



SVAROMÅL

Datum
2024-09-30

Dnr
2024/4153

Stockholms tingsrätt
stockholms.tingsratt@dom.se

STOCKHOLMS TINGSRÄTT
Avdelning 2

INKOM: 2024-09-30
MÅLNR: T 10501-24
AKTBIL: 35

Mål nr T 10501-24; Karin Brodin m.fl. ./ staten genom Justitiekanslern angående skadestånd

Staten lämnar följande svaromål.

INSTÄLLNING M.M.

- 1 Staten bestrider käromålen.
- 2 Sättet att beräkna ränta vitsordas.
- 3 Staten begär ersättning för rättegångskostnader med ett belopp som kommer att preciseras senare.

SAMMANFATTNING AV STATENS BESTRIDANDEGRUNDER

Påstådd överträdelse av egendomsskyddet (artikel 1.1 tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen)

- 4 Skogsstyrelsens beslut att registrera de aktuella nyckelbiotoperna har inte utlöst en straffsanktionerad samrådsplikt. I vart fall har inte samrådsplikten på ett tillräckligt påtagligt sätt påverkat kärandenas möjligheter att förfoga över sin egendom.
- 5 Inte heller har nyckelbiotopsregistreringen legat till grund för några råd och anvisningar som har begränsat kärandenas möjligheter att sköta om skogen. I vart fall saknas det orsakssamband mellan nyckelbiotopsregistreringen och eventuella begränsningar.
- 6 Staten vitsordar inte att en nyckelbiotopsregistrering leder till avyttringsproblem. I vart fall har staten inget ansvar för privata aktörers agerande.
- 7 Följaktligen har nyckelbiotopsregistreringarna inte medfört några faktiska eller rättsliga konsekvenser som, var för sig eller gemensamt, inneburit en tillräckligt påtaglig begränsning av kärandenas möjlighet att nyttja sin egendom för att det ska vara fråga om ett ingrepp som omfattas av Europakonventionens egendomsskydd.
- 8 För det fall tingsrätten skulle komma fram till motsatsen, gör staten gällande att ett sådant ingrepp varit lagenligt, tillgodosett ett allmänt

intresse och stått i proportion till det syfte som ska uppnås. Under alla förhållanden bestrider staten alltså att det skett någon överträdelse av egendomsskyddet.


Påstådd överträdelse av rätten till domstolsprövning (artikel 6.1 Europakonventionen)

- 9 Staten bestrider att det är fråga om en reell och seriös tvist om en rättighet och följaktligen även att det förelegat någon rätt till domstolsprövning grundad på artikel 6.1. I vart fall har det förvaltningsrättsliga målet som avslutades genom HFD 2024 ref 1 tillgodosett denna rätt.

Påstådd överträdelse av rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 13 Europakonventionen)

- 10 Artikel 6.1 utgör *lex specialis* till artikel 13. Någon prövning utifrån artikel 13 behöver därför inte göras. I vart fall kan kändandena inte på rimliga grunder påstå sig vara offer för brott mot konventionen och omfattas därför inte av skyddet enligt artikel 13. Under alla förhållanden tillgodoses rätten till ett effektivt rättsmedel genom möjligheten att föra en skadeståndstalan med stöd av Högsta domstolens praxis och 3 kap. 4 § skadeståndslagen. Det har därför inte skett någon överträdelse av artikel 13.

Skadestånd och preskription

- 11 För det fall tingsrätten skulle komma fram till att staten på något vis har överträtt kändandenas rättigheter enligt Europakonventionen, är ett konstaterande av överträdelsen en tillräcklig gottgörelse. I vart fall är de yrkade beloppen för höga.
- 12 Den del av kändandenas ersättningsanspråk som grundar sig på omständigheter hänförliga mer än 10 år tillbaka i tiden, dvs. Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotopen -1995 och till viss del även upprätthållandet av denna registrering, är preskriberad.

UTVECKLING AV TALAN

Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper

- 13 Sedan det i budgetpropositionen för 1990 konstaterats bl.a. att det var angeläget att öka kunskapsunderlaget hos naturvårdsmyndigheterna i fråga om små, värdefulla biotoper i skogen tilldelades Skogsstyrelsen medel för en försöksverksamhet med inventering av sådana biotoper.¹ Begreppet nyckelbiotop började användas. Enligt Skogsstyrelsen är en nyckelbiotop ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket stor

¹ Prop. 1989/90:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91, Bil. 11 s. 36.

betydelse för skogens flora och fauna. I skogsområdet finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Registreringen av en nyckelbiotop utgör alltså en dokumentation av en inventering. Nyckelbiotoper är inte en homogen grupp utan klassificeras i drygt 50 olika biotopyper.

- 14 Efter två inledande års försöksverksamhet genomförde Skogsstyrelsen under 1993–1998 en fullskalig nyckelbiotopsinventering på småskogsbrukets marker i hela landet. Denna inventering gjordes i enlighet med en uppdragsbeskrivning i Skogsstyrelsens regleringsbrev och en budgetpost för genomförandet.²
- 15 Under åren 2001–2006 genomförde Skogsstyrelsen ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar på privatskogsbrukets marker. I tiden därefter har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts. I stället har nyfunna nyckelbiotoper påträffats i samband med Skogsstyrelsens fältbesök. Under 2001–2016 hade Skogsstyrelsen en särskild anslagspost för nyckelbiotopsinventering i myndighetens regleringsbrev. Identifierade nyckelbiotoper har registrerats av Skogsstyrelsen i ett offentligt register och har också presenterats i en karttjänst på myndighetens hemsida.
- 16 I maj 2018 uppdrog regeringen åt Skogsstyrelsen att under tio års tid genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.³ Detta kom dock att ändras när Skogsstyrelsen i regeringsbeslut i juni 2019 i stället fick uppdraget att avveckla den landsomfattande inventeringen.⁴
- 17 Skogsstyrelsen beslutade i december 2021 att myndighetens registrering av nyckelbiotoper skulle upphöra och att markägare som begärde det skulle få nyckelbiotoper som registrerats från och med den 27 juni 2019 avregistrerade. Sedan Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2024 ref 1 har dock Skogsstyrelsen gjort bedömningen att denna avregistrering ska upphöra.

Skogsstyrelsens registrering av de två i målet aktuella nyckelbiotoperna

- 18 Skogsstyrelsen har idag två nyckelbiotoper som inte berörs av något formellt skydd registrerade på fastigheterna [REDACTED] och [REDACTED]; N [REDACTED]-1995 och N [REDACTED]-2016. Fastigheten [REDACTED] ägs sedan oktober 2019 av kändena. Fastigheten [REDACTED] ägs sedan oktober 2015 av kändena Karin Brodin.
- 19 Nyckelbiotopen N [REDACTED]-1995 registrerades på fastigheten [REDACTED] 1995 i samband med den fullskaliga nyckelbiotopsinventering som

² Regleringsbrev för budgetåret 1993/94 avseende anslag inom Jordbruksdepartementets verksamhetsområde, s. 24 (se bilaga 3 till stämmningsansökan, ab 4) och prop. 1992/93:226 om en ny skogspolitik, s. 73-75.

³ Regeringsbeslut 2018-05-17, N2018/03141/SK (se bilaga 8 till stämmningsansökan, ab 9).

⁴ Regeringsbeslut 2019-06-27, N2019/02259/SMF (se bilaga 10 till stämmningsansökan, ab 11).

Skogsstyrelsen genomförde vid denna tid. Vid registreringen ägdes fastigheten av käranden Karin Brodins föräldrar. Nyckelbiotopen är av typen barnnaturskog.⁵

- 20 I samband med Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering 1995 beskrevs delar av området för den nuvarande nyckelbiotopen N [REDACTED]-2016 på fastigheterna [REDACTED] och [REDACTED] som ett objekt med naturvärde, N [REDACTED]-1995. Ett objekt med naturvärde är ett område med påtagliga naturvärden men som inte riktigt har bedömts nå upp till en nyckelbiotop.
- 21 I augusti 2016 inkom käranden Karin Brodin, vad avser fastigheten [REDACTED] och Karin Brodins far, vad avser fastigheten [REDACTED], med två avverkningsanmälningar till Skogsstyrelsen. Dessa anmälningar överlappade objektet med naturvärde N [REDACTED]-1995. Med anledning av detta genomförde Skogsstyrelsen i september 2016 ett fältbesök på platsen. Vid fältbesöket gjorde Skogsstyrelsen bedömningen att områdets naturvärden nu höll nivån som nyckelbiotop med en större avgränsning än den tidigare naturvärdesbeskrivningen. Nyckelbiotopen N [REDACTED]-2016 registrerades på fastigheterna [REDACTED] och [REDACTED] i september 2016. I samband med registreringen avfördes objekt med naturvärden N [REDACTED]-1995 i Skogsstyrelsens databas. Nyckelbiotopen N [REDACTED]-2016 är av biototypen barrskog och barnnaturskog.⁶

Staten har inte överträtt kärändenas egendomsskydd

Inledning

- 22 Artikel 1 tilläggsprotokoll 1 till Europakonventionen innebär ett skydd för enskildas egendom i vissa avseenden. Förutom ett skydd mot egendomsberövanden föreskriver artikeln ett skydd mot ingrepp i rätten att nyttja egendom (*eng. control of use*). Enligt bestämmelsens andra stycke kan en konventionsstat dock som utgångspunkt genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse.
- 23 Liksom vad som gäller för övriga artiklar i konventionen är inte varje begränsning i nyttjanderätten att se som ett ingrepp. För att skyddet enligt artikeln ska aktualiseras måste begränsningen i form av faktiska eller rättsliga konsekvenser vara tillräckligt påtaglig. Annars skulle varje reglering eller förfarande som på något sätt begränsar användningen av egendom omfattas av skyddet, vilket inte är fallet.⁷

⁵ Se bilaga 15 till stämningensansökan, ab 16.

⁶ Se bilaga 19 till stämningensansökan, ab 20.

⁷ Lorenzen m.fl., *Kommentar till den Europeiske Menneskerettighedskonvention*, 3 uppl. 2011, s 1235–1236.

- 24 I målet *Kienast mot Österrike*, no. 23379/94, ansågs t.ex. inte sammanslagning av två tomter i ett fastighetsregister utgöra ett ingrepp i egendomsskyddet, bl.a. eftersom registreringen inte påverkade användningen, och att det redan förelåg andra (i det fallet faktiska) begränsningar i möjligheten att avyttra tomterna separat.
- 25 Som staten uppfattar det menar kärandena att nyckelbiotopsregistreringarna i tre olika avseenden innebär ingrepp i deras egendomsskydd. I det följande bemöter staten dessa påståenden. Därefter berörs övriga förutsättningar som krävs för att det ska vara fråga om en överträdelse.

En nyckelbiotopsregistrering utlöser inte en samrådsskyldighet

- 26 Av 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken följer att om exempelvis en planerad avverkning av skog kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska markägaren anmäla åtgärden till Skogsstyrelsen för samråd.
- 27 Samrådet mellan Skogsstyrelsen och den anmälningsskyldige innebär närmast en diskussion i syfte att klargöra hur de planerade åtgärderna kan antas inverka på miljön och hur de ska anpassas till miljöbalkens krav, bl.a. hänsynsreglerna i 2 kap.⁸ En verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte Skogsstyrelsen medger något annat.
- 28 Skogsstyrelsen har i föreskrifter förtydligat i vilka skogsområden som skogsbruksåtgärder alltid ska anmälas för samråd.⁹ Kriterierna för denna typ av skogsområden motsvarar visserligen de som gäller för registrering av nyckelbiotoper. Ett skyddsvärt skogsområde omfattas dock av anmälningsskyldighet oavsett om det är registrerat som nyckelbiotop eller inte.¹⁰
- 29 Det sagda innebär att det avgörande för om det föreligger samrådsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte är om det har registrerats en nyckelbiotop, utan om naturvärdena i skogen är sådana att de uppfyller vissa kriterier.¹¹
- 30 Staten bestrider alltså att en nyckelbiotopsregistrering utlöser en straffsanktionerad samrådsplikt.
- 31 Som beskrivits i punkten 27 ovan har samrådsplikten en begränsad betydelse. Utöver att den anmälningsskyldige måste vänta en tid innan

⁸ Bengtsson m.fl., *Miljöbalken, en kommentar*, kommentaren till 12 kap. 6 §, JUNO version 23.

⁹ SKSFS 2013:3, Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, 4 § första stycket.

¹⁰ SKSFS 2013:3, Skogsstyrelsens allmänna råd till 4 § i föreskrifterna.

¹¹ Se även HFD 2024 ref 1, p. 28.

åtgärden påbörjas, innebär den i sig inte någon begränsning i rätten att nyttja skogen.

- 32 I vart fall bestrider staten att samrådsplikten på ett tillräckligt påtagligt sätt har påverkat kärandenas möjligheter att förfoga över sin egendom.
- 33 Sammantaget bestrider staten att nyckelbiotopsregistreringarna har inneburit ett ingrepp i kärandenas egendomsskydd i det aktuella avseendet.

Nyckelbiotopsregistreringarna har inte legat till grund för några anvisningar som har inverkat på kärandenas möjligheter att sköta om skogen

- 34 Om samrådet inte leder till någon godtagbar överenskommelse om att verksamheten ska anpassas till miljöbalkens krav, har Skogsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken vissa *möjligheter* att ingripa till skydd för naturmiljön med föreläggande eller förbud mot en anmäld verksamhet.
- 35 Skogsstyrelsen har inte meddelat något sådant föreläggande eller förbud, vilket kärandena inte heller verkar påstå. I stället menar kärandena att Skogsstyrelsen har lämnat råd och anvisningar som inverkat på deras möjligheter att sköta om skogen.
- 36 I HFD 2020 ref. 12 var frågan om en s.k. vägledning med råd och anvisningar som Skogsstyrelsen lämnat inom ramen för ett samrådsförfarande skulle anses utgöra överklagbara förvaltningsbeslut. Sedan domstolen, med hänvisning till de låga krav som gäller, konstaterat att det var fråga om förvaltningsbeslut gick den över till att pröva om det var överklagbart. Bl.a. uttalade domstolen följande. Avgörande för bedömningen av ett besluts överklagbarhet är beslutets faktiska verkningar för den som berörs av det. För att ett beslut om råd och anvisningar ska anses medföra sådana faktiska verkningar att det utgör ett överklagbart beslut bör två saker krävas. För det första måste de beslutade råden och anvisningarna i sig – om de följs – vara av tillräckligt ingripande karaktär. 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.
- 37 I det fallet var råden och anvisningarna formulerade så att markägaren uppmanades bl.a. att säkerställa att skador inte uppstod vid vattendrag, spara vissa skydds zoner och viss växtlighet samt avstå från s.k. förröjning. Vidare upplystes markägaren om att Skogsstyrelsen kan meddela förelägganden eller förbud om kraven i regleringen inte uppfylls.

- 38 Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att råden och anvisningarna visserligen var av en sådan ingripande karaktär som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart. Däremot kunde de inte anses ha utformats på ett sådant sätt att de var ägnade att uppfattas som bindande. Det ansågs nämligen framgå att vad som uttrycktes var myndighetens uppfattning om vad markägaren borde vidta för åtgärder och iaktta för hänsyn för att uppfylla författningsreglerade krav.
- 39 Den 4 juni 2019 gav [REDACTED] (Karin Brodins far) in en anmälan om samråd till Skogsstyrelsen beträffande fastigheterna [REDACTED] (i egenskap av ägare) och [REDACTED] (i egenskap av ombud för Karin Brodin som ensam ägde den fastigheten). Inom ramen för det samråd som följde informerade Skogsstyrelsen [REDACTED] och Karin Brodin hur den anmälda skogsbruksåtgärden, enligt myndighetens uppfattning, borde utföras.¹² Vägledningen var inte utformad på ett sådant sätt att den var ägnad att uppfattas som bindande och det har inte heller funnits någon sanktion direkt kopplad till efterföljandet av densamma.
- 40 Staten har alltså inte genom beslut, råd eller anvisningar begränsat kärandenas möjligheter att nyttja skogen. I stället har de – inom ramen för gällande miljö- och skogslagstiftning – själva kunnat bestämma hur de vill sköta sin skog.
- 41 Det tål dessutom att upprepas att det inte var nyckelbiotopsregistreringen som utlöste kärandenas anmälningsskyldighet, utan de naturvärden som fanns i skogen. Även om tingsrätten skulle komma fram till att Skogsstyrelsens råd och anvisningar på något vis har begränsat kärandenas möjligheter att sköta om skogen, så saknas det orsakssamband mellan nyckelbiotopsregistreringen och begränsningen.
- 42 Staten bestrider alltså att nyckelbiotopsregistreringarna har inneburit ett ingrepp i kärandenas egendomsskydd i det aktuella avseendet.
- Nyckelbiotopsregistreringarnas betydelse för möjligheten att avyttra skog*
- 43 Kärandena har hänvisat till de två svenska certifieringssystemen för skogssektorn, FSC och PEFC. Skogscertifieringen är ett marknadsstyrt system som skogsägaren ansluter sig till frivilligt.
- 44 Av Skogsutredningens betänkande *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, SOU 2020:73, framgår att en certifierad skogsägare ska följa ett omfattande regelverk där kravet på att inte avverka nyckelbiotoper utgör ett krav av många. Enligt Skogsutredningen är, vad gäller FSC, kravet absolut och utan koppling till hur stor andel av markägarens skogsmark som utgörs av

¹² Se bilaga 22 till stämningsansökan, ab 23.

nyckelbiotop. Beträffande PEFC finns en särskild rutin för hur nyckelbiotoper, utöver de fem procent av arealen som ska avsättas frivilligt, ska hanteras för att kunna avverkas inom ramen för certifieringen. Det finns inget krav enligt någon av certifieringarna på att nyckelbiotopen ska vara inventerad eller registrerad av Skogsstyrelsen. Det är skogens naturvärden som nyckelbiotop som är avgörande.¹³

- 45 I utredningen konstaterades ”Hur Skogsstyrelsen har valt att definiera begreppet nyckelbiotop och tillämpa det har aldrig varit avsett att medföra ett mer eller mindre absolut avverkningsförbud på det sätt certifieringsreglerna innebär. Certifieringssystemen har således anammat ett begrepp som inte gör anspråk på att medföra de verkningar som certifieringssystemet själv ger det.”¹⁴
- 46 Certifieringssystemen själva har invänt mot delar av utredningens beskrivningar. Exempelvis har FSC framhållit att en markägare kan sälja virke som kommer från nyckelbiotoper som varit föremål för naturvårdande skötsel som FSC-certifierat.¹⁵ PEFC har på sin sida förklarat att ”[...] det mest grundläggande missförståndet är att PEFC:s certifieringssystem (inklusive frivilliga avsättningar) baseras på att det finns nyckelbiotoper inventerade av Skogsstyrelsen. Detta är fel. PEFC-systemet ska fungera för alla skogsägare och måste utgå ifrån kunskap om det certifierade fastighetsinnehavet och kan därför inte hängas upp på aktiviteter och inventeringar gjorda av annan part.” I stället utgår systemet från de naturvärden som finns i skogen.¹⁶
- 47 Mot bakgrund av detta kan staten inte vitsorda att en nyckelbiotopsregistrering leder till avyttringsproblem. Det torde snarare vara skogens naturvärden som är avgörande.
- 48 Av större vikt är att en nyckelbiotopsregistrering endast utgör en dokumentation av en inventering. Skogsstyrelsen har inte haft något ansvar för eller annars varit inblandad i införandet eller utformningen av de certifieringssystem som finns på marknaden, det är privata aktörer som på eget initiativ har gjort detta. Nyckelbiotopsregistreringen saknar självständig rättsföljd och har, enligt vad Högsta förvaltningsdomstolen kommit fram till, klart begränsade effekter.¹⁷
- 49 Den aktuella situationen är alltså inte jämförbar med de mål som kärandena hänvisar till där staten låtit meddela långvariga expropriationstillstånd¹⁸, mål som rör fastighetsägares lagreglerade skyldighet att ställa sina fastigheter till förfogande för jakt trots att de av

¹³ SOU 2020:73, s. 693 och 700.

¹⁴ SOU 2020:73, s. 701.

¹⁵ Miljödepartementet dnr M2020/01926, FSC Sveriges remissvar över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73, [bilaga 1](#).

¹⁶ Miljödepartementet dnr M2020/01926, Svenska PEFC remissvar över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73, [bilaga 2](#).

¹⁷ Jfr HFD 2024 ref 1, p. 31-32.

¹⁸ *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, no. 7151/75 och 7152/75.

etiska skäl motsatt sig detta¹⁹ eller mål där klagandena efter ändring i nationell lagstiftning hindrats att hyra ut reklamskyltar²⁰.

- 50 Följaktligen har staten inte på något sätt begränsat kärandenas möjligheter att nyttja sin egendom. Staten bestrider alltså att nyckelbiotopsregistreringarna har inneburit ett ingrepp i kärandenas egendomsskydd i det aktuella avseendet.

Övriga rekvisit i artikel 1 i tilläggsprotokoll 1

- 51 För det fall tingsrätten skulle komma fram till att staten på något vis har gjort ingrepp i kärandenas egendomsskydd krävs, för att det inte ska vara fråga om en överträdelse av egendomsskyddet, att ingreppet har varit lagenligt, tillgodosett ett allmänt intresse och stått i proportion till det syfte som ska uppnås. Enligt staten är i sådana fall samtliga dessa förutsättningar uppfyllda.
- 52 För att ett ingrepp ska anses haft stöd i gällande rätt krävs att lagen i fråga är tillgänglig och tillräckligt tydlig för att ingreppet i äganderätten ska vara förutsebart. Lagen ska också ha ett sådant innehåll att den tillfredsställer rimliga rättssäkerhetskrav. Begreppet ”lag” ska enligt Europakonventionen förstås utifrån dess materiella betydelse, inte dess formella.
- 53 Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet över bl.a. efterlevandet av skogsvårdslagen och de delar av miljöbalken som rör skogsbruksåtgärder.²¹ Ett tillsynsuppdrag förutsätter god kännedom om det som omfattas av uppdraget och det är alltså helt nödvändigt för Skogsstyrelsen att genomföra inventeringar av skyddsvärda skogsbestånd. Som sagt utgör en nyckelbiotopsregistrering en dokumentation av denna inventering.
- 54 Stöd för Skogsstyrelsens inventering och dokumentation i form av registrering av nyckelbiotoper har också funnits i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen, se särskilt 1 och 2 §§, som var gällande vid tiden för registreringen av nyckelbiotopen N ~~XXXX~~-2016, och förordningen (1993:1272) med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna, se särskilt 2, 3 och 6 §§, som gällde vid tiden för registreringen av nyckelbiotopen N ~~XXXX~~-1995.
- 55 Vidare, som har beskrivits i punkten 13 ovan inledde Skogsstyrelsen inventeringen av nyckelbiotoper efter att det i budgetpropositionen för år 1990 hade konstaterats bl.a. att det var angeläget att öka kunskapsunderlaget hos naturvårdsmyndigheterna i fråga om små, värdefulla biotoper i skogen. Efter två års försöksverksamhet genomförde Skogsstyrelsen en fullskalig nyckelbiotopsinventering på

¹⁹ *Chassagnou med flera mot Frankrike*, no. 25088/94, 28331/95 och 28443/95.

²⁰ *Pannon Plakát Kfi med flera mot Ungern*, no. 39859/14.

²¹ Se t.ex. 33 § skogsvårdslagen (1979:429) och 26 kap. 3 § miljöbalken jämfört med 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

skogsbrukets marker i hela landet. Denna inventering omfattade bl.a. nyckelbiotopen N [REDACTED]-1995 som registrerades 1995. Registreringen gjordes i enlighet med en uppdragsbeskrivning i Skogsstyrelsens regleringsbrev och en budgetpost för genomförandet (se p. 14 ovan). Registreringen av nyckelbiotopen N [REDACTED]-2016 gjordes med hänvisning till en särskilt anslagspost i Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2016, se bilaga 3.

- 56 Enligt statens uppfattning har Skogsstyrelsens registrering av de aktuella nyckelbiotoperna därmed haft stöd i lag i den mening som avses i Europakonventionen.
- 57 Registreringarna har skett av naturskyddsskäl, vilket Europadomstolen i flera fall slagit fast utgör ett allmänt intresse.²²

Staten har inte överträtt kändenas rätt till domstolsprövning

- 58 Artikel 6.1 Europakonventionen är en processuell bestämmelse, som är avsedd att garantera rätten till en rättssäker prövning av rättsliga anspråk. Bestämmelsen syftar inte till att skapa nya materiella rättigheter. För att den ska vara tillämplig krävs att någon på rimliga grunder (*"on arguable grounds"*) kan hävda att han eller hon har en sådan rättighet enligt inhemsk rätt som görs gällande.
- 59 I det föregående har staten redogjort för varför nyckelbiotopsregistreringarna inte inneburit ett ingrepp i kändenas egendomsskydd. Som berörts kom Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2024 ref 1 fram till att en registrering saknar självständig rättsföljd och får anses ha klart begränsade effekter. Alltså har Högsta förvaltningsdomstolen bedömt att en nyckelbiotopsregistrering inte medför någon begränsning i nyttjanderätten till marken som kräver prövning i sak. Med andra ord har målet inte aktualiserat egendomsskyddet i tillräcklig mån, i annat fall hade ju domstolen kommit fram till att förvaltningsbeslutet var överklagbart.
- 60 I första hand menar staten att kändena inte på rimliga grunder kan göra gällande att de har rätt få nyckelbiotopsregistreringarna upphäva i domstol. Det är med andra ord inte fråga om en reell och seriös tvist om en rättighet. Följaktligen har det inte förelegat någon rätt till domstolsprövning grundad på artikel 6.1.²³
- 61 I andra hand gör staten gällande att det förvaltningsrättsliga målet som avslutades genom HFD 2024 ref 1 har inneburit en prövning av om registreringarna har påverkat kändenas egendomsskydd på ett sådant sätt att de har rätt att överklaga besluten, och därmed tillgodosett kändenas rättigheter enligt artikel 6.1. Att utfallet blev att de saknar en

²² Guide on Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights, 29 Februari 2024, p. 142 och de hänvisningar som görs där, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_1_protocol_1_eng.

²³ Jfr *Kienast mot Österrike*, no. 23379/94, p. 43-44.

sådan rätt till prövning innebär inte att det skett en överträdelse av artikel 6.1.

- 62 Staten bestrider alltså att kärandenas rätt till domstolsprövning har överträtts.
- 63 Slutligen kan följande nämnas. Om Skogsstyrelsen hade meddelat något föreläggande eller förbud i enlighet med 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken hade beslutet kunnat överklagas hos mark- och miljödomstol (19 kap. 1 § och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). Och om Skogsstyrelsen hade lämnat några bindande råd och anvisningar hade beslutet kunnat överklagas till förvaltningsrätt.²⁴

Staten har inte överträtt kärandenas rätt till ett effektivt rättsmedel

Artikel 6.1 utgör lex specialis till artikel 13

- 64 Rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen utgör *lex specialis* i förhållande till artikel 13. Om det redan har prövats huruvida rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 har respekterats, uppkommer det normalt inte någon ytterligare fråga rörande brott mot artikel 13.²⁵ I detta fall rör det sig om ett och samma domstolsförfarande som påstås ha stått i strid med båda artiklarna. Under sådana förhållanden är det enligt statens uppfattning inte nödvändigt med en prövning i förhållande till artikel 13.

Det har i vart fall inte skett någon överträdelse av artikel 13

- 65 Artikel 13 Europakonventionen anger att var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har åsidosatts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Det innebär, något förenklat, att någon som på rimliga grunder påstår sig vara offer för brott mot konventionen ska ha tillgång till ett rättsmedel för att få en tillfredsställande prövning av sitt påstående.
- 66 Av de skäl som redogjorts för i förhållande till artikel 1 tilläggsprotokoll 1, gör staten gällande att kärandena inte på rimliga grunder kan påstå sig vara offer för brott mot konventionen (de har med andra ord inget *arguable claim*). Redan av detta skäl har det inte skett någon överträdelse av artikel 13.²⁶
- 67 Om tingsrätten skulle komma fram till att det föreligger rimliga grunder, vill staten anföra följande i fråga om kraven enligt artikel 13 har uppfyllts.

²⁴ Jfr. HFD 2020 ref 12.

²⁵ Se t.ex. *Kövesi mot Rumänien*, no. 3594/19, p. 216-217, och Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. 2023 s. 661.

²⁶ Jfr. *Kienast mot Österrike*, särskilt p. 55-56.

- 68 Det ankommer i första hand på respektive konventionsstat att fastställa de närmare villkoren för de rättsmedel som erbjuds. Enligt Europadomstolens praxis åtnjuter konventionsstaterna dessutom en viss handlingsfrihet eller bedömningsmarginal när det gäller att uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 13. Bedömningsmarginalen omfattar frågan om vilka typer av rättsmedel konventionsstaterna väljer att använda liksom tillvägagångssättet för att tillhandahålla avhjälpande eller lindring i övrigt.²⁷
- 69 Rätten till ett effektivt rättsmedel återfinns bland de artiklar i Europakonventionen som inte gäller självständiga rättigheter (artiklarna 13–18). Artikel 13 måste alltså läsas tillsammans med andra bestämmelser. Omfattningen av konventionsstaternas förpliktelser enligt artikel 13 kan variera beroende på vilken typ av rättighet som påstås ha överträtts.²⁸
- 70 För att ett rättsmedel ska anses vara effektivt krävs att det ska kunna häva den enskildes s.k. offerstatus. Det måste innebära att de nationella myndigheterna åtminstone i sak vidgår överträdelsen samt att den enskilde ges tillräcklig och adekvat gottgörelse (t.ex. skadestånd eller strafflindring). Omständigheterna kan vidare vara sådana att flera rättsmedel sammantagna uppfyller kraven, trots att rättsmedlen var för sig inte gör det.²⁹ Ett rättsmedel måste inte garantera framgång för att det ska betraktas som effektivt.
- 71 Normalt torde möjligheten att föra talan om skadestånd vara tillräckligt för att motsvara kraven i artikel 13. Det stämmer alltså inte att rättsmedlet ska vara ägnat att leda till rättelse *och* gottgörelse (jfr punkten 7.1.2 i stämningsansökan). Något sådant följer inte av de rättsfall som kärandena åberopar och i den doktrin som hänvisas till uttrycks det rätteligen ”rättelse *eller* gottgörelse”.
- 72 Redan innan införandet av rätten till konventionsskadestånd i den svenska skadeståndslagen konstaterade Europadomstolen att den rätt till skadestånd vid överträdelser av Europakonventionens rättigheter som utvecklats i svensk praxis kan utgöra ett effektivt rättsmedel vid olika typer av konventionsöverträdelser.³⁰
- 73 Den 1 april 2018 lagstodgades rätten till konventionsskadestånd genom 3 kap. 4 § skadeståndslagen. Bestämmelsen ger enskilda fysiska och juridiska personer möjlighet att få skadestånd från det allmänna vid överträdelser av Europakonventionen. I princip alla skadetyper kan ersättas, bl.a. personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada, kränkning och annan ideell skada. I motsats till andra ansvarsregler enligt lagen anger inte lagtexten vållande (uppsåt, vårdslöshet, “fel eller

²⁷ Se t.ex. *Öneryildiz mot Turkiet*, no. 48939/99, p. 146.

²⁸ Se t.ex. *Association Innocence en Danger och Association Enfance et Partage mot Frankrike*, no. 15343/15 och 16806/15, p. 187.

²⁹ Se t.ex. *Kudla mot Polen*, no 30210/96, p. 157.

³⁰ *Eriksson mot Sverige*, no. 60437/08, p. 52.

försummelse³¹) som förutsättning för skadestånd; det är alltså inte fråga om någon culparegel.

- 74 Det uttalade syftet med bestämmelsen är att säkerställa att det i svensk lagstiftning finns tillgång till ett flexibelt och effektivt rättsmedel som ger möjlighet till gottgörelse i form av skadestånd vid överträdelser av Europakonventionens rättigheter.³¹
- 75 I svensk rätt finns alltså rättsmedel som kan ge tillräcklig och adekvat gottgörelse för den påstådda överträdelsen. Enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten kan en skadelidande få ett sådant skadeståndskrav prövat inom ramen för statens frivilliga skadereglering, normalt hos Justitiekanslern. Vidare kan den skadelidande väcka talan i allmän domstol, vilket kändena har gjort.
- 76 Sammantaget anser staten att den svenska ordningen mer än väl uppfyller kraven enligt artikel 13 Europakonventionen. Staten bestrider alltså att kändenas rätt till ett effektivt rättsmedel har överträtts.

Eventuellt skadestånd

- 77 En första förutsättning för rätten till skadestånd är, enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen, att skadestånd är nödvändigt för att gottgöra den aktuella överträdelsen.
- 78 Om den skadelidande anses ha fått eller kunnat få skadan till fullo kompenserad genom andra rättsmedel finns möjlighet att i varje fall gottgöra överträdelsen redan genom att domstolen konstaterar att konventionen överträtts. Motsvarande är möjligt också när överträdelsen i sig är av så ringa betydelse att inte skadestånd bör utgå.³² Ett mindre belopp än 10 000 kr anses i regel inte böra utdömas som skadestånd enligt 3 kap. 4 § skadeståndslagen; värderas inte skadan högre, räcker det att domstolen konstaterar överträdelsen.
- 79 För det fall tingsrätten skulle komma fram till att staten på något vis har överträtt kändenas rättigheter enligt Europakonventionen, blir frågan om skadestånd ska utgå (och i så fall med vilket belopp) beroende av vilken typ av överträdelse som är i fråga. Om de faktiska och rättsliga verkningarna av en eventuell överträdelse bedöms vara begränsade kan ett erkännande av överträdelsen utgöra en tillräcklig gottgörelse. Så skulle kunna vara fallet om överträdelsen avser utlösandet av samrådsplikten eller avyttringsproblem som ändå förelegat med hänsyn till de höga naturvärdena i skogen.
- 80 Under alla förhållanden är de yrkade beloppen för höga. Som utgångspunkt bör ersättning för ideell skada ligga i nivå med de belopp

³¹ Prop. 2017/18:7, Skadestånd och Europakonventionen, s. 17–19

³² Jfr NJA 2013 s. 842.

som enligt svensk rätt döms ut som kränkingsersättning på grund av brott i jämförbara fall. Om tingsrätten skulle komma fram till att det skett en överträdelse av kärandenas egendomsskydd, torde alltså nivåerna på kränkingsersättning vid förmögenhetsbrott vara vägledande. De ligger normalt på en betydligt lägre nivå än de yrkade beloppen.

- 81 Kärandena har hänvisat till praxis från Europadomstolen. De belopp som döms ut av Europadomstolen ska dock inte per automatik läggas till grund för de svenska skadeståndsbeloppen. En domstol bör alltså kunna beräkna skadans storlek i enlighet med svenska normer, även om det innebär att skadeståndsbeloppet blir lägre än vad Europadomstolen troligen skulle ha bestämt. Detta är möjligt bl.a. eftersom ett inhemskt rättsmedel är närmare, snabbare och mer tillgängligt för klaganden än ett motsvarande klagomål till Europadomstolen.³³

BEVISNING

- 82 Staten åberopar för närvarande ingen bevisning.

På Justitiekanslerns vägnar



Bilagor:

Bilaga 1: Miljödepartementet dnr M2020/01926, FSC Sveriges remissvar över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73.

³³ Prop. 2017/18:7, s 37.

Bilaga 2: Miljödepartementet dnr M2020/01926, Svenska PEFC remissvar över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73.

Bilaga 3: Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2016.