



# Samråd enligt Miljöbalken - men varför samråd?

Olof Hellgren  
2025

Det finns många definitioner på vad samråd är, men sällan vad samråd inte är. Samråd är en lagstadgad del av en miljökonsekvensbeskrivning, som krävs för att söka tillstånd för gruvetablering. Men samrådet kräver inte samsyn om gruvetablering, bara att det är rätt utfört formellt. Samråd kan förklaras vara en **dialog** mellan **olika parter** för att informera och samla in viktig kunskap. Men samråd innebär inte möjlighet till att alla ska vara överens. Samrådet **krävs** när en verksamhet behöver tillstånd enligt **miljöbalken** eller när en kommun tar fram en ny **översikts-** eller **detaljplan**. Verksamhetsutövaren samråder först med **länsstyrelsen** och **kommunen** men också med ett flertal olika berörda **myndigheter**. Därefter sker samråd med **närboende**, **allmänheten** och **föreningar**. Närboende delas upp i **enskilda särskilt berörda** och **enskilda berörda**. Men kom ihåg, samråd är inte till för att **enskilda särskilt berörda** ska ge sitt samtycke. Samråd är till för myndigheterna och verksamhetsutövaren. Du, som är berörd har ingen beslutanderätt. Målet med samråd är att du som enskild berörd och allmänheten i övrigt, ska bli nöjda med en gruvetablering. Om du är särskilt berörd fastighetsägare kan, om det vill sig illa, din fastighet bli exproprierad. Då är du förmodligen inte nöjd.

Denna sammanställning försöker reda ut begreppet samråd med hjälp av bl.a. en skrift från **Miljösamverkan Sverige** (en samverkansorganisation med Sveriges länsstyrelser, Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten som deltagare), [Samråd - För dig som är ansvarig för en verksamhet som ska söka tillstånd enligt miljöbalken](#).

### Du som särskilt berörd

Om du är **särskilt berörd**, eller annan s.k. **sakägare**, ska du i ett samråd bli informerad om den planerade verksamheten och du ska kunna ställa frågor, men du kan **inte påverka tillståndsbesluten**. Om du är emot den **betydande miljöpåverkan** och de **hälsorisker** som en gruvetablering medför är du förmodligen inte intresserad av alla de löften som ges på ett samrådsmöte från verksamhetsutövaren eller myndigheter. Du vill helt enkelt inte ha någon gruva som förstör din miljö. Och, samråd är ingen demokratisk åtgärd där du kan hindra en gruvetablering genom samsyn. Du och verksamhetsutövaren har två oförenliga uppfattningar, där din önskan om att skydda naturen står emot verksamhetsutövarens definitiva åverkan på naturen genom **betydande miljöpåverkan**. Hade **miljöbalken** fungerat hade hänsyn i första hand tagits till naturskyddet. Din möjlighet är, om du är särskilt berörd, eller är annan typ av sakägare, att överklaga felaktigheter i ett tillståndsärende som går dig emot. Om du ska överklaga ett beslut ska det framgå av beslutet hur du ska göra detta.

### Verksamhetsutövarens ansvar

Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att samråden genomförs på **ett korrekt sätt**. Ett korrekt sätt syftar på vad lagen föreskriver, inte vad du tycker som berörd. Det finns dock alltid möjlighet att överklaga beslut, förutsatt att du är sakägare.

### Länsstyrelsens roll

Samråd, vill länsstyrelserna, ska ge bland annat närboende, kommuner och andra intressenter möjlighet att tidigt lämna **synpunkter** och **dela viktig information**. (Men tänk på att föra egna detaljerade protokoll över allt som kommer upp på ett samrådsmöte för särskilt berörda och för andra berörda, och var väl påläst om verksamhetsutövaren och den verksamhet som planeras - det är viktigt när verksamhetsutövaren lämnar sin samrådsredogörelse).

Länsstyrelserna uppmanar den tillståndssökande verksamhetsutövaren till väl genomförda samråd eftersom det **underlättar och förenklar den kommande tillståndsprövningen och miljöbedömningen**. Verksamhetsutövaren får då möjlighet att ta del av synpunkter och upplysningar som kan vara värdefulla inför ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. (alltså ska samråd underlätta för och hjälpa verksamhetsutövaren att få sitt tillstånd). Samråd innebär, enligt länsstyrelserna, att **alla som berörs får relevant information** och har möjlighet att i ett tidigt skede **komma till tals**. (Om informationen är relevant ska väl ändå de berörda bedöma och att komma till tals innebär ingenting - bara att det rättfärdigar samrådet för verksamhetsutövaren i sin tillståndsansökan). Länsstyrelserna påstår vidare att samrådet ger förutsättningar för **samsyn** kring vad som behöver belysas i en kommande ansökan och miljökonsekvensbeskrivning. (Det måste finnas förutsättningar för samsyn och det finns det bara om alla parter är överens om gruvetablering - om inte alla är överens så finns det ingen samsyn).

### Så här instrueras verksamhetsutövaren av länsstyrelsen, d.v.s. den som söker tillstånd.

Verksamhetsutövaren ska ta fram ett sådant skriftligt **samrådsunderlag** som krävs enligt reglerna och lämna över detta till berörda parter i god tid före möten. Underlaget ska bl.a. innehålla den planerade verksamhetens lokalisering, omfattning och utformning. Givetvis ska en detaljerad beskrivning finnas över vilka **betydande miljöeffekter** som verksamheten kan komma att ge upphov till. Länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten hjälper, med sin

kompetens, gärna till med samrådsunderlaget. (*Förhoppningsvis hjälper de även berörda parter med sin kompetens*).

### **Så här ungefär ska verksamhetsutövaren göra enligt länsstyrelserna.**

1. Ta fram ett **samrådsunderlag** tillsammans med länsstyrelsen, som bidrar med information om vad underlaget bör innehålla och var du hittar aktuella uppgifter.
2. **Boka** in ett **samrådsmöte** med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten.
3. Skicka **samrådsunderlaget** minst tre veckor i förväg till samrådsparterna.
5. **Samrådsmötet** med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten genomförs.
6. **Genomför samråd med de enskilda som särskilt berörs**. Inför samrådet ska också de få samrådsunderlaget i god tid. Länsstyrelsen hjälper gärna till med erfarenheter. (*Förhoppningsvis hjälper de inte bara verksamhetsutövaren utan även de berörda*).
7. Efter samrådet ska en **samrådsredogörelse** sammanställas och lämnas till länsstyrelsen. Redogörelsen ska innehålla vad som framkommit under **alla samråd** som hållits. (*Har du, som berörd fört egna anteckningar, kan du kontrollera om samrådsredogörelsen utelämnat eller förvanskat viktig information*).
8. Länsstyrelsen beslutar om **betydande miljöpåverkan**. (*Om det gäller prospektering eller koncession är det alltid förenat med betydande miljöpåverkan*).
9. Vid beslut om **betydande miljöpåverkan** ska miljöbedömning genomföras med **avgränsningssamråd**.
10. Läs gärna lagtexten för vilka samråd som krävs.

### **Avgränsningssamråd**

Har det genomförts ett undersökningssamråd enligt punkterna 1–7 och av länsstyrelsen beslutats om **betydande miljöpåverkan** ska ett **avgränsningssamråd** hållas.

**Avgränsningssamrådet** ska genomföras inför arbetet med **miljökonsekvensbeskrivningen** och samråd ska hållas med olika parter om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas och utformas och vad den ska innehålla.

**Avgränsningssamrådet** ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och **de enskilda som kan antas bli särskilt berörda**. **Avgränsningssamrådet** ska även genomföras med **övriga statliga myndigheter**, de **kommuner** och **den allmänhet som kan antas bli berörda av verksamheten**.

Har inte undersökningssamråd genomförts så ska samrådsunderlaget inför avgränsningssamrådet innehålla uppgift om det.

### **Avgränsningssamrådet avgör Samrådskretsens omfattning av enskilda**

Vid samråd med länsstyrelsen och tillsynsmyndigheten är det viktigt att frågan om hur samrådet kan ske diskuteras med bland annat övriga statliga myndigheter och allmänheten - d.v.s. en **samrådskrets**. Information och synpunkter ska inhämtas från myndigheter, organisationer, allmänhet och de enskilda som kan antas bli berörda. **Kommunen**, som en berörd part för samråd, bör se till att exempelvis besöksnäringen ingår i samrådsprocesserna eftersom viktiga mark- och miljövärden står på spel. Brunnägare är en annan viktig grupp behöriga som bör ingå i samrådskretsen om tillgång på eller kvaliteten vatten kan påverkas.

**Organisationer** som behöver ingå i samrådskretsen kan exempelvis vara naturskyddsföreningar, ornitologiska föreningar, idrottsföreningar, jaktlag, markavvattningsföretag, fiskevårdsområden med flera. Det är organisationer, som kan beröras av att ett visst mark- eller vattenområde tas i anspråk, och som har lokal kännedom om de nuvarande värdena eller som kan informera om hur området nyttjas idag.

**Räddningstjänsten** ska ingå i samråd om verksamheten hanterar stora mängder av vissa farliga ämnen och omfattas av [Sevesolagstiftningen](#) (lagen om att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor).

Förutom en samrådskrets bestående av berörd länsstyrelse och berörda kommuner, enskilda, organisationer, och allmänheten, kan Statliga myndigheter omfatta Boverket, Energimyndigheten, Jordbruksverket, Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogsstyrelsen, Svenska Kraftnät, Sveriges geologiska undersökning, Transportstyrelsen m.fl.

**Avgränsningssamrådet** är en process som kan bestå av **möten, annonser, utskick** och **webbinformation**. Det är viktigt att tillräckligt med tid ges för synpunkter till olika parter under samrådet så att mötet ger ett bra underlag för **miljöbedömningen** och utformningen av **miljökonsekvensbeskrivningen**. Möjligheten finns att särskilt begära länsstyrelsens bedömning gällande avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen. En **samrådsredogörelse** ska finnas med i miljökonsekvensbeskrivningen. En miljökonsekvensbeskrivning ska bifogas tillståndsansökan och lämnas in till prövningsmyndigheten.

### **Mark- och miljödomstolarna prövar ansökan om miljötillstånd**

Eftersom gruvverksamhet är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet måste miljöprövning av gruvor göras enligt miljöbalken. För utvinning av koncessionsmineral enligt minerallagen krävs både bearbetningskoncession enligt minerallagen och miljötillstånd enligt miljöbalken.

**Mark- och miljödomstolarna prövar ansökan om miljötillstånd till gruvverksamhet.** Innan domstolen tar beslut om tillstånd skickas ansökningshandlingarna till bland annat Naturvårdsverket som får möjlighet att yttra sig över tillståndsansökan.

**Undersökningstillstånd** och **bearbetningskoncession** ges enligt minerallagen av bergmästaren vid Bergsstaten men måste kompletteras med ett godkänt miljötillstånd innan gruvverksamhet kan påbörjas. Eftersom gruvverksamhet innebär avfall ska prövning av gruvverksamhet även ske enligt EU:s referensdokument för bästa tillgängliga teknik för hantering av avfall från gruvindustrin ([BREF MWEI](#)). Referensdokumentet gäller från det att det offentliggjordes av EU-kommissionen i december 2018.

### **Kommentarer till samrådsredogörelsen**

Om **samrådsredogörelsen**, som är en viktig del av ansökan om tillstånd, saknar viktig information eller enligt dej är felaktigt eller otillräckligt utformad, ska den överklagas - se bara till att du är sakägare - skaffa annars en som är och vill föra din talan. Samma gäller miljökonsekvensbeskrivningen och miljöbedömningen. Oklarheter eller felaktigheter kan ge rätt till överklaganden vilket inblandade myndigheter helst vill undvika. Förmodligen kan alltid brister på detaljerade åtgärder eller andra ofullständigheter användas vid överklagan.

Vilka kan vara viktiga frågor för dej som är enskild, särskilt berörd eller berörd?

- Påverkas min fastighet?
- Hur kommer friluftslivet att påverkas?
- Hur kommer besöksnäringen att påverkas?
- Hur kommer samebyarnas rennärning att påverkas?
- Vilka besvär ger gruvan, som exempelvis buller, damm och transporter?
- Påverkas servicen i samhället?
- Krävs räddnings- och vårdpersonal p.g.a. gruvverksamheten?
- Kommer infrastrukturen att påverkas?
- Arbetstillfällena för vem?
- Kommer tillgängligheten till markområdet att begränsas?
- Vad innebär betydande miljöpåverkan?
- Hur mycket vatten krävs?
- Vems vatten kommer att påverkas?
- Vad görs för att skydda vattendrag och sjöar för föroreningar?
- Hur hanteras avrinningsfrågor (*ett avrinningsområde kan vara mycket stort och därmed påverka många vattendrag och sjöar samt även kust*)?
- Hur kommer övervakningen av föroreningar att hanteras (*vilken teknik kommer att användas - det finns både bra och dålig teknik*)?
- Hur stora investeringar krävs?
- Behövs ny infrastruktur för transporter?
- Kommer bostadsmarknaden att påverkas?
- Är avfallshanteringen till alla delar tillräcklig för att förhindra föroreningar?
- Hur stort område av växtligheten kommer att påverkas av vattenhanteringen (*grundvattensänkningar eller förändringar kan påverka stora områden skog och växtlighet utanför det markanvisade gruvområdet*)?

### Är dialog ett samråd?

Det spelar egentligen ingen roll om kommunikationen som ska leda fram till en **samrådsredogörelse** skett genom att det kallas dialog eller samråd. Lagen säger samråd, så därför ska det inte kallas dialog. Under samrådsprocessen är det berörda myndigheters uppdrag att hjälpa till med att verka för att miljökonsekvensbeskrivningen utformas på rätt sätt inför tillståndsprövningen vilket gäller länsstyrelsen och övriga berörda remissinstanser.

### Vad består samråd av?

Samråd kan bestå av en mängd olika delar som påverkar varandra men inte har någon bestämd struktur. Bakom det formella kravet på samråd finns inga regler för hur samråd kan formas. Det kan vara rena **informationsmöten**. Det kan vara **medborgarinitiativmöten** eller **medborgardialoger** med deltagare från den kommunala, regionala och nationella nivån samt gruvföretaget.

Det ska inkludera **möte med samebyar** om betesområden som ofta sträcker sig över flera kommuner. Samebyarna kan drabbas av exploateringar i flera kommuner som för med sig förstärkta effekter för den enskilda kommunens mark. Det går alltså inte att se varje exploatering i en kommun som en isolerad företeelse. Möten måste då ske med samtliga berörda kommuner för att få en samlad bild istället för en fragmenterad ofullständig bild.

**Möten mellan kommun, regionförbund och länsstyrelsen** ska också ske. Kommunerna bör planera möjligheter och problem med gruvsatsningar tillsammans med regionförbund och

länsstyrelsen. Verksamhetsutövaren är numera skyldig att inlämna en arbetsplan till kommunen innan prospekteringsarbeten påbörjas efter prospekteringstillstånd.

### **Dialog med andra kommuner i regionen om en samlad planering**

En direkt berörd kommunen bör arbeta för att främja regionens attraktion och utveckling. Detta görs bäst genom att flera kommuner samarbetar. Gruvor främjar kanske inte kommunernas attraktionsvärde såsom en framgångsrik besöksnäring kan göra. En framgångsrik besöksnäring består oftast av miljövärden där i norra Sverige rennärigen är en viktig del. Dessutom bör man kalkylera med hur mycket besöksnäringen på lång sikt bidrar med ekonomiskt i kommunen i jämförelse med gruvnäring.

### **Problem med samråd**

Ett stort problem är att det är många olika parter ska komma till tals - länsstyrelse, kommun, särskilt berörda, berörda, organisationer och alla remissinstanser förutom verksamhetsutövaren och bergsstaten.

Ett annat stort problem är att olika delar av miljökonsekvensbeskrivningen, inkluderande samrådsredogörelsen, sammanställs av olika specialiserade konsulter, som kanske inte deltagit i avgörande eller viktiga samrådsmöten. Dessa konsulter har inte behövt svara på några frågor som parterna i samrådsmöten ställt eller vill ställa och är alltså inte insatta i den demokratiska process som samrådsmöten enligt lag ska vara. Konsulter ska i första hand, genom lagkunnighet, sammanställa en miljökonsekvensbeskrivning som ensidigt ska gynna tillståndstillstyrkan för verksamhetsutövaren.

Ett problem med samråd är att den slutliga miljökonsekvensbeskrivningen inkluderande samrådsredogörelsen inte underkastas offentlig granskning. Det borde vara ett slutgiltigt steg i ett demokratiskt samråd innan en ansökan lämnas in för tillståndsprövning.

### **Exempel på domslut i samrådsfråga**

**MÖD 2022:27:** Samråd med särskilt berörda - Mark- och miljööverdomstolen har fastställt mark- och miljödomstolens beslut att avvisa en ansökan om tillstånd för fortsatt och utökad gruvverksamhet i Kiruna eftersom sökanden inte uppfyllt miljöbalkens **krav på samråd** med de som kan bli särskilt berörda av verksamheten och då det bedömts att denna brist inte kan läkas under domstolsprövningen.

### **Gällande lagstiftning**

[Miljöbalken](#) (SFS 1998:808)

[Miljöbedömningsförordningen](#) (2017:966)

Det 6:e kapitlet i Miljöbalken behandlar miljöbedömningar och annat beslutsunderlag. I Miljöbedömningsförordningen finns bestämmelserna om undersöknings- och avgränsningssamråd. Krav om tillståndsprövning som kräver samråd finns i kap. 7, 9, 11, 12 och 17 Miljöbalken.

### **Samråd enligt Miljöbalk (1998:808)**

**6 kap. Miljöbedömningar, Verksamheter och åtgärder** samt **Specifika miljöbedömningar** vid tillståndsprövning och i andra ärenden.

### Att undersöka om en **betydande miljöpåverkan** kan antas

**23 §** Den som avser att bedriva en sådan verksamhet eller vidta en sådan åtgärd som avses i [20 § första stycket 2](#) ska undersöka om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en **betydande miljöpåverkan**. (*Gruvverksamhet medför betydande miljöpåverkan*).

**24 §** Undersökningen ska innebära att den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden

1. tar fram ett **samrådsunderlag**, och
2. **samråder** i frågan om **betydande miljöpåverkan** och i fråga om **miljökonsekvensbeskrivningens** innehåll och utformning (undersökningssamråd) med **länsstyrelsen**, **tillsynsmyndigheten** och **de enskilda som kan antas bli särskilt berörda** av verksamheten eller åtgärden.

**Undersökningssamrådet** får genomföras så att det också uppfyller kraven på det **avgränsningssamråd** som ska göras inom ramen för en **specifik miljöbedömning**.

Regeringen kan med stöd av [8 kap. 7 § regeringsformen](#) meddela närmare föreskrifter om undersökningen. [Lag \(2017:955\)](#).

**25 §** Den som avser att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden ska

1. lämna **samrådsunderlaget** till dem som deltar i **undersökningssamrådet** i så god tid att synpunkter på underlaget och på frågan om **betydande miljöpåverkan** kan tas till vara när **länsstyrelsen** prövar den frågan, och
2. när **samrådet** är avslutat redogöra för hur **samrådet** gått till, vilka som bjudits in och vad som framkommit och lämna **samrådsredogörelsen till länsstyrelsen**. [Lag \(2017:955\)](#).

**26 §** Länsstyrelsen ska efter undersökningen i ett särskilt beslut avgöra om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en **betydande miljöpåverkan**.

Beslutet ska redovisa de omständigheter som talar för eller emot att verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en **betydande miljöpåverkan**.

### Begrepp

#### **Betydande miljöpåverkan**

Gruvverksamhet har en **betydande miljöpåverkan** och ger upphov till stora mängder gruvavfall. Hanteringen av avfallet kan skapa långsiktiga problem och ett säkert omhändertagande krävs. Det är därför viktigt att det finns medel avsatta för att efterbehandla avslutad gruvverksamhet och för att så långt möjligt återställa naturvärden och ekosystemtjänster efter avslutad verksamhet ([SOU 2018:59](#)).

Eftersom gruvverksamhet kan antas medföra **betydande miljöpåverkan** krävs ett särskilt beslutsunderlag. Den s.k. **försiktighetsprincipen** gäller, vilket innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd **skulle kunna** utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. **Beviskraven är höga**, heter det, och avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer befriar inte den som ska utöva verksamheten från denna skyldighet. (*Det kan finnas två typer av olägenheter för människors hälsa och miljö - en akut olycka eller en långsam kontinuerlig förorening. Båda dessa typer av händelser måste kunna undvikas genom förebyggande med väl verifierade, tekniska åtgärder*).

## Expropriation av mark

Gruvdrift är specifikt undantagen från 2 kap. i lagen om expropriation ([SFS 1972:719](#)), och istället behandlas tilldelning av mark för gruvdrift i 9 kap. i minerallagen i en så kallad **markanvisningsprocess**. I praktiken innebär detta att gruvdrift ges en liknande prioritet som en markanvändning av särskild betydelse, men utan det juridiska resonemang om nationellt intresse som finns i expropriationslagen. Minerallagen uppmuntrar en ömsesidigt godtagbar uppgörelse vid markanvisningsprocessen, men i de fall då sådan uppgörelse inte är möjlig beslutar bergmästaren om villkoren baserat på bestämmelserna i expropriationslagen.

## Referenser

[Att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet - Information till sökande](#), Länsstyrelsen Uppsala län, 2021

[Att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet - Information till sökande](#), Länsstyrelsen Uppsala län, 2025

[Att söka tillstånd till miljöfarlig verksamhet - Information till sökande](#), Länsstyrelsen Västerbotten, 2025

[Gruvor och tillståndprocesser](#), Rapport framtagen inom projektet: Miljötillståndprocesser och implementeringen av EU:s vattendirektiv - utvärdering av konsekvenserna för svensk gruvdrift samt behov och möjligheter för reformer. Georange.se (<https://www.georange.se/projekt/>)

[Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program](#), Naturvårdsverket, 2009

[Miljökonsekvensbeskrivning](#) - Aktörernas roller och betydelse av Anders Hedlund och Veronica Johansson

[Samråd enligt kapitel 6 i miljöbalken](#), Miljösamverkan Sverige

[Samråd - För dig som är ansvarig för en verksamhet som ska söka tillstånd enligt miljöbalken](#), Miljösamverkan Sverige

[Samråd i MKB-processen - Hur godkänns samrådet av miljöprövningsdelegationerna ?](#), Maria Andersson, 2013

[Samråd i miljökonsekvensbeskrivningar för projekt](#), Anneli Bengtsson, 2014

[Samrådsredogörelse](#), producerat av Ecogain, 2022-01-31

[Steg 4 Miljökonsekvensbeskrivning/Miljöbedömning](#), Miljösamverkan Sverige

[Tillsammans, gemensamt, i samråd eller samförstånd](#), Marina Siljehav Tallberg, 2012

[Utökat samråd enligt miljöbalken](#), Svensk Kärnbränslehantering AB, 2003

Sammanställning av Olof Hellgren, juli 2025