

Samråd enligt 12 kap. 6 § MB – en liten regel med mycket stort tillämpningsområde

Viktor Falkenström, 2023-04-27



1

Innehåll

1. Regelns lydelse och bakgrund
2. 12:6 i praktiken – användningsområden
3. Närliggande rättsområden – PBL och Skogsvårdslagen
4. Särskilt om solcellsparker
5. Framtiden, förändringar m.m.



2

12 kap. 6 § Miljöbalken

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att **väsentligt ändra naturmiljön**, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

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. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.



3

Regelns uppbyggnad – första stycket

Vad regeln träffar för verksamheter. Inte omfattas av andra regler i MB. Ej 9 kap. eller 11 kap.

Centrala rekvisitet – väsentligt ändra naturmiljön. Det som ska bedömas och hanteras inom ramen för regeln.

Samråd ska hållas med utpekad myndighet. Normalt sett länsstyrelsen men kan vara Skogsstyrelsen eller kommun.

Husbehovstäckter exempel på sistnämnda – via överlåtelse från Ist.

Vid påverkan av försvarsintressen – Försvarsinspektören för hälsa och miljö (tidigare Generalläkaren).



4

Regelns uppbyggnad – andra stycket

Fall där obligatorisk samrådsskyldighet föreligger. Möjlighet till regeringen eller myndighet att komma med föreskrifter.

Finns en förordning – SFS 1998:904 om anmälan för samråd.

Utpekanden av obligatoriska samråd har också gjorts i vissa fall. Skoterleder och renstängsel är exempel.

Finns även regionala föreskrifter - kan meddelas av Skogsstyrelsen och länsstyrelsen.



Regelns uppbyggnad - tredje stycket

Tidsbegränsning. Tidigast sex veckor efter anmälan har gjorts får verksamheter påbörjas.

Ska säkerställa vederbörlig tid för handläggning

Tillsynsmyndigheten får dock medge annat – troligen enbart i mycket klara fall.

OBS – överträds dessa tider av VU kan det medföra straffansvar (29 kap. 4 § punkten 1 g MB, otillåten miljöverksamhet).



Regelns uppbyggnad - fjärde stycket

Verktyglådan för mottagande myndighet, vad får det föreläggas om.

Det som definitivt går att göra – förelägga om att begränsa eller motverka skada. Om samrådet inte lett till överenskommelse.

Förbud – endast om föreläggande inte är tillräckligt. Restriktivitet synes föreligga kring denna möjlighet.

Sista meningen noterbar – koppling till 31 kap. Ersättning som VU kan erhålla. Ger skäl till försiktighet.



Exempel på verksamheter som omfattas

Mycket vitt skilda verksamheter brukar anges som exempel:

- Husbehovstäckor
- Större schaktningar
- Ledningsgator
- Organiserat friluftsliv

Arbeten i vattenområden inte längre lika troligt i och med införandet av möjligheten till anmälan i 19 § förordningen om vattenverksamhet.



Hur ska regeln tolkas/användas?

Det centrala rekvisitet som ger regelns användningsområde är det ska vara frågan om en verksamhet som väsentligt ändrar naturmiljön.

Gör det ytterst svårt att lista alla potentiella verksamheter som omfattas – tolkningsbart och varierande från fall till fall.

Vad menas med naturmiljö och väsentlig ändring – svårt att ens exemplifiera.

Visst svar ges i kommentar till lagrum och även i NV:s allmänna råd (NFS 2001:15) och handbok (2001:6).



Regelns historik ger viss ledning i tolkningen

Som merparten av reglerna i Miljöbalken – var inte en nyhet i och med balkens skapande utan är en äldre regel med historik.

Dagens regel i princip likalydande med 20 § naturvårdslagen.

Denna regel i sin tur kom att genomgå ett antal ändringar från dess införande år 1964. Från att från början angett att samråd bör ske medförde lagändringar år 1975 en skärpning till att samråd ska genomföras.

Ytterligare skärpning kom år 1991 då skrivningarna om möjligheterna att förbjuda verksamhet infördes.



Politiska ställningstaganden ger dagens regel

Under 1990-talet kom ett antal avgöranden från dåvarande Regeringsrätten som innehåll proportionalitetsavvägningar.

Detta synsätt fanns troligen kvar när lagrådet yttrade sig inför antagandet av Miljöbalken. Lagrådet rekommenderade en återgång till ej obligatoriskt samråd.

Regeringen klargjorde dock att en sådan återgång skulle strida emot det miljöpolitiska syftet och valde därför den lösning som finns idag.



Historiken applicerad på juridiken

Bakgrunden måste hållas i bakhuvudet när regeln ska tillämpas och tolkas.

Det är en regel som bygger på principen att skydda naturen och måste då rimligen tolkas som att det hellre ska hållas samråd än inte.

En extensiv tolkning av både begreppet naturmiljö, väsentlig ändring och vilka typer av verksamheter som ska ingå är därför rimligt.

Och detta är också vad som har skett i praktiken.



Vad får beslutas inom ramen för ett beslut?

Mottagande myndighet har stora möjligheter att göra egna bedömningar men dessa möjligheter är inte utan gränser.

I grunden allt som går att relatera till begreppet begränsa eller motverka negativ påverkan på naturmiljön.

- Hur och när åtgärder ska få vidtas
- Skyddsåtgärder för minska risk för påverkan.

Villkor fungerar på samma sätt som villkor meddelade i tillstånd, minskar risk att inte negativ påverkan uppstår.



Vad får beslutas inom ramen för ett beslut? Forts.

Eftersom det är en regel som finns i Miljöbalken så medför det i grunden att ett beslut enbart kan relatera till de regler som finns i balken. Lst kan därmed bedöma att frågan ska prövas i annan ordning vid strandskyddat område. Kan då avvisa samrådet, se M 1107-23 (Vänersborg)

Dock inte andra rättsområden, se målet M 3143-22 från MD Östersund. Länsstyrelsen hade med som villkor att VU skulle ha kontakt med kulturmiljöhandläggare innan arbete påbörjas.

MD upphävde denna del av beslutet – inte lagstöd för att föra in delar som regleras i Kulturmiljölagen.



Skogsvårdslagen och 12:6

Redan innan införandet av Miljöbalken fanns koppling till skogsbruket. Detta har sedermera utökats ytterligare.

Idag finns en rad åtgärder uttryckligen angivna inom skogsbruk som kräver samråd.

Exempel – återföring av aska, stubbskörd och dikesrensning.

Finns en hel del information på Skogsvårdsstyrelsens hemsida samt i SKSFS 2013:3

Att notera – en avverkningsanmälan medför också att samrådskravet är uppfyllt.



Skogsvårdslagen och 12:6 forts.

Samma grundläggande frågeställningar som MB – det centrala är fortsatt väsentligt ändra naturmiljön.

Är ett aktivt skogsbruk i sig en väsentlig ändring av naturmiljön? En idag laddad politisk fråga. Får det betydelse framöver?

Överklaganden i dessa beslut kan behöva riktas antingen till förvaltningsdomstol eller mark- och miljödomstol. Beror på beslutets innehåll. För mera detaljer – se MÖD:s avgörande i målet M 3555-21.



PBL och 12:6

PBL och 12:6 har idag ingen egentlig samordning utan lever parallella liv. Dock gäller att det i vissa fall, trots godkänt bygglov, kan krävas samråd.

Av NV:s handbok framgår exempel som höga byggnader som kan påverka landskap eller naturmiljön.

Kravet på samråd kan dock, liksom vid skogsvårdslagen, anses uppfyllt genom andra åtgärder i annan lag så exempelvis åtgärder inom ramen för gällande detaljplan kan anses ha uppfyllt kravet.



17

PBL och 12:6 forts.

Gränsdragningarna kring vad som hör till vad är dock inte självklara och det kan tänkas en utveckling mot mera samråd vid PBL-frågor.

Pågår en klar utveckling inom praxis i PBL mot mera "miljöbalksliknande" bedömningar.

Mera krav på underlag och bedömningar från kommunerna.

En utveckling som går att diskutera – vad beror den på och påverkar det status för kommunala planmonopolet?



18

Indirekt påverkan på PBL

Ibland går frågeställningarna ihop och det blir en blandning av PBL och mera renodlad 12:6. Ett exempel – M 1328-21 från MD Vänersborg.

Nybyggnation på fastighet – närhet till ekar. Samrådsskyldighet med länsstyrelsen.

Ansökte om förhandsbesked och då gjordes även samråd med Ist. Sistnämnda hade synpunkter liksom kommunala miljöavdelningen. Samhällsbyggnadsnämnden hade dock också synpunkter fast ur PBL perspektiv. Vad ska avståndet till ekarna vara? MD jämkar avståndet till 10 m.



Jordbruket och 12:6

Väldigt många av de frågeställningar och företeelser som kräver samråd träffar jordbrukare.

Har man dessutom skogsbruk så träffas än flera.

Hur mycket samråd ska man behöva hålla som markägare? Och när är det i grunden frågan om att pågående markanvändning negativt påverkas? Medför det ökad användning av 31 kap 4 §?

En idag till stor del olöst fråga som kommer att behöva adresseras framöver av politiken.



Kort om talerätt

Eftersom den frågeställning som ska bedömas är ett allmänt intresse – naturmiljön i stort – så är det inte en fråga som lämpar sig för enskild att föra talan om.

Historiskt har man därför sett det som att enskild inte kan använda sig av detta allmänna intresse för ett överklagande.

Grannar oftast inte talerätt – se M 444-23 (Vänersborg).

Århuskonventionens art. 9.3 och så som denna har tolkats i svensk rätt ger dock viss talerätt. Tidigare nämnt avgörande från MÖD har också fastslagit att så är fallet.



Solcellsparker – epicentrum för 12:6 idag

Med tanke på en rad faktorer (omvärldsläge, ökat behov av energi m.m.) så finns idag ett mycket stort intresse för solcellsanläggningar av större storlek.

Innebär att större markytor tas i anspråk för solceller som annars kunde använts till annat.

Solcellsparker, oavsett storlek, är dock inte vare sig miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet.

Det ändrar dock förutsättningarna på sådant sätt att 12:6 aktiveras.



Särskilda frågeställningar vid solcellsparker

Ett samråd enligt 12:6 är inte en fullständig tillåtlighetsprövning. Endast frågan om påverkan på naturmiljö. Är det då en lämplig regel att använda som enda utgångspunkt för så pass omfattande anläggningar som kan komma i fråga?

12:6 ska väga in frågor som hanteras i 3 kap. MB (exempelvis brukningsvärd jordbruksmark) och 4 kap. MB (riksintressen m.m.). Leder dock inte till en utvidgning av prövningsramen, se MD Växjö i M 2479-22. Bristande legalitet för lsts beslut om förbud.



Särskilda frågeställningar vid solcellsparker forts.

Stora parker kan medföra komplicerade ställningstaganden som kan behöva göras. Tidsramen om sex veckor kan vara snålt tilltagen – går det att som myndighet köpa sig mera tid? MD Växjö i målet M 3712-22. Domstolen klargör att endast förkortning av de sex veckorna är möjlig, inte förlängning. Och förbud kan inte användas för att förlänga.

Talerätten medför att grannar i grunden inte har talerätt – försämrad utsikt mycket svårt att beakta. Går det överhuvudtaget att hantera minskat marknadsvärde på grannfastighet?



Brukningsvärd jordbruksmark och solceller

MÖD har i två avgöranden (M 1026-22 och M 15064-21) kommit med klargöranden kring frågan om solceller medför ändrad markanvändning.

Domstolen kommer fram till att så är fallet. Därmed måste utredningar göras på det sätt som krävs enligt 3 kap. 4 § MB.

Måste kunna visa att man tillgodoser väsentliga samhällsintressen och detta kan inte göras på annan plats.

Möjligt att detta kan variera lite från fall till fall beroende av typ av anläggning.



Solcellsparker och MKB

8 § första stycket andra meningen i förordningen om anmälan för samråd anger att om det behövs ska MKB tas fram.

Svårt att svara på exakt när detta är aktuellt, en bedömningsfråga. Dock manar NV:s handbok till restriktivitet, endast när det är motiverat ur miljösynpunkt.

Har rimligen med storlek och typ av verksamhet att göra. Men även känsliga naturområden, berör andra intressen m.m.

Myndighetens begäran ska göras i särskilt beslut. Ändrar då tidplanen, de sex veckorna saknar betydelse.



Rådets förordning om förnybar energi

Rådets förordning (EU) 2022/2577 om fastställande av en ram för att påskynda utbyggnaden av förnybar energi.

En direkt konsekvens av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

Art. 4 anger uttryckligen målsättningar för prövningar av solenergianläggningar.

Får inte vara längre tillståndsprövning än tre månader!

Eftersom det är förordning gäller den direkt i medlemsländerna.

Hur förordningen påverkar solcellsanläggningar i Sverige är ännu inte klarlagt, kommer klarna framöver.



Egna reflektioner kring solcellsparker

12:6 i grunden inte anpassad för så pass avancerade och svårhanterliga frågor som solcellsparker innebär.

Med tanke ännu högre mått av intresse – klarar länsstyrelserna verkligen av att hantera alla ansökningar?

Högst troligt att det framöver kommer regler som flyttar prövningarna till miljöfarlig verksamhet.

En flytt till domstolsprövning dock inte okontroversiell – är det rätt att lägga omfattande börda i form av tillståndsprövning på en så pass nyttig och eftersträvd verksamhet?



Ett illustrerande avgörande i närtid

M 593-23 från MD i Vänersborg. Innehåller många omständigheter som visar på komplexiteten.

Större anläggning (0,5 ha) som skulle anläggas på brukningsvärd jordbruksmark.

Markägaren åberopade bl.a. EU-förordningen.

Domstolen anser att lokaliseringsutredningen är för bristfällig och ger inte tillräckligt stöd för att ta jordbruksmarken i anspråk.

Förenlighet med 2:6 MB och 3:4 MB kan därför inte bedömas – Ist har haft fog för förbud.



12:6 och framtiden

Regeln har visat sig vara högst anpassningsbar till nya förhållanden vilket har med vad som faktiskt ska prövas – påverkan på naturmiljön och inte en verksamhet.

Möjligheten till tolkning gör den dock svår att hantera och vidare råder en stor spridning på dels antalet myndigheter och dels hur närliggande lagstiftning ska hanteras.

Personligen så kan jag tycka att regeln skulle må gott av ytterligare preciseringar. En egen förordning, ytterligare lagregler eller liknande.



12:6 och framtiden forts.

Inte bara solcellsparker som kan behöva egna bestämmelser. Kan finnas skäl att se över andra verksamheter som idag också träffas.

Särskilt jord- och skogsbruket träffas idag till stor del av regeln. Är det verkligen nödvändigt? Jag kan tycka att det är frågan om verksamheter som skulle må bra av minskade pålagor.

Det finns en form av glidning som riskerar att leda till att 12:6 får en än mera central betydelse i PBL. Det anser jag inte motiverat och det bör klargöras att så inte ska vara fallet.



31

Tack för visat intresse!

Andra kurser med Viktor Falkenström:

Markavvattning – frågor och problem vid hantering av grundvatten

Stockholm, 12 maj

Markåtkomst för infrastruktur

Stockholm, 24 maj

Aktuell strand- och vattenrätt

Stockholm, 9 juni

Till dig som deltog på dagens webinarium erbjuder vi nu 15 % rabatt på ovanstående kurser.
Boka din plats senast den 12 maj för att ta del av erbjudandet.

Använd rabattkod: **samrad15**



32