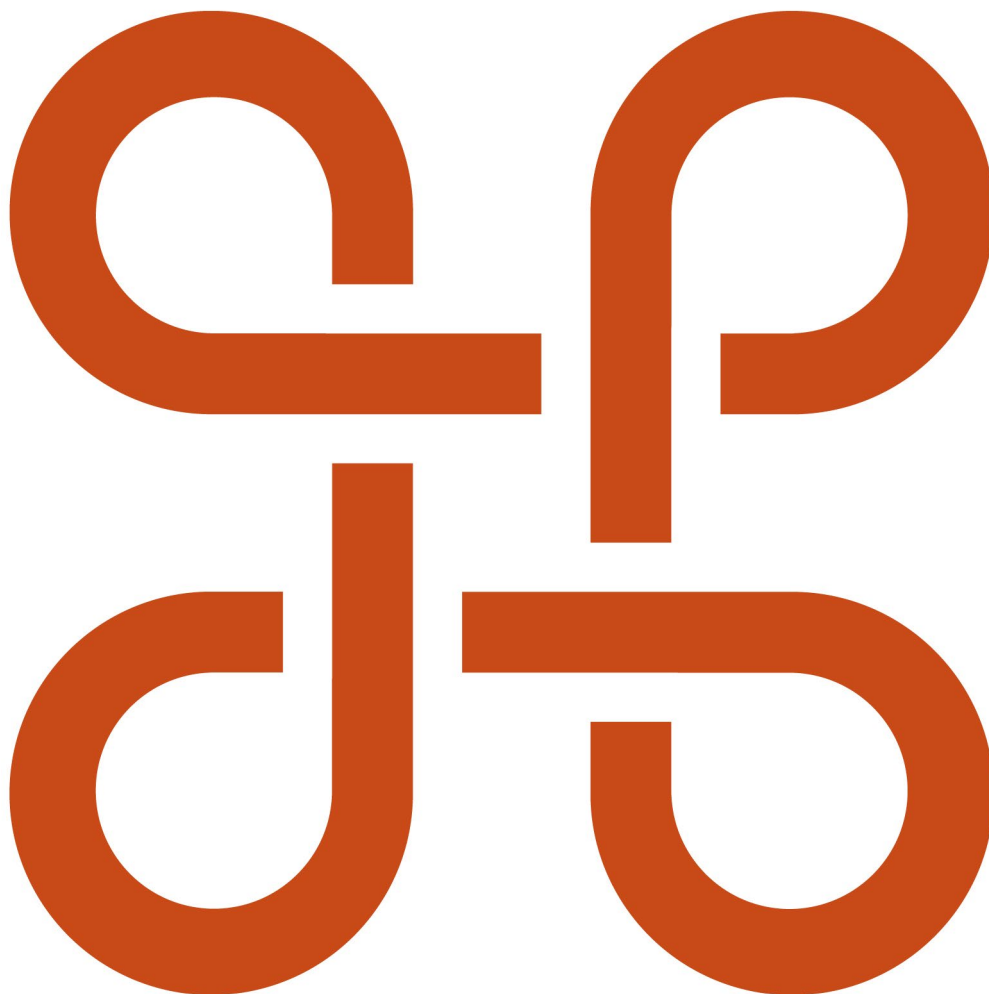


**Länsstyrelsens hantering av
kulturmiljöer i samband med
återvätning av tidigare
utdikade marker**

Förstudie Dnr RAÄ-2023-1647



Riksantikvarieämbetet
Box 1114, 621 22 Visby
Tel 08-5191 80 00
www.raa.se
registrator@raa.se

Riksantikvarieämbetet 2023

Dnr RAÄ-2023-1647

Länsstyrelsens hantering av kulturmiljöer i samband med återvätning av tidigare utdikade marker

Författare: Åsa Wall, Åsa Thorsell och Mattias Schönbeck

Text: Ingen upphovsrätt

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Utgångspunkt	4
1.3 Avgränsning	4
1.4 Genomförande	5
2. Resultat av intervjuerna	6
2.1 Det saknas formaliserade rutiner	6
2.2 Kulturmiljöenheterna kommer sent in i processen.....	7
2.3 Kulturmiljöenheten arbetar tvärsektorielt med små resurser	8
2.4 Uppföljning och samverkan för strategiskt kulturmiljöarbete	9
2.5 Lagrum	10
2.6 Nya miljöer – nya kunskapsbehov	12
3. Sammanfattning och åtgärdsförslag	13
3.1 Utvecklingsområde 1 – Kulturmiljöenheterna kommer sent in i processen.....	14
3.2 Utvecklingsområde 2 – Ökat kunskapsbehov	15
3.3 Avslutande reflektion	16

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Sedan lång tid tillbaka har stora arealer våtmark dränerats för att frigöra mark för jord- och skogsbruk. I dag står vi inför en motsatt process med återvätning av de utdikade markerna. Återvätning sker främst i syfte att minska koldioxidutsläpp men är också viktig för den biologiska mångfalden, för vattenbalansering, vattenkvalitet och grundvattennivåer. *Men hur påverkas kulturmiljön vid återvätning och vilken hänsyn tas till kulturmiljöintresset vid handläggning av våtmarksärenden på länsstyrelsen?* Det är huvudfrågorna för denna förstudie.

Förstudien har tagits fram enligt en överenskommelse om uppdrag mellan Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket.¹ Den ska ligga till grund för planering av insatser i syfte att skapa en ändamålsenlig hantering av kulturmiljön i dessa sammanhang. Uppdraget återrapporteras till Naturvårdsverket senast 2023-12-31.

1.2 Utgångspunkt

I oktober 2022 arrangerades ett seminarium på Stockholms universitet om våtmarkssatsningen utifrån ett arkeologiskt perspektiv. Bakgrunden var att man i flera regionala, årliga miljömålsuppföljningar påtalat brist på hänsyn till kulturmiljöer vid våtmarksrestaureringar samt bristande kunskap om kulturmiljöer i anslutning till våtmark.² På seminariet deltog såväl forskare som tjänstemän från länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet.

Seminariet föregicks av en enkät som skickades till länsstyrelserna. Enkätsvaren visade att problembilden inte är tydligt definierad och att det finns behov av stöd på flera områden. Bland annat lyftes behov av kunskapsunderlag samt behov av förbättrad intern samverkan på länsstyrelsen så att kulturmiljöenheterna involveras i såväl planering som genomförande.

1.3 Avgränsning

Begreppet återvätning definieras som en åtgärd vilken syftar till att återställa grundvattennivån till ungefär den nivå den hade före dikning i relation till markytan. Restaurering, anläggning eller återställande är andra begrepp som brukar användas. Begreppet återvätning är främst kopplat till syftet med åtgärden nämligen att man primärt vill minska utsläpp av växthusgaser.³ Vi har valt att

¹ Ärenden: NV-04548-23

² Föredrag av Matti Ermold, Naturvårdsverket

³ Muntligt meddelande, Matti Ermold 2023-10-02

använda begreppet återvätning även i den bredare bemärkelsen eftersom kulturmiljöhandläggarnas erfarenhet av återvätning i klimatsyfte är förhållandevis liten. Ytterligare en anledning är att vi inte vet vilka marker som kommer att bli föremål för återvätningsinsatser framöver. Handläggning av vattenfrågor och återvätning även i andra syften än som klimatåtgärd, pekar på vilken erfarenhet och kunskap samt vilka rutiner som finns på länsstyrelserna vad gäller denna typ av frågor.

Ett **kulturmiljöperspektiv** på återvätning omfattar flera dimensioner: både vertikala och horisontella. Det *vertikala perspektivet* berör i huvudsak arkeologiska lämningar⁴ och kulturlager under mark. Det *horisontella perspektivet* omfattar hela det historiskt och förhistoriskt präglade landskapet: kulturlandskapet. Kulturlandskapet omfattas även av agrarhistoriska spår i form av en hävdvunnen flora och fauna – det biologiska kulturarvet⁵.

Förstudien är inriktad på de återvätningsärenden som berör länsstyrelsernas handläggare. Det innebär att Skogsstyrelsens återvätningsarbete inte fångas upp i denna undersökning.

1.4 Genomförande

Uppdraget genomfördes med hjälp av semistrukturerade intervjuer med kulturmiljöhandläggare på länsstyrelserna i Jönköping, Örebro, Värmland, Uppsala och Västerbottens län. Därefter gjordes motsvarande intervjuer med naturvårdshandläggare på länsstyrelserna i Västerbotten och Jönköping län. Den inplanerade intervjun med naturvårdshandläggare vid Länsstyrelsen i Västra Götaland kunde inte genomföras.

Intervjufrågorna delades in i tre områden och rörde behov vad gäller *process, lagrum och kulturmiljöns värden*:

- Området **Process** omfattade frågor om hur återvätningsärenden, i bred bemärkelse, hanteras på länsstyrelsen: hur ett ärende startar och när kulturmiljöenheten kommer in i arbetet. Vi ställde också frågor kring samverkan, både internt och mellan länsstyrelser, samt frågor om finansiering och uppföljning.

⁴ Fornlämningar är spår efter mänsklig verksamhet. De kan till exempel utgöras av boplatser, gravfält, gruvor, kvarnar, kulturlager i medeltida städer. I kulturmiljölagen anges vad som är en forn lämning och därmed omfattas av lagskyddet. [Fornlämningar | Riksantikvarieämbetet \(raa.se\)](https://www.raa.se/om-oss/om-riksantikvarieambetet)

⁵ Biologiskt kulturarv är natur som berättar om kultur. Det utgörs av ekosystem, naturtyper och arter som uppstått, utvecklats, eller gynnats genom människans nyttjande av landskapet och vars långsiktiga fortlevnad förutsätter eller påverkas positivt av brukande och skötsel. [Det här är biologiskt kulturarv | Riksantikvarieämbetet \(raa.se\)](https://www.raa.se/om-oss/om-riksantikvarieambetet)

- Området **Lagrum** fokuserade på frågor om vilka lagrum som berörs samt behov i tillämpningen av olika lagrum.
- Området **Värden** omfattade frågor om vilka kulturmiljöintressen som kan påverkas vid återvätning samt om det finns behov av stöd för handläggningen. Vi ställde också frågor om vilken påverkan själva utdikningen har haft på kulturmiljöerna och vilken påverkan ett återställande kan riskera att få.

Intervjun avslutades med en summering av de huvudsakliga behov och åtgärdsförslag som framkommit under samtalet samt.

I följande kapitel redovisas resultaten från intervjuerna med fokus på utmaningar. I kapitel 3 sammanfattas utvecklingsbehoven samt de åtgärdsförslag som länsstyrelserna lyft fram. Sammanfattningen i kapitel 3 har stämmts av med kulturmiljöhandläggarna vid enskilda återkopplingsmöten. Förstudien är ett underlag för planering av insatser. Kapitlet avslutas därför med en reflektion över resultaten och fortsatta insatser.

2. Resultat av intervjuerna

2.1 Det saknas formaliserade rutiner

Kulturmiljöfrågorna är organiserade på olika sätt på länsstyrelserna – på vissa länsstyrelser finns kulturmiljöenheter, på andra är kulturmiljö en funktion som är integrerad i en annan enhet. I det följande avser vi med begreppet kulturmiljöenhet även enheter med kulturmiljöfunktioner.

Än så länge har kulturmiljöenheterna på länsstyrelserna inte varit inblandade i så många ärenden som rör återvätning i klimatsyfte. På Länsstyrelsen i Örebro arbetade man aktivt med kunskapshöjande insatser i samband med våtmarkssatsningen 2018 som omfattade våtmarker i odlingslandskapet. Man har däremot inte kontaktats i återvätningsärenden på senare tid. Anledningen till det uppgavs vara att det är en annan enhet som handlägger dessa ärenden.

Detta ser ut att vara en generell utmaning för länsstyrelserna. När och om kulturmiljöenheten kommer in i ett ärende beror på vilken enhet som handlägger ärendet. Det ser dock olika ut på olika länsstyrelser. Med vissa enheter uppgavs kulturmiljöenheten endast ha litet eller inget utbyte alls. Med andra enheter menade man att kontakterna är väldigt bra men att de är hög grad är personbundna.

De personliga kontakterna uppfattades i viss mån barga för att kulturmiljöperspektivet tas om hand, men att det också medför problem. Till exempel vid personalomsättning eller om det är andra handläggare och andra

enheter som hanterar återvättningsärenden än de man tidigare har haft kontakt med. De personer som vi har intervjuat menade därför att det är av **avgörande betydelse att få till en skriven rutin men även regelbundna samverkansytor** mellan kulturmiljö och de enheter som hanterar återvättningsärenden.

På länsstyrelserna finns redan förutsättningar för samverkan och kunskapsutbyte genom de så kallade **våtmarkssamordnarna**. På Länsstyrelsen i Värmland har våtmarkssamordnaren startat en våtmarksgrupp i vilken kulturmiljöenheten ska vara med:

”Det är en förutsättning för att kunna arbeta mer strategiskt och proaktivt för att kulturmiljö ska hanteras på ett ändamålsenligt sätt.”

Vid intervjun omnämndes även samverkansmodellen inom projektet Kultur Aqua⁶ – som fått nationell spridning – och att man behöver få till något liknande även i detta fall.

2.2 Kulturmiljöenheterna kommer sent in i processen

Återvättningsärenden kommer till kulturmiljöenheterna från olika enheter beroende på ärendets art samt om de är internt eller externt initierade. De största utmaningarna, enligt kulturmiljöhandläggarna, är hanteringen av externt inkomna ärenden i vilka kulturmiljöenheterna vanligen tillfrågas precis inför beslut. Men även i de internt initierade ärendena hanteras kulturmiljöintresset sent i processen. Det kan ställa till problem om det finns fornlämningar eller andra skyddade miljöer i de områden man valt för återvätning och som då kommer i konflikt med återvättningsprojektet. Länsstyrelsen i Jönköpings län menade att **det behövs en förbättring av processen som främst är riktad till de handläggare som arbetar med återvätning**. Man efterfrågar en liknande, intern rutin gentemot våtmarkshandläggarna – en checklista eller flödesmodell – som redan finns gentemot fiske, vatten, naturskydd och tillsyn. Den uppfattningen bekräftades även av de vi intervjuat på naturenheterna.

Länsstyrelserna lyfte **betydelsen av att kunna arbeta strategiskt** inom ramen för den här typen av frågor. Det ansågs särskilt viktigt att kulturmiljöenheterna kommer in tidigt i de fall där det saknas kunskapsunderlag eller i situationer där man ställs inför nya avvägningar, metodologiska utmaningar och liknande (se vidare kapitel 2.6, Nya miljöer – nya kunskapsbehov).

⁶ Se inledning i Länsstyrelsen i Jönköpings län Meddelande nr 2016:10 *Minnen vid vatten - Inventeringar av kulturmiljöer längs vattendrag inom projekt Kultur Aqua år 2014 – Farstorpån, Skärveteån och Gårdvedaån* [Mall för rapporter i meddelandeserien \(lansstyrelsen.se\)](http://lansstyrelsen.se)

Kulturmiljöhandläggarna uppfattade det som oklart huruvida **samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken** fungerar vad gäller hantering av kulturmiljöintresset inom ramen för återvättningsärenden:

”Det finns en risk att återvätningärenden rör sig i en grå zon som kan gå oss förbi. En sak är ju om det finns fornlämningar i området. Frågan är om kulturmiljökompetensen kommer in för bedömning av de mer oklara situationerna. Det är viktigt att reda ut om det finns brister i systemet som gör att kulturmiljöintresset hanteras alldeles för sent. Kulturmiljö behöver involveras redan vid valet av objekt för återvätning. Vi behöver fånga de situationer som rör sig utanför de etablerade kunskapsvägarna. Vilka situationer? Vilken typ av landskapsavsnitt? Vad är det vi behöver ha koll på ur ett kulturmiljöperspektiv?”

2.3 Kulturmiljöenheten arbetar tvärsektoriellt med små resurser

De största utmaningarna enligt kulturmiljöhandläggarna är som sagt hanteringen av externt inkomna ärenden där kulturmiljöenheten vanligen kontaktas för synpunkter i sista stund, precis inför beslut. Tidsspännet för dessa ärenden är dessutom ofta ganska kort:

”Det rör sig om ett par veckor eller i värsta fall samma dag.”

I internt initierade ärenden menade man att det finns större möjligheter för kulturmiljöhandläggarna att komma in tidigare i processen. Men tidsramen uppgavs även här vara en hämmande faktor. **Kulturmiljöenheterna är förhållandevis små** och har en hög arbetsbelastning. Det är en omständighet som behöver vägas in för att undvika senare komplikationer. Länsstyrelsen i Värmland, som inte berörs i samma utsträckning som andra länsstyrelser av storskaliga exploateringsprojekt, menade att de kan avsätta en dag för inventering och att ta fram underlagsmaterial. Behövs det större insatser måste man ta in en extern konsult, men att kulturmiljöhandläggaren bistår i själva upphandlingen.

Huruvida kulturmiljöhandläggning omfattas av återvättningsmedlen svarar de flesta att man inte varit med om det hittills. Det uppfattades som en stor brist. En del menade att det är något som man måste jobba vidare med internt, mellan enheterna, andra menade att det är en fråga för länsledningen.

När kulturmiljöintresset tas om hand sent i de externt initierade ärendena innebär även det att man inte tagit höjd ekonomiskt för exempelvis arkeologiska insatser. Det är en brist som bidrar till en ohållbar situation, både för projektet och för kulturmiljön:

”Antingen står vi på oss, och då måste hela projektet läggas ner, eller så offras eventuella kulturmiljöer och fornlämningar.”

Det senare alternativet strider mot lagen. Situationen bidrar också till en uppfattning att det är kulturmiljön och kulturmiljöhandläggarna som utgör ett hinder i processen.

Länsstyrelsen i Örebro föreslog att det bör finnas **information, tidigt i processen** så att den som funderar på att anlägga en våtmark är medveten om att det är vissa saker man bör tänka på redan initialt, som eventuell påverkan på kulturmiljön. Frågan om eventuell kulturmiljöpåverkan bör tas om hand innan en bidragsansökan skickas in till länsstyrelsen. Förslagsvis genom att befintliga ansökningsblanketter kompletteras med denna fråga för LONA-bidrag⁷ och återvättningsprojekt till lantbruksföretag.

Till resurs- och kostnadsfrågan hör även att arkeologi i våtmark är dyrt. Arkeologi är också årstidsbundet vilket ställer krav på bra framförhållning och planering så att anläggandet inte stoppas (se även avsnitt om kostnadsbefrielse, kapitel 2.5).

2.4 Uppföljning och samverkan för strategiskt kulturmiljöarbete

På frågan om målen med ett återvättningsprojekt följs upp svarade kulturmiljö- och naturvårdshandläggarna att det inte görs alls eller att det inte görs med någon systematik än så länge, men att det borde göras. Länsstyrelsen i Jönköping föreslog att uppföljning och analys bör omfatta samtliga ämnesområden för att få en bra helhetsbild och lyfta såväl konsekvenser som synergier; blev det som vi tänkt eller inte?

Vi ställde även frågor om man gör gemensamma fältbesök med naturvårdshandläggare, vilket man antingen svarade nej på eller svarade att ”det händer, men inte särskilt ofta på grund av tidsbrist”. Länsstyrelsen i Jönköping rekommenderade gemensamma fältbesök för att titta på typexempel, som Riksintressen i ett utdikad landskap, men även miljöer som är svårare att fånga upp:

”Det skapar bättre förståelse för varandras arbeten samt bidrar till kunskapsutbyte mellan ämnesområdena.”

Systematisk samverkan mellan länsstyrelserna i återvättningsfrågor saknas enligt de flesta, men det samverkas i andra vattenrelaterade frågor. Länsstyrelsen i Örebro nämnde att man tidigare haft ett länsstyrelseövergripande arkeologinätverk. Eftersom det inte längre finns menar man att det är viktigt att Kulturmiljöforum⁸ uppmärksammar återvättningsfrågorna. Även andra lyfte betydelsen av att Kulturmiljöforum är pådrivande i arbetet.

⁷ Inom ramen för den Lokala naturvårdssatsningen (LONA) kan kommuner söka stöd för att anlägga nya eller restaurera befintliga våtmarker. Projekt kan även initieras och drivas av föreningar och andra lokala aktörer.
[LONA – Våtmarksprojekt \(naturvardsverket.se\)](http://lona.naturvardsverket.se)

⁸ Kulturmiljöforum är ett nätverk för kulturmiljöansvariga vid landets länsstyrelser.

2.5 Lagrum

Vid intervjuerna ställdes frågor om via vilka lagrum som kulturmiljöhandläggarna kommer in i

återvättningsarbetet samt vilka stöd man behöver för själva handläggningen. De lagrum som främst berörs är miljöbalken (1988:808) och kulturmiljölagen (1988:950), men även plan- och bygglagen (2010:900) nämndes i samband med LONA-ansökningar.

Kulturmiljöenheterna kommer in i återvättningsärendena främst genom samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (MB), som avser verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Även miljökonsekvensbeskrivningar, enligt kap. 6 i MB nämndes som en ingång. En av de tillfrågade kulturmiljöhandläggarna var osäker på om återvättningsärenden berörs genom 12:6-samråd då denne själv inte direkt involverats operativt i dessa. Så som påtalats ovan är det viktigt att reda ut om det finns brister i systemet som gör att kulturmiljöintresset inte hanteras, eller hanteras alldeles för sent (kapitel 2.2, sista stycket).

Rutinerna för samråd och miljökonsekvensbeskrivningar skiljer sig en del mellan länen. Länsstyrelsen i Västerbotten *antar* till exempel att ärenden även kommer in den vägen medan man i Uppsala län ställer *krav* på ansökan om samråd enligt MB, oavsett om det är interna eller externa ärenden. Om samrådet finner att fornlämning berörs så är det kulturmiljölagen (KML) som aktualiseras: 2 kap. 12 § och eventuellt 13 § KML om det ska bli en arkeologisk åtgärd.⁹

2 kap. 11 § KML, utredningar vid misstanke om fornlämningar, aktualiseras när ett ärende berör ett större markområde. Då kan man begära en arkeologisk utredning på exploatörens bekostnad. Utredningen ska syfta till att utröna huruvida det finns en fornlämning i området och om den bedöms beröras av planerat arbete.

Vad gäller stöd för handläggning enligt KML lyfte Länsstyrelsen i Jönköping att det behövs mer information för handläggare och konsulter i fråga om bedömning och avgränsning av fornlämningsområden. Det är en fråga som även lyfts i andra sammanhang än detta. Länsstyrelsen i Jönköping betonade i sin tur vikten av att se återvätning och våtmarksarbeten som en exploatering och ny markanvändning då hänsyn till KML ska tas. Man såg också en ökad risk att de arkeologiska insatserna kan komma att belasta det statliga kulturmiljövårdsanslaget för kostnader som

⁹ 2 kap. 12 § KML: Den som vill rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fornlämning ska ansöka om tillstånd hos länsstyrelsen

2 kap. 13 § KML: Som villkor för tillstånd enligt 12 § får länsstyrelsen ställa skäligena krav på

1. arkeologisk undersökning för att dokumentera fornlämningen, ta till vara fornfynd och förmedla resultaten, eller

2. särskilda åtgärder för att bevara fornlämningen

uppstår genom att tidigare okända fornlämningar upptäckts under pågående arbetsföretag.¹⁰

Länsstyrelsen i Västerbotten lyfte även frågan om vad som ska betraktas som vattenverksamhet, då vattenverksamhet är ett så pass komplext begrepp.

2.5.1 Hantering av återvätning i skyddade områden

De skyddade områden som är aktuella för återvätning i dagsläget är länens natur- och kulturresevat. I dessa sammanhang kan återvätning vara en skötselmetod för att uppnå syftet med reservatet. Oftast krävs inga dispenser för att genomföra själva skötseln då länsstyrelsen vanligen friskrivit det från föreskrifterna. Det innebär till exempel att förvaltaren kan köra i reservatet för att utföra skötseln (terrängkörningslag [1975:1313]). De objekt som prioriteras för återvätning är sådana där åtgärderna inte skadar allmänna eller enskilda intressen (MB).

I äldre reservat har det inte alltid tagits höjd för återvätning åtgärder, vare sig i beslut eller i skötselplan. Då kan det bli aktuellt med nya länsstyrelseinterna samtal och dispenser eller att skötselplanerna revideras. Det varierar dock mellan länsstyrelserna huruvida kulturmiljöhandläggarna kontaktats av naturvården i dessa ärenden. Länsstyrelsen i Västerbotten nämnde undantaget i MB (11 kap. 12 §¹¹) som säger att om det är uppenbart att inga allmänna eller enskilda intressen skadas, behöver man varken anmäla eller söka tillstånd. Det framkom att undantaget hanteras olika på olika länsstyrelser. En av de intervjuade naturvårdshandläggarna menade att undantaget förenklar arbetet och är därför något som man eftersträvar. Andra påtalade att undantaget inte kan användas då bevisbördan och ansvaret ligger på verksamhetsutövaren. Denna otydlighet och skillnader i tolkning upplevs, av så väl natur- som kulturmiljöhandläggarna, som en osäker och otillfredsställande situation.

2.5.2 Externa bidragsansökningar

Vid externt inkomna ansökningar finns en stor risk att man missar kulturmiljöaspekten när man lämnar in sin bidragsansökan. Vid intervjuerna gavs ett par exempel på ingångar. Länsstyrelsen i Värmland har sedan tidigare arbetat med restaurering av våtmarker genom både LONA-bidrag och åtgärder inom Landsbygdsprogrammet. Kulturmiljöenheten har inte varit med och gjort urvalet i projekt som ska beviljas medel, men de blir tillfrågade om och när kulturmiljöer berörs. Länsstyrelsen i Jönköping kan agera stödande till kommuner i de fall de

¹⁰ Den som vill genomföra ett arbetsföretag som innebär att fornlämningar tas bort eller skadas har i normalfallet kostnadsansvaret för de arkeologiska utredningar och förundersökningar som behöver utföras. Det finns situationer då undantag görs från företagarens generella kostnadsansvar enligt 2 kap. 14 § första stycket KML. Det är länsstyrelsen som fattar beslut om kostnadsbefrielse enligt 2 kap. 14 § andra stycket KML. Statens kostnader för kostnadsbefrielse, som finansieras genom medel ur kulturmiljöförvaltningslagen (7:2), disponeras av Riksantikvarieämbetet.

¹¹ Lagtext 11 kap. 12 §: Tillstånd enligt denna balk eller anmälan enligt 9 a § behövs inte, om det är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena.

vill ha hjälp med information om kulturvärden berörs vid till exempel återvätning inom ett område. I Jönköping har handläggarna på kulturmiljöenheten inte hanterat ärenden inom det tidigare Landsbygdsprogrammet.

Kulturmiljöenheten i Värmland har tagit fram kunskapsunderlag och utfört inventeringar åt Skogsstyrelsen inför återvätning av myrmark i naturreservat för att undvika skador på fornlämningar vid planering av körvägar. De andra länsstyrelserna uppgav att de inte varit involverade i Skogsstyrelsens återvättningsprojekt.

2.6 Nya miljöer – nya kunskapsbehov

Olika miljöer medför olika utmaningar i kulturmiljöarbetet. I vissa områden är det framförallt arkeologin, det vertikala perspektivet, som är den stora utmaningen, medan det i andra områden är kulturlandskapet och det biologiska kulturarvet, det horisontella perspektivet, som hamnar i fokus. Gemensamt är dock att återvätningen är ett nytt sammanhang som väcker nya frågor om påverkan på kulturmiljön samt behov av kunskapsunderlag.

Den stora kunskapsbristen, utifrån ett arkeologiskt perspektiv, är enligt Länsstyrelsen i Örebro **dels hur man ska kunna förutse fornlämningar i våtmarker, dels hur man ska leta efter dem.** Andra påtalade problemen med att de områden som har eller troligen kommer att beröras av återvätning ofta ligger perifert. De har sällan varit objekt för tidigare exploatering och är dåligt inventerade. Återvätning av odlings- och skogsmark väckte i sin tur frågor om det utdikade kulturlandskapets värden. Länsstyrelsen i Uppsala menade att kunskapen om den historiska markanvändningen är en svårare process:

”En del är värnat som Riksintressen, utpekade områden i kulturmiljöprogram och landskapsbildsskydd men jag vet att vi har kunskapsluckor, men det behöver utredas för varje plats.”

Kunskapssatsningar efterlystes av länsstyrelserna överlag. Intervjuerna visade att återvätningen ställer handläggaren inför nya frågor:

”Hur ska ett landskap med dikningar från 1700-talet värderas? Är det ok att bara lägga igen ett område där man har genomfört mycket skogsdikning? Dikade områden för exempelvis slåtter som har höga biologiska kulturvärden – vad händer med dem vid en återvätning? Vad vet vi om myrar och myrmarkernas kulturvärden? Vad finns bevarat i marken efter dikningarna och hur påverkas bevarat organiskt material vid en eventuell återvätning?”

Det är många frågor och länsstyrelserna menade att det kommer att behövas utredningar i vissa lägen, kopplat till fornlämningsbild till exempel.

Länsstyrelsen i Örebro är den enda länsstyrelse som vi talat med som, sedan ett par år tillbaka, arbetat aktivt med kunskapshöjande insatser rörande återvätning. Fokus

har varit arkeologin. Arkeologi i våtmark kräver andra sätt att arbeta än på torra land. De arkeologiskt intressanta lagren ligger dessutom ofta väldigt långt ner. Om det rör sig om en stenåldersboplats vid en tidigare lagun kan de ligga 5–6 meter ner i marken. Via kulturmiljövårdsanslaget (7:2) har man finansierat en konsult för att ta fram kunskapsunderlag om hur man utreder och undersöker fornlämningar i myrmark.¹²

Vad gäller stöd för handläggningen så uttrycktes också behov av kunskapsunderlag. ”Problemet i nuläget, när vi inte vet vilka områden som kan komma i fråga för återvätning, är att kunskapsbehoven i stora delar är objektsstyrda och platsspecifika.” Man menade även att ”[...] det inte finns någon sammanhållen praxis kring hur länsstyrelsen ska tänka kring dessa ärenden”. En hjälp skulle därför kunna vara en exempelsamling som lyfter sådant som inte är självklart: ”Vilka exempelärenden finns det? Hur brukar det se ut?”

Det fanns också förslag på specifik samverkan som utbildningsinsatser med andra länsstyrelser. Checklistor eller ”tänk på den här aspekten-lista” föreslogs också, men även tydliga interna rutiner för att sprida kunskap mellan natur-, lantbruks- och kulturmiljöenheterna på länsstyrelsen. Inte minst frågor kring arkeologi och de historiska spåren i landskapet samt om metodiken för återvätning. Länsstyrelsen i Örebro menade att det svåraste är hur man ska hantera våtmark inom ramen för uppdragsarkeologin:

”Det skulle därför vara bra, både för kultur och natur, att få större kunskap om hur det gamla odlingslandskapet med våtmarkerna sett ut och hur de ingått i lantbruket (den historiska markanvändningen). Hur ska vi tänka utifrån ett kulturmiljöperspektiv?”

3. Sammanfattning och åtgärdsförslag

Huvudfrågan för denna förstudie var hur kulturmiljön påverkas av återvätning samt vilken hänsyn som tas till kulturmiljöintresset vid handläggning av våtmarksärenden på länsstyrelsen. Vår övergripande reflektion är att **återvätning är en ämnesövergripande fråga och att länsstyrelserna i högre grad behöver arbeta utifrån ett helhetsperspektiv i dessa ärenden.**

Intervjuerna rörde sig kring två huvudsakliga utvecklingsområden. Det första handlar om att kulturmiljöexpertis behöver kopplas in tidigt i processen, det andra

¹² Fredrik Hallgren 2023. Att utreda och undersöka arkeologiska lämningar i våtmarker. Kunskapsunderlag. Länsstyrelsen i Örebro län.

om behoven av kunskapshöjande insatser och kunskapsutbyte. Intervjuerna pekar på stora brister som kräver både ämnesspecifika och ämnesövergripande insatser.

Intervjusvaren sammanfattas nedan tillsammans med de förslag på åtgärder som lyfts fram. Samtliga förslag har formulerats av länsstyrelserna och utgör underlag för planering av fortsatta insatser.

3.1 Utvecklingsområde 1 – Kulturmiljöenheterna kommer sent in i processen

Återvätning är en förhållandevis ny fråga för länsstyrelserna. Därför behöver kulturmiljöhandläggarna involveras tidigt i processen så att man kan arbeta strategiskt och kunskapsbyggande.

Om eller när kulturmiljöenheten kommer in i beror på vilken enhet som ärendet kommer ifrån. Det ser olika ut på olika länsstyrelser. Med vissa enheter har kulturmiljöenheterna litet eller inget utbyte. Med andra kan man ha mycket bra kontakter, men på personnivå. Det finns i dessa fall ett förtroende för att man kommer att bli tillfrågad om det finns kulturmiljöer som berörs och hur dessa i så fall ska hanteras. Man vet dock inte om så är fallet.

De kulturmiljöer som kan komma att beröras vid återvätning är till stora delar svåra att identifiera eller av en art som ställer länsstyrelserna inför nya avvägningar.

I syfte att undvika konflikter senare i processen samt säkerställa en ändamålsenlig hantering av kulturmiljön behöver kulturmiljöhandläggare medverka redan i planeringsskedet.

3.1.1 Kulturmiljökompetens behöver kopplas in redan i planeringsskedet

- a) Naturvårdsverket tar fram en instruktion/handbok för handläggning av våtmarksärenden i samarbete med Riksantikvarieämbetet. Dokumentet ska bland annat förtydliga kulturmiljöperspektivet inom ramen för våtmarkssatsningen och för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Dokumentet bör även omfatta rutiner för uppföljning, se 3.1.2 nedan. Det finns också möjlighet att addera kulturmiljöperspektivet i befintlig checklista och beslutsstöd för planering och genomförande av våtmarksåtgärder som kommer att tas fram under 2024.
- b) Länsstyrelsen upprättar skrivna rutiner för att kulturmiljöenheterna ska kopplas in i tid samt för att minska personbundenheten.

- c) De blanketter som tas fram för ansökningar om våtmarksbidrag bör även ställa frågan om kulturmiljöer berörs.

3.1.2 Kulturmiljöenheterna arbetar tvärsektoriellt men med små resurser

- a) Om kulturmiljöintresset ska kunna hanteras på ett ändamålsenligt sätt så behöver kulturmiljöarbetet omfattas av våtmarksmedlen. Det kan t.ex. handla om konsultstöd och kostnader för inventering, eventuella provtagningar och liknande.
- b) Det är viktigt att kulturmiljöenheterna inkluderas i samverkan mellan sakområden för kunskapsutbyte och ett mer strategiskt arbete. Här kan våtmarkssamordnarna fylla en viktig roll.
- c) Uppföljning av återvättningsprojekt bör genomföras även med avseende på kulturmiljön. Viktigt att även hinna dokumentera området inför att åtgärden utförs, så uppföljningen blir relevant.

3.2 Utvecklingsområde 2 – Ökat kunskapsbehov

I och med att återvätningen är ett nytt arbetsområde, och en ny aspekt att ta hänsyn till, är det viktigt att bygga en gemensam kunskapsbas.

Kunskapsbehoven skiljer sig mellan länsstyrelserna. Men det finns ett par generella utmaningar. Återvätning berör ofta perifera områden som sällan varit i fokus för exploatering. Här saknas noggranna inventeringar och kontinuerlig kunskapsuppbyggnad (platspecifika kunskapsbehov om historisk markanvändning och målbild för platsen). Den återvätning som sker i odlings- och skogsmark väcker i sin tur nya frågor om det utdikade kulturlandskapet och dess värden.

Återvätning innebär även metodologiska utmaningar i kulturmiljöarbetet: Hur kan man förutse fornlämningar i våtmarker och hur ska man leta efter dem? Och vad finns bevarat efter utdikningarna och hur påverkas bevarat material vid en återvätning?

3.2.1 Kunskapshöjande insatser

- a) Riksantikvarieämbetet och Naturvårdsverket bör i samverkan med länsstyrelserna ta fram ett utbildningspaket för natur- och kulturmiljöhandläggare. Utbildningen ska ge en grundläggande insyn i vilka lagrum som berörs och vilka kultur- och naturvärden som påverkas.

- b) Naturvårdsverket bjuder in till tema-webbinarier för en bred målgrupp – naturvårds-, kulturmiljö- och lantbrukshandläggare – samt arrangerar fältvandringar regionalt för olika delar av landet. Denna insats kan med fördel göras i samverkan med andra myndigheter och aktörer.
- c) Riksantikvarieämbetet bör undersöka hur metodutvecklande insatser kan stödjas. Dessa rör framför allt problematiken med att förutse och undersöka fornlämningar i våtmarksmiljöer men även hur man redan nu bör samla data (t.ex. pollenprover) för analyser på övergripande nivå. Det finns även behov av metodutveckling för analys av kulturlandskapet och den historiska markanvändningen.
- d) En exempelsamling (för svåra avvägningar, val av objekt/åtgärd/målbild m.m.) eller handläggarguide som specificerar vilka ingångar som finns för länsstyrelsen att arbeta med. Denna bör byggas upp kontinuerligt och i länsstyrelseövergripande samverkan. Här föreslogs Kulturmiljöforum kunna ta ett bredare ansvar, inte bara för samordning utan även för förvaltning.

3.2.2 Insatser för ökat kunskapsutbyte

- a) Bildande av nätverk: Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Jordbruksverket för handläggare på Länsstyrelsernas naturvårds-, kulturmiljö- och lantbruksenheter. Genom nätverket kan samverkansmodeller och interna rutiner arbetas fram på de olika länen och i länsgrupperna.
- b) Arbetsgrupp med representanter från länsstyrelser och Riksantikvarieämbetet samt inbjudna experter som kan arbeta fram nya metoder och tillvägagångssätt. Arbetsgruppen har en mer operativ roll än ovan nämnda nätverk.

3.3 Avslutande reflektion

Intervjuerna omfattade en handfull av landets 21 länsstyrelser. Trots att förutsättningarna skiljer sig mellan de län vi talat med så fanns en stor samstämmighet vad gäller de övergripande behoven i återvättningsarbetet. Synpunkterna stämmer också väl överens med våra erfarenheter. Behoven och förslagen på åtgärder bedömer vi därför som både rimliga och angelägna men de kräver olika typer av insatser framöver, både på kort och lång sikt. Vissa av förslagen är omfattande och behöver utvecklas ytterligare samt resurssättas.

Att involvera kulturmiljö tidigt i ärende- och urvalsprocesserna och i resurssättningen av ärendena är enligt vår bedömning en avgörande framgångsfaktor. En effektiv och snabb åtgärd är att länsstyrelserna arbetar vidare

med att ta fram rutiner för den interna samverkan mellan naturvårds-, kulturmiljö-, och lantbruksenheterna. Här kan även våtmarkssamordnarna på länsstyrelserna fylla en viktig funktion. Förslagen att Naturvårdsverket tar fram en instruktion/handbok för handläggning av våtmarksärenden i samarbete med Riksantikvarieämbetet samt lyfter kulturmiljöperspektivet i befintlig checklista och beslutsstöd är enligt vår mening också effektiva åtgärder som kan genomföras redan under 2024.

Samtliga kulturmiljöhandläggare prioriterade förslaget om utbildningspaket med tvärssektoriella kunskapshöjande insatser. Behovet av utbildning och kunskapsöverföring bedömer vi som stort. Det är nödvändigt att initialt bygga en samlad, ämnesövergripande kunskapsbas. Enligt vår bedömning är det centralt att kulturmiljö även omfattas av kunskapssatsningar inom ramen för återvättningsarbetet. Här har såväl Riksantikvarieämbetet som Naturvårdsverket en viktig roll att fylla.

Länsstyrelserna behöver i högre grad arbeta på ett mer enhetligt sätt. I samband med intervjuerna framkom till exempel att lagstiftningen tolkas olika vid de olika länsstyrelserna samt att det finns vissa oklarheter. Det behövs därför juridiskt stöd för handläggning av återvättningsärenden enligt miljöbalken och kulturmiljölagen. Nationella medel kräver nationell samsyn och det underlättas även om samverkan görs i ett tidigt skede i processen, både genom en fortsatt samverkan mellan Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet och genom samverkan internt mellan enheterna på länsstyrelserna.

