

HFD 2020 ref. 12

Fråga om en myndighets råd och anvisningar getts ett sådant innehåll och en sådan utformning att de är överklagbara.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 mars 2020 följande dom (mål nr 5893-18).

Bakgrund

1. Myndigheter ger i skilda sammanhang och på varierande sätt uttryck för hur enskilda förväntas agera i olika situationer. Frågan kan då uppkomma om en myndighets ställningstagande är ett överklagbart beslut. För att så ska vara fallet krävs, oavsett hur ställningstagandet har rubricerats, att det till sitt innehåll har en påvisbar effekt för den som berörs. Det här målet handlar om huruvida en myndighets ställningstagande som kommit till uttryck i en vägledning ska anses utgöra ett överklagbart beslut.

2. Vid avverkning av skog ska markägaren ta hänsyn till bl.a. naturvårdens intressen och förhindra eller begränsa att skador uppkommer på t.ex. känsliga livsmiljöer. Den som äger skogsmark är, med vissa undantag, skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om en planerad avverkning. Detta sker genom en s.k. avverkningsanmälan där markägaren bl.a. ska lämna uppgift om vad han eller hon avser att göra för att i samband med avverkningen tillgodose naturvårdens intressen. En avverkning får påbörjas tidigast sex veckor efter att Skogsstyrelsen har underrättats.

3. Genom denna sexveckorsfrist ges Skogsstyrelsen möjlighet att ta ställning till om vissa åtgärder ska förbjudas eller om markägaren ska föreläggas att vidta åtgärder som behövs för att de krav som ställs i tillämpliga regelverk ska uppfyllas.

4. Om Skogsstyrelsen bedömer att något ingripande inte är påkallat behöver myndigheten inte vidta några åtgärder. Många gånger lämnar dock Skogsstyrelsen en s.k. vägledning i vilken det anges vilka åtgärder och hänsyn som myndigheten anser att markägaren behöver vidta och iaktta för att leva upp till de krav som ställs i regleringen.

5. I det nu aktuella fallet hade Skogsstyrelsen underrättats om en förestående avverkning. Myndigheten lämnade då markägaren en vägledning där denne uppmanades att bl.a. säkerställa att skador inte uppstod vid vattendrag, spara vissa skydds zoner och viss växtlighet samt avstå från förrövning. I stort motsvarade anvisningarna i vägledningen de åtgärder som markägaren enligt avverkningsanmälan avsåg att vidta för att tillvarata naturvårdsintressena.

Vidare upplystes markägaren om att Skogsstyrelsen kan meddela förelägganden eller förbud om kraven i regleringen inte uppfylls.

6. Föreningen Skydda Skogen överklagade vägledningen till Förvaltningsrätten i Göteborg och yrkade bl.a. att den skulle upphävas och att förvaltningsrätten skulle besluta att de planerade åtgärderna inte var tillåtna. Skydda Skogen anförde att det fanns hotade växt- och djurarter i det aktuella området och att en avverkning av skogen skulle strida mot reglerna om artskydd.

7. Förvaltningsrätten ansåg att vägledningen endast innehöll information till markägaren om vilka hänsyn som behövde tas vid avverkningen och att markägaren inte var bunden att följa det som angavs. Vägledningen utgjorde därmed inte ett överklagbart beslut och överklagandet avvisades därför.

8. Skydda Skogen överklagade avvisningsbeslutet till Kammarrätten i Göteborg och anförde att vägledningen är ett beslut i det enskilda fallet angående tillämpningen av olika föreskrifter och har sådana faktiska verkningar att den utgör ett överklagbart beslut. Vidare angavs att Århuskonventionen (konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor) kräver att handlingar och underlåtenheter som påstås strida mot den nationella miljölagstiftningen ska kunna prövas av domstol. Dessutom förutsätts att beslut som är grundade på unionsrätten ska kunna bli föremål för prövning i domstol.

9. Kammarrätten bedömde att vägledningen hade den faktiska verkningen att skogsägaren gavs en rätt att avverka skog och att den därför utgjorde ett överklagbart beslut. Dessutom ansågs de påstådda faktiska verkningarna för miljön medföra att beslutet enligt Århuskonventionen måste kunna överklagas till domstol. Målet visades därför åter till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

Yrkanden m.m.

10. *Skogsstyrelsen* yrkar att kammarrättens dom ska upphävas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas samt anför följande.

11. Vägledningen ger inte skogsägaren en rätt att avverka skog, utan är endast en information till denne om de krav som ställs i lagstiftningen. Vägledningen utgör således inte ett förvaltningsbeslut. I vart fall har den inte sådana verkningar att den utgör ett överklagbart beslut. Vägledningen medför inte heller sådana kvalificerade faktiska verkningar för naturvården som ger en rätt till domstolsprövning.

12. *Skydda Skogen* anser att överklagandet ska avslås och anför följande.

13. Det är uppenbart att en vägledning, i vilken tillsynsmyndigheten ger uttryck för sin uppfattning om vilka krav som lagstiftningen ställer i en specifik situation, har ett handlingsdirigerande syfte och därmed verkningar i sådan grad att den utgör ett överklagbart beslut.

14. Vägledningen har vidare faktiska konsekvenser för miljön, ett allmänt intresse som skyddas av Århuskonventionen. Den praxis som har utvecklats angående besluts överklagbarhet måste därför tolkas på ett sätt som tillgodoser konventionens krav. Det innebär att vägledningen måste kunna överklagas av en miljöorganisation.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

15. Frågan i målet är om Skogsstyrelsens vägledning är ett överklagbart beslut.

Rättslig reglering m.m.

16. Enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429) är en ägare till produktiv skogsmark skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark.

17. Av 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) följer att Skogsstyrelsen, med vissa undantag, ska underrättas om en planerad avverkning och att i underrättelsen ska anges vad markägaren avser att göra för att i samband med avverkningen trygga återväxten av skog och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Enligt 15 b § får avverkningen påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan underrättelse gjorts.

18. Av 35 § första stycket skogsvårdslagen framgår att Skogsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

19. I 40 § första stycket skogsvårdslagen anges att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

20. Med några undantag som här saknar intresse krävs det inte tillstånd för att avverka skog. Däremot måste en markägare senast

sex veckor innan en avverkning påbörjas underrätta Skogsstyrelsen om avverkningen. Syftet med en sådan avverkningsanmälan är bl.a. att ge Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet möjlighet att agera om den anser att den planerade avverkningen skulle strida mot olika miljökrav eller naturvårdsintressen.

21. Miljöbalken tillämpas parallellt med skogsvårdslagen, men har företräde i vissa avseenden. Det gäller exempelvis miljöbalkens bestämmelser om biotopskyddsområden och föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om skydd för djur- och växtarter. Denna typ av beslut, som i regel är av mycket ingripande slag, får överklagas till mark- och miljödomstol.

22. Det som är av intresse i detta mål är emellertid att Skogsstyrelsen, utöver att beakta reglerna i miljöbalken, har att bedöma om en avverkning uppfyller de krav som ställs i skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter. Anses så inte vara fallet kan myndigheten meddela förelägganden eller förbud att vidta vissa åtgärder. Sådana beslut får dock inte innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras (jfr 30 § tredje stycket skogsvårdslagen). Dessa beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § första stycket skogsvårdslagen).

23. I det nu aktuella fallet har Skogsstyrelsen emellertid inte meddelat några sådana beslut utan i stället tillställt markägaren en vägledning med råd och anvisningar om vad som krävs enligt skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter.

24. I Århuskonventionen fastställs vissa grundläggande krav på allmänhetens delaktighet i miljöfrågor och konventionen innehåller flera bestämmelser om allmänhetens tillgång till rättslig prövning. Enligt artikel 9.3 gäller att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Med miljölagstiftning avses i detta sammanhang bestämmelser som på något sätt är relaterade till miljön (HFD 2014 ref. 8).

25. En myndighets handling eller underlåtenhet i ett visst avseende omfattas av artikel 9.3 om det i den nationella miljölagstiftningen, inbegripet tillämplig unionsrättslig miljölagstiftning, finns bestämmelser som styr myndighetens handlande i frågan. Det ska således finnas en plikt för myndigheten att handla på ett visst sätt (jfr prop. 2004/05:65 s. 93).

26. Någon skyldighet för Skogsstyrelsen att fatta beslut om tillstånd till avverkning av sådan skog som är aktuell i detta mål finns inte. Inte heller kan ur skogsvårdslagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utläsas någon skyldighet att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur författningsregleringen kan härledas något krav på att

vidta en viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstaganden i vägledningen av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning.

27. Det som ska prövas i målet är därmed om Skogsstyrelsens ställningstaganden i vägledningen utifrån nationell rätt kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utgör Skogsstyrelsens vägledning ett överklagbart beslut?

28. En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till prövning i allmän förvaltningsdomstol är att det aktuella ställningstagandet kan anses vara ett förvaltningsbeslut och att det dessutom är av sådant slag, dvs. har sådana effekter, att det utgör ett överklagbart beslut.

29. Den senare prövningen avser om beslutet till sin karaktär är sådant att det bör kunna angripas. Anses beslutet vara överklagbart gäller detta således även i förhållande till andra än den som beslutet riktas till. En annan sak är vilka som i så fall har klagorätt (HFD 2019 ref. 21, punkt 34).

30. Myndigheters verksamhet i förhållande till enskilda brukar delas in i dels ärendehandläggning, som utmynnar i ett förvaltningsbeslut, dels faktisk verksamhet, vilken inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas.

31. Som har framgått ovan är den skogsavverkning som är aktuell i målet inte tillståndspliktig. Vad som krävs av markägaren är att denne underrättar Skogsstyrelsen om en planerad avverkning och sedan iakttar den tidsfrist om sex veckor som anges i skogsvårdsförordningen. Vägledningen har därmed inte – som kammarrätten synes mena – medfört någon rätt för markägaren att avverka skog.

32. I vägledningen anges, jämte vissa upplysningar om Skogsstyrelsens befogenheter, vad markägaren enligt myndighetens bedömning bör vidta för åtgärder för att uppfylla de krav på hänsyn till naturvårdens intressen som ställs i skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter. En första fråga är om en vägledning med denna typ av råd och anvisningar ska karaktäriseras som ett förvaltningsbeslut eller om den ska anses ha lämnats som ett led i myndighetens faktiska verksamhet.

33. Det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form.

34. I rättspraxis har ställts tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut och i vissa

fall är det endast underförstått att så ansetts vara fallet (jfr t.ex. RÅ 2010 ref. 29, RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2019 ref. 17).

35. Mot denna bakgrund och med beaktande av att vägledningen inte har lämnats med stöd av Skogsstyrelsens allmänna service-skyldighet utan har tillkommit inom ramen för myndighetens tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat krav att underrätta myndigheten om en planerad avverkning, får vägledningen enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening anses ha en sådan handlingsdirigerande effekt att den utgör ett förvaltningsbeslut.

36. Nästa fråga är om beslutet är överklagbart.

37. Överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, dvs. att få de oönskade konsekvenserna av beslutet eliminerade. Av detta följer att i princip endast beslut som har, eller är ägnade att få, en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall).

38. Förvaltningsbeslut får regelmässigt konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för den som berörs. För att ett beslut om råd och anvisningar ska anses medföra sådana faktiska verkningar att det utgör ett överklagbart beslut bör två saker krävas.

39. För det första måste de beslutade råden och anvisningarna i sig – om de följs – vara av tillräckligt ingripande karaktär. Det måste alltså vara fråga om en påverkan av någorlunda kvalificerat slag (HFD 2019 ref. 21, punkt 36).

40. Vidare, för det andra, ska råden och anvisningarna ha utformats på ett sätt som gör att de är ägnade att uppfattas som bindande med följd att de kan förutsättas få verkningar enligt sitt innehåll. Utformningen av råden och anvisningarna ska alltså hos de berörda skapa intrycket av att det är fråga om ett ingripande i det enskilda fallet och att de måste agera i enlighet med vad myndigheten anger (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8 och prop. 2016/17:180 s. 253).

41. I den i målet aktuella vägledningen anges vilka åtgärder och hänsyn som enligt Skogsstyrelsen bör vidtas och iakttas för att uppfylla kraven enligt skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter. Markägaren uppmanas bl.a. att tillse att skador inte uppstår vid vattendrag och att spara vissa skydds-zoner samt att avstå från förröjning. Vid sidan av detta lämnas upplysningen att Skogsstyrelsen kan meddela förelägganden eller förbud om kraven enligt lagstiftningen inte uppfylls.

42. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är råden och anvisningarna i vägledningen visserligen av en sådan ingripande karaktär som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart. Däremot kan de inte anses ha utformats på ett sådant sätt att de är ägnade att uppfattas som bindande. Av vägledningen framgår klart att vad som

uttrycks är myndighetens uppfattning om vad markägaren bör vidta för åtgärder och iakttä för hänsyn för att uppfylla författningsreglerade krav. Det kan av vägledningen inte utläsas annat än att markägaren kan tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt än de som anges i vägledningen.

43. Skogsstyrelsens vägledning är alltså inte ett överklagbart beslut. Kammarrättens dom ska därför upphävas och förvaltningsrättens avvisningsbeslut fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Saldén Enérus, von Essen* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Erik Hannus.

Förvaltningsrätten i Göteborg (2017-05-12, Pettersson):

En förutsättning för rätt att föra talan hos förvaltningsrätten är att det finns ett överklagbart beslut (jfr 22 § förvaltningslagen [1986:223]). Frågan som förvaltningsrätten inledningsvis har att ta ställning till är om Skogsstyrelsens vägledning utgör ett överklagbart beslut.

Vad som utgör ett överklagbart beslut framgår inte direkt av lagstiftningen utan ledning får hämtas i praxis på området (SOU 2010:29 s. 611 ff.). Avgörande för huruvida ett myndighetsuttalande utgör ett överklagbart beslut är inte hur det rubriceras, utan dess innehåll. Kännetecknande för ett överklagbart beslut är att det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka den enskildas handlande. Beslutets innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av beslutet avgör om ett beslut är överklagbart eller inte (se RÅ 1996 ref. 43, RÅ 2003 ref. 87 och RÅ 2004 ref. 8). Beslut som i praxis inte har ansetts överklagbara har ofta saknat rättsverkningar (jfr RÅ 1973 ref. 75, RÅ 1977 ref. 104, RÅ 1990 ref. 100). Detsamma gäller råd och upplysningar som adressaten kan bortse från utan att drabbas av särskild påföljd (jfr RKR K76 2:16).

Den vägledning som Skogsstyrelsen utfärdat med anledning av fastighetsägarens avverkningsanmälan innehåller information till fastighetsägaren om myndighetens syn på vilka hänsyn som behöver tas för att uppfylla skogsvårdslagens krav vid planerad avverkning. I vägledningen beskrivs vilka miljöhänsyn som ”bör” tas och ytterligare hänsyn som är ”önskvärda”. Trots att syftet med vägledningen är att endast ge råd avseende avverkningen konstaterar förvaltningsrätten att de råd som Skogsstyrelsen ger kan komma att påverka fastighetsägarens handlande. Det framgår dock inte att fastighetsägaren om denne inte följer Skogsstyrelsens vägledning kommer att drabbas av någon påföljd. Det är heller

inte uteslutet att fastighetsägaren på andra sätt än att följa vägledningen kan uppfylla skogsvårdslagens krav. Skydda Skogen anför att vägledningen i vart fall tillsammans med övrig skriftlig dokumentation bör utgöra ett överklagbart beslut. De e-postmeddelanden som Skydda Skogen hänvisar till utgör kommunikation mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen med anledning av avverkningsanmälan. Meddelandena kan enligt förvaltningsrätten, varken sett för sig eller tillsammans med vägledningen, ses som överklagbara beslut. Mot denna bakgrund gör förvaltningsrätten bedömningen att Skogsstyrelsens vägledning inte är av den beskaffenhet att den kan anses vara ett överklagbart beslut enligt 22 § förvaltningslagen. Förvaltningsrätten kan därmed inte pröva Skydda Skogens överklagande, varför överklagandet ska avvisas.
– Förvaltningsrätten avvisar överklagandet.

Kammarrätten i Göteborg (2018-10-16, Forkman, Holm och Dunnington):

Skogsstyrelsens vägledning är ett beslut

I förvaltningsverksamhet förekommer både ärendehandläggning och s.k. faktiskt handlande. Ärendehandläggning avslutas med beslut. Det faktiska handlandet karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en faktisk åtgärd. Gränsdragningen kan vara svår. Ett beslut innefattar dock regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation. När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna serviceskyldigheten ger myndighetens besked inte uttryck för beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte. Ett undantag från denna princip gäller dock t.ex. i de fall då råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning. När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om adressaten i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked. Så beskrivs rättsläget i förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 24 f.). Kammarrätten lägger de utgångspunkterna till grund för bedömningen av om vägledningen är ett beslut.

Vägledningen innefattar inga besked som adressaten, dvs. skogsägaren, nödvändigtvis måste följa. Det talar för att den inte ska anses vara ett beslut. Men den har tillkommit i ett sammanhang som talar i annan riktning.

Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen. Vad som nu sagts stadgas i 1 § skogsvårdslagen. Naturvården hör till de allmänna intressen som ska beaktas (prop. 1974:166 s. 89 f. och

prop. 1992/93:226 s. 90). Det är Skogsstyrelsens uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av skogsvårdslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den (33 § skogsvårdslagen). Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att underrätta Skogsstyrelsen bl.a. om vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark (14 § skogsvårdslagen). En sådan underrättelse kan föranleda Skogsstyrelsen att meddela förbud mot avverkningen eller föreläggande om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, dock inte så ingripande krav på hänsyn att pågående markanvändning försvåras. Om sådana längre gående hänsyn skulle krävas, kan myndigheten vara skyldig att agera med stöd av miljöbalken, t.ex. genom att besluta att området ska utgöra ett biotopskyddsområde eller meddela föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen kan också – som i detta fall – besluta om vägledning som inte är avsedda att vara juridiskt bindande för den enskilde. Syftet med underrättelseskyldigheten kan sägas vara att ge Skogsstyrelsen möjlighet att ge information och råd om eller besluta villkor för avverkningen för att tillgodose lagstiftningens krav (jfr SOU 2017:81, främst s. 234 f.).

Enligt kammarrättens mening måste Skogsstyrelsens vägledning anses ha tillkommit i handläggningen av ett ärende. Vägledningen är att anse som ett beslut. Förvaltningslagens bestämmelser är tillämpliga (1 § förvaltningslagen [2017:900]).

Beslutet får överklagas

Beslutet har fattats med stöd av skogsvårdslagen. Beslut enligt skogsvårdslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (40 § skogsvårdslagen). Skogsvårdslagen ger ingen närmare information om vilka beslut enligt lagen som får överklagas.

Frågan om ett beslut som detta får överklagas måste därför avgöras med stöd av den allmänna bestämmelsen i 41 § förvaltningslagen, som säger att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2018 och hade inte någon direkt motsvarighet tidigare.

I lagförarbetena uttalas följande (prop. 2016/2017:180 s. 253). Genom att i lagtexten lyfta fram de faktiska verkningarna speglas ... syftet med överklagandeinstitutet på ett tydligt och samtidigt enkelt sätt. Regeringens förslag innebär också att det ges ett uttryckligt lagstöd för att tillerkänna ett beslut överklagbarhet, trots att det saknar egentliga rättsverkningar, om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll (jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8). Ett beslut om ”råd”, ”anvisningar”, ”rekommendationer” eller liknande – som i normalfallet är frivilligt för adressaten att följa eller bortse från – blir alltså enligt förslaget överklagbart om beslutet har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser.

Bestämmelsen är avsedd att ge uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet. Den är inte avsedd att hindra en

fortsatt utveckling av praxis i den riktningen. Nuvarande praxis kan ge viss vägledning för tillämpningen (a. prop. s. 332).

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat följande vad gäller överklagbarhet. Överklagandeinstitutets funktion är att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller, med andra ord, att få de oönskade konsekvenserna eliminerade. Av detta följer att i princip endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är alltså beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det. [– – –] Då en myndighet inom ramen för sin kompetens, dvs. inom gränserna för sin beslutanderätt enligt tillämplig författningsreglering, avger ett ställningstagande som har sådana faktiska verkningar som nyss sagts uppkommer således ett överklagbart beslut, oavsett hur det har rubricerats (HFD 2018 ref. 23).

Skogsstyrelsen kan inom ramen för sin kompetens bemöta en anmälan om avverkning med ställningstaganden av skilda slag. Kammarrätten bedömer att det beslut som Skogsstyrelsen har tagit i detta fall har den faktiska verkningen att beslutets adressat, skogsägaren, medges rätt att avverka skog. Beslutet påverkar skogsägarens situation på ett inte obetydligt sätt och ska därför vara möjligt att överklaga. En annan fråga – som det inte finns skäl att besvara – är om skogsägaren skulle ha klagerätt mot beslutet.

I ett ärende om avverkning ska Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen även beakta naturvården. Beslut som tas i ett avverkningsärende kan ha faktiska verkningar för naturvården (dvs. miljön), och naturvården är ett allmänt intresse. Detta intresse skyddas av Århuskonventionen. Skydda Skogen, som hänvisar till Århuskonventionen, anser sig företräda allmänheten på konventionens område och påstår att Skogsstyrelsens beslut strider mot skogsvårdslagen och unionens miljölagstiftning. Det finns en på Århuskonventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel (se HFD 2014 ref. 8). Kammarrätten anser mot den bakgrunden att även de påstådda faktiska verkningarna för miljön medför att beslutet ska vara möjligt att överklaga. En annan och senare fråga är om Skydda Skogen ska anses ha rätt att klaga på Skogsstyrelsens beslut. Den frågan bör i första hand prövas av förvaltningsrätten.

Sammanfattningsvis kommer kammarrätten alltså till slutsatsen att Skogsstyrelsens beslut – som rubricerats vägledning – är överklagbart. Förvaltningsrättens avgörande ska därför upphävas och målet visas åter till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.

– Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut och förklarar att Skogsstyrelsens vägledning är ett överklagbart beslut. Målet visas åter till förvaltningsrätten för fortsatt handläggning.