

HFD 2016 ref. 48

Fråga om utformningen av en förvaltningsdomstols avgörande sedan domstolen gjort en sakprövning i ett s.k. desert mål. Även fråga om huruvida ett visst arbetsföretag kan anses ingå i pågående markanvändning och därför inte innebär att markområde tas i anspråk i den mening som avses i 2 kap. 11 § första stycket kulturmiljölagen.

2 kap. 11 § första stycket kulturmiljölagen (1988:950)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 juni 2016 följande beslut (mål nr 1975-14).

Bakgrund

Fornlämningar åtnjuter ett särskilt skydd genom olika bestämmelser i kulturmiljölagen (1988:950). En fornlämning får t.ex. inte utan tillstånd rubbas eller skadas och om en tidigare inte känd fornlämning påträffas vid grävning eller annat arbete ska arbetet avbrytas och anmälan ske till länsstyrelsen.

Om det behövs en arkeologisk utredning för att ta reda på om en fornlämning berörs av ett planerat arbetsföretag, får länsstyrelsen besluta att en sådan utredning ska företas på företagarens bekostnad. Detta förutsätter dock att ett större markområde tas i anspråk. Som sådan exploatering räknas bl.a. anläggande av en större enskild väg. Enligt förarbetena omfattas emellertid inte åtgärder som sker inom ramen för pågående markanvändning.

Med anledning av att SCA Skog AB planerade att anlägga en ca 845 meter lång skogsbilväg på en fastighet belägen intill Kalix älv, beslutade Länsstyrelsen i Norrbottens län den 12 november 2012 att en arkeologisk utredning skulle företas eftersom det inte kunde uteslutas att fast fornlämning skulle beröras av arbetsföretaget. I beslutet, vars giltighetstid angavs till ett år från beslutsdatumet, erinrades om att det ålåg bolaget att betala för utredningen.

Bolaget överklagade till Förvaltningsrätten i Luleå och anförde bl.a. att anläggande av en skogsbilväg är en åtgärd inom ramen för pågående markanvändning inom skogsbruket och att det framgår av förarbetena till kulturmiljölagen att sådana åtgärder inte omfattas av kravet på arkeologisk utredning.

Förvaltningsrätten, som inhämtade yttrande från Riksantikvarieämbetet, avslog överklagandet och angav bl.a. att nyanläggning av en skogsbilväg är en åtgärd som går utöver den pågående mark-

användningen i ett skogsbruk, vilket också Riksantikvarieämbetet gett uttryck för i sitt yttrande.

Bolaget överklagade till Kammarrätten i Sundsvall som i det nu överklagade avgörandet avskrev målet eftersom giltighetstiden för länsstyrelsens beslut hade gått ut. Kammarrätten ansåg dock att bolaget hade ett befogat intresse att få prövat om det funnits förutsättningar för den beslutade utredningen och gjorde därför en sådan prövning. Med hänsyn till vägens längd, storleken på det markområde som den skulle ta i anspråk samt vägens standard och tänkta användning ansåg kammarrätten att det var fråga om en skogsbilväg som var en större enskild väg. Ett anläggande av vägen var inte sådan pågående markanvändning som avses i lagens förarbeten. Kammarrätten ansåg därför att länsstyrelsen hade haft fog för sitt beslut.

Yrkanden m.m.

SCA Skog AB yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen, med ändring av kammarrättens beslut, ska upphäva länsstyrelsens beslut. Bolaget anför bl.a. följande. Avgörande för utgången i målet är om skogsbilvägar ska anses ingå i skogsbrukets pågående markanvändning. Begreppet ”pågående markanvändning” bör tolkas på samma sätt oavsett vilken lag som tillämpas. Pågående markanvändning omfattar naturlig och normal rationalisering. Den yta som skogsbilvägen skulle ta i anspråk är inte ett relevant kriterium vid bedömningen av om det är fråga om pågående markanvändning.

Länsstyrelsen i Norrbottens län bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. att en skogsbilväg utgör en permanent infrastrukturåtgärning som innebär stor markpåverkan och att anläggandet av vägen därför inte utgör pågående markanvändning.

Skogsstyrelsen har avgett yttrande i målet och anför bl.a. följande. Skogsbruk innebär att sköta och avverka skog samt transportera ut träddelar. Vägar är en del av uttransporten i ett rationellt skogsbruk och ingår därför som en del av den pågående markanvändningen.

Skälen för avgörandet

Utformningen av kammarrättens avgörande

Deserta mål, dvs. mål där saken förfallit, exempelvis därför att det överklagade förvaltningsbeslutet har upphört att gälla, ska normalt skrivas av. Det har emellertid hos de allmänna förvaltningsdomstolarna utbildats en praxis av innebörd att sakprövning ändå sker i vissa fall, bl.a. när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för

den beslutade åtgärden (se t.ex. RÅ 1986 ref. 150 och RÅ 1991 ref. 58).

I linje med denna praxis har kammarrätten, trots att länsstyrelsens beslut då hade upphört att gälla, i förevarande mål funnit skäl att uttala sig i frågan om huruvida länsstyrelsen haft fog för att besluta om den arkeologiska utredningen. Innebörden av kammarrättens ställningstagande är att bolaget inte vunnit gehör för sin uppfattning i sakfrågan. Detta avspeglas dock inte i det förordnande som finns under rubriken Kammarrättens avgörande.

I en situation som den nu aktuella – dvs. när en domstol har valt att ta ställning i sak men trots det skrivit av målet – kan det uppstå tvivel om processramen efter ett överklagande av domstolens beslut. Eftersom målet har skrivits av skulle det kunna hävdas att ett överklagande, i vilket klaganden angriper domstolens ställningstagande i saken, snarare riktar sig mot skälen för avgörandet än mot avgörandet i sig (jfr RÅ 2006 ref. 21).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör därför en förvaltningsdomstol som inte är slutinstans, efter en sakprövning i ett desert mål skilja målet ifrån sig genom ett avgörande som avspeglar det ställningstagande som domstolen har gjort i sakfrågan. Ett mål av det nu aktuella slaget bör således inte skrivas av utan det bör framgå även av själva domslutet om överklagandet vunnit bifall eller inte.

Vad målet gäller i sak

Frågan i målet är om ett anläggande av en skogsbilväg utgör ett sådant arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk och som därmed medför att det kan ställas krav på arkeologisk utredning som ska betalas av företagaren.

Rättslig reglering

I 2 kap. 11 § första stycket kulturmiljölagen föreskrivs att om det behövs en arkeologisk utredning för att ta reda på om en fornlämnning berörs av ett planerat arbetsföretag som innebär att ett större markområde tas i anspråk, ska kostnaden för utredningen betalas av företagaren. Som exempel på sådan exploatering anges i bestämmelsen anläggande av allmän väg, större enskild väg, järnväg, flygfält, anläggning för energiförsörjning, större vattenverksamhet och mer omfattande byggande för bostads-, industri- eller handelsändamål.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Som har framgått krävs enligt 2 kap. 11 § första stycket kulturmiljölagen bl.a. att ett större markområde tas i anspråk för att företa-

garen ska kunna åläggas att betala kostnaden för en arkeologisk utredning. I förarbetena anges att bestämmelsen inte gäller åtgärder som sker inom ramen för pågående markanvändning, t.ex. inom jord- eller skogsbruket (prop. 1987/88:104 s. 78). Mot denna bakgrund får enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bestämmelsen förstås på det sättet att ett markområde ska anses "tas i anspråk" endast under förutsättning att det aktuella arbetsföretaget innebär en ny eller ändrad markanvändning och inte när åtgärder vidtas inom ramen för en redan pågående markanvändning. Den fråga som då inställer sig är om anläggandet av den nu aktuella skogsbilvägen kan anses utgöra en åtgärd som sker inom ramen för den pågående markanvändningen, dvs. skogsbruket.

I förarbetena till kulturmiljölagen berörs inte vad som innefattas i begreppet pågående markanvändning. Begreppet har dock behandlats i förarbeten till annan lagstiftning, t.ex. miljöbalken (prop. 1997/98:45 del 1 s. 550 ff.). Där framgår bl.a. följande. Begreppet bör ges en relativt generös tillämpning och innefattar en normal och naturlig rationalisering. En bedömning måste ske från fall till fall och göras med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Hänsyn ska tas bl.a. till samhällets syn på lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder på det sätt som denna kommer till uttryck i den jord- och skogsbrukspolitiska lagstiftningen eller på annat sätt. Om ett förfarande är generellt tillståndspliktigt kan utgångspunkten vara att det innebär en ändring i pågående markanvändning. (Se även prop. 1972:111 bilaga 2 s. 332 ff., BoU 1986/87:1 s. 144 f., SOU 2013:59 s. 51 f. och NJA 2015 s. 323.)

Den aktuella skogsbilvägen ska främst användas för virkestransport med lastbil. Vägen ska först användas vid avverkning i form av gallring och senare när skogsbeståndet ska slutavverkas. Anläggande av enskilda vägar av detta slag är vanligt förekommande och utgör en normal och naturlig del i ett rationellt bedrivet skogsbruk. Tillstånd att anlägga vägen krävs inte. Det planerade arbetsföretaget får betraktas som en naturlig fortsättning av det skogsbruk som bedrivs på fastigheten. Arbetsföretaget får därmed anses som en sådan åtgärd i en pågående markanvändning som faller utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 11 § första stycket kulturmiljölagen.

Högsta förvaltningsdomstolen finner mot denna bakgrund att länsstyrelsen saknade grund för sitt beslut.

Giltighetstiden för länsstyrelsens beslut har gått ut. Bolagets överklagande föranleder därför inte någon Högsta förvaltningsdomstolens vidare åtgärd.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Nymansson* och *Ryning*. Föredragande var justitiesekreteraren Paul Sjögren.

Justitierådet *Gäverth* var av skiljaktig mening i fråga om kravet på arkeologisk utredning och anförde att skälen under rubriken Högsta förvaltningsdomstolens bedömning från och med det tredje stycket borde ha utformats enligt följande.

Som framgår ovan används begreppet ”pågående markanvändning” i flera olika författningar, bl.a. i miljöbalken och i kulturmiljölagen. De olika förarbetsuttalanden som finns ger inte en helt entydig definition av begreppet (jfr prop. 1997/98:45 s. 550) och dess innebörd har också varit föremål för olika tolkningar i doktrinen. Då begreppet används i olika föreskrifter som har sinsemellan skilda syften – t.ex. att främja ett rationellt skogsbruk respektive att skydda förekomst av naturvärden eller kulturhistoriska värden, såsom fornlämningar – är det naturligt att begreppet kan ges något olika innebörd i dessa. Det förhållandet att Skogsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet i sina yttranden i målet har framfört skilda uppfattningar i frågan om det aktuella arbetsföretaget utgör del i en pågående markanvändning eller inte är ett uttryck för detta.

Enligt 1 kap. 1 § kulturmiljölagen är det en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön och ansvaret för detta delas av alla. Ett av lagens övergripande syften är att skydda förekomst av bl.a. fornlämningar. Fornlämningar torde bäst skyddas om nödvändig arkeologisk utredning kommer till stånd innan ett arbetsföretag påbörjas. För att uppnå lagens syften är det rimligt att vid en avvägning mellan t.ex. skogsindustrins intresse av ett rationellt skogsbruk och det allmännas intresse av att skydda fornlämningar det senare har företräde (jfr prop. 1978/79:110 s. 53). Vid tillämpningen av kulturmiljölagen bör begreppet ”pågående markanvändning” därför tolkas bl.a. mot bakgrund av denna lags syften.

Vid tillämpningen av 2 kap. 11 § kulturmiljölagen ska prövas om ett planerat arbetsföretag innebär att ett större markområde tas i anspråk. Som exempel på sådan exploatering anges i lagtexten bl.a. anläggande av större enskild väg. Det måste ifrågasättas om det överhuvudtaget kan vara fråga om en pågående markanvändning när skog tas i anspråk för anläggande av en väg. Snarare bör bestämmelsen förstås så att genom att anlägga en skogsbilväg tas skogsmark i anspråk för ett annat ändamål än det pågående skogsbruket. Detta gäller även om syftet med skogsbilvägen är att transportera ut timmer i samband med en pågående markanvändning i form av avverkning. En sådan tolkning av det i förarbetena använda begreppet ”pågående markanvändning” torde överensstämma bäst med intresset av att skydda fornlämningar mot åverkan.

Förevarande fall gäller anläggandet av en ca 845 meter lång väg för uttransportering av virke med lastbil i samband med avverkning i form av gallring. Vägen ska enligt lämnade uppgifter även användas senare bl.a. när skogsbeståndet ska slutavverkas. Av uppgifterna framgår vidare att vägen ska byggas med låg terrass och med ett slitlager grus. Det är

således fråga om en nyanläggning som avses bestå under överskådlig tid. För att kunna anlägga vägen avser SCA Skog AB att avverka skog. Det markområde som beräknas tas i anspråk för anläggandet av skogsbilvägen uppgår till ca 12 700 kvm, vilket motsvarar en genomsnittlig bredd på urhugning för vägen om ca 15 meter. Med hänsyn till längden på vägen, dess standard och den yta som berörs, får det anses vara fråga om att ett större markområde tas i anspråk för anläggande av en större enskild väg. Det har inte framkommit annat än att den arkeologiska utredningen behövs. Länsstyrelsen har därmed haft fog för sitt beslut om arkeologisk utredning och att denna ska bekostas av SCA Skog AB.

Giltighetstiden för länsstyrelsens beslut har gått ut. Bolagets överklagande föranleder därför inte någon Högsta förvaltningsdomstolens vidare åtgärd.

Förvaltningsrätten i Luleå (2013-06-28, ordförande Sivlér):

Frågan i målet är om länsstyrelsen haft fog för att besluta att en särskild utredning ska göras inför en planerad skogsbilväg på fastigheten Männikkö 4:3 i Pajala kommun på bekostnad av SCA Skog AB.

SCA Skog AB har invänt att anläggandet av den aktuella vägen ska ses som en del i skogsbrukets pågående markanvändning, då det är en vedertagen rationaliseringsmetod inom skogsbruket och då begreppet pågående markanvändning ska ges en relativt generös innebörd vid tillämpning. Vad som avses med pågående markanvändning vad gäller skogsbruk bör rimligen innefatta åtgärder såsom avverkning, viss markberedning och nyplantering av skog. Ett anläggande av en skogsbilväg innebär emellertid en betydande och många gånger bestående inverkan på marken på ett annat sätt än övriga åtgärder inom skogsbruket. Enligt förvaltningsrättens mening är det därför rimligt att bedöma en nyanläggning av en skogsbilväg som en åtgärd som går utöver den pågående markanvändningen i ett skogsbruk, vilket också Riksantikvarieämbetet ger uttryck för i sitt yttrande. Därmed är 2 kap. 11 § kulturmiljölagen tillämplig om den aktuella vägen i övrigt anses utgöra ett sådant arbetsföretag som avses i bestämmelsen.

För att ett planerat arbetsföretag ska omfattas av kravet i den aktuella bestämmelsen krävs att ett större markområde tas i anspråk genom företaget och ett exempel på exploatering som kan omfattas är anläggandet av en större enskild väg. Av Riksantikvarieämbetets vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen framgår bl.a. att en väg som är minst 500 meter lång vanligen omfattas av begreppet ”större markområde” och att en nyanläggning av vägsystem för skogstransporter i utredningsavseende är att jämställa med större enskild väg. SCA Skog AB har i sitt överklagande benämnt den aktuella vägen som en stickväg. Av handlingarna i målet framgår dock att det rör sig om en cirka en kilometer lång skogsbilväg som ska vara farbar med lastbil. Det markområde som därmed kommer att behöva tas i anspråk för skogsbilvägens anläggande kommer därför att vara betydande. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att den planerade skogsbilsvägen tar i anspråk ett större markområde och

därmed är att betrakta som ett sådant arbetsföretag som avses i 2 kap. 11 § kulturmiljölagen. Länsstyrelsen har därmed möjlighet att besluta att en särskild utredning ska göras för att utreda om någon fast fornlämning berörs av det planerade vägbygget, under förutsättning att det finns tillräckligt starka indikationer på förekomst av fornlämningar i området.

Med beaktande av förekomsten av fornlämningar samt topografi- och terrängförhållandena i Kalix älvadal bedömer förvaltningsrätten att det finns tillräckliga indikationer på att det kan finnas fornlämningar inom området att det motiverar en särskild utredning i området. Länsstyrelsen har följaktligen haft fog för att besluta att en sådan utredning ska göras på SCA Skog AB:s bekostnad. Överklagandet ska därför avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

Kammarrätten i Sundsvall (2014-02-27, Sandström, Johansson och Ebbing):

Länsstyrelsens beslut gällde under ett år från den 12 november 2012. Denna tid har numera passerat. Kammarrätten anser dock att bolaget har ett befogat intresse av att få prövat om det funnits förutsättningar för den beslutade utredningen. Kammarrätten gör därför en sådan prövning.

Enligt 2 kap. 11 § första stycket kulturmiljölagen är anläggande av större enskild väg ett sådant arbetsföretag som kan bli föremål för beslut om arkeologisk utredning, som ska betalas av företagaren, om sådan utredning behövs.

Av handlingarna framgår att den planerade vägen ska bli ca 845 m lång och att vägarbetet kommer att ta i anspråk ett markområde om ca 12 700 m².

Vägen kommer att användas för virkestransport med lastbil. Bolaget har lämnat uppgifter till länsstyrelsen den 20 april 2012 om vägens standard och användning. Enligt uppgifterna ska vägen byggas med låg terrass och med ett slitlager grus. Vägen ska först användas vid avverkning i form av gallring. Därefter kommer den att användas för att ta rätt på vindfällan och senare även när skogsbeståndet ska slutavverkas.

Med hänsyn till vägens längd, storleken på det markområde som tas i anspråk för vägen, vägens standard och tänkta användning finner kammarrätten att fråga är om en skogsbilväg som är en större enskild väg. Anläggning av vägen är inte en sådan pågående markanvändning för skogsbruk som avses i förarbetena till den aktuella lagstiftningen. Det har inte framkommit annat än att den arkeologiska utredningen behövs. Länsstyrelsen hade därmed fog för att besluta om sådan utredning, som ska betalas av bolaget.

Då giltighetstiden för länsstyrelsens beslut gått ut ska målet avskrivas. – Kammarrätten avskriver målet.