

Till

Regeringen
Klimat- och näringslivsdepartementet
via *Bergsstaten*

Stockholm den 21 november 2024

Utveckling av överklagande

Ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen för området Stekenjock K nr 1 i Strömsunds och Vilhelmina kommuner

Vilhelmina Mineral AB:s (nedan *Vilhelmina Mineral* eller *Bolaget*) överklagande rörande ärende med Bergsstatens dnr BS 22-906-2011 och begäran om anstånd återopas.

Vilhelmina Mineral får precisera överklagandet samt utveckla skälen för detta enligt följande.

1 Yrkande

Vilhelmina Mineral AB (nedan *Vilhelmina Mineral* eller *Bolaget*) yrkar att regeringen, med ändring av bergmästarens beslut, lämnar bearbetningskoncession i enlighet med Bolagets ansökan.

2 Kort bakgrund

Vilhelmina Mineral ansökte 2011 om bearbetningskoncession för två områden benämnda Stekenjock K nr 1 och Levi K nr 1 i Vilhelmina och Strömsunds kommuner. Bergmästaren avslög ansökningarna 2014 men beslutade att kravet på malmbevisning är uppfyllt. Efter överklagande från Bolaget till regeringen har regeringen i beslut 2017 upphävt bergmästarens beslut och återlämnat ärendena till Bergsstaten för ny behandling. Skälet till regeringens beslut var att Bolaget hade framställt ett alternativt yrkande, varigenom verksamheten skulle begränsas till att endast bedrivas vintertid (från och med november till och med april). Efter att Bolaget kompletterade respektive ansökan såvitt avsåg risken för påverkan på rennäringen skickades ansökningarna på samrådsremisser till Länsstyrelsen i Jämtlands län respektive Länsstyrelsen i Västerbottens län.

Länsstyrelsen i Jämtlands län tillstyrkte 2019 den ansökan som avsåg koncessionen i Jämtlands län. Länsstyrelsen i Västerbottens län ansåg emellertid att ansökan som avsåg koncessionen i Västerbottens län skulle kräva ett s.k. Natura 2000-tillstånd. Eftersom ett sådant tillstånd, enligt länsstyrelsen, krävdes innan bearbetningskoncession kunde beviljas, behövde denna tillståndsprövning föregå prövningen av ansökan om bearbetningskoncession.

Vilhelmina Mineral valde mot bakgrund av detta att ansöka hos Länsstyrelsen i Västerbottens län om tillstånd till gruvverksamheten enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken. Ett sådant Natura 2000-tillstånd beviljades den 2 juni 2022. Beslutet överklagades av tredje part, men tillståndet vann laga kraft i och med att Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt avskrev målet efter det att överklagandet återkallades. Under denna prövning hos länsstyrelsen valde Bergsstaten att pausa handläggningen av ansökningarna om bearbetningskoncession.

I och med att Natura 2000-tillståndet vann laga kraft, återupptog Bergsstaten handläggningen av ansökningarna om bearbetningskoncession. Innan den separata Natura 2000-prövningen påbörjades, varigenom handläggningen av ansökningarna om bearbetningskoncession tillfälligt upphörde, var ärendenas status att ansökningarna om bearbetningskoncession hade skickats på samsrådsremiss till länsstyrelserna. Det var Länsstyrelsen i Västerbottens län yttrande i samband härmed som hade initierat prövningen av Natura 2000-tillstånd. Istället för att återuppta handläggningen i samma skeende som var aktuellt innan prövningen om Natura 2000-tillstånd påbörjades, initierade Bergsstaten 2023 en ny bedömning av malmbevisningen.

Efter viss dialog mellan Bergsstaten och Bolaget och fortsatt handläggning av ansökningarna skickades de på nytt till Länsstyrelsen i Västerbottens län, vilken nu tillstyrkte att koncessionerna kan beviljas under förutsättning att de förenas med ett antal villkor som reglerar verksamhetens påverkan på rennäringsen. Trots detta har bergmästaren valt att avslå bolagets ansökan avseende Stekenjokk K nr 1 med hänvisning till att malmbevisningen inte kan godkännas. Koncession beviljades dock för Levi K nr 1. Det sistnämnda beslutet omfattas därför inte av förevarande överklagande. Allt nedan avser således därför endast Stekenjokk K nr 1.

3 Bergsstatens beslut

Bergmästaren vidimerar i sitt avslagsbeslut 2024 i och för sig att malmbevisningen godkändes av bergmästaren 2014 men anser sig inte vara bunden av sin tidigare bedömning att malmbevisningen kunde godkännas eftersom beslutet från 2014, enligt bergmästaren, var ett avslag av Bolagets ansökan om koncession samt eftersom beslutet i dess helhet upphävdes av regeringen 2017. Bergmästaren anför vidare, som skäl för att frågan om malmbevisningen ska prövas på nytt, att handläggningen av ansökan efter att ärendet återförvisades från regeringen inte har inneburit att malmbevisningen har bedömts uppfylla tillämpliga krav samt att de ändrade

förutsättningarna avseende hur verksamheten ska bedrivas är av betydelse även för bedömningen av malmbevisningen.

Såvitt avser Bolagets undersökningar anser bergmästaren att för att uppfylla kriteriet att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt ska åtminstone vissa delar av mineraliseringen utgöras av en mineraltillgång för vilken kvantitet, halt eller kvalitet, densitet, form och fysiska egenskaper uppskattas med tillräcklig säkerhet för att möjliggöra tillämpning av modifierande faktorer i tillräcklig detalj för att stödja gruvplanering och utvärdering av mineralfyndighetens ekonomiska lönsamhet och där geologiska bevis härrör från tillräckligt detaljerad och tillförlitlig prospektering, provtagning och testning och är tillräckliga för att anta geologisk kontinuitet och kontinuitet i fråga om kvalitet eller halt mellan observationspunkterna. Detta motsvarar, enligt bergmästaren, definitionen av en indikerad mineralresurs enligt PERC 2021. Enligt bergmästaren uppfyller inte Bolagets undersökningar dessa krav.

Därutöver framhåller bergmästaren att fyndighetens art inte talar emot att bevilja den ansökta koncessionen samt att det inte heller i övrigt finns skäl att avslå Bolagets ansökan.

4 Skäl för ändring

4.1 Bergmästaren har varit förhindrad att ändra sitt beslut avseende malmbevisningen

4.1.1 Innebörden av bergmästarens beslut att godkänna malmbevisningen 2014

Det är riktigt att bergmästaren 2014 beslutade att avslå Bolagets ansökan om bearbetningskoncession med hänvisning till påverkan på rennäringsen. Beslutet innehöll dock även ett *beslut* att godkänna malmbevisningen. Detta *godkännande* utgör inte ett skäl till avslaget, eftersom skälet till avslaget var påverkan på rennäringsen, utan är alltså ett förvaltningsrättsligt beslut i sig. Skälen för detta har Bolaget redogjort för utförligt i bland annat avsnitt 5.3 i Bolagets yttrande till Bergsstaten den 23 oktober 2023. Eftersom bergmästaren inte synes ha beaktat vad Bolaget har anfört i denna del, utan endast mycket kortfattat påstår att beslutet var att avslå Bolagets ansökan, vill Bolaget än en gång understryka att det avgörande för vad som anses utgöra ett myndighetsbeslut i förvaltningsrättslig mening inte bara är det som myndigheten själv har rubricerat som ett beslut. Som har redovisats tidigare ställs låga krav på när ett ställningstagande ska anses utgöra ett beslut. Bolaget har även på nytt låtit inhämta ett rättsutlåtande avseende bergmästarens beslut, vilket bekräftar Bolagets uppfattning (se Rättsutlåtande från professor Olle Lundin, [bilaga](#)).

Som ytterligare skäl till att bergmästaren inte skulle vara bunden av sitt beslut, framhåller bergmästaren att regeringen genom beslutet att återförvisa ansökningarna till Bergsstaten upphävde bergmästarens beslut. Det är riktigt att beslutet *att avslå Bolagets ansökan* upphävdes med hänvisning till instansordningsprincipen eftersom regeringen fann att bergmästaren skulle ta de ändrade förutsättningarna (dvs. säsongsviss brytning) i beaktande vid sin prövning av verksamhetens påverkan på rennäringsen. Regeringen prövade emellertid inte beslutet att godkänna

malmbevisningen, eftersom det beslutet inte hade överklagats. Det var endast Bolaget som överklagande bergmästarens beslut och Bolaget överklagande endast beslutet att avslå Bolagets ansökan om koncession. De ändrade förutsättningarna avsåg risken för påverkan på rennaringen och av detta skäl fann regeringen att ansökan behövde prövas på nytt *i detta avseende*. Om ett beslut upphävs i viss del upphävs inte övriga delar av beslutet. Av regeringens beslut följer alltså endast att det är den överklagade delen av bergmästarens beslut, dvs. att avslå ansökan på grund av påverkan på rennaringen, som bergmästaren hade att pröva på nytt med beaktande av de ändrade förutsättningarna.

Bergmästaren hänvisar vidare till det yttrande som Bergsstaten har gett in till regeringen inför beslutet att återförvisa ansökningarna, i vilket myndigheten har framhållit att de nya uppgifterna om avsiktsförklaring och anrikning i externt anrikningsverk varken hade aktualiserats eller prövats inom ramen för grundärendet, samt att om det nu redovisade alternativet skulle beaktas så måste det i så fall föregås av en ny prövning enligt 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45). För det första vill Bolaget framhålla att detta inte är regeringens ställningstagande, utan något som Bergsstaten har anfört i ett yttrande till regeringen. För det andra framhåller alltså Bergsstaten att de ändrade förutsättningarna avser en avsiktsförklaring och anrikning i externt anrikningsverk. Det här är omständigheter som skulle kunna vara av betydelse vid *lönsamhetsberäkningen* av projektet, dvs. den delen av malmbevisningen som avser projektets lönsamhet. Detta skulle möjligen behöva bedömas på nytt som en följd av de ändrade förutsättningarna. Bolaget har emellertid tagit fram och gett in en uppdaterad lönsamhetsstudie som visar att verksamheten kommer att vara lönsam även efter de ändrade förutsättningarna. Det är heller inte denna del av malmbevisningen som bergmästaren nu har ifrågasatt.

Som bergmästaren själv framhåller i sin motivering till det nu överklagade beslutet består malmbevisningen av två delar, dels en redogörelse av kännedomsgraden av fyndigheten i fråga, dels en redogörelse som ska visa att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt. Bergsstatens nya bedömning av det tidigare beslutet avser inte lönsamhetsstudien, utan kvaliteten på och omfattningen av *undersökningarna av mineraliseringen*, dvs. kännedomsgraden av fyndigheten. För att förstå prövningens omfattning är det helt avgörande att skilja på de olika bedömningar som ska göras inom ramen för malmbevisningen. Den första delen är att undersöka mineraliseringen, för att med detta som underlag i steg två kunna bedöma om det är lönsamt att utvinna fyndigheten. Säsongsvis brytning med extern anrikning var nya omständigheter som kan påverka kostnader och intäkter för verksamheten. Det kan alltså vara av betydelse för projektets lönsamhet. Möjligheten att anrika externt och begränsa verksamheten till att bedrivas vintertid i Stekenjokk är däremot irrelevant vid bedömningen av *kännedomsgradens* omfattning och kvalitet. Den säsongsvisa brytningen med extern anrikning har inte på något vis ändrat förutsättningarna avseende de krav som kan ställas för att en mineralisering ska anses vara tillräckligt undersökt. Det innebär sammanfattningsvis att *även om* regeringsbeslutet innebär att en ny bedömning behövde göras avseende malmbevisningen, ändrades inte förutsättningarna för den del av

malmbevisningen som avser undersökningarnas omfattning och kvalitet. I detta avseende måste alltså bergmästaren anses vara bunden av sitt tidigare beslut.

Det bör vidare framhållas att det inte någon gång tidigare under prövningen av ansökningarna har påståtts att undersökningen av mineraliseringen skulle ha varit bristfällig. Regeringen har alltså inte tagit ställning till detta i sitt beslut, vilket innebär att bergmästarens beslut i denna del inte har upphävts.

4.1.2 *Innebörden av Bergsstatens handläggning efter återförvisningen 2017*

Som har redovisats tidigare i bland annat avsnitt 5.4 i Bolagets yttrande till Bergsstaten den 23 oktober 2023 förelades Bolaget att komplettera ansökan i ett antal avseenden efter att Bergsstaten hade återupptagit handläggningen av ärendet efter återförvisningen från regeringen. Kompletteringskraven avsåg dock endast risken för påverkan på rennärings. Inte någon gång berörde Bergsstaten att en ny bedömning skulle göras av malmbevisningen i allmänhet eller undersökningarnas omfattning och kvalitet i synnerhet eller att det förelåg brister i ansökan i detta avseende.

Om en ansökan om bearbetningskoncession innehåller brister är Bergsstaten enligt 6 och 20 §§ förvaltningslagen (2017:900) skyldig att hjälpa sökanden att avhjälpa bristen. Denna skyldighet preciseras genom 20 § mineralförordningen (1992:285), enligt vilken bergmästaren ska förelägga sökanden att komplettera ansökan om den inte är komplett. I 17-18 §§ mineralförordningen regleras vad en ansökan om bearbetningskoncession ska innehålla. I 18 § första stycket punkt 2 anges att ansökan bl.a. ska innehålla utredning som kan vara av betydelse då man bedömer om en fyndighet som kan ekonomiskt tillgodogöras har blivit påträffad. Det betonas särskilt i Sveriges geologiska undersöknings (nedan "SGU") vägledning för prövning av gruvverksamhet, (SGU-rapport 2016:23), just att detta är av särskild betydelse (se s. 25). Bergsstaten har alltså varit skyldig att förelägga Bolaget att komplettera ansökan om den har innehållit brister. Detta har varit särskilt angeläget om bristerna har avsett malmbevisningen.

Något sådant föreläggande meddelades dock inte. Däremot förelades som ovan nämnts Bolaget att komplettera ansökan i andra avseenden. Bergmästaren har alltså gjort en förnyad bedömning av ansökans innehåll och därvid konstaterat att vissa brister har förelegat. Av det följer den naturliga slutsatsen att ansökan måste ha bedömts vara komplett i alla övriga avseenden. Det kan inte finnas några skäl till att Bergsstaten endast skulle ha bedömt om ansökan var komplett i vissa avseenden, om det stämmer som bergmästaren gör gällande att även malmbevisningen skulle bedömas på nytt efter regeringens återförvisande av ansökan. Om även malmbevisningen skulle bedömas på nytt, skulle detta rimligen ha behövt bedömas i samband med att ansökan granskades på nytt samtidigt med övriga bedömningar av ansökans innehåll. Som framgår av SGU:s vägledning ska denna bedömning göras innan ansökan skickas på samrådsremiss till länsstyrelserna (se

s. 24). Bergmästaren har inte motiverat varför granskningen av ansökan skulle ha delats upp på så sätt att en viss del skulle ha bedömts direkt efter återförvisningen, medan de delar av ansökan som avser malmbevisningen skulle granskas först långt senare. Det bergmästaren anför om processekonomiska skäl måste rimligen avse handläggningen efter att Natura 2000-beslutet meddelades.

Att Bergsstaten skickade ansökan på remiss till länsstyrelserna, utan att förelägga Bolaget att komplettera ansökan avseende brister i malmbevisningen, måste innebära att Bergsstaten har bedömt att malmbevisningen uppfyllde de nödvändiga kraven. Bergsstaten uppmärksammade Bolaget först 2023 på att genomförda undersökningar skulle kunna anses vara bristfälliga, alltså sex år efter att handläggningen återupptagits. Det finns uppenbara processekonomiska nackdelar med Bergsstatens hantering, och det har inneburit betydande merarbete inte endast för Bolaget och Bergsstaten, utan även för de övriga remissinstanser som hanterat Bolagets ansökan i god tro om att malmbevisningen redan blivit godkänd i och med att ansökan skickats ut på remiss (jfr 9 § förvaltningslagen). Att Bergsstaten först 2023 uppmärksammade Bolaget på eventuella brister i malmbevisningen, trots att ansökan återförvisades redan 2017, kan knappast motiveras av processekonomiska skäl.

Sammantaget måste även Bergsstatens handläggning av ansökan efter att den återförvisades av regeringen ha inneburit ett godkännande av malmbevisningen. Denna handläggning, särskilt i ljuset av att malmbevisningen uttryckligen redan hade godkänts 2014, har varit handlingsdirigerande för Bolaget. Genom att inte begära en komplettering av ansökan avseende malmbevisningen, eller i vart fall uppmärksamma att denna del av bergmästarens bedömning fortfarande kunde ändras, har bergmästaren förmått Bolaget att anta att utredningarnas omfattning ansågs vara tillfyllest. Den handlingsdirigerande aspekten av beslutet 2014 i kombination med handläggningen efter regeringens återförvisning 2017, måste vägas in i bedömningen av om det är fråga om ett förvaltningsrättsligt beslut eller inte. Det kan därtill noteras att Bergsstaten inte heller inför det nu överklagade beslutet har förelagt Bolaget att komplettera ansökan avseende påstådda brister i undersökningarna. Även detta utgör en allvarlig brist i myndighetens handläggning av ansökan.

4.1.3 *Bergmästaren har varit bunden av sitt tidigare beslut*

Enligt Bolaget har malmbevisningen godkänts vid två tillfällen 2014 och 2017, varav det i beslutet 2014 skedde uttryckligen och skriftligen. Som har anförts tidigare yttranden till Bergsstaten och som framgår av bilagan till detta överklagande får en myndighet inte ändra gynnande förvaltningsbeslut annat än i särskilt angivna situationer. Några sådana skäl föreligger inte i förevarande fall.

Bolaget vidhåller att ett ändrat beslut strider mot förbudet mot *reformatio in pejus*. Som tidigare har nämnts är det endast Bolaget som har överklagat bergmästarens beslut 2014. Det innebär att bergmästaren inte får ändra beslutet på ett sådant sätt att det går Bolaget emot. Enligt praxis från Högsta förvaltningsdomstolen gäller denna princip även om ett ärende återförvisas till lägre instans och dessutom även om *det har tillkommit ny utredning* (se mer härom i bilagerat rättsutlåtande). Det går alltså inte att motivera en ändring med att beslutet skulle bli materiellt riktigt. Bergmästaren är bunden av sin tidigare bedömning, även om denne nu skulle anse att det har tillkommit information som motiverar en annan slutsats än tidigare. I detta avseende spelar det enligt praxis alltså ingen roll att bergmästarens avslagsbeslut inte har vunnit laga kraft. Bergmästaren har varit förhindrad att ändra sitt beslut avseende malmbevisningen.

Enligt bergmästaren är det av Bolaget återopade avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen inte tillämpligt i förevarande fall eftersom återförvisningen skedde av olika skäl. Enligt Bolagets uppfattning är det av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande tydligt att principen gäller oaktat varför ärendet har återförvisats. Det bör dock än en gång framhållas att de ändrade förutsättningarna i förevarande fall inte kan motivera en ny bedömning avseende undersökningarna av mineraliseringen, eftersom undersökningarnas omfattning och kvalitet inte på något sätt är avhängig var anrikning sker eller hur brytningen ska ske. Den mineralisering som ska bedömas i malmbevisningen har inte ändrats från den status den hade vid bedömning av malmbevisning som skedde av bergmästaren 2014. Bergmästaren har alltså inte haft skäl eller möjlighet att ändra sitt beslut i detta avseende.

4.2 Beslutet strider mot principen om berättigade och legitima förväntningar

Som har redovisats ovan motiveras Bergsstatens beslut att avslå Bolagets ansökan endast med att mineraliseringen inte är tillräckligt undersökt. Det påstås alltså inte att det är de ändrade förutsättningarna genom säsongsviss brytning och extern anrikning som innebär att Bolaget nu inte anses ha kunnat visa att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt. Som också har anförts ovan har de ändrade förutsättningarna ingen betydelse för omfattningen av eller kvaliteten på de genomförda undersökningarna av mineraliseringen.

Att dessa undersökningar tidigare har bedömts vara tillfyllest för att det ska vara möjligt att bedöma att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, har inte heller ifrågasatts av bergmästaren i det nu överklagade beslutet. Bergmästaren påstår alltså inte att det föreligger ändrade omständigheter som motiverar en ny bedömning avseende undersökningarnas omfattning eller kvalitet eller att bergmästaren tidigare felaktigt har godtagit Bolagets undersökningar i denna del. Trots detta gör bergmästaren en ny bedömning och kommer vid denna bedömning fram till motsatt slutsats i förhållande till bedömningen som gjordes 2014. För Bolagets del är det mycket svårt att förstå hur det är möjligt för bergmästaren att ändra uppfattning i denna del om förutsättningarna är de samma som vid den tidigare bedömningen.

Den bedömning som bergmästaren har gjort i det nu överklagade beslutet bygger på exakt samma underlag och samma regelverk som ska ligga till grund för malmbevisningen som tillämpades vid bedömningen 2014. Bergmästaren har inte påstått att regelverket har förändrats sedan dess. Bergmästaren har inte heller påstått att undersökningarnas omfattning eller kvalitet har förändrats sedan dess. Det måste uppenbarligen innebära att bergmästaren anser att den bedömning som bergmästarens gjorde 2014 var fel. Men inte heller detta påstår bergmästaren. I vilket avseende den tidigare bedömningen har varit felaktig redovisas inte av bergmästaren. I bergmästarens beslut läggs stor vikt vid *möjligheten* att nu göra en ny bedömning. Bergmästarens beslut innehåller däremot inte någon som helst motivering till *varför* en ny bedömning av undersökningarna av mineraliseringen behövs. Än mindre anger bergmästaren varför det är motiverat att dra motsatt slutsats denna gång.

Om inga förutsättningar förändras, måste man som enskild kunna förvänta sig att en myndighet inte ändrar sin uppfattning avseende samma sak. Särskilt som bergmästaren själv inte synes anse att det föreligger några ändrade förutsättningar. Som angetts ovan har Bolaget inrättat sig efter bergmästarens beslut 2014 och den fortsatta handläggningen efter att ansökningarna återförvisades. Bolaget har inte haft skäl att anta att den nya prövningen skulle innefatta en ny bedömning avseende frågor där förutsättningarna inte har förändrats, särskilt inte eftersom Bergsstaten inte har indikerat att detta kunde vara aktuellt under de många år som prövningen har pågått.

Under tiden som prövningen av ansökan pågick hade Bolaget möjlighet att komplettera sina ansökningar med nytt material, eftersom undersökningstillstånden anses gälla under den tid som ansökan om bearbetningskoncession pågår. Genom att avslå ansökan utan att begära en komplettering, har Bolaget förlorat denna möjlighet.

Vid underhandsdiskussion med Bergsstaten har det framförts att det sedan den förra prövningen 2014 och den handläggning som påbörjades 2017 är ny personal på myndigheten och antytts att dessa behöver göra en egen bedömning jämfört med tidigare bedömningar. Men i förhållande till enskilda är det fråga om samma myndighet. Ny personal kan inte motivera att nya bedömningar måste göras och inte heller att bedömningen ger ett annat utfall, när omständigheterna är de samma. Bolaget har därför inte kunnat förutsätta att en ny bedömning skulle behövas avseende undersökningarnas omfattning eller att undersökningarna så här långt senare skulle anses vara bristfälliga.

4.3 Proportionalitetsprincipen utgör hinder mot en ändrad bedömning

Som Bolaget har redovisat i avsnitt 5.6 i Bolagets yttrande till Bergsstaten den 23 oktober 2023 har proportionalitetsprincipen i svensk förvaltningsrätt ansetts innebära att en myndighet måste avstå från att meddela ett betungande beslut för vilket man i och för sig kan ha författningsstöd, om de negativa konsekvenserna för den enskilde inte står i rimlig proportion till det allmänna intresse som ska tillgodoses (jfr bl.a. Hans Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10

uppl., s. 115 f. och SOU 2010:29 s. 172 ff.). Det innebär att *även om* Bergsstaten skulle ha möjlighet att göra en ny bedömning av malmbevisningen, kan en ändrad uppfattning vara oproportionerlig.

Enligt bergmästaren innebär regeringens beslut 2017 att upphäva bergmästarens beslut från 2014, att det inte strider mot proportionalitetsprincipen att nu bedöma att de tidigare godkända undersökningarna nu är så bristfälliga att ansökan ska avslås. Bergmästaren synes dock ha missförstått betydelsen av proportionalitetsprincipen och hur den måste beaktas vid prövningen av bolagets ansökan. Innebörden av proportionalitetsprincipen är att det inte är tillräckligt att påstå att det finns formella möjligheter att göra en viss bedömning. Inom ramen för den bedömningen måste även hänsyn tas till *konsekvenserna* av bedömningen. Av bergmästarens beslut framgår tydligt att någon sådan hänsyn inte har tagits. Bolaget har tidigare redovisat de mycket omfattande negativa konsekvenserna av Bergsstatens ändrade uppfattning och det är enligt Bolaget tydligt att beslutet inte är proportionerligt. Detta i sig utgör alltså hinder mot att avslå Bolagets ansökan med motiveringen att undersökningarna av mineraliseringen har varit bristfällig. Det utgör även en brist i Bergsstatens prövning att detta inte alls har beaktats.

4.4 Undersökningarna uppfyller tillämpliga krav

Oaktat vad som har anförts ovan, uppfyller Bolagets undersökningar tillämpliga krav i mineralagen avseende malmbevisningen. I samband med ansökningarna om bearbetningskoncession gavs en rapport in med en bedömning av mineraltillgången. Rapporten är upprättad 2007 av BGU AB. Av rapporten framgår att mineraltillgångarna vid Stekenjokk Syd (dvs. Stekenjokk K nr 1) och Levi har beräknats och sammanställts i enlighet med det regelverk och de rekommendationer som finns utfärdade av Svemin och som motsvarar den Australasian JORC Code samt det kanadensiska regelverket National Instrument 43-101. Såvitt avser Stekenjokk Syd har knappt 2,8 miljoner ton mineraltillgång bedömts vara indikerad, medan knappt 1,5 miljoner ton har bedömts vara antagen. Fyndigheten har alltså till övervägande del bedömts vara indikerad enligt det regelverk som SGU bedömer kan ligga till grund för malmbevisningen.¹ Det bör dock understrykas att det enligt praxis är Statens industriverks riktlinjer som ska ligga till grund för bedömningen (se mer härom nedan). Underlaget i vilket dessa bedömningar har gjorts har granskats av en kvalificerad person ("Qualified Person", QP).

Som framgår ovan visar Bolagets utredningar att större delen av mineraltillgången har bedömts vara minst indikerad. Underlaget är granskat av en kvalificerad person. Det mycket omfattande underlaget med bland annat borrhålsprofiler, geologiska bedömningar och malmberäkning har getts in till Bergsstaten. Därtill har Bolaget redovisat de omfattande undersökningar som Boliden AB genomförde av Stekenjokk Syd i samband med att Bolaget avsåg att bryta fyndigheten.

¹ SGU:s *vägledning för prövning av gruvverksamhet*, rapport 2016:23, s. 27.

Bolaget vill vidare framhålla att som underlag för att bedöma undersökningarnas omfattning och kvalitet, ska Bergsstaten tillämpa Statens industriverks *riktlinjer för erhållande av utmål samt utvidgning av utmål enligt gruvlagen*, utarbetade den 12 januari 1976 av Statens industriverk i samråd med Bergsstaten. Bergsstaten har alltså varit delaktig i att arbeta fram dessa riktlinjer. Att det trots riktlinjernas ålder även fortsatt är dessa som ska ligga till grund för bedömningen av om underlaget är tillräckligt, framgår bland annat av regeringens beslut den 7 juni 2022, N2018/00757. Detta följer även av de många förarbeten till de olika ändringar som har gjorts av minerallagen, där det i förhållande till det aktuella lagrummet anges att de ändringar som har gjorts endast är språkliga eller redaktionella (se exempelvis prop. 2016/17:200, s. 220, prop. 1988/89:92: s. 98 och prop. 1974:32 s. 133).

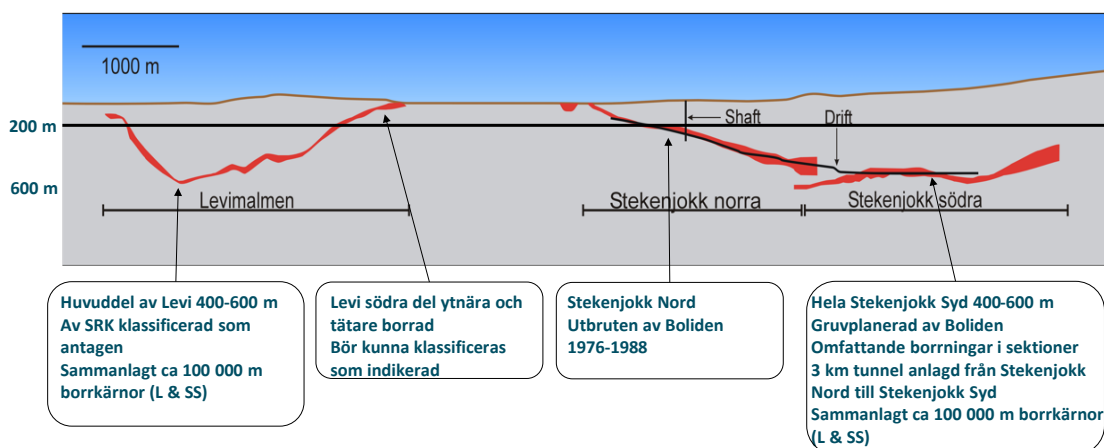
Av riktlinjerna framgår att malmbevisningskravet har två huvudsyften: (1) Tilldelande av utmål (numera bearbetningskoncession) medför att gruvinnehavaren får rätt att tvångsvis gentemot markägarna ta i anspråk mark. Skyldighet att bevisa malmförekomst förhindrar missbruk av gruvlagen (numera minerallagen). (2) Ur allmän planerings- och försörjningssynpunkt är det av vikt att befintliga malmtillgångar i största möjliga utsträckning är undersökta och kända. Sammanfattningsvis är syftena alltså att undvika ett missbruk av minerallagen, eftersom bearbetningskoncession ger exklusiv rätt till området, samt att malmtillgångar ska undersökas tillräckligt för att det ur ett nationellt perspektiv ska vara möjligt att bedöma malmtillgången i landet.

I riktlinjerna anges även att alltför högt ställda krav på undersökningsarbetets omfattning för erhållande av bearbetningskoncession skulle kunna innebära att mineraliseringarna inte undersöktes på ett ekonomiskt optimalt sätt och skulle innebära att intresset för prospektering hämmades. Det anges också att hänsyn bör tas till kostnaden och svårighetsgraden att framskaffa uppgifter. Vidare anges att vid fyndigheter belägna på måttligt djup ska den påvisade mineralmängden kunna beräknas med större grad av säkerhet än vid djupt belägna fyndigheter. Med måttligt djup avses enligt riktlinjerna mindre än ungefär 200 meter under marknivån. Riktlinjerna föreskriver även att en djupt belägen fyndighet bör ha varit föremål för undersökningsarbeten i sådan omfattning att ”sannolika tillgångar” kan beräknas för en del av fyndigheten. Detta styrks även av den skrivelse från Svemin som Bolaget bilade sitt yttrande till Bergsstaten 2023-10-23.

Tillämpade på de aktuella fyndigheternas belägenhet och genomförda undersökningars omfattning, måste undersökningarna anses uppfylla de krav som framgår av ovan nämnda riktlinjer. När det gäller Stekenjokk Syd är fyndigheten belägen på omkring 500 meters djup. Det innebär att kraven bör sättas lägre för hur omfattande borrhningar som behövs. Stekenjokk Syd undersöktes tidigare av Boliden som borrade en tunnel från det område som kallas Stekenjokk Nord. Denna tunnel är idag vattenfylld. För att genomföra ytterligare borrhning av denna fyndighet behövs därför borrhning från markytan, vilket skulle innebära över 500 meter djupa borrhål, eller att tunneln töms på vatten. Båda alternativen skulle vara så kostsamma att de inte kan anses genomförbara utan först ha erhållit bearbetningskoncession. Som anges ovan ska hänsyn tas till

kostnaden och svårighetsgraden att framskaffa uppgiften för malmbevisningen. Mineraliseringens läge framgår av Figur 1 nedan (där kallad Stekenjokk Syd/Stekenjokk södra).

Stekenjokk Syd och Levi kännedom och djup



VILHELMINA
MINERAL

2

Figur 1 – mineraliseringens läge

Eftersom hela mineraliseringen är belägen på ca 500 meters djup gäller enligt minerallagens riktlinjer för malmbevisning att inte lika höga krav på kännedom kan ställas på mineraliseringar på större djup än 200 meter. Man måste även tillämpa en helhetssyn på förutsättningarna att utveckla en ekonomisk brytvärd mineraltillgång. Det faktum att drygt sju miljoner ton malm bröts i näraliggande Stekenjokk Nord mellan 1976-1988, att Boliden borrar en tre km lång tunnel mellan Stekenjokk Nord och Stekenjokk Syd, genomfört omfattande borrhvar i sektioner och genomfört ett omfattande gruvplaneringsarbete i syfte att bryta denna mineralisering är alla starka indikationer på att Stekenjokk Syd är en ekonomiskt brytvärd mineralisering.

Om för högt ställda krav ställs kommer, som anges i riktlinjen, prospektering hämmas och fyndigheter inte att kunna tillgodogöras. Det är inte ekonomiskt rimligt att borra tätare än vad som har gjorts tidigare när det gäller Stekenjokk Syd, eftersom längden på borrhålen gör att varje borrhål inte blir ekonomiskt försvarbart. Det är heller inte ekonomiskt rimligt att tömma den befintliga tunneln på vatten för att möjliggöra borrhvar därifrån.

Utgående från ovan angivna syfte med malmbevisningen saknas skäl att ställa högre krav på undersökningar än de som redan har genomförts. Det är uppenbart att Bolaget inte avser att missbruka minerallagen, utan Bolagets avsikt är att tillgodogöra sig fyndigheterna. Inte heller finns det ur nationellt avseende några skäl att kräva ytterligare borring för att få en bättre kunskap om fyndigheterna. Tvärtom, skulle ansökan avslås i sin helhet för Stekenjokk Syd är sannolikheten mycket stor att denna aldrig kommer att kunna undersökas mer eftersom kostnaderna för detta arbete är alltför stora.

Bergmästarens bedömning i denna del synes dock inte ha utgått från gällande riktlinjer för malmbevisningen eftersom dessa inte ens nämns i beslutet. Vad gäller tillämpningen av internationella standarder, t ex PERC 2021 som bergmästaren refererar till i sitt beslut, som underlag för malmbevisningen vill Bolaget anföra följande. Syftet med dessa standarder är att ge investerare tillräcklig information och ett tillräckligt skydd. De har inte tagits fram i avsikt att utgöra underlag för prövande myndigheter. I betänkandet *En tryggad försörjning av metaller och mineral*, SOU 2022:56, framhålls att "[m]an kan tänka sig att ett krav införs i mineralförordningen att sökande bolag använder sig exempelvis av CRIRSCO standarden för malmbevisningen" (s. 505). Som framgår av utredningen är det alltså något *man kan tänka sig*, dvs. detta krav gäller inte idag och det är heller inte ett utrett förslag. Innan ett reellt förslag om en sådan *förändring* genomförs är det dock mycket viktigt att en konsekvensutredning sker och en jämförelse med idag gällande krav. Det är inte alls säkert att det underlag som bergmästaren behöver för att pröva malmbevisningen motsvarar investerarskyddet. Med hänsyn till att syftet med malmbevisningen enligt Statens industriverks riktlinjer, som alltså ska tillämpas idag, i första hand är att undvika missbruk av minerallagen, är det långt ifrån självklart att kraven i standarderna och det underlag som behövs för en malmbevisning är jämförbara. Oavsett hur kraven i gällande riktlinjer och i de internationella standarderna förhåller sig varandra, kan det konstateras att det är riktlinjerna som ska tillämpas vid bedömningen av malmbevisningen och att bergmästaren därför felaktigt har utgått från andra krav.

Bergmästarens tillämpning av kraven innebär att man frångår syftet med malmbevisning så som det är formulerat i minerallagen, förarbeten till minerallagen, Statens industriverks riktlinjer och i ett flertal rättsfall under senare år. Syftet med malmbevisning är att främja prospektering för identifiering och utveckling av nya fyndigheter utan att markägares rättigheter åsidosätts genom att minerallagen missbrukas. Kraven för malmbevisning är satta på en nivå som innebär att det ska finnas rimligt goda möjligheter att utveckla en ekonomiskt bärkraftig fyndighet som kan leda till gruvdrift. Om kraven är för högt satta innan prospektören genom bearbetningskoncession säkrat tillräckliga rättigheter till marken för mer omfattande undersökningar kommer med all sannolikhet en väsentlig del av investeringar i prospektering inte att genomföras då risken inte står i proportion till vad som kan uppnås. Detta gäller speciellt för mineraliseringar som finns på större djup än 200 meter där tillämpliga riktlinjer särskilt anger att det inte kan ställas lika höga krav på kännedom då det skulle innebära orimligt hög risk och kostnader innan

bearbetningskoncession har erhållits. I fallet med Stekenjokk Syd som är en mineralisering som ligger på ca 500 meters djup är detta ett tydligt exempel där inte en klassificering av mineraltillgång som indikerad kan krävas innan bearbetningskoncession har erhållits. Bolaget vill dock understryka att undersökningarna visar att mineraltillgången i förevarande fall är indikerad.

Bergmästarens bedömning i denna del höjer kraven för malmbevisning genom att i princip kräva att även fyndigheter på stora djup ska vara kategoriserade som indikerade, vilket strider med gällande lagstiftning och praxis på området. Det finns ingen grund för sådan ny tillämpning av minerallagen vad gäller malmbevisning varken genom nya instruktioner från myndighetens uppdragsgivare regeringen eller i andra avseenden. Genom höjda krav för malmbevisning blandar Bergsstaten ihop syftet med malmbevisning och syftet med internationell standard för klassificering av mineraltillgångar som är till för att skydda investerare och tillkom av helt andra skäl efter den s.k. Bre-X-skandalen i slutet av 1990-talet där halterna av mineralförekomst kraftigt överdrevs i ett guldprojekt. Malmbevisningen syftar inte till att skydda investerare. Den uppgiften handhas av andra regelverk som PERC, NI 43-101 och JORC och vilkas regelefterlevnad sköts av andra organ, framförallt av börser och marknadsplatser där marknadsnoterade aktier i gruv- och prospekteringsbolag handlas. Om bergmästarens beslut inte ändras kommer detta att få stor påverkan på kraven på malmbevisningen inte bara i förevarande fall, utan även för alla kommande ansökningar för vilka kraven kommer att skärpas avsevärt. En sådan skärpt tillämpning av gällande krav finns det inget som helst stöd för i ändrad lagstiftning eller i övrigt underlag som bergmästaren ska tillämpa vid sina bedömningar.

4.5 Avslutande anmärkningar

Bergmästarens beslut att avslå Vilhelmina Minerals ansökan om bearbetningskoncession grundar sig endast på påstådda brister avseende genomförda undersökningar, dvs kännedomsgraden av fyndigheten. Enligt bergmästaren är bristerna så betydande att det inte är möjligt att bedöma om fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt, trots att bergmästaren 2014 har ansett att samma undersökningar var tillfyllest. Skälet till att ansökan avslogs 2014 var verksamhetens bedömda påverkan på rennäringen. Av detta skäl valde Bolaget att genomföra mycket långtgående anpassningar av verksamheten för att tillgodose synpunkter från samebyarna och bergmästarens bedömning i denna del.

Vilhelmina Mineral har alltså lagt ned betydande resurser på att anpassa verksamheten så att den ska kunna uppfylla de krav som bergmästaren tidigare ansåg skulle gälla. Efter att ansökan återförvisades begärde Bergsstaten kompletteringar av ansökan som Bolaget tog fram och lämnade in. Därefter genomfördes en omfattande tillståndsprövning enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, vilket medförde ytterligare kostnader för Bolaget. Efter detta har ansökan på nytt skickats på remiss till Länsstyrelsen i Västerbotten, vilken har återkommit med synpunkter avseende verksamhetens påverkan på rennäringen. Även detta har Bolaget lagt omfattande resurser på att utreda och bemöta.

Under hela denna tid har Bolaget låtit genomföra mycket omfattande utredningar och lagt betydande resurser på framför allt verksamhetens påverkan på rennäringsen, men även för att möjliggöra ett Natura 2000-tillstånd. Därtill har uppdaterade lönsamhetsberäkningar genomförts för att visa att fyndigheten sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt även med säsongsviss brytning och extern anrikning. Allt detta har skett mot bakgrund av att bergmästaren tidigare har godkänt malmbevisningen och inte förrän i ett mycket sent skede, flera år efter det att ansökan återförvisades från regeringen, uppmärksammade Bergsstaten Bolaget på att de undersökningar som har legat till grund för malmbevisningen kunde bedömas på nytt och möjligen kunde anses vara bristfälliga. Bolaget har vidtagit omfattande åtgärder för att anpassa verksamheten till de krav som bergmästaren tidigare har framhållit som nödvändiga och genomfört omfattande utredningar för att visa att anpassningarna är möjliga och lämpliga att genomföra. Allt detta arbete har varit förgäves om det skulle visa sig vara möjligt för bergmästaren, utan någon som helst motivering härtill, att ändra uppfattning avseende undersökningarna som har legat till grund för malmbevisningen. För Bolaget framstår det som fullständigt rättsosäkert.

Om bergmästaren anser sig vara fri att ändra uppfattning i en så central fråga som malmbevisningen, trots att regelverket är det samma och de omständigheter som prövas inte har förändrats, riskerar det att få en mycket negativ påverkan på investeringsklimatet för gruvor i Sverige framöver. Förutsebarheten i den här typen av projekt skulle då vara helt obefintlig, vilket troligen kommer att medföra att färre utländska, och sannolikt även svenska, investerare vågar satsa resurser på prospektering och utveckling av framtida gruvor i Sverige. Hanteringen av Bolagets ansökan ger en bild av att bergmästaren när som kan ändra uppfattning, trots tidigare beslut. En sådan utveckling skulle vara mycket olycklig för Sverige som gruvnation och rättsstat.

Till detta kommer att handläggningen av Bolagets ansökan har varit mycket utdragen i tiden. Att ansökan återförvisades 2017 berodde visserligen på att Bolaget självt valde att justera utformningen av projektet och att det kom att krävas Natura 2000-tillstånd med anledning av den då gällande lagstiftningen. Men även efter att Natura 2000-tillståndet vann laga kraft har Bergsstatens handläggning av ansökan tagit *två år*. Det är inte rimligt att ett ärende som redan har pågått under så lång tid och som i de flesta avseende redan måste ha varit färdigberett, handläggs så långsamt. Särskilt inte när den fråga som synes ha tagit så lång tid att utreda inom Bergsstaten är en fråga som redan tidigare har prövats av samma myndighet och där förutsättningarna fortsatt har varit de samma. I detta sammanhang bör det även framhållas att koppar är både en kritisk och en strategisk råvara enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020 (den s.k. Critical Raw Materials Act, CRMA), vilket innebär att projektet bör tillmätas stor betydelse. Den långsamma handläggningen och bergmästarens hantering av ansökan är mot denna bakgrund särskilt anmärkningsvärd.

Avslutningsvis vill Bolaget understryka att även om bergmästarens bedömning – och myndighetens handläggning – kan anses vara så bristfällig att ansökan skulle kunna återförvisas till Bergsstaten för förnyad prövning, är det ytterst angeläget att regeringen inte gör det, utan istället prövar Bolaget ansökan i sak. Som har nämnts ovan är det fråga om en prövning som har pågått sedan 2011 och som redan har återförvisats från regeringen en gång tidigare. För att möjliggöra utvinning av de mineral som omfattas av Bolagets ansökan – och som det råder sådant behov av i samhället att de definieras som både strategiska och kritiska – bör regeringen bevilja den ansökta koncessionen.

Som villkor bör lämpligen de villkor som Bolaget har föreslagit föreskrivas. Villkoren har i alla avseenden utom ett föreskrivits av bergmästaren i koncessionsbeslutet för Levi och eftersom förutsättningarna för de två områdena är identiska när det gäller verksamheternas påverkan på rennäringen, bör villkoren vara lämpliga även i förevarande fall. Eftersom villkorens utformning redan har bedömts av bergmästaren, behöver ärendet inte återförvisas av detta skäl. Det bör dock uppmärksammas att Bolaget har överklagat ett av villkoren. Vad Bolaget har anfört om detta villkor avseende Levi gäller på motsvarande sätt för Stekenjokk (se regeringens parallella ärende för detta överklagande, vilket ännu inte har erhållit något diarienummer). Bolaget vill därför förtydliga att det inte bör föreskrivas ett villkor som innebär en rätt för en sameby att avbryta gruvverksamheten i april varje år.

Vilhelmina Mineral AB, genom

Olof Hasselberg
(enligt fullmakt)

Erik Andersson
(enligt fullmakt)

Bilaga

A Rättsutlåtande