

Skogsstyrelsens handläggning av nyckelbiotopsinventeringar; bl.a. fråga om markägarnas möjlighet till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömningar

Anmälan

AA, BB och CC klagade i en anmälan med bilagor som kom in till JO den 10 oktober 2006 på Skogsstyrelsen och på tjänstemän där med anledning av genomförandet av nyckelbiotopsinventeringar på deras fastighet K 3:3. De framförde bl.a. invändningar mot handläggningen av inventeringarna, vilka genomförts år 1997 och 2001. De uppgav att de hade begärt att Skogsstyrelsen skulle undanröja klassificeringen av deras markområden som nyckelbiotoper och område med naturvärden men att myndigheten inte hade fattat något sådant beslut. De uppgav att sådana framställningar hade gjorts bl.a. i ett brev från AA och BB till Skogsvårdsstyrelsen i Kalix den 20 juli 2004 och vid ett möte med handläggare på fastigheten den 3 november 2004 samt i telefon med Skogsstyrelsen, distriktskontoret i Kalix, den 10 och 13 januari 2006.

De framförde även bl.a. följande. Klassificeringen av ett område som nyckelbiotop kan inte omprövas eller överklagas till domstol och denna bestämmelse strider förmodligen mot artikel 6 i Europakonventionen. – En markägare som önskar avverka en nyckelbiotop måste först samråda med Skogsstyrelsen. Vid samrådet kan Skogsstyrelsen förbjuda avverkning. I praktiken förbjuder Skogsstyrelsen alltid avverkning vilket innebär att avverkningsförbud råder i nyckelbiotoper. – De flesta stora virkesköpare, skogsbolag, sågverk och andra skogsindustrier har miljöcertifiering i enlighet med Forestry Stewardship Council (FSC) eller annan certifiering. I certifieringsvillkoren ingår att skogsbolaget förbinder sig att inte köpa timmer som kommer från nyckelbiotoper. Detta medför att en markägare som får tillstånd att avverka en nyckelbiotop inte kan sälja timret från nyckelbiotopen.

Till anmälan fogades bl.a. ”Information till markägare med nyckelbiotoper” den 8 januari 2002, ställd till AA. I skrivelsen hänvisas bl.a. till 12 kap. 6 § miljöbalken om samrådsskyldighet samt till att samråd i fråga om skogliga arbetsföretag skall ske med (dåvarande) skogsvårdsstyrelsen.

Anmälarna hade också synpunkter på bl.a. innehållet i handlingar som de hade begärt ut från Skogsstyrelsen.

Utredning

Skogsstyrelsen anmodades att, efter hörande av Skogsstyrelsen Region Nord, Kalix, ge in utredning och yttrande rörande handläggningen av anmälnarnas begäran om omprövning. Yttrandet skulle särskilt belysa skogsägarnas möjligheter till omprövning och till prövning i högre instans av inventerarnas bedömning (jfr RÅ 2004 ref. 8).

Skogsstyrelsen anförde bl.a. följande.

Ärendets handläggning

I denna del skall inledningsvis nämnas, att Skogsstyrelsen inte har någon möjlighet att kommentera handläggningsåtgärder utförda av de andra myndigheter som anmälaren hänfört sig till.

1997-06-13 En första inventering görs. Denna utförs av DD. Ett område om 4,5 hektar vilket har sådana naturvärden att detta område bör erhålla nyckelbiotopsstatus konstateras. — — —

1998-04-03 Brev till markägarna med information om nyckelbiotop samt att inventeringen gett vid handen att det på dessas fastighet finns område vilket bedömts utgöra nyckelbiotop.

2001-07-03 En andra inventering görs. Denna utförs av EE. Två områden om 4,1 respektive 12,2 hektar vilka har sådana naturvärden att dessa områden bör erhålla nyckelbiotopsstatus konstateras. — — —

2002-01-08 Brev till markägarna med information om resultatet av den andra inventeringen.

2004-07-19 Emottagande av brev från AA med begäran om borttagande av nyckelbiotopsklassificering.

2004-11-03 GG gör på begäran av fastighetsägarna fältbesök på fastigheten med AA, hans föräldrar samt FF, nyckelbiotopsinventerare på distriktet. GG hade vid den tidpunkten regionansvar för nyckelbiotoper. Besöket ger inte anledning till att överväga någon ändring av områdets status som nyckelbiotop. — — —

2005-06-07 Kalibreringsövning för alla nyckelbiotopsinventerare inom dåvarande region Västerbotten och Norrbotten görs på fastigheten K 3:3. Det skall i detta sammanhang nämnas, att en kalibreringsövning är en övning som görs med ett stort antal tjänstemän, vilka har till arbetsuppgift att göra inventeringar avseende tilltänkta eller möjliga nyckelbiotoper, för att man skall kunna förvissa sig om att samtliga tjänstemän tillämpar regelverket om klassificering av områden som nyckelbiotop på ett enhetligt sätt. Det skall även tilläggas, att anledningen till att bl.a. den av AA:s ägda fastigheten valdes för denna övning var just att markägarna uttryckt en annan uppfattning i frågan om fastighetens naturvärden och ifrågasatt resultaten av tidigare gjord inventering. Samtliga deltagare var ense om att klassificeringen som nyckelbiotop var korrekt gjord av den inventerare som ursprungligen gjorde denna bedömning. Minnesanteckningar från övningen, sidorna 1–2, bifogas.

2005-08-16 AA ringer HH, Skogsstyrelsen, för diskussion av ärendet. HH hänvisade till distriktet och upplyste att det är mindre vanligt förekommande med förnyade inventeringar men att om det finns felaktigheter i den tidigare inventeringen en ny bedömning görs. Vidare upplystes AA om vilka kriterier som ligger till grund för bedömningen av om ett område skall klassas som nyckelbiotop eller inte.

2006-01-10 Telefonsamtal mellan AA och distriktschefen JJ. Samtalet dokumenterat i tjänsteanteckning.

2006-01-13 Telefonsamtal mellan AA och distriktschefen JJ. Samtalet dokumenterat i tjänsteanteckning.

2006-05-04 Emottagande av brev från AA med begäran om borttagande av nyckelbiotopklassificering.

2006-11-14 Telefonsamtal, verksjuristen KK ringer upp AA, samtalet dokumenterat i tjänsteanteckning.

2006-12-17 Brev till AA med underrättelse om att ärendet granskats och att Skogsstyrelsen ej funnit skäl att ändra nyckelbiotopklassificeringen.

2006-12-28 Emottagande av brev från AA med begäran om borttagande av nyckelbiotopklassificering.

2007-02-05 Brev till AA med underrättelse om att Skogsstyrelsen ej funnit skäl att ändra bort nyckelbiotopklassificeringen.

Det skall understrykas, att anmälaren inte formellt överklagat åtgärden att förklara att ett markområde på den fastighet han äger skall utgöra nyckelbiotop.

Konsekvenser för markägaren med anledning av nyckelbiotopen

Den inskränkning som det generellt sett innebär för en markägare att ha en nyckelbiotop på sin fastighet är enligt Skogsstyrelsens uppfattning begränsad. Att det finns en nyckelbiotop på en fastighet medför oftast att alla skogsbruksåtgärder är samrådspliktiga enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta innebär, att markägaren innan en tänkt skogsbruksåtgärd, exempelvis en avverkning, måste formellt samråda med Skogsstyrelsen. Under förutsättning att detta sker kan Skogsstyrelsen inte hindra fastighetsägaren från att avverka även om Skogsstyrelsen skulle vara av den uppfattningen att den tänkta skogsbruksåtgärden, exempelvis en avverkning, är olämplig. Markägaren har alltså kvar samtliga sina rättigheter att bruka marken så som denne finner lämpligt förutsatt att regelverket i skogsvårdslagen (1979:429) följs.

Markägaren har enligt 30 § skogsvårdslagen en skyldighet att iaktta s.k. generell hänsyn. Denna hänsynsplikt omfattar såväl mark där det finns en nyckelbiotop som mark där så inte är fallet och innebär att markägaren är skyldig att följa skogsvårdslagstiftningens hänsynsregler. Hänsynsreglerna innebär i korthet att beroende på hur stora naturvärden som finns på området är markägaren vid utförande av skogsbruksåtgärder tvungen att iaktta hänsyn i proportion till naturvärdena. Det finns alltså inget hinder mot att markägaren lämnar in en avverkningsanmälan avseende de områden som helt eller delvis utgörs av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen har då att pröva denna anmälan mot de hänsynsregler som finns.

Skogsstyrelsen har möjlighet att med stöd av skogsvårdslagen förelägga markägaren att ta en viss hänsyn eller kan med stöd av bestämmelser i miljöbalken förbjuda åtgärder i nyckelbiotoper. För det fall Skogsstyrelsen skulle helt förbjuda markägaren att utföra den planerade åtgärden kan markägaren i vissa fall vara berättigad till ersättning för denna inskränkning.

Det är enligt Skogsstyrelsens uppfattning inte korrekt att en markägare, som avverkar skog i en nyckelbiotop inte kan sälja denna. I det enskilda fallet, beträffande fastigheten K 3:3, delar Skogsstyrelsen inte den uppfattningen att det kommersiella värdet på vare sig marken eller den därpå befintliga skogen avsevärt minskas på grund av det förhållandet att det finns en nyckelbiotop på fastigheten.

Markområdena på anmälares fastighet vilka utgör nyckelbiotop består till hälften av s.k. impediment, d.v.s. stenhällar och annat underlag på vilket ingen skog, i vart fall inte någon i kommersiella sammanhang högkvalitativ skog, växer eller ens kan växa. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen är avverkning inte tillåten på mark där det finns impediment varför det förhållandet att det finns en nyckelbiotop här inte torde ha någon betydelse för värdet på fastigheten.

Skulle det i och för sig förhålla sig på det sättet att en fastighet på vilken ett område klassas som nyckelbiotop skulle värderas lägre på marknaden med en nyckelbiotop än vad som skulle ha varit fallet utan densamma är det Skogsstyrelsens uppfattning att denna ekonomiska skillnad inte är av så stor omfattning som anmälaren hävdar. Den torde i sådant fall bero på lägre efterfrågan på den typen av virke, ett förhållande som styrs av marknaden och som Skogsstyrelsen inte är ansvarig för.

Markägarens möjlighet att begära omprövning

Det är inte korrekt att markägaren inte kan begära en förnyad prövning, omprövning, av Skogsstyrelsens bedömning att ett visst område på en markägares fastighet skall utgöra nyckelbiotop. Förhållandena på en fastighet förändras sig över tiden. Det är mot den bakgrunden inte säkert att en vid ett visst tillfälle konstaterad nyckelbiotopstatus består permanent för all framtid. Av det skälet måste självfallet en tidigare bedömning, oavsett vad den bedömningen mynnade ut i för slutsats, kunna omprövas.

Vidare grundar sig slutsatsen att ett område på en fastighet har status som nyckelbiotop på en individuell bedömning av den enskilde inventeraren. Även om målsättningen är att samtliga tjänstemän som arbetar med inventeringar skall göra likadana bedömningar finns det alltid ett visst utrymme för olika slutsatser beträffande ett visst område. Även av denna anledning finns det skäl att kunna göra en förnyad bedömning av om ett område håller nyckelbiotopsstatus eller inte.

Markägaren är sålunda enligt Skogsstyrelsens uppfattning inte berövad möjligheten att få saken omprövad. Tvärtom kan frågan om ett markområdes klassificering som nyckelbiotop tas upp till förnyad prövning när som helst och hur många gånger som helst.

I det aktuella fallet har så också skett. Det skall i detta sammanhang särskilt poängteras att företrädare för Skogsstyrelsen vid i vart fall två tillfällen gjort förnyade besök på fastigheten för att bedöma områdets status som nyckelbiotop. Dessa bedömningar har inte givit vid handen att förhållandena ändrats så att skäl funnits att ändra områdets klassificering som nyckelbiotop.

Markägarens möjlighet att begära överprövning

Vad gäller frågan om markägares möjlighet att få frågan om klassificeringen överprövad, d.v.s. få en förnyad prövning i högre instans genom överklagande, skall anföras följande.

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår bl.a., att frågan om vilka beslut som får överklagas anges i specialförfattningar eller får lösas i rättstillämpningen (prop. 1985/86:80 sid. 45).

Nyckelbiotopsinstitutet är inte av statsmakten formellt reglerat i någon författning. Skogsstyrelsen anser bl.a. mot den bakgrunden, att det inte är fråga om något förvaltningsrättsligt beslut utan en bedömning av arten och graden av naturvärden på fastigheten. Denna bedömning är ett led inom ramen för det uppdrag som Skogsstyrelsen fått av Riksdag och Regering att verka för att skydda värdefulla naturmiljöer. Detta ansvar åvilar stat och markägare gemensamt.

Avslutande synpunkter

Skogsstyrelsen delar inte anmälarnas uppfattning att myndigheten inte iakttagit saklighet och opartiskhet. Klassificering av område som nyckelbiotop är inte något förvaltningsbeslut och är på den grunden inte överklagbart. Markägaren har möjlighet att få frågan om markområdes på dennes fastighet klassificering som nyckelbiotop omprövad. – – –

AA, BB och CC kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 11 december 2007 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO brukar inte uttala sig i frågor som grundar sig på bedömningar eller kräver särskild sakkunskap. Jag har bl.a. därför begränsat min granskning av ärendet till handläggningen av anmälarnas begäran om omprövning.

Anmälarnas klagomål tar sikte på att klassificeringen som sådan av ett område som nyckelbiotop inte kan omprövas eller överklagas. I anmälan framförs bl.a. att klassificeringen försvårar möjligheten att avsätta timmer från ett nyckelbiotopsområde, även om Skogsstyrelsen medger avverkning, eftersom många virkesköpare är miljöcertifierade och certifieringsvillkoren innebär hinder mot att köpa timmer från nyckelbiotoper.

I Skogsstyrelsens Handbok för inventering av nyckelbiotoper (s. 17) framhålls vikten av att bl.a. virkesköpare på ett tidigt stadium får information om fastigheter med nyckelbiotoper. Informationen från inventeringen registreras i en av Skogsstyrelsen förddatabas. Informationen finns tillgänglig genom Skogskartan med Skogens Pärlor som återfinns på Skogsstyrelsens hemsida. Det är där möjligt att söka på en viss fastighet och ta del av förekomsten av bl.a. nyckelbiotop.

Skogsstyrelsen har redogjort för att nyckelbiotopsinventering utförs på uppdrag av regeringen och att den närmare handläggningen av inventeringarna inte är formellt författningsreglerad. Skogsstyrelsen upplyser att det i Handbok för inventering av nyckelbiotoper i detalj beskrivs hur inventeringen ska genomföras. Där (s. 21) anges bl.a. avseende bestånd som felaktigt bedömts vara nyckelbiotoper att en ny bedömning måste göras av minst två erfarna inventerare.

Av utredningen framgår beträffande de närmare omständigheterna bl.a. följande.

Åren 1997 och 2001 genomförde dåvarande skogsvårdsstyrelsen inventeringar på anmälarnas fastighet K 3:3. Efter båda inventeringarna informerades markägarna om att det hade påträffats områden med nyckelbiotop på fastigheten. Markägarna underrättades samtidigt om att sannolikt varje arbetsföretag tänkt att beröra biotopen var samrådspliktigt enligt det vid respektive tillfälle gällande regelverket. Till informationen fogades en beskrivning och allmän bedömning av den aktuella nyckelbiotopen. I den angavs när det gällde resultatet efter inventeringen den 13 juni 1997 bl.a. ”området bör lämnas helt orört, även död ved, för att behålla de höga naturvärden som finns”. Markägarna kontaktade vid flera tillfällen Skogsstyrelsen med en begäran om borttagande av klassificeringen som nyckelbiotop. Enligt vad som framkommit gjorde två tjänstemän från Skogsstyrelsen ett besök på den aktuella fastigheten i november 2004 varvid markägarna underrättades om att klassificeringen inte skulle undanröjas. I januari 2006 återkom markägarna till Skogsstyrelsen med sin begäran vilken besvarades av myndigheten

vid telefonsamtal. I maj respektive december 2006 mottog Skogsstyrelsen skriftliga framställningar där markägarna upprepade sin begäran. Enligt remissyttrandet underrättade Skogsstyrelsen i december 2006 och februari 2007 skriftligt markägarna om att man inte funnit skäl att ändra klassificeringen.

Skogsstyrelsen har uppgett att klassificeringen av ett område kan tas upp till förnyad prövning hur många gånger som helst. Jag konstaterar också att markägarnas framställningar om borttagande av klassificeringen har resulterat i att inventerare åter har besökt fastigheten och att framställningarna har besvarats men inte bifallits av myndigheten. Vad anmälarna anfört om omprövning föranleder med hänsyn till vad som kommit fram inga ytterligare åtgärder eller uttalanden av mig.

Skogsstyrelsen anmodades också att belysa skogsägarnas möjlighet till prövning i högre instans av inventerarnas bedömning. Skogsstyrelsen har uttalat att, bl.a. mot bakgrund av att nyckelbiotopsinstitutet inte är författningsreglerat, klassificeringen inte utgör ett förvaltningsbeslut och därför inte är överklagbart. Skogsstyrelsen har också påpekat att anmälarna inte formellt har överklagat att områden på den aktuella fastigheten har klassats som nyckelbiotoper.

Det finns som sagt ingen författningsreglering om klassificeringens överklagbarhet. Det finns dock ett flertal rättsfall avseende frågan om överklagbarhet som enligt min mening kan vara av intresse i detta fall. I t.ex. RÅ 2004 ref. 8 ansågs en av Livsmedelsverket offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på verkets hemsida – trots att den rubricerats som information – utgöra ett överklagbart beslut. Regeringsrätten uttalade bl.a. följande.

Överklagandeinstitutets funktion är, som nämnts, att bereda den av ett besluts verkningar berörde en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt, eller med andra ord att få de av honom oönskade verkningarna eliminerade. Därav följer att principiellt endast beslut som har – eller åtminstone är ägnade att få – en påvisbar effekt tillerkänns överklagbarhet. Anvisar rättsordningen särskilda medel, som garanterar att den avsedda effekten uppnås – är beslutet sålunda exigibelt – är saken helt klar. Detsamma gäller om beslutet medför positiv rättskraft och alltså utan att omprövas läggs till grund för senare beslut, som direkt kan genomdrivas mot adressaten. Åtskilliga beslut är emellertid, trots avsaknad av dylika s.k. rättsverkningar, överklagbara av den anledningen att de ändå är ägnade att faktiskt negativt påverka någons personliga eller ekonomiska situation. Vad som motiverar att beslutet tillerkänns överklagbarhet är just dess faktiska effekter; termen ”rättslig verkan” betecknar endast ett av rättsordningen anvisat medel för att åstadkomma en faktisk verkan.

Frågan har också berörts i litteraturen, se Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2007, s. 259 f. och Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 232 f., 241 f., 557 f. och 572 f. samt Ragnemalm, Förvaltning i förvandling (FT 2005 s. 445–457).

I detta ärende gör anmälarna uppenbarligen gällande att inventeringarna medför konsekvenser för dem i utnyttjandet av deras fastighet och att detta ligger bakom deras begäran om omprövning. De har dock inte begärt domstols prövning, och någon författningsreglerad möjlighet till överprövning finns inte. Jag vill emellertid

i detta sammanhang peka på bestämmelsen i 3 § andra stycket förvaltningslagen (1986: 223) enligt vilken förvaltningslagens bestämmelser om överklagande alltid skall tillämpas om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Frågan om den bestämmelsens tillämplighet i detta fall kan inte prövas av mig och bör inte heller bedömas av mig.

Överklagandefrågan föranleder inte något ytterligare uttalande av mig.

Jag noterar att regeringen den 6 december 2007 har beslutat att ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att föreslå nya arbetsmetoder för skydd av värdefull natur. Eftersom mitt beslut kan vara av intresse i detta arbete översänder jag det till Regeringskansliet och Naturvårdsverket för kännedom.