

HFD 2020 ref. 12

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

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

Bakgrund

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yrkanden m.m.

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

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

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

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

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

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

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

Rättslig reglering m.m.

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

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

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

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

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Utgångspunkter för prövningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utgör Skogsstyrelsens vägledning ett överklagbart beslut?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

36. Nästa fråga är om beslutet är överklagbart.

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

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

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

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

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

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

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

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

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer förvaltningsrättens avvisningsbeslut.

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