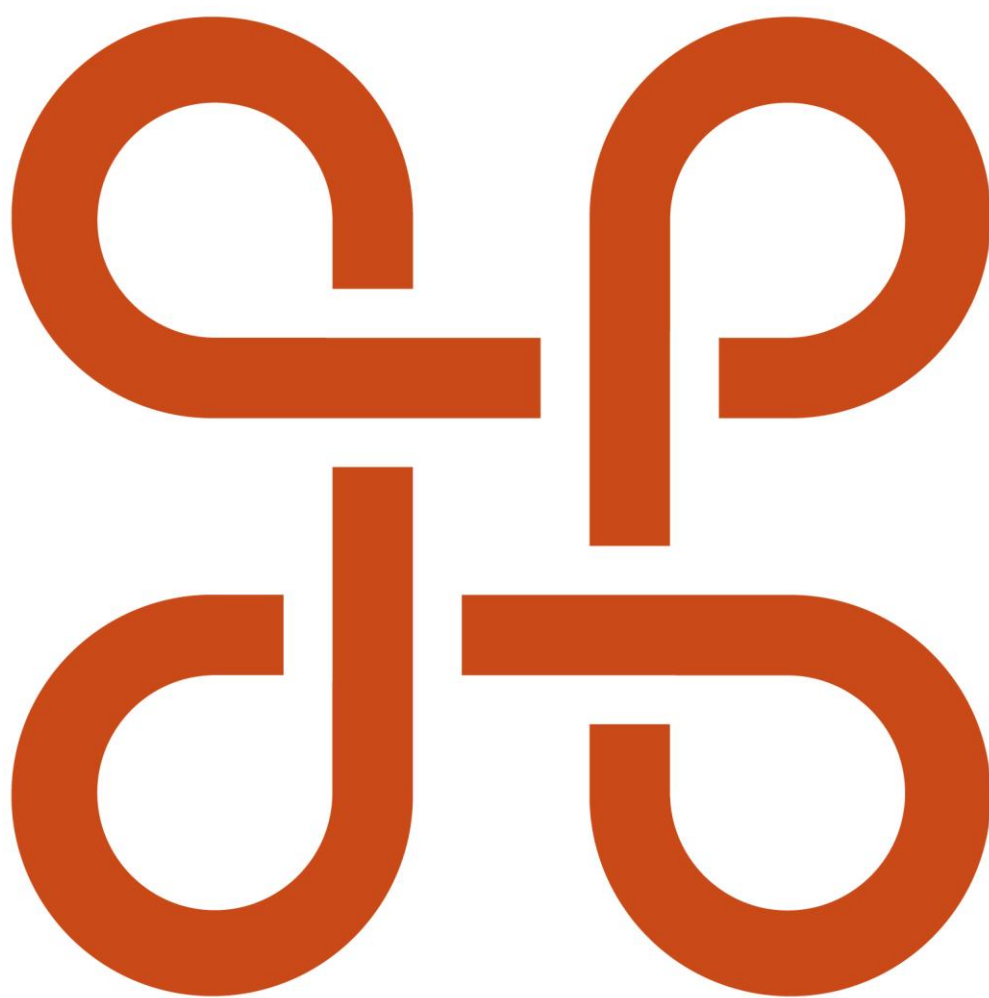


Skador på fornlämningar i samband med fiberdragning



RIKSANTIKVARIEÄMBETET

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

Riksantikvarieämbetet 2020
Skador på fornlämningar i samband med fiberdragningar
Upphovsrätt, där inget annat anges,
enligt Creative Commons licens CC BY.
Villkor på <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
1 Inledning.....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Avgränsning	10
1.4 Metod och material	10
2. Kända skador på fornlämningar	12
2.1 Åtalsanmälningar.....	13
2.2 Tillsyn.....	13
2.3 Orsaken till att skador uppkommer	14
2.4 Nuläge.....	15
2.5 Sammanfattande iakttagelser	16
3. Länsstyrelsernas information till fiberföretagen	17
4. Länsstyrelsernas ärendehantering.....	20
4.1 Handlägningsprocessen	20
4.1.1 Samråd enligt 12 kap 6 § MB eller ansökan enligt 2 kap. 12 § KML ...	20
4.1.2 Bedömning av behov av villkor.....	22
4.1.3 Villkor om arkeologisk insats	24
4.1.4 Andra villkor	26
4.1.5 Önskemål om förbättringar.....	27
4.2 Beslutens utformning och projektens genomförande	28
4.3 Sammanfattande iakttagelser	30

5. Slutsatser	32
5.1 Få skadade fornlämningar men mörkertalet kan vara stort	32
5.2 För- och nackdelar med riktlinjer för när samråd ska ske.....	33
5.3 Länsstyrelsernas handläggning skiljer sig åt.....	33
5.4 Skillnader i länsstyrelsernas bedömning och villkorsgivning	34
5.5 Vikten av tydliga kartor	35
5.6 Förändringar kräver kontinuerlig dialog.....	35
5.7 Slutord.....	36
Referenser	37
Bilagor	38
Bilaga 1. Enkät till länsstyrelserna.	38
Bilaga 2. Granskning av länsstyrelsebeslut.	45

Sammanfattning

I regeringens bredbandsstrategi från 2009 fastslogs att 90 procent av Sveriges hushåll och företag skulle ha tillgång till bredband år 2020. Det blev startskottet för ett intensivt arbete med att dra fiber som fortfarande pågår. Hösten 2017 upptäckte Länsstyrelsen i Södermanlands län att ett 15-tal fornlämningar blivit skadade i samband med schaktningar för fiber.

För att kartlägga omfattningen av eventuella ytterligare skadade fornlämningar har Riksantikvarieämbetet genomfört denna studie som även syftar till att ta reda på orsakerna till varför fornlämningar blivit skadade. I studien ingår dessutom att studera hur länsstyrelser har hanterat ärenden som berör fiberdragningar och i vilken mån länsstyrelsernas ärendehantering påverkar fiberföretagarnas möjlighet att genomföra schaktningar i eller vid fornlämningar utan att skada dessa. Av intresse är framför allt vilken information länsstyrelserna ger till fiberföretagen, hur samråd genomförs och vilka bedömningar länsstyrelserna gör i hantering av ett ärende som berör en fiberdragning.

Studien har visat att länsstyrelserna har kännedom om förhållandevis få skadade fornlämningar och bara två länsstyrelser har uppgivit att de känner till att fler än tio fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar. Men i och med att den tillsyn som länsstyrelserna har genomfört endast gäller ett fåtal procent av den totala mängden fiberärenden finns en stor osäkerhet om faktiska tillståndet.

Både länsstyrelserna och fiberföretagen menar att orsaken till att skadorna uppkommit framför allt beror på brister i kommunikationen mellan fiberföretagen och deras underentreprenör och att viktig information inte förts vidare från företagen till underentreprenörerna. En annan orsak som framförts är att förändringar under pågående projektering inte kommuniceras med länsstyrelsen. Länsstyrelserna menade också att fiberföretagen tidigare hade dålig mindre kunskap om regelverket och vilka tillstånd som krävs. Fiberföretagen hävdar att de nu har betydligt bättre kontroll och rutiner för processen, en uppfattning som länsstyrelserna delar. Fiberföretagen poängterade också behovet av kontinuerlig kontakt med länsstyrelsen vid genomförandet av fiberdragningarna i och med att de ofta behöver göra förändringar i sträckningarna.

Vad gäller länsstyrelserna handläggning av fiberärenden har denna studie visat att länsstyrelserna har olika handläggningsrutiner. På vissa länsstyrelser gör handläggarna på kulturmiljö en bedömning om fornlämningar och fornlämningsområden berörs i samband med samråd enligt miljöbalken (MB). På andra länsstyrelser har kulturmiljö valt att inte yttra sig i miljöbalkssamrådet utan gör bedömning av projektens eventuella

påverkan på fornlämning först i samband med ansökan om tillstånd till ingrepp i fornlämning enligt 2 kap. 12 § kulturmiljölagen (KML). Det finns både för och nackdelar med de olika sätten att handlägga fiberärenden. Studien har dock visat på vikten av att fiberföretagen får tydlig information om regelverk och länsstyrelsernas handläggningsprocesser och att processerna är så samstämmiga som möjligt. De sökande och speciellt de som kommer i kontakt med flera länsstyrelser behöver enligt Riksantikvarieämbetets mening kunna förlita sig på att det finns en samsyn mellan länsstyrelsernas kulturmiljöfunktion om när och enligt vilket lagrum samråd ska ske.

Flertalet länsstyrelser har kortfattade texter på sina webbplatser om att tillstånd kan behövas om fibern ska gräva ned i eller vid en fornlämning. Några länsstyrelser har också givit ut mer detaljerade riktlinjer för när fiberföretagen ska samråda enligt KML. Riktlinjerna är uttryckta i antal meter från fornlämningen som företaget måste hålla sig ifrån för att inte behöva lämna in en ansökan om ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Viss samstämmighet finns mellan riktlinjerna, men det förekommer också skillnader vilket kan vara förvirrande för fiberföretagen. Enligt Riksantikvarieämbetet är det väsentligt att riktlinjerna utformas så att de är så likartade som möjligt.

Även när det gäller bedömning av när tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML krävs och vilka villkor som då bör ställas förekommer det tydliga skillnader mellan länsstyrelserna. När det gäller villkor är det främst länsstyrelsernas syn på behovet av schaktningsövervakning som skiljer sig åt. Två länsstyrelser ställer i princip alltid villkor om schaktningsövervakning medan andra nästintill aldrig gör det med motiveringen att kunskapsutbytet är minimalt. Skillnaden i synsätt leder till att fiberföretagen i vissa län får ganska höga kostnader för arkeologi medan i andra län inga kostnader alls. Riksantikvarieämbetet anser att det finns behov av en ökad samsyn bland länsstyrelserna kring grunderna för de villkor som ställs i besluten och då speciellt när det gäller villkor om arkeologiska insatser.

En fjärdedel av de länsstyrelsebeslut som granskades inom ramen för studien saknade kartor eller har en karta i en skala som gjorde det omöjligt att se var fibern ska dras. Denna studie har tydligt visat på betydelsen av att besluten behöver innehålla både motivering till de uppställda villkoren och en karta med markeringar som tydliggör villkoren för att fiberföretagen ska kunna efterleva ställda villkor. På så sätt kan eventuella missförstånd undvikas i de fall den sökande anlitar en underentreprenör för att genomföra arbetsföretaget.

Studien av skador på fornlämningar i samband med fiberdragningar visar att när det görs nationella satsningar av den dignitet som bredbandsstrategin, behöver ett underlag tas fram tidigt i processen som visar på vilken påverkan satsningen kan få på kulturmiljön. Ett sådant underlag bör då också innehålla rekommendationer på åtgärder

för att minska påverkan så långt som möjligt. Riksantikvarieämbetet avser att inom ramen för sitt uppdrag att följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet ta fram den typen av kunskapsunderlag.

1 Inledning

Hösten 2017 upptäckte Länsstyrelsen i Södermanlands län att cirka 15 fornlämningar blivit skadade i samband med schaktningar för fiber. Länsstyrelsen gjorde efter besiktning ett antal åtalsanmälningar. Ett år senare gjorde även Länsstyrelsen i Värmland en åtalsanmälan gällande skada av fornlämning i samband med nedläggning av fiber.

Syftet med denna studie är att få en överblick på nationell nivå över omfattningen av skadade fornlämningar i samband med nedläggning av fiber samt att ta reda på orsakerna till att fornlämningar blivit skadade.

1.1 Bakgrund

I regeringens bredbandsstrategi från 2009 fastslogs att 90 procent av Sveriges hushåll och företag skulle ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020.¹ Strategin blev startskottet för ett intensivt arbete med att dra fiber som fortfarande pågår. I vissa län är fibernätet i princip fullt utbyggt, exempelvis på Gotland, medan i andra har dragningarna nyligen inletts. Enligt Post- och telestyrelsens redovisning för 2018 är det stora skillnader i tillgång till fast bredband både mellan inom respektive utanför tät-/småort och mellan olika län. I 13 län har 90 procent av hushåll och arbetsplatser inom tät-/småort tillgång till fast bredband och över 80 procent i resterande åtta län. Motsvarande procentsatser för hushåll och arbetsplatser utanför tät-/småort är betydligt lägre. I Skåne och Norrbottens län har endast 28–29 procent tillgång till fast bredband. I 14 län har mellan 30–40 procent tillgång och bara i fem län har mer än 60 procent av de hushåll och arbetsplatser som ligger utanför tät-/småorter tillgång till fast bredband.²

För att lägga ner fiber används olika metoder; plöjning, kedjegrävning och vanlig schaktning. Val av metod styrs oftast av vilka markförhållanden som råder. Plöjning innebär att grävmaskinen med hjälp av en krok drar upp ett grunt och smalt schakt. Fiberkabel läggs ner successivt vart efter schaktet tas upp och jordmassor faller sedan tillbaka ner över kabeln. Metoden är den absolut billigaste och är också dubbelt så snabb i jämförelse med att schakta på traditionellt sätt.³ Kedjegrävning påminner om plöjning men istället för en krok har grävmaskinen en utstickande arm med en roterande

¹ Regeringskansliet: Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi 2016

² Post- och telestyrelsens Bredbandskarta med data från 2018 års Mobiltäckning- och bredbandskartläggning

³ Intervju med Netel 2019-06-26

kedja som fräser upp jorden. Schaktet som då tas upp brukar vara, ca 30–50 cm djupt och 5-10 cm brett. Både plöjning och kedjegrävning kräver att marken är stenfri.

Många av de företag som lägger ner fibern verkar på en nationell nivå och behöver således ha kontakt med flera länsstyrelser. Ofta anlitar företagen sedan i sin tur olika underentreprenörer för att utföra själva dragningarna.

I samband med planeringen av en fiberdragning ska företagen enligt 2 kap. 10 § kulturmiljölagen (KML) kontakta länsstyrelsen för att ta reda på om fornlämningar kan komma att beröras av arbetsföretaget. Vanligtvis sker samråd antingen i samband med ett samråd enligt 6 kap. 12§ miljöbalken (MB), men företagaren kan även ta direkt kontakt med länsstyrelsens kulturmiljöfunktion. I ett samrådsskede åligger det länsstyrelsen att så långt möjligt se till att ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde kan undvikas alternativt minimeras. Om ingrepp inte kan undvikas och länsstyrelsen ändå bedömer att ingreppet som nedläggningen av fibern innebär är rimligt behöver företagaren ansöka om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12§ KML. I tillståndet kan länsstyrelsen ange villkor för nedläggningen, exempelvis gällande schaktens djup eller att schaktningarna ska ske med en arkeolog närvarande, en så kallad schaktningsövervakning (2 kap. 13§ KML). Arkeologens uppgift är då att dokumentera de eventuella spår av fornlämningen som kan framkomma i schakten och ta hand om eventuella fynd. När väl fiberdragningen är genomförd bör länsstyrelsen tillse att arbetet är utfört i enlighet med de villkor som ställdes i beslutet om tillstånd och att inte fornlämningar eller fornlämningsområden blivit skadade.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med studien är få en nationell bild över om fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar och i sådant fall varför. Studien är tänkt att ge länsstyrelserna ett kunskapsunderlag som ger dem möjlighet att hantera fiberdragningsärenden på ett sådant sätt att skador på fornlämningar kan undvikas.

Syftet med studien är;

- att få en överblick på nationell nivå över omfattningen av skadade fornlämningar i samband med nedläggning av fiber.
- att ta reda på orsaken/-erna till att skadorna uppkommit.

I studien ingår att studera hur länsstyrelser har hanterat ärenden som berör fiberdragningar och i vilken mån länsstyrelsernas ärendehantering påverkar fiberföretagarnas möjlighet att genomföra schaktningar i eller vid fornlämningar utan att

skada dessa. Av intresse är framför allt vilken information länsstyrelserna ger till fiberföretagen, hur samråd genomförs och vilka bedömningar länsstyrelserna gör i hantering av ett ärende som berör en fiberdragning.

1.3 Avgränsning

Studien berör schaktningar för fiber, inte någon annan typ av ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde. De fiberdragningar som sker i stadslager undantas i och med att de alltid innebär ett ingrepp i fornlämning.

1.4 Metod och material

För att besvara frågan om omfattningen av eventuella skador och vad som kan ha orsakat skadorna har följande metoder material användas;

- Granskning av de åtalsanmälningar som länsstyrelserna har gjorts. Varför och på vilka grunder har länsstyrelserna gjort sina anmälningar?
- En enkät har skickats ut till samtliga länsstyrelser för att få reda på om och i sådant fall vilka länsstyrelser som uppmärksammat skador på fornlämningar (se bilaga 1). I enkäten ingår även frågor om hur länsstyrelserna fått kännedom om skadorna och vilka åtgärder de då har vidtagit.
- Intervju med fyra länsstyrelser⁴. Avsikten är att fördjupa bilden av dels orsakerna till att fornlämningar kommit till skada, dels länsstyrelserna ärendehantering. Valet av länsstyrelser baseras på de svar de lämnat i enkäten. I urvalet ingår dels länsstyrelser som angivit att skador förekommit på fornlämningar i deras län, dels länsstyrelser som givit olika svar avseende bedömning av behovet av villkor vid tillståndsprövning. Dessutom gjordes en kort intervju med Länsstyrelsen i Södermanland för att följa upp de inlämnade åtalsanmälningarna.
- Intervjuer med två fiberföretagare som verkar på en nationell nivå⁵. Avsikten är att få deras syn på varför fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar.

⁴ Länsstyrelserna i Uppsala, Östergötland, Skåne och på Gotland.

⁵ IP-Only och Netel.

För att få en bild av hur länsstyrelserna hanterar och bedömer ärenden om fiberredläggning har följande metoder och material användas;

- En granskning av ett urval länsstyrelsebeslut enligt 2 kap. 12 § KML som berör fiberdragning har genomförts (se bilaga 2). Fokus för granskningen har varit vilka villkor som ställs för att undvika ingrepp i fornlämning alternativt vilka arkeologiska insatser som krävs. Granskningen gällde ett slumpvist urval beslut fattade av länsstyrelsen 2018 enligt 2 kap. 12–13 §§ KML som rör fiberdragningar, såväl beslut som ställer villkor om uppdragsarkeologisk insats som tillstånd utan sådant villkor. Högst tio beslut från varje länsstyrelse av respektive typ har granskats. Tre länsstyrelser har fattat flera beslut än tio stycken under 2018.⁶
- I enkäten till samtliga länsstyrelser ställdes också frågor om vilken information länsstyrelserna ger till de företag som lägger ned fiber och i vilka sammanhang informationen ges.
- Enkäten till länsstyrelserna innehöll även fyra olika fiktiva scenarier som berörde två olika fornlämningar, gravfält respektive fossil åker. Avsikten var att få en bild över likheter eller olikheter i länsstyrelsernas bedömning av behovet av att fatta beslut och eventuell ställa villkor i samband med fiberdragningar.
- I intervju med de fyra länsstyrelserna ställdes frågor om länsstyrelsernas ärendehantering utifrån de skillnader i besluten om tillstånd som framkom vid granskningen av länsstyrelse besluten.
- I intervjuer med de två fiberföretagarna ställdes också frågor kring länsstyrelsernas hantering av ärenden om fiberredläggning och om de upplever att det finns skillnader mellan olika länsstyrelser.

⁶ Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanland och Skåne har fattat fler än tio beslut enligt 2 kap. 12 § KML utan att ställa villkor om uppdragsarkeologisk insats. Länsstyrelsen i Södermanland har dessutom fattat fler än tio beslut med villkor om uppdragsarkeologisk insats.

2. Kända skador på fornlämningar

I enkäten till länsstyrelserna ställdes frågor angående förekomsten av skador på fornlämningar i samband med fiberdragning. Åtta länsstyrelser svarade att fornlämningar hade blivit skadade, resterande länsstyrelser angav svaret ”nej, inte vad vi vet” (figur 1). Antalet skadade fornlämningar i de åtta länen varierar mellan en till 50 stycken, det senare i Södermanland. Totalt har minst 73 fornlämningar eller fornlämningsområden blivit skadade.⁷

Av de skadade fornlämningarna har skadan för minst 36 fornlämningar skett på själva fornlämningen och för de övriga inom fornlämningsområdet.⁸ Bland de skadade fornlämningarna återfinns både sådana som är synliga ovan mark, exempelvis stensättningar och hålväg, och sådana som vanligtvis är osynliga ovan mark, exempelvis boplatser och by- och gårdstomter.

	Hur många fornlämningar har blivit skadade ?	Typ av fornlämning som skadats	Hur har ni fått vetskap om skadorna?	Vilka åtgärder har ni vidtagit?
Stockholm	4	Gravfält	Genom egen tillsyn Tips	Besiktning i fält Åtalsanmälan
Uppsala	2	Gravfält	Genom egen tillsyn Tips På annat sätt	Åtalsanmälan (i ett fall)
Södermanland	50	Boplatser Gravfält Högar Stensättningar By/gårdstomter Runstenar Hålväg Vallgravar Lägenhetsbebyggelse Gruvområde	Genom egen tillsyn Tips På annat sätt	Samtal med företagare Besiktning i fält Åtalsanmälan
Östergötland	Minst ett 10-tal under 2018	Boplatser Gravfält Gravar Lägenhetsbebyggelser Stensträngar mfl.	Tips På annat sätt	Besiktning i fält Dokumentation av skador
Värmland	3	Boplats Gravfält By/gårdstomt	Genom egen tillsyn Tips	Åtalsanmälan
Gävleborg	1	Boplats	På annat sätt	Beslut om efterundersökning
Jämtland	2	Boplats Fäbod	På annat sätt	Inga, på grund av bris på personal
Västerbotten	1	Boplats Kokgrop	På annat sätt	Besiktning i fält

Figur 1. Sammanställning av svaren på enkäten från de länsstyrelser som svarade att de kände till att skador uppkommit på fornlämning i samband med fiberdragningar.

⁷ Länsstyrelsen i Östergötland har i sitt enkätsvar angivit ”minst 10 fornlämningar”.

⁸ Länsstyrelsen i Östergötland har i sitt enkätsvar inte angivit exakt siffra för respektive typ av fornlämningstyp.

Fyra av de åtta länsstyrelser som svarat att fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar har efter besiktning lämnat in åtalsanmälningar. En länsstyrelse uppgav att de beslutat om efterundersökningar och en länsstyrelse svarade att de har gjort en första besiktning och kommer göra en ny när väderförhållandena är bättre. En länsstyrelse som av arkeologer fått vetskap om att två fornlämningar har blivit skadade svarade att de inte vidtagit några åtgärder på grund av brist på personal.

2.1 Åtalsanmälningar

Länsstyrelsen i Södermanland är en av de fyra länsstyrelser som lämnat in åtalsanmälningar. Bakgrunden var att länsstyrelsen efter tips om att fornlämningar hade blivit skadade under hösten 2017 och våren/sommaren 2018 skadebesiktigade ett 100-tal fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i länet. I samtliga fall har besiktningarna påkallats av arbetsföretag med IP-Only som huvudman, utförda utan föregående tillståndsprövning enligt KML.⁹ Vittnesförhör har hållits under hösten 2019 och anmälningarna ligger nu hos åklagare.¹⁰

Länsstyrelserna i Uppsala och Östergötland angav även de i enkäten att fornlämningar blivit skadade. I intervjun med Länsstyrelsen i Uppsala berättade handläggaren att man var osäker på hur många fornlämningar som skadats och att länsstyrelsen troligtvis kommer att lämna in åtalsanmälningar. Handläggaren menade emellertid att det finns en rad frågetecken kring när schaktningarna gjordes, om de gjordes innan länsstyrelsen fattat beslut och av vem.

Länsstyrelsen i Östergötland valde att inte lämna in någon åtalsanmälan utan istället i brevform ge skarp kritik för att visa att länsstyrelsen såg allvarligt på att fornlämningar blivit skadade. Anledningen till att länsstyrelsen inte lämnade in en åtalsanmälan var att de bedömde att det rörde sig om ett misstag och att fiberföretaget inte avsiktligt hade skadat fornlämningar.

2.2 Tillsyn

På frågan om hur länsstyrelserna fått vetskap om de skadade fornlämningarna uppgav fyra länsstyrelser i enkäten att det uppdagades i samband med egen tillsyn och efter tips. Som förtydligande av svarsalternativet ”På annat sätt” angav fyra länsstyrelser att det blivit informerade av företagaren eller dess underentreprenörer. I två fall har

⁹ Åtalsanmälan dnr 431-1486-2018, sid 3.

¹⁰ Intervju med Länsstyrelsen i Södermanland, 20200115.

informationen kommit till länsstyrelsernas kännedom från de arkeologer som skulle ha medverkat vid schaktningarna.

I enkäten ställdes även frågan om hur många procent av det totala antalet ärenden som rör fiberdragning som länsstyrelserna gör tillsyn över. Samtliga 21 länsstyrelser besvarade frågan och svaren varierade mellan 0 till 10 procent. Sju länsstyrelser svarade att de inte gör någon tillsyn av den typen av ärenden. Tio länsstyrelser svarade att de gör tillsyn av mellan 1 till 5 procent av det totala antalet ärenden och fyra länsstyrelser att de gör tillsyn av mellan 6 till 10 procent av det totala antalet ärenden.

Handläggaren på Länsstyrelsen i Östergötland uppgav vid intervjun att det är svårt att göra tillsyn på grund av att länsstyrelsen inte vet när grävningarna ska ske. Länsstyrelsen i Skåne är en av de länsstyrelser som svarade 0 procent i enkäten. Vid intervjun menade handläggaren att man skulle vilja ha tillräckliga resurser för att kunna utöva tillsyn i betydligt högre grad. Idag hinner man bara med att tillse större arkeologiska undersökningar.

2.3 Orsaken till att skador uppkommer

På enkätfrågan om vad som kan vara orsaken till att fornlämningar blivit skadade var det främst fiberföretagarnas dåliga kunskap om KML och vad som avses med ingrepp i fornlämning som länsstyrelserna framförde. Men också brister i kommunikationen mellan företagaren och dess underentreprenör och att viktig information inte förts vidare från företagaren till underentreprenörerna. Två länsstyrelser menade att en orsak även varit att fiberdragningen genomförts innan länsstyrelsen fattat beslut och samma länsstyrelser angav också att ändringar i fiberdragningen gjorts utan att kontakta länsstyrelsen för nytt samråd. En annan länsstyrelse svarade att fiberföretaget inte kontaktat de arkeologer som enligt länsstyrelsens beslut skulle övervaka schaktningarna.

I intervjuerna betonade handläggarna på länsstyrelserna i Uppsala och Östergötland att just bristande kommunikation i fiberföretagens organisation var den främsta orsaken till skadorna. Fiberföretagen anlitar många olika underentreprenörer för att genomföra själva schaktningarna. Vissa är kunniga i regelverk och efterlevnaden av dem medan andra saknar den kunskapen. Enligt handläggaren på Länsstyrelsen i Östergötland var projekten tidigare för omfattande och fiberföretagen hade inte en samlad bild av var underentreprenörerna jobbade och vad som hände. Handläggaren på Länsstyrelsen i Uppsala berättade att det även har förekommit att fiberföretaget har börjat schakta utan att de skickat in någon ansökan till länsstyrelsen.

Enligt de två fiberföretagen är anledningen till att skador uppkommit att det 2017 var en ”fiber-hets”, man skulle bygga ut i hela landet samtidigt. Det var tidspress och viktigt att

komma fram snabbt. Branschen var omogen och många entreprenörer saknade erfarenhet av att gräva på landsbygden. Det fanns inte tillräcklig kontroll och alla förstod inte heller vilka hänsyn som måste tas till fornlämningar. Exempel på misstag som gjordes är att man trodde att det räckte med ett samråd med länsstyrelsen och inte förstod att det måste finnas ett beslut om tillstånd. Många förändringar görs också under genomförandet av ett projekt, exempelvis för att man behöver schakta istället för att plöja ner ledningen eller att ledningsdragningen måste förskjutas ett antal meter. Dessa förändringar har inte alltid kommunicerats med länsstyrelsen vilket har lett till att fornlämningar har skadats.

Fibernätet är i princip färdigutbyggt på Gotland och enligt länsstyrelsen har få fornlämningar skadats. Enligt handläggaren är den främsta anledningen att det var lokala föreningar som genomförde fiberdragningen. Dessutom är intresset hos allmänheten för fornlämningar stort och det finns en vilja att göra rätt. Gotlands museum var ofta med som rådgivande, gick igenom sträckorna och gav förslag på eventuella justeringar. Därefter kontaktade föreningarna länsstyrelsen för vidare diskussion.

2.4 Nuläge

Det finns en samstämmighet mellan intervjuerna med handläggarna på de fyra länsstyrelserna och de två fiberföretagen om hur fiberdragningar genomförs och vilka hänsyn som tas till fornlämningar idag. Båda parterna uppger att skador på fornlämningar har minskat sedan 2017 och till stora delar upphört. Enligt fiberföretagen beror detta på att utbyggnaden har saktats ner och att fiberföretagen och deras underentreprenörer har fått erfarenhet och infört bättre rutiner. Handläggaren på Länsstyrelsen i Östergötland är av samma åsikt och menar att projektens storlek minskat, även om antalet ärenden fortfarande är högt, och att fiberföretagen då fått bättre kontroll på genomförandet.

Dialogen fungerar bättre nu än under 2017 både inom fiberföretagens organisation och mellan länsstyrelsen och fiberföretagen. Enligt handläggaren på Länsstyrelsen i Uppsala är just de täta dialogerna/mötena med fiberföretagen som har minskat risken för att fornlämningar skadas. Inte heller i Södermanland känner länsstyrelsen till att några ytterligare fornlämningar blivit skadade. Efter intervjun i januari 2020 med handläggaren på Länsstyrelsen i Skåne meddelade han att länsstyrelsen fått reda på att en fornlämning blivit skadad vid fiberdragning. Med andra ord förekommer det fortfarande att fornlämningar blir skadade. I Skåne ser man också en uppgång av ärenden under 2019 och handläggaren tror att den uppgången även kommer fortsätta under 2020.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

Enligt länsstyrelserna har fram till juni 2019 minst 73 fornlämningar eller fornlämningsområden blivit skadade i samband med fiberdragningar. Såväl de intervjuade länsstyrelserna som fiberföretagarna menar dock att skador framför allt inträffade under 2017 och 2018 och att skadorna nu minskat eller helt upphört. Att så inte helt är fallet visar skadan Länsstyrelsen i Skåne fick inrapporterad i januari 2020.

De åtta länsstyrelser som svarat att fornlämningar eller fornlämningsområden blivit skadade har fått kännedom om skadorna antingen från fiberföretagaren, dess underentreprenör eller medverkande arkeologer. Fyra länsstyrelser har uppdagat skador i sambanden med egen tillsyn. Länsstyrelserna gör dock sällan tillsyn av fiberärenden och endast fyra länsstyrelser gör tillsyn av mellan 6 till 10 procent av det totala antalet ärenden.

Den främsta orsaken till att skador uppkommit är enligt såväl länsstyrelserna som fiberföretagen att fiberföretagen och deras underentreprenörer har haft dålig kunskap om KML och vilka tillstånd som krävs. Därtill kommer brister i kommunikationen mellan fiberföretagen och underentreprenörerna. Det har lett till att dragningar genomförts utan tillstånd från länsstyrelsen och att förändringar har gjorts under pågående projektering utan att dessa förändringar har godkänts av länsstyrelsen.

3. Länsstyrelsernas information till fiberföretagen

I enkäten till länsstyrelsen ingick frågor om vilken information de givit till fiberföretagen. Tio länsstyrelser uppgav att de har information på sina respektive webbplatser. Av dessa har sex länsstyrelser ungefär samma information som flertalet övriga länsstyrelser har. Den information som anknyter till just fiberdragningar återfinns under rubriken *Tillstånd för ingrepp i eller vid en fornlämning* och där anges att tillstånd kan behövas om man ska gräva ned en kabel.

Mer specifik information om vad som gäller vid fiberdragningar återfinns på webbplatser hos länsstyrelserna i Södermanland, Skåne, Västra Götaland och Uppsala. Informationen från länsstyrelserna innehåller riktlinjer för när samråd och/eller tillstånd krävs. Två länsstyrelser, Södermanland och Skåne, har generella antal metrar från fornlämning för när samråd/tillstånd krävs – i Södermanland 30 meter och i Skåne 15 meter. Länsstyrelserna i Uppsala och Västra Götaland har tagit fram en lista över skyddsavstånd för en rad olika fornlämningstyper. Om ledningen behöver läggas närmare än de angivna skyddsavstånden krävs tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML. De skyddsavstånden som anges överensstämmer i stort sett mellan de två länsstyrelserna med ett undantag – skyddsavståndet för milstolpar ska enligt Länsstyrelsen i Uppsala vara 10 meter medan Länsstyrelsen i Västra Götaland anger ett skyddsavstånd på 5 meter.

Handläggaren på Länsstyrelsen i Skåne motiverade användningen av det generella meteravståndet på 15 meter med att det skulle vara svårt för sökande att förstå om det var olika meteravstånd för olika fornlämningstyper. På frågan om länsstyrelsen har fått några reaktioner från fiberföretagen om att länsstyrelsen valt ett annat meteravstånd än andra länsstyrelser, svarade handläggaren nekande.

Det var 18 länsstyrelser som svarade att de ger skriftlig information i samband med samråd. Länsstyrelserna blev uppmanade i enkäten att skicka in sådant skriftligt material. En länsstyrelse hörsammade uppmaningen och det var Länsstyrelsen i Jönköping. Materialet består av dels ett dokument som naturavdelningen skickar ut inför ett samråd enligt 6 kap. 12 § MB, dels en lista över skyddsavstånd till olika fornlämningstyper. Dokumentet som naturavdelningen skickar ut innehåller ett avsnitt som behandlar kulturmiljö. Där anges att alla kulturmiljövärden närmare än 50 meter ska beaktas i anmälan om samråd¹¹. Vidare anges att vid körning inom ytstora

¹¹ Information om samråd för fiberkabel, Länsstyrelsen i Jönköping 2019-04-22.

fornlämningar som fossil åkermark ska åtgärder vidtas för att undvika körskador på lämningarna och att god marginal ska hållas till fornlämningar. I dokumentet redogörs också kortfattat för innehållet i 2 kap. 6 och 10 §§ KML. Listan med skyddsavstånd innehåller betydligt fler fornlämningstyper än de som länsstyrelserna i Uppsala och Västra Götaland tagit fram. Meterantalet mellan dem överensstämmer i stort sett förutom avseende gravfält/gravar där Länsstyrelsen i Jönköping angivit 60 meter i samband med markberedning medan det skyddsavstånd som länsstyrelserna i Uppsala och Västra Götaland angivit är 30 meter.

Länsstyrelsen i Södermanland har låtit ta fram en broschyr som riktar sig till exploatörer.¹² I broschyren uppmanas exploatören att håll sig minst 30 meter ifrån lämningar. Inför ett samråd ska exploatören ange alla eventuella forn- och kulturlämningar som ligger närmare än 30 meter från det tänkta exploateringsområdet. I en av kommentarerna har länsstyrelsen skrivit att de i samband med andra typer av exploateringar har 50–100 meter som gräns för när samråd krävs. När det gäller fiberdragningar bedömde de dock att skulle bli helt ohanterligt, både för länsstyrelsen och för fiberförtagarna.

Enligt fiberföretaget IP-Only är just 30 meter numera det avstånd till fornlämningar som samtliga länsstyrelser som företaget har kontakt med angett som riktlinje för när samråd ska ske, men det är justerbart efter behov. I stora projekt kan 30 meter innebära att flera hundra fornminnen ”berörs”. Fiberföretaget Netel menade att i och med att de arbetar i olika län kan det vara vilseledande att olika länsstyrelser har olika riktlinjer för när samråd ska ske – en länsstyrelse uppgav 30 meter från fornlämning medan en annan uppgav 50 meter.

I intervjun med handläggaren vid Länsstyrelsen i Östergötland framgick att länsstyrelsen inte hade tagit fram något skriftligt material. Handläggaren menade att de ansåg att det är svårt att ha riktlinjer med fasta antal metrar i och med att förutsättningarna är så olika i de olika delarna av länet. Såväl kunskapsläge och fornlämningsbild som inventeringsgrad varierar.

Tre länsstyrelser har uppgivit att de haft informationsmöten där man samlat alla de fiberföretag som kommer att göra dragningar i länet. Handläggaren vid Länsstyrelsen i Uppsala berättade i intervjun att de numera hade återkommande möten med de två större fiberföretagen som verkar i länet. Vid dessa möten diskuteras hur planeringen från fiberföretagens sida ser ut och vilka ärenden som länsstyrelsen ska prioritera.

¹² *Samråd och tillståndsprövning enligt kulturmiljölagen*. Länsstyrelsen i Södermanlands län

De två fiberföretagen uppgav vid intervjuerna att de både tog del av den information som finns på länsstyrelsernas hemsidor och att de även hade fått inbjudan till informationsmöten. De ansåg dock att det är bättre att ta direkt kontakt med länsstyrelserna för att få information om hur den aktuella länsstyrelsen vill processa ärendet.

Det var 13 länsstyrelser som svarade i enkäten att de ger muntlig information vid samråd. På frågan om vilken typ av muntlig information som givits svarar sex länsstyrelser att det är i enskilda ärenden. Länsstyrelsen i Västmanland svarade att det är i samband med samrådet som länsstyrelsen meddelar företagaren att de vill ha information om alla lämningar som ligger närmare än 30 meter från fiberdragningen. Länsstyrelsen angav vidare att man tidigare hade 50 meter som krav men att man gjort en anpassning till grannlänens krav på 30 meter.

Sammanfattningsvis har således cirka hälften av länsstyrelserna givit ut någon typ av generell information om att tillstånd kan krävs för fiber/kabeldragningar, framför allt på sina webbplatser. Fem länsstyrelser har tagit fram mer detaljerade riktlinjer för när samråd och/eller tillstånd krävs. Dessa skiljer sig delvis från varandra, både när det gäller generella meteravstånd till fornlämning och i de fall olika meteravstånd angivits för olika lämningstyper. De intervjuade fiberföretagarna menade att dessa skillnader kan vara vilseledande och att det är bättre att ta direkt kontakt med länsstyrelserna för att få information om när samråd ska ske.

4. Länsstyrelsernas ärendehantering

För att belysa fler faktorer som kan ha inverkan på om fornlämningar blir skadade eller inte ingår i denna studie att även studera hur länsstyrelser har hanterat ärenden som berör fiberdragningar. I fokus är framför allt hur samråd genomförs och vilka bedömningar länsstyrelserna gör i hantering av ett ärende som berör en fiberdragning.

4.1 Handläggningsprocessen

4.1.1 Samråd enligt 12 kap 6 § MB eller ansökan enligt 2 kap. 12 § KML

Ett ärende som rör fiberdragning brukar komma till länsstyrelsens kännedom när fiberföretaget skickar in en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB. En sådan anmälan inkommer oftast till miljö-(skydds) eller naturmiljö-/vårdsfunktionen. Anmälan går sen på internremiss till kulturmiljöfunktionen. Vad kulturmiljöfunktionen gör i detta skede skiljer sig åt mellan olika länsstyrelser. Länsstyrelsen i Västernorrland angav i enkäten att de försöker styra om ledningsdragningar inom 30 meter från fornlämning så att ledningen dras i dikeskant. I sitt yttrande i beslut om föreläggande enligt MB lämnar de sedan klartecken utifrån KML förutsatt att villkoren följs, exempelvis att ledningen dras i diket och att fornlämningar som ligger väldigt nära ledningsdragningen ska identifieras och markeras ut i fält.

Även kulturmiljöenheterna vid länsstyrelserna i Östergötland och Västmanland väljer att i miljöbalkssamrådet ha en diskussion med fiberföretagen om alternativa sträckningar för att på så sätt styra undan från fornlämning. I detta skede meddelar också kulturmiljöenheten om fiberföretaget måste komma in med en ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap.12 § KML eller om det räcker med att hänsyn tas på olika sätt. I det senare fallet skriver kulturmiljöenheten en anvisning i länsstyrelsens samlade yttrande/samrådshandling, exempelvis ”om ni lägger fibern på andra sidan vägen så...”. Yttrandet från kulturmiljöfunktionen kan även innehålla information om att arkeologiska insatser kommer att krävas.

Kulturmiljöenheten vid Länsstyrelsen i Uppsala handlade tidigare fiberärenden i samband med samråd enligt 12 kap. 6 § MB men har nu frångått det. Numera handlägger den ett fiberärende först i samband med en ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Anledningen till förändringen var enligt handläggaren att de fick göra ett omtag när väl ansökan enligt KML lämnades in för att kolla upp vilka

förändringar som skett i planerna. Handläggaren är emellertid medveten om att ett sådant förfarande innebär att det kan vara svårt att undvika ingrepp i fornlämning

Vid Länsstyrelsen i Skåne lämnar kulturmiljöfunktionen ett yttrande i samrådet enligt 12 kap. 6 § MB, men skriver då endast att fornlämningar kommer beröras och att sökande måste skicka in en ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Kulturmiljöenheten vid Länsstyrelsen i Södermanland har ett liknande förfarande, men anger i yttrande att fiberföretaget ska kontakta enheten för samråd enligt 2 kap. 10 § KML om ledningen planeras inom 30 meter från en känd fornlämning eller övrig kulturhistorisk lämning. Till samrådet begär länsstyrelsen in excel-tabeller med samtliga lämningar, både fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar, som ligger närmare än 30 meter från det planerade schaktet samt shape-filer över hela sträckningen. Detta för att länsstyrelsen inte har möjlighet att titta på hela sträckan utan endast där det förekommer just fornlämningar eller övriga kulturhistoriska lämningar. Vid samrådet diskuterar kulturmiljöenheten och sökande möjligheten att styra undan från fornlämning. När så inte är fallet skickar sökande in en ansökan om ingrepp enligt KML.

I och med att kulturmiljöenheten vid Länsstyrelsen i Uppsala inte yttrar sig i samrådet enligt 12 kap. 6 § MB förutsätter de att fiberföretaget i möjligaste mån har tagit hänsyn till fornlämningar utifrån de riktlinjer som länsstyrelsen givit ut. Vidare vill de att fiberföretagets planer ska vara så slutgiltiga som möjligt och att tillstånd från Trafikverket och markägare finns. Några sådana krav ställer inte kulturmiljöfunktionen vid Länsstyrelsen i Skåne vilket medför att ansökningar ibland bara innehåller preliminära sträckningar. Anledningen till att fiberföretagen lämnar in ansökan när sträckningarna bara är preliminära är enligt handläggaren länsstyrelsens långa handläggningstider. Trots det kommer sällan ärendet tillbaka till kulturmiljöfunktionen på grund av förändringar av sträckningen. En del fiberföretag skickar in hela projektet medan andra bara skickar in de sträckor där ledningen ska läggas närmare än de 15 meter från fornlämningen som länsstyrelsen angivit i sina riktlinjer. I de fall som fiberföretaget skickat in hela projektet blir det en mer individuell bedömning av alla fornlämningar.

Kulturmiljöenheterna vid länsstyrelserna i både Uppsala och Östergötland menade att det är problematiskt i de fall fiberföretagen kommit in med ansökningar som gäller många tiotals mil fiberdragning och där i vissa fall mer än 100 fornlämningar berörs. Därför vill länsstyrelserna nu att fiberföretagaren delar upp projekten i mindre delprojekt, 1–5 mil långa, beroende på exempelvis tidsåtgång och mängden fornlämningar.

Utifrån fiberföretagens perspektiv är det ett problem att länsstyrelsernas handläggningsprocesser är olika. Ibland sker hela processen inom ramen för samråd enligt 12 kap. 6 § MB, ibland som separata tillståndsprövningar enligt 2 kap. 12 § KML. IP-Only har som rutin att ringa och fråga länsstyrelserna hur de vill att processen ska gå till, exempelvis om företaget ska skicka olika ansökningar för natur och kultur. Netel tyckte trots olikheter i handläggningsprocessen att den oftast fungerar bra och att de blir väl bemötta av länsstyrelserna.

IP-Only brukar inför kontakten med länsstyrelserna ta fram shape-filer med alla fornlämningar som ligger närmare än 30 meter från den planerade sträckningen. I samrådet blir det sedan en diskussion om alternativa dragningar för att undvika ingrepp i fornlämningar, något som IP-Only oftast kan tillmötesgå även om det kan medföra extra kostnader.

Netel lämnar oftast in en ansökan samtidigt till både Trafikverket, länsstyrelsen och markägarna. Om någon part säger nej behöver en ny plan tas fram och skickas igen till de parter som initialt sagt ja. Därefter tar Netel kontakt med länsstyrelsen för ett samråd enligt 12 kap 6 § MB.

4.1.2 Bedömning av behov av villkor

I de fall länsstyrelserna i samråden meddelar fiberföretaget att en ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML måste skickas in blir nästa steg i handläggningsprocessen att ta ställning till om sträckningarna berör fornlämning eller fornlämningsområde. Om så, vilka villkor som länsstyrelserna behöver ställa för att säkerställa att fornlämningen bevaras alternativt att ingreppet blir så litet som möjligt.

Av de beslut som ingick i granskningen var det möjligt att för totalt 84 beslut se var ledningen skulle dras i förhållandet till fornlämningen, kartorna i de resterande 26 besluten hade en för liten skala för att det skulle framgå var ledningen skulle dras. Villkoret i 66 av de 84 besluten var att ledningen skulle läggas i vägkropp eller utmed väg/i dike. Av dessa går vägen genom fornlämningen i dryga hälften av besluten och resterande genom fornlämningsområdet. Oftast rör det sig om fornlämningar som inte är så synliga ovan mark som by-/gårdstomter, boplatser och fossil åker men även gravar och gravfält förekommer.

I intervjuerna framkom att både länsstyrelserna och fiberföretagen ofta anser att det bästa stället att lägga fibern är just utmed väg eller i diken. Ett problem är dock att Trafikverket allt oftare inte ger tillstånd till att förlägga fibern dit. Anledningen är bland annat att dikesbotten återkommande behöver grävas ur och för att det ofta finns andra ledningar där som kan bli söndergrävda vid nedläggningen av fiber.

I 18 av besluten som ingick i granskningen ska ledningen dras ute i landskapet, sju genom själva fornlämningen och tio genom fornlämningsområdet.¹³ Även dessa beslut rör både ovan mark synliga fornlämningar som gravar och gravfält och dolda som boplatser och by- och gårdstomter. I de fall som berör fornlämningsområden är avstånden till de berörda fornlämningarna alltifrån precis intill fornlämning till som mest 60 meter från fornlämning.

För att få en bild av länsstyrelsernas bedömning av när tillstånd krävs enligt 2 kap. 12 § KML för en fiberdragning innehöll enkäten till länsstyrelserna en fråga med fyra olika fiktiva scenarier. Frågan gällde vilka av scenarierna som länsstyrelserna ansåg krävde tillstånd; 30 meter eller 10 meter från gravfält respektive fossil åker, i dike utmed väg som går 5 meter eller rakt igenom gravfält respektive fossil åker (figur 2 och bilaga1).

Vad gäller gravfält svarade tio länsstyrelser att samtliga fyra scenarier kräver tillstånd. När det gällde fossil åker var det bara två länsstyrelser som ansåg att tillstånd krävs för alla fyra scenarierna. Fem länsstyrelser menade att det är först *10 meter från ett gravfält* som de bedömde att tillstånd skulle krävas. Motsvarande siffra för fossil åker var 12 länsstyrelser. Sceneriet *I diket utmed väg som går rakt igenom ett gravfält* ansåg i princip alla länsstyrelser var tillståndspliktigt. När samma fråga gällde fossil åker svarade sju länsstyrelser att det inte krävs tillstånd.

	30 meter från ett gravfält	10 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går 5 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går rakt igenom ett gravfält	30 meter från en fossil åker	10 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går 5 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går rakt igenom en fossil åker
Stockholm		X	X	X		X	X	X
Uppsala		X	X	X		X	X	X
Södermanland		X	X	X		X	X	X
Jönköping	X	X	X	X				
Kronoberg	X	X	X	X		X	X	X
Kalmar	X	X	X	X	X	X	X	X
Gotland	X	X	X	X		X	X	X
Skåne	X	X	X	X			X	X
Blekinge	X	X	X	X				
Halland		X		X				
Västra Götaland		X	X	X		X	X	X
Värmland	X	X	X	X		X		
Örebro	X	X	X	X	X	X	X	X
Västmanland	X	X	X	X				
Dalarna	X	X		X				X
Gävleborg		X		X		X		X
Västernorrland	X	X			X	X		
Jämtlands län	X			X		X		X
Västerbotten	X	X	X	X				

Figur 2. Sammanställning av länsstyrelsernas svar i enkäten på frågan ” Vilka situationer skulle ni bedöma som varande tillståndspliktiga”. Länsstyrelserna i Norrbotten och Östergötland lämnade inget svar på frågan.

¹³ Ett beslut rör en arkeologisk utredning och syftar till att hitta idag okända fornlämningar.

I fritextsvaren angav flera länsstyrelser att de tyckte att det är svårt att svara på frågan i och med att den är så generellt formulerad. Några länsstyrelser påpekade att de alltid gör individuella bedömningar om fornlämning eller fornlämningsområde berörs, främst utifrån topografiska förutsättningar och fornlämningsbilden.

4.1.3 Villkor om arkeologisk insats

Vid granskningen av länsstyrelsebesluten visade det sig att hälften av länsstyrelserna enbart fattat beslut utan villkor om uppdragsarkeologi¹⁴, medan länsstyrelserna i Östergötland och Halland enbart fattat beslut med villkor om arkeologisk insats. Endast ett beslut ställdes krav på arkeologisk utredning.¹⁵ Att bara ett beslut rörde arkeologisk utredning tyder på att länsstyrelserna inte anser att det finns någon risk för att idag okända fornlämningar kan beröras av ledningsdragningarna. I intervjun med Länsstyrelsen i Östergötland berättade emellertid handläggaren att inför ett större projekt på Vikbolandet hade en undersökare genomfört en sk. frivillig utredning för att ta reda på vilka sträckor som borde genomföras under schaktningsövervakning. Bakgrunden var att företagaren hade bråttom att komma igång och länsstyrelsen hade inga möjligheter att gå igenom det 83 mil långa projektet. Utredningen låg sedan till grund för länsstyrelsen beslut.

Av de 66 besluten där ledningen ska dras utmed väg/dike innehöll 18 beslut villkor om schaktningsövervakning. Fibern ska i hälften av besluten dras genom fornlämningen och den andra hälften i fornlämningsområde. I de två beslut där fibern ska dras ute i landskapet och som berör fornlämningsområde är ledningen i det ena fallet planerad 30 meter från ett gravfält och det andra precis utanför markeringen i KMR för en by-/och gårdstomt.

Det går inte att utifrån lämningstyp eller själva besluten utläsa varför länsstyrelserna ställt villkor om schaktningsövervakning. De angivna motiveringarna till att ge tillstånden är i princip densamma för beslut om schaktningsövervakning som det som inte innehåller sådant villkor. Motivet var att arbetsföretaget är begränsat och att påverkan på fornlämning eller fornlämningsområdet är ringa. I besluten om schaktningsövervakning kompletteras den meningen ofta med att fornlämningen inte är av sådan betydelse att den utgör ett hinder för genomförandet av fiberdragningen, dock under förutsättning att berörda delar av fornlämningen undersöks och dokumenteras.

¹⁴ Länsstyrelserna i Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Västra Götaland, Värmland, Örebro, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

¹⁵ Länsstyrelsen i Stockholm dnr. 431-44749-2017.

Motiveringen till att ställa villkor om schaktningsövervakning angavs oftast som att det kan finnas kulturlager eller anläggningar.

Enkäten till länsstyrelsen innehöll ytterligare en fråga med fyra olika fiktiva scenarier. Denna gång gällde frågan i vilka av scenarierna länsstyrelserna skulle ställa villkor om arkeologisk insats. Scenarierna var i stort sett desamma som i frågan om tillstånd krävdes eller inte, förutom att scenarierna med 30 meter från gravfält respektive fossil åker tagits bort (figur 3).

Samtliga länsstyrelser svarade att de skulle ställa krav på arkeologisk insats om fiber drogs 10 meter från ett gravfält. Åtta länsstyrelser ansåg att samtliga tre scenarier som berörde gravfält kräver arkeologisk insats. Av dessa var de tre länsstyrelser som även ansåg att alla tre scenarierna som rörde fossil åker krävde arkeologisk insats. Totalt elva länsstyrelse svarade att det inte krävdes arkeologisk insats för något av de tre scenarierna som rörde fossil åker.

	10 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går 5 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går rakt igenom ett gravfält	10 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går 5 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går rakt igenom en fossil åker
Stockholm	X	X	X		X	X
Uppsala	X	X	X			
Södermanland	X		X	X		X
Jönköping	X	X	X			
Kronoberg	X	X	X			
Kalmar	X	X	X	X	X	X
Gotland	X	X	X	X	X	X
Blekinge	X					
Skåne	X					
Halland	X	X	X			
Västra Götaland	X	X	X	X	X	X
Värmland	X	X	X			X
Örebro	X	X	X			
Västmanland	X	X	X			
Dalarna	X		X			
Gävleborg	X		X	X		X
Västernorrland	X					
Jämtlands län	X	X	X			X
Västerbotten	X	X	X			

Figur 3. Sammanställning av länsstyrelsernas svar i enkäten på frågan ” I vilka av situationer skulle ni i ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML ställa villkor om arkeologisk insats”. Länsstyrelserna i Norrbotten och Östergötland lämnade inget svar på frågan.

Länsstyrelsen i Jönköping förtydligade sitt svar och angav att schaktningsövervakning behövs om ledningen förläggs inom 60 meter från ett gravfält. Länsstyrelsen i Södermanland skrev att de gör individuella bedömningar, vilket innebär att i vissa fall ges tillstånd till fiberdragningar som ska göras 10 meter ifrån ett gravfält utan att ställa krav på arkeologisk insats och i andra fall ställer de ett sådant villkor.

I intervjuerna med länsstyrelserna i Uppsala och Östergötland uppgav handläggarna att de ofta ställer villkor om schaktningsövervakning i de fall ledningen ska läggas närmare än 30 meter från fornlämningen. Handläggaren vid Länsstyrelsen i Uppsala menade att länsstyrelsen brukar ta höjd för ett värsta scenario, men att det sedan ofta visar sig att schaktningarna kan genomföras utan deltagande av arkeolog. Nackdelen med detta är att kostnaderna som är angivna i besluten är ganska höga. Kostnaden som sen slutfaktureras är dock inte alls så höga.

Länsstyrelsen i Skåne har en helt annan syn på behovet av schaktningsövervakningar och under de senaste 5–6 åren har länsstyrelsen bara fattat några enstaka beslut med det villkoret. Enligt handläggaren är ambitionen istället att styra bort ledningen från fornlämningarna och ett beslut med villkor om schaktningsövervakning ser handläggaren som ett misslyckade. Den kunskap om fornlämningen som en schaktningsövervakning kan ge anser handläggaren inte är rimlig i förhållande till kostnaden.

I fritextsvaren till enkätfrågan har några länsstyrelser en liknande uppfattning och då utifrån att fiberdragningarna oftast plöjs eller fräses ner i decimetersmala schakt. Att i de fallen ställa villkor om schaktningsövervakning anses inte meningsfullt. Istället vill länsstyrelserna verka för att styra undan från fornlämning eller att ledningen förläggs i redan påverkad mark, oftast i befintlig väg eller vägdike.

Att det är skillnader mellan länsstyrelsernas bedömning av behovet av schaktningsövervakning menade handläggaren på Länsstyrelsen i Skåne beror på att landskapen och fornlämningsbilden är så olika i de olika länen.

Fiberföretagen har reagerat på att länsstyrelserna gör olika bedömningar vad gäller behovet av schaktningsövervakning. IP-Only menade dock att det inte är så stora skillnader och att det är någon enstaka länsstyrelse som ofta ställer krav på schaktningsövervakning medan de andra inte gör det. Inte heller Netel såg några stora skillnader mellan länsstyrelser utan snarare att det finns skillnader på handläggarnivå, även inom en och samma länsstyrelse. Däremot saknade Netel generella regler för vilka försiktighetsåtgärder som måste vidtas – Ska det vara en arkeolog med? Hur nära får man gräva? 10 meter? 30 meter?

4.1.4 Andra villkor

De granskade länsstyrelsebesluten innehöll i vissa fall även andra villkor än krav på arkeologisk insats. Vanligast är att fiberföretaget enligt 2 kap. 10 § KML omedelbart

måste informera länsstyrelsen om fornlämning påträffas.¹⁶ I 27 av de totalt 36 besluten med villkor om arkeologisk insats var villkoret att företagaren måste informera sin personal och den entreprenör som ska utföra dragningen om villkoren i besluten och se till att dessa följs.¹⁷ Slutligen innehöll 16 beslut utan villkor om arkeologisk insats även villkor om att eventuella avvikelser mot den plan som ligger till grund för beslutet måste samrådats med länsstyrelsen.

Av de 72 beslut som inte ställer villkor om uppdragsarkeologisk insats innehöll åtta beslut inga villkor överhuvudtaget. Drygt hälften av besluten, 41 stycken, innehöll villkor om hur dragningen ska genomföras. Vissa villkor var generella som exempelvis att markarbetet inom fornlämningen i möjligaste mån ska minimeras. Andra var betydligt mer specifika med tydliga anvisningar av metaravstånd och vilken metod som ska användas. Exempelvis ”Kabeln ska plöjas ned med en maximal grävbredd om 0,3 m, i vägkant/väggkropp alt i dikesbotten” och ” Vid gravfältet avser ni lägga kabeln på andra sidan vägen”.

På frågan om de brukade ställa krav på att fibern ska läggas ner med en viss metod svarade de intervjuade länsstyrelserna att det sällan görs. Handläggaren på Länsstyrelsen i Skåne menade att det bara görs de få gånger som länsstyrelsen ställt krav på schaktningsövervakning och då måste fiberföretaget schakta. Handläggaren på Länsstyrelsen i Uppsala ställer ibland krav på schaktningsövervakning men angav också att om plöjning används så behövs ingen schaktningsövervakning. Oftast är det sedan arkeologen i fält som har meddelat länsstyrelsen om det har varit möjligt att plöja eller inte. Generellt ansåg länsstyrelserna att plöjning och kedjegrävning oftast är bättre än schaktning i och med att ”schaktet” då blir så smalt.

De intervjuade fiberföretagen menade å sin sida att det förekommer att länsstyrelserna ställer krav på både vilken metod som ska användas och att arbetet bara får utföras under en viss tid på året. Plöjning är den billigaste och den metod som görs minst ingrepp, men vissa länsstyrelser kan trots det besluta om schaktningsövervakning och kräva att de istället ska schakta med skopa.

4.1.5 Önskemål om förbättringar

I intervjun med fiberföretagen ställdes frågan vad i länsstyrelsernas handlägningsprocess som de ansåg borde förbättras. Båda företagen framförde då

¹⁶ 50 beslut utan villkor om uppdragsarkeologisk insats. I 28 av dessa finns denna uppgift under rubriker som *Upplysning* eller *Övrigt*.

¹⁷ Även 34 beslut utan villkor om arkeologisk insats innehåller den informationen. I 18 som villkor och 16 under Som villkor även i 18 rubriker som *Upplysning* eller *Övrigt*.

önskemål om snabbare handläggningstid. De måste ha en plan för hur genomförandet ska ske och har därför behov av att få tydlig information om när beslut kan fattas. Handläggningstiderna blir långa framför allt då företagen ska börja projektera i ett län där de inte haft verksamhet tidigare och länsstyrelserna då ställer många generella frågor. Vidare efterfrågades ett bättre samarbete internt på länsstyrelserna och att ansökningar som skickas in till naturmiljö/-vård skickas vidare till kulturmiljö så att företagen inte behöver skicka in ett nytt ärende några månader senare till kulturmiljö.

Frågan om handläggningstiden ställdes även till de intervjuade länsstyrelserna. Handläggaren på Länsstyrelsen i Östergötland menade att målsättningen är mellan 3-8 veckor beroende på vilka underlag som länsstyrelsen får in och när under säsongen, dvs. hur lätt/svårt det är att få ett arkeologiskt företag som kan räkna på kostnaden samt hur stort uppdraget är. Handläggaren på Länsstyrelsen i Skåne uppskattade handläggningstiden kan variera mellan 70–150 dagar

Något som båda fiberföretagen tryckte på är att deras ansökningar är komplexa och att projekteringen är föränderlig. Om markägare säger nej till att låta fibern dras över sin mark måste projekteringen göras om. I ett projekt som kan hålla på under ett par års tid sker förändringar hela tiden. Att det kan bli många omtag i ett ärende var något som handläggaren på Länsstyrelsen i Uppsala tog upp. Just nu fastnar ärendena ofta hos Trafikverket. Länsstyrelsen kunde tidigare föreslå att fibern skulle läggas i dikesbotten eller vägens innerslänt, något som Trafikverket inte längre tillåter. Det innebär att ärendena kommer tillbaka till länsstyrelsen igen.

4.2 Beslutens utformning och projektens genomförande

Av de 110 besluten om fiberdragningar som ingick i granskningen var det två som inte var fattade enligt 2 kap. 12 § KML. Dessa beslut fattade av Länsstyrelsen i Västernorrland var istället beslut om föreläggande enligt MB och samråd enligt KML. Under rubriken *Kulturmiljö* återfinns villkorsliknade skrivningar som ”*Länsstyrelsen kan endast lämna klartecken till ledningen enligt kulturmiljölagen under förutsättning att ledningen förläggs direkt intill befintlig väg....*”

Hälften av de granskade beslut som fattats av Länsstyrelsen i Uppsala omfattar i en stor mängd olika lämningar och fornlämningar, som mest 124 stycken¹⁸. Handläggaren på länsstyrelsen berättade i intervjun att intentionen med dessa beslut var att snabbt fatta

¹⁸ Dessa beslut rörde mycket stora projekt som bland annat berörde Uppsala slätten. Ett projekt var totalt 247 km långt och totalt 324 lämningar låg inom 30 meter från den planerade ledningssträckningen.

beslut om tillstånd för de sträckor där länsstyrelsen bedömde att det inte skulle behövas någon schaktningsövervakning. På så sätt blev merparten av sträckorna tillgängliga för fiberföretagaren som då kunde börja schakta. För sträckor med mer komplex fornlämningsbild avsåg man att ta beslut senare, antingen efter att ledningsdragningen ändrades eller genom att ta ett särskilt beslut med villkor om schaktningsövervakning. I dessa ärenden fattade länsstyrelsen således ofta två beslut. Men idén om att spara tid genom att först ta beslut för de sträckor som inte bedömdes behöva schaktningsövervakning visade sig vara problematisk. Det fanns en risk att de sträckor som inte fanns med i det första beslutet och som länsstyrelsen skulle ta ställning till längre fram grävdes i alla fall, vilket har hänt flera gånger. Numera fattar länsstyrelsen ett beslut som omfattar både sträckor där tillstånd ges utan krav på schaktningsövervakning och de sträckor där sådan övervakning krävs. Under 2019 har länsstyrelsen försökt se till att företagaren börjar med de sträckor som ska ha arkeologisk medverkan. På så sätt minimeras risken att sträckorna med villkor om schaktningsövervakning glöms bort.

Vid en av intervjuerna med fiberföretagen poängterades betydelsen av att länsstyrelsernas beslut innehåller tydliga kartor. Ibland saknas kartor och önskemålet var att de villkor som länsstyrelserna ställer infogas i de kartor som fiberföretaget skickar in med ansökan.

Av de beslut som ingick i granskningen saknar 26 beslut karta eller har en karta med en skala som gör det omöjligt att se hur fiberdragningen ska göras i förhållande till fornlämningarna. Framför allt är det beslut som rör många fornlämningar som har kartor med en för liten skala.

Angående att kartor saknas i besluten uppgav de intervjuade länsstyrelsehandläggarna att de oftast skickar kartor till företagaren i form av shape-filer eller på papper separat. Länsstyrelsen i Skåne har istället valt att lägga länkar till Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister i besluten för de aktuella fornlämningarna.

På frågan om underentreprenörer som utför det faktiska grävandet får ta del av länsstyrelsernas beslut svarade fiberföretagen jakande. Däremot var Netel mer osäkra på om grävmaskinisten får se besluten, mer troligt att villkoren delges muntligt. Båda företagen menade att de har utarbetade rutiner för att föra vidare informationen i besluten, som återkommande byggmöten och daglig telefonkontakt med underentreprenörerna.

Att det ofta blir förändringar i projekteringarna efter att beslut fattats vittnade både fiberföretagen och de intervjuade länsstyrelsehandläggarna om. Netel gav exemplet - om man stöter på sten och inte bara kan dra förbi och behöver man flytta 50 m åt sidan.

Just i sådana situationer efterfrågar fiberföretagen en snabb hantering och snabb kontakt med länsstyrelsen.

De intervjuade länsstyrelsehandläggarna menade att fiberföretagen inte alltid är så bra på att signalera förändringar av sträckorna. Handläggarna trodde även att det sker förändringar som inte inrapporteras till länsstyrelserna.

Handläggarna på länsstyrelserna i Uppsala och Östergötland ansåg att besluten måste innehålla en viss mått av flexibilitet för att kunna hantera eventuella förändringar inom projektet inom ramen för det fattade beslutet. I och med att det hela tiden blir förändringar i projekteringen är det bra att beslutet är villkorat med schaktningsövervakning för då finns en arkeolog på plats. Arkeologen kan ge råd men måste alltid stämna av eventuella förändringar med länsstyrelsen.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Hur länsstyrelsernas kulturmiljöfunktion väljer att hantera det initiala skedet, samrådet, i ett fiberärende skiljer sig mellan länsstyrelserna. Vissa länsstyrelser väljer att yttra sig om fornlämning eller fornlämningsområde berörs av fiberdragningen redan i samråd enligt 12 kap. 6 § MB. En länsstyrelse har även valt att i beslut om föreläggande enligt MB ställa villkor utifrån KML. Ansökan innehåller i det skedet ofta endast preliminära dragningar. Det är ett skäl till att andra länsstyrelser valt att handlägga fiberärenden först när en ansökan om tillstånd till ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML lämnats in och vill då också att andra tillstånd ska finnas. Länsstyrelsernas olika hantering av samrådsskedet är något som de intervjuade fiberföretagarna tyckte kunde vara problematiskt. Därför tar de alltid kontakt med länsstyrelserna innan de skickar in en ansökan om samråd för att få information om hur samrådet ska genomföras i det aktuella länet. Fiberföretagarna efterlyste också bättre samarbete internt på länsstyrelserna mellan naturmiljö-/vårdfunktionen och kulturmiljöfunktionen. Ett annat önskemål från fiberföretagarnas sida var snabbare och mer förutsägbara handläggningstider.

Bedömningen av hur nära en fiberdragning kan göras vid en fornlämning utan att tillstånd krävs varierar mellan länsstyrelserna. Svaren på de fiktiva scenarierna i enkäten till länsstyrelserna visade att bedömningarna framför allt skiljer sig åt när det gäller mer yttäckande fornlämningar som fossil åker.

Av de granskade besluten gällde bara ett beslut arkeologisk utredning. Att det inte finns fler beslut om utredning kan tolkas som att länsstyrelserna inte bedömer att det finns risk för att idag inte kända fornlämningar kan komma att beröras av fiberdragningarna.

Om ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde inte kan undvikas villkoras ofta besluten om tillstånd med att fibern ska förläggas i väggkropp eller utmed väg/i dike för att minimera ingreppet. Ett annat vanligt förekommande villkor är att fiberföretaget omedelbart måste informera länsstyrelsen om fornlämning påträffas. Andra villkor som förekommer är att företaget måste informera sin personal och underentreprenörer om villkoren i tillståndet. Även villkor om att eventuella avvikelser mot den plan som ligger till grund för beslutet måste samrådats med länsstyrelsen finns i ett fåtal av de granskade besluten.

Ett villkor som får tydlig ekonomisk konsekvens för fiberföretagaren är om genomförande av fiberdragningen kräver arkeologisk insats. Även i den bedömningen finns olikheter i länsstyrelsernas hållning. Några länsstyrelser anger i princip alltid att fiberdragningen ska genomföras med schaktningsövervakning. Andra har snarare som regel att inte ställa villkor om arkeologisk insats.

Att besluten om tillstånd innehåller en karta som tydliggör de villkor som ställs efterfrågas av de intervjuade fiberföretagen. Av de granskade besluten saknade cirka en fjärdedel karta eller hade en karta med en skala som gjorde det omöjligt att se hur fiberdragningen ska göras i förhållande till fornlämningarna. Framför allt var det beslut som rör många fornlämningar som hade kartor med en för liten skala.

5. Slutsatser

Syftet med studien är att få en bild över mängden skadade fornlämningar i samband med fiberdragning och vad som kan ha orsakat skadorna. Som ett led i att undersöka orsakerna till skadorna har även länsstyrelsernas hantering av fiberärenden studerats och i vilken mån den påverkar fiberföretagens möjligheter att genomföra fiberdragningar i eller vid fornlämningar utan att skada dessa. I detta avslutande avsnitt sammanfattas och analyseras de insamlade materialen. Avsnittet avslutas med ett slutord med framåtblickande rekommendationer.

Studien har visat att antalet kända skadade fornlämningar är relativt få. Det finns dessutom goda skäl att tro att de rutiner som fiberföretagen nu har innebär att hänsyn tas till fornlämningarna och att länsstyrelsens villkor följs. Vad som också har framkommit i studien är att länsstyrelsernas handläggning och bedömning av fiberärenden skiljer sig åt. Det går tillbaka på det tolkningsutrymme som finns i rådande regelverk angående hur handläggningen bör ske och vilka villkor som bör ställas. Någon enhetlighet i bedömning av enskilda ärenden behöver därför inte uppnås. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det däremot skäligt att länsstyrelserna har en samsyn kring hur regelverket ska tillämpas på ett generellt plan. Det gäller även utformningen av information och riktlinjer.

5.1 Få skadade fornlämningar men mörkertalet kan vara stort

Länsstyrelserna har kännedom om förhållandevis få skadade fornlämningar och bara två länsstyrelser har uppgivit att de känner till att mer än tio fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar. Men i och med att den tillsyn som länsstyrelserna har genomfört endast gäller ett fåtal procent av den totala mängden fiberärenden är osäkerheten om det faktiska tillståndet stor. De skadade fornlämningarna har istället ofta kommit till länsstyrelsens kännedom genom tips eller blivit inrapporterat av fiberföretagen själva eller av arkeologer som skulle ha medverkat vid schaktningarna. Att skador fortfarande inträffar vittnar informationen från länsstyrelsen i Skåne om, daterad januari 2020.

Varför skadorna uppkommit finns en relativt samstämmig uppfattning om bland såväl länsstyrelserna och fiberföretag. Framför allt rör det sig om brister i kommunikationen mellan fiberföretagen och deras underentreprenör och att viktig information inte förts vidare från företagen till underentreprenörerna. Att förändringar under pågående projektering inte kommuniceras med länsstyrelsen är ytterligare en orsak som både

länsstyrelserna och fiberföretagen angivit. Länsstyrelserna menade också att fiberföretagen tidigare hade dålig kunskap om KML och vilka tillstånd som krävs. Nu hävdar fiberföretagen att de har betydligt bättre kontroll och rutiner för processen, en uppfattning som länsstyrelserna delar.

5.2 För- och nackdelar med riktlinjer för när samråd ska ske

Fiberdragningar görs av många olika typer av företag, alltifrån stora som är verksamma över hela landet till små som endast genomför enstaka projekt. För att kunna genomföra sina projekt på ett korrekt sätt behöver dessa företag få information om gällande lagar och regelverk. Flertalet länsstyrelser har kortfattade texter på sina webbplatser om att tillstånd kan behövas om fibern ska grävas ned i eller vid en fornlämning. Någon förklaring vad som avses med begreppet *vid* saknas dock på flertalet sidor.

Fyra länsstyrelser har tydliggjort vad *vid* i detta sammanhang är genom att ge ut riktlinjer för när fiberföretagen ska samråda enligt KML. Riktlinjerna är uttryckta i antal meter från fornlämningen som företaget måste hålla sig ifrån för att inte behöva lämna in en ansökan om ingrepp enligt 2 kap. 12 § KML. Studien visar på att viss samstämmighet finns mellan riktlinjerna, men det förekommer också skillnader vilket kan vara förvirrande för fiberföretagen. Två länsstyrelser har också olika meteravstånd för olika typer av fornlämningar.

Att genom riktlinjer ge fiberföretagen en tydlig vägledning om när samråd ska ske gör att företagen kan planera för att i möjligaste mån kunna undvika ingrepp i fornlämning och fornlämningsområde. Konsekvensen kan dock bli att samråd inte sker av fornlämningar som vid prövningen av en annan typ ärende, exempelvis en byggnation, skulle ha bedömts ha större fornlämningsområden än det meterantal som står i riktlinjen, dvs. egentligen vara föremål för en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML.

5.3 Länsstyrelsernas handläggning skiljer sig åt

Studien har visat att länsstyrelserna handlägger fiberärenden på olika sätt. På vissa länsstyrelser gör handläggarna på kulturmiljö en bedömning om fornlämningar och fornlämningsområden berörs vid 12:6 samrådet enligt MB. Fördelen med att yttra sig tidigt i processen är möjligheten att redan i detta skede styra undan från fornlämning. Nackdelen är att andra tillstånd då kanske inte finns på plats och att det fortfarande råder en osäkerhet om var dragningen mer exakt ska ske. Konsekvensen kan då bli att handläggningen behöver göras om när en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML

skickas in. Av detta skäl har kulturmiljöfunktionen på vissa länsstyrelser valt att inte yttra sig i miljöbalkssamrådet utan gör bedömning av projektens eventuella påverkan på fornlämning först i samband med ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML. En sådan handläggningsprocess kan istället få som konsekvens att fler fornlämningar eller fornlämningsområden blir berörda av projekten. Det i sin tur kan medföra en ökad kostnad för fiberföretagen i de fall tillstånden villkoras med schaktningsövervakning.

Det finns således både för- och nackdelar med de olika sätten att handlägga fiberärenden. Studien har emellertid visat på betydelsen av att fiberföretagen, i den första kontakten med länsstyrelsen, får information om hur handläggningen kommer att ske och även en uppskattning av tidsåtgången. Vad som inte är tillrådligt är att inom ramen för ett yttrande i 12:6 samråd enligt MB ange villkor som ska uppfyllas för att klartecken kan ges enligt KML. Endast i ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML är den typen av villkor juridiskt bindande.

5.4 Skillnader i länsstyrelsernas bedömning och villkorsgivning

Av de länsstyrelsebeslut som ingick i granskningen fanns bara ett beslut om arkeologisk utredning. Flera av de andra besluten gällde fiberdragningar som berör fornlämningsrika miljöer där idag inte kända fornlämningar borde kunna påträffas. En slutsats av studien är således att när områden där okända fornlämningar bedöms kunna förekomma kan det vara angeläget att länsstyrelser i högre grad beslutar om arkeologisk utredning. På så sätt får länsstyrelsen ett fullgott beslutsunderlag inför den kommande tillståndsprövningen.

Svaren på de fiktiva scenarierna i enkäten visar på skillnader i länsstyrelsernas bedömning av hur nära fiberdragningar kan ske utan att tillstånd enligt 2 kap. 12 § KML krävs. Variationen är störst vad gäller scenarierna som rör fossil åker, från att tillstånd krävs i alla fyra scenarierna till inget av dem. Flera länsstyrelser påpekade att det är svårt att göra den typen av generella bedömningar och det är möjligt att variationerna skulle kunna vara mindre om det rört sig om ett specifikt ärende. Men svaren och intervjuerna med länsstyrelsehandläggarna pekar ändå på att det finns tydliga skillnader i synsätt och bedömning mellan länsstyrelserna, kanske även mellan handläggare på en och samma länsstyrelse. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är detta förstås inte önskvärt.

Även vad gäller bedömningen av vilka villkor som bör ställas finns tydliga skillnader mellan länsstyrelserna och då framför allt avseende behovet av schaktningsövervakning. Två länsstyrelser ställer i princip alltid villkor om schaktningsövervakning medan andra nästintill aldrig gör det med motiveringen att kunskapsutbytet är minimalt. Skillnaden i

bedömning leder till att fiberföretagen i vissa län får ganska höga kostnader för arkeologi medan i andra län inga kostnader alls.

Om det inte går att undvika ett ingrepp i fornlämning eller fornlämningsområde verkar det finnas, både från fiberföretagen och länsstyrelserna, en önskan om att förlägga fibern i väggkropp eller utmed väg/i dike och på sätt minimera ingreppen. Om nu Trafikverket inte längre ger tillstånd till detta kan det leda till att fiberdragningarna i större utsträckning kommer beröra intakta delar av fornlämningar. Detta kan i sin tur leda till att länsstyrelserna kommer behöva ställa villkor om schaktningsövervakning vilket förstås innebär ökade kostnader för fiberföretagen.

5.5 Vikten av tydliga kartor

Av de beslut som ingick i granskningen saknar en fjärdedel karta eller har en karta i en skala som gör det omöjligt att se var fibern ska dras. Studien har visat på betydelsen av att de villkor som länsstyrelsen ställer i besluten tydligt framgår på en karta. Enligt de intervjuade fiberföretagen förs informationen på länsstyrelsernas kartor sedan över till företagens egna kartprogram. Om det då finns utrymme för tolkning finns det risk för att fornlämningar kan komma att skadas. Att, som en av de intervjuade länsstyrelsehandläggarna berättade, uttrycka villkoren i text och sedan enbart ha en länk till den aktuella fornlämningen i Riksantikvarieämbetets kulturmiljöregister kan skapa en stor osäkerhet om hur villkoret ska efterlevas vid själva genomförandet av fiberdragning.

5.6 Förändringar kräver kontinuerlig dialog

I intervjuerna poängterade fiberföretagen behovet av kontinuerlig kontakt med länsstyrelsen vid genomförandet av fiberdragningarna i och med att de ofta behöver göra förändringar i sträckningarna. Att ha en grävmaskin stående stilla i väntan på besked från länsstyrelsen är kostsamt, så snabba besked efterfrågas från fiberföretagen. Samtidigt menade både länsstyrelserna och de båda fiberföretagen att en bakomliggande orsak till att fornlämningar blivit skadade kan vara att förändringar i genomförandet inte har kommunicerats med länsstyrelsen.

De länsstyrelser som oftast villkorar besluten om tillstånd med schaktningsövervakning har kunnat tillgodose fiberföretagens önskemål om snabba beslut genom att arkeologer finns på plats under hela genomförandet. Schaktningsövervakning innebär dock en kostnad för fiberföretagen, något som de helst vill undvika.

5.7 Slutord

Även om det finns tecken på att dragningar av fiber börjar minska i antal kan det finnas anledning att göra några framåtsyftande reflektioner. När nationella satsningar görs av den dignitet som bredbandsstrategin, behöver ett underlag tas fram tidigt i processen som visar på vilken påverkan satsningen kan få på kulturmiljön. Ett sådant underlag bör då också innehålla rekommendationer på åtgärder för att minska påverkan så långt som möjligt. Riksantikvarieämbetet avser att inom ramen för sitt uppdrag att följa och stödja det regionala kulturmiljöarbetet ta fram den typen av kunskapsunderlag.

Mot bakgrund av hanteringen av fiberärenden är information om både regelverk och länsstyrelsernas handläggningsprocesser viktiga och att processerna är så samstämmiga som möjligt. De sökande och speciellt de som kommer i kontakt med flera länsstyrelser behöver kunna förlita sig på att det finns en samsyn mellan länsstyrelsernas kulturmiljöfunktion om när och enligt vilket lagrum samråd ska ske.

Riksantikvarieämbetet anser därför att de riktlinjer om när sökande ska samråda med länsstyrelsen bör vara så likartade som möjligt, exempelvis när det gäller meterangivelser. Bedömningen av om fornlämningarna påverkas eller inte av arbetsföretaget ska däremot göras för varje enskild fornlämning.

Riksantikvarieämbetet anser också att det finns behov av en ökad samsyn bland länsstyrelserna kring grunderna för de villkor som ställs i besluten och då speciellt när det gäller villkor om arkeologiska insatser. Beslut om schaktningsövervakning innebär en ekonomisk belastning för ett arbetsföretag och om länsstyrelserna har olika förhållningssätt kan det leda till en rättsosäker situation.

De beslut om tillstånd som länsstyrelserna fattar ska vara så tydliga att den sökande kan efterleva de villkor som ställs. Besluten bör därför innehålla både motivering till de uppställda villkoren och en karta med markeringar som tydliggör villkoren. På så sätt kan eventuella missförstånd undvikas i de fall den sökande anlitar en underentreprenör för att genomföra arbetsföretaget.

Referenser

Författningar

Kulturmiljölagen (1988:950).

Miljöbalken (1998:808).

Tryckt material

Regeringskansliet. 2016. *Sverige helt uppkopplat 2025 – en bredbandsstrategi*. Stockholm.

Övriga källor

Länsstyrelsen i Jönköpings län. 2019. *Information om samråd för fiberkabel*, (2019-04-22).

Länsstyrelsen i Södermanlands län. 2019. *Samråd och tillståndsprövning enligt kulturmiljölagen*.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.26f506e0167c605d5693662f/1550681369842/Samrad%20och%20tillstandsprovning%20enligt%20kulturmiljolagen.pdf> (2019-02-20).

Post- och telestyrelsen. *Bredbandskartan*. <https://bredbandskartan.se/>. Webb-plats besökt 2019.

Intervjuer

Minnesanteckningar från telefonsamtal med länsantikvarien, Länsstyrelsen Södermanlands län, 2020-01-15.

Minnesanteckningar från intervju med handläggare, Länsstyrelsen på Gotland, 2020-01-10.

Minnesanteckningar från intervju med handläggare, Länsstyrelsen Skåne, 2020-01-13.

Minnesanteckningar från intervju med handläggare, Länsstyrelsen Östergötland, 2019-12-17.

Minnesanteckningar från intervju med handläggare, Länsstyrelsen Uppsala län, 2019-12-18.

Minnesanteckningar från intervju med affärsområdeschef och projektledare, Netel. 2019-06-26.

Minnesanteckningar från intervju med GIS-specialist, IP-Only, 2019-06-18.

Bilagor

Bilaga 1. Enkät till länsstyrelserna.

En enkät skickades ut till 21 länsstyrelser och svar inkom från samtliga. Enkät var utformad i det digitala enkätverktyget Surveymonkeys och bestod av fem frågor. Den första fråga, som rör huruvida fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragning, har sex underfrågor som skulle besvaras om man svarat ja på frågan.

På fråga 2 – 4 har länsstyrelserna haft möjlighet att ge flera svar på frågan.

Fråga 1. Har fornlämningar i ert län skadats i samband med fiberdragning?
(Svarsalternativ; Nej, Nej, inte vad vi vet, Ja)

Om Ja, besvara följande följdfrågor;

- **Hur många fornlämningar som ni känner till har blivit skadade i samband med fiberdragning? Ange antal.**
- **Vilken del av fornlämningarna har blivit skadade?** (Svarsalternativ; Själva fornlämningen, fornlämningsområdet)
- **Vilka typer av fornlämningar har blivit skadade?**
- **Hur har ni fått vetskap om skadorna?** (Svarsalternativ; Genom egen tillsyn, Tips, På annat sätt)
- **Vilka åtgärder har ni vidtagit sedan ni fått vetskap om de skadade fornlämningarna?**
- **Vad tror ni är orsaken till att fornlämningarna har blivit skadade?**

Åtta länsstyrelser svarade att fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar. Resterande länsstyrelser angav svarsalternativet ”Nej, inte vad vi vet”. Antalet skadade fornlämningar i de åtta länen varierar från en till 50, det senare i Södermanland. Totalt har minst 73 fornlämningar eller fornlämningsområden blivit skadade¹⁹.

Av de skadade fornlämningarna har skadan för minst 36 fornlämningar skett på själva fornlämningen och för de övriga inom fornlämningsområdet.²⁰ Bland de skadade

¹⁹ Länsstyrelsen i Östergötland har i sitt enkätsvar angivit ”minst 10 fornlämningar”.

²⁰ Länsstyrelsen i Östergötland har i sitt enkätsvar inte angivit exakt siffra för respektive typ av fornlämningstyp.

fornlämningar återfinns både sådana som är synliga ovan mark, exempelvis stensättningar och hålvägar, och sådana som vanligtvis är osynliga ovan mark, exempelvis boplatser och by – och gårdstomter.

På frågan om hur länsstyrelserna fått vetskap om de skadade fornlämningarna uppger fyra länsstyrelser att det uppdagades i samband med egen tillsyn och efter tips. Som förtydligande av svaret ”På annat sätt” angav fyra länsstyrelser att de blivit informerade av företagaren eller dess underentreprenörer. I två fall har informationen kommit till länsstyrelserna kännedom från de arkeologer som skulle ha medverkat vid schaktningarna.

	Har fornlämningar i ert län skadats?	Hur många fornlämningar har blivit skadade ?	Typ av fornlämning som skadats	Hur har ni fått vetskap om skadorna?	Vilka åtgärder har ni vidtagit?
Stockholm	Ja	4	Gravfält	Genom egen tillsyn Tips	Besiktning i fält Åtalsanmälan
Uppsala	Ja	2	Gravfält	Genom egen tillsyn Tips På annat sätt	Åtalsanmälan (i ett fall)
Södermanland	Ja	50	Boplatser Gravfält Högar Stensättningar By/gårdstomter Runstenar Hålväg Vallgravar Lägenhetsbebyggelse Gruvområde	Genom egen tillsyn Tips På annat sätt	Samtal med företagare Besiktning i fält Åtalsanmälan
Östergötland	Ja	Minst ett 10-tal under 2018	Boplatser Gravfält Gravar Lägenhetsbebyggelser Stensträngar mfl.	Tips På annat sätt	Besiktning i fält Dokumentation av skador
Värmland	Ja	3	Boplats Gravfält By/gårdstomt	Genom egen tillsyn Tips	Åtalsanmälan
Gävleborg	Ja	1	Boplats	På annat sätt	Beslut om efterundersökning
Jämtland	Ja	2	Boplats Fäbod	På annat sätt	Inga, på grund av bris på personal
Västerbotten	Ja	1	Boplats Kokgrop	På annat sätt	Besiktning i fält

Fyra av de åtta länsstyrelser som svarat att fornlämningar blivit skadade i samband med fiberdragningar har efter besiktning lämnat in åtalsanmälningar. En länsstyrelse uppger att de beslutat om efterundersökningar och en länsstyrelse svarar att de har gjort en första besiktning och kommer göra en ny när väderförhållandena är bättre. En länsstyrelse som av arkeologer fått vetskap om att två fornlämningar har blivit skadade svarar att de inte det inte vidtagit några åtgärder på grund av brist på personal.

På frågan om vad som kan vara orsaken till att fornlämningar blivit skadade är det främst företagarnas dåliga kunskap om KML och vad som avses med ingrepp i fornlämning som länsstyrelserna framför. Men också brister i kommunikationen mellan företagaren och dess underentreprenör och att viktig information inte förts vidare från företagaren till underentreprenörerna. Två länsstyrelser menade att en orsak även har varit att fiberdragningen genomförts innan länsstyrelsen fattat beslut och samma länsstyrelser angav också att ändringar i fiberdragningen gjorts utan att kontakta länsstyrelsen för nytt samråd.

Fråga 2. Vilken information har ni givit exploatörer som planerar att dra fiber?

Sju länsstyrelser svarar att de både har information på hemsidan och ger skriftlig och muntlig information vid samråd. En länsstyrelse svarar att de bara har information på hemsidan, fem svarar att de endast ger skriftlig information vid samråd och två att de endast ger muntlig information.

	Skriftlig på hemsidan	Skriftlig i samband med samråd	Muntlig i samband med samråd
Stockholm	X	X	X
Uppsala	X	X	X
Södermanland	X	X	X
Östergötland		X	
Jönköping		X	X
Kronoberg	X	X	X
Kalmar			X
Gotland	X		
Blekinge		X	
Skåne	X	X	
Halland		X	X
Västra Götaland	X	X	X
Värmland	X	X	X
Örebro		X	X
Västmanland			X
Dalarna	X	X	
Gävleborg		X	X
Västernorrland		X	
Jämtland		X	
Västerbotten		X	
Norrbotten	X	X	X

Tio länsstyrelser uppgav att de har information på sina respektive webbplatser. 18 länsstyrelser svarade att de ger skriftlig information i samband med samråd. Länsstyrelserna blev uppmanade i enkäten att skicka sådant skriftligt material. En länsstyrelse hörsammade uppmaningen och det var Länsstyrelsen i Jönköping. Materialet består av dels ett dokument som naturavdelningen skickar ut inför ett samråd

enligt 6 kap. 12 § miljöbalken, dels en lista över skyddsavstånd till olika fornlämningstyper.

13 länsstyrelser svarade att de ger muntlig information vid samråd och 11 av dem hade även angivit att de gav skriftlig information. På frågan om vilken typ av muntlig information som givits svarar sex länsstyrelser att det är i enskilda ärenden. Länsstyrelsen i Västmanland angav att det är i samband med samrådet som länsstyrelsen meddelar företagaren att de vill ha information om alla lämningar som ligger närmare än 30 meter från fiberdragningen. Länsstyrelsen skriver vidare att man tidigare hade 50 meter som krav men att man gjort en anpassning till grannlänens krav på 30 meter. Tre länsstyrelser svarar att de haft informationsmöten där man samlat alla de företag som kommer att göra fiberdragningar i länet.

Fråga 3. Vilka situationer skulle ni bedöma som varande tillståndspliktiga

Enkätfrågan bestod av fyra olika scenarier med fiberdragningar som berörde två olika fornlämningar, gravfält respektive fossil åker. Frågan till länsstyrelserna var vilka av dessa scenarier som de ansåg krävde tillstånd enligt 2 kap. 12§ KML. De fyra scenarier var;

- 30 meter från gravfält respektive fossil åker
- 10 meter från gravfält respektive fossil åker
- I diket utmed en väg som går 5 meter från gravfält respektive fossil åker
- I diket utmed en väg som går rakt igenom gravfält respektive fossil åker

19 länsstyrelser angav svar för scenarierna för gravfält medan endast 12 av de 19 angav svar för fossil åker. Det är oklart om skillnaden i svarsfrekvensen beror på ett missförstånd om att svar för fossil åker inte behövdes eller om de länsstyrelser som inte svarade ansåg att ingen av scenarierna för fossil åker är tillståndspliktig.

Gravfält

Tio länsstyrelser svarade att samtliga fyra scenarier kräver tillstånd. Ytterligare tre länsstyrelser ansåg att fiberdragning 30 meter från gravfält är tillståndspliktigt. Sex länsstyrelser svarade att det är först vid 10 meter från gravfält som tillstånd krävs för fiberdragning. 14 länsstyrelser svarade att de ansåg att en fiberdragning i ett dike utmed en väg som går 5 meter från ett gravfält är tillståndspliktigt. Dessa och ytterligare fyra länsstyrelser svarade att de också ansåg att en fiberdragning i ett dike utmed en väg som går rakt igenom ett gravfält kräver tillstånd. Endast Länsstyrelsen i Västnorrland ansåg att dessa två senare scenarierna inte kräver tillstånd

Fossil åker

Av de 12 länsstyrelser som angivit svar för fossil åker ansåg två länsstyrelser att tillstånd krävdes för samtliga fyra scenarier. Ytterligare en länsstyrelse svarade en fiberdragning 30 meter från fossil åker är tillståndspliktigt. Nio länsstyrelser ansåg att tillstånd krävs först 10 meter från fossil åker. Av dessa svarade sex länsstyrelser att de även ansåg att de två scenarierna där fibern dras i diket är tillståndspliktigt. Länsstyrelserna i Värmland och Västernorrland svarade att de inte såg dessa scenarier som tillståndspliktiga. Länsstyrelserna i Gävleborg och Jämtland ansåg däremot att bara en dragning i ett dike genom gravfältet som tillståndspliktigt.

	30 meter från ett gravfält	10 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går 5 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går rakt igenom ett gravfält	30 meter från en fossil åker	10 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går 5 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går rakt igenom en fossil åker
Stockholm		X	X	X		X	X	X
Uppsala		X	X	X		X	X	X
Södermanland		X	X	X		X	X	X
Jönköping	X	X	X	X				
Kronoberg	X	X	X	X		X	X	X
Kalmar	X	X	X	X	X	X	X	X
Gotland	X	X	X	X		X	X	X
Skåne	X	X	X	X			X	X
Blekinge	X	X	X	X				
Halland		X		X				
Västra Götaland		X	X	X		X	X	X
Värmland	X	X	X	X		X		
Örebro	X	X	X	X	X	X	X	X
Västmanland	X	X	X	X				
Dalarna	X	X		X				X
Gävleborg		X		X		X		X
Västernorrland	X	X			X	X		
Jämtlands län	X			X		X		X
Västerbotten	X	X	X	X				

En jämförelse mellan svaren för scenarierna som rör Gravfält respektive Fossil åker

Två länsstyrelser anser att samtliga åtta scenarier kräver tillstånd. Ytterligare fyra länsstyrelser har svarat på samma sätt för gravfält som fossil åker, dvs. att tillstånd krävs 10 m från och i de båda scenarierna med dragning i dike. Sex länsstyrelser har gjort olika bedömningar för de två olika fornlämningstyperna. Två länsstyrelser har angivit 30 meter för gravfält och 10 meter för fossil åker. Ytterligare två har svarat 30 meter för gravfält men vad gäller fossil åker anger länsstyrelsen i Skåne att en dragning är tillståndspliktig endast i diket utmed en väg som går 5 meter från den fossila åkern medan Länsstyrelsen i dalarna bara bedömer att tillstånd krävs då dragningen ska göras i diket utmed en väg som går rakt igenom den fossila åkern.

Fråga 4. I vilka av nedanstående situationer skulle ni i ett beslut enligt 2 kap. 12 § KML ställa villkor om arkeologisk insats

Enkätfrågan bestod av tre olika scenarier med fiberdragningar som berörde två olika fornlämningar, gravfält respektive fossil åker. Frågan till länsstyrelserna var i vilka av dessa scenarier de i ett beslut enligt 2 kap. 12§ KML skulle ställa villkor om arkeologisk insats. De tre scenarierna var;

- 10 meter från gravfält respektive fossil åker
- I diket utmed en väg som går 5 meter från gravfält respektive fossil åker
- I diket utmed en väg som går rakt igenom gravfält respektive fossil åker

19 länsstyrelser svarade och av dem var det tre länsstyrelser som ansåg att en arkeologisk insats krävdes vid samtliga sex scenarier. Ytterligare 15 länsstyrelser svarade att arkeologisk insats krävs om dragningen ska göras 10 meter från ett gravfält. Tre länsstyrelser menade att det är bara det scenariot som enligt dem skulle kräva en arkeologisk insats.

Åtta länsstyrelser ansåg att de tre scenarierna som berörde gravfält kräver arkeologiskt insats, däremot inget av scenarierna för fossil åker. Länsstyrelserna i Gävleborg och Södermanland gör samma bedömning för de två fornlämningstyperna, dvs att arkeologisk insats krävs vid scenarierna 10 meter från respektive i ett dike utmed väg som går rakt igenom, däremot inte för scenariot i dike utmed en väg som går 5 meter från. Länsstyrelserna i Jämtland och Värmland anser att samtliga scenarier som berör gravfält kräver arkeologisk insats men bara när dragningen görs i ett dike utmed väg som går rakt igenom en fossil åker.

	10 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går 5 meter från ett gravfält	i diket utmed en väg som går rakt igenom ett gravfält	10 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går 5 meter från en fossil åker	i diket utmed en väg som går rakt igenom en fossil åker
Stockholm	X	X	X		X	X
Uppsala	X	X	X			
Södermanland	X		X	X		X
Jönköping	X	X	X			
Kronoberg	X	X	X			
Kalmar	X	X	X	X	X	X
Gotland	X	X	X	X	X	X
Blekinge	X					
Skåne	X					
Halland	X	X	X			
Västra Götaland	X	X	X	X	X	X
Värmland	X	X	X			X
Örebro	X	X	X			
Västmanland	X	X	X			
Dalarna	X		X			
Gävleborg	X		X	X		X
Västernorrland	X					
Jämtlands län	X	X	X			X
Västerbotten	X	X	X			

Fråga 5. Av det totala antalet ärenden som rör fiberdragning, i procent, hur ofta gör ni tillsyn?

Samtliga 21 länsstyrelser besvarade frågan och svaren varierade mellan 0 till 10 procent. Sju länsstyrelser svarade att de inte gör någon tillsyn av ärenden som rör fiberdragning. Tio länsstyrelser svarade att de gör tillsyn av mellan en till fem procent av det totala antalet ärenden och fyra länsstyrelser att de gör tillsyn av mellan sex till tio procent av det totala antalet ärenden.

	Procent
Stockholm	5
Uppsala	5
Södermanland	5
Östergötland	0
Jönköping	5
Kronoberg	5
Kalmar	0
Gotland	2
Blekinge	0
Skåne	0
Halland	7
Västra Götaland	1
Värmland	10
Örebro	2
Västmanland	2
Dalarna	8
Gävleborg	0
Västernorrland	0
Jämtland	0
Västerbotten	10
Norrbotten	1

Bilaga 2. Granskning av länsstyrelsebeslut.

En granskning har gjorts av beslut fattade av länsstyrelsen 2018 enligt 2 kap. 12–13 §§ kulturmiljölagen (KML) som rör fiberdragningar, såväl beslut som ställer villkor om uppdragsarkeologisk insats som tillstånd utan sådant villkor. Syftet med granskningen var framför allt för att studera vilka villkor som ställs i förhållande till var fiberdragningarna ska genomföras och då speciellt om de ska dras genom fornlämning eller fornlämningsområde. Även beslutens utformning avseende information om ingreppen storlek och motivering till tillstånden studerades.

Högst tio beslut från varje länsstyrelse av respektive typ har granskats. Tre länsstyrelser har fattat flera beslut än tio stycken under 2018.²¹ Undantaget är de beslut som berör stadslager i och med att dessa beslut alltid innebär ett ingrepp i fornlämning och ett undvikande/bevarande inte är möjligt.

Totalt har 108 beslut har granskats, 72 beslut om tillstånd utan villkor om uppdragsarkeologisk insats och 36 med sådant villkor. Dessutom har två beslut fattade av Länsstyrelsen i Västernorrland om förläggande enligt miljöbalken (MB) granskats. Dessa har granskats på grund av länsstyrelsen i samrådet enligt 12 kap. 6 § MB gör bedömningar om fornlämning eller fornlämningsområde berörs av fiberdragningar och att dessa bedömningar även gäller för prövning enligt KML.

Två länsstyrelser har inte fattat några beslut enligt 12–13 §§ som rör fiberdragning²². Länsstyrelsen i Södermanland är den länsstyrelse som fattat flest beslut, mer än tio av respektive typ. Hälften av länsstyrelserna har endast fattat beslut utan villkor om uppdragsarkeologi.²³ Länsstyrelsen i Östergötland och Halland har endast fattat beslut med villkor om uppdragsarkeologisk insats.

Samtliga beslut utom ett som ställer villkor om uppdragsarkeologi anger att insatsen ska vara en arkeologisk undersökning i form av schaktningsövervakning. Det innebär att en arkeolog ska finnas på plats när fiberdragningarna görs för att dokumentera de delar av fornlämningen som berörs av dragningen. Det avvikande beslutet ställer i stället villkor

²¹ Länsstyrelserna i Uppsala, Södermanland och Skåne har fattat fler än tio beslut enligt 2 kap. 12 § KML utan att ställa villkor om uppdragsarkeologisk insats. Länsstyrelsen i Södermanland har dessutom fattat fler än tio beslut med villkor om uppdragsarkeologisk insats.

²² Länsstyrelsen på Gotland och i Jämtlands län.

²³ Länsstyrelserna i Jönköping, Kronoberg, Kalmar, Blekinge, Västra Götaland, Värmland, Örebro, Västernorrland, Västerbotten och Norrbotten.

om arkeologisk utredning för att fastställa om tidigare inventerade lämningar är fornlämningar eller inte.²⁴

Beslutens utformning

26 beslut saknar karta eller har en karta med en skala som gör det omöjligt att se hur fiberdragningen ska göras i förhållande till fornlämningarna. 12 av besluten ställer krav på uppdragsarkeologisk insats. Framför allt är det beslut som rör många fornlämningar, i vissa fall upp till 124 stycken, som har kartor med en för liten skala.²⁵ Vanligtvis gäller beslutet ingrepp i mellan en till fem fornlämningar eller fornlämningsområden. Det förekommer även beslut som ställer villkor om schaktningsövervakning som saknar exakt uppgift om vilka fornlämningar som berör och som dessutom saknar karta²⁶.

Uppgift om ingreppens storlek saknas i 54 beslut, dvs. ungefär hälften av besluten. Utifrån de beslut som uppger storlek är bredden på schakten vanligen mellan 0,4–0,7 meter, men i enstaka beslut förekommer bredder upp till 1,5 meter. Djupen på schakten varierar mellan 0,5–0,8 meter. I de fall det står att ingreppet ska göras genom plöjning är såväl bredden som djupet på ingreppet betydligt mindre, vanligtvis 0,2 x 0,2 meter. Ett beslut som anger att tryckning är den metod som ska användas kommer djupet att vara 1,5 meter. I några beslut är det arbetsområdets storlek som är angivet. I ett beslut är arbetsområdet 1,5 meter brett och i ett annat 4 meter brett.

Av de 72 beslut som inte ställer villkor om uppdragsarkeologisk insats innehåller åtta beslut inga villkor överhuvudtaget. Drygt hälften av besluten, 41 stycken, innehåller villkor om hur dragningen ska genomföras. Vissa villkor är generella som exempelvis att markarbetet inom fornlämningen i möjligaste mån ska minimeras. Andra är betydligt mer specifika med tydliga anvisningar av metaravstånd och vilken metod som ska användas. Exempelvis ”Kabeln ska plöjas ned med en maximal grävbredd om 0,3 m, i väggkant/väggkropp alt i dikesbotten” och ” Vid gravfältet avser ni lägga kabeln på andra sidan vägen”.

50 beslut påminner om att företagaren enligt 2 kap. 10 § KML omedelbart måste informera länsstyrelsen om fornlämning påträffas. I 28 av dessa beslut finns denna uppgift under rubriker som *Upplysning* eller *Övrigt*. 34 beslut ställer villkor om att företagaren ska informera sin personal och den entreprenör som ska utföra dragningen

²⁴ Länsstyrelsen i Stockholm dnr. 431-44749-2017

²⁵ Här urskiljer sig beslut fattade av Länsstyrelsen i Uppsala och som inte ställer villkor om schaktningsövervakning där besluten berör mellan 23 till 124 fornlämningar. Utifrån de bifogade kartorna går det inte att urskilja om fiberdragningarna berör själva fornlämningarna eller endast fornlämningsområden. Dessa beslut innehåller också en tabularisk sammanställning över de fornlämningar och Övriga kulturhistoriska lämningar som påverkas av fiberdragningen. I tabellen finns angivet om tillstånd ges eller inte.

²⁶ Beslut fattade av Länsstyrelsen i Östergötland anges efter en uppräknig av ett antal fornlämningsnummer ”m fl”.

om villkor i besluten och att dessa följs. Av dessa finns den informationen under rubrikerna *Upplysning* eller *Övrigt*, dvs. ställs inte som ett villkor för tillståndet. Slutligen innehåller 16 beslut villkor om att eventuella avvikelser mot den plan som ligger till grund för beslutet måste samrådas med länsstyrelsen.

Av de 35 beslut som i sin rubrik redan ställer villkor om schaktningsövervakning innehåller 4 beslut inga ytterligare villkor. 26 beslut ställer villkor om att företagaren ska informera sin personal och den entreprenör som ska utföra dragningen om villkor i besluten och att dessa följs. Ytterligare fyra beslut ställer villkor om att eventuella avvikelser gentemot plan måste samrådas med länsstyrelsen. Ett beslut från Länsstyrelsen i Gävle anger att dragningen om möjligt ska styras bort från mer omfattande lämningar och om det inte är möjligt kan undersökningen komma att behöva utvidgas och omförhandlingar ske.

Länsstyrelsernas motivering till att ge tillstånd till ingrepp är i princip densamma för beslut om schaktningsövervakning som det som inte innehåller sådant villkor. Motivet är att arbetsföretaget är begränsat och att påverkan på fornlämning eller fornlämningsområdet är ringa. I besluten om schaktningsövervakning kompletteras den meningen ofta med att fornlämningen inte är av sådan betydelse att den utgör ett hinder för genomförandet av fiberdragningen, dock under förutsättning att berörda delar av fornlämningen undersöks och dokumenteras. Motiveringen till att ställa villkor om schaktningsövervakning anges oftast som att det kan finnas kulturlager eller anläggningar.

Länsstyrelsen i Skåne har till de beslut som inte ställer villkor om uppdragsarkeologisk insats bilagt ansökan och beslut om samråd utifrån 12 kap 6§ miljöbalken. På ett motsvarande sätt har även Länsstyrelsen i Västra Götaland bilagt ansökan om samråd och på ansökningshandlingen angivit om de bedömer att lämningen är fornlämning eller inte.

De två besluten från Länsstyrelsen i Västernorrland som är fattade utifrån MB innehåller under rubriken *Kulturmiljö* villkorlikande skrivningar. I ett av besluten står följande ”Ledningsdragningen berör ett antal fornlämningar, men länsstyrelsen kan ändå lämna klartecken enligt kulturmiljölagen under förutsättning att ledningen förläggs direkt intill befintlig väg, dvs. i dikeskant, längs de avsnitt som berör fornlämningar”.²⁷

²⁷ Beslut fattat 2018-04-13, dnr. 525-7949-2017.

LÄN	Antal beslut med villkor om UA	Saknar/ svårläst karta	Antal beslut utan villkor om UA	Saknar/ svårläst karta
Stockholm	4		8	2
Uppsala	3	2	8	5
Södermanland	10		10	
Östergötland	8	6	0	
Jönköping	0		2	
Kronoberg	0		4	
Kalmar	0		2	
Gotland	0		0	
Blekinge	0		1	
Skåne	1	1	10	2
Halland	2	2	0	
Västra Götaland	0		8	3
Värmland	0		1	
Örebro	0		3	
Västmanland	4		5	
Dalarna	2	1	5	
Gävleborg	2		1	
Västernorrland	0		2	2
Jämtland	0		0	
Västerbotten	0		2	
Norrbotten	0		2	
	36	12	74	14

Fig 1. De två besluten fattade av Länsstyrelsen i Västernorrland är fattade enligt miljöbalken.

Ingreppens läge

De beslut som innehåller kartor där det framgår var dragningen ska göra i förhållande till fornlämningen har granskats utifrån följande parametrar;

- ska fiberdragningen göras i/vid väg eller vägren?
- ska fiberdragningen göras genom fornlämning eller inom fornlämningsområde?
- vilken typ av fornlämning berörs av fiberdragningen?

Beslut om tillstånd utan villkor om uppdragsarkeologisk insats

Av de 72 besluten går det utifrån de bifogade kartorna att se var fiberdragningen ska göras för 58 beslut. Av dessa ska fiberdragningen i 48 fall dras i eller vid en väg/dikesren. Av dessa 48 beslut ska dragningen ske genom själva fornlämningen i 27 fall, dvs. vägen utmed vilken fibern ska dras skär igenom fornlämningen. Resterande beslut gäller dragning av fiber utmed en väg som bedöms ligga inom en fornlämningsområde. De 12 beslut som rör dragningar som ska göras ute i landskapet berör fyra själva fornlämningen och de övriga åtta fornlämningsområden.

LÄN	Ingrepp i /utmed väg	genom fornlämning	inom fornlämnings område	Ute i landskapet	genom fornlämning	inom fornlämnings område
Stockholm	4	3	1	2		2
Uppsala	2		2	1		1
Södermanland	6	1	5	4	1	3
Östergötland						
Jönköping	2		2			
Kronoberg	4	3	1			
Kalmar	2		2			
Gotland						
Blekinge	1	1				
Skåne	7	6	1	1	1	
Halland						
Västra Götaland	3	2	1	2	1	1
Värmland	1		1			
Örebro	2	1	1	1	1	
Västmanland	5	4	1			
Dalarna	5	2	3			
Gävleborg	1	1				
Västernorrland						
Jämtland						
Västerbotten	1	1		1		1
Norrbotten	2	2				
	48	27	21	12	4	8

Besluten rör en mängd olika typer av fornlämningar. De beslut som rör fiber utmed väg som skär genom fornlämning berör främst fornlämningar som oftast inte syns ovan mark som by-/gårdstomter, boplatser och fossil åker. Men även fornlämningar som oftast syns ovan mark som gravar och gravfält, fästning och bro förekommer i beslut där fibern ska dras utmed väg genom fornlämningen. Gravfält är den fornlämningstyp som förekommer flest gånger i besluten som rör fiber utmed väg men där vägen bedöms ligga inom gravfälten fornlämningsområde.

Vad gäller typ av fornlämning så ser bilden liknande ut för de beslut som rör fiber som ska dras ute i landskapet. Boplatser och vägbank är fornlämningar där fibern ska dras genom fornlämningarna. De beslut där dragningen ska ske inom fornlämningsområden berör dels ytstora fornlämningar som gravfält och bytomt, dels objekt som milsten och runristning.

För tre beslut där fibern ska dras ute i landskapet och genom boplatser finns uppgift om ingreppen storlek i två beslut. Schaktens bredd kommer att vara 0,3-0,4 meter och djupet 0,4 respektive 0,6 meter. Villkoret för beslutet som rör en vägbank är att minsta möjliga åverkan ska göras.

För de åtta beslut där fibern ska dras ute i landskapet och som berör fornlämningsområden är avstånden till de berörda fornlämningarna alltifrån precis intill

till som mest 60 meter ifrån fornlämning. Preciserade avstånd är angivna som villkor i fyra av besluten.

Beslut om tillstånd med villkor om uppdragsarkeologisk insats

Av de 36 besluten med villkor om uppdragsarkeologisk insats ska fibern dras i eller vid en väg/dikesren i 18 fall. I nio av dessa beslut ska dragningen ske genom fornlämningen och nio i fornlämningsområden.

LÄN	Ingrepp i /utmed väg	genom fornlämning	inom fornlämnings område	Ute i landskapet	genom fornlämning	inom fornlämnings område
Stockholm	2	1	1	2	1	
Uppsala	1	1				
Södermanland	8	2	6	2	1	1
Östergötland	2	1	1			
Jönköping						
Kronoberg						
Kalmar						
Gotland						
Blekinge						
Skåne						
Halland						
Västra Götaland						
Värmland						
Örebro						
Västmanland	3	2	1	1		1
Dalarna				1	1	
Gävleborg	2	2				
Västernorrland						
Jämtland						
Västerbotten						
Norrbotten						
	18	9	9	6	3	2

Fig. 2. Ett beslut från Stockholms länsstyrelse där fiberdragningen ska ske ute i landskapet avser en arkeologisk utredning som berör boplatslägen, dnr. 431-44749-2017.

Av de sex beslut där fibern ska dras ute i landskapet kommer den i tre fall gå genom fornlämning och i två fall genom fornlämningsområden.

De lämningstyper som berörs av dragning utmed väg genom fornlämning är främst gravfält, bytomt och boplatz men även lämningstyper som hyttlämning, blästerplats och stensträng förekommer. De tre beslut som rör dragning genom fornlämning men ute i landskapet berör även de gravfält och boplatz. När det gäller dragning genom fornlämningsområde gäller det ena beslut ett gravfält där fibern ska dras 30 meter från från gravfältet. Det andra beslutet som rör en by-/och gårdstomt där dragningen ska göras precis utanför markeringen i KMR.

