



Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget till handlingarna.

Utskottet välkomnar att regeringen avser att vidta åtgärder för en förbättrad och fortlöpande återrapporering av ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen med anledning av Riksrevisionens rekommendation.

Behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:170 Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget	5
Riksrevisionens rapport.....	5
Regeringens skrivelse	8
Utskottets ställningstagande.....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen.....	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:170 till handlingarna.

Stockholm den 7 juni 2018

På näringsutskottets vägnar

Jennie Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jennie Nilsson (S), Lars Hjalmered (M), Anna-Caren Säterberg (S), Hans Rothenberg (M), Per-Arne Håkansson (S), Josef Fransson (SD), Hanif Bali (M), Anna Wallén (S), Helena Lindahl (C), Mattias Jonsson (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Maria Weimer (L), Birger Lahti (V), Penilla Gunther (KD), Patrik Engström (S), Sofia Fölster (M) och Lorentz Tovatt (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2017/18:170 Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Den 26 april 2018 informerade riksrevisor Ingvar Mattson och medarbetare vid Riksrevisionen utskottet om granskningen.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 19 december 2017 granskningsrapporten Omvandlingen av Kiruna och Malmberget – bristande underlag hos regeringen och LKAB (RiR 2017:34) till riksdagen. Granskningen tar sin utgångspunkt i det statligt helägda Loussavaara-Kiirunavaara Aktiebolags (LKAB) beslut 2008 att anlägga nya gruvnivåer, vilket orsakat markdeformationer, och som i sin tur gör att delar av infrastrukturen, verksamhetslokaler och bostäder i Kiruna och Malmberget behöver flyttas. Syftet med granskningen har varit att bedöma om regeringens och LKAB:s planering av anläggningen av nya gruvnivåer beaktade ansvarsfördelning och risker på ett sådant sätt att en god värdeutveckling för innehavet i LKAB kunde säkerställas och de samhälls-ekonomiska effekterna kunde bedömas. Granskningen har även syftat till att bidra till ett lärande inför motsvarande statliga beslut i framtida investeringar.

Den 20 december 2017 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget till riksdagen den 12 april 2018.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen uppger att den med anledning av Riksrevisionens rekommendation avser att vidta åtgärder för en förbättrad och fortlöpande åiterrapportering till riksdagen om ansvarsförhållanden och risker i den fortsatta samhällsomvandlingen av Kiruna och Malmberget.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionens rapport

Bakgrund och syfte

Statligt helägda Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) beslutade 2008 att anlägga nya gruvnivåer i sina underjordsgruvor för att kunna fortsätta bryta järnmalm i Kiruna och Malmberget. Brytningen i de nya gruvnivåerna orsakar markdeformationer som gör att delar av infrastrukturen, verksamhetslokaler och bostäder i Kiruna och Malmberget behöver flytta. Flytten benämns ofta samhällsomvandlingen och kan, anför Riksrevisionen, betraktas som en händelse med stor samhällspåverkan och betydelse för bolagets resultat.

LKAB har ett affärsmässigt uppdrag och motiverar sitt engagemang i samhällsomvandlingen utifrån minerallagens bestämmelser om ersättning för skada och intrång. Riksrevisionen konstaterar att brytningen i de nya nivåerna och den efterföljande samhällsomvandlingen är förknippade med stora risker och att en bristande riskanalys kan ge upphov till merkostnader för både bolaget och det omgivande samhället. Vidare riskerar otydligheter i ansvarsfördelningen och det ekonomiska åtagandet mellan bolaget, staten i andra roller än som bolagsägare och berörda kommuner att påverka bolagets långsiktiga ekonomiska prestation negativt och orsaka ett ineffektivt genomförande till nackdel för övriga delar av samhället.

Riksrevisionens granskning syftar till att bedöma om regeringens och LKAB:s planering av anläggningen av nya gruvnivåer har beaktat ansvarsfördelningen och risker på ett sådant sätt att god värdeutveckling för innehavet i LKAB har kunnat säkerställas och de samhällsekonomiska effekterna bedömas. Granskningen syftar också till att bidra till ett lärande för motsvarande statliga beslut i framtida investeringar.

Den övergripande revisionsfrågan är: Genomfördes planeringen av gruvverksamheten, som förorsakade samhällsomvandlingen i Kiruna och Gällivare kommuner, på ett sådant sätt att en god värdeutveckling för innehavet i LKAB kunde säkerställas och de samhällsekonomiska effekterna kunde bedömas.

För att kunna bedöma detta har Riksrevisionen formulerat följande delfrågor:

1. Säkerställde LKAB:s styrelse ett ändamålsenligt beslutsunderlag för regeringens bedömning av riskerna i investeringen och dess konsekvenser för bolagets ekonomiska prestation?
2. Lät regeringen genomföra en företagsekonomisk och en samhällsekonomisk analys av investeringen, i syfte att värdera LKAB:s underlag inför beslut att anlägga nya gruvnivåer?
3. Tydliggjorde regeringen, i planeringsstadiet, bolagets och övriga aktörers ansvar i samhällsomvandlingen utifrån minerallagen och annan relevant lagstiftning?
4. Återrapporterade regeringen till riksdagen om planeringen av investeringen, bolagets ansvar utifrån minerallagen och det affärsmässiga uppdraget samt investeringens konsekvenser för bolagets ekonomiska prestation?

Bedömningarna i granskningen görs mot en operationell bedömningsgrund som har tagits fram av Riksrevisionen. Bedömningsgrunden anger vad som rimligen kunde ha förväntats av regeringen och LKAB inför investeringen och samhällsomvandlingen. Riksrevisionen uppger att bedömningsgrunden har utformats med stöd i budgetlagen (2011:203), aktiebolagslagen (2005:551), riksdagens riktlinjebeslut och OECD:s riktlinjer för styrning av statliga bolag.

De huvudsakliga metoderna för datainsamling i granskningen har varit dokumentstudier och intervjuer. Riksrevisionen har också anlitat extern juridisk expertis i syfte att utreda ansvarsförhållandet för samhällsomvandlingen mellan staten (regeringen, statliga myndigheter), LKAB och berörda kommuner. Extern expertis i samhällsekonomisk lönsamhetsanalys har också anlitats för att utveckla en principiell analys av de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som bör tas i beaktande inför denna typ av megaprojekt. Den juridiska utredningen och samhällsekonomiska lönsamhetsanalysen har också granskats i en s.k. peer review-process.

Riksrevisionens huvudsakliga iakttagelser

Mot bakgrund av granskningens resultat gör Riksrevisionen följande huvudsakliga iakttagelser:

- LKAB:s styrelse borde ha säkerställt ett fullgott företagsekonomiskt beslutsunderlag.
- Regeringen har inte säkerställt ett tillräckligt företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt beslutsunderlag.
- Risker med samhällsomvandlingen och LKAB:s brytning hade kunnat förutses med hjälp av en samhällsekonomisk analys.
- Regeringen har inte planerat för en ändamålsenlig ansvarsfördelning.
- Ansvarsfördelningen vid stora samhällsomvandlingar borde analyseras.
- Riksdagen har inte fått en fullständig bild av investeringen och dess konsekvenser.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen lämnar mot bakgrund av granskningens resultat följande rekommendationer till regeringen.

Vid kommande händelser av dylik karaktär bör regeringen överväga att

- genomföra en s.k. second opinion av statliga bolags företagsekonomiska analys inför stora investeringar för att få ett fullgott beslutsunderlag
- genomföra en samhällsekonomisk analys inför händelser med stor samhällspåverkan, t.ex. stora investeringar, i syfte att identifiera händelsens totala externa effekter på det omgivande samhället och den samhällsekonomiska lönsamheten
- genomföra en rättslig analys i syfte att bedöma om befintlig lagstiftning är ändamålsenlig för att klargöra gränsen för det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen inför händelser med stora effekter på det omgivande samhället
- ge ett permanent uppdrag till en myndighet att genomföra samhällsekonomiska analyser i samband med koncessionsansökningar om gruvbrytning som påverkar det omgivande samhället.

När det gäller den sista rekommendationen menar Riksrevisionen att analysen kan användas som ett första underlag för beslut om eventuella korrigerande åtgärder för att omhänderta brytningens externa effekter utöver bolagets skyldigheter enligt minerallagen och bolagets affärsmässiga uppdrag.

I det aktuella fallet med LKAB rekommenderas regeringen att

- klargöra för övriga involverade parter i samhällsomvandlingen att LKAB inte har något särskilt beslutat samhällsuppdrag och enbart kan ersätta privata fastighetsägare, kommuner och myndigheter enligt minerallagens regler och sitt affärsmässiga uppdrag
- klargöra omfattningen av det statliga och kommunala åtagandet i samhällsomvandlingen utöver LKAB:s lagenliga och affärsmässiga åtagande, och fördela ansvaret inom Regeringskansliet och till myndigheter samt inleda en dialog med berörda kommuner
- samordna rollen som ägare med ansvaret inom övriga politikområden som har bäring på samhällsomvandlingen
- redovisa för riksdagen en tydlig bild av ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen samt redogöra för hur regeringen säkerställer en långsiktig avkastning från bolaget.

Riksrevisionens rekommendationer till LKAB:s styrelse

Riksrevisionen rekommenderar LKAB:s styrelse att

- ta ett tydligare ansvar för beslutsunderlagets utformning och relevans inför större beslut om investeringar
- säkerställa att internationella branschstandarder för finansiell rapportering och värdering inom gruvnäring följs

- ta initiativ till ägarsamordning i ett tidigt skede för att diskutera ansvarsförhållanden i kommande samhällsomvandlingar i enlighet med riksdagens krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen anför att den instämmer i merparten av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen klargör dock inledningsvis att beslutet att inleda den gruvbrytning som sedan lett till samhällsomvandlingen varit en investering som beslutats av LKAB.

Regeringen är tveksam till att införa en ordning där en s.k. second opinion på bolagets företagsekonomiska kalkyl genomförs inför samtliga stora investeringar i de statligt ägda bolagen. Regeringen menar att detta skulle skapa en oönskad otydlighet i ansvarsfördelningen mellan styrelsen och ägaren. Regeringen är däremot positiv till att genomföra en sådan bedömning av LKAB:s företagsekonomiska analys vid en kommande händelse av liknande karaktär som omvandlingen av Kiruna och Malmberget.

Regeringen delar delvis Riksrevisionens uppfattning att regeringen bör överväga att genomföra en samhällsekonomisk analys inför händelser med stor samhällspåverkan, t.ex. stora investeringar, i syfte att identifiera händelsens totala externa effekter på det omgivande samhället och den samhällsekonomiska lönsamheten. Regeringen konstaterar dock att en händelse av liknande karaktär med all sannolikhet skulle vara föremål för en s.k. ägarsamordning och att en sådan skulle handla om den företagsekonomiska kalkyl som för LKAB ligger till grund för investeringen. Regeringen delar Riksrevisionens synpunkt att en samhällsekonomisk analys kan vara ett viktigt komplement i detta sammanhang som i så fall bör ha genomförts i god tid innan ägaren tar ställning till själva ägarsamordningsfrågan. Exakt vilka analyser som bör göras kan dock vara svårt att fastställa på förhand, och regeringen menar att detta behöver anpassas utifrån situationen och vilken samhällspåverkan som kan förväntas.

Regeringen delar inte Riksrevisionens uppfattning att regeringen bör överväga att ge ett permanent uppdrag till en myndighet att genomföra samhällsekonomiska analyser i samband med koncessionsansökningar om gruvbrytning som påverkar det omgivande samhället. Regeringen anför att det är så pass sällan som en koncessionsansökan avser ett område så nära ett samhälle att den medför någon större påverkan på det aktuella samhället. Det är därför bättre att bedöma det enskilda fallet utifrån dess förutsättningar och anpassa lösningarna därefter.

Regeringen anser att befintlig lagstiftning är ändamålsenlig för att klargöra gränsen för det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen. Den grundläggande ansvarsfördelningen framgår av relevant lagstiftning, bl.a. regeringsformen, kommunallagen (2017:725) och plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringen framhåller vidare att frågan om ersättning till boende som tvingats flytta har varit föremål för analys genom departementspromemorian Ersättning vid expropriation av bostäder (DS 2016:16). I promemorian föreslås skyddsregler med sikte på bostäder som exproprieras. En grundtanke bakom förslaget är att de boende ska kunna skaffa likvärdiga ersättningsbostäder och därutöver få kompensation för de olägenheter som en flytt medför. Regeringen uppger att promemorian bereds inom Justitiedepartementet.

Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att LKAB inte har något särskilt beslutat samhällsuppdrag. Bolagets gruvbrytning som sedermera lett till samhällsomvandlingen har varit en investering som beslutats av LKAB på affärsmässiga grunder. Regeringen vill med anledning av rekommendationen hänvisa till den årliga skrivelsen till riksdagen (med verksamhetsberättelse för bolag för statligt ägande), senast skrivelse 2016/17:140, där det anges att LKAB saknar ett särskilt beslutat samhällsuppdrag.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det är viktigt med tydliga roller i denna typ av stora projekt. Den grundläggande ansvarsfördelningen framgår dock av relevant lagstiftning, bl.a. regeringsformen, kommunallagen (2017:725) och plan- och bygglagen (2010:900). Utifrån det som Riksrevisionen lyft fram i sin rapport anser regeringen att en fastare struktur för dialog kan behöva övervägas för framtida projekt. Vidare är det viktigt med en tidig dialog mellan berörda parter. Malmfältsgruppen (med tillhörande interdepartemental arbetsgrupp) som bildades i Regeringskansliet redan 2005 syftade till att möjliggöra en sådan dialog och samverkan mellan berörda parter.

Med anledning av Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör samordna rollen som ägare med ansvaret inom övriga politikområden som har bäring på samhällsomvandlingen anför regeringen att Regeringskansliet ansvarar för beredning av regleringsfrågor, t.ex. lagstiftning och tillståndsfrågor, som berör de sektorer som bolagen arbetar inom, skilt från förvaltningen av bolagen med statligt ägande. Regeringen menar att det på så sätt upprätthålls en åtskillnad mellan statens roll som ägare och som reglerare, vilket är en viktig del i regeringens förvaltningsmodell. Samtidigt instämmer regeringen i att det är viktigt med god kunskapsinhämtning för att åstadkomma en ändamålsenlig styrning av LKAB. Regeringen vill dock framhålla att sådan kunskapsinhämtning görs kontinuerligt via ägarförvaltningen i enlighet med Regeringskansliets interna processer och anser, till skillnad från Riksrevisionen, att detta är tillräckligt. Regeringen hänvisar till den interdepartementala arbetsgruppen Ida-Malmfältsgruppen och deras arbete.

Regeringen anför mot bakgrund av Riksrevisionens iakttagelse om att riksdagen inte fått en fullständig bild av investeringen och dess konsekvenser att den lämnar en årlig redogörelse till riksdagen för bolag med statligt ägande. Regeringen håller delvis med Riksrevisionen om att den nuvarande återrapporteringen inte i tillräcklig omfattning behandlat ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen. Regeringen vill dock peka på att riksdagen behandlat samhällsomvandlingen i flera frågesvar, vilket redovisats bl.a. i näringsutskottets betänkande 2014/15:NU14. Regeringen anser vidare att den

redan redovisar för riksdagen hur en långsiktig avkastning från bolaget säkerställs. Ekonomiska mål är ett viktigt verktyg i styrningen av bolagen med statligt ägande. Ägarens syfte med att fastställa ekonomiska mål är att

- säkerställa värdeskapande genom att styrelse och företagsledning arbetar mot långsiktiga, ambitiösa och realistiska mål
- uppnå kapitaleffektivitet genom att tydliggöra kostnaden för eget kapital,
- hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå
- tillförsäkra ägaren direktavkastning genom hållbara och förutsägbara utdelningar med hänsyn tagen till bolagens framtida kapitalbehov och finansiella ställning
- på ett strukturerat sätt mäta, följa upp och utvärdera bolagens lönsamhet, effektivitet och risknivå.

De ekonomiska målen beslutas av bolagsstämman och dokumenteras i stämmoprotokollet. Regeringen följer upp målen i den s.k. verksamhetsberättelsen som utgör en del av regeringens årliga skrivelse till riksdagen med en redogörelse för företaget med statligt ägande, senast skrivelse 2016/17:140.

I fråga om rekommendationerna till LKAB:s styrelse hänvisar regeringen till den information regeringen har fått från bolaget. Med anledning av den första rekommendationen till LKAB:s styrelse anför styrelsen att deras beslutsunderlag har utvecklats och fördjupats sedan den tid som granskningen omfattar. Vidare anför styrelsen i fråga om den andra rekommendationen att LKAB:s mineralreserver och mineraltillgångar beräknas och sammanställs i enlighet med rekommendationerna från svenska branschföreningen för gruv- och metallföretag. Slutligen framgår att LKAB beaktar Riksrevisionens synpunkter i fråga om att bolaget bör ta initiativ till ägarsamordning i ett tidigt skede för att diskutera ansvarsförhållanden i kommande samhällsomvandlingar i enlighet med riksdagens krav på effektivitet, avkastning och struktur Anpassning.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer

Regeringen anför att den delvis instämmer i Riksrevisionens bedömning att regeringens nuvarande återrapportering inte i tillräcklig omfattning behandlar ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen. Regeringen avser därför att vidta åtgärder för en förbättrad och fortlöpande återrapportering av ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen med anledning av rekommendationen.

Regeringen anser i och med detta att rapporten är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen instämmer i merparten av Riksrevisionens iakttagelser. Vidare noterar utskottet att regeringen anser att en fastare struktur

för dialog kan behöva övervägas för framtida projekt och att det är viktigt med en tidig dialog mellan berörda parter. Utskottet har ingen annan uppfattning.

När det gäller det aktuella fallet med LKAB noterar utskottet att regeringen delvis håller med Riksrevisionen om att den nuvarande återrapporteringen till riksdagen inte i tillräcklig omfattning behandlat ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen. Regeringen pekar samtidigt på att samhällsomvandlingen berörts i flera frågesvar till riksdagen. Skriftliga frågor och interpellationer fyller visserligen en viktig konstitutionell funktion i fråga om enskilda ledamöters och riksdagens möjlighet att informera sig om regeringens arbete i olika frågor men kan enligt utskottets uppfattning inte ersätta värdet av en fortlöpande återrapportering till riksdagen från regeringen. Utskottet välkomnar därför att regeringen avser att vidta åtgärder för en förbättrad och fortlöpande återrapportering av ansvarsförhållanden och risker i samhällsomvandlingen med anledning av Riksrevisionens rekommendation. Utskottet vill i sammanhanget påminna om att det vid flera tillfällen, senast hösten 2017 (bet. 2017/18:NU4), framhållit vikten av att regeringens arbete med att förbättra och förtydliga den årliga skrivelsen till riksdagen för bolag med statligt ägande fortsätter. Detta för att riksdagen på ett bättre sätt ska kunna få en bild av utvecklingen i de statliga bolagen.

LKAB är ett statligt helägt bolag och ägs därmed ytterst av svenska folket. Utskottets uppfattning är att staten ska vara en aktiv ägare och en professionell förvaltare så att de statligt ägda bolagen genererar en god avkastning till svenska folket. För staten som ägare är det centralt att de statliga bolagen bedriver sin verksamhet så att ett långsiktigt värdeskapande uppnås. I fråga om LKAB har utskottet i tidigare sammanhang, då det behandlat förslag om gruvdrift och samhällsutmaningar, anfört att det förutsätter att LKAB som ett helstatligt bolag tar det betydande sociala ansvar som vilar på bolaget i enlighet med de riktlinjer som styr bolagets verksamhet (bet. 2014/15:NU14).

Utskottet konstaterar att LKAB som statligt ägt bolag har att följa statens ägarpolicy där det sedan 2010 fastställs att styrelseordföranden ska samordna sin syn med företrädare för ägaren när bolaget står inför särskilt viktiga avgöranden. Av skrivelsen framgår att LKAB:s styrelse beaktar Riksrevisionens synpunkter i fråga om ägarsamordning.

Med anledning av vad utskottet tidigare uttalat i fråga om LKAB:s sociala ansvar konstaterar utskottet att det av statens ägarpolicy även framgår att bolag med statlig ägande utifrån sin verksamhet och de marknader de verkar på identifierar och hanterar risker och affärsmöjligheter så att verksamheten bedrivs långsiktigt hållbart från ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt perspektiv. Det är styrelsens ansvar att integrera hållbart företagande i bolagets affärsstrategi och affärsutveckling samt fastställa strategiska mål för ett hållbart företagande.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:170 Riksrevisionens rapport om omvandlingen av Kiruna och Malmberget.