

Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper

Innehåll

Rättsutredning om inventering och dokumentation av nyckelbiotoper	1
Utredningens innehåll och avgränsningar	2
Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper	3
Den nya förvaltningslagen – och den gamla	3
Vad har förändrats i och med den nya förvaltningslagen?	3
Principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet.....	4
Begreppet myndighetsutövning.....	7
Skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande – enligt nya förvaltningslagen	7
Ärende och beslut – enligt den förvaltningsrättsliga litteraturen	8
Överklagbarhet	10
Tidigare rättspraxis	10
Särskild rättspraxis om inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotoper i register	11
Särskild rättspraxis avseende om vägledningar kan anses vara överklagbara beslut – pågående process	13
Överklagbarhet enligt nya förvaltningslagen	13
Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper – syfte och verkningar	14
Syftet med inventering och dokumentation.....	14
Rättsverkningar av inventering och dokumentation.....	15
Faktiska verkningar av inventering och dokumentation	16
Slutsatser	18
Ärendehandläggning och beslutsfattande eller annan förvaltningsverksamhet	18
Rättsverkan, faktisk verkan och överklagan.....	20
Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet	20
Förvaltningslagens regler i övrigt.....	22
Ny lagstiftning	22

Utredningens innehåll och avgränsningar

Denna utredning behandlar Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register. Skogsstyrelsen tittar i utredningen på vilken typ av verksamhet detta är och vad det innebär för myndigheten och för den enskilde. Denna utredning har gjorts ur ett juridiskt perspektiv.

Först beskrivs den aktuella verksamheten. Därefter tar utredningen avstamp i den nya förvaltningslagen eftersom beroende på vilken verksamhet Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register utgör, blir antingen hela eller delar av förvaltningslagen tillämplig. För att avgöra vilken typ av verksamhet det är fråga om måste utredningen ta ställning till om det är ärendehandläggning som avslutas med ett beslut eller om det är annan förvaltningsverksamhet och ett faktiskt handlande. Hur man ska se på verksamheten tydliggörs också genom en genomgång av praxis i vilken det konstaterats att Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är att jämföras med ett överklagbart beslut eftersom det varken har rättsverkningar eller faktiska verkningar och då det inte heller är myndighetens syfte.

I utredningens slutsatser framgår att Skogsstyrelsens bedömning är att inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register utgör annan förvaltningsverksamhet/faktiskt handlande och inte ärendehandläggning med beslutsfattande och att det inte är fråga om en verksamhet som kan jämföras med ett överklagbart beslut. I vissa fall kan det dock utgöra en del av handläggningen, t.ex. vid ansökan eller anmälan om avverkning som avslutas med ett beslut.

Vid annan förvaltningsverksamhet ska bland annat reglerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet tillämpas. Utredningen går därför igenom hur Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register förhåller sig till dessa principer. Skogsstyrelsens bedömning är att myndighetens verksamhet har stöd i rättsordningen, att det inte finns någon generell grund för att Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är objektiv och att verksamheten även får anses vara proportionerlig. Utgör inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotopen i registret en del av ärendehandläggning som resulterar i ett beslut ska även övriga regler i förvaltningslagen tillämpas. Vilka bedömningar som ska göras beror då på förutsättningarna i det enskilda ärendet och kan variera stort.

Vid framtagandet av denna rättsutredning pågår domstolsprocesser som kan påverka rättsutvecklingen.

Utredningen har genomförts av verksjurist inom ramen för Skogsstyrelsens införandeprojekt för nyckelbiotoper. Ett utkast har skickats ut för synpunkter till deltagare inom samverkansprocessen för nyckelbiotoper. Dessa synpunkter har beaktats vid slutförandet men det innebär inte att samverkansgruppens deltagare står bakom innehållet. Det är Skogsstyrelsens verksjurist som ansvarar för innehåll och slutsatser.

Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper

En inventering av ett område för att bedöma om det är av nyckelbiotopskvalitet kan främst initieras på två sätt. Antingen genom att den systematiska nyckelbiotopsinventeringen omfattar det aktuella området eller att det sker i samband med annan verksamhet, exempelvis vid granskning av avverkningsanmälan/ansökan som inkommer till Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen gör en bedömning vid datorn av vilka naturvärden som kan finnas på området som omfattas av den systematiska inventeringen eller anmälan/ansökan samt om ett fältbesök ska genomföras. I de fall Skogsstyrelsen kommer fram till att en inventering av en eventuell nyckelbiotop ska genomföras görs den av personal på Skogsstyrelsen med särskild kompetens. Vid den systematiska inventeringen bedöms alla objekten systematiskt och avgränsas i fält. Inventeringen sker efter en särskilt utarbetad metodik. Markägare meddelas innan fältbesöket görs och även efter inventeringen går det ut information till markägaren om att inventeringsresultatet kommer att dokumenteras i ett register, och markägaren bereds möjlighet att lämna ytterligare uppgifter till Skogsstyrelsen innan dokumentationen görs i registret. Efter dokumentationen skickas det också ut information till markägaren om nyckelbiotopen och dokumentationen som gjorts i registret. Nyckelbiotoper som upptäcks i samband med annan verksamhet dokumenteras på motsvarande sätt och markägare informeras.

Efter att nyckelbiotopen dokumenterats i registret förekommer det ibland att bedömningen av naturvärdena ifrågasätts av markägare eller andra berörda intressenter. Skogsstyrelsen har tagit fram ett arbetssätt för att ta hand om externt ifrågasättande av nyckelbiotoper. Ytterligare en fältbedömning görs av erfaren inventerare från ett annat distrikt. I mera komplicerade eller principiella fall ska minst två erfarna inventerare delta i sådan fältbedömning. I de fall dessa gör olika bedömningar kan inventerare/specialister från den oberoende bedömningsgruppen inom Skogsstyrelsen konsulteras. Om man i sådant fall finner att ett område felaktigt bedömts vara respektive inte vara nyckelbiotop ska biotopens registrerade status ändras. Förhållanden kan också ändras på ett område över tid av olika anledningar och därför är inte dokumentationen i registret permanent för all framtid utan kan komma att ändras om naturvärdeskvaliteterna inte motsvarar den för nyckelbiotoper.

Den nya förvaltningslagen – och den gamla

Vad har förändrats i och med den nya förvaltningslagen?

Av proposition 2016/17:180, En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, framgår att genom den nya lagen regleras förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna mer heltäckande. Lagförslaget bygger på den nuvarande lagens struktur men bestämmelserna vidareutvecklas och preciseras med utgångspunkt bland annat i den rättspraxis som har utvecklats på området.¹

¹ Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s 1.

Tillämpningsområdet för flera av förfarandereglererna i den nya förvaltningslagen utvidgas så att de inte bara ska gälla i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild, utan för all handläggning av ärenden hos myndigheterna. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter gäller också inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens faktiska handlande.²

Principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet

5 § Förvaltningslagen

En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Principerna och nya förvaltningslagen

De allmänna förvaltningsrättsliga principerna såsom t.ex. legalitet, objektivitet och proportionalitet är ingen nyhet i och med den nya förvaltningslagen. Myndigheterna har även tidigare haft att tillämpa dessa principer i sin verksamhet, vissa har till och med sin grund i regeringsformen av vilken det till exempel framgår att den offentliga makten utövas under lagarna och att förvaltningsmyndigheter som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Andra har införlivats i svensk rättspraxis, under inflytande av Europadomstolens och EU-domstolens rättstillämpning. Det är dock först nu som principerna förts in i förvaltningslagen.

Legalitet

Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. Legalitetsprincipen kommer till uttryck redan i grundlag genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § RF om att "den offentliga makten utövas under lagarna". Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte endast sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt. Inom förvaltningsrätten är legalitetsprincipen av central betydelse eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver. Av förarbetena framgår att kravet på legalitet enligt förvaltningslagen bör innebära ett krav på att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Vad som

² Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s 25, 48, 286.

bör krävas är alltså att det ska finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. På förvaltningens olika sakområden är frågor om ärendehandläggning och beslutsfattande ofta relativt detaljerat reglerade i de tillämpliga specialförfattningarna och i övrigt gäller de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen. Det kan också handla om att tillämpa allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens instruktion eller myndighetsförordningen (2007:515) eller i någon annan förordning som regeringen har utfärdat. Legalitetskravet kan i något fall även anses vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis i form av ett regleringsbrev.³

Objektivitet

Objektivitetsprincipen kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Principen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen en av grundbultarna i en rättsstat. Bestämmelser som ska garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen finns i både grundlag och vanlig lag. Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Inom förvaltningsrätten innebär objektivitetsprincipen ett förbud för myndigheterna att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose eller att grunda sina avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. Myndigheterna får alltså inte låta sig påverkas av omständigheter som är ovidkommande.⁴

Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen är mycket central inom EU-rätten. Den begränsar unionsinstitutionernas handlingsfrihet i förhållande till medlemsstaterna och markerar en gräns för vilka bördor som kan läggas på medborgarna med stöd av EU-rätten. Även Europakonventionen genomsyras av proportionalitetsprincipen som kräver att en ingripande åtgärd ska vara lämplig, nödvändig och proportionerlig i strikt mening för att kunna accepteras. Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen i sin praxis slagit fast och utvecklat en allmän proportionalitetsprincip i svensk rätt. Den svenska proportionalitetsprincipen är direkt kopplad till EU-rätten och Europakonventionen men har fått ett vidare tillämpningsområde. Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i bl.a. 2 kap. 15 § första stycket RF, som anger att varje medborgares egendom är tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Även i andra föreskrifter i 2 kap. RF som aktualiseras främst vid lagstiftning men också vid tolkning och tillämpning av lagstiftningen finns krav på proportionalitet.

³ Prop 2016/17:180 s. 57 ff.

⁴ Prop 2016/17:180 s. 59 f.

Kortfattat kan man säga att proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel.⁵

Innan myndigheten väger olika intressen mot varandra, måste den ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om den tilltänkta åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att åtgärden är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheterna från att vidta åtgärder utan att säkerställa att de åtgärder som vidtas är proportionerliga.⁶

Av förarbetena till nya förvaltningslagen framgår att avsikten med regeln inte är att myndigheterna ska åläggas en skyldighet att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse. Avsikten med bestämmelsen är inte att absolut rättvisa ska uppnås i varje enskilt fall utan det måste vara fråga om ett intrång i ett väsentligt enskilt intresse. Det framgår dock även i detta sammanhang att en myndighet - oavsett vilka intressen som står på spel - dock aldrig får vidta en åtgärd som inte kan antas leda till det avsedda resultatet. I förarbetena konstateras att det bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring bestämmelsen. För vissa särskilt starka allmänna intressen - t.ex. då det gäller att avvärja akuta hot mot samhället eller mot människors hälsa - måste det generellt sett finnas ett betydande utrymme för ingripanden även på bekostnad av enskilda intressen. Vissa marginaler måste alltså tolereras, vilket också följer av EU-domstolens och Europadomstolens praxis på området. Även Högsta förvaltningsdomstolen har betonat att myndigheterna i många avvägningfrågor har ett betydande handlingsutrymme och att det ska finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av en viss åtgärd. På grund av detta framgår av förarbetena att ett krav på rimlighet införs, som begränsar myndigheternas handlingsutrymme enbart på så sätt att det inte får föreligga ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ett visst ingripande och den belastning som detta medför för den enskilde.⁷

Bestämmelsen tar inte bara sikte på beslut som en myndighet fattar inom ramen för ärendehandläggningen, utan omfattar alla typer av åtgärder som vidtas med potentiellt negativa konsekvenser för enskilda. Det bör dock understrykas att kravet på att det ska vara fråga om ett ingrepp i ett enskilt intresse gäller även i fråga om åtgärder som vidtas inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Av förarbetena framgår också att förvaltningslagens bestämmelse om proportionalitet i allt väsentligt ska motsvara EU-rättens och Europakonventionens proportionalitetsprinciper.⁸

⁵ Prop 2016/17:180 s. 60-64.

⁶ Prop 2016/17:180 s. 60-64

⁷ Prop 2016/17:180 s. 60-64

⁸ Prop 2016/17:180 s. 60-64

Begreppet myndighetsutövning

Olika fall som innefattar myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlighetsrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande såsom till exempel ett avtalsförhållande, istället beslutar myndigheten ensidigt i saken.⁹

I den gamla förvaltningslagen var frågan om myndighetsutövning avgörande för tillämpningen av lagen. I och med den nya förvaltningslagen är det inte det längre, utan det avgörande för lagens tillämpning blir istället om det är fråga om ärendehandläggning eller faktiskt handlande.

Skillnaden mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande – enligt nya förvaltningslagen

Förvaltningslagen gäller vid förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden.¹⁰ Vissa av lagens bestämmelser gäller även i annan förvaltningsverksamhet hos myndigheter.¹¹ Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Uttrycket ärende definieras inte i lagen. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena eller andra slaget är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd.¹² För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. Det är därmed också av vikt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende. Av förarbetena framgår att det svårt att slå fast någon entydig och helt invändningsfri definition av uttrycket beslut. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är dock att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Vid bedömningen av frågan om huruvida en myndighets ställningstagande är att anse som ett beslut i denna mening är det uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär, inte dess yttre form.¹³ Ett beslut syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.¹⁴

När en myndighet lämnar upplysningar och råd med stöd av den allmänna bestämmelsen om serviceskyldighet, ger myndighetens besked inte uttryck för

⁹ Prop 2016/17:180 s 47-48.

¹⁰ 1 § förvaltningslagen

¹¹ 4-6 §§ förvaltningslagen

¹² Tydliga exempel är tex att hålla lektioner i skolan, göra kirurgiska ingrepp på sjukhuspatienter etc

¹³ Se även RÅ 2004 ref 8

¹⁴ Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag docks 23-25, 286.

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.¹⁵ 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.¹⁶

Ärende och beslut – enligt den förvaltningsrättsliga litteraturen

När Hellners och Malmqvist i kommentaren till gamla förvaltningslagen diskuterar begreppet ”ärende” menar de att det främst är att hänföra till sådana mellanhavanden med enskilda som mynnar ut i någon form av beslut från myndighetens sida. De menar även att lagens inriktning på att värna den enskildes rättssäkerhet talar för ett sådant synsätt. Tydligt är dock att gränsen mellan vad som är ärenden och vad som är annan förvaltningsverksamhet i viss mån är flytande.

Sådan förvaltningsverksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked utgör inte myndighetsutövning men kan ändå vara att räkna som handläggning av ärenden. I vilken utsträckning så är fallet beror av omständigheterna. Det beror av sådana faktorer som *vem som vänder sig till myndigheten, i vilken form hänvändelsen görs, författningsregleringen på området och vad beskedet går ut på*. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rättsskyddssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet. Stannar myndigheten för att mellanhavandet med den enskilde är att betrakta som ett ”ärende”, ska reglerna tillämpas fullt ut.¹⁷

Följande exempel belyser ovanstående och därmed vad som kan falla inom ärendebegreppet/ärendehandläggning.

När någon som tänker göra en ansökan hos en myndighet begär hjälp av myndigheten med att fylla i en ansökningsblankett, ligger det nära till hands att betrakta myndighetens bistånd som ren service. Som uttalas i förarbetena till förvaltningslagen behöver myndigheterna många gånger hjälpa enskilda till rätta, innan den enskilde har inlett något ”ärende”.¹⁸ Men läget blir genast ett annat, om den enskilde redan har gjort ansökan hos myndigheten, om ansökan är ofullständig och om myndigheten ska vägleda personen om vad

¹⁵ jfr t.ex. 2 § skuldsaneringslagen (2016:675) och 1 § kameraövervakningsförordningen (2013:463).

¹⁶ Prop 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag s 23-25.

¹⁷ Kommentaren till gamla FL, Grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende, publicerad i Zeteo 2010-05-31

¹⁸ Kommentaren till gamla FL, Grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende, publicerad i Zeteo 2010-05-31

som brister. Vid det laget finns det redan ett ärende. Myndighetens vägledning blir då i stället ett led i handläggningen av ärendet.¹⁹

Strömberg och Lundell har gjort följande definition av förvaltningsbeslut: Ett förvaltningsbeslut kan definieras som ett uttalande av en myndighet, avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganens eller enskildas handlande. Det ger uttryck för myndighetens ståndpunkt i en viss fråga och avslutar myndighetens behandling av denna. Beslutet kan ha föregåtts av mer eller mindre omfattande överläggningar och överväganden, men beslutet sätter punkt för dessa. Därefter är den som är missnöjd med beslutet hänvisad till att använda de möjligheter att få ändring som rättsordningen erbjuder, framförallt genom överklagande.²⁰

Enligt Strömberg och Lundell kan förvaltningsbesluten indelas i olika huvudtyper efter flera indelningsgrunder, som delvis korsar varandra. Av betydelse är då tex distinktionen mellan bindande förvaltningsbeslut och andra uttalanden av en förvaltningsmyndighet. Med ett *bindande beslut* avses ett beslut, som genom sitt innehåll avser att ensidigt bestämma adressatens eller adressaternas rättigheter eller skyldigheter och som också enligt gällande rättsregler har den avsedda effekten. Ett bindande beslut är alltså förenat med bestämda rättsverkningar. Från bindande beslut skiljer Lundell och Strömberg *oförbindande uttalanden* av en förvaltningsmyndighet. Hit hör t ex förslag och yttranden, som en myndighet avger till en annan myndighet och som normalt inte har några rättsverkningar. En myndighet kan också lämna oförbindande råd eller upplysningar till enskilda.²¹

Bland de bindande förvaltningsbesluten finns å ena sidan beslut som innehåller direkta handlingsmönster, å andra sidan beslut med indirekta rättsverkningar. Ett förvaltningsbeslut är ett uttalande, som är avsett att verka bestämmande för antingen förvaltningsorganens eller enskildas handlande. Ofta är det tydligt utifrån beslutets innehåll att det är avsett att tjäna som handlingsdirektiv. I andra fall är beslutets funktion som handlingsdirektiv mera undanskymd. När en myndighet t ex ger en person eller ett objekt en viss rättslig egenskap eller verkställer en registreringsåtgärd, innehåller beslutet inte något direkt handlingsmönster. I stället är det avsett att ligga till grund för ett senare beslut, som utgör ett verkligt handlingsdirektiv, eller att tjäna som rättsfaktum vid tillämpning av olika rättsregler. Men även på detta indirekta sätt kommer beslutet ytterst att inverka bestämmande på mänskligt handlande.²²

Ett registreringsbeslut innebär vid en första anblick bara en anteckning om en viss omständighet i ett register, men det har ofta indirekt viktiga

¹⁹ Exempel refererat från Kommentaren till gamla FL, Grundbegrepp i förvaltningslagen: myndighetsutövning, part och ärende, publicerad i Zeteo 2010-05-31

²⁰ Allmän förvaltningsrätt, Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Publicerad i Zeteo 2015-08-28, s 60.

²¹ Allmän förvaltningsrätt, Håkan Strömberg och Bengt Lundell, Publicerad i Zeteo 2015-08-28, s 60-67.

²² Allmän förvaltningsrätt, Bengt Lundell, Håkan Strömberg, publicerad i Zeteo 2015-08-28 s. 60-67.

rättsverkningar genom att registreringen tjänar som rättsfaktum enligt olika rättsregler. Exempelvis utgör registreringen av motorfordon en förutsättning för att fordonet ska få brukas (registreringen fungerar alltså som ett tillstånd), och samtidigt ligger den till grund för motorfordonsbeskattningen.²³

Överklagbarhet

Tidigare rättspraxis

Enligt förvaltningsrättsliga principer kan man överklaga beslut som har en påvisbar effekt, men inte beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning kan påverka någons faktiska situation.

Avsikten med ett förvaltningsbeslut är i normalfallet att påverka faktiska förhållanden. Det innebär att avgörandet i ett ärende ofta har sådana rättsverkningar som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer medför att beslutet anses överklagbart. Om ett beslut kan verkställas med särskilda tvångsmedel, som garanterar att den önskade effekten uppnås, är beslutet följaktligen överklagbart. Detsamma gäller för beslut som får positiv rättskraft och som alltså direkt kan läggas till grund för senare beslut med påvisbara effekter.²⁴

Att ett beslut har rättsverkningar är dock inte en nödvändig förutsättning för att ett beslut ska anses överklagbart. Exempelvis kan ett beslut om föreläggande som inte har förenats med vite överklagas.²⁵ Detsamma gäller avslagsbeslut som får effekt oavsett om det finns särskilda tvångsmedel eller inte.²⁶ I de fall som beslut inte ansetts överklagbara har domstolarnas ställningstagande dock i tidigare praxis ofta gjorts med hänvisning till att besluten *saknat rättsverkningar*.²⁷ Av detta uttryckssätt skulle man kunna dra slutsatsen att rättsverkningar utgör ett krav för överklagbarhet. Det ger dock en felaktig bild av hur det är. Om ett beslut felaktigt ger intryck av att vara bindande kan beslutet i praktiken komma att få verkan enligt sitt innehåll, hur det är utformat. Det kan t.ex. innebära att den som beslutet riktar sig till får uppfattningen att det finns en skyldighet att följa beslutet. I senare praxis har man också hanterat frågan på ett mer praktiskt och för den enskilde förmånligare sätt. Exempelvis jämfördes i rättsfallet RÅ 1996 ref. 43 en miljö- och hälsoskyddsmyndighets skriftliga uppmaningar m.m. med ett beslut om föreläggande, trots att åtgärderna inte hade getts den formen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att beslutet var överklagbart med hänsyn till dess

²³ Allmän förvaltningsrätt, Bengt Lundell, Håkan Strömberg, publicerad i Zeteo 2015-08-28 s. 60-67.

²⁴ Prop. 2016/17:180 s. 248-249

²⁵ RÅ 1997 ref. 74

²⁶ se t.ex. RÅ 1988 ref. 70

²⁷ Se t.ex. RÅ 1971 ref. 35, jfr dock RÅ 1992 ref. 65 eller avsett ett förhandsbesked som inte varit bindande för myndigheten (t.ex. RÅ 1973 ref. 75, RÅ 1977 ref. 104, RÅ 1990 ref. 100). Detsamma har förekommit i fall som gällt olika typer av råd och upplysningar som den som informationen riktar sig till kan bortse från utan att drabbas av någon särskild påföljd (t.ex. RRK K76 2:16)

innebörd och faktiska verkningar för adressaten och överprövade det formellt felaktigt utformade beslutet i sak.²⁸

Regeringsrätten och Högsta förvaltningsdomstolen har i senare rättspraxis ytterligare bekräftat det principiella förhållningssättet att det är de faktiska konsekvenserna för den som påverkas av ett beslut som är avgörande vid bedömningen av ett besluts överklagbarhet.²⁹

Av praxis kan också utläsas att den faktiska verkan ska ha ett samband med myndighetens uttalande, se tex RÅ 2004:8: ”Det förhållandet att beslutet saknar rättsverkningar i ovan angiven mening hindrar emellertid, som framgått, inte att det tillerkänns överklagbarhet. Genom det sätt på vilket det utformats är det ägnat att uppfattas som "bindande" med följd att det ändå kan få verkan enligt sitt innehåll. Det faktiska händelseförlopp som följde på offentliggörandet av informationen visar klart att så också blev fallet. Både offentliga och privata aktörer har handlat som om de vore bundna av [...] i informationsskrivelsen givna anvisningar.”

Särskild rättspraxis om inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotoper i register

I ett antal fall har markägare överklagat Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register. Prövningen har skett enligt den gamla förvaltningslagen då ett beslut fick överklagas av den som beslutet angick, om det gått honom emot och beslutet kunde överklagas.³⁰

Prövning har skett vid ett antal olika förvaltningsrätter, tex i Umeå, Falun, Härnösand och Stockholm.³¹ I samtliga mål har domstolen kommit fram till att inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register inte är överklagbart. Den dom som meddelades vid förvaltningsrätten i Stockholm överklagades först till kammarrätten där inte prövningstillstånd meddelades vilket överklagades vidare till Högsta förvaltningsdomstolen och inte heller där meddelades prövningstillstånd. Detta innebär att relativt stor vikt kan läggas vid förvaltningsrättens slutsatser.

Följande kom förvaltningsrätten i Stockholm fram till:

Förvaltningsrätten konstaterade att registrering av nyckelbiotoper inte är formellt reglerat i någon författning. Begreppet nyckelbiotop har inte i sig någon juridisk innebörd. Att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper innebär inte att man samtidigt har pekat ut att områden ska hanteras på ett visst, på förhand bestämt sätt. Inventeringen avser att på en så objektiv grund som

²⁸ Prop. 2016/17:180 s. 248-249.

²⁹ RÅ, 2004:8, RÅ 2007 ref. 7, RÅ 2010 ref. 9

³⁰ 22 § förvaltningslagen (1986:223)

³¹ Förvaltningsrätten i Umeås dom den 1 sept 2017 målnr 1664-17, Förvaltningsrätten i Härnösands dom den 10 maj 2017 målnr 859-17, Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 16 mars 2016 målnr 26323-15, Förvaltningsrätten i Faluns beslut den 11 dec 2013 målnr 2393-13

möjligt ta fram kunskaper om skogens naturvärden. Vid bedömningen görs en lägesbeskrivning utan några sidoblickar på hur det borde se ut eller vilka följdverkningar inventeringsresultatet kan få. Syftet med inventeringen är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer.

Förvaltningsrätten konstaterar också att den inskränkning som det generellt sett innebär för en markägare att ha en nyckelbiotop på sin fastighet är begränsad. Markägaren har kvar samtliga sina rättigheter att bruka marken så som denne finner lämpligt förutsatt att regelverket följs.

Vidare konstaterar förvaltningsrätten att en registrering av nyckelbiotop på en fastighet får anses angå ägaren till fastigheten. Liksom att registreringen ändå bör kunna uppfattas som att den går fastighetsägaren emot även om inskränningen för fastighetsägaren som har en nyckelbiotopregistrering på sin fastighet är begränsad. *Fråga i detta målet blir då enligt förvaltningsrätten om registreringen kan jämföras med ett överklagbart beslut.*

Förvaltningsrätten hänvisar till ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen från februari 2005 (RÅ 2004 ref. 8) där HFD har konstaterat att överklagandeinstitutets funktion är att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt eller med andra ord få de av honom önskade verkningarna eliminerade. Av detta följer att principiellt endast beslut som har, eller åtminstone är ägnade att få, en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Förvaltningsdomstolen hänvisar vidare till att det i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande anges bl.a. följande. Kan beslutet läggas till grund för senare beslut eller om beslutet är exigibelt, har beslutet rättsverkan och är då överklagbart. Även beslut som saknar s.k. rättsverkan kan vara överklagbara av den anledningen att de är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Beslut med ren information medför inga sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.

Förvaltningsdomstolen konstaterar att en nyckelbiotopsregistrering inte har någon rättsverkan i den mening som lagen uppställer. Frågan är då om registreringen har sådan faktisk negativ påverkan på markägarens ekonomiska situation att den får en för honom påvisbar effekt. Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att registreringen vid aktuellt tillfälle kan vara begränsande och därmed i någon mån indirekt påverka markägaren negativt. De önskade verkningarna får dock betraktas som begränsade. Domstolen fäster i sin bedömning vikt vid att nyckelbiotopsregistreringen endast är ett sätt att ha kontroll över var i Sverige det finns arter som är sällsynta. Registreringen är en lägesbeskrivning av den aktuella situationen för området. Registreringen har inte heller någon positiv rättskraft. Sammantaget anser förvaltningsrätten att registrering av nyckelbiotop, som är ifråga i detta fall, inte innebär tillräcklig påvisbar effekt och en faktisk negativ påverkan för fastighetsägaren och kan därmed inte anses vara överklagbar.

Särskild rättspraxis avseende om vägledning kan anses vara överklagbara beslut – pågående process

Den 16 oktober 2018 meddelade Kammarrätten i Göteborg en dom med mål nr 3074-17 där domstolen förklarade en vägledning (information till markägare/verksamhetsutövare om vad som gäller enligt lagstiftningen) från Skogsstyrelsen vara ett överklagbart beslut.

Skogsstyrelsen delar inte Kammarrättens bedömning och har överklagat domen till Högsta förvaltningsdomstolen.

Beroende på utfallet hos Högsta förvaltningsdomstolen så kan det faktum att en anmälan inkommer till Skogsstyrelsen vara avgörande för om Skogsstyrelsens information om lagens krav utgör ett beslut. Skulle detta synsätt tillämpas av domstol vid ett överklagande av den informationsskrift som Skogsstyrelsen kan avsluta ett samråd med, vilket inte till innehåll eller verkningar utgör ett beslut men som tillkommer med anledning av en anmälan, är sannolikheten stor att även detta skulle anses utgöra ett beslut. För inventering och dokumentation av nyckelbiotop i register kan detta medföra att i de fall en anmälan kommer in, nyckelbiotopsregistrering sker och en information skickas ut till markägare/verksamhetsutövare – så anses det utgöra ärendehandläggning med beslut.

Överklagbarhet enligt nya förvaltningslagen

Enligt nya förvaltningslagen får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Förarbetena till lagen uttrycker att överklagandeinstitutet är av grundläggande betydelse för den enskildes rättskydd och att en bestämmelse om förvaltningsbesluts överklagbarhet bör 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. Detta innebär att den praxis som tagit form innan den nya förvaltningslagen förs in i denna.³²

I förarbetena menar man att genom att i lagtexten lyfta fram de faktiska verkningarna speglas syftet med överklagandeinstitutet på ett tydligt och samtidigt enkelt sätt. Det 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.³³ 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.³⁴

På motsvarande sätt som det bör krävas att det åtminstone kan antas att ett beslut påverkar någon, talar praktiska skäl även för att inte vilken obetydlig

³² Prop. 2016/17:180 sida 252-253

³³ jfr t.ex. RÅ 2004 ref. 8

³⁴ Prop. 2016/17:180 sida 252-253

påverkan som helst bör vara tillräcklig för att överklagandebestämmelsen ska vara tillämplig. Det måste vara fråga om påverkan av någorlunda kvalificerat slag. Prövningen av om det är fråga om ett överklagbart beslut ska enligt förarbetena även utgå från en objektiv bedömning.³⁵

Inventering och dokumentation av nyckelbiotoper – syfte och verkningar

Syftet med inventering och dokumentation

Syftet med inventeringen är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer.

En nyckelbiotop är kort beskrivet 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.

Att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper innebär inte att man samtidigt har pekat ut att områden ska hanteras på ett visst, på förhand bestämt sätt. Inventeringen avser att på en så objektiv grund som möjligt ta fram kunskaper om skogens naturvärden. Vid bedömningen görs en beskrivning hur naturvärdena ser ut i nuläget.

Begreppet nyckelbiotop kom till år 1990 mot bakgrund av att Skogsstyrelsen fick regeringens uppdrag att genomföra en ”försöksinventering av särskilt värdefulla skogsmarksbiotoper som kan hysa sällsynta växter och djur”. Efter två års försöksverksamhet genomförde sedan Skogsvårdsorganisationen under åren 1993–1998 på regeringens uppdrag en fullskalig nyckelbiotopsinventering i hela landet på småskogsbrukets marker. Inventeringen skedde efter en särskilt utarbetad metodik och omfattade hela småskogsbrukets skogsinnehav. I detta ingick brukningsenheter med mindre än 5 000 hektar skogsmark som inte omfattades av något formellt eller planerat skydd, exklusive kyrkans, försvarets, landstingens och kommunernas innehav. Skogsvårdsorganisationen hade ett ansvar att stödja nyckelbiotopsinventeringar även för skogsägare med innehav mellan 5 000 och 20 000 hektar. De stora skogsföretagen har utfört motsvarande inventeringar på egen mark. Syftet med inventeringarna har varit att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Skogsstyrelsen har därefter utfört ytterligare rikstäckande systematiska inventeringar mellan åren 2001–2006 på privatskogsbrukets marker. Efter år 2006 har ingen större systematisk nyckelbiotopsinventering utförts av Skogsstyrelsen, utan nyfunna objekt har påträffats främst i samband med fältbesök före avverkning.³⁶

Kartläggning av nyckelbiotoper har bidragit till ett viktigt underlag inom svenskt miljö- och naturvårdsarbete genom att de ger en bild av var i landskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Kunskaperna om

³⁵ Prop. 2016/17:180 sida 252-253

³⁶ Skogsstyrelsens rapport 7/2016 s. 10, 14.

nyckelbiotoperna har en viktig roll i arbetet med grön infrastruktur liksom de är ett viktigt underlag vid beslut om formellt skydd och annan ärendehandläggning inom myndigheter men även för beslut om frivilliga avsättningar och annan planering inom skogsbruket. Registrering av nyckelbiotoper och den efterföljande kommunikationen med berörd markägare har varit och är en viktig del i kunskapsuppbyggnaden om skogens biologiska värden och därmed bidrar till ökad måluppfyllelse av miljömålen.³⁷

Rättsverkningar av inventering och dokumentation

Att det finns naturvärden på en fastighet kan innebära att man som markägare eller verksamhetsutövare enligt regelverk som miljöbalken och skogsvårdslagen måste ta hänsyn till dem, både genom eget ansvar och efter beslut från myndigheten. Varken sådant ansvar eller sådana beslut är dock direkt avhängiga av att ett område är registrerat som nyckelbiotop.

Nyckelbiotop är inget juridiskt begrepp och inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register är inte rättsligt reglerat och det har inte heller några direkta rättsverkningar. Skogsstyrelsen behöver dock i arbetet med tillsyn och områdesskydd göra bedömningar i förhållande till de naturvärden som finns i skogen och hur de påverkas av olika skogsbruksåtgärder. Nyckelbiotoper ska vid lagtillämpning hanteras på motsvarande sätt som andra områden med särskilt höga naturvärden. Om Skogsstyrelsen, från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö konstaterar att området 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, så tillämpar myndigheten lagstiftningen lika, oavsett om områdets naturvärden är dokumenterade som nyckelbiotop i registret eller om de inte är dokumenterade i registret men myndigheten kan konstatera att naturvärdena finns på området.

Skogsvårdslagens regler om miljöhänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen är tillämpliga vid skötsel av skog. Skogsstyrelsen kan utfärda vägledningar om miljöhänsyn eller besluta om förbud mot åtgärder upp till intrångsbegränsningen. Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får enligt 18 § SvL inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövården. När tillstånd till avverkning ges i fjällnära skog ska Skogsstyrelsen enligt 18 b § besluta om vilken hänsyn som ska tas till bland annat naturvårdens intressen. Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 12 kap 6 § miljöbalken framgår att skogsbruksåtgärder som vidtas i områden av mycket stor betydelse för flora och fauna ska anmälas för samråd.³⁸ Kriterierna i föreskriften motsvarar dem för nyckelbiotoper. Föreskrifterna gäller dock för området oavsett om det är dokumenterat som nyckelbiotop i ett register eller inte. Naturvärdena finns där oavsett och det är det som är avgörande för hanteringen enligt miljöbalken och skogsvårdslagen, inte att de är dokumenterade i ett register. Trots att naturvärden dokumenteras som nyckelbiotop i ett register har markägaren

³⁷ Skogsstyrelsens rapport 7/2016 s. 6, 86.

³⁸ 4 § SKSFS 2013:3

kvar samtliga sina rättigheter att bruka marken så som denne finner lämpligt, naturligtvis förutsatt att regelverket följs. Däremot är naturligtvis inventering och dokumentation i register en viktig del i att ha kunskap om naturvärdena och var de finns.

Inte minst när det gäller områdesskyddsarbetet är den dokumentation som finns om nyckelbiotoper och andra naturvärden i Skogsstyrelsens databaser viktiga för att kunna planera arbetet och skydda värdefull natur. När Skogsstyrelsen beslutar om biotopskydd eller sluter naturvårdsavtal så omfattar de i vissa fall nyckelbiotoper som dokumenterats i register men det behöver inte vara så. Det kan även vara fråga om områden som är av nyckelbiotopskvalitet men som inte har dokumenterats i register innan områdesskyddsärendet påbörjas. Även områden vars naturvärden inte uppnår kvalitet av nyckelbiotop men som ändå utgörs av höga naturvärden och även av andra anledningar ska prioriteras för formellt skydd ingår i de beslut om biotopskydd Skogsstyrelsen beslutar eller de naturvårdsavtal som myndigheten sluter. Skogsstyrelsen har tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna beslutat om en nationell strategi för formellt skydd av skog och den avgör hur myndigheterna ska prioritera olika områden vid arbetet med formellt skydd av skog.

Att naturvärden dokumenteras som en nyckelbiotop i ett register är inte ett totalt permanent tillstånd. Det finns möjligheter till att ompröva dokumentationen i registret. En omprövning kan ske på markägarens initiativ eller Skogsstyrelsens eget initiativ. Förhållanden kan ändras och ny kunskap kan tillföras. Uppfyller inte naturvärdena kriterierna för nyckelbiotop efter en ny inventering, ändras uppgifterna i registret.

Som framgår ovan har en nyckelbiotopsregistrering ingen rättsverkan i lagens mening. Den har ingen positiv rättskraft dvs den kan inte läggas till grund för senare avgöranden av myndigheten, det är inte exigibelt³⁹ och det utgör inte heller något rättsfaktum⁴⁰.

Faktiska verkningar av inventering och dokumentation

Inventering och dokumentation i register och kopplingen till eventuell skada
Även om inventering och dokumentation av nyckelbiotop i ett register inte har någon rättsverkan kan det ändå anses jämställt med ärendehandläggning som avslutas med ett beslut om det är fråga om ett uttalande från myndigheten som har eller i vart fall är ägnade att få, faktiska negativa verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.

Vad kan det då vara fråga om för faktiska negativa verkningar som nyckelbiotopsregistreringen får eller som Skogsstyrelsen avser att den ska få i det enskilda fallet? Syftet Skogsstyrelsen har med nyckelbiotopsregistreringen är att alla ska få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt

³⁹ Ett krav som kan utkrävas tvångsvis

⁴⁰ Försatsen i en rättsregel som anger de sakförhållanden som utgör förutsättningen för att regelns rättsföljder ska tillämpas

särskilt värdefulla miljöer. Det är dock inte en sådan faktisk negativ verkan som avses i detta fallet. Det som i stället ligger nära till hands och som också har anförts i domstolsprövningar, i media och genom andra kanaler är de faktiska negativa ekonomiska konsekvenserna för markägaren som man menar att nyckelbiotopsregistreringen har.

Den uppfattning som framförs är att i och med att Skogsstyrelsen inventerar och dokumenterar en nyckelbiotop i registret så innebär det att markägaren inte kan avverka och sälja virket från området, eller i alla fall att det är svårare att sälja. Uppfattningen är att då lider markägaren en ekonomisk förlust på grund av inventering och dokumentation i registret. Att det är svårt eller inte går att sälja virket kommer av att många virkesköpare gjort åtaganden inom ett certifieringssystem inom vilket nyckelbiotoper fått en stark status. Detta berör även skogsägare som inte valt att certifiera sitt skogsbruk, eftersom de stora virkesköparna åtagit sig att inte köpa virke från nyckelbiotoper.⁴¹ Det finns även en uppfattning om att själva tillämpningen av nyckelbiotopsbegreppet har faktisk verkan, eftersom Skogsstyrelsen avgör på vilka grunder ett område med naturvärden ska anses utgöra nyckelbiotop (generellt och inte enbart i det enskilda fallet) och på så sätt anger ramarna för vad som inom certifieringen anses bör undantas från skogsbruk, eftersom certifieringssystemen kopplar sina krav till nyckelbiotopsbegreppet.

Certifieringsregler

Det är främst två certifieringssystem som är aktuella på den svenska marknaden. FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Program for the Endorsement of Forest Certification). Båda certifieringssystemen är marknadsbaserade och det är frivilligt för skogsägare att ansluta sig till systemen, som är fristående i förhållande till myndigheterna. Certifieringssystemen utgår från Skogsstyrelsens definition av vad som är en nyckelbiotop och ställer krav på markägaren i förhållande till det.

Dokumentationen kan inte uppfattas som bindande

Skogsstyrelsens inventering och dokumentation om nyckelbiotop i ett register är inte ägnat/kan inte uppfattas som bindande och kan därför inte få en verkan enligt sitt innehåll. För det första finns det inte någon kausalitet (orsakssamband, i en juridisk betydelse) mellan registreringen och den eventuella ekonomiska förlusten/skadan. Det vill säga Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register och information därom leder inte direkt till en eventuell ekonomisk skada. Det är inte Skogsstyrelsens information som upplevs bindande eller ger en faktisk verkan. Det finns inte heller i rättslig mening ett kausalsamband mellan hur Skogsstyrelsen bedömer naturvärdena utifrån nyckelbiotopsbegreppet och verkan för den enskilde. Påverkan sker från flera andra håll. De marknadsstyrda certifieringssystemen har civilrättsliga regler som kopplats till nyckelbiotopsbegreppet. Dessa system har sedan virkesköpare och markägare frivilligt valt att ansluta sig till. Viktigt att poängtera är dock att Skogsstyrelsen inte vid inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett

⁴¹ Se bla Skogsstyrelsens rapport 7/2016 s 96.

register eller vid information i samband med detta ger uttryck för att det faktum att en nyckelbiotop blivit dokumenterad i ett register innebär vissa rättsverkningar för den enskilde.

Att Skogsstyrelsen i andra sammanhang och i andra beslut uttrycker en åsikt om eller förbjuder avverkning av naturvärden som har nyckelbiotopskvalitet och som även kan vara dokumenterade i register har inte heller någon betydelse vid bedömningen av om Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och information kopplat till det har en rättsverkan eller faktisk verkan för markägaren. Dessa uttalanden/beslut av myndigheten prövas för sig och utifrån deras syfte och verkan.

Domstolarnas bedömning av nyckelbiotopsregistreringens faktiska påverkan
Av de rättsfall som finns på området kan konstateras att domstolarna inte har ifrågasatt att registreringen kan vara begränsande och därmed i någon mån indirekt påverka markägaren negativt. Domstolarna har dock konstaterat att de oönskade verkningarna får betraktas som begränsade. Sammanfattningsvis har domstolarna konstaterat att nyckelbiotopsregistreringen inte har inneburit en tillräcklig påvisbar effekt och en faktisk negativ påverkan för markägaren för att jämnställas med ett överklagbart beslut.

Slutsatser

Ärendehandläggning och beslutsfattande eller annan förvaltningsverksamhet

För att veta vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas i myndighetens verksamhet måste man veta om det är fråga om ärendehandläggning eller annan förvaltningsverksamhet.

Alla förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas vid ärendehandläggning medan annan förvaltningsverksamhet hos myndigheten endast omfattas av lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet, service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter. Ärendehandläggning innefattar alla åtgärder en myndighet vidtar från det att ärendet inleds till dess att det avslutas med ett beslut. Även annan förvaltningsverksamhet kan i vissa situationer ingå som ett led i ärendehandläggning.

Vilken karaktär har då Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register?

Framför allt är det uttalandets syfte och innehåll som avgör det, inte dess yttre form. Det spelar ingen roll om myndigheten kallar uttalandet information om det inte är det i praktiken. I detta sammanhang är det viktigt att bedöma om det aktuella uttalandet från myndigheten innefattar ett besked som adressaten nödvändigtvis måste följa och därför har ett normerande syfte. Om beskedet är avsett att verka bestämmande och få faktiska verkningar för den enskilde. Skogsstyrelsen måste vidare titta på om uttalandet utgör sådana upplysningar som lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och

rådgivning eller om det utgör ett sådant registreringsbeslut som utgör rättsfaktum. Det finns också anledning att titta på om myndighetens uttalande är ett sådant avslutande av en fråga som enbart kan ändras genom de möjligheter rättsordningen erbjuder, t.ex. genom ett överklagande.

Syftet med inventeringen av nyckelbiotoper är att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Den information som Skogsstyrelsen ger i samband med inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register är just ren information om att en inventering är gjord, vilka naturvärden som finns och att de finns dokumenterade i ett register. Denna information är inte reglerad i någon författning. Som framgår av tidigare avsnitt har en nyckelbiotopsregistrering ingen rättsverkan i lagens mening. Den har ingen positiv rättskraft, dvs. den kan inte läggas till grund för senare avgöranden av myndigheten, det är inte exigibelt⁴² och det utgör inte heller något rättsfaktum⁴³. De krav på markägaren som ställs genom lagstiftning utgår från naturvärdena som finns på fastigheten och inte den inventering och dokumentation som Skogsstyrelsen gör av naturvärdena i ett register. Inventeringen och dokumentationen i sig medför inte några ändringar i markägarens rätt att bruka marken. Skogsstyrelsen ger inte heller i informationen uttryck för att det faktum att en nyckelbiotop blivit dokumenterad i ett register innebär vissa rättsverkningar för den enskilde. Inventeringen och dokumentationen i registret är inte heller definitivt. För det fall att naturvärdenas kvalitet ifrågasätts eller om det finns information som talar för att förhållandena på området har ändrats, kan Skogsstyrelsen utifrån sina rutiner göra en ny inventering och ändra dokumentationen om det finns skäl för det. Myndigheten avslutar alltså inte frågan på ett sätt som enbart kan ändras genom de möjligheter rättsordningen erbjuder, t.ex. genom ett överklagande.

Med hänsyn till ovanstående kan konstateras att själva inventeringen och dokumentationen av nyckelbiotoper i ett register och information om det, inte utgör ärendehandläggning eller beslutsfattande utan annan förvaltningsverksamhet hos myndigheten (se bilagan bild 1). I vissa fall kan det dock utgöra en del av handläggningen, t.ex. vid ansökan eller anmälan om avverkning som avslutas med ett beslut (se flödet i bilagan bild 2). I nuläget anser Skogsstyrelsen att ett samråd som avslutas genom information till markägaren inte kan anses utgöra handläggning som avslutas med ett beslut. Beroende på utgången i pågående process kan detta dock förändras och det som är avgörande för om det är fråga om information eller inte kan komma att bli i vilket sammanhang informationen har skrivits, oberoende av innehåll och verkningar.

Myndigheten kan inte, med nuvarande lagstiftning, välja att hantera inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register som en ärendehandläggning med beslut utan att det blir fråga om en felaktig hantering från myndighetens sida. Naturligtvis skulle ett uttalande från myndigheten som är avsett att verka bestämmande för en enskild eller som är avsett att få

⁴² Ett krav som kan utkrävas tvångsvis

⁴³ Försatsen i en rättsregel som anger de sakförhållanden som utgör förutsättningen för att regelns rättsföljder ska tillämpas

faktiska verkningar för den enskilde i det enskilda fallet anses vara ett överklagbart beslut vid prövning av domstol. Till exempel om Skogsstyrelsen i samband med informationen till markägaren skrev följande: En nyckelbiotop har registrerats på din fastighet därför är du förbjuden att avverka området. Ett sådant uttalande skulle dock samtidigt brista i legalitet. Det finns inte något rättsligt stöd för myndighetens handlande i det fallet.

Rättsverkan, faktisk verkan och överklagan

Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Påverkan på någons situation kan ske antingen genom att myndighetens uttalande har en rättsverkan eller om det har en faktisk verkan dvs. om det har fått eller kan antas få faktiska konsekvenser. Påverkan måste dock vara av ett någorlunda kvalificerat slag – inte obetydligt. Bedömningen av dessa kriterier ska vara objektiva. Av praxis kan också utläsas att den faktiska verkan ska ha ett samband med myndighetens uttalande, se t.ex. RÅ 2004:8, konstaterat är att uttalanden med ren information medför inga sådana verkningar som konstituerar överklagbarhet.

Som framgår av tidigare avsnitt kan konstateras att en nyckelbiotopsregistrering inte har någon rättsverkan i lagens mening. Skogsstyrelsens bedömning är också att det inte finns någon direkt faktisk verkan som inte är obetydlig med anledning av nyckelbiotopsregistreringen och information i samband med denna. Den bedömningen delas även av domstolarna där frågan har prövats. I den prövningen har också uppfattningen om de ekonomiska konsekvenser nyckelbiotopsregistreringen har kopplat till certifieringsbestämmelsernas krav ingått. Det finns i juridisk mening ingen kausalitet mellan Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av en nyckelbiotop i ett register och en ev. ekonomisk skada. Påverkan sker från flera andra håll, bland annat genom certifieringskraven. Att Skogsstyrelsen i andra sammanhang och i andra beslut uttrycker en åsikt om eller förbjuder avverkning av naturvärden som har nyckelbiotopskvalitet och som även kan vara dokumenterade i register har inte heller någon betydelse vid bedömningen av om Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och information kopplat till det har en rättsverkan eller faktisk verkan för markägaren. Dessa uttalanden/beslut av myndigheten prövas för sig och utifrån deras syfte och verkan.

I detta sammanhang kan också nämnas att i de fall Skogsstyrelsen fattar ett beslut (tex enligt 12 kap 6 § MB eller 7 kap 11 § MB) och det överklagas så prövas även underlaget för beslutet t.ex. så ingår i prövningen även Skogsstyrelsens bedömning av naturvärdena och om Skogsstyrelsen har gjort en riktig bedömning utifrån de aktuella lagbestämmelserna.

Skogsstyrelsens inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register och principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet

Eftersom all förvaltningsverksamhet som myndigheten bedriver omfattas av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna om legalitet, objektivitet och

proportionalitet, ska Skogsstyrelsens arbete med inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i register också omfattas av dessa principer. Detta är inget nytt i och med den nya förvaltningslagen, men det är nytt att det nu framgår direkt av förvaltningslagen.

När det gäller legalitetsprincipen så kan konstateras att Skogsstyrelsen har stöd för sin verksamhet i rättsordningen.

Regeringen beslutade den 17 maj 2018 följande:

”Regeringen uppdrar åt Skogsstyrelsen att genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper. I uppdraget ingår dels att applicera utvecklad och förbättrad metodik för att identifiera och avgränsa nyckelbiotoper i nordvästra Sverige, dels att uppdatera den nyckelbiotopsinventering som genomförts i övriga delar av landet.

Nyckelbiotopsinventeringen syftar till att identifiera, avgränsa samt registrera nyckelbiotoper i hela landet. Vad som utgör en nyckelbiotop definieras av Skogsstyrelsen”.⁴⁴

Utöver detta framgår det också av Skogsstyrelsens instruktion att myndigheten har till uppgift att verka för att de skogspolitiska mål som beslutats av riksdagen uppnås.

I detta arbete är inventeringarna, för att få bättre kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer, samt information om resultatet, mycket viktiga.⁴⁵

När det gäller objektivitetsprincipen kan konstateras att Skogsstyrelsen och myndighetens tjänstemän är skyldiga att agera sakligt och opartiskt, vilket de förväntas och förutsätts göra. Det finns också både regler och kontrollorgan för att tillse att så faktiskt sker. Hos Skogsstyrelsen, precis som hos alla myndigheter, är det dock viktigt att aktivt arbeta med uppmärksamhet kring dessa frågor, vad myndighetsrollen innebär och se till att tillföra tillräcklig kunskap om förvaltningsrätt och de regler myndigheten har att förhålla sig till. Myndigheten arbetar också med metoder, rutiner, mallar och kalibreringar för att underlätta och säkerställa ett rättssäkert arbetssätt. Vad objektivitetsprincipen handlar om är att myndigheten inte får låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen, och de får inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter till exempel en enskilds härstamning eller politiska åskådning. Om Skogsstyrelsen/den enskilda tjänstemannen på sakliga grunder gör en bedömning av ett skogsområde att den 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, och om Skogsstyrelsen/den enskilda tjänstemannen gör bedömningen på samma sätt oberoende av exempelvis vem markägaren är, får bedömningen anses vara

⁴⁴ Regeringens beslut 2018-05-17, N2018/03141/SK.

⁴⁵ Förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen.

objektiv. Enbart för att det ingår ett moment av bedömning i en verksamhet och att det finns synpunkter om att Skogsstyrelsen bör göra bedömningen annorlunda innebär det inte att Skogsstyrelsen/den enskilda tjänstemannen inte är objektiv.

För att bedöma om proportionalitetsprincipen uppfylls behöver man titta på dels hur myndighetens arbete påverkar det enskilda intresset, det vill säga om det är fråga om ett ingrepp i det enskilda intresset. Dels får man titta på om myndighetens åtgärd/arbete är lämpligt, nödvändigt och kan antas leda till det avsedda resultatet. Därefter får man väga de olika intressena mot varandra för att konstatera att det inte föreligger ett klart missförhållande.

Kan då inventering och dokumentation av nyckelbiotoper i ett register anses vara ett ingrepp i det enskilda intresset? Först kan konstateras att, som framgår av avsnittet ovan om rättsverkan, har myndighetens arbete ingen rättsverkan för den enskilde. Det har, som framgår av vad som framkommer under avsnittet om faktisk verkan, inte heller någon direkt faktisk verkan på så sätt att det kan anses vara ett ingrepp. Myndigheten konstaterar faktiska omständigheter och säkerställer kunskapen om dessa för alla. Vad som kan uppfattas som negativt är effekten av den allmänna kunskapen om de faktiska förhållandena, eftersom den kan få konsekvenser i andra sammanhang. Ur rättsligt perspektiv kan detta inte anses vara ett ingrepp i det enskilda intresset. Om man istället tittar på myndighetens arbete med proportionalitetsprincipen i fokus, kan man konstatera att för att myndigheten ska kunna verka för att de skogspolitiska målen uppnås, bedriva tillsyn och arbeta med områdesskydd etc., behövs kunskap om var i skogslandskapet det finns biologiskt särskilt värdefulla miljöer. Det är viktigt att det finns information om detta för myndigheten, markägaren, entreprenörer och det övriga samhället. För att kunna möjliggöra detta är det nödvändigt att inventera och dokumentera kunskapen i register. Det går inte att konstatera något missförhållande mellan de olika intressena utifrån detta. Även det faktum att domstolarnas bedömning har varit att dokumenteringen av nyckelbiotoper i ett register och information därom inte är att jämställa med ett överklagbart beslut visar på att det inte är fråga om ett ingrepp från myndighetens sida som är oproportionerligt.

Förvaltningslagens regler i övrigt

I de fall som inventering och dokumentation av nyckelbiotopen i register har utgjort en del av ärendehandläggning, t.ex. vid ansökan eller anmälan om avverkning som avslutas med ett beslut (se flödet i bilagan bild 2), så gäller även övriga regler i förvaltningslagen. Det är då förutsättningarna i det enskilda ärendet som utgör grund för hur detta ska hanteras, vilket kan variera stort. Vid ett eventuellt överklagande av beslutet prövas även myndighetens underlag och bedömningar av domstolen.

Ny lagstiftning

Utifrån de delar som redovisats ovan finns inget som visar på att Skogsstyrelsen i sin hantering gör något som strider mot förvaltningslagen genom att inventera naturvärden och dokumentera dessa i ett register och sen

informera om det. Dock är det som alltid viktigt att myndighetens tjänstemän har en grundläggande förvaltningsrättslig kunskap och en mer specifik kunskap om de regler man har att förhålla sig till i myndighetens förvaltningsverksamhet, så att inte något blir fel i det enskilda fallet.

Viktigt att komma ihåg är att en enskild alltid har rätt att överklaga det den vill i en myndighets verksamhet. Det är sedan domstolen som prövar om det är fråga om ett beslut som kan antas påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt och därmed ska prövas. I samband med detta kan också poängteras det faktum att förvaltningslagen har uppdaterats med ny lagtext. Skogsstyrelsens bedömning av nya förvaltningslagen utgår från ordalydelse och de rättskällor som finns att tillgå. Den bedömningen är också i linje med tidigare myndighets- och rättspraxis. Det går dock inte att i förväg säga hur praxis kommer att utvecklas i och med den nya lagstiftningen. Kommer ny rättspraxis som går emot den bedömning som Skogsstyrelsen gör i nuläget kan Skogsstyrelsens arbete behöva anpassas.

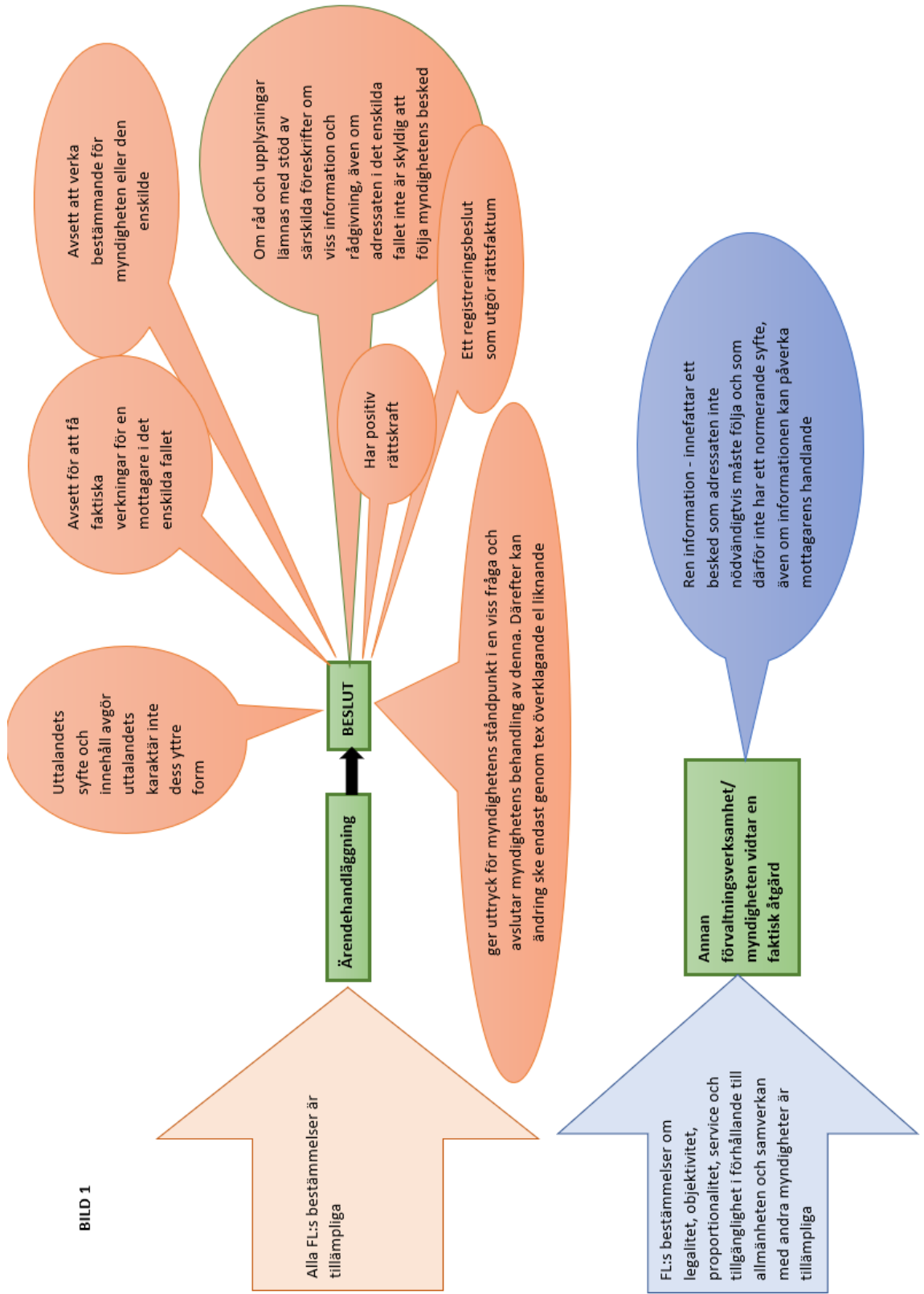


BILD 2

