

Ref 1

Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop har inte ansetts utgöra ett överklagbart beslut.

41 § förvaltningslagen (2017:900)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 4 januari 2024 följande dom (mål nr 7527-22).

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 K.B:s och P.B:s fastigheter, [REDACTED] och [REDACTED], 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. K.B och P.B. 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 förvaltningsrätten, 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. *K.B.* och *P.B.* anser att överklagandet ska avslås.

Skälen 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 anmälningskyldighet 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 samråds-skyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, exempelvis en planerad avverkning. När en registrering hade skett informerades markägaren om den samråds-skyldighet 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 anmälningskyldighet 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 K.B:s och P.B:s fastigheter således inte utgjorde överklagbara beslut var förvaltningsrätten förhindrad att ta upp överklagandet till prövning. Kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska därför undanröjas och K.B:s och P.B:s överklagande till förvaltningsrätten avvisas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt avvisar K.B:s och P.B:s överklagande till förvaltningsrätten.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Jönsson, Haggren* och *Medin*. Föredragande var justitiesekreteraren Olof Holm.

Förvaltningsrätten i Linköping (2021-11-16, ordförande Lowén):

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 [redacted] och [redacted] 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 (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). 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 K.B. och P.B. har rätt att överklaga besluten (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 10 mars 2021 i mål nr 638-20).

Har Skogsstyrelsen agerat inom sin kompetens?

[text här utelämnad]

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 ansökan om samråd riskerar en straffrättslig påföljd. Samrådsförfarandet kan dessutom i vissa fall aktualisera en skyldighet för Skogsstyrelsen att besluta om försiktighetsmått (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den

28 oktober 2020 i mål nr M 13871-19). En samrådspåikt 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 (jfr SOU 2020:73 s. 711-713 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 oktober 2020 i mål nr M 13871-19). 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 (se SOU 2020:73 s. 693-694 och 700). Det finns inte någon rättslig kausalitet mellan registreringen och de ekonomiska konsekvenserna för den enskilde 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 (se SOU 2020:73 s. 713). Skogsstyrelsens slutsats rörande sakförhållandet huruvida det finns nyckelbiotoper på viss fastighet får, enligt förvaltningsrättens mening, i praktiken helt avgörande betydelse för exempelvis samrådspåikten 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 de nu aktuella registreringsbesluten (jfr SOU 2020:73 s. 718 ff.). Eftersom Skogsstyrelsen inte haft författningsstöd för besluten att registrera nyckel-

biotoper på fastigheten [redacted] med dnr. N [redacted] 1995 och fastigheterna [redacted] och [redacted] med dnr. N [redacted] 2016 ska Skogsstyrelsens beslut undanröjas.

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

Kammarrätten i Jönköping (2022-12-07, Green, Davidson och Lindmark):

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 att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas (HFD 2022 ref. 31 punkt 20). 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 (prop. 2016/17:180 s. 23 ff.). I rättspraxis ställs tämligen låga krav för att en åtgärd ska betraktas som ett förvaltningsbeslut (HFD 2020 ref. 12 punkt 34 och där angivna rättsfall).

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 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 (jfr SOU 2020:73 s. 709 ff.). Skogsstyrelsens bedömning av om ett område är en nyckelbiotop kan också ligga till grund för senare myndighetsbeslut eller domstolsavgöranden (SOU 2020:73 s. 711-713 och Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 13871-19).

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 viss utsträckning handlingsdirigerande effekt för markägaren (se HFD 2022 ref. 31 punkt 23). 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 (prop. 2016/17:180 s. 332). Avgörande för bedömningen är registreringens faktiska verkningar för den som berörs (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall). Det krävs att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag baserat på en objektiv bedöm-

ning (se bl.a. HFD 2019 ref. 21 punkt 36). Vidare krävs att registreringen så som den utformats är ägnad att uppfattas som bindande med följd att den kan få verkningar enligt sitt innehåll. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar (RÅ 2004 ref. 8).

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 informationskrivelse 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 samrådspfiktig 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 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 (prop. 2016/17:180 s. 58–59). 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 (a.a.). 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

Ref 1

HFD 2024

registreringen av nyckelbiotoper har medfört för K.B. och P.B. 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.

– Kammarrätten avslår överklagandet.