

Green Power Swedens remissvar om Naturvårdsverkets vägledning om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken

Green Power Sweden tackar för möjligheten att svara på remiss av Naturvårdsverkets vägledning om samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. Green Power Sweden är en branschförening för företag som arbetar med storskalig vindkraft, storskalig solkraft och energilagring. Våra medlemmar står tillsammans för mer än en fjärdedel av Sveriges elproduktion, och bidrar med lagringseffekt för balansering av elsystemet. Våra medlemsföretag möjliggör elektrifieringen av Sverige.

Sammanfattning av Green Power Swedens synpunkter

Green Power Sweden ser positivt på att vägledningen uppdateras för att spegla dagens lagstiftning och praxis. Vägledningen berör verksamheter som är centrala för Sveriges elektrifiering, däribland landbaserad vindkraft, havsbaserad vindkraft, solkraft, energilager och tillhörande elnätinfrastruktur. För att vägledningen ska få avsedd effekt behöver den dock ge mer konkret stöd i de gränsdragningsfrågor som verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter möter i praktiken.

Vägledningen bör framför allt bidra till att samma fråga bedöms på ett likartat sätt i hela landet, att frågor som redan har prövats inte prövas på nytt och att kraven på underlag och försiktighetsåtgärder är proportionella.

Den bör även samordnas med Miljösamverkan Sveriges handläggargrupp så att myndigheternas vägledningar tillsammans ger en tydlig och sammanhängande bild av hur 12 kap. 6 § miljöbalken ska tillämpas.

Trots att sol- och batteriparker i dag utgör en betydande del av de ärenden som prövas genom 12:6-samråd behandlas dessa verksamheter knappt i vägledningen. Det framstår som anmärkningsvärt eftersom många av de frågor som föranlett behovet av en uppdaterad vägledning har uppstått just i samband med länsstyrelsernas handläggning av sol- och batteriprojekt. Green Power Sweden anser därför att vägledningen bör innehålla särskilda avsnitt som ger vägledning om dessa verksamheter och de frågeställningar som typiskt aktualiseras i dessa ärenden.

Green Power Sweden efterfrågar inte mindre miljöhänsyn, utan tydligare gränser, bättre samordning och en mer enhetlig och rättssäker handläggning. Det är viktigt både för skyddet av naturmiljön och för möjligheten att genomföra de investeringar i elproduktion, elnät och energilager som elektrifieringen kräver.

Utvecklade synpunkter på förslagen

1. Tillämpningen av hushållningsbestämmelserna behöver beskrivas tydligare

Green Power Sweden ifrågasätter inte att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken kan aktualiseras inom ramen för ett 12:6-samråd när det är fråga om ändrad markanvändning. Det behöver dock framgå tydligare hur långt denna bedömning är avsedd att sträcka sig och hur den ska förhålla sig till samrådsförfarandets syfte och omfattning.

Förslaget anger att hushållningsbestämmelserna ska tillämpas vid ändrad markanvändning och att tillsynsmyndigheten kan besluta om försiktighetsmått eller förbud med hänsyn till de intressen som skyddas genom bestämmelserna. Det saknas emellertid tillräcklig vägledning om hur omfattande bedömningen ska vara och vilken nivå av påverkan eller konflikt som kan motivera ett föreläggande eller förbud.

Naturvårdsverket bör därför tydligare redovisa:

- hur långt tillsynsmyndighetens bedömning enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska gå inom ramen för ett 12:6-samråd, och hur mycket nuvarande brukning behöver ändras för att räknas som 'väsentlig förändring',

- vilka lokaliseringalternativ som kan vara rimliga att kräva att verksamhetsutövaren redovisar,
- hur proportionalitetsprincipen ska tillämpas.

Detta är särskilt viktigt eftersom vägledningen använder flera öppna uttryck, såsom "relativt stor yta", "ytkrävande", "liten omfattning", "höga byggnader" och "stort område". En bedömning i det enskilda fallet kommer alltid att behövas, men vägledningen bör så långt möjligt kompletteras med praxis, exempel och typfall.

2. Förhållandet till andra prövningar och risken för dubbelprövning

Green Power Sweden anser att förhållandet mellan 12:6-samrådet enligt miljöbalken och prövningar enligt annan lagstiftning är en av de frågor som tydligast behöver utvecklas.

I den tidigare vägledningen fanns skrivningar om att undvika dubbelprövning och om myndigheternas samverkan för en effektiv handläggning. När dessa skrivningar nu har tagits bort uppstår osäkerhet om hur Naturvårdsverket ser på möjligheten att hantera relevanta 12:6-frågor inom ramen för andra prövningar och var gränsen ska gå mellan prövningsformerna. Dubbelprövning är varken effektivt eller förutsebart och utgångspunkten bör fortsatt vara att det ska undvikas. Vägledningen bör därför inte lämna verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter i ovisshet utan klargöra att samma frågor inte ska bedömas i flera processer.

Det är rimligt att åtgärder eller följdverksamheter som inte har behandlats i en tidigare prövning kan behöva anmälas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Däremot bör 12:6-samrådet inte användas som en parallell prövning eller en indirekt omprövning av lokaliserings-, utformnings- eller tillåtlighetsfrågor som redan har prövats och avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

Vägledningen bör därför tydligt skilja mellan:

- frågor som redan har prövats och avgjorts enligt annan lagstiftning, och
- följdverksamheter, detaljåtgärder eller andra frågor som inte omfattades av den tidigare prövningen.

Behovet av ökad tydlighet i vägledningen är särskilt betydelsefull för elnätsledningar. Förhållandet mellan miljöbalken och ellagen har varit föremål för flera utredningar och lagändringar har gjorts i syfte att minska dubbelprövning av miljöpåverkan och uppnå en mer effektiv tillståndsprocess (se 17 och 17a §§ ellagen). Utbyggda och förstärkta elnät är en förutsättning för elektrifieringen, samtidigt som ledningsprojekt redan har långa och komplexa tillståndsprocesser.

Vid en linjekoncessionsprövning enligt ellagen prövar Energimarknadsinspektionen centrala frågor om den planerade ledningens miljöpåverkan enligt miljöbalkens 2-4 kap. och 5 kap. 3-5 och 18 §§. Green Power Sweden anser att vägledningen tydligt måste skilja de frågor som omfattas av miljöbedömning inom ramen för koncessionsprövningen, från sådana åtgärder som kan behöva hanteras genom ett separat 12:6-samråd. Vägledningen bör särskilt klargöra att sådant som har prövats inom ramen för koncessionen inte ska prövas på nytt i samråd. Ett senare 12:6-beslut bör inte kunna innehålla förbud eller begränsningar som i praktiken gör det omöjligt att bygga en ledning inom ramen för en redan meddelad koncession där miljöpåverkan i fråga redan har bedömts.

Samtidigt kan vissa följdverksamheter och andra åtgärder som inte har omfattats av koncessionsprövningen behöva anmälas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det kan exempelvis handla om arbetsvägar, upplagsytor, arbetsytor, terrängkörning, röjning eller vissa punktinsatser. Vägledningen bör bekräfta denna gränsdragning och ge konkreta exempel på vad som normalt ingår i koncessionsprövningen respektive vad som kan behöva hanteras i ett efterföljande samråd.

Om gränsdragningen inte klargörs finns en risk att verksamhetsutövare, för säkerhets skull, anmäler även frågor för 12:6-samråd som redan har prövats. Det skulle öka antalet ärenden hos länsstyrelserna och kunna leda till parallella eller motstridiga bedömningar från Energimarknadsinspektionen och länsstyrelsen. Det kan också skapa osäkerhet om vilken rättsverkan en meddelad koncession har.

Green Power Sweden föreslår därför att vägledningen uttryckligen anger att:

- frågor som har prövats och avgjorts inom nätkoncessionen inte ska prövas på nytt inom ett 12:6-samråd,
- 12:6-samråd endast kan aktualiseras för följdverksamheter och detaljåtgärder som inte omfattades av koncessionsprövningen,
- berörda myndigheter ska samordna sina bedömningar så att överlappande underlag eller prövningar undviks,
- Miljösamverkan Sveriges stöd om luft- och markledningar bör arbetas in eller uttryckligen samordnas med Naturvårdsverkets vägledning.

Följdverksamheter i energi- och infrastrukturprojekt

Green Power Sweden ser positivt på att vägledningen uttryckligen behandlar följdverksamheter såsom arbetsvägar, masshantering och batterilager. Det är viktigt att sådana åtgärder kan hanteras i ett senare skede när detaljprojekteringen har kommit längre och att de inte alltid måste omfattas av tillståndsansökan för huvudverksamheten.

Vägledningen bör klargöra att prövningen ska avse de frågor och den påverkan som inte redan har bedömts, samt att kraven på underlag ska stå i proportion till följdverksamhetens omfattning och påverkan.

3. Miljökonsekvensbeskrivning och förenklat underlag

Avsnitt 5.3 behöver förtydligas så att det bättre beskriver hur processen ser ut inom ramen för ett 12:6-samråd. Nuvarande hänvisningar till undersökningssamråd och avgränsningssamråd enligt 6 kap. miljöbalken riskerar att skapa osäkerhet om vilka delar av den processen som ska tillämpas och vilka som deltar i samrådet.

Vägledningen bör besvara följande frågor:

- Hur får verksamhetsutövaren besked om att ett undersökningssamråd behöver genomföras?
- Vilka ska delta i ett sådant samråd?
- Vad skiljer ett förenklat underlag från det underlag som normalt lämnas i en 12:6-anmälan?
- När kan en fullständig miljökonsekvensbeskrivning krävas? I dag varierar länsstyrelsernas krav på MKB kraftigt. Det bör därför förtydligas att en fullständig MKB inte ska kunna krävas rutinmässigt utifrån godtyckliga storleksgränser för solparker, eller när eventuella kunskapsluckor kan hanteras genom enklare kompletteringar.
- Vilken skyldighet har tillsynsmyndigheten att vägleda verksamhetsutövaren om underlagets innehåll och avgränsning?
- Hur ska krav på underlag avgränsas mot miljöbedömningar som redan har genomförts för huvudverksamheten?

Därtill:

- Begreppet "liten MKB" bör ersättas med "förenklat underlag" i enlighet med de ändringar som gjorts av miljöbalken.
- Vägledningen bör tydligare beskriva länsstyrelsens roll under samrådet och för miljöbedömningen efter de senaste lagändringarna.
- Formuleringen att kraven på underlag kan vara "långtgående" bör utvecklas. Utan närmare förklaring finns en risk att den leder till mycket olika krav i olika län.

4. Sexveckorsregeln behöver ge verksamhetsutövaren större förutsebarhet

Green Power Sweden anser att tillsynsmyndigheten alltid bör skriftligen bekräfta när en anmälan bedöms vara komplett och från vilken dag myndigheten anser att

sexveckorsperioden löper. Det är nödvändigt för att verksamhetsutövaren ska veta när verksamheten tidigast får påbörjas. Om myndigheten anser att anmälan har sådana brister att fristen inte har börjat löpa bör detta meddelas verksamhetsutövaren skyndsamt och innan den ursprungliga sexveckorsperioden löper ut. Myndigheten bör samtidigt tydligt ange vilka kompletteringar som krävs.

Vägledningen bör också ange att myndigheten ska eftersträva att avgöra ärendet inom sexveckorsperioden. Om myndigheten överväger ett föreläggande eller förbud men inte hinner fatta beslut inom fristen bör verksamhetsutövaren informeras så tidigt som möjligt. Verksamhetsutövaren kan då ta ställning till om åtgärden ska påbörjas eller om myndighetens avgörande ska inväntas.

5. Byte av verksamhetsutövare

Hantering av byte av verksamhetsutövare är av stor praktisk och ekonomisk betydelse för energi- och infrastrukturprojekt. Sol- och batteriprojekt utvecklas ofta av ett bolag och överläts inför byggnation, driftsättning eller under anläggningens livstid. Frågan är särskilt viktig för sol- och batteribranschen eftersom omkring 90 procent av de svenska solparkerna prövas genom samråd enligt 12:6-samråd och inte genom frivilligt miljötillstånd. Motsvarande kartläggning av batteriparker visar dessutom att ingen fristående batterianläggning har valt att ansöka om frivilligt tillstånd, vilket innebär att 12:6-samrådet är den tillämpade prövningsformen för dessa projekt.

Green Power Sweden anser att Naturvårdsverkets vägledning bör samordnas med Miljösamverkan Sveriges vägledning, som tydliggör att ett byte av verksamhetsutövare i sig inte innebär att ärendet behöver prövas på nytt. Om verksamheten och förutsättningarna på platsen är oförändrade bör länsstyrelsen kunna hantera bytet administrativt och, om det finns tidigare förelägganden eller försiktighetsmått, rikta ett nytt beslut till den nya verksamhetsutövaren utan att göra om den materiella bedömningen av verksamheten.

En ordning där en verksamhet riskerar att bli föremål för en fullständig ny bedömning enbart på grund av att projektet överläts skapar en oproportionerlig risk för verksamhetsutövaren. Det kan leda till att verksamhetsutövaren flyttas bak i kön till nätanslutning och försvåra förutsättningarna för projekten att få finansiering och därmed kunna realiseras. Det kan också försvåra försäljning av projekt.

6. Ändringar av en anmäld verksamhet

Vägledningen bör ge tydligare stöd för när en förändring av ett projekt innebär att en ny 12:6-anmälan krävs och när ändringen kan hanteras genom en komplettering eller ett

kompletterande beslut. Frågan är särskilt aktuell när ett batterilager läggs till i en redan anmäld solpark.

Vägledningen bör innehålla kriterier för bedömningen, exempelvis om ändringen:

- medför att en större eller annan markyta tas i anspråk,
- påverkar nya naturvärden,
- förändrar de försiktighetsmått som tidigare har beslutats,
- medför att verksamheten sammantaget kan antas innebära en annan påverkan på naturmiljön.

7. Förhållandet mellan plan- och bygglagen och 12:6-samrådet

Förhållandet mellan prövning enligt plan- och bygglagen och samråd enligt 12 kap. 6§ miljöbalken behöver förtydligas, särskilt för batterilager, transformatorstationer, teknikhus och andra bygglovspliktiga delar av energi- och infrastrukturprojekt. Det finns exempelvis län som hänvisar prövning av batteriparker till kommuner, detta trots att fristående batterier inte omfattas av bygglovsplikt. Se vägledning hos [Boverket](#).

8. Förutsättningarna för förelägganden och förbud

I den tidigare handboken angavs att förbud endast skulle beslutas i undantagsfall. Motsvarande skrivning saknas i förslaget till ny vägledning.

Green Power Sweden anser att vägledningen tydligare bör beskriva att möjligheterna att anpassa verksamheten ska övervägas innan ett förbud beslutas. Det kan exempelvis handla om att begära kompletteringar, minska verksamhetens omfattning, flytta en del av anläggningen eller besluta om skydds- och försiktighetsåtgärder.

Vägledningen bör därför innehålla ett tydligare resonemang om proportionalitet och om när ett förbud kan anses nödvändigt. Annars finns en risk att tröskeln för förbud uppfattas olika av olika tillsynsmyndigheter. Behovet av tydliga motiv till förbud är också något som utvecklas i Miljösamverkan Sveriges vägledning på ett sätt som vore önskvärt även i Naturvårdsverkets vägledning.

9. Överlämning och samverkan mellan myndigheter

Det bör klargöras hur ett ärende ska hanteras när tillsynsansvaret övergår mellan myndigheter. Om en anmälan exempelvis lämnas till Skogsstyrelsen men ska hanteras av länsstyrelsen bör myndigheterna ansvara för överlämning och samordning.

Verksamhetsutövaren ska inte behöva lämna dubbla anmälningar eller själv avgöra vilken myndighet som slutligen ska fatta beslut.

Avsnittet om myndighetssamverkan bör också utvecklas. Vägledningen bör rekommendera tidig samordning mellan länsstyrelse, kommun, nätägare och andra berörda aktörer samt uppmuntra gemensamma möten när frågor enligt bland annat PBL, 12 kap. 6 § miljöbalken, artskydd, strandskydd, kulturmiljölagen och bestämmelserna om vattenverksamhet behöver hanteras parallellt.

10. Ytterligare frågor som bör behandlas

Green Power Sweden anser slutligen att vägledningen bör utvecklas eller kompletteras på följande punkter:

- **Klagorätt:** Det finns praxis om enskildas och samebyars klagorätt i 12:6-ärenden. Ett särskilt avsnitt om klagorätt skulle ge stöd till både verksamhetsutövare och myndigheter.
- **Tidsgränser i beslut:** Vissa länsstyrelser anger tider för igångsättning och färdigställande i 12:6-beslut. Vägledningen bör klargöra när sådana tidsgränser har stöd och är motiverade. Det ligger i 12:6-förfarandets natur att ny anmälan ska göras vid ändrade förutsättningar, därför bör vägledningen reda ut vilken grund det finns för sådana gränser.
- **Kulturmiljö, rekreation och friluftsliv:** Vägledningen bör, med stöd av rättspraxis, tydligare beskriva vilka typer av förelägganden som kan meddelas inom ett 12:6-ärende. Vad gäller kulturmiljö så har mark- och miljödomstolarna tydliggjort att föreläggande enligt kulturmiljölagen inte kan ske i 12:6-samråd. se t ex MMD Östersund, 2023-03-21, M3143-22. Det kan med fördel förtydligas. Detsamma gäller förelägganden kopplade till rekreation och friluftsliv. Det finns flera domar om som tydliggör det. T.ex. M2952-23 2023-08-18 MMD Växjö, MMD Växjö 2023-04-12 M463-23, M478-23.

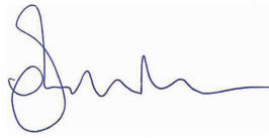
Det vore önskvärt om beslut med föreläggande enligt 12:6 kan komma samtidigt med beslut om arkeologisk utredning behöva vidtas.

- **Förändringar i skogslagstiftningen:** Vägledningen bör uppdateras med hänsyn till de förändringar som träder i kraft den 1 januari 2027, i den mån de påverkar förhållandet mellan skogsavverkning och 12:6-samråd.

Stockholm 2026-09-03



Nils Grunditz
Vd
Green Power Sweden



Madeleine van der Veer,
Ansvarig för solparker
Green Power Sweden