



KLAGANDE

Skogsstyrelsen

MOTPART

1. Karin Brodin, 19600512-9306
2. Pär Brodin, 19600102-7892

Ombud för 1 och 2: Advokaterna Mikaela Hansel Holmgren och
Carina Holmgren
holmgrenhansson ADVOKATBYRÅ AB

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 16 november 2021
i mål nr 6136-20, se bilaga A

SAKEN

Registrering av nyckelbiotoper

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Skogsstyrelsen yrkar att kammarrätten, med ändring av förvaltningsrättens dom, i första hand avvisar och i andra hand avslår Karin och Pär Brodins överklagande.

Karin och Pär Brodin motsätter sig ändring av förvaltningsrättens dom.

VAD PARTERNA ANFÖR

Skogsstyrelsen

Syftet med inventeringen och registreringen är att skapa och upprätthålla ett kunskapsunderlag om var i skogslandskapet det finns biologiskt värdefulla miljöer. Registreringen är inte avsedd att få någon faktisk konsekvens eller påverka någon. Det görs inte heller något uttalande från Skogsstyrelsen i samband med registreringen som skulle kunna uppfattas som handlingsdirigerande. Informationen som ges till markägaren i samband med registreringen innehåller endast en allmän upplysning.

En markägare som vill utföra skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön är skyldig att samråda med Skogsstyrelsen först. Det gäller oavsett om det finns en registrerad nyckelbiotop på fastigheten eller inte. Det är naturvärdena i sig som gör att samrådsplikt inför avverkning aktualiseras. Registreringen innebär därför inte i sig någon inskränkning för markägaren.

Skogsstyrelsens inventering och dokumentation om nyckelbiotoper som finns i ett register är inte bindande och kan därför inte få verkan enligt sitt innehåll. Det finns heller inte något rättsligt samband mellan hur Skogsstyrelsen bedömer naturvärden utifrån nyckelbiotopsbegreppet och verkan för den enskilde. Det certifieringssystem som skogsbruket har infört har Skogsstyrelsen inte möjlighet att påverka. Det är alltså inte

nyckelbiotopsregistreringen i sig som gör att avverkning och handel kan försvåras. Varken registreringen eller informationsskrivelsen, var för sig eller tillsammans, är att betrakta som ett överklagbart beslut.

Av Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion framgår att myndigheten ska ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen har därför haft stöd i rättsordningen genom styrning i myndighetens grunduppdrag (instruktion). Det stämmer inte heller att nu aktuella nyckelbiotopsregistreringar skedde före en tidpunkt när det fanns ett uttryckligt och formaliserat regeringsuppdrag. Under år 1995 fanns en uppdragsbeskrivning i Skogsstyrelsens regleringsbrev samt en budgetpost för genomförandet. Skogsstyrelsen har därmed haft stöd i rättsordningen vid inventeringen av nyckelbiotopen som registrerades under år 1995. Även under år 2016 fanns en budgetpost i det aktuella årets regleringsbrev där en anslagspost om förbättrad biotopsinventering ingick. Budgetposten har dock inte följts av någon uppdragsbeskrivning. Även registreringen under år 2016 har därför haft stöd i rättsordningen.

Karin och Pär Brodin

Registreringarna har medfört hinder mot att avverka och sälja virke på grund av de certifieringssystem som införts inom skogsbruket, vilket leder till påtagliga ekonomiska konsekvenser. Registreringen innebär även att en samrådsplikt inträtt. Det enda sättet de kan försöka påverka sin situation är att överklaga Skogsstyrelsens beslut att registrera nyckelbiotoperna.

Registreringarna innebär även en omfattande inskränkning i äganderätten och en stor del av fastigheten undantas från brukande. Endast tio procent av skogen kan brukas och ska bära samtliga förvaltningskostnader. Detta är en oproportionerligt stor inskränkning i den pågående markanvändningen. Virkesförsäljningen försvåras även på grund av omfattande angrepp från granbarkborren. Hälften av det totala granbeståndet är dött eller angripet.

Såväl det formella biotopskyddet som registreringarna av nyckelbiotoper gör att möjligheterna att komma till rätta med dessa skador i princip är obefintliga.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Utgångspunkter för prövningen

Kammarrätten ska först pröva om Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop utgör ett förvaltningsbeslut. Om så är fallet ska kammarrätten ta ställning till om beslutet är överklagbart. Endast om Skogsstyrelsen fattat ett överklagbart beslut uppkommer frågan om Skogsstyrelsen haft stöd i rättsordningen för beslutet.

Registrering av en nyckelbiotop utgör ett förvaltningsbeslut

Myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar delas in i ärendehandläggning respektive faktisk verksamhet. Medan ärendehandläggning utmynnar i ett förvaltningsbeslut innebär faktisk verksamhet endast att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas.¹ Det som är avgörande för om en registrering av en nyckelbiotop kan betraktas som ett förvaltningsbeslut är om den är avsedd att vara handlingsdirigerande, dvs. om registreringen innefattar ett uttalande varigenom Skogsstyrelsen vill påverka andra förvaltningsorgan eller enskildas handlande.² I rättspraxis ställs tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut.³

Kammarrätten konstaterar att inventeringen och registreringen kan ske på initiativ av Skogsstyrelsen och oberoende av markägarens inställning. Inventeringen resulterar i dokumentation som förs in i ett register direkt kopplat till den enskildes fastighet och innehåller uppgifter om det aktuella

¹ HFD 2022 ref. 31 punkt 20.

² Prop. 2016/17:180 s. 23 ff.

³ HFD 2020 ref. 12 punkt 34 och där angivna rättsfall.

området samt får ett unikt diarienummer. En registrering föregås därför av vissa handläggningsåtgärder och utmynnar sedan i en slutlig bedömning av om ett område är att anse som en nyckelbiotop baserat på en av Skogsstyrelsen fastställd definition.⁴ Skogsstyrelsens bedömning av om ett område är en nyckelbiotop kan också ligga till grund för senare myndighetsbeslut eller domstolsavgöranden.⁵

Inventeringen och registreringen kan därför enligt kammarrättens bedömning inte enbart ha gjorts med stöd av Skogsstyrelsens allmänna serviceskyldighet. Registreringen får i stället anses som slutpunkten för vad som kan betraktas som ärendehandläggning och får därför anses ha en i viss mån handlingsdirigerande effekt för markägaren.⁶ Enligt kammarrättens bedömning utgör därför en registrering av en nyckelbiotop ett förvaltningsbeslut.

Beslutet är överklagbart

Om en registrering av en nyckelbiotop kan överklagas får bedömas utifrån de allmänna reglerna om överklagbarhet som kodifierats utifrån praxis och som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Där anges att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Uttrycket påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation.⁷ Avgörande för bedömningen är registreringens faktiska verkningar för den som berörs.⁸ Det krävs att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag baserat på en objektiv bedömning.⁹ Vidare krävs att registreringen så som den utformats är ägnad att uppfattas

⁴ Jfr SOU 2020:73 s. 709 ff.

⁵ SOU 2020:73 s. 711–713 och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 13871-19.

⁶ HFD 2022 ref. 31 punkt 23.

⁷ Prop. 2016/17:180 s. 332.

⁸ Se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall.

⁹ Se bl.a. HFD 2019 ref. 21 punkt 36.

som bindande med följd att den kan få verkningar enligt sitt innehåll. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar.¹⁰

Trots det ursprungliga och välgrundade syftet med att inventera nyckelbiotoper konstaterar kammarrätten att konsekvenserna av en registrering har förändrats över tid för markägaren, bl.a. genom det certifieringssystem som införts inom skogsbruket och som kan medföra hinder mot att avverka och sälja virke från en fastighet där det finns en registrerad nyckelbiotop. Nyckelbiotopsregistret finns tillgängligt för certifierade aktörer, vilka torde i hög grad förlita sig på Skogsstyrelsens definition och bedömning av nyckelbiotoper. En annan konsekvens för markägaren är att en nyckelbiotopsregistrering alltid innebär en skyldighet att samråda med Skogsstyrelsen innan avverkning, vilket framgår av den informationsskrivelse som sänds ut i samband med en registrering. De faktiska verkningarna för den som berörs av registreringen innebär dels ekonomiska konsekvenser som direkt kopplas till den enskildes fastighet, dels att en markägare som vidtar en samrådspliktig skogsbruksåtgärd utan anmälan riskerar straffrättslig påföljd.

Enligt kammarrättens bedömning kan registreringen av en nyckelbiotop utifrån dess konsekvenser inte uppfattas som annat än bindande med verkningar enligt sitt innehåll. Registrering av en nyckelbiotop får därför anses påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Registreringen är därmed ett överklagbart beslut.

Registreringen saknar stöd i rättsordningen

Av 5 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Det finns inte några bestämmelser i lag eller förordning som uttryckligen ger Skogsstyrelsen ett bemyndigande att registrera nyckelbiotoper. Utöver

¹⁰ RÅ 2004 ref. 8.

ett författningsreglerat krav kan även kravet på legalitet anses vara uppfyllt utifrån myndighetens instruktion och, i något fall, utifrån ett förvaltningsbeslut exempelvis i form av ett regleringsbrev.¹¹ Kravet på legalitet innebär således inte att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar ska kunna kopplas till ett specifikt bemyndigande eller måste ha uttryckligt stöd i viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter.¹² Vilket stöd i rättsordningen som krävs varierar alltså utifrån vilken åtgärd myndigheten vidtar och får avgöras främst utifrån 8 kap. regeringsformen.

Skogsstyrelsen gör gällande att registreringarna år 1995 och 2016 har haft stöd i rättsordningen dels utifrån styrning i myndighetens grunduppdrag (instruktion), dels utifrån regleringsbrev med eller utan uppdragsbeskrivning och i budgetpost.

Kammarrätten konstaterar att Skogsstyrelsens inventering av höga naturvärden i förhållande till hur landets skogar sköts utifrån de skogspolitiska målen inte alltid behöver innebära ärendehandläggning som berör enskild. Sådan verksamhet, med innefattande åtgärder, kan ha stöd i rättsordningen utifrån de grunder som Skogsstyrelsen gör gällande. Mer ingripande åtgärder som berör en enskild och som bl.a. resulterar i ett förvaltningsbeslut som är betungande för den enskilde kräver tydligare stöd i rättsordningen. Med hänsyn till de ingripande konsekvenser som registreringen av nyckelbiotoper har medfört för Karin och Pär Brodin bedömer kammarrätten att Skogsstyrelsen inte har haft tillräckligt författningsstöd för åtgärden. Skogsstyrelsen har således inte haft stöd i rättsordningen att registrera nyckelbiotoper på sätt som gjorts. Förvaltningsrätten har således haft fog för sitt avgörande och överklagandet ska avslås.

¹¹ Prop. 2016/17:180 s. 58–59.

¹² A.a.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

Bengt Green
kammarrättsråd
ordförande

Anders Davidson
kammarrättsråd
referent

Emil Lindmark
tf. kammarrättsassessor

Alexsandra Dahlén
föredragande jurist

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2021-11-16
Meddelad i LinköpingMål nr
6136-20**KLAGANDE**

1. Karin Brodin, 19600512-9306
2. Pär Brodin, 600102-7892

Ombud: Advokaterna Mikaela Hansel Holmgren och Carina Holmgren
holmgrenhansson ADVOKATBYRÅ AB

MOTPART

Skogsstyrelsen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Skogsstyrelsens skrivelse den 7 november 2019

SAKEN

Begäran om avregistrering av nyckelbiotop

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer Skogsstyrelsen två beslut om registrering som är föremål för prövning i målet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Skogsstyrelsen registrerade den 12 april 1995 en nyckelbiotop på fastigheten Hall 2:7 (dnr. N 1068-1995) och den 21 september 2016 en nyckelbiotop på fastigheterna Rosendal 1:1 och Hall 2:7 (dnr. N 1018-2016). Den 27 oktober 2019 framförde Karin Brodin och hennes make en önskan om att nyckelbiotoperna på fastigheterna Hall 2:7 och Rosendal 1:1 skulle avregistreras. Skogsstyrelsen svarade i brev den 7 november 2019 att nu aktuella områden på fastigheterna alltså är att betrakta som nyckelbiotoper och att något förvaltningsbeslut inte har fattats. Den 2 juli 2020 överklagade Karin Brodin och Pär Brodin Skogsstyrelsens svar.

Karin Brodin och Pär Brodin yrkar att Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper på fastigheterna Rosendal 1:1 och Hall 2:7 ska upphävas. De framför bland annat följande. Nyckelbiotopsregistreringen föregås av omfattande utredning och den tilldelas ett ärendenummer. Detta förfarande, tillsammans med de verkningar som följer av registreringen samt markägarens möjlighet till omprövning av inventeringen, innebär att det rör sig om ärendehandläggning som förekommer i förvaltningsverksamhet och att det därför rör sig om ett förvaltningsbeslut. Beslutet medför även faktiska verkningar för den enskilde, bland annat i form av krav på föregående samråd med Skogsstyrelsen vid skogsåtgärder i nyckelbiotopsområden. Registreringarna av nyckelbiotoper saknar även stöd i rättsordningen. Skogsstyrelsen hänvisar till att stöd finns i regeringsbeslut men detta är inte tillräckligt i förhållande till det ingrepp som registreringen medför för dem som är markägare.

Skogsstyrelsen anser att överklagandet ska avvisas och framför bland annat följande. Nyckelbiotopsregistrering utgör inte ett beslut och det är i vart fall inte överklagbart. Skogsstyrelsen har sedan början av 1990-talet identifierat och registrerat nyckelbiotoper. En nyckelbiotop har inte något formellt skydd och en registrering innebär således inte att området blir skyddat. Syftet med inventeringen är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt viktiga miljöer. Under olika perioder har Skogsstyrelsen arbetat med inventering och registrering av nyckelbiotoper på uppdrag av regeringen. Utöver regeringsuppdragen har Skogsstyrelsen stöd för arbetet med inventeringen i 2 § punkterna 2 och 4 förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Det målet gäller och inledande utgångspunkter

Förvaltningsrätten ska först pröva om Skogsstyrelsens ställningstagande att inte avregistrera nyckelbiotoperna på makarnas fastigheter Rosendal 1:1 och

Hall 2:7 är att betrakta som ett förvaltningsbeslut. Om så är fallet ska förvaltningsrätten ta ställning till om beslutet är överklagbart. För det fall Skogsstyrelsen har fattat ett överklagbart förvaltningsbeslut och myndigheten har agerat inom sin kompetens när registreringsbesluten fattades ska en sakprövning ske. Om Skogsstyrelsen inte har agerat inom sin kompetens ska besluten undanröjas.¹

I detta sammanhang konstaterar förvaltningsrätten att vissa av de författningar som finns vid tidpunkten för förvaltningsrättens prövning, vilka är indirekt betungande för den enskilde (se nedan), exempelvis inte fanns vid nyckelbiotopsregistreringen som skedde år 1995. Beroende på vilken tidpunkt som anses vara relevant kan detta ha betydelse för vilket rättsligt stöd som krävs för nu aktuella beslut. Huvudregeln är emellertid att rätten ska tillämpa de materiella och processuella föreskrifter som är i kraft vid tiden för domstolens prövning.² Undantag från nyss nämnda huvudregel kan exempelvis vara om det uttryckligen föreskrivs i övergångsbestämmelser eller följer av motivuttalanden eller omständigheterna i övrigt att andra föreskrifter ska tillämpas, vilket inte är aktuellt i detta mål. Ett ytterligare undantag är att det som utgångspunkt inte är rimligt att till den enskildes nackdel tillämpa lagstiftning retroaktivt. Dessutom ska effekterna av tillämpningen uppfylla kraven på rättssäkerhet och rättvisa.³ I nu aktuellt mål är det, som framgått ovan, bland annat fråga om huruvida myndigheten har agerat inom sin kompetens när registreringsbesluten fattades. Detta innebär, mot bakgrund av succesivt tillkommande indirekt betungande författningar, att en nyckelbiotopsregistrering som skedde år 1995 inte var lika betungande för den enskilde som en nyckelbiotopsregistrering som tillkommit idag. Det är således möjligt att det inte har krävts samma rättsliga stöd för de överklagade beslut beroende på vid vilken tidpunkt registreringen skedde.

¹ Se HFD 2018 ref. 23 och RÅ 2004 ref. 8.

² Jfr bland annat RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57.

³ Jfr RÅ 2003 ref. 88.

Är det fråga om ett förvaltningsbeslut och är det i så fall överklagbart?

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det ursprungliga ställningstagandet från Skogsstyrelsen att det finns nyckelbiotoper på fastigheterna Rosendal 1:1 och Hall 2:7 har varit avsett att vara handlingsdirigerande på sådant sätt att de är att anse som förvaltningsbeslut. Besluten har även sådan påvisbar effekt att de är överklagbara.⁴ Förvaltningsrätten anser vidare att svarsskrivelsen den 7 november 2019 måste uppfattas som att Skogsstyrelsen, vid omprövning av registreringsbesluten, inte funnit skäl att ändra sina tidigare beslut. Ett sådant omprövningsbeslut får anses ha samma verkningar som själva registreringsbesluten. Dessa verkningar är av sådant slag att Karin och Pär Brodin har rätt att överklaga besluten.⁵

Har Skogsstyrelsen agerat inom sin kompetens?

Nästa fråga som förvaltningsrätten måste ta ställning till är huruvida Skogsstyrelsen har agerat inom sin kompetens när själva registreringsbesluten fattades.

Av 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen, som innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Legalitetskravet kan bland annat vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis om åtgärden har stöd i myndighetens regleringsbrev. Bestämmelsen innebär inte att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. regeringsformen, RF.⁶

⁴ Jfr kammarrätten i Jönköpings domar den 10 mars 2021 i mål nr 638-20 och 3778-20; kammarrätten i Stockholms dom den 23 juni 2021 i mål nr 7503-20 och kammarrätten i Sundsvalls dom den 30 november 2020 i mål nr 2853-19.

⁵ Jfr kammarrätten i Jönköpings dom den 10 mars 2021 i mål nr 638-20.

⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 59 och 289.

Legalitetsprincipen kommer ytterst till uttryck i 1 kap. 1 § RF enligt vilken den offentliga makten utövas under lagarna. Med uttrycket ”under lagarna” avses inte bara lagar i formell mening utan även andra generella rättsnormer. Av 8 kap. 1 § RF följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Av 8 kap. 2 § RF framgår i vilka fall reglering erfordras i form av lag. Hit hör bland annat föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (punkt 1), samt förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (punkt 2). Med ”ingrepp” avses sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc.⁷ Med några särskilt utpekade undantag kan riksdagen bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter enligt den nu nämnda punkten 2. Det senast sagda innebär att reglering då har att ske i form av antingen lag, förordning eller i en författning som en underlydande myndighet har beslutat efter ett vidare bemyndigande av regeringen med riksdagens medgivande.⁸

Skogsstyrelsen har ovan redogjort för med vilket författningsstöd myndigheten utövar sin verksamhet och därvid särskilt pekat på 2 § punkterna 2 och 4 förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen. Av skogsvårdslagen (1979:429) och skogsvårdsförordningen (1993:1096) följer vidare bland annat att Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet ifråga om lagens efterlevnad och har inom ramen för sin tillsynsverksamhet möjlighet att i särskilt utpekade situationer fatta vissa beslut, meddela förelägganden och förbud samt meddela föreskrifter. Skogsägare har vidare i förhållande till

⁷ Se prop. 1973:90 s. 210.

⁸ Se Fredrik Sterzel ”Legalitetsprincipen” i utgåvan ”Offentligrättsliga principer” 3 uppl, s. 75 ff.

Skogsstyrelsen en underrättelseskyldighet i vissa fall samt en samrådsskyldighet (se 15 – 15 a §§ i nu nämnd förordning).

Av Skogsutredningens betänkande⁹ framgår bland annat följande beträffande vilket stöd som finns i rättsordningen för nyckelbiotopsinventeringarna.

Det finns en allmän uppfattning om att de nationella nyckelbiotopsinventeringarna som skett under mitten av 90-talet och början av 2000-talet skett på regeringens uppdrag. Något sådant formellt uppdrag har utredningen dock inte kunnat hitta. Däremot har det funnits uttryckliga hänvisningar till den utförda eller pågående nyckelbiotopsinventeringen i förarbetena till de olika reformerna av skogsvårdslagstiftningen. Som utredningen konstaterat har det således funnits en politisk förankring för den utförda inventeringen. I maj 2018 beslutade dock regeringen att ge Skogsstyrelsen i formellt uppdrag att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. [...] Uppdraget återkallades av regeringen i juni 2019. [...]

[...] Legalitetsprincipen inom förvaltningsrätten har utvecklats under de senaste decennierna, mycket till följd av europarättens inflytande i Sverige. Utredningens uppfattning är att det inte utan ett särskilt uppdrag från regeringen i dag är förenligt med legalitetsprincipen att utföra den ärendehandläggning som en nyckelbiotopsinventering innebär. Det har dock skett en utveckling mot allt högre formella krav på stöd i rättsordningen för myndigheters verksamhet, samtidigt har registreringen fått alltmer påtagliga konsekvenser för enskilda. Det är därför svårt att med säkerhet fastställa huruvida inventeringen i varje enskilt fall, när den utfördes, kan anses stått i överensstämmelse med den då gällande förvaltningslag och förvaltningsrättslig praxis i fråga om legalitet.

Förvaltningsrätten konstaterar att det inte finns, och inte heller har funnits någon, rättslig reglering som uttryckligen ger Skogsstyrelsen möjlighet att

⁹ SOU 2020:73 s. 722 och 727 f.

inventera och registrera nyckelbiotoper. Nu aktuella nyckelbiotopsregistreringar skedde dels år 1995, dels år 2016, dvs. före den tidpunkt det fanns något uttryckligt och formaliserat regeringsuppdrag. Det närmaste författningsstöd som finns är det ansvar som myndigheten tilldelats enligt instruktionens 2 § 2 vad gäller ”inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 § (dvs. så att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen kan uppnås).

Förvaltningsrätten anser att de bestämmelser som Skogsstyrelsen hänvisar till tar sikte på hur skogen sköts. Inventering och registrering av en nyckelbiotop kan förvisso syfta till att utvärdera hur en skog sköts och lämna upplysningar om hur den bör skötas. Med hänsyn till de ingripande konsekvenser som ett beslut om registrering av nyckelbiotop kan få för den enskilde skogsägaren är det emellertid nödvändigt att det finns ett tydligt rättsligt stöd för åtgärden. Nu aktuella bestämmelser utgör inte ett sådant tillräckligt stöd.¹⁰ Frågan är emellertid om det krävs författningsstöd för nyckelbiotopsinventeringarna eller om det eventuella stöd som funnits i dåvarande regeringsuppdrag/regeringsbeslut varit tillräckligt.

Utgångspunkten är att all maktutövning – myndighetsutövning – kräver författningsstöd, dvs. stöd i lag, förordning eller efter delegation myndighetsföreskrift. Det finns ingen legaldefinition av myndighetsutövning. Det består i huvudsak av beslut som direkt eller indirekt förändrar enskildas rättigheter och skyldigheter på basis av offentligrättsliga befogenheter. Myndighetsutövning som innefattar betungande beslut kräver typiskt sett en väsentligt högre grad av precision vad gäller föreskriftsstöd än gynnande beslut. Även beslut som inte förändrar den enskildes situation till det sämre kan betraktas som betungande.¹¹

¹⁰ Se kammarrätten i Stockholms dom den 23 juni 2021 i mål nr 7503-20.

¹¹ Se Lebeck, Carl: *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, Stockholm 2018, s. 100 ff. och 415 f.

Av 2020 års version av Skogsstyrelsens handbok i nyckelbiotopsinventering framgår att en nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har en mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.¹²

Enligt 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, ska skogsbruksåtgärder i vissa typer av skogsområden anmälas för samråd i enlighet med 12 kap. 6 § miljöbalken. Av de allmänna råden till föreskriften framgår att kriterierna i bestämmelsen motsvarar de för nyckelbiotoper och att området inte måste vara registrerat som nyckelbiotop för att omfattas av samrådskravet i föreskriften.

Av 29 kap. 4 § första stycket 1 g) miljöbalken framgår att den som med uppsåt eller oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha gjort en anmälan enligt vad som krävs i bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

Av 7 kap. 26 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen, SKSFS 2011:7, framgår att skogsgödsling ska ske så att skador på mark och vatten begränsas. I de allmänna råden till bestämmelsen uttalas att nyckelbiotoper är ett sådant område som inte bör kvävegödslas.

Enligt 35 § första stycket skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Förelägganden och förbud kan enligt andra stycket förenas med vite.

¹² Se Handbok, Nyckelbiotopsinventering, 2020-02-24, s. 5.

Förvaltningsrätten konstaterar att det framgår av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd att den som önskar vidta skogsbruksåtgärder i en nyckelbiotop ska anmäla dessa för samråd. Ett beslut från Skogsstyrelsen att registrera en nyckelbiotop är därför ägnat att uppfattas som en bindande anvisning att anmäla planerade skogsbruksåtgärder i området för samråd. Den som vidtar en åtgärd som är samrådspliktig utan att ha gett in en anmälan om samråd riskerar en straffrättslig påföljd. Samrådsförfarandet kan dessutom i vissa fall aktualisera en skyldighet för Skogsstyrelsen att besluta om försiktighetsmått.¹³ En samrådsplikt kan följaktligen medföra en ökad administrativ börda för skogsägaren. Inom ramen för samrådsförfarandet kan Skogsstyrelsen också besluta om ytterligare åtgärder som är ingripande för den enskilde skogsägaren.

Skogsstyrelsens bedömning att ett område är en nyckelbiotop kan också ligga till grund för senare myndighetsbeslut eller domstolsavgöranden.¹⁴ Det innebär att registreringen kan få faktiska verkningar för den enskilde skogsägaren i andra mål och ärenden hos domstolar och myndigheter då den i praktiken utgör ett rättsfaktum i rättstillämpningen hos dessa organ.

Dessutom har de certifieringssystem som införts inom skogsbruket medfört stora begränsningar i möjligheterna att avverka och sälja virke från nyckelbiotoper. Det gäller förvisso virke från både oregistrerade och registrerade nyckelbiotoper, men certifieringssystemen och certifierade köpare förlitar sig på Skogsstyrelsens bedömning. Mot bakgrund av hur strukturen för virkesköpare i Sverige ser ut innebär därmed klassificeringen och registreringen av en nyckelbiotop att området på grund av marknadsekonomiska styrmedel undantas från skogsbruk.¹⁵ Det finns inte någon rättslig kausalitet mellan registreringen och de ekonomiska konsekvenserna för den enskilde

¹³ Jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 oktober 2020 i mål nr M 13871-19.

¹⁴ Jfr SOU 2020:73 s. 711-713 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 oktober 2020 i mål nr M 13871-19.

¹⁵ Se SOU 2020:73 s. 693-694 och 700.

skogsägaren. Likväl står det klart att registreringen i praktiken leder till påtagliga ekonomiska konsekvenser för skogsägaren som denne svårligen kan undanröja på något annat sätt än att angripa Skogsstyrelsens beslut att registrera en nyckelbiotop.

En nyckelbiotopsinventering utgör inte en ren administrativ service från myndigheten till allmänheten (exempelvis hänvisning av en enskild till en annan myndighet eller hänvisningar till en blankett). Inte heller kan det anses att inventeringen utgör en informationsverksamhet som inte berör frågor om enskildas rättigheter och skyldigheter utan bara innehåller upplysningar om faktiska förhållanden. Inventeringens koppling till Skogsstyrelsens och andra myndigheters rättsligt reglerade beslutsfattande, exempelvis vid tillsyn, medför nämligen att den information som lämnas innebär att myndigheter drar slutsatser om faktiska förhållandens förenlighet med de rättsregler som kan aktualiseras vid en åtgärd från den enskilde.¹⁶ Skogsstyrelsens slutsats rörande sakförhållandet huruvida det finns nyckelbiotoper på viss fastighet får, enligt förvaltningsrättens mening, i praktiken helt avgörande betydelse för exempelvis samrådsplikten som är betungande – särskilt med hänsyn till att den är straffsanktionerad. Även om nyckelbiotopsregistreringarna saknar direkta rättsföljder anser förvaltningsrätten, vid en sammantagen bedömning, att de indirekta effekterna av sagda registreringar innebär att det är fråga om myndighetsutövning för vilken, enligt regeringsformens bestämmelser, kräver stöd i lag, förordning eller efter delegation myndighetsföreskrifter. Det eventuella stöd – uttryckligen eller implicit – som har funnits i regeringsuppdrag/regeringsbeslut har således inte varit tillräckligt.

Förvaltningsrätten anser vidare att Skogsstyrelsen inte heller på någon annan grund haft stöd i rättsordningen för att fatta nu aktuella registreringsbesluten.¹⁷ Eftersom Skogsstyrelsen inte haft författningsstöd för besluten att

¹⁶ Se SOU 2020:73 s. 713.

¹⁷ Jfr SOU 2020:73 s. 718 ff.

registrera nyckelbiotoper på fastigheten Hall 2:7 med dnr. N 1068 1995 och fastigheterna Rosendal 1:1 och Hall 2:7 med dnr. N 1018 2016 ska Skogsstyrelsens beslut undanröjas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Annika Lowén
Lagman

I avgörandet har nämndemännen Max Andreasson Hienhjelm, Börje Forss och Lennart Svensson deltagit. Föredragande jurist har varit Mattias Liljebäck.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Den som vill överklaga kammarrättens avgörande ska skriva till Högsta förvaltningsdomstolen. Skrivelsen ställs alltså till Högsta förvaltningsdomstolen *men ska skickas eller lämnas till kammarrätten*.

Överklagandet ska ha kommit in till kammarrätten *inom tre veckor* från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagande för det allmänna räknas dock från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagande infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommar-, jul- eller nyårsafton, räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i Högsta förvaltningsdomstolen krävs att *prövningstillstånd* meddelas. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar prövningstillstånd om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas eller om det finns synnerliga skäl till sådan prövning, såsom att det finns grund för resning eller att målets utgång i kammarrätten uppenbarligen beror på grovt förbiseende eller grovt misstag.

Om prövningstillstånd inte meddelas står kammarrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla följande uppgifter:

1. den klagandes namn, person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Dessutom ska adress och telefonnummer till arbetsplatsen och eventuell annan plats där klaganden kan nå för delgivning lämnas om dessa uppgifter inte tidigare uppgetts i målet. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras är det viktigt att anmälan snarast görs till Högsta förvaltningsdomstolen
2. det beslut som överklagas med uppgift om kammarrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet
3. de skäl som klaganden vill åberopa för sin begäran om att få prövningstillstånd
4. den ändring av kammarrättens beslut som klaganden vill få till stånd och skälen för detta
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.