



Länsstyrelserna



Kulturmiljö

- en förstudierapport med förslag till nya planeringsunderlag för kulturmiljöer

Omslagsbilden visar ön och fyrplatsen Malören i Kalix yttre skärgård. Ön har genom åren fungerat bland annat som lotsplats, fyrplats och fiskeläge. Bild: Riksantikvarieämbetet (Jan Norrman).

Förord

Denna förstudierapport är framtagen i samarbete och parallellt med motsvarande rapporter för friluftsliv samt turism. En fördjupad bakgrundsbeskrivning till förstudieuppdraget med kopplingar mellan de tre rapporterna finns i det gemensamma dokumentet ("PM: Tre förstudierapporter – planeringsunderlag för friluftsliv, kulturmiljö och turism"). Där framgår att Havs- och vattenmyndigheten med förstudieuppdraget givit de tre samordnande länsstyrelserna i havsplaneringsprocessen uppgiften att förbereda länsstyrelserna för framtagandet av nya planeringsunderlag för rekreation (som under arbetet med förstudierna delades upp i turism samt friluftsliv) och kulturmiljö.

Under arbetet har alla kustlänsstyrelser haft möjlighet att påverka inriktningen och lösningen av uppgifterna genom att delta i arbetsgrupper och via besvarande av remisser.

Gruppen som utfört uppgiften består av följande representanter – kontakta gärna någon av oss för mer information.

Maria K. Lindberg	Länsstyrelsen Västerbotten
Marcus Hjulhammar	Länsstyrelsen Stockholm
Urban Mattsson	Länsstyrelsen Södermanland
Daniel Langhammer	Länsstyrelsen Gotland
Robert Dobak	Länsstyrelsen Kalmar
Jenny Nord	Länsstyrelsen Halland
Thomas Bergstrand	Länsstyrelsen Västra Götaland
Anna Martinsson	Länsstyrelsen Blekinge
Petra Stråkendal	Länsstyrelsen Blekinge

Innehåll

Förord	5
Innehåll	7
Sammanfattning av förslaget.....	8
1. Angreppssätt och introduktion till frågeställningarna	9
2. Bakgrund i havsplaneringsprocessen och sakområdet	10
2.1 Riksintressesystemet	11
2.1.2 Nationella och regionala mål som vägledning i arbetet	12
2.2 Historisk översikt över kunskapsområdet	12
2.2.1 Lämningstyper i hav	13
2.2.2 Befintliga planeringsunderlag - register med nationell täckningsgrad	14
2.2.3 Befintliga planeringsunderlag - register med regional täckningsgrad	16
2.2.4 Brister i användbarhet - utvecklingsbehov	17
2.3 Aktörer, ansvar och aktiviteter utöver ovanstående	19
3. Förslag till genomförande.....	23
4. Behovsanalys.....	28
4.1 Befintliga planeringsunderlag	28
4.1.1 Användning i planer och på andra sätt.....	29
4.1.2 Brister i användbarhet och framtida utvecklingsbehov	29
4.2 De föreslagna planeringsunderlagens hemvist i en planeringskontext	30
5. Medskick till kommande projekt.....	34
6. Referenser & källförteckning	36

Sammanfattning av förslaget

Genom åren i havsplaneringsprocessen har det varit svårt att skildra de kulturmiljövärden som finns i kustzonen och i havet, vilket även har påpekats av olika intressenter i samrådsskedena. Anledningen är att det har varit (och är) svårt att hitta information för kulturmiljövärden som kan användas i ett planeringssammanhang tillsammans med motsvarande typ av underlag som finns för andra sektorer. Förstudien med inriktning kulturmiljö strävar efter att finna nya sätt att åskådliggöra kulturmiljövärden så att de kan användas i såväl nya planeringssammanhang som i nya kulturmiljösammanhang. För att lösa denna uppgift har experter inom sektorerna kulturmiljö och planering på kustlänsstyrelserna samarbetat för att ta fram förslag på nya planeringsunderlag.

Förutom att identifiera lämpliga sakfrågor och hur de kan visualiseras i ett geografiskt sammanhang, krävs en analys av möjligheterna att uttrycka detta i olika lagstiftningar och planeringskontexter. Exempelvis skulle kulturmiljövärdena kunna uttryckas som tillägg till riksintressen, som regionala eller nationella program alternativt som hänsynsområden i enlighet med den nya ÖP-modellen. De nya planeringsunderlagen kommer att vara användbara i såväl plandialogen med kommuner, i havsplaner och i kontakter med verksamhetsutövare som står inför en prövning av en miljöfarlig verksamhet.

Mot bakgrund av det uppdrag som förstudien ska lösa föreslås följande planeringsunderlag och aktiviteter för kommande projekt:

- Uppdatering, utveckling samt kvalitetssäkring av kulturmiljöregistret i kust- och havsmiljöer
- Kartläggning av områden med höga vrakdensiteter
- Kartläggning av sjunkna landskap
- Framtagning av en metod för siktlinjeanalyser i kustzonen
- Framtagning av en metod för landskapsanalys med inspiration från den engelska metoden "Historic seascape characterization".
- Analys av hur de nya planeringsunderlagen ska placeras i en juridisk- / lagmässig- / motsvarande kontext

1. Angreppssätt och introduktion till frågeställningarna

Med utgångspunkt från den syftesbeskrivning som tagits fram av Havs- och vattenmyndigheten bidrog ett antal länsstyrelser (enligt ovan) med kulturmiljö- och planeringskompetens för att lösa uppdraget. Initialt gjordes en avstämning med Riksantikvarieämbetet för att få uppdaterad information om huruvida det fanns kunskap som skulle kunna komma förstudien tillgodo. Även länsstyrelsernas kulturmiljönätverk har kontaktats för information och för att få tillgång till uppdaterad kunskap som skulle kunna vara en tillgång i arbetet med förstudien.

Förutom erfarenheter från länsstyrelsernas löpande arbete med kulturmiljö- och planeringsfrågor i kust- och havszon hämtades i det inledande skedet inspiration från två, tidigare gemensamma träffar riktade till länsstyrelserna med inriktning på kulturmiljöfrågor som arrangerats under havsplaneringsprocessen:

- ett initiativ från Riksantikvarieämbetet ifrån 2014 att arbeta med riksintressen i marina miljöer,
- ett initiativ från länsstyrelserna ifrån 2018 att arbeta med landskapsanalys i kust- och havszon.

Vid starten undersöktes möjligheten att använda Riksantikvarieämbetets så kallade plattform (*”Plattform för kulturhistorisk värdering och urval”*) under en dialog med Riksantikvarieämbetet. Plattformen har inte varit möjlig att tillämpa då den snarare är ett förhållningssätt och en rekommendation som ska medvetandegöra och redovisa tänket som ligger bakom en värderings- och urvalsprocess. Plattformen bör kunna användas eller tas i beaktande i kommande arbete då mer reella värden handgripligen kan utvärderas på objekts- eller systematisk nivå. [Mer information om metoden finns här.](#)

Under arbetets inledande skede valde arbetsgruppen ut ett antal frågor och arbetsområden som stämdes av skriftligen med kustlänsstyrelserna. Med stöd i dessa synpunkter utformades en remissversion som länsstyrelserna kunde lämna skriftliga svar på. Införandet av de synpunkter som bedömdes leda till att uppgiften med förstudien löses på bästa sätt har resulterat i detta dokument.

2. Bakgrund i havsplaneringsprocessen och sakområdet

Anledningen till att det har varit svårt att på ett bra sätt skildra kulturmiljövärdena i havsplaneringsprocessen beror på att tillgången till bearbetade data som kan betraktas som planeringsunderlag saknas ur en heltäckande, nationell synvinkel. Beskrivningarna i text kan göras relativt målade, men möjligheten att i GIS-format uttrycka dessa exempelvis som ytor på ett metodologiskt likvärdigt sätt i de tre havsplanerna är små. Därmed uppstår stora svårigheter att avväga kulturmiljövärden med andra sektorer i planeringssammanhang.

I planförslag som lämnades till regeringen 2019 finns tolv användningar, däribland kultur. Alla områden som kommer till uttryck i havsplanen när det gäller kulturmiljövärden tillhör kategorin ”allmänt intresse av väsentlig betydelse”. Världsarvet Höga kusten är det enda område i havsplanerna som givits användningen (”stora”) K. De områden som anges med särskild hänsyn till höga kulturmiljövärden (”lilla” k) bygger på områden med landskapsbildskydd och områden som Riksantikvarieämbetet angivit som kulturhistoriska värdekärnor (Nordström, 2003). Inom havsplanområdena finns landskapsbildskydd för ett område vid Öregrund och Östhammar. Kulturresevat, som skulle kunna falla in under definitionen om de berör havsplanområdet, saknas.

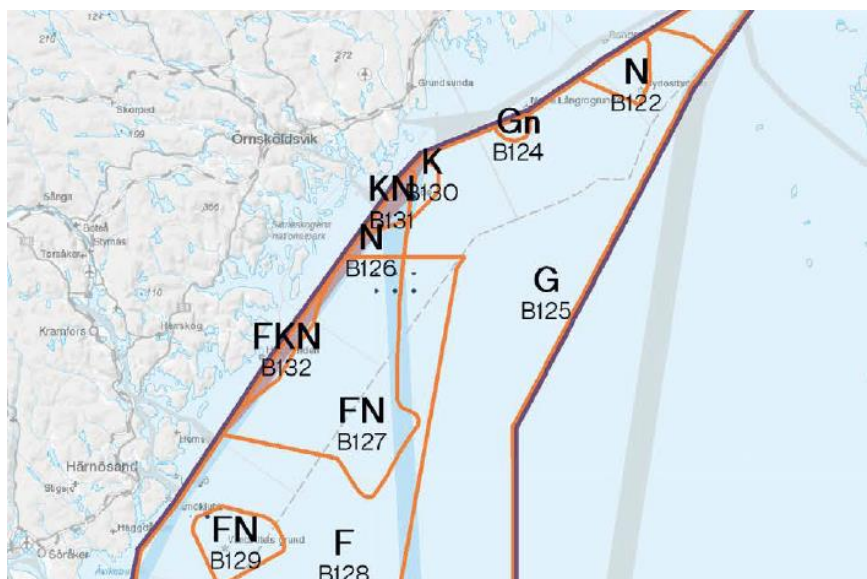


Bild 1: Exempel på hur kulturmiljöfrågor uttrycks i havsplanen som lämnats till regeringen: Höga kusten, med användningen "K", är det enda området som fått denna beteckning i de tre havsplanerna (från Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner lämnade till regeringen 2019).

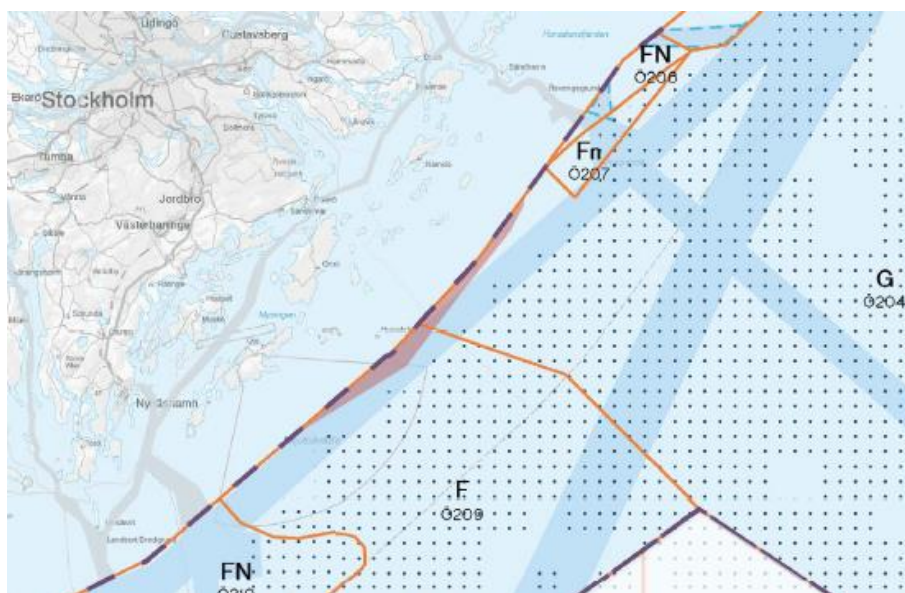


Bild 2: Exempel på område där särskild hänsyn ska tas till kulturmiljövärden, den lilla bården som sträcker sig ut i havsplanområdet (Ö204, Ö209) är hänsynsområdet som baseras på Nordström, 2003 (från Havs- och vattenmyndighetens förslag till havsplaner lämnade till regeringen 2019).

Ur Bottniska vikens havsplan hämtas följande skrivning (notera kopplingen till bedömning av hänsynsavstånd till värdekärnor i ett lokalt perspektiv):

”Områden med riksintresseanspråk för kulturmiljövård finns längs kusten mot land utanför havsplaneområdet. Det finns även kulturhistoriska värdekärnor identifierade av Riksantikvarieämbetet utanför havsplaneområdet. Hänsynsavstånd till värdekärnorna behöver bedömas i ett lokalt perspektiv, såsom eventuell påverkan på kulturmiljövärden av energiutvinning vid Ricklegrundet (B107) och Rata Storgrund (B108).”

2.1 Riksintressesystemet

För kulturmiljövärden finns riksintressen. Dessa är skapade framför allt ur ett landperspektiv vilket märks i kustzonen och i havsområden på många avgränsningar i geografin och i värdebedömningarna. Riksintressen för kulturmiljö utgörs av kulturhistoriska landskap som sammantaget visar samhällets kulturhistoriska utveckling där lokala variationer och särdrag ska återspeglas. De riksintressanta kulturmiljöerna har olika tålighet för

förändringar som behöver bedömas i varje enskilt fall (riksintressen för kulturmiljövård regleras av 3 kap 6 § miljöbalken).

Det finns riksintressen på land som berör havsområdet, men främst är de utpekade ur landperspektiv. De riksintresseområden som reviderats under senare år har ofta omfattande kunskapsunderlag som kan vara betydelsefulla i planeringssammanhang. Diskussioner pågår även i bland annat Blekinge om att göra riksintressen för kulturmiljö till havs.

2.1.2 Nationella och regionala mål som vägledning i arbetet

De nationella kulturmiljömålen antogs av riksdagen 2014 och är vägledande för kulturmiljöarbetet på regional nivå. De nationella kulturmiljömålen är följande:

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

Mål som rör kulturmiljövården finns även på nationell nivå miljömålen, som "Hav i balans" där det skrivs att *"Havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena"*. Vidare skrivs att kulturlämningar under vattnet ska ha ett oförändrat tillstånd, samt att kulturvärden i hav och vid kust ska bevaras.

Länsstyrelserna ska genom regional samordning samverka med Riksantikvarieämbetet och övriga berörda statliga myndigheter (som Havs- och vattenmyndigheten) för att främja de kulturmiljöstrategier som tagits fram i enlighet med regeringens beslut om vägledande strategier för kulturmiljöfrågor (Ku2017/01563/KL). Förstudien och kommande uppdrag kan vara ett sätt att implementera strategin i det regionala arbetet.

2.2 Historisk översikt över kunskapsområdet

Föreliggande förstudie har huvudsakligen valt att problematisera bristerna i Kulturmiljöregistret (KMR) som planeringsunderlag. Registret innehåller i huvudsak fysiska lämningar, som t ex lagskyddade fornlämningar enligt kulturmiljölagen (1988:950). Den handläggning av kulturmiljövården som utförs inom kommuner och länsstyrelser utgår helt eller delvis från KMR och är därvidlag sedan länge en hörnsten i samhällsplaneringen. I

handläggningen är kombinationen och överlappningen av de olika planeringsunderlagen av största vikt, framför allt vad anbelangar planerade verksamheter som bedöms påverka kulturmiljövärden i ett större landskapsperspektiv. De fysiska fornlämningarna i KMR ska därvidlag betraktas som viktiga byggstenar i det som summeras och ingår i de större landskapsutsnitt som t ex riksintressområden och kommunala kulturmiljöområden.

2.2.1 Lämningstyper i hav

Antalet lämningstyper vanligt förekommande i hav är av begripliga skäl begränsade och har i regel ett direkt samband med någon form av resursutnyttjande. Typerna omfattar dels fasta konstruktioner, som del av aktiviteter i strandnära vattenområden (till exempel hamnar, industrier, fiskeanläggningar), dels fartyg-/båtlämningar som uppges vara förlista, slopade eller sänkta. Medan dessa lämningstyper i huvudsak har tillkommit under historisk tid så finns det också lämningar av långt högre ålder. Till följd av stora variationer i havsnivån, i samband med inlandsisen avsmältning för mellan 16 000–15 000 år sedan, påträffas idag boplatslämningar från äldre stenåldern även på havsbotten i Sydkandinavien.

I ett kulturmiljöperspektiv har kustzonen och det öppna havet givetvis stora beröringsytor men även särdrag. Inom det öppna havet finns i huvudsak förutsättningar för endast tre lämningstyper: fartygslämningar, luftfarkoster och förhistoriska boplatslämningar. Kustzonen å andra sidan omfattar alla de kluster med mycket verksamhet över tid, som också innebär en förtätad fornlämningsbild. Sannolikheten att påträffa fornlämningar är således avhängig den specifika arkeologiska potentialen, dvs vilka lämningstyper som kan förväntas respektive inte förväntas inom ett givet landskapsutsnitt. Denna bedömning bestämmer i sin tur utformningen av lämpliga utredningsmetoder.

Fartygslämningar

Var har då alla fartyg förlist genom tiderna? Det är ett faktum att vissa *kustzoner* har haft en markant större förlisningsfrekvens, beroende på svårnavigerade farleder, strömsatta avsnitt med föränderliga djupförhållanden med mera. Genom att analysera denna typ av miljöer kan man konstatera samband över tid och därmed belägga en högre grad av sannolikhet att påträffa fartygslämningar. Att byråmässigt bedöma sannolikheten för fartygslämningar på *öppet hav* är en långt svårare uppgift, eftersom orsakerna till förlisning i princip saknar ett platsbundet samband. Förlisningarna har istället skett med anledning av dåligt väder och/eller att fartyget sprungit läck. Undantag finns givetvis (sjöslag m m), men över tid är det dessa två orsaker som är anledningen till den absoluta merparten av förlisningar på öppet hav. Slutsatsen är därför lika enkel som den är otillfredsställande: fartygslämningar på öppet hav kan finnas överallt och

ingenstans.

Översvämmade boplatslämningar

Boplatslämningar från äldre stenåldern (mesolitikum) på havsbotten är ett resultat av att dagens strandlinje ligger väsentligt högre pga. inlandsisens successiva avsmältning. Förutsättningarna för detta fenomen finns främst inom södra Östersjön, de danska bälten, Öresund och längs delar av Hallandskusten. Vid tiden för inlandsisarnas maximala utbredning var mycket av jordens vatten bunden till isarna, vilket betydde att strandlinjen som mest låg 120 meter under den nuvarande (20 000 år sedan). När väl isen avlägsnat sig inträffade en period om 3 500 år (11 500–8 000 år sedan) då så mycket som 3 500 kvadratkilometer av nuvarande Östersjön utgjorde land (Nilsson et al 2020).

Beräkningar för den successiva strandlinjeförändringen är en komplicerad studie, särskilt för den så kallade Östersjösänkan. I Danmark har boplatser på havsbotten inventerats och undersökts arkeologiskt sedan 1950-talet, varför kunskapsläget är gott. Kunskapsläget på svenskt vatten är mindre utforskat. I den svenska delen av Östersjön varierar djupet på var man idag kan finna boplatslämningar från några få meters djup och ned till 25–30 meter. (Bergstrand et al 2018). I dagsläget uppgår antalet kända lämningar av denna typ i Sverige till ett 40-tal (Nilsson et al 2020). Under senare år har omfattande studier framför allt bedrivits utanför Skånes syd- och östkust samt i Blekinges skärgård. Till exempel har länsstyrelsen Blekinge arbetet med översvämmade landskap i samarbete med naturvården, vilket har resulterat i skapande av naturreservat (för metodik över arbete i översvämmade områden, se Nilsson 2020).

Ett särskilt problemområde är den svenska Kattegattkusten (Halland), som har kopplingar till Atlantens fluktuation av havsnivån över tid. Dagens kunskapsläge är särskilt undermåligt vilket har fått konsekvenser för möjligheterna att sätta samman användbara planeringsunderlag (von Arbin & Bergstrand 2005).

2.2.2 Befintliga planeringsunderlag - register med nationell täckningsgrad

Kulturmiljöregistret

Planeringsunderlag med avseende på kulturmiljö baseras idag nästan enkom på register med forn- och kulturlämningar. Det huvudsakliga registret är Kulturmiljöregistret (KMR) som förvaltas av Staten genom Riksantikvarieämbetet. Nya poster och revideringar hanteras av flera parter, främst länsstyrelserna, arkeologiska undersökare och av kulturmiljöhandläggare vid museiinstitutioner. KMR består uteslutande av

kulturhistoriska objekt, ofta kopplade till sammansatta miljöer, som är klassificerade enligt en lämningstyplista och med en angiven antikvarisk bedömning. Den antikvariska bedömningen har en direkt relation till Kulturmiljölagens andra kapitel gällande fornlämningar (Kulturmiljölagen 1988:950).

Typerna av antikvarisk bedömning i registret är flera, varav de vanligast förekommande är *fornlämning* och *övrig kulturhistorisk lämning*. De lämningstyper som har statusen fornlämning uppfyller tre obligatoriska rekvisit. Den ska vara en lämning efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och är varaktigt övergiven. Lämningen behöver dessutom vara tillkommen före år 1850. Till exempel är en fartygslämning endast att betrakta som fornlämning om det kan säkerställas att det blev till vrak, genom förlisning, slopning eller annat, endast i det fall det skedde före år 1850. Lagen ger dock utrymme att fornminnesförklara även yngre vrak om särskilda skäl föreligger.

Det måste understrykas att en stor andel av KMR:s registerposter i hav och inre vatten inte baseras på en känd fysisk lämning, utan istället på en arkivuppgift. Den vanligaste typen är historiska förlisningsuppgifter, som är hämtade från lotsrapporter, civilrättsliga handlingar eller muntliga- och/eller traditionsuppgifter. Dessa poster har antikvarisk bedömning *ingen antikvarisk bedömning* eftersom det (ännu) inte föreligger en konstaterad koppling till en bekräftad fysisk lämning. Om förhållandet är det motsatta, dvs om en fysisk lämning finns bekräftad men i avsaknad av underlag för att göra antikvarisk bedömning, så är posten angiven som *möjlig fornlämning*.

Skandinaviskt vrakarkiv

Skandinaviskt vrakarkiv (SVA) är privatägt och baseras på historiska skriftliga uppgifter om fartygsförlisningar, som är hämtade från landsarkiven, tidningsuppgifter och liknande handlingar. Uppgifterna spänner framför allt om tidsperioden 1800–1900-talen, från vilken det finns flest bevarade skriftliga uppgifter. I mindre grad finns även förlisningsuppgifter redovisade från 1500-, 1600- och 1700-talen. Arkivets poster finns publicerade i cirka fjorton kataloger, som är indelade efter olika långa kustavsnitt för svenska farvatten (Åkerlund 1992–2011).

SVA är förmodligen det mest kompletta registret vad gäller förlisningsuppgifter på svenskt vatten. Till nackdel är posternas överlag mycket knapphändiga positionsuppgifter, vilket späder ut registrets funktion som planeringsunderlag. Diskrepansen mellan SVA och KMR är också ett problem som sammantaget visar på de generella bristerna i kunskapsläget. Exempelvis anger registret ca 300 förlisningsuppgifter för ”norra Öresund” (framför allt med datering 1600–1900-tal) medan KMR för samma

vattenområde redovisar ett tiotal poster (Bergstrand 2015).

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket hanterar kända fartygslämningar som bedöms utgöra navigationshinder för nyttojöfarten. Myndigheten genomför även sjömätning för uppdatering av farleder med mera. Datat från denna kontinuerliga verksamhet är för närvarande (2020) inte tillgängligt för länsstyrelserna utan kostnad, vilket givetvis har en negativ påverkan på handläggningen. Materialet omfattas dessutom av säkerhetsåtgärder, vilket behöver hanteras enligt särskilda rutiner på respektive länsstyrelse i det fall Sjöfartsverkets material skulle bli tillgängligt.

2.2.3 Befintliga planeringsunderlag - register med regional täckningsgrad

Blekinge

Under åren 2008–2009 genomfördes ett pilotprojekt på Länsstyrelsen Blekinge län för att kartlägga maritima lämningar (Torebrink 2010). Projektet syftade till att samla in uppgifter om främst fartygslämningar från till exempel sportdykare och fiskare. Projektet har medfört att kännedomen om fartygs-/båtlämningar i Blekinge har ökat med 70%. Dessutom har nya lämningstyper tillkommit, bland annat lämningen efter flygplanet *Arado 193–3*, som fornlämningsförklarades som Sveriges första flygplan.

Det ska understrykas att mycket arbete återstår med att verifiera och avgöra antikvarisk bedömning för många av de inrapporterade lämningarna. Denna arbetsuppgift åligger på Länsstyrelsen att lösa.

Skåne

Länsstyrelsen i Skåne uppger att det finns en stor mängd information om marina kulturlämningar, samlade i register hos kommunala muséer samt hos privata organisationer. Försök att i möjligaste mån samla informationen och på sikt införliva den med KMR har inletts, men bedöms vara såväl tidskrävande som svårhanterligt (meddelande 2020-06-10, Länsstyrelsen Skåne).

Väster- och Norrbotten

För Väster- och Norrbotten finns ett nyligen genomfört projekt; Förvaltning och skydd av fartygslämningar (Lindberg 2015), vilket bland annat omfattar en sammanställning av förekomster kända av historiska fartygslämningar inom de båda länen. Arbetet initierades av justeringen av

fornlämningsbegreppet 2014, då 100 års-regeln för fartygslämningar ändrades till en absolut tidsgräns, dvs år 1850 (KML 1988:950). Projektet resulterade i ett maritimt planeringsunderlag, med primär användning för handläggning inom den regionala förvaltningen och tillståndprocesserna. Som ett komplement till denna plattform genomfördes sedan en ytterligare kvalitetssäkring och komplettering till registerdatat, vilket presenterades i GIS-miljöer. I det senare arbetet använde man sig av tidigare sammanställningar och mer småskaliga register (Lantz 2017).

Övriga mindre privatregister

Dessa register är privata och har i regel byggts upp av entusiaster med syfte att återfinna fartygslämningar efter historiskt kända förlisningar. I en del fall letar man efter ett särskilt fartyg som omnämns i skriftliga handlingar, och under hands samlar man på sig ytterligare uppgifter om andra fartyg. I stor utsträckning innehåller dessa registerposter av typen förlisningsuppgifter, nätfästor och likande uppgifter av indikerande karaktär.

I de fall det förekommer registerposter som omfattar fysiska lämningar, utan motsvarigheter i KMR, så saknas det många gånger tillräcklig dokumentation för att byråmässigt avgöra om det rör sig om fornlämning. Många registerposter får då istället antikvarisk bedömning *ingen antikvarisk bedömning* i KMR.

2.2.4 Brister i användbarhet - utvecklingsbehov

Kulturmiljöregistret

Kulturhistoriska lämningar i hav och inre vatten registrerades under lång tid i SjöMIS, ett register som förvaltades av Statens maritima museer (1964–2005). Efterhand som KMR¹ digitaliserades så fördes även posterna i SjöMIS på, varefter man upphörde att uppdatera det senare. Merparten av registerposterna i SjöMIS var då av typen *förlisningsuppgift*, som i KMR har fått antikvarisk bedömning *ingen antikvarisk bedömning*. Signifikant för det senare är också en osäker eller, i många fall, undermålig positionsangivelse av förståeliga skäl.

Av de båt-/fartygslämningar som finns i KMR (6173) är det endast ca 10 procent som är bedömda (på grund av att bedömningarna är resurs- och tidskrävande) som lagskyddade fornlämningar (datauttag KMR 2020-03-30). Den stora bulken med registerposter utgörs istället främst av skriftliga

¹ Kulturmiljöregistrets status kan sammanfattas genom dessa aspekter: lämningarnas antikvariska bedömning, faktiska förekomst och korrekt lägesangivelse. Källor som förlisningsuppgifter är mycket osäkra när det gäller position men även förekomst eftersom fartyget kan ha blivit bärgat. Lägesangivelsen är ofta osäker i KMR, det finns ibland dubbla registreringar för samma vrak. Sedan finns exempel av att positionen tagits med olika positionssystem som grund och med olika GPS-kvalité. Exempelvis har många positioner tagits i Long/lat och sedan har dessa data konverterats till RT 90 eller Sweref 99TM

uppgifter om förlisning, vrakförekomst med mera, samt i mindre grad av yngre fartygslämningar och dito utan varken identitet eller datering.

Det låga antalet fartygslämningar i KMR, oavsett fysisk lämning eller förlisningsuppgift, visar på en annan viktig aspekt av problemet: mängden okända fartygslämningar är flerfaldigt större än den kända. Den stora merparten av fartygslämningarna återstår således att upptäcka, i den mån det finns detekterbara lämningar kvar. Med detta sagt är antalet fartygslämningar, längs kusterna och i öppet hav, mångdubbelt fler än vad som nu ryms i KMR och andra vrakregister.

KMR saknar i stort sett registerposter som består av boplatzlämningar på havsbotten. Som framgår av redovisningen ovan är den faktiska siffran 44 lämningar, fast merparten inte finns med i KMR (Nilsson et al 2020). I jämförelse med danska siffror är kunskapsläget för svensk del otillfredsställande.

Kulturmiljöregistrets kvalitéer som planeringsunderlag ska alltså bedömas utifrån vad det representerar vad gäller hav och inre vatten: en närmast mikroskopiskt liten yta sett till totalen. Dessa brister i KMR, och vad det betyder för registrets funktion som planeringsunderlag, uppmärksammas även av Riksantikvarieämbetet (Riksantikvarieämbetet 2014:11).

Det har även framförts kritik mot KMR:s uppdatering och användbarhet. T ex saknas sjökort som kartsikt och att det inte är möjligt att söka på fartygsnamn. En allvarig brist är även att Sjöfartsverkets kontinuerliga sjömätningar, och den data om havsbotten som de genererar, inte tillförs KMR stadigvarande.

Skandinaviskt vrakarkiv

Stora delar av registrets poster omfattar fartyg som blev till vrak senare än 1850 och är därför generellt inte att betrakta som fornlämning enligt Kulturmiljölagen. Ett urval av dessa fartygslämningar kan i och för sig vara bevarandevärda, men behöver då hanteras i en särskild fornlämningsförklaring.

Registrets mest uppenbara brister som planeringsunderlag är sammanfattade enligt följande

- Den absoluta merparten av registerposterna utgörs av förlisningsuppgifter, som saknar koppling till någon kända fysisk lämning.
- Registret är privatägt, vilket betyder att digital sökning inte är möjlig.
- Registret uppdateras ej längre.

- Registret saknar koppling till KMR, vilket gör jämförelser registren emellan omständlig och osäker.
- Posternas positionsuppgifter varierar stort i noggrannhet. Merparten av posterna inskränker sig till Ortsnamn som t ex "Hållö", "Strömstad" eller "Pater Nosterskären".
- Det är osäkert om registret har full nationell täckning, och vilka juridiska vattenområden som omfattas.

2.3 Aktörer, ansvar och aktiviteter utöver ovanstående

I ovanstående del kopplat till olika sakfrågor framgår även många av aktörerna som är inblandade. Nedanstående är en kortfattad komplettering av ovanstående text.

Statliga aktörer

Statens maritima och transporthistoriska museer

Statens maritima och transporthistoriska museer har ett uppdrag att exponera och tillgängliggöra Sveriges marina kulturarv. Uppdraget bedöms inte påverkas av förstudien eller kommande projekt i högre grad. Man bör dock notera att aktuell institution även är en uppdragsarkeologisk aktör, vilket ibland försvårar möjligheten att använda dem som remissinstans/rådgivare, då sådan information eventuellt kan diskvalificera dem i en uppdragsarkeologisk upphandling.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas uppgift är att tillvarata statens intressen i samhällsplaneringen, och har därför en stor rådgivande roll för kulturmiljöfrågor, särskilt i relation till kommunernas planprocesser. Det uppdragsarkeologiska systemet är utformat med länsstyrelsernas roll som styrande, beslutande samt tillsynsuppgift. Dessutom är länsstyrelserna överprövningsinstans för kommunala beslut bland annat vad gäller fornlämningsärenden. Det sammantagna ansvaret för kulturmiljöfrågor i samhällsplaneringen gör länsstyrelserna väldigt beroende av planeringsunderlag med tillräcklig täckningsgrad och kvalitet. Som en av de främsta brukarna av planeringsunderlag för samhällsplanering bör länsstyrelserna även i hög grad vara engagerade i planeringsunderlagens förbättring.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är den nationella myndighet som leder och stödjer arbetet med att bevara, använda och utveckla kulturarvet. Ansvaret omfattar

i första hand frågor om kulturlandskap, kulturmiljöer, kulturminnen, kulturföremål och museer. Bland annat förvaltar man Kulturmiljöregistret och driver och utvecklar anslutande applikationer. Som förvaltare av planeringsunderlaget KMR för samhällsplanering bör Riksantikvarieämbetet i hög grad vara engagerat i KMR:s förbättring.

Statens geologiska undersökningar

En av de myndigheter som fick i uppdrag (Ku2017/01563/KL) att stödja kulturmiljöarbetet och ta fram en strategi, är Statens Geologiska Undersökningar. Myndighetens kontinuerliga arbete med att kartera landets hav och inre vatten gör SGU till en aktör som kan tillföra mycket till förbättrade register och planeringsunderlag.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket är den myndighet som ansvarar för att sjövägarna är framkomliga, tillgängliga och säkra. Arbetet omfattar bland annat kontinuerliga sjömätningar av främst de farleder som handelssjöfarten trafikerar. Data om havsbottnar, och med det fartygslämningar, har tidigare rapporterats till Riksantikvarieämbetet, till gagn för KMR:s kvalitetshöjning. Idag finns inte detta samarbete. I arbetet med att förbättra planeringsunderlag, främst KMR, är Sjöfartsverket en väsentlig samarbetspartner i egenskap av sin kompetens och arbete med datainsamling om kulturhistoriska lämningar inom svenska hav och inre vatten. Samarbetet mellan Sjöfartsverket och Riksantikvarieämbetet borde därför återupptas tillsammans med länsstyrelserna samt Statens maritima och transporthistoriska museer.

Försvarmakten

Utöver sina huvudsakliga uppdrag så har Försvarmakten till uppgift att bistå övriga myndigheter vid behov. Det finns flera exempel på då Försvarmakten marina enheter har bistått museer och länsstyrelser vid inventering och dokumentation av fartygslämningar. Genom sina verksamheter i hav och inre vatten har Försvarmakten möjligheter att påträffa okända fartygslämningar och annat som kan vara viktiga bidrag till främst KMR:s kvalitetshöjning.

Kustbevakningen

Kustbevakningen arbetar med räddningstjänst, sjöövervakning och är en del av samhällets krisberedskap i den maritima miljön. Bland dessa uppgifter finns att utöva tillsyn och kontroll inom miljöbrott. Myndigheten har vid upprepande tillfällen samarbetat med länsstyrelserna och museer kring

dokumentation av fartygslämningar och utredningar kring misstänkta brott mot kulturmiljölagen. Kustbevakningen kan även bidra med översiktlig dokumentation av fartygslämningar som kan bedömas av antikvarisk personal.

SMHI

SMHI är en statlig myndighet med uppdraget att vara ett expertorgan inom meteorologi, hydrologi, oceanografi och klimatologi. De förvaltar och utvecklar information om väder, vatten och klimat. Deras analyser och data kan ge relevant information vid planering av kulturmiljöer i marin miljö.

Universitet och högskola

Studier och kunskapssammanställning inom maritima kulturhistoriska ämnesområden har potential att tillföra kunskap om landskapsutnyttjande över tid. Sammansättning och komplettering av värdeområden (riksintressen med flera) är i längden beroende av kunskapsutveckling på akademisk nivå.

Kommuner

Enskilda kommuner ska enligt PBL planera även den yta som finns i havet. Det är väldigt få kommuner som har en heltäckande plan med tydliga ställningstaganden i havet. Men det skulle vara fullt möjligt för en kommun att skapa kulturreservat, avsätta områden i översiktsplanen som intresse för kulturmiljövården och att göra ställningstaganden i kommunala bevarandeplaner. Ett gott exempel på detta är Dalarö dykpark i Haninge kommun.

Mellankommunalt samarbete i olika frågor är också tillåtet. Goda exempel på det senare är de så kallade "Blå ÖP" som flera av Bohusläns kommuner har tagit fram tillsammans. I framtagande av översiktsplaner är bra planeringsunderlag av stor vikt. På tema kulturmiljö är det något där mycket samråd sker mellan kommunerna och länsstyrelsen.

De olika regionerna i landet har möjlighet att planera enligt PBL, för närvarande har regionerna i Skåne och Stockholm denna möjlighet. I dessa regioner kan det i framtiden komma att finnas tre vägledande planer i havsområdet: den kommunala översiktsplanen, regionplanen samt den statliga havsplanen.

Muséer

Det finns ett antal exempel där regionala och kommunala museer har bedrivit projekt som har resulterat i fördjupade kunskapsunderlag om kustnära lämningstyper, verksamheter och lokala sammanställningar. Dessa

studier är i regel begränsade till mindre landskapsutsnitt men har ofta en hög upplösning och god kvalitet. Denna typ av inventeringar har dock under 2000-talet blivit generellt färre, till förmån för mer uppdragsbetonad och styrd verksamhet, som till exempel arkeologiska utredningar.

Museer med maritim sakkunskap har en fortsatt viktig uppgift i konstruktionen av framtidens kunskapsunderlag. De utgör många gånger länken till universitet och högskola inom maritima temaområden, och besitter många gånger en erfarenhet och sakkunskap som är av betydelse för analys och bedömning av fornlämningars kunskapspotential. Erfarenheterna från kulturmiljövården ger även en bättre regionalkännedom och en väsentlig kompetens att sätta samman kustlandskapets olika tidsdjup till en ackumulerad helhet.

Övriga

Förutom ovanstående - som är de största och primära källorna till större informationsmängder finns andra aktörer. Det kan röra sig om branschaktörer, ideella aktörer och konsulter som kan ha tillgång till egenhändigt producerade uppgifter.

3. Förslag till genomförande

Under arbetet med förstudien och i den avstämning som gjorts med kustlänsstyrelserna har ett antal typer av planeringsunderlag för kulturmiljöområdet urskilts som behöver antingen kvalitetssäkras, uppdateras eller tas fram för arbetet med kustzons- och havsplanering.

Förslagen är lämnade utan prioritetsordning, men behöver i ett projekt prioriteras utifrån angelägenhetsgrad utifrån både kulturmiljö- samt planeringsperspektiv, lämplig arbetsordning och faktisk möjlighet att åstadkomma bra planeringsunderlag.

Sammanfattningsvis kan fyra huvudspår urskiljas som kustlänsstyrelserna anser ska prioriteras i det vidare arbetet med att ta fram kulturmiljöunderlag i havsplanearbetet. Riksantikvarieämbetet och Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med länsstyrelserna bör vara sammanhållande i dessa eventuellt kommande uppdrag.

Följande förslag tar tillvara behov när det gäller visibilitets- och landskapsperspektiv, lämningar i havet. Förslaget skulle även underlätta en hållbar havsplanering ur ett helhetsperspektiv med bäring på bland annat demokratiaspekter och på landskapskonventionens intentioner. Inte minst skulle frågorna kunna kopplas tydligare till kommunernas översiktsplaneringsarbete.

- **Att uppdatera, utveckla samt kvalitetssäkra kulturmiljöregistret i kust- och havsmiljöer**

Kulturmiljöregistret har idag stora brister i framför allt kust- och havsmiljöer. Det är därför angeläget att uppdatera detta.

Syftet med att uppdatera Kulturmiljöregistret är att få ett bättre underlag för att kunna hantera kulturmiljölagens 2 kap som gäller på land och i havet fram till och med den zon inom ekonomiska zon som kallas för 'angränsade zon'. Dessutom medför detta ökade möjligheter att kunna genomföra analyser för att peka ut vraktäta områden likväl som områden där behov för ytterligare inventeringar föreligger.

Uppdateringen av kulturmiljöregistret bör göras med utgångspunkt i tillgänglig information från andra källor såsom Skandinaviskt vrakarkiv, Sjöfartsverkets registeruppgifter och inmätningar, marinens databas, privata arkiv mm. Det finns även kulturhistoriskt intressanta objekt påträffade inom andra projekt, till exempel

projektet ”Farliga vrak” och sannolikt även i samband med Riksantikvarieämbetets trålskadeinventering. Vidare har Västra Götaland tagit fram ett nationellt marinarkeologiskt undersökningsregister som i sammanhanget också är av intresse. Det finns även andra kunskapsunderlag som ännu inte använts som planeringsunderlag som kan användas inom ramen för detta arbete, exempelvis namn och annan information från olika typer av historiska kartor. En stor del av detta uppdateringsarbete är således av sammanställande karaktär, även om brister i kvalitetssäkring i viss mån också behöver åtgärdas i fält.

I arbetet med att uppdatera och kvalitetssäkra kulturmiljöregistret behövs ett tydligt nationellt stöd från Riksantikvarieämbetet som är ansvarig registerhållare. Länsstyrelserna som har ett ansvar enligt 2 kap. kulturmiljölagen att föra in vissa uppgifter kan bidra i arbetet.

Sammantaget bedömer de flesta länsstyrelser uppdaterade och kvalitetshöjda register som viktigt och relevant i sina remissvar till förstudien. Uppdaterade kvalitetshöjda underlag kan även vara användbart för vidare bearbetningar (såsom densitetsanalyser). Samtidigt som utvecklingsbehovet bedöms som relevant, pekar några länsstyrelser på att det sannolikt är resurskrävande. Vid kvalitetshöjande åtgärder lyfter någon länsstyrelse att det är relevant att beakta brottsförebyggande frågor (exempelvis vad gäller vrakplundring) kopplat till vilken information man väljer att registrera i officiella register.

- **Att kartlägga områden med höga vrakdensiteter**

Områden som har förutsättningar att ha höga vrakdensiteter bör kartläggas i linje med den typ av förslag som Riksantikvarieämbetet lanserade 2014. En utgångspunkt kan vara urval av geografiska lokaler med potential, som exempelvis fyrplatsområden eller inseglingleder. Exploateringstryck kan vara ett motiv för urval mellan olika lokaler.

- **Att kartlägga sjunkna landskap**

För södra Sveriges del är det centralt att ta fram områden som beskriver var sjunkna landskap finns belägna där man kan förvänta sig förekomster av stenåldersboplatser. Detta finns delvis kartlagt inom Östersjön, men kunskap saknas helt för Västerhavet. Syftet med att ta fram och förbättra denna kunskap är att få ett bättre underlag för att kunna hantera kulturmiljölagens 2 kap som gäller på land och i havet fram till och med den zon inom ekonomiska zon som kallas för angränsade zon.

Frågeställningarna är viktiga för länen, Halland, Skåne, Blekinge och Kalmar där kartläggningen av sjunkna landskap är mycket angelägen framför allt med anledning av det höga exploateringsstryck som kan finnas i dessa län.

- **Att ta fram en metod för siktlinjeanalyser**

Det krävs en gemensam och vedertagen metod för att genomföra siktlinjeanalyser på olika skalnivåer: lokalt, kommunalt och regionalt. Behovet att hantera skalnivåer i olika förändringsprocesser beskrivs vidare i avsnitt 4.1.2. Utpekade kustnära områden, såsom exempelvis riksintressen, kulturresevat och kommunala bevarandeprogram, behöver i samband med exempelvis tillståndsärenden, samråd och planprocesser kompletteras med siktanalyser som skapar förståelse för vilka havsområden som har påverkan på dessa. Syftet med detta är att kunna förstå och hantera påverkansgrad på dessa i samband med förändringsprocesser.

Siktlinjemetoden ska kunna användas på både regional nivå vad gäller riksintressen, världsarv, kulturresevat och regionala kulturmiljöprogram och på kommunal/lokal nivå vad gäller kommunala bevarandeplaner kopplade till ÖP arbetet eller miljöer som ingår i allmänna intressen.

De länsstyrelser som kommenterat förstudiens förslag om siktlinjeanalyser är positiva till förslaget, tycker det är intressant eller rent av ser det som angeläget. En länsstyrelse trycker extra på att den regionala förankringen är viktig även om det skulle landa på Riksantikvarieämbetet att metodutveckla.

Ett förslag är att Riksantikvarieämbetet får uppdraget att ta fram en metod för siktlinjeanalys som kan användas av såväl länsstyrelser och kommuner för att se över avgränsningar av kustnära riksintressen samt för att säkra lokala värden. Arbetet kräver dock ett nära samarbete mellan Boverket, Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelserna.

- **Att ta fram en metod för landskapsanalys med inspiration av den engelska metoden ”Historic seascape characterisation”.**

Metoden visar på landskapliga sammanhang i tid och rum som skapar en helhetsförståelse enligt landskapskonventionens intentioner på ett pedagogiskt och lättfattligt sätt. Den kopplar an till nationellt utpekade områden som riksintressen, men kan också omfatta aspekter av det kommunala ÖP-arbetet. Den består på så vis både kulturmiljölagens 2 kap men skapar också en förståelse för

påverkan av både utpekade områden såväl som av s.k. ”tomma områden”. Dess huvudsakliga nivå är regional men den kan fördjupas kommunalt/lokalt vid behov.

Syftet är att skapa ett kunskapsunderlag som berättar om hur människan historiskt har använt hav, skärgårdar och kustband. Materialet ska även belysa relationerna mellan dessa men också hur de kan skilja sig åt i olika delar av landet. Inför planering av åtgärder är det därför också viktigt att relationen och därmed påverkan på kulturmiljöer i skärgårds- och kustområden fastställs. Det finns ett behov av en fördjupad analys kopplad till skillnaden mellan kustområden och öppet hav vilken skulle kunna göras inom ramen för denna metod.

Kunskapsunderlaget kan med fördel användas för att underlätta i bland annat följande sammanhang:

- För att skapa förståelse vid olika planeringssituationer för vad man kan förvänta sig att finna rent arkeologiskt i ett område
- För att påvisa historiska samband i tid och rum och därmed även vara ett viktigt underlag vid kommunernas översiktsplanearbete
- Vid känslighetsbedömningar i samband med samråd kring olika förändringsprocesser.

I länsstyrelsernas remissvar till förstudien är flera län positiva till en landskapsmodell. Flera av de länsstyrelser som yttrat sig om modellen föreslår en pilotstudiefas, bland annat för att metodutveckla, hitta en lämplig miniminivå, samt utvärdera resursåtgång gentemot nytta.

En pilotstudie av metoden bör genomföras för att finna en relevant ambitionsnivå och anpassning till svenska förhållanden. Metoden vinner på uppdaterade och kvalitetssäkrade underlag då den i sin grund utgår från befintliga kunskapsunderlag såsom skeppsvrak, utpekade områden, sjunkna landskap, historiska kartor mm. Det är av stor betydelse att Riksantikvarieämbetet, Boverket och Havs- och vattenmyndigheten som nationella myndigheter tar ansvar för genomförandet tillsammans med länsstyrelserna.

Se mer om den engelska metoden:

https://archaeologydataservice.ac.uk/archives/view/seascape_he_2018/.

Ett utkast till hur en svensk metodik skulle kunna byggas upp kan levereras av gruppen om så önskas.

- **Analys av hur de nya planeringsunderlagen ska placeras i en juridisk- / lagmässig- / motsvarande kontext**

De olika föreslagna planeringsunderlagen bör sättas i ett sammanhang där deras tänkta funktion och relation till andra juridiska verktyg och planeringsinstrument och dess rättsliga kontext kan belysas. Hur formfrågorna löses kan även påverka framtagandet av planeringsunderlagen liksom ansvaret för deras framtida status och datavärdsskap.

4. Behovsanalys

Givet det uppdrag som länsstyrelserna fått från Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för förstudierna är det vår bedömning att de förslag som lämnats av gruppen fungerar som en kompromiss för att nå många av målsättningarna.

Syftesbeskrivningen från Havs- och vattenmyndigheten ger dock utrymme för val utifrån olika perspektiv och med olika ambitionsnivåer.

Möjligheterna finns att fokusera på exempelvis:

- Vad som enbart är nödvändigt i havsplaneringssammanhang,
- Vad som skulle göra att kulturmiljöintressena får en planeringsstatus jämförbar med andra sektorsintressen i kustzon och havsområde
- Vad som är möjligt att framställa med en viss, given resurs definierad i arbetstid/pengar

Resurs- och tidsåtgången för ett eventuellt kommande projekt är inte känd (och styr alla andra valmöjligheter), inte heller har gruppen vågat skatta resursbehovet inför ett eventuellt kommande projekt. Fokus har legat på de underlag där kulturmiljöfrågorna kan uttryckas i ett planeringssammanhang enligt beställningen från Havs- och vattenmyndigheten.

Förstudiens ambition har varit att fånga såväl lämningar av olika former som kulturmiljöer och immateriella värden i landskapet (som till exempel fria siktlinjer). Därutöver finns ett resonemang runt formerna och på vilket sätt kulturmiljövärdena skulle kunna uttryckas i olika sammanhang.

4.1 Befintliga planeringsunderlag

Vid ett uttag i Planeringskatalogen specificeras urvalskriterierna efter sökterm och geografiskt område. Träffarna som faller ut måste därefter verifieras så att de har en relevans för det syfte som är av intresse. Detta kan bli en process som är tidskrävande – enklast torde vara att respektive länsstyrelse på uppdrag gör denna filtrering av vilka synpunkter som är viktiga att uttrycka i ett planeringssammanhang i ett framtida underlag för kulturmiljöfrågor. Planeringskatalogen är en bra plattform som samlar plats för att tillhandahålla planeringsunderlag, men den behöver kompletteras då det underlag som finns idag är mycket bristfälligt när det gäller kulturmiljövärden vid kust och hav. De arkeologiska rapporterna finns

tex inte i planeringskatalogen och det är bara i senare fall som dessa är geografiskt kopplade i KMR.

4.1.1 Användning i planer och på andra sätt

Det finns stora möjligheter till förbättringar i det dagliga arbetet med hur kulturmiljövärden uttrycks och används vid kust och i hav, både i planeringssammanhang och i tillståndssammanhang. Framtaget planeringsunderlag skulle vara en stor tillgång för kustkommuner och regioner vid arbete med kust- och havsområden.

I ett planeringssammanhang skulle de föreslagna planeringsunderlagen sannolikt leda till att kulturmiljövärdena skulle kunna avvägas på ett i jämförelse med andra sektorer mer likvärdigt sätt. Exempel finns från havsplaneringsprocessen, där viljan att uttrycka kulturmiljövärden finns, men där bearbetad, enhetligt framtagna underlag har saknats varför inga vägningar kan göras när det gäller de rumsliga dimensionerna.

I tillståndssammanhang skulle ett planeringsunderlag kunna användas i ett tidigt skede när tillåtlighets- och lokaliseringsfrågor är aktuella. Kanske skulle ett planeringsunderlag leda till ett resonemang runt alternativa lokaliseringsplatser. Eller möjligheten att beskriva ett havsbaserat vindkraftsprojekt och dess konsekvenser för exempelvis på förhand definierade siktlinjer som utgår från riksintressen på land givet en viss verkshöjd (förslagsvis 300 meter för havsbaserade vindkraftsverk)? Färska exempel finns från Halland-, Blekinge- och Gävleborg län där verksamhetsutövare har ansökt om tillstånd att få bygga havsbaserade vindkraftsparker.

4.1.2 Brister i användbarhet och framtida utvecklingsbehov

Under arbetets gång med förstudien har olika möjligheter undersökts för att anpassa kommande planeringsunderlag för användning i skilda sammanhang. Bland dessa underlag märks framför allt riksintressen, regionala eller nationella planer och program samt andra hänsynsområden. Dessa underlag kan också fungera som ett verktyg för en planerare för att tolka det som idag är blanka ytor utan kända lämningar. En knäckfråga är om de blanka yterna visar en faktisk bild eller visar de snarare på en brist på inventering eller behov av andra fördjupade kulturmiljöanalyser? Här kan man tänka sig en metodik där befintliga områden som saknar kulturmiljöunderlag kan förtydligas eller förnyas när nya uppgifter digitaliseras. Områdena kan vid en första analys se blanka ut, men kan visa

sig ingå i viktiga områden senare i samband med att nya underlag tas fram eller i samband med förnyade landskapsanalyser.

Inom ramen för förstudien framkommer ett tydligt behov att på central myndighetsnivå definiera under vilka former och med vilken metodik kulturmiljöintressena ska uttryckas i det fortsatta arbetet. I förstudien konstateras att såväl länsstyrelserna som Havs- och vattenmyndigheten saknar mandat att sätta dessa. Frågan om metodik bör därför stämmas av i samverkan med Riksantikvarieämbetet som är centralt ansvarig för frågor om kulturarv och kulturmiljöer. Förstudien kan dock konstatera att metodik och avgränsning är svår att få klarhet i. Ansatserna nedan är förstudiens förslag på hur de skulle kunna tolkas.

Det bör tilläggas att det i dagsläget finns brist på GIS-data som fungerar i havsplanesammanhanget. Idag är havsplanerna i huvudsak orienterade gentemot ytojekt (områden). Förstudien tror att den föreslagna landskapskaraktäriseringen med fördel kan arbeta med ytojekt, medan det krävs ytterligare utvecklingsinsatser vad gäller de data som finns idag för de enskilda objekten (exempelvis fartyglämningar). Att fånga upp den senare kategorin är minst lika viktigt i ett plansammanhang. Dels för att kunna underlätta att bestämmelserna i kulturmiljölagen efterlevs, dels för att kunna uppfylla preciseringarna till miljömålet ”*Hav i balans*” som eftersträvar ett oförändrat tillstånd för kulturlämningar och att kulturvärden bevaras.

4.2 De föreslagna planeringsunderlagens hemvist i en planeringskontext

Planeringsunderlagen som föreslås måste sättas i ett sammanhang, både med avseende på kulturmiljö- och planeringsverksamheten och i relation till andra verksamheter. Följande alternativ kan vara en utgångspunkt för hur planeringsunderlagen skulle kunna omsättas i praktiken:

-riksintressen

Tillägg till eller komplettering av befintliga riksintressen kan vara en möjlig väg eftersom dessa ofta har varit fokuserade på intressen på land och har haft ett mindre uttalat havsperspektiv. Detta blir alltså en form av tillägg eller komplettering till delar i miljöbalkens 3 och 4 kapitel.

Genom att tillföra ett havsperspektiv, som kan se olika ut beroende på vad som önskar skildras, kan kulturmiljöintressen åskådliggöras på ett bra sätt i ett befintligt sammanhang med befintliga instrument. Kompletteringar kan göras i kart-/GIS-sammanhang och/eller i värdebeskrivningarna.

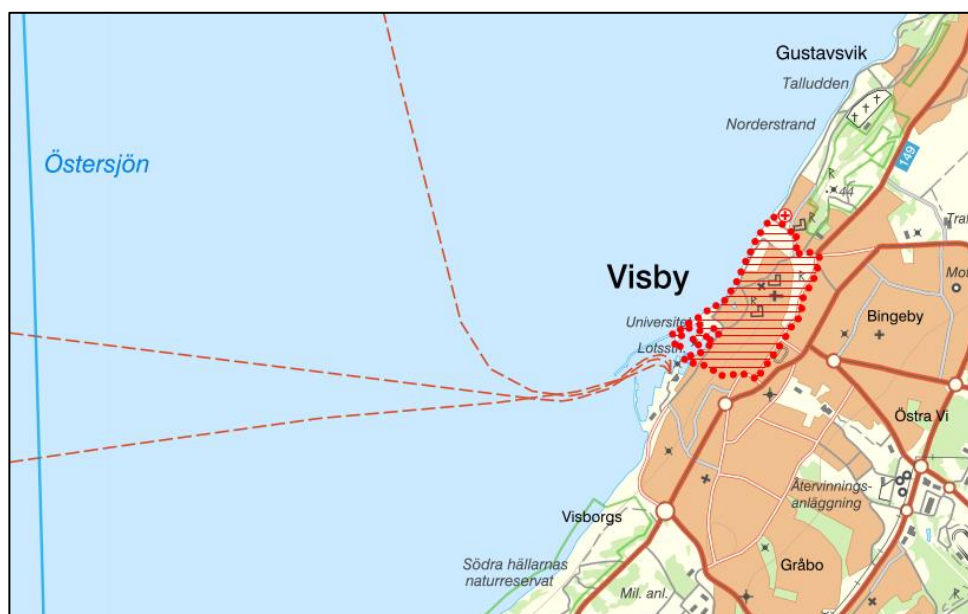


Bild 3: Exempel på hur riksintressen ofta är begränsade till land, men där även havet har en viktig roll för upplevelsen av kulturmiljövärden. Rödskräfferade området visar riksintresset för Visby innerstad, som även utgörs av UNESCO-världsarvet Visby Hansestaden. Här kan man tänka sig att exempelvis en vindkraftspark i siktlinjen skulle kunna störa upplevelsevärden för den som befinner sig i Visby Medeltida stadskärna (bild från länsstyrelsernas webbGIS).

För att detta ska göras på ett rättssäkert och likvärdigt sätt över landet krävs en gemensam metodik, särskilt om det kommer att beröra företeelser som sträcker sig längre ut i havet. Förstudien tror att siktlinjer från land och ut i havet (och vice versa) bör göras enligt en gemensam, nationell metodik som därefter kan behöva anpassas till regionala förutsättningar. Kanske är den unika karaktären på kustlandskapet av sådan vikt för utövandet av en viss fritidssysselsättning i havsområdet att det bör betonas i beskrivningen av ett befintligt kulturmiljöriksintresse? Synergier med andra sektorer kan vara viktig att illustrera när det gäller friluftsliv- och turismsektorerna.



Bild 4: Riksintresse på södra Öland, där landperspektivet är påtagligt, men kanske skulle kunna kompletteras med en analys av hur fria siktlinjer skulle kunna stärka intresset med en havsdel, till exempel en siktlinjesanalys (bild från länsstyrelsernas webbGIS).

Ett ställningstagande om huruvida tillägg eller kompletteringar med påverkansområden på befintliga riksintressen är en framkomlig väg bör bedömas gemensamt av framför allt Boverket, Havs- och vattenmyndigheten samt Riksantikvarieämbetet (om förstudie kulturmiljö) och Naturvårdsverket (om förstudie rekreation). En sådan bedömning bör innehålla ställningstaganden av hur kulturmiljö och rekreation kan fungera som nyanserade aspekter av riksintressen. Dessutom måste frågor belysas avseende vilken planeringskontext de hamnar i, till exempel hur de kommer att hanteras i havsplaner eller hur de ska hanteras i plandialogen mellan kommuner och staten.”

Under arbetet har framkommit att Riksantikvarieämbetet och Boverket arbetar med ett regeringsuppdrag att *”Se över och precisera kriterierna för vilka områden som ska anses vara av riksintresse enligt 3 kap. 6–8 §§ miljöbalken, och utvärdera om de nuvarande anspråken på områden av riksintresse motsvarar de kriterier som tas fram och att ta ställning till om dessa anspråk behöver ändras.”*

Osäkerheten är stor – men bedömningen är att förstudien och de intressen den representerar i begränsad omfattning skulle påverkas av motivet för regeringsuppdraget. En komplettering eller precisering av maritima kulturvärden i riksintressena vid kustzoner eller i havet är av stor vikt eftersom dessa värden tidigare varit vagt eller obefintligt definierade i ett planeringssammanhang.

-regionala eller nationella planer och program

Genom plan- och bygglagen 3 kap 5 §, p. 2 bör kommuner visa hur man i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Detta ställer krav på inblandade myndigheter att på ett likvärdigt sätt lösa uppgiften och skapa ett nationellt (eller flera likvärdiga regionala) program med en lämplig inriktning avseende kulturmiljöfrågor.

Frågeställningen hänger ihop med nedanstående sätt att kategorisera informationen och att kommuner visar om man tagit hänsyn till värden av ett visst slag i samband med översiktsplanering.

-hänsynsområden enligt nya ÖP-modellen

Som ett komplement till värden som givits riksintressestatus, kan vissa värden noteras under attribut ”Hänsyn”, enligt Boverkets ÖP- modell 2.0. Flera värden är också användningar, som till exempelvis kulturmiljö eller turism med flera. Kommunen redovisar i informationen till användningen vilken hänsyn kommunen gjort till de värden som finns på platsen.

Vissa värden behöver dock redovisas i sin helhet för att uppmärksammas i vilket sammanhang de tillhör, i detta fall är det tydligt att kopplingarna mellan kust-skärgård-hav platsar där många intressen är beroende av en längre sträcka, exempelvis siktlinjer, kanotleder, hamnar med gamla handelsvägar, för att nämna några.

Enligt Miljöbalken 3 kap 6 § står det att ”Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.

Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärden eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.”

Detta medför att så länge området inte är utpekad som riksintresse eller besitter annat nationellt lagskydd baseras detta på att kommunen själv inser och är intresserad/motiverad att skydda detta värde. Det blir därför också viktigt med tidigt och tydlig dialog och ett väl bearbetat och lättillgängligt underlag. Eftersom plan- och bygglagen kräver att översiktsplanen ska samordnas med relevanta nationella och regionala mål, planer och program kan länsstyrelsen ges större möjlighet att föra fram särskilt viktiga områden i strategier och dokument?

5. Medskick till kommande projekt

För alla tre förstudier gäller att de flesta länsstyrelser har påpekat vikten av att centrala myndigheter måste delta och kanske vara ansvariga för vissa moment: framför allt om slutresultatet som ska uppnås ska ha det djup och den omfattning som framgår av Havs- och vattenmyndighetens syftesbeskrivning.

Många länsstyrelser har i remissvaren påpekat att det på kulturmiljösidan kan vara svårt att få resurser till arbetet, vilket arbetsgruppen har tolkat som att vidare arbete kräver en extern finansiering för att kunna utföras synkront på bred front.

Organisationer som bör delta i arbetet

Svårigheten att definiera moment i detta tidiga skede gör det svårare att planera och lägga upp arbetet för alla inblandade parter, då olika insatsers relationer och beroenden inte är klarlagda. Även om momenten där de centrala myndigheterna bör delta inte har specificerats närmare av länsstyrelserna i yttrandena, finns flera tänkbara motiv för att delta i det arbete som återstår efter förstudierna:

- ansvaret som vägledande nationella myndigheter,
- bidrag med sakkunskap när det gäller de planeringsunderlag som ska tas fram,
- synpunkter på hur planeringsunderlagen ska tillämpas och interagera med andra, intilliggande regelverk,
- för att säkra att planeringsunderlagens framtida dataförsörjning, ajourhållning och förvaltning sker på bästa sätt.

Vilka myndigheterna som skulle kunna delta beror på upplägget i de kommande projekten och de ansvarsområden som myndigheterna har, men en tänkbar uppställning av olika centrala myndigheter som helt eller delvis deltar (eller är med som referensgrupper) i sammanhanget skulle kunna vara:

	Kulturmiljö	Friluftsliv	Turism
Boverket	x	x	x
Havs- och vattenmyndigheten	x	x	-
Naturvårdsverket	-	x	x
Riksantikvarieämbetet	x	-	x
Tillväxtverket	x	x	x

Tabell 1: Exempel på hur centrala myndigheter kan kartläggas för att utifrån ansvarsområdet bidra genom deltagande i det fortsatta arbetet.

När det gäller tillämpningsbitarna kan det vara av vikt att förtydliga förhållandena till befintliga lagstiftningar. Till exempel kommer nyttan av planeringsunderlagen att vara av stor vikt för kommunernas översiktsplanering, vilket innebär att både Boverket samt Havs- och vattenmyndigheten bör vara representerade på grund av sina roller i olika planeringssammanhang. Kulturmiljöprogram på regional och lokal nivå bör även vägas in som ett instrument att ta hänsyn till (eller som planeringsinstrument som kan nyttja de föreslagna planeringsunderlagen). Länsstyrelserna kan bidra med kunskap om regionala förhållanden och i frågor som har att göra med tillämpning av olika lagstiftningar och policys.

Upplägg av det fortsatta arbetet med förstudierna

Arbetet att ta fram planeringsunderlagen kan till stor del ses som metodutveckling i flera led för att ta fram de slutliga planeringsunderlagen. Därför bör nationella myndigheter ha en central roll i arbetet.

Genom det stora inslaget av metodutveckling i arbetet bör ett stegvis framtagande ske genom att till exempel starta med pilotstudier där lämpliga län deltar mer aktivt och övriga med fördel kan utgöra referenser.

Frågor rörande framtida ”drift” av planeringsunderlagen

Framtagandet bör inte ske utan att frågeställningar har lösts om hur ansvaret och resurserna för att ajourhålla och drifta det färdiga materialet har lösts.

Olika delar av förslagen kan ha olika behov, men genom att redan från början ta hänsyn till dessa frågor ges en långsiktighet och trovärdighet som gör att materialet kan hållas aktuellt.

6. Referenser & källförteckning

von Arbin, S. 2008. Sjöledning för naturgas längs den svenska västkusten. Särskild marinarkeologisk utredning, etapp 2 Tanums, Sotenäs, Lysekils, Orust, Tjörns, Kungälv, Öckerö, Göteborgs, Kungsbacka och Varbergs kommuner Västra Götalands och Hallands län. Bohusläns museum. Rapport 2008:40. Uddevalla.

Von Arbin, S & Bergstrand, T. 2005. Vindkraft vid Skottarevet. Arkeologisk utredning, etapp 1. Falkenbergs kommun. Hallands län. Rapport 2005:72. Bohusläns museum. Uddevalla.

Bailey, G, Andersen, SH, Maarleveld, TJ. 2020. Denmark: mesolithic coastal landscape submerged. I: The archaeology of Europe's drowned landscape. Red: Bailey et al.

Bergstrand, T. 2015. Själlandskablarna. Marinarkeologisk utredning. Domstensrevet. Allerums socken, Helsingborgs kommun. Rapport 2015:37. Bohusläns museum. Uddevalla.

Bergstrand, T., von Arbin, S. & Nilsson, B. 2018. Ystad hamn. Arkeologisk utredning. Hamnen 2:2. Ystads socken, Ystads kommun. Rapport 2018:02. Bohusläns museum. Uddevalla.

Lantz, D. 2017. Möjligen har något skepp förlit där. Rapport från projektet Framtagande av maritimt planeringsunderlag för kulturmiljö i Norrbottens län. Länsstyrelsen Norrbotten.

Lindberg, M. 2015. Förvaltning och skydd av fartygslämningar. Ett samverkansprojekt mellan Länsstyrelsen Västerbotten och Länsstyrelsen Norrbotten.

Nilsson, B. 2020. Riksintressen under vatten. Beskrivning, utvärdering och områdesförslag gällande förekomsten av submarina stenålderslandskap i Blekinge. Rapport 2020:26. Länsstyrelsen Blekinge län.

Nilsson, B, Hansson, A, Sjöström, A. 2020. Sweden: submerged landscapes of the early mesolithic. I: The archaeology of Europe's drowned landscape. Red: Bailey et al.

Riksantikvarieämbetet 2014. Kulturmiljövård under vatten. En rapport till vägledning för arkeologer och handläggare verksamma inom kulturmiljöområdet. Stockholm.

Torebrink, Petra. 2010. Kartläggning av maritima lämningar. *Marinarkeologiskt tidskrift* 2/2010:7-8.

Åkerlund, B. 1992. Vrakinventering: Helsingborg-Strömstad. 1850–1869. Skandinaviskt vrakarkiv. Kungsbäck.

Åkerlund, B. 1992. Vrakinventering: Helsingborg-Strömstad. 1870–1895. Skandinaviskt vrakarkiv. Kungsbäck.

Åkerlund, B. 1993. Vrak!: Ostkusten med Öland och Gotland. D.1 1850-1869. Skandinaviskt vrakarkiv.

Åkerlund, B. 1995. Vrak!: Ostkusten med Öland och Gotland. D.2 1870-1889. Skandinaviskt vrakarkiv.

Åkerlund, B. 1996a. Vrak!: Västkusten, Helsingborg-Strömstad D.1 1850-1869. Skandinaviskt vrakarkiv.

Åkerlund, B. 1996b. Vrak!: Västkusten, Helsingborg-Strömstad D.2 1870-1895. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2009a. Vrak på Ostkusten: från Helsingborg till Haparanda. 1850–1869. Reviderad utgåva. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2009b. Vrak på Ostkusten: från Helsingborg till Haparanda. 1870–1889. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2009c. Vrak runt Fårös kuster. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2010 Vrak i Marstrands skärgård 1716–2009. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2011a. Vrak på Ostkusten: från Helsingborg till Haparanda. 1890–1929. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2011b. Vrak på Västkusten 1896–2010: från Strömstad till Helsingborg. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, B. 2011c. Vrak vid norra Öland 1524–2010. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

Åkerlund, b. 2011d. Vrak vid Sandhammaren 1759–2010. Skandinaviskt vrakarkiv. Onsala.

