



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
7527-22

meddelad i Stockholm den 4 januari 2024

KLAGANDE

Skogsstyrelsen
551 83 Jönköping

MOTPARTER

1. AA
2. BB

Ombud för 1 och 2: Advokaterna Mikaela Hansel Holmgren och Carina Holmgren
holmgrenhansson ADVOKATBYRÅ AB
Sveavägen 33
111 34 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 december 2022 i mål nr 4139-21

SAKEN

Registrering av nyckelbiotop

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt avvisar AAs och BBs överklagande till förvaltningsrätten.

BAKGRUND

1. I budgetpropositionen för 1990 konstaterades att kunskaperna hos naturvårdsmyndigheterna ofta var bristfälliga i fråga om små, värdefulla biotoper i skogen samt att det var angeläget att öka kunskapsunderlaget (prop. 1989/90:100 bilaga 11 s. 36). Skogsstyrelsen tilldelades därför medel för att inventera biotoper på mark som tillhörde mindre skogsbruk och begreppet nyckelbiotop började användas.
2. En nyckelbiotop är, enligt Skogsstyrelsens definition, ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. I ett sådant område finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.
3. Skogsstyrelsens kartläggning av nyckelbiotoper gick till på så sätt att en inventerare vid ett fältbesök bedömde naturvärdena i skogen enligt vissa förbestämda kriterier. När en nyckelbiotop hade identifierats registrerades den i ett offentligt register. En nyckelbiotop saknar emellertid formellt skydd.
4. Sedan registreringen av nyckelbiotoper inleddes har skogsbranschen infört certifieringssystem som medfört begränsningar i möjligheterna att sälja virke från avverkningar i skogsområden som klassificeras som nyckelbiotoper.
5. Efter två års försöksverksamhet genomförde Skogsstyrelsen under åren 1993–1998 en fullskalig nyckelbiotopsinventering i hela landet på småskogsbrukets marker. Inventeringen gjordes i enlighet med en uppdragsbeskrivning i myndighetens regleringsbrev tillsammans med en budgetpost för genomförandet. Skogsstyrelsen har därefter utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar under åren 2001–2006 på småskogsbrukets marker. Efter 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts. I

stället har nyfunna objekt påträffats främst i samband med fältbesök före avverkning och andra av Skogsstyrelsens verksamheter.

6. I maj 2018 gavs Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper, vilket sedan kom att ändras då Skogsstyrelsen genom regeringsbeslut den 27 juni 2019 fick uppdraget att avveckla den landsomfattande inventeringen.
7. I december 2021 beslutade Skogsstyrelsen att registrering av nyckelbiotoper skulle upphöra och att markägare på begäran skulle få nyckelbiotoper som registrerats från och med den 27 juni 2019 avregistrerade. Registreringar som hade gjorts dessförinnan skulle däremot kvarstå.
8. Skogsstyrelsen registrerade nyckelbiotoper på AAs och BBs fastigheter, Flen Rosendal 1:1 och Hall 2:7, vid två tillfällen; dels 1995, dels 2016.
9. År 2019 blev det på grund av granbarkborreangrepp aktuellt med avverkningar i nyckelbiotoperna. Vid ett samrådsförfarande intog Skogsstyrelsen ståndpunkten att naturvärdena, trots insektsangreppen, var sådana att områdena borde lämnas helt orörda.
10. AA och BB överklagade därefter registreringarna av nyckelbiotoperna till Förvaltningsrätten i Linköping och yrkade att registreringarna skulle upphävas. De anförde att registreringarna får till följd att möjligheterna till ett effektivt skogsbruk omintetgörs. Registreringarna utgör därmed en kränkning av deras äganderätt enligt bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Dessutom sker registreringarna utan lagstöd.
11. Förvaltningsrätten fann att registreringarna utgjorde överklagbara beslut. Även om registreringarna saknade direkta rättsföljder innebar, enligt förvaltnings-

rätten, de indirekta effekterna att det var fråga om myndighetsutövning som kräver författningsstöd. Det eventuella stöd – uttryckligen eller implicit – som hade funnits i regeringsuppdrag och regeringsbeslut hade enligt förvaltningsrätten inte varit tillräckligt. Skogsstyrelsen hade därmed inte haft stöd i rättsordningen för att fatta registreringsbesluten. Förvaltningsrätten undanröjde därför de båda registreringsbeslut som var föremål för prövning i målet.

12. Skogsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Jönköping, som gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och avslog överklagandet.

YRKANDEN M.M.

13. *Skogsstyrelsen* överklagar kammarrättens dom och yrkar att registreringarna ska kvarstå. Myndigheten anför följande. Registreringarna har inte varit handlingsdirigerande och det är därför inte fråga om förvaltningsbeslut. Under alla förhållanden är registreringarna inte överklagbara. Skogsstyrelsens inventering och registrering, som har haft stöd i rättsordningen, har inte någon självständig betydelse utan det avgörande är huruvida naturvärdena finns i skogen eller inte.
14. *AA* och *BB* anser att överklagandet ska avslås.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

15. Frågan i målet är om Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop utgör ett förvaltningsbeslut som får överklagas.

Rättslig reglering m.m.

16. I 12 kap. 6 § miljöbalken finns bestämmelser om anmälan för samråd. Av första stycket framgår att om en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen.
17. Enligt 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd ska den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning som ska äga rum på hans mark, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.
18. Av 4 § första stycket i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, framgår att skogsbruksåtgärder i ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket höga naturvärden och har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd.
19. Av Skogsstyrelsens allmänna råd till 4 § framgår att kriterierna för den typ av skogsområde som omfattas av föreskriften motsvarar de för nyckelbiotoper. Skogsområdet behöver dock enligt de allmänna råden inte vara registrerat som nyckelbiotop för att omfattas av föreskriften.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

20. Högsta förvaltningsdomstolen ska först pröva om Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop utgör ett förvaltningsbeslut. Om så är fallet ska Högsta förvaltningsdomstolen ta ställning till om beslutet är överklagbart. Endast om Skogsstyrelsen har fattat ett överklagbart beslut uppkommer frågan om Skogsstyrelsen har haft stöd i rättsordningen för beslutet (HFD 2018 ref. 23).
21. I de olika författningar som styr Skogsstyrelsens verksamhet regleras särskilt vilka beslut som myndigheten fattar som får överklagas. När det gäller registrering av nyckelbiotoper fanns det emellertid inte någon författningsreglering över huvud taget. För att avgöra om Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop ska kunna bli föremål för prövning av allmän förvaltningsdomstol måste det därför undersökas om åtgärden utgör ett förvaltningsbeslut enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.
22. Det som är avgörande för om ett ställningstagande kan betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. om det är avsett att vara handlingsdirigerande (prop. 2016/17:180 s. 23 ff., jfr även HFD 2019 ref. 21 punkt 22 och HFD 2020 ref. 12 punkt 33). I rättspraxis har det ställts tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut (HFD 2020 ref. 12 punkt 34 och där anmärkta rättsfall).
23. En förutsättning för att en nyckelbiotop skulle registreras var att det enligt Skogsstyrelsens bedömning var fråga om ett skogsområde som uppfyllde vissa kriterier. Varje registrering föregicks därför av ett fältbesök där det gjordes en bedömning av skogsområdets naturvärden. Vidare fick varje registrering ett individuellt nummer. Registreringen gjorde det möjligt att identifiera nyckelbiotopen vid framtida anmälningar avseende planerade skogsbruksåtgärder.

Dessutom presenterades registreringen i en karttjänst på Skogsstyrelsens webbplats.

24. Kriterierna för att registrera en nyckelbiotop motsvarade de kriterier som enligt Skogsstyrelsens föreskrifter utlöser en samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, exempelvis en planerad avverkning. När en registrering hade skett informerades markägaren om den samrådsskyldighet som fanns med avseende på nyckelbiotoper. Markägaren ombads också att medverka till att nyckelbiotopen bevarades för framtiden.
25. Det anförda innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening att Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper har en handlingsdirigerande effekt för de som berörs. Registreringarna utgör därmed förvaltningsbeslut.
26. Nästa fråga för Högsta förvaltningsdomstolen att ta ställning till är om ett beslut om registrering är överklagbart utifrån de allmänna regler för överklagbarhet som har utvecklats i praxis och som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Avgörande är vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs (se t.ex. HFD 2018 ref. 23 och där anmärkta rättsfall). Det krävs att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Det ska då göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet (HFD 2019 ref. 21 punkt 36).
27. Av 12 kap. 6 § miljöbalken följer att om exempelvis en planerad avverkning av skog kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska markägaren anmäla åtgärden för samråd. Samrådsskyldighet föreligger bl.a. om avverkning ska ske inom ett område som innehåller en nyckelbiotop. Det sistnämnda framgår av 4 § första stycket i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.

28. Det avgörande för om det föreligger samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken är emellertid inte om det har registrerats en nyckelbiotop utan om naturvärdena i skogen är sådana att de uppfyller kriterierna för en nyckelbiotop. Detta innebär enligt Högsta förvaltningsdomstolen att en registrering inte kan anses ha sådan betydelse för frågan om samrådsskyldighet, och den administrativa börda som en sådan skyldighet kan leda till för markägaren, att registreringen bör kunna överklagas med hänvisning till samrådsskyldigheten.
29. Inom skogsindustrin har privata aktörer inrättat certifieringssystem. Dessa system har medfört begränsningar i möjligheterna att sälja virke från nyckelbiotoper. För att avgöra om virket kommer från en nyckelbiotop har Skogsstyrelsens offentliga register över nyckelbiotoper fått stor betydelse. En registrering kan få den effekten att en markägare inte kan sälja sitt virke från en avverkning. Frågan är vilken betydelse denna faktiska verkan av en registrering bör ha för frågan om överklagbarhet.
30. Högsta förvaltningsdomstolen kan här konstatera att domstolen i rättsfallet HFD 2022 ref. 31 har uttalat att bedömningen av om ett beslut är överklagbart ska ske med utgångspunkt i det uppdrag och ansvar som den beslutande myndigheten har.
31. I det nu aktuella fallet utgörs beslutets faktiska verkan av att markägaren får avsättningsproblem. Skogsstyrelsen har inte haft något ansvar för eller annars varit inblandad i införandet eller utformningen av certifieringssystemen. Det är privata aktörer som på eget initiativ har gjort detta. Det förhållandet att en registrering kan leda till att en markägare får avsättningsproblem kan därför inte tillmätas någon betydelse för frågan om det föreligger överklagbarhet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

32. Registreringen av en nyckelbiotop utgör en dokumentation av en inventering. Åtgärden som sådan saknar självständig rättsföljd och får, sedd för sig, anses ha klart begränsade effekter. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan ett beslut om att registrera en nyckelbiotop därmed inte anses utgöra ett beslut som är av en sådan karaktär att det är överklagbart.
33. Eftersom Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper på AAs och BBs fastigheter således inte utgjorde överklagbara beslut var förvaltningsrätten förhindrad att ta upp överklagandet till prövning. Kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska därför undanröjas och AAs och BBs överklagande till förvaltningsrätten avvisas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Thomas Bull, Marie Jönsson, Linda Haggren och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Olof Holm.