# REFLEKTIONER KRING BIOTOPSKYDD, LEGALITETSPRINCIPEN, ÄGANDERÄTT, SKADESTÅND, KOMPETENSFÖRDELNING OCH BESLUTS ÖVERKLAGBARHET

*av Wiweka Warnling Conradson*

*Professor emerita vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet*

Som rubriken visar rör artikeln flera olika frågor av blandad art. Inspirationen är hämtad från HFD 2024 ref. 1, där Skogsstyrelsens beslut om registrering av nyckelbiotoper inte ansågs vara överklagbart. De berörda skogsägarna väckte härefter en skadeståndstalan vid Stockholms tingsrätt och erhöll skadestånd för att Europakonventionen ansågs vara kränkt (både egendomsskyddet och rätten till domstolsprövning). Domen är överklagad till Svea hovrätt. Registreringarna saknade helt författningsstöd trots att de berörde enskilda både rättsligt och ekonomiskt sett. Det stöd som åberopades var regleringsbrev, regeringsbeslut (inga förordningar) och myndighetens instruktion, vilket väcker frågor om legalitetsprincipen. Om förvaltningsdomstolarna inte överprövar förvaltningsbeslut, så kan ansvaret för att tillhandahålla erforderlig domstolsprövning komma att falla på de allmänna domstolarna. Deras reaktion i nu behandlat fall har vi ännu inte sett slutet på. En komplicerad situation har uppstått med diskrepans mellan våra domstolar. Har möjligen ”ribban” för överklagbarhet satts alltför högt?

## 1. Problematiken i ett nötskal eller två eller tre …

I HFD 2024 ref. 1 hade två makar (B) som ägde skog överklagat att Skogsstyrelsen hade registrerade delar av deras skog som nyckelbiotoper åren 1995 och 2016. Registreringarna inleddes på 1990-talet som en försöksverksamhet (se avsnitt 3.2). Fråga om avverkning uppkom först sedan skogen hade angripits av granbarkborrar och makarna B ville skydda sin skog. Avverkning förutsätter anmälan till Skogsstyrelsen för eventuellt samråd (12 kap. 6 § MB). Vid ett sådant samråd uttalade Skogsstyrelsen att biotopområdena trots angreppen ”borde lämnas helt orörda” (HFD p. 9).[1] Härefter valde makarna B att år 2019 överklaga registreringarna till förvaltningsrätten. De uppgavs omintetgöra ett ”effektivt skogsbruk” och därmed kränka deras egendoms-

[1] Dessa numreringar är hämtade ur HFD 2024 ref. 1.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2025, https://doi.org/10.53292/299f1428.94839b8e

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

skydd i både grundlagen och Europakonventionen. De påtalade även att registreringarna saknade erforderligt lagstöd.

Vad är ett biotopskydd och vilka konsekvenser kan en registrering få? En enkel förklaring kan ges som följer:

> En nyckelbiotop är ett skogsområde som vid en samlad bedömning av biotopens historia, struktur, artinnehåll m.m. anses ha en mycket stor betydelse för skogens flora och fauna, i synnerhet hotade arter.

Det är alltså fråga om att bevara den biologiska mångfalden och skydda värdefulla livsmiljöer. Det miljörättsliga intresset är tvivelsutan mycket stort, men kan komma att ställas emot skogsägares intressen att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Prejudikatet avser således frågan om ”förvaltningsbeslut” och ”överklagbarhet” och utgör ännu en pusselbit i den mall för bedömningen av överklagbarhet som HFD etablerade i HFD 2018 ref. 23, då med utgångspunkt från beslutens ”faktiska verkningar” (se avsnitt 4.2.1). Vilka konsekvenserna kan bli av en nyckelbiotopsregistrering råder det delade meningar om. Makarna B ansåg att registreringarna hade bidragit till att rasera deras livsverk, en skog vårdad i generationer, medan HFD fann att verkningar inte var av ”tillräckligt kvalificerat slag” och att staten saknade ett ansvar för dem (se avsnitt 1.2 och 4.2). Besluten var m.a.o. inte överklagbara (HFD p. 26 och p. 32).

Vad som har sålunda har tilldragit sig ger alltså – som redan min rubrik utvisar – upphov till en blandad kompott av frågor. Jag gör inte anspråk på att kunna besvara dem alla, men ämnar i vart fall belysa dem.

- Har ”ribban” för överklagbarhet möjligen lagts så högt att tillträdet till våra förvaltningsdomstolar blir alltför begränsat, särskilt i perspektiv av Europakonventionen och EU-rätten?
- Är en skadeståndsprocess i allmän domstol ett bra alternativ för den som vill få sitt förvaltningsbeslut ändrat trots att ingen ändring kan åstadkommas utan bara en ekonomisk kompensation erhållas?
- Vilka ”ringar på vattnet” kan Stockholms tingsrätts dom,[2] med skadestånd för konventionskränkningar, tänkas ge? Kan JK:s oro för kostsamma processer för staten komma att besannas?
- Kommer de allmänna förvaltningsdomstolarna att följa prejudikatet om Tingsrättens dom står sig? Att följa prejudikatet innebär att nya överklaganden från våra skogsägare ska avvisas.
- Hur ska man förfara när ett beslut som innefattar myndighetsutövning saknar författningsstöd? Vad innebär egentligen legalitetsprincipen?

[2] Stockholms tingsrätt i dom den 24 april 2025 i mål T 10501-24 (fortsatt Tingsrätten).



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Det finns många skogsägare som berörs av tidigare registreringar och som kan vilja få upprättelse genom skadestånd. Problematiken begränsas f.ö. inte till skogsägare och miljörätt, utan den sträcker sig långt längre än så. Den gamla frågan om rätt till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen gör sig gällande liksom den om kompetensfördelning mellan våra domstolar och hur vi bäst hanterar icke hållbara överklagandeförbud: Är det allmän förvaltningsdomstol eller allmän domstol som ska tillhandahålla erforderlig domstolsprövning?[3]

### 1.1 Förvaltningsbesvär i allmän förvaltningsdomstol kontra en talan i allmän domstol

Som professor emerita i offentlig rätt anser jag att förvaltningsbeslut normalt ska kunna överprövas i allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.[4] Om ”ribban” för överklagbarhet läggs högt, så kan denna möjlighet till domstolsprövning komma att begränsas. Makarna B ville genom sitt överklagande åstadkomma att Skogsstyrelsens registreringar skulle undanröjas. Visst kan en talan väckas mot staten i allmän domstol, vilket kan vara ett tillräckligt ”effektivt rättsmedel” (artikel 13 i Europakonventionen).[5] Men bör den enskilde verkligen inte kunna kräva mer än så ur ett rent rättssäkerhetsperspektiv? Förvaltningsdomstolarnas position har förstärkts genom europeiseringen av svensk rätt och den bör, anser jag, inte försvagas.[6]

Alltsedan de första fällande domarna i Europadomstolen på 1980-talet avseende kränkningar av artikel 6 i Europakonventionen (t.ex. Sporrong och Lönnroth och Tre Traktörer[7]) har svensk rätt genomgått omfattande förändringar. Instansordningen har ändrats i många specialförfattningar, en allmän kompetensregel för förvaltningsrätten har tillkommit (40 § FL) liksom en rätt till domstolsprövning av regeringsbeslut genom rättsprövning.[8]

---

3 Se min bok *Domstolsprövning av förvaltningsbeslut: Rättsprövning, överklagande & prövning i allmän domstol*, 2021 med dess kapitelrubriker och sakregister (cit. Warnling Conradson Domstolsprövning).

4 Ett begrepp som lagstiftaren alltsedan 1980-talet har försökt att ersätta med det mer otympliga begreppet ”förvaltningsrättsligt överklagande”, men med blandat resultat.

5 Se Hans Danelius, Johan Danelius, Thomas Bull, och Iain Cameron, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, uppl. 6. 2023 s. 654 ff. (cit. Danelius m.fl. Europakonventionen).

6 Europeiseringen märks på många sätt, bl.a. genom ändrade föreskrifter om instansordning så att domstolsprövning innefattas. Se Ulrik von Essen, Ulrik, *Förvaltningsrättens grunder*, uppl. 6, 2024 s. 277 f. (cit. von Essen Förvaltningsrättens grunder) och även Jane Reichel & Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, 2021 s. 226 ff.

7 Europadomstolens domar mot Sverige den 23 september 1982 resp. den 7 juli 1989.

8 Se Warnling Conradson, Domstolsprövning s. 45 ff. och s. 73–130.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2025, https://doi.org/10.53292/299f1428.94839b8e

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

De allmänna domstolarna är sedan lång tid tillbaka involverade i förvaltningsbeslut, vilket har genererat diverse kompetensproblem att hantera. Problemen har vuxit genom europeiseringen av svensk rätt innebärande utökade krav på domstolsprövning. Vi har haft både positiva och negativa kompetenskonflikter, som i Stallknecht-fallet (NJA 1994 s. 657 och RÅ 1997 ref. 65), där ingendera av domstolarna ansåg sig vara behörig.[9] HFD försökte lösa kompetensfrågan i HFD 2019 ref. 43, men det är svårt att greppa hela problematiken.[10] Överklagandeförbud har vi gott om i svensk rätt[11] och de kan leda till problem som i HFD 2020 ref. 14, om ersättning från en personskadeförsäkring.

HFD fann att de allmänna förvaltningsdomstolarna inte var behöriga, utan en skadeståndstalan i allmän domstol anvisades som rättsmedel. Därmed ansågs den klagandes rätt till domstolsprövning vara tillgodosedd.[12]

Man kan bara hoppas att de allmänna domstolarna tar emot ”bollen” och anser sig ha kompetens att pröva saken.

Låt mig summera så här långt ur ett rent förvaltningsrättsligt perspektiv. Ett överklagande ska prövas av allmän förvaltningsdomstol ifall de grundläggande sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda: Det ska vara ett ”förvaltningsbeslut”, beslutet ska vara ”överklagbart” och den klagande ska ha ”talerätt”.[13] Dessa förutsättningar har var för sig och sammantagna vållat många och blandade tolkningssvårigheter och rättspraxis är helt avgörande för bedömningen. Om ”något” inte anses vara ett förvaltningsbeslut, så faller de andra momenten (se avsnitt 4).

Ett överklagande är således bättre för den som är missnöjd med ett förvaltningsbeslut än en talan i allmän domstol. På så sätt kan ju beslutet i bästa fall komma att ändras. Fast säg den ”sanning” som är hundraprocentig. I vårt fall med skogsägarna torde en överprövning i HFD knappast ha varit meningsfull förutom att ge makarna en slags moralisk upprättelse: ”Ni hade

---

9 S ansåg att ett jordburksbidrag hade utbetalts till fel person, men fick inte frågan prövad i domstol. Efter klagan hos Europadomstolen avseende kränkning av artikel 6 i Europakonventionen förlikandes hon med staten och erhöll skadestånd, se Warnling Conradson, Domstolsprövning s. 270.

10 Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 278 f. och s. 296 f.

11 Se Warnling Conradson Domstolsprövning s. 228 ff. och även FT 2016 s. 279 ff. *Att överklaga förvaltningsbeslut – innefattar det verkligen några problem?*

12 Se von Essen Förvaltningsrättens grunder s. 280 (detsamma gäller HFD 2021 ref. 8). Se även Warnling Conradson, *Tillsyn av näringsutövare. Kontroll och ingripanden*, 2025 s. 255 ff. (cit. Warnling Conradson Tillsyn).

13 Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 273 f. Häri innefattas även krav på rätt forum och att klagofristen iakttas. Beträffande talerätten, nog så central, se a.a. av von Essen s. 299 ff.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

rätt och staten gjorde fel”. Stora delar av skogen var redan förstörd, uppäten av granbarkborrar. Ett överklagande kunde såtillvida vara ett s.k. otjänligt rättsmedel och en skadeståndsprocess i realiteten en bättre metod (se HFD 2020 ref. 26 i avsnitt 2).

### 1.2 Legalitetsprincipen i perspektiv av Skogsstyrelsens registreringar

Legalitetsprincipen är fastslagen i vår grundlag och uttrycks så att offentlig makt ska ”utövas under lagarna” (1 kap. 1 § st. 2 RF). I 5 § FL finns en vagare formulering: De åtgärder som myndigheterna vidtar ska ha ”stöd i rättsordningen”. Enligt lagmotiven förutsätts ”någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver.”[14] Legalitetsprincipen torde normalt ställa krav på ett författningsstöd sådant det förstås enligt 8 kap. 1 § RF och kan innebära att en lag är nödvändig (se nedan). Principen brukar uppfattas som utmärkande för en rättsstat och är avsedd att göra maktutövning förutsägbar.[15] Dess betydelse har förstärkts till följd av europeiseringen av svensk rätt, vilket flera prejudikat utvisar. Myndigheten kan anses ha överskridit sin kompetens och beslut har undanröjts eller upphävts för att författningsstöd har saknats.[16] HFD uttalade sig inte särskilt om legalitetsprincipen och dess betydelse i HFD 2024 ref. 1,[17] vilket de båda underrätterna däremot gjorde.

Förvaltningsrätten i Linköping (dom den 16 november 2021, mål 6136-20) och Kammarrätten i Jönköping (dom den 7 december 2022, mål 4139-21) såg till betydelsen av kompetens och legalitet, varvid registreringarna i fråga undanröjdes.[18] Dessa båda domar kom alltså HFD att undanröja.

Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper var problematisk i så måtto att de helt saknade *ett författningsstöd* (HFD p. 21, det fanns ”inte någon författningsreglering överhuvud taget”). Den enda förklaring som jag kan se till detta ”laglösa” tillstånd är att registreringarna inleddes som en oreglerad försöksverksamhet som med tiden övergick i något annat och mer (se

[14] Se prop. 2016/17:180 s. 59. Ändringen motiverades av att grundlagens formulering om ett ”lagkrav” kunde vara missvisande. Det räcker ofta med ett författningsstöd på lägre konstitutionell nivå, dvs. förordningar och myndighetsföreskrifter i stället för lag, se 8 kap. 1 § RF om terminologin.

[15] Se Warnling Conradson, Tillsyn s. 64 f. och s. 73 f. om betydelsen av förutsägbarhet.

[16] Som exempelvis HFD 2017 ref. 64 (Konsumentverkets ingripande) och HFD 2018 ref. 65 (en kommuns saluförbud stod helt i strid med EU-rätten). Se Warnling Conradson, Tillsyn s. 113 f. För en allmän redogörelse se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 93 ff.

[17] Det torde förklaras av det fokus som prövningen fick, dvs. frågan om beslutet var överklagbart (se prejudikatets rubricering).

[18] Fortsatt skriver jag Förvaltningsrätten resp. Kammarrätten när dessa domar åsyftas.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

avsnitt 3.2). Verksamheten i fråga har visserligen upphört bl.a. av rättssäkerhetsskäl, men effekterna kan som ska redovisas kvarstå. Finns det något annat stöd i ”rättsordningen” (jfr 5 § FL)? Skogsstyrelsen ansåg sig ha ett ”rättsligt stöd” genom regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut under tiden före den 27 juni 2019 (se avsnitt 3.2.2). Jag menar att detta stöd var otillräckligt trots de motivuttalanden som finns (se nedan).[19] Skogsstyrelsen kan tvärtom befaras ha gått utanför sin kompetens och registreringsbesluten borde ha undanröjts i den mån de hade ansetts som överklagbara.[20]

Fråga uppkommer om vilka effekter som registreringarna kan tänkas ha. För det första kan följa en skyldighet att medverka i ett samråd med Skogsstyrelsen, vars ”uttalanden” kan leda till administrativa ingripanden i form av förelägganden och förbud (12 kap. 6 § MB).[21] Ytterligare effekter är att ett effektivt skogsbruk kan förhindras med påtagliga ekonomiska konsekvenser för skogsägaren. Sådana restriktioner i markanvändning kan komma att kränka egendomsskyddet (se avsnitt 2.1), vilket påtalades av Skogsutredningen i dess betänkande (SOU 2020:73).

Utredningen uppgav att det inte var ”lämpligt att myndigheten fortsätter att bedriva denna typ av ärendehandläggning utan ett uttryckligt stöd i lag eller förordning” och verksamheten borde upphöra. Att i efterhand tillskapa ett stöd i rättsordningen var inte aktuellt.[22]

En registrering kan dessutom utgöra ett rättsfaktum i den fortsatta rättstillämpningen och läggas till grund för senare myndighetsbeslut och domstolsavgöranden.[23]

Sammantaget kan jag inte annat än att uppfatta registreringarna och dess följder som en form av myndighetsutövning och menar att man inte får bortse från det första momentet, dvs. själva registreringen. En registrering leder i realiteten till en slags ”katten på råttan-lek”.

En nyckelbiotop registreras, vilket leder till att planer på avverkning ska anmälas till Skogsstyrelsen, som avgör om ett samrådsförfarande ska inledas (vilket blev fallet för våra skogsägare). I ett samrådsförfarande uttalar Skogsstyrelsen vad skogsägaren ”bör” iaktta

---

19 Här kan tilläggas, att JK gav sitt godkännande tillsammans med en myndighets instruktioner i sitt yttrande till Svea hovrätt den 18 juni 2025, dnr 2024/4153 (nedan Yttrandet). Detta kan jämföras med vad Tingsrätten angav om ett ”tydligt orsakssamband”, se avsnitt 2.1.

20 Om denna följd i allmänhet se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 277 ff.

21 Se Warnling Conradson, Tillsyn s. 154 f. och 164 ff. om sådana ingripanden.

22 Registreringarna upphörde genom Skogsstyrelsens beslut den 21 december 2021 (se 3.2.2). Denna SOU är benämnd ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen”, se s. 736. För följderna av betänkandet se prop. 2021/22:58 och prop. 2021/22:207 samt SFS 2022:1272 och SFS 2022:1273.

23 Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolen, dom den 28 oktober 2020 (mål M 13871-19) och SOU 2020:73 s. 709 ff.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

och göra. Om dessa synpunkter inte efterlevs kan Skogsstyrelsen vid behov tillgripa både förelägganden och förbud (12 kap. 6 § MB), något som Skogsstyrelsen ibland upplyser skogsägare om i ett samråd (se avsnitt 4.2.2). På så sätt tydliggörs hotet.

För makarna B:s bidrog registreringarna till ett förstört livsverk i det att de inte kunde avverka skog när granbarkborrar gick till angrepp. De ”faktiska verkningarna” av besluten var för dem ytterst påtagliga. HFD däremot ansåg att verkningarna inte var av ”tillräckligt kvalificerat slag” (HFD p. 26) och knöt an till det certifieringssystem[24] som skogsbranschen hade infört. Den enda faktiska verkan uppgavs vara att markägarna fick ”avsättningsproblem” för vilka Skogsstyrelsen inte ansvarade (se avsnitt 4.2.3).

Vilken form av rättsligt stöd som krävs för en myndighets åtgärder varierar och får ytterst bedömas utifrån 8 kap. RF om normgivning.[25] Om dylika registreringar kan anses innefatta ”skyldigheter” eller ”ingrepp” för enskilda (jfr beskrivningen ovan) är det primärt riksdagen som ska lagstifta om saken (se 8 kap. 2 § p. 2 RF).[26]

Fast här saknades alltså varje form av författningsstöd. Det finns dock uttalanden i förarbetena till 2017 års förvaltningslag som möjligen kan legitimera en ”lösligare” ordning. Under kommentaren till 5 § FL gav regeringen nämligen vissa alternativ till författningsstödet.[27]

> ”Det kan också vara fråga om allmänna eller särskilda bestämmelser i myndighetens *instruktion* eller myndighetsförordningen eller i någon annan förordning som regeringen har beslutat”. Legalitetskravet uppgavs även kunna vara uppfyllt genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis om åtgärden har stöd i myndighetens *regleringsbrev*” (kurs. tillagda).

Dessa uttalanden återfinns i det ”rättsliga stöd” som Skogsstyrelse uppgav (se ovan). När det kommer till ingripanden mot enskilda och som kan beröra egendomsskyddet kan dessa motivuttalanden knappast passera. Jag efterlyser m.a.o. ett mer pregnant ”stöd i rättsordningen”. I annat fall blir det inte mycket bevänt med den förutsägbarhet som legalitetsprincipen ska garantera.

---

[24] Certifieringssystemet beskrevs på ett utförligt sätt i SOU 2020:73 s. 145 ff. Se även makarna B:s Stämningsansökan till Stockholms tingsrätt den 12 juni 2024 s. 14 f. (nedan Stämningsansökan).

[25] Valet står mellan lag, förordning och föreskrifter från en myndighet, som t.ex. Skogsstyrelsen (jfr 8 kap. 1 § RF).

[26] Möjligheter finns ofta till delegation av normgivningsmakt. Se Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen. En kommentar*, uppl. 4 2023 s. 196, s. 198 och s. 206 f.

[27] Se prop. 2016/17:180 s. 289.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

## 2. En skadeståndstalan i allmän domstol

Jag ska inte fördjupa mig i skadeståndsrätten mer än jag måste, men i förlängningen av HFD 2024 ref. 1 kom ju en skadeståndsprocess att initieras i allmän domstol. Med assistans av Centrum för rättvisa gav makarna B in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt[28] med en begäran om skadestånd på 60 000 kronor.[29] En skadeståndsprocess leder visserligen inte till att något beslut ändras (se avsnitt 1.1), men ett skadestånd kan utgöra en ekonomisk kompensation för den skadelidande. I vårt fall aktualiserades 3 kap. 4 § SkadestL, om skadestånd till följd av en kränkning av fri- och rättigheter enligt regeringsformen eller Europakonventionen.

Stadgandet har en central roll för att säkerställa det allmännas ansvar vid rättighetskränkningar. Stadgandet tillkom år 2018 och utvidgades år 2022 till att avse även 2 kap. RF. I lagmotiven framhölls att skadeståndet ska betalas endast i den utsträckning det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen (se 3 kap. 4 § st. 2 SkadestL). Detta är i överensstämmelse med artikel 13 i Europakonventionen, om att nationella ”effektiva rättsmedel” ska finnas tillgängliga och ha uttömts innan en klagan får anföras till Europadomstolen.[30]

För makarna B:s vidkommande var det fråga om en kränkning av deras egendomsskydd (2 kap. 15 § RF och artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll), vilket makarna lät påtala inför HFD (HFD p. 10). Därutöver anförde de i Tingsrätten, att en kränkning förelåg av artikel 6 i Europakonventionen (se Stämningsansökan s. 29 ff.).

Fråga uppkommer varför HFD inte berörde saken. Återigen torde det bero på prejudikatets inriktning på överklagbarhet. Beslutet bedömdes ju inte kunna överklagas och därmed föll andra frågor bort. Det får antas, att om HFD hade ansett att egendomsskyddet varit kränkt, så hade utfallet blivit ett annat. Det går i vart fall inte att bortse från Europakonventionen eller EU-rätten vid en bedömning av överklagbarheten.[31] Rättspraxis visar hur vår rättstillämpning i flera avseenden har fått anpassas efter europarätten, som i exempelvis HFD 2018 ref. 46, där ett överklagandeförbud i specialförfattningen inte hindrade att en skogsägare fick överklaga ett beslut om nekad skyddsjakt på älg, då beslutet avsåg en civil rättighet och skyldighet.[32]

---

28 Se Stämningsansökan s. 14 f.

29 Centrum för rättvisa är Sveriges första ”public interest law firm” med uppdrag att värna individens grundläggande fri- och rättigheter (centrumforrattvisa.se).

30 Se Bertil Bengtsson, lagkommentar i JUNO, Norstedts Juridik.

31 Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 293 ff. Jag kan bara önska att HFD hade noterat något om konventionen i sin dom, så att ingen behöver sväva i okunnighet.

32 HFD refererade här till 22 a § i vår förra förvaltningslag (1986:223) om att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, idag ersatt av 40 § FL.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Slutligen se HFD 2020 ref. 26, där HFD uttalade sig om ”effektiva rättsmedel” och förklarade att det avgörande för frågan är om ett rättsmedel kan leda till att kränkningen upphör, eller att den som har utsatts för kränkningen får en gottgörelse (se även RÅ 2007 ref. 80).[33] Att överklaga till högre instans kan, tillade HFD, vara ”effektivt om överklagandet ger en reell möjlighet för den enskilde att få till stånd en ändring i sak.” Om detta inte är möjligt, så kan ett ”kompensatoriskt rättsmedel som skadestånd vara det mest ändamålsenliga.” Prejudikatet utvisar att man inte kan göra kategoriska bedömningar av ett rättsmedels effektivitet (jfr avsnitt 1 om makarna B:s situation).

### 2.1 Kränkningar av Europakonventionen

Tingsrätten fastslog att det var fråga om en kränkning både av egendomsskyddet och rätten till domstolsprövning och utdömde ett skadestånd på 40 000 kronor för ideell skada. Staten kom att genom JK överklaga domen till Svea hovrätt och makarna B gav in ett anslutningsöverklagande. Det leder alldeles för långt att i denna artikel utveckla egendomsskyddet eller rätten till domstolsprövning på ett rättvisande sätt, men några kommentarer ska ges.

Jag noterar att dessa frågor har utvecklats av makarna B i deras Stämningsansökan till Tingsrätten och i anslutningsöverklagandet till Svea hovrätt den 22 maj 2025. Detsamma gjorde JK i sitt överklagande av tingsrättens dom den 22 maj 2025 och senare i sitt Yttrande till hovrätten den 18 juni 2025.[34]

Egendomsskyddet är reglerat i artikel 1 i Europakonventionen första tilläggsprotokoll och innebär att den enskilde ska ha ”rätt till respekt för sin egendom.” Ingen får berövas sin egendom ”annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.”[35] Med hänvisning till Europadomstolens praxis utvecklade Tingsrätten kravet på ”lagstöd” som följer (s. 9):

Det ska förstås som ett ”formellt krav på att inskränkningen ska vara föreskriven på *viss normnivå*.” Det ska finnas ”stöd i den inhemska rätten, t.ex. genom *etablerad rättspraxis eller föreskrifter i någon form*”. En inskränkande ”lag” måste uppfylla ”rimliga anspråk på rättssäkerhet” i enlighet med rättsstatsprincipen. Den måste även ge ”skydd mot godtycke” och vara tillgänglig för allmänheten. Inskränkningen ska vara ”någorlunda förutsägbar för den som kommer att påverkas av den”. En hänvisning gavs till SOU 2025:2 ”Grundlagsskyddet för äganderätten och näringsfriheten” (s. 287; kurs. tillagda).

---

33 Den mer konkreta innebörden varierar medlemsstaterna emellan, se Danelius m.fl., s. 32 f. och även prop. 2017/18:7 s. 17.

34 Se statens överklagande den 9 maj 2025, dnr 2024/4153.

35 Se Danelius m.fl., Europakonventionen, kap. 18 ”Äganderätt” s. 695–741.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Tingsrättens sammanfattade bedömning blev att de ”rättsliga och ekonomiska konsekvenserna” av registreringarna utgjorde en inskränkning i makarnas egendomsskydd ”i den mening som avses i Europakonventionen” (s. 12) och registreringarna hade *inte skett med ”ett sådant rättsligt stöd som lever upp till Europakonventionens laglighetskrav”* (kurs tillagd, s. 13).

Här fanns ett påtagligt problem avseende på Skogsstyrelsens registreringar. De saknade ju stöd i någon författning (se avsnitt 1.2) och något stöd fanns inte heller i ”etablerad rättspraxis”. Det finns däremot en lagreglering i 12 kap. 6 § MB om att en skogsägare ska *anmäla planer* på skogsavverkning till Skogsstyrelsen och att *delta i ett samrådsförfarande* om styrelsen beslutar om ett sådant (se avsnitt 3.1–2). Sedan fanns så klart omnämnda regleringsbrev och regeringsbeslut (se avsnitt 1.2). En registrering är, som Tingsrätten förklarade, inte ett ”nödvändigt villkor” för samrådsskyldighet, utan den skyldigheten följer redan av det förhållandet att skogen innehåller sådana naturvärden att det är en nyckelbiotop (s. 11).

> ”Registreringsbeslutet är dock ett tillräckligt villkor för samrådsskyldighet, dvs. skyldigheten föreligger alltid om Skogsstyrelsen fattat beslut om registrering.” Mot bakgrund därav fann tingsrätten att det förelåg ett ”tydligt orsakssamband” mellan Skogsstyrelsens registrering och skogsägarnas samrådsskyldighet.

Jag instämmer och noterar att vi har att göra med en ”soppig” miljörätt och att förutsägbarheten är begränsad. I här granskat fall hölls ett samråd och Skogsstyrelsen uttalade sig om att området ”borde” lämnas helt orört. Makarna hörsammade denna anvisning, men överklagade alltså registreringen (se avsnitt 1).

Tingsrätten fann att även artikel 6 i Europakonventionen om rätt till prövning av civila rättigheter och skyldigheter var kränkt (s. 6).[36] Staten förnekade att det var fråga om ”en reell och seriös tvist om en rättighet” och därför förelåg ingen rätt till prövning enligt artikel 6. JK uppgav att den process som föregick HFD 2024 ref. 1 i vart fall hade tillgodosett denna rätt om än med ett tillägg: ”För det fall tingsrätten skulle finna att det skett en överträdelse av makarna (B:s) egendomsskydd erkänner Staten dock att en överträdelse av artikel 6.1 skett” (s. 6). Som framgått ovan ansåg Tingsrätten att egendomsskyddet var kränkt och Tingsrätten avrundade som följer: ”Med stöd av Statens erkännande anser därför tingsrätten att Staten även gjort sig skyldig till

[36] Denna artikel med angränsande frågor har varit ett av mina särskilda forskningsområden över flera år och mycket kan anföras, men jag håller mig kort och hänvisar till Warnling Conradson, Domstolsprövning och mina årliga kommentarer i Karnov (Norstedts Juridik) om rättsprövning.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

en överträdelse av makarna (B:s) rätt till domstolsprövning" (s. 14). Fast en fortsättning följer således i Svea hovrätt.

Jag tillägger att våra domstolar många gånger har löst problem med bristfällig domstolsprövning, inte minst i samband med ohållbara överklagandeförbud.[37]

### 2.2 En komplicerad situation med diskrepans mellan våra domstolar

Det är en komplicerad situation som har uppkommit, vilket JK flerfalt lät påtala i sitt Yttrande till Svea hovrätt.[38] Konsekvenserna av tingsrättens dom ska inte underskattas, förklarade JK, och pekade dels på diskrepansen i den rättsliga bedömningen mellan våra domstolar, dels på kostnadsmässiga aspekter för staten (s. 2).

"För närvarande finns det över 68 000 registrerade nyckelbiotoper. Om någon av dessa registrerade nyckelbiotoper överklagas ställs förvaltningsdomstolarna inför en svårlöst situation. Högsta förvaltningsdomstolen har funnit att nyckelbiotopsregistreringar inte är överklagbara förvaltningsbeslut. Förvaltningsdomstolarna ska därför avvisa ett sådant överklagande. Samtidigt har en tingsrätt nu konstaterat att ett avvisande utgör en skadeståndsgrundande överträdelse av Europakonventionen. Diskrepansen i bedömningarna mellan de skilda domstolsslagen skapar en oklarhet i rättsläget som framstår som otillfredsställande". Till detta skulle anföras, att konsekvenserna för staten blir "betydande … i skadeståndshänseende om förvaltningsdomstolarna skulle fortsätta att avvisa överklagandena".

Vi har en prejudikatbundenhet, varför den följd som kan påräknas är att våra förvaltningsrätter och kammarrätter kommer att avvisa överklaganden av nyckelbiotopsregistreringar med motiveringen att de inte är överklagbara. Om Tingsrättens bedömning står sig, så kan – kort sagt – en sluss öppnas för andra skogsägare som drabbats av dylika registreringar. Registreringarna i fråga upphörde år 2021, men har fortsatt ett intresse pga. de verkningar som kan dröja sig kvar (se avsnitt 3.2.2).

## 3. En miljörätt med registrering av biotoper utan lagstöd

Art- och områdesskyddet – innefattande nyckelbiotoper – hör till miljörättens område och är både omfattande och komplicerat. Det faller utanför mitt

---

[37] Se t.ex. Lassagård-fallet (RÅ 1997 ref. 65, avseende ett EU-rättsligt jordbruksstöd) och Nordulv-fallet (HFD 2015 ref. 79, avseende licensjakt på varg enligt EU:s livsmiljödirektiv). Beträffande Europakonventionen se t.ex. HFD 2016 ref. 41 (om vägrat parkeringstillstånd) och HFD 2011 ref. 10 (om vägrat stöd till ett trossamfund). Se Warnling Conradson Domstolsprövning s. 94 ff.

[38] JK påtalade att Tingsrätten "har frångått ett färskt och enhälligt prejudikat från högsta instans" utan att kommentera det i sitt avgörande.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

specialområde, men jag noterar vad Jan Darpö[39] har uttalat om ”soppa eller soppar i skogen” när det kommer till artskyddet och skogsbruket.[40]

Med hänvisning till EU-rätten lät han påtala, att regleringen måste ”klargöras och skärpas” för att skogsbruket ska vara hållbart. Därtill måste tillgången till rättslig prövning för de motstående intressena i skogen säkerställas i enlighet med rättsskyddsprincip inom EU-rätten.

Här finns alltså en brist som kommit att uppmärksammas även av Skogsutredningen i dess betänkande SOU 2020:73 i fråga om egendomsskyddet. Den del av ”soppan” som här aktualiseras, dvs. registrering av nyckelbiotoper, är underligt nog överhuvudtaget inte författningsreglerad (se avsnitt 1.2). HFD angav följande i HFD 2024 ref. 1 (HFD p. 21).

”I de olika författningar som styr Skogsstyrelsens verksamhet regleras särskilt vilka beslut som myndigheten fattar som får överklagas. *När det gäller registrering av nyckelbiotoper fanns det emellertid inte någon författningsreglering över huvud taget*” (kurs. tillagd).

Denna avsaknad av ett författningsstöd benämner jag för en lapsus, som förklaras av registreringens tillkomsthistoria (se avsnitt 3.2).

### 3.1 En miljörättslig ”soppa”

Mitt perspektiv i denna artikel är i huvudsak förvaltningsrätt kompletterat av konstitutionell rätt, men ett ”ben” måste sättas ned i miljörätten (se Darpö ovan om ”soppa”). Det är många föreskrifter involverade gällande olika typer av områdesskydd och för den oinvigde är det inte lätt att fastställa vad som egentligen gäller i ett visst avseende. Jag hänvisar till ”regelkomplexet” nedan.

Miljöbalken, här primärt 7 kap. 11 § (om Skogsstyrelsens ansvar för skogliga biotopskyddsområden) och 12 kap. 6 § st. 1 (om anmälan för samråd); skogsvårdslagen (1979:429); skogsvårdsförordningen (1993:1096); förordning (1998:904) om anmälan för samråd (här primärt 6 § st. 1); Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd (SKSFS 2013:3; här primärt 4 §). Som grädde på moset har vi 3 § artskyddsförordningen (2007:845): ”Bestämmelserna i denna förordning gäller utöver bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006. Bestämmelser som innebär artskydd finns också i jaktlagen (1987:259) och fiskelagen (1993:787) samt *i föreskrifter som har meddelats med stöd av de lagarna*” (kurs. tillagd).

---

[39] Professor emeritus i miljörätt.

[40] Se Darpö, Jan, *Soppa eller soppar i skogen? Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket*, ERT 2021:3 s. 457–480 och även *Konsulenten och knäroten. Om Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden*, FT 2021 s. 101–137.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Den konkreta information som jag tror mig ha lyckats fastställa om registrering av nyckelbiotoper och anmälan för samråd är följande:

– Skogsstyrelsens möjlighet till *registrering* av nyckelbiotoper finns inte uppställt i någon författning.
– 12 kap. 16 § MB. En verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i MB men som kan ”komma att väsentligt ändra naturmiljön” ska *anmälas för samråd* (här till Skogsstyrelsen).
– 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd. Den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning ed. som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. MB ska anses ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § MB.
– 4 § st. 1 Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (SKSFS 2013:3). Åtgärder i ett i ett skogsområde som från en ”samlad bedömning” av biotopens struktur, artinnehåll, mycket höga naturvärden m.m. och har en ”mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och utgör eller kan förväntas utgöra livsmiljö för akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter ska anmälas för samråd”.

Miljörättens biotopskydd är olika utformat och skillnaderna kan vara svåra att förstå. Det finns områden som är jämförbara med våra registreringar av nyckelbiotoper, men med en utförlig reglering som är mer i linje med legalitetsprincipen (se avsnitt 1.2). Ett sådant exempel utgör 6 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Däri stadgas att Skogsstyrelsen ”i ett enskilt fall” får *besluta* att ”ett område ska vara biotopskyddsområde”, vilket innebär att sådana verksamheter eller åtgärder som kan skada naturmiljön inte får bedrivas eller vidtas, annat än om dispens har meddelats. Dessa beslut *får överklagas*.

Skillnaden mellan ett sådant reglerat beslutsfattande och registreringar av nyckelbiotoper är iögonenfallande. Här kan man utläsa vad som gäller och det är utskrivet att besluten får överklagas. När det gällde registreringarna var det inte ens självklart att det var fråga om ”förvaltningsbeslut” (HFD p. 20–25; se även avsnitt 4.1).



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

### 3.2 Registrering av nyckelbiotoper – verksamhetens etablering, effekter och upphörande

Registreringarna inleddes som en försöksverksamhet på 1990-talet genom att Skogsstyrelsen tilldelades medel i samband med 1990 års budgetproposition för en inventering. Regeringen gav Skogsstyrelsen i uppdrag att inventera och registrera nyckelbiotoper. Uppdraget utökades vartefter med nya regeringsuppdrag och slutade i en ”fullskalig nyckelbiotopsinventering i hela landet på småskogbrukares marker” (HFD p. 1–6). Verksamheten förändrades över tid och kom i realiteten att bli en form av myndighetsutövning,[41] som kan komma att inskränka enskildas rätt att förfoga över sin egen mark. För sådant agerande krävs ett författningsstöd. Det sagda visar på faran i att undvika legalitetsprincipen och de krav som följer av 8 kap. RF om normgivning (se avsnitt 1.2).

#### *3.2.1 Förfarandet vid samråd och därmed förbundna ingripanden*

I förlängningen av en registrering av ett biotopskydd finns konkreta föreskrifter om anmälan och samråd. Vi har 12 kap. 6 § st. 1 MB med anslutande författningar om ett samrådsförfarande ifall en skogsägare med biotopskyddad skog vill genomföra skogsbruksåtgärder (se avsnitt 3.1). Jag återkopplar till hur Skogsstyrelsen uttalade sig vid det samrådsförande som involverade makarna B, nämligen att biotopområdena trots angreppen ”borde lämnas helt orörda” (HFD p. 9 ovan avsnitt 1). Hur ska formuleringen ”borde” förstås? Är det ett råd, en riktlinje, en skyldighet eller kanske en förtäckt förpliktelse? Jag påminner om den ”röda flaggan” som Skogsutredning pekade på:[42]

> ”Idag fungerar den bedömning som Skogsstyrelsen vid inventeringstillfället gjort som en röd flagga både för myndigheten och för de marknadsutvecklade certifieringssystemen. … Certifierade virkesköpare har åtagit sig att inte köpa skog från nyckelbiotoper, som en del av de krav som standarden ställer upp. Båda dessa mekanismer verkar således för att avverkning inte ska ske i dessa områden.”

Skärpan i regleringen förstärks av vad som anges i 12 kap. 6 § st. 4 MB, om en generell anmälningsplikt som är förbunden med administrativa ingripanden:

> ”Den myndighet som avses i första stycket *får förelägga* den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten *förbjuda verksamheten*” (kurs. tillagd).

---

41 Jag hänvisar till Kammarrättens klargörande redovisning på s. 9 i domen.
42 Se SOU 2020:73 s. 34 f.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Till dessa ingripanden ska *möjligen* fogas ett *straffrättsligt ansvar* för skogsägaren.

Av 29 kap. 4 § st. 1 p. 1 g MB följer i vart fall att anmälningsplikten är straffsanktionerad (se 29 kap. 8 § MB). Både Förvaltningsrätten och Kammarrätten uppgav att den som vidtar en samrådspliktig åtgärd utan att ha gett in en anmälan om samråd riskerar en straffrättslig påföljd (s. 6).

HFD uttalade sig inte i saken, men det gjorde Tingsrätten, om än med en annan infallsvinkel än förvaltningsdomstolarna (s. 11):

”Nyckelbiotopsregistrering kan också få betydelse vid prövningen av brottet otillåten miljöverksamhet” och en hänvisning gavs till SOU 2020:73 s. 704 f.

JK kritiserade Tingsrätten härvidlag och gav sina synpunkter på det straffrättsliga ansvaret i sitt yttrande (bl.a. s. 10).

Vad gäller egentligen? Återigen stöter vi på oklarheter, som jag inte har för avsikt att reda ut.[43] Så mycket kan dock sägas, att om en skogsbruksåtgärd kan komma att väsentligen ändra naturmiljön, så ska den anmälas annars kan dessa administrativa ingripanden komma att aktualiseras. Det framstår som en förtäckt myndighetsutövning vad gäller skogsägarna i här granskat fall: Ni *bör* inte avverka skogen, men om ni ändå gör det så ingriper vi kanske!

### *3.2.2 Registreringarna upphörde efter kritik*

Kritiken mot registreringarna växte och verksamheten ”pausades” under en tid år 2017. Företrädare för Skogsstyrelsen uppgav att registreringen inte längre kunde uppfattas som endast som ”ett inventeringsresultat” till stöd för skogsägarens planering, utan registreringarna blev i praktiken ”liktydigt med stopp för avverkning”.[44] Flera skogsägare hade överklagat sina registreringar med blandat resultat. En del domstolar uppfattade de icke lagreglerade registreringarna som förvaltningsbeslut vilka kunde överklagas medan andra gjorde en motsatt bedömning.[45] I ett pressmeddelande den 21 december 2021 uppgav Skogsstyrelsen, att man efter en ”analys av rättsläget” bestämt att registreringarna skulle upphöra, då de inte kunde fullföljas på ett ”tillräckligt rättssäkert sätt”.

---

[43] Se dock Darpö, FT 2021 s. 105. Jag menar att 29 kap. MB är ett av de mer svårlästa bland våra regleringar.

[44] Dagens Nyheter den 10 mars 2017 se makarna B:s Stämningsansökan s. 4 f.

[45] Se makarna B:s Stämningsansökan s. 15 ff. Se även Skogsstyrelsens pressmeddelande den 21 december 2021 (nedan Pressmeddelandet). Jag påminner om HFD:s beskrivning om en ”dokumentation av en inventering” som saknade en ”självständig rättsföljd”, se avsnitt 4.2.3.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

”Från och med i dag, 21 december, slutar Skogsstyrelsen helt att registrera nyckelbiotoper. Samtidigt ska nyckelbiotoper registrerade från 27 juni 2019 avregistreras om markägaren begär det.” … ”Om begäran rör en nyckelbiotop som är registrerad till och med den 26 juni 2019, hanteras den som ett överklagande och överlämnas då till förvaltningsrätten.”

Den tidsmässiga uppdelningen förklaras av att Skogsstyrelsen ansåg sig ha ett ”rättsligt stöd” genom regleringsbrev och regeringsuppdrag fram till den 26 juni 2019 (se avsnitt 1.2). Uppdraget avvecklades emellertid den 27 juni 2019 från regeringens sida.[46] I ena fallen gavs således en rätt att efter anmälan få en avregistrering genomförd men inte i det andra.[47] I sitt pressmeddelande tillade Skogsstyrelsen om de ”tidiga” registreringarna (dvs. innan den 26 juni 2019), att det var oklart hur de skulle behandlas och flera rättsliga prövningar erfordrades. En sådan prövning kom alltså till stånd genom HFD 2024 ref. 1 och Skogsstyrelsen redogjorde för prejudikatet i sitt Nyhetsbrev den 24 april 2025. Skogsstyrelsen förklarade följande i sammandrag och med utgångspunkt i den tidsmässiga indelningen ovan.

Alla nyckelbiotopsregistreringar borde betraktas som ”icke överklagbara” oavsett när de gjordes. De avregistreringar som tidigare hade genomförts på begäran av skogsägare och som var registrerade efter den 26 juni 2019 skulle upphöra.

Skogsstyrelsen tillade, att de fortsatt skulle ompröva nyckelbiotoper i de fall besluten är uppenbart felaktiga och kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Vad som här åsyftades var 38 § FL, ett stadgande om omprövning som gäller för alla förvaltningsmyndigheter ifall ett beslut är ”uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende”.[48]

## 4. Överklagande av beslut

Frågan om något är ett förvaltningsbeslut och om beslutet i så fall kan överklagas är både omfattande och komplicerad.[49] Min utgångspunkt blir här HFD 2024 ref. 1: ”Skogsstyrelsens registrering av en nyckelbiotop har inte ansetts utgöra ett överklagbart beslut.” Prejudikatet utvisar att det endast är förvaltningsbeslut som kan överklagas och att bedömningen görs i två led.

---

46 Se regeringsbeslut den 27 juni 2019, ”Uppdrag att avveckla den utökade nyckelbiotopsregistreringen”, dnr N2019/02259/SMF.

47 Jag inskränker mig till att påminna om principen om objektivitet och likhet i 1 kap. 9 § RF och 5 § FL.

48 Se Warnling Conradson, Tillsyn s. 221 ff.

49 Jag hänvisar till von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 184 ff. och s. 283–298.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

HFD fastslog först att Skogsstyrelsens registrering utgjorde ett förvaltningsbeslut (HFD p. 22–25), varpå HFD övergick till frågan om beslutet var överklagbart, vilket det inte ansågs vara (HFD p. 26–33).

Ett förvaltningsbeslut brukar definieras som ett ”uttalande” varigenom myndigheten avser att styra enskilda personer eller andra myndigheter; uttalandet ska ha en ”handlingsdirigerande” effekt. Överklagbarheten bedöms med utgångspunkt 41 § FL, en kortfattad paragraf som väcker fler frågor än den besvarar (se avsnitt 4.2). Rune Lavin, som är väl förtrogen med praxis avseende både beslut och överklagbarhet,[50] gav uttryck för en viss tvekan i sin senaste artikel i ämnet, benämnd ”Överklagbarheten i en ny tappning”.[51] Han förklarade att det senaste prejudikatet som han känt sig ”riktigt hemtam i är HFD 2018 ref. 23”. Därefter har rättsutvecklingen tagit sig nya former, en ”överraskande omsvängning av rättspraxis”, som innebär att HFD har fjärmat sig från beslutens faktiska effekter.[52]

### 4.1 Förvaltningsbeslut eller ej

Det kan av olika skäl vara svårt att avgöra om ”något” är ett förvaltningsbeslut. I här granskat fall anknöt HFD till det ofta förekommande kriteriet ”handlingsdirigerande” effekt (HFD p. 22). HFD förklarade, att det var Skogsstyrelsens bedömning av ett skogsområdes naturvärden som avgjorde frågan om det skulle registreras som en nyckelbiotop (HFD p. 23–24).

Kriterierna för en registrering motsvarade dem i 12 kap. 6 § MB om anmälan och samråd (dvs. inte om registreringen som sådan, se avsnitt 3.1). Registreringen innebar att ett område fick ett individuellt nummer, vilket möjliggjorde identifiering av nyckelbiotopen vid framtida anmälningar avseende planerade skogsbruksåtgärder

Det anförda innebar, enligt HFD, att Skogsstyrelsens registreringar av nyckelbiotoper har en handlingsdirigerande effekt för dem som berörs och att registreringarna därmed utgör ”förvaltningsbeslut” (HFD p. 25).

Det kan bli fråga om vanskliga bedömningar som i det klassiska Olivoljefallet, RÅ 2004 ref. 8, där Livsmedelsverket genom ett brett upplägg hade

[50] Lavin är förutvarande justitieråd och professor i förvaltningsrätt. Han har författat både böcker och artiklar på detta tema, som exempelvis FT 2017 s. 501 ff., FT 2019 s. 361 ff., FT 2019 s. 502 ff. och FT 2025 s. 87 ff.

[51] Lavin, *Överklagbarheten i en ny tappning*, FT 2025 s. 399–405. För egen del kan jag tillstå en viss förvirring och undrat återkommande om jag har missförstått något, se Warnling Conradson, Tillsyn s. 240 ff.

[52] Se Lavin, FT 2025 s. 401 f.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

”informerat” om att vissa namngivna, italienska olivoljor skulle vara hälsovådliga.[53]

De italienska olivoljeproducenterna ville överklaga och krävde skadestånd av Sverige pga. inskränkning av den fria rörligheten inom EU.[54] Livsmedelsverket menade att det var fråga om ”oförbindande uttalanden” som saknade direkta rättsverkningar” och därför inte kunde överklagas.

HFD såg till de avsevärda effekterna av ”informationen”: Olivoljorna försvann ju från butikshyllorna. HFD undanröjde ”informationsbeslutet” och Livsmedelsverket uppgavs ha gått utanför sin kompetens. Prejudikatet har fått ett stort inflytande på senare rättspraxis.[55]

Ännu ett fall värt att nämna är HFD 2020 ref. 12, som avsåg Skogsstyrelsens vägledning i samband med tillsyn. I likhet med vårt fall var det fråga om sådan skogsavverkning som inte förutsatte tillstånd men väl en anmälan till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen hade lämnat ”råd och anvisningar” till en markägare om vad som ”borde” göras för att uppfylla naturvårdens intressen. Återigen undersökte HFD ifall det var ett ”uttalande” som avsågs att vara ”handlingsdirigerande”. Ett uttalandes ”yttre form” var inte avgörande utan det var uttalandets ”syfte och innehåll”.[56]

I praxis har ställts ”tämligen låga krav för att ett ställningstagande ska anses utgöra ett förvaltningsbeslut”. Mot bakgrund därav och då vägledningen inte utgjorde en form av service, utan hade tillkommit ”i samband med tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat krav att underrätta myndigheten om en planerad avverkning” fick vägledningen anses ha en sådan ”handlingsdirigerande effekt” att den utgjorde ett förvaltningsbeslut.

Resonemanget är gripbart. Skogsstyrelsen bedrev tillsyn enligt 33 § skogsvårdslagen (1979:429) och agerade med stöd av 14 §. Det fanns alltså ett ”förvaltningsbeslut” precis som i HFD 2024 ref. 1. I nästa led, dvs. avseende frågan om överklagbarhet, befanns dock inget av besluten kunna överklagas.

### 4.2 Frågan om förvaltningsbeslutet är överklagbart

Vad som krävs för överklagbarhet är vanskligt att uttala sig om i mer generella termer, då det är flera parametrar att väga in och särskilda omständigheter i

53 Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 185 och s. 284 ff. samt Warnling Conradson, Tillsyn s. 218.
54 Se Warnling Conradson, Tillsyn och s. 289 (även fotnot 83).
55 Se Lavin, FT 2025 s. 399.
56 Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 289. HFD åberopade detta prejudikat i det fall som här granskas.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

ett enskilt fall kan försvåra jämförelser. Utgångspunkten för bedömningen är i vart fall 41 § FL:

”Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.”

Paragrafen ger som synes inte mycket information, utan vad som avses med ett ”inte obetydligt sätt” får bestämmas genom rättspraxis. Domstolarna har laborerat med kriterier som ”påvisbar effekt” och ”påtagliga rättsliga eller faktiska verkningar”. Sådana kriterier förekommer än idag, men tonvikten ska enligt lagmotiven numera läggas på beslutets ”faktiska verkningar”.[57] Jag påminner om vad Rune Lavin ovan anförde, nämligen att HFD 2018 ref. 23 är det sista prejudikat som han känt sig ”riktigt hemtam i”.[58]

### *4.2.1 En mall från 2018 för bedömning av överklagbarhet*

I HFD 2018 ref. 23 gjorde HFD en inventering av ett antal tidigare prejudikat och satte samman en ”mall” till stöd för den fortsatta bedömningen av överklagbarheten. Mallen finns att läsa i domen och jag återger bara sådant som är av intresse för min framställning.[59]

– Om en myndighet avger ett ”ställningstagandet” som faller inom myndighetens kompetens men ”saknar påvisbara faktiska verkningar för den som berörs”, uppkommer inget överklagbart beslut utan överklagandet ska avvisas. – Här kan Skogsstyrelsens registreringar passa in förutsatt att man inte tillskriver dem några ”påvisbara faktiska effekter” för beslutsadressaten, vilket jag i motsats till HFD dock menar att de har (se avsnitt 4.2.3).
– Om en myndighet ”går utanför sin kompetens” och utformar ett ställningstagande så att det får – eller är ägnat att få – ”faktiska verkningar för någon” så uppkommer ett överklagbart beslut (se t.ex RÅ 2004 ref. 8, avsnitt 4.1). Beslutet ska undanröjas, eftersom myndigheten inte har haft rätt att fatta beslutet. – Vad Skogsstyrelsen har haft rätt till eller inte i här granskat fall är svårbedömt, men jag erinrar om legalitetsprincipen (se avsnitt 1.2).

Mallen utgjorde ett bra stöd för rättstillämpningen i denna komplicerade fråga. Den har åberopats frekvent av våra domstolar och gör så än idag (se HFD 2024 ref. 1 p. 20), fast nya situationer uppkommer och påfordrar nya

[57] Se prop. 2016/17:180 s. 252 f. och s. 332.
[58] Se Lavin, FT 2025 s. 401.
[59] I domen ställdes fyra situationer upp. Målet avsåg Revisorsinspektionen som i sin tillsyn hade gått utanför sin kompetens och beslutet undanröjdes, se Warnling Conradson, Tillsyn s. 239 f.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

bedömningar. På så sätt har en del, som jag finner det, mer eller mindre svårbegripliga moment tillkommit.

### *4.2.2 En förändrad mall med utgångspunkt i HFD 2019 ref. 21*

Hur värdefull en mall likt den i HFD 2018 ref. 23 än är, så minskar dess betydelse allteftersom tiden går. Lavin får tolkas så att han inte är helt tillfreds med den utveckling som HFD 2019 ref. 21 innebar och vad som följde därpå.[60] Jag uppfattar detta prejudikat som en slags ”negativ milstolpe” för bedömningen av vad som är ett beslut och om beslutet i så fall är överklagbart.[61] Prejudikatet är både komplicerat och udda:

> Det gällde ett assistansbolag (X), vars tillstånd att bedriva verksamhet hade återkallats av IVO pga. ekonomisk misskötsel. Härefter hade Försäkringskassan beslutat att upphöra med utbetalning av enskildas ersättningar till X. IVO:s åtgärd påverkade givetvis X, men den påverkade inte de enskildas rätt till assistansersättning. Inte heller Försäkringskassans åtgärd, som avsåg formerna för utbetalning, påverkade denna rätt. Beslutet innebar att det bolag som de försäkrade hade valt (X) inte längre kunde ta emot utbetalningar, men de kunde göra nya val om sina utbetalningar.

Försäkringskassans beslut att upphöra med utbetalningarna ansågs inte kunna överklagas. Det var enligt min bedömning ett fullt rimligt resultat,[62] men det som lades till grund för beslutet är mer svårfångat. HFD angav att beslut regelmässigt får olika konsekvenser för enskilda, men beslutets påverkan måste vara av ”ett tillräckligt kvalificerat slag” för att kunna överklagas. Det ska göras en ”objektiv bedömning” av om beslut av ett visst slag ”typiskt sett medför att kraven på påverkan är uppfyllt”. Beslutet ska vara ägnat att ”påverka andra” än den som klagar.

Denna bedömning har HFD fortsatt hänvisat till. En variant återfinns i HFD 2023 ref. 36 avseende frågan om LSt:s beslut att inte vidta skyddsåtgärder var överklagbart.

> Ett bolag som förvaltade mark hade begärt att LSt skulle stängsla in marken runt övergivna gruvhål, vilket LSt inte gjorde. HFD utgick från en ämbetsskrivelse från 1956 om gruvhål och framhöll att LSt inte hade någon ”skyldighet” utan en ”möjlighet” att besluta om skyddsåtgärder, för vilka staten har ett kostnadsansvar. Bestämmelser som gav en enskild rätt att överklaga fanns inte, utan frågan fick avgöras utifrån de allmänna regler som har utvecklats genom praxis.

---

60 Lavin, FT 2025 s. 402 ff.

61 Detta sagt i medvetande om att HFD ofta åberopar detta prejudikat. Se Warnling Conradson Tillsyn s. 240 f. och även von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 285.

62 Ett assistansbolag vars tillstånd har återkallats pga. ekonomisk misskötsamhet ska helt enkelt inte få ta emot fler utbetalningar från samhället, hur nu detta resultat än åstadkoms.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Utifrån denna praxis kunde HFD konstatera, att beslut ska vara av ett ”tillräckligt kvalificerat slag” och avse att påverka även ”andras handlande”. Hänsyn skulle även tas till hur beslutstypen generellt brukar vara beskaffad och påverka rättsläget. En anteckning om att någon åtgärd inte kommer att vidtas saknar sådana faktiska verkningar som krävs för överklagbarhet.

Jag förstår att fokus ska fästas vid beslutet och inte vid den klagande, men varför ska existensen av ett förvaltningsbeslut – och i förlängningen därav överklagbarheten – vara beroende av om beslutet är avsett att påverka ”andra enskildas eller myndigheters agerande”? Lavin förklarar att sådana nya grunder har tillkommit som ”i själva verket radikalt förändrar prövningens karaktär och innebörd.” Den faktiska effekten ska inte längre knytas till det konkreta fallet utan till ”förhållanden som ligger helt utanför.” Jag delar Lavins åsikt och det är inte lätt att förstå ”hur de nya kraven rent faktiskt ska uppfyllas.”[63]

Ännu ett fall och med särskilt intresse är HFD 2020 ref. 12, avseende frågan om huruvida Skogsstyrelsens vägledning var ett förvaltningsbeslut. Jag har redan omnämnt fallet vad avser existensen av ”ett beslut” (se avsnitt 4.1), men fokuserar nu på frågan om överklagbarhet. HFD konstaterade att förvaltningsbeslut regelmässigt får ”konsekvenser i skilda avseenden och i olika utsträckning för den som berörs.” En vägledning uppgavs kunna vara överklagbar under följande förutsättningar:

– De ”beslutade råden och anvisningarna” måste i sig – om de följs – vara av ”tillräckligt ingripande karaktär” Det ska således vara fråga om en ”påverkan av någorlunda kvalificerat slag” (jfr HFD 2024 ref. 1 p om ”tillräckligt kvalificerat slag”).
– Råden och anvisningarna ska 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”. De ska hos dem som berörs ”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).”

Så långt följer jag resonemanget utan problem, men sedan kärvar det. I vägledningen angavs vilka åtgärder som markägaren *borde* vidta med hänsyn till skogsvårdslagen (1979:429). Markägaren *uppmanades* bl.a. att tillse att skador inte uppstår vid vattendrag och att spara vissa skyddszoner samt att avstå från röjning. Därutöver hade Skogsstyrelsen *upplyst markägaren om sina befogenheter* i samband med tillsyn, dvs. att meddela förelägganden och förbud samt förena dem med vite (35 §; jfr avsnitt 1.2). Fråga uppkom om denna påverkan var av ”tillräckligt kvalificerat slag” för överklagbarhet. Nej, ansåg HFD.

[63] Se Lavin FT, 2025 s. 403.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Råden och anvisningarna var visserligen av en ”sådan ingripande karaktär” som krävs, men de var inte utformade så att de var ”ägnade att uppfattas som bindande.” Av vägledningen framgick myndighetens uppfattning om vad markägaren ”*bör* vidta för åtgärder” (kurs. tillagd), men det kunde inte utläsas annat än att markägaren hade möjlighet att tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt.

Med all respekt för HFD menar jag att det är problematiskt när en myndighet som Skogsstyrelsen först uttalar sig i termer av vad en markägare *bör göra* för att agera i enlighet med lagen, för att sedan redogöra för *vilka ingripanden som kan aktualiseras* om uttalandena inte realiseras. För gemene man torde ”vägledningen” med all sannolikhet ge intrycket av att de *måste* agera i enlighet med vad myndigheten uttalar. Jag påminner om registreringsbeslutens brokiga tillkomst (se avsnitt 3.2).

Genom HFD 2022 ref. 31 – avseende Arbetsförmedlingens avregistrering av en person som arbetssökande – tillkom ännu ett moment. Bedömningen ska, förklarade HFD, göras med utgångspunkt i *det uppdrag och ansvar som den beslutande myndigheten har*. Inte heller detta beslut var överklagbart (prejudikatet åberopades i HFD 2024 ref. 1, se HFD p. 30). Lavin ställde frågan om vi kan få ”en allvarlig försämring av rätten att gå till domstol”.[64] Jag för min del har undrat om ”ribban” för överklagbarhet har höjts på ett sådant sätt att det blir alltför svårt att få tillträde till våra allmänna förvaltningsdomstolar, vilket i så fall kan utgöra ett europarättsligt problem[65] (se avsnitt 1).

### *4.2.3 Bedömningen i HFD 2024 ref. 1*

Överklagbarheten ska som, ovan framgått, bedömas med utgångspunkt i 41 § FL (om påverkan på ”ett inte obetydligt sätt”). Det har kommit att tolkas så att hänsyn ska tas till beslutens ”faktiska verkningar”, om än med successivt tillkommande moment. När jag ser till de skogsägande makarna B:s situation så menar jag att HFD:s bedömning i viss mån ”skaver”. För makarna B var beslutet helt omvälvande, även om det knappast var ägnat att ”påverka andra” (jfr avsnitt 4.2.2). De uppfattade de ”faktiska verkningarna” av registreringen i termer av en förstörd skog för att de inte fick avverka när granbarkborrar gick till angrepp. HFD däremot menade att verkningarna inte var av ”tillräckligt kvalificerat slag” (HFD p. 26).

”Det krävs att det är fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag. Det ska då göras en objektiv bedömning av om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet

[64] Se Lavin, FT 2025 s. 404.
[65] Jfr von Essen, Förvaltningsrättens grunder s. 293 ff.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

på påverkan är uppfyllt. Bedömningen ska alltså inte göras utifrån konsekvenserna i det specifika fallet."

HFD:s bedömning av överklagbarheten blir begriplig, anser jag, först om man ser till hur de faktiska verkningarna fastställdes av HFD (p. 30–32).

I det aktuella fallet utgjordes den *faktiska verkan* av att markägarna fick "avsättningsproblem", vilket Skogsstyrelsen inte ansvarade för utan det berodde på "privata aktörer". Dessa hade infört ett eget certifieringssystem (se avsnitt 1.2) med begränsningar av möjligheterna att sälja virke. Bedömningen av om ett beslut är överklagbart ska göras "med utgångspunkt i det uppdrag och ansvar som den beslutande myndigheten har", och något sådant fanns alltså inte. Registreringen utgjorde enbart en "dokumentation av en inventering" och saknade i så måtto en "självständig rättsföljd". Ett sådant beslut kunde inte anses ha "en sådan karaktär att det är överklagbart."

Jag är kritisk mot hur registreringarna etablerades och utvecklades (se avsnitt 3.2) och påminner om vad Skogsstyrelsen själv uppgav när registreringarna pausades, nämligen att de i praktiken innebar "stopp för avverkning".[66] HFD reducerade emellertid beslutens "faktiska verkan" till att makarna B hade fått "avsättningsproblem" och att dessa berodde på att "privata aktörer" hade infört ett certifieringssystem. Skogsstyrelsen hade inget "uppdrag" och därmed inget ansvar.[67] Jag är m.a.o. inte tillfreds med den beskrivning som HFD här gav av registreringarnas effekter, utan hävdar – med ett visst mått av pragmatism och forskarens frihet – att effekterna var mer långtgående än så (se avsnitt 1.2). Följande frågor kan resas:

Kunde HFD inte ha breddat perspektivet utanför "avsättningsproblemen"? Kunde inte det statliga ansvar som faktiskt fanns bakom registreringarna (se avsnitt 3.2) ha beaktats? Var det inte rimligt att se till hur ett beslut utan författningsstöd påverkade makarna B och att registreringarna sedermera upphörde med hänsyn till rättssäkerheten? (se avsnitt 3.2.2). Kunde inte hänsyn ha tagits till bevekelsegrunderna för att införa det kritiserade certifieringssystemet?

Fast jag vet att sådana moment knappast låter sig infogas i den praxis som har etablerats om överklagbarhet (se avsnitt 4.2.2).

Jag menar att man inte bör bortse från vad som låg bakom att certifieringssystemet infördes. Detta – etablerat av skogsbranschen – hade medfört att det i princip blev omöjligt att sälja virke från biotopskyddade områden. Staten – eller Skogsstyrelsen – hade förvisso inget omedelbart ansvar för certifieringssystemet, men staten hade ju ett bakomliggande ansvar för registreringarna.

---

[66] Dagens Nyheter den 10 mars 2017 se makarna B:s Stämningsansökan s. 4 f.

[67] Jfr resonemanget i HFD 2022 ref. 31 i avsnitt 4.2.2.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23

Det var ju staten som genom regeringsbeslut initierade registreringarna (se HFD p. 1–6) och de ledde till ovan beskriven ”katten på råttan-lek” (se avsnitt 1.2 och 3.2). Skogsbranschens tog ett stort miljörättsligt ansvar och till förfång för skogsägarna. Som det nu blev kom detta system närmast att hållas emot makarna vid bedömningen av överklagbarheten (HFD p. 31).

## 5. Några avslutande synpunkter

Så mycket är redan sagt att det inte finns så mycket mer att tillägga, men något ska summeras. Jag anser att HFD:s praxis i fråga om besluts överklagbarhet innebär att ”ribban” kommit att läggas väl högt, måhända alltför högt. Att beslutens påverkan på våra skogsägande makar B inte skulle vara av ett ”tillräckligt kvalificerat slag” för att staten saknade varje form av ansvar i systemet med avverkningar är för mig svårsmält (se avsnitt 4.2.3). Med facit i hand är det alltid lätt att vara klok. Facit för min del utgörs av vad som följde på HFD 2024 ref. 1, nämligen ett skadestånd utdömt av Tingsrätten för att Europakonventionen var kränkt. Undanröjda registreringsbeslut skulle visserligen inte ha ställt något till rätta för delar av skogen var redan förstörd. Däremot skulle eventuella fortsatta effekter av dessa ”laglösa” registreringar ha kunnat elimineras (se avsnitt 3.2.2).

Som det nu är kan vi – som JK förutspådde – komma att ställas inför att förvaltningsrätter och kammarrätter avvisar nya överklaganden och därmed banar väg för nya skadeståndsprocesser (se avsnitt 2.2). Registreringarna upphörde på initiativ av Skogsstyrelsen i december 2021 (se avsnitt 3.2.2). Därmed avslutades en verksamhet som aldrig borde ha införts på sätt som skedde. Det var givetvis bra att en sådan icke reglerad verksamhet som i hög grad påverkade enskilde upphörde, men jag beklagar att HFD:s ”tillrättaläggande” av rättsläget ledde till att Skogsstyrelsen beslutade att inte längre avregistrera biotopskydd på begäran av skogsägare. På så sätt kom situationen att i onödan kompliceras. Jag menar att en avregistrering är en rakare åtgärd än att behöva ta omvägen över 38 § FL, som tillika förutsätter att Skogsstyrelsen bedömer att besluten är ”uppenbart felaktiga” (se avsnitt 3.2.2).

Rättsutvecklingen fortskrider och jag återkopplar till Lavin ovan om att känna sig ”hemtam”. HFD:s dom den 25 augusti 2025, mål 7766-23, medförde att jag blev just ”hemtam”. Målet gällde ett beslut om återbetalningsskyldighet med ett överklagandeförbud i författningen. Underinstanserna hade avvisat överklagandet, men HFD fann att det kunde överklagas och hänvisade både till 40 § FL samt artikel 6 i Europakonventionen.



Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-23