

Omvandlingen av Kiruna och Malmberget

– bristande underlag hos regeringen och LKAB

RIR 2017:34



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-464-3

RIR 2017:34

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: LKAB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Omvandlingen av Kiruna och Malmberget

– bristande underlag hos regeringen och LKAB

Riksrevisionen har granskat regeringens och LKAB:s planering av investeringen i nya gruvnivåer som leder till en samhällsomvandling i Kiruna och Malmberget. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och LKAB.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Monica Rupprecht Hjort har varit föredragande. Revisionsledare Emilia Johansson, revisionsdirektör Ingemar Delveborn och avdelningschef Robert Boije har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Monica Rupprecht Hjort

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet
LKAB

OMVANDLINGEN AV KIRUNA OCH MALMBERGET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	12
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	12
1.2 Syfte och avgränsningar	13
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod	18
2 Bakgrund till samhällsomvandlingen	20
2.1 Samhällsomvandlingens orsaker och omfattning	20
2.2 LKAB:s genomförande av samhällsomvandlingen	20
2.3 Regeringens och statliga myndigheters roll i samhällsomvandlingen	21
3 LKAB:s beslutsunderlag inför anläggningen av nya gruvnivåer	24
3.1 Bolagsstyrelsen ansvarar för beslutsunderlag och samordning med regeringen	24
3.2 Beslutsunderlaget bestod av ett investeringsförslag och en realkapitalvärdering	24
3.3 Beslutsunderlaget var ofullständigt	25
3.4 Bolagsstyrelsen inhämtade inte aktivt regeringens ställningstagande	26
3.5 Riksrevisionens slutsatser	28
4 Regeringens ekonomiska analyser inför LKAB:s investering i nya gruvnivåer	29
4.1 Effektiv bolagsförvaltning och planering kräver självständiga underlag	29
4.2 Regeringens företagsekonomiska analyser av investeringen var otillräckliga	31
4.3 Regeringen har inte analyserat investeringens externa effekter	31
4.4 Samhällsekonomiska analyser ger bättre beslutsunderlag	33
4.5 Riksrevisionens slutsatser	39
5 Regeringens planering av ansvarsfördelningen	40
5.1 Effektiv planering av samhällsomvandlingen förutsätter ändamålsenlig ansvarsfördelning	40
5.2 Regeringen planerade inte för en ändamålsenlig ansvarsfördelning	41
5.3 Rådande ansvarsfördelning har lett till oförutsedda kostnader	42
5.4 Avsaknaden av rättsliga analyser riskerar en fortsatt osäkerhet vid framtida liknande händelser	48
5.5 Riksrevisionens slutsatser	52
6 Regeringens återrapportering till riksdagen	53
6.1 Regeringen borde ha redovisat riskerna med investeringen inför riksdagen	53
6.2 Regeringens redogörelser ger inte riksdagen tillräcklig inblick	53
6.3 Näringsutskottet har mottagit viss information om planeringen	54
6.4 LKAB:s redogörelser i årsredovisningar innehåller information om planeringen	55
6.5 Riksrevisionens slutsatser	55
Referenslista	56

OMVANDLINGEN AV KIRUNA OCH MALMBERGET

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns digitala underlag att ladda ned. Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Underlag a. Juridisk analys av LKAB och samhällsomvandlingen

Underlag b. Principiella aspekter på samhällsekonomisk kalkyl av LKAB:s beslut att bryta nya gruvnivåer 2008

Sammanfattning och rekommendationer

Statligt helägda Luossavaara Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) är Europas största producent av järnmalmspellet. 2008 beslöt bolaget att anlägga nya gruvnivåer i sina underjordsgruvor, vilket var en förutsättning för fortsatt brytning i Kiruna (Kiruna kommun) och Malmberget (Gällivare kommun). Brytningen i de nya gruvnivåerna, KUJ 1365 och MUJ 1250, orsakar markdeformationer som gör att delar av infrastrukturen, verksamhetslokaler och bostäder i Kiruna och Malmberget behöver flyttas. Flytten benämns oftast ”samhällsomvandlingen” och kan 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. Brytningen i de nya gruvnivåerna, och den efterföljande samhällsomvandlingen, är förknippad med stora risker. En bristande riskanalys kan ge upphov till merkostnader för bolaget och omgivande samhälle. Otydligheter i ansvarsfördelningen och det ekonomiska åtagandet mellan bolaget, staten i dess andra roller än som bolagsägare och berörda kommuner riskerar att påverka bolagets långsiktiga ekonomiska prestation negativt. Det riskerar också att orsaka ett ineffektivt genomförande till nackdel för övriga delar av samhället.

Granskningens syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att bedöma om regeringens och LKAB:s planering av anläggningen av nya gruvnivåer som orsakar samhällsomvandlingen beaktade ansvarsfördelning och risker på ett sådant sätt att en god värdeutveckling för innehavet i LKAB kunde säkerställas och de samhällsekonomiska effekterna kunde bedömas. Granskningen syftar också till ett lärande inför motsvarande statliga beslut i framtida investeringar.

Revisionsfrågor:

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. Åtterrappporterade regeringen till riksdagen om planeringen av investeringen, bolagets ansvar utifrån minerallagen och det affärsmässiga uppdraget samt investeringens konsekvenser för bolagets ekonomiska prestation?

Granskningens resultat

Granskningen visar att regeringens planering av brytningen i nya gruvnivåer i Kiruna och Malmberget inte har gett LKAB eller övriga involverade parter tillräckligt ändamålsenliga spelregler för samhällsomvandlingen. Varken de samhällsekonomiska effekterna, gränsen för det offentliga åtagandet eller ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och bolag har klargjorts. Det har lett till en ineffektiv planeringsprocess av samhällsomvandlingen som riskerar att påverka bolagets resultat omotiverat mycket och under omotiverat lång tid, samtidigt som effekter för övriga involverade parter riskerar att inte tas om hand på ett ändamålsenligt sätt.

En effektiv planering av samhällsomvandlingen vore till nytta för såväl bolaget som för regeringen, statliga myndigheter, rennärings, berörda kommuner och kommuninvånare. Effektiv planering i linje med riksdagens mål hade kunnat ge LKAB bättre förutsättningar att minimera samhällsomvandlingens negativa påverkan på bolagets resultat.

LKAB:s styrelse borde ha säkerställt ett fullgott företagsekonomiskt beslutsunderlag

Granskningen visar att de företagsekonomiska kalkylerna och riskanalyserna inför LKAB:s beslut att bryta nya gruvnivåer 2008 inte var tillräckligt utvecklade för att ge styrelsen underlag att bedöma investeringens konsekvenser. Dessutom följde LKAB vid denna tidpunkt inte internationella branschstandarder för finansiell rapportering inom gruvnäringen. Kostnaderna för samhällsomvandlingen var inte tillräckligt utredda och underskattades.

Enligt Riksrevisionen var styrelsens beslutsunderlag detaljerat, svårt att överblicka och gjorde det svårt att utvärdera investeringen. Givet LKAB:s marknadsställning och vikt i den statliga bolagsportföljen borde bolagets styrelse ställt högre krav på professionellt beslutsunderlag.

LKAB:s styrelse kontaktade inte regeringen i frågan, trots att investeringen i nya gruvnivåer förväntades få väsentlig påverkan på både bolaget och samhället. Härvid ska beaktas att det vid denna tidpunkt inte fanns formella riktlinjer om ägarsamordning.

Regeringen har inte säkerställt ett tillräckligt företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt beslutsunderlag

Trots LKAB:s vikt i statens bolagsportfölj och järnmalmsfyndigheternas betydelse för svensk tillväxt, avstod regeringen från analyser eller s.k. second opinion av bolagets företagsekonomiska analys inför investeringen. Regeringen har inte heller initierat någon självständig analys som visar de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna av samhällsomvandlingen. Den enhet vid Näringsdepartementet som ansvarar för sakpolitik inom gruvnäringen har genom sitt arbete till viss del underlättat samhällsomvandlingen. Flera arbetsgrupper bestående av involverade parter har tillsatts, och relevanta myndigheter har fått i uppdrag att underlätta processen. De analyser som har genomförts har inte förutsett riskerna med samhällsomvandlingen. Analyserna har pekat ut potentiella problem inför samhällsomvandlingen men inte föreslagit hur dessa ska undvikas inom gällande institutionellt ramverk. Resultaten av analyserna har inte samordnats med de ansvariga för förvaltningen av LKAB.

Eftersom regeringen inte fullt ut klargjort investeringens totala effekter för bolaget och omgivande samhälle saknas tillräckligt underlag för att identifiera eventuella statliga och kommunala åtaganden utöver LKAB:s lagenliga och affärsmässiga åtagande för samhällsomvandlingen.

Risker med samhällsomvandlingen och LKAB:s brytning hade kunnat förutses med hjälp av samhällsekonomisk analys

Granskningen visar att risker som kan ha betydande påverkan på bolagets framtida resultat inte har identifierats i planeringen av investeringen. En risk som inte tillräckligt har beaktats är att delar av Kiruna samhälle kan komma att behöva flyttas igen för framtida brytning. Med hjälp av en mer ingående analys och planering hade regeringen kunnat försäkra sig om att lokaliseringen av Kiruna stad blir den för bolaget och för samhället optimala.

Samhällsomvandlingen har kommit att bli dyrare för LKAB än bolagets initiala kostnadsuppskattningar. Flera av de risker som har realiserats under samhällsomvandlingens genomförande hade kunnat förutses genom bättre planering. Investeringen är en stor händelse i bolagets verksamhet och innehåller inneboende risker som är svåra att förutse, och som ofta är förknippade med överdriven optimism. Därför borde relevanta kalkyleringsmetoder användas för att i största möjliga mån minska risker, och därmed undvika överskattade intäkter och underskattade kostnader. Syftet med att inkludera risker i kalkylen är att undvika investeringsbeslut baserat på ett underlag som visar överdriven företags- och samhällsekonomisk lönsamhet.

Enligt Riksrevisionen hade investeringen i nya gruvnivåer i Kiruna och Malmberget hög sannolikhet att vara samhällsekonomiskt lönsam. Kostnaderna

för ersättning kan dock få fördelningsmässiga konsekvenser om ersättningarna till olika sakägare riskerar att skilja sig åt i tid och mellan olika typer av sakägare. En annan risk är att relevanta samhällsekonomiska effekter inte identifieras, t.ex. välfärdsförluster för hyresgäster och näringsidkare till följd av att bolaget inte har skyldighet att stimulera fram en fungerande byggmarknad och fungerande handel under samhällsomvandlingen. En samhällsekonomisk analys hade ökat möjligheten att identifiera risker i ett tidigt skede.

Enligt Riksrevisionen är nyttan med en samhällsekonomisk analys av investeringar med stor samhällspåverkan att staten får ökad möjlighet att bedöma investeringens samhällsekonomiska lönsamhet och effekter på miljö, arbetsmarknad, fastigheter, rennäringen, kommunal service etc. På så sätt kan regeringen förbättra möjligheterna att bedöma välfärdsförluster oberoende av om bolaget är statligt eller privat. Det kan också bli ett första underlag att vidta eventuella korrigerande åtgärder för att hantera verksamhetens externa effekter utöver bolagets skyldigheter enligt lagstiftning och uppdrag.

Regeringen har inte planerat för en ändamålsenlig ansvarsfördelning

LKAB har i praktiken tagit stort ansvar för samhällsomvandlingen. LKAB är ansvarig för att ersätta fastighetsägare enligt minerallagens ersättningsbestämmelser och sitt affärsmässiga uppdrag. Men kommunerna har också ett ansvar för att det lokala samhället och den lokala planeringen fungerar. Regeringen i sin tur är både förvaltare av LKAB, ansvarig för rikets styrelse och huvudman för involverade statliga myndigheter. Det finns både ett nationellt och ett lokalt intresse av att gruvinvesteringar genomförs och leder till tillväxt och arbetstillfällen. Sammantaget innebär det att LKAB, regeringen och de båda kommunerna har ett delat ansvar för att samhällsomvandlingen genomförs på ett effektivt sätt.

Regeringen utgick ifrån att samhällsomvandlingen skulle planeras inom ramen för gällande lagstiftning och bolagets affärsmässiga uppdrag. Regeringens planering och underlättande av samhällsomvandlingen skedde via arbetsgrupper, t.ex. den s.k. Malmfältgruppen. Enligt Riksrevisionen är detta en form av informell planering som inte varit effektiv för vare sig LKAB, kommuner eller myndigheter, eftersom inga bindande och samordnade beslut kan fattas till följd av sådan informell planering.

Granskningen visar att regeringen inte identifierade investeringens totala effekter på omgivande samhälle och det ansvar som staten och kommunerna har utöver LKAB:s uppdrag och lagenliga skyldighet. Regeringen har varit passiv i sin planering och har vid investeringstillfället i praktiken lämnat över hela det statliga ansvaret för samhällsomvandlingen till LKAB. Regeringen har inte heller klargjort det statliga ansvaret i förhållande till det kommunala ansvaret. Inga analyser har gjorts för att bedöma om detta är det mest effektiva sättet att genomföra

samhällsomvandlingar, oberoende ägandet av bolaget. Enligt Riksrevisionen finns det indikationer på att detta inte är ett ändamålsenligt sätt att hantera situationen. Exempelvis har vissa ersättningar till kommuner och Trafikverket länge varit oklara och blivit kostsammare för LKAB än beräknat. Vidare har LKAB agerat byggherre och beställare för att få fram tillräckligt med bostäder och bidra till en fungerande byggmarknad. Enligt Riksrevisionen har regeringen inte genomfört några analyser huruvida bolaget har skyldighet att ersätta utöver nybyggnadsstandard i form av exempelvis extraordinära standardhöjningar, kontinuerlig kommunal service, extraordinär förlängning av vägar och järnvägar. Regeringen har inte heller ställt sig positiv till en rättslig domstolsprövning av gränsen för bolagets ersättningsnivåer, vilket indikerar att LKAB:s förutsättningar skiljer sig från möjligheterna för privata bolag. Vidare har regeringen inte initialt iakttagit att samhällsomvandlingen kan medföra bostadsbrist och innebära att bolaget i stor omfattning behöver gå utanför sin kärnverksamhet, i syfte att kunna erbjuda ersättningsbostäder. Regeringen har på senare tid betraktat att vissa åtgärder för en fungerande byggmarknad är ett statligt ansvar, utöver bolagets ansvar, och därför infört åtgärder, t.ex. särskilt investeringsstöd. LKAB har därmed inte fått tillräckligt ändamålsenliga spelregler för hur bolaget ska planera samhällsomvandlingen, och detta försvårar bolagets möjligheter att nå de ekonomiska målen.

Ansvarsfördelningen vid stora samhällsomvandlingar borde analyseras

I den mån statliga åtaganden kan vara aktuella vid stora samhällsomvandlingar, bedömer Riksrevisionen att det är regeringens uppgift att tydliggöra investeringens totala effekter, vilka typer av välfärdsförluster som ska ersättas i enlighet med det offentliga åtagandet och vem som bär ansvaret. Särskilt beslutade samhällsuppdrag till statliga bolag skulle enligt Riksrevisionen inte vara något alternativ eftersom en sådan lösning inte vore tillämplig på privata bolag. Riksrevisionen bedömer att de rättsliga analyser som regeringen presenterat inte tillräckligt klarlägger om det befintliga regelverket är ändamålsenligt för att säkerställa en effektiv hantering av situationer med stora effekter på omgivande samhälle. Rättsliga analyser skulle kunna ligga till grund för planering av gränsen för det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och eventuella bolag i dylika händelser, t.ex. vid risk för större översvämningar till följd av klimatförändringar eller vid stora infrastrukturprojekt. Även statliga myndigheter och kommuner skulle bli behjälpta av rättslig vägledning för hur beslut ska fattas som är anpassade till samhällsomvandlingens behov.

Riksdagen har inte fått en fullständig bild av investeringen och dess konsekvenser

Regeringen ska enligt ett av riksdagens s.k. riktlinjebeslut förmedla en årlig redogörelse till riksdagen med en ändamålsenlig bild av bolagen med statligt ägande. Granskningen visar att regeringen med korta inlägg har informerat om konsekvenserna av LKAB:s investering i nya gruvnivåer i sin årliga skrivelse om bolag med statligt ägande. Regeringens skrivelse om de statligt ägda bolagen innehåller knapphändig information om LKAB:s investeringar i nya gruvnivåer och förmedlar varken insikt i bolagets planeringsprocess, investeringens risker eller samhällsomvandlingens långsiktiga effekter för bolaget.

Etablering av nya gruvnivåer, och den samhällsomvandling som gruvnivåerna ger upphov till, medförde enligt Riksrevisionen sådana risker för LKAB:s långsiktiga värdeskapande att en särskild redovisning till riksdagen skulle ha varit motiverad inför beslut om investering och fortlöpande under planeringen. Eftersom regeringen inte har gett riksdagen en tydlig bild av risker och ansvarsförhållanden har riksdagen, enligt Riksrevisionen, inte haft tillräcklig insyn i regeringens och LKAB:s planering av investeringen.

Rekommendationer

Till regeringen vid kommande händelser av dylik karaktär

- Överväg att genomföra en s.k. second opinion av statliga bolags företagsekonomiska analys inför stora investeringar för att få ett fullgott beslutsunderlag.
- Överväg att genomföra en samhällsekonomisk analys inför händelser med stor samhällspåverkan, t.ex. stora investeringar, i syfte att identifiera händelsens totala externa effekter på omgivande samhälle och den samhällsekonomiska lönsamheten.
- Överväg att ge ett permanent uppdrag till en myndighet att genomföra samhällsekonomiska analyser i samband med koncessionsansökningar om gruvbrytning som påverkar omgivande samhälle. 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 sitt affärsmässiga uppdrag.
- Överväg att 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 omgivande samhälle.

Till regeringen i det aktuella fallet med LKAB

- Klargör 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.
- Klargör 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 inled 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 redogör för hur regeringen säkerställer en långsiktig avkastning från bolaget.

Till LKAB:s styrelse

- Ta tydligare ansvar för beslutsunderlagets utformning och relevans inför större beslut om investering.
- Säkerställ att internationella branschstandarder för finansiell rapportering och värdering inom gruvnäringen 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.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Luossavaara Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) bildades 1890 och blev statligt helägt 1976. Bolaget är numera Europas största producent av järnmalmsspellets och har drygt 4 000 anställda i Norrbotten. Järnmalmsfyndigheterna är unika tillgångar för svensk tillväxt och konkurrenskraft och har stor betydelse i statens bolagsportfölj.

För att långsiktigt upprätthålla bolagets gruvdrift beslutade LKAB:s styrelse 2008 att anlägga nya gruvnivåer¹ i underjordsgruvorna Kiirunavaara (KUJ 1365 i Kiruna kommun) och Malmberget (MUJ 1250 i Gällivare kommun). Investeringen i nya gruvnivåer var en förutsättning för att säkra järnmalmsbrytning fram till ca 2035. Brytningen i KUJ 1365 och MUJ 1250 påbörjades 2013 respektive 2012 och orsakar markdeformationer som gör att delar av samhällenas infrastruktur, verksamhetslokaler och bostäder behöver flyttas. Flytten brukar benämnas ”samhällsomvandlingen” och kommer att pågå fram till ungefär 2035. Samhällsomvandlingen är avgörande för LKAB:s möjlighet att upprätthålla gruvdriften och bidra till sysselsättning, men också för medborgarnas fortsatta möjlighet till god boendemiljö och kommunal service. LKAB:s järnmalmsbrytning och omvandlingen av samhällena är också väsentliga ur ett statsfinansiellt perspektiv.

Brytningen i de nya gruvnivåerna både orsakar och finansierar LKAB:s ansvarstagande för samhällsomvandlingen. Samhällsomvandlingen kan betraktas som ett s.k. megaprojekt, dvs. ett projekt med stor samhällspåverkan, av avsevärd monetär storlek och med krav på stora planeringsinsatser.² Bolaget bedriver affärsmässig verksamhet och har inget särskilt beslutat samhällsuppdrag som kan motivera inblandning i samhällsomvandlingen utöver rent affärsmässiga förhållanden. Bolagets skyldigheter i omvandlingen följer istället av minerallagen (1991:45), vilket gäller alla gruvbolag verksamma i Sverige. Minerallagen anger att bolaget har ett ansvar för ersättning av skada och intrång.

Brytningen i de nya gruvnivåerna, och den omvandling av samhällena som följer därav, är förknippad med stora risker. Riskerna kan vara rent affärsmässiga men kan också följa av oklarheter i regelverk m.m. För att målen om en effektiv förvaltning av statliga bolag ska kunna uppnås vid stora investeringsbeslut eller

¹ Gruvnivå kan liknas vid ett våningsplan i gruvan där malm från brytningen samlas upp för att forslas ut. Nya gruvnivåer var en förutsättning för fortsatt brytning när nivåerna ovanför tömtes på brytvärd malm. LKAB kallar nivåerna för huvudnivåer.

² Se Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter 2003.

liknande behöver riskerna identifieras så tidigt i planeringsprocessen som möjligt och planer utarbetas för att hantera dessa.

Otydligheter i det ekonomiska åtagandet för samhällsomvandlingen skulle även kunna leda till att bolaget får ett ansvar som går utöver skyldigheterna enligt minerallagen och det affärsmässiga uppdraget från riksdagen. En otydlig ansvarsfördelning mellan bolaget, staten i dess andra roller än som bolagsförvaltare, och berörda kommuner riskerar att påverka bolagets långsiktiga ekonomiska prestation negativt. En otydlig ansvarsfördelning riskerar också att effekter för övriga involverade parter inte kan tas om hand på ett ändamålsenligt sätt.

1.2 Syfte och avgränsningar

1.2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om regeringens och LKAB:s planering av anläggningen av gruvnivåerna KUJ 1365 och MUJ 1250 som orsakar samhällsomvandlingen beaktade ansvarsfördelning och risker på ett sådant sätt att riksdagens mål om en effektiv förvaltning av statliga bolag kunde uppnås. Granskningen syftar också till ett lärande inför 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?

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. Åtterrapporerade regeringen till riksdagen om planeringen av investeringen, bolagets ansvar utifrån minerallagen och det affärsmässiga uppdraget samt investeringens konsekvenser för bolagets ekonomiska prestation?

De fyra delfrågorna besvaras i kapitel 3–6.

1.2.2 Avgränsningar

Granskningen avser regeringens och LKAB:s förberedelser inför anläggningen av nya gruvnivåer och deras planering för att hantera brytningens effekter i båda kommunerna. Bolaget fattade beslut om att anlägga de nya gruvnivåerna 2008 och invigde dem 2012 (MUJ 1250) respektive 2013 (KUJ 1365).

Samhällsomvandlingen genomförs i flera faser fram till ca 2035. Planering och genomförandet av olika faser av samhällsomvandlingen pågår parallellt. Därför är det inte möjligt att på ett tydligt sätt tidsmässigt särskilja planering från genomförandet av samhällsomvandlingen. Förberedelserna för anläggningen av nya gruvnivåer påbörjades flera år innan investeringsbesluten fattades av styrelsen. Planeringen av samhällsomvandlingen påbörjades huvudsakligen i samband med investeringsbeslutet, intensifierades successivt och pågår än i dag. Vissa exempel ur planerings- och genomförandestadiet lyfts fram i rapporten för att illustrera vikten av goda planeringsförutsättningar.

Regeringens och LKAB:s förberedelser i interaktion med kommunerna respektive Trafikverket berörs i granskningen, men varken Gällivare kommun, Kiruna kommun eller Trafikverket har granskats av Riksrevisionen.

Granskningen utgår från LKAB:s gällande affärsmässiga uppdrag från riksdagen och LKAB:s åtagande enligt minerallagen. Den omfattar inte operativa beslut i LKAB:s ordinarie gruvverksamhet. Exakt omfattning och fördelning av eventuella statliga respektive kommunala åtaganden för samhällsomvandlingen utöver LKAB:s åtagande ingår inte i granskningen. Granskningen belyser i vissa delar ett statligt respektive kommunalt åtagande som andra aktörer än bolaget borde ha hanterat inom ramen för planeringen av samhällsomvandlingen.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningarna i granskningen görs mot en av Riksrevisionen framtagen operationell bedömningsgrund som anger vad som rimligen kunde förväntas av regeringen och LKAB inför investeringen och samhällsomvandlingen.

Bedömningsgrunden har utformats med stöd i budgetlagen (2011:203), aktiebolagslagen (2005:551), riksdagens riktlinjebeslut, samt OECD:s riktlinjer för styrning av statliga bolag. Utgångspunkten för operationaliseringen har varit att peka ut förväntningar på regeringens och LKAB:s agerande som varit rimliga under hela den tidsperiod som planeringen av investeringen och samhällsomvandlingen pågått. Först beskrivs den operationella bedömningsgrunden och därefter de formella utgångspunkterna för operationaliseringen.

1.3.1 Operationell bedömningsgrund

Utgångspunkten för den operationella bedömningsgrunden är att regeringen bör vara en aktiv och professionell ägare som ger bolaget tydliga, långsiktiga och stabila spelregler för att upprätthålla bolagets konkurrenskraft och affärsmässighet. Regeringen bör bilda sig en självständig uppfattning om bolagets verksamhet och ekonomi i syfte att stödja och styra bolaget. Riskbedömning och riskhantering är en viktig del i detta arbete. Det är även rimligt att beslutsunderlaget innehåller så många relevanta aspekter som möjligt. Hänsyn bör t.ex. tas till investeringens specifika natur med effekter på omgivande samhälle. Beslutsunderlaget bör användas i ägardialogen med styrelser i strategiska frågor. Sådana strategiska frågor är t.ex. större händelser såsom förvärv, avyttringar eller större förändringar i produktion och/eller vid omfattande strukturanpassning. Det finns sammantaget ett tydligt lagligt stöd för en aktiv ägarstyrning.

Det är rimligt att förvänta sig att regeringen låter genomföra en självständig företagsekonomisk analys för att bedöma bolagets beslutsunderlag inför investeringar med stor samhällspåverkan. Vidare behövs en bredare analys av verksamheten för att identifiera den samhällsekonomiska lönsamheten, vilka aktörer som berörs av investeringen och om det finns effekter för omgivande samhälle som kan medföra ett statligt eller kommunalt åtagande utöver bolagets åtagande enligt lagstiftningen och det affärsmässiga uppdraget. Gränsdragningen mellan investeringens totala externa effekter och vad som rimligen kan betraktas som ett offentligt åtagande utöver bolagets skyldigheter blir härvid väsentligt. Nästa steg vore att analysera involverade aktörers – statliga, kommunala och privata – ordinarie roller och mandat, samt befintliga regelverk, för att bedöma om dessa är tillämpliga vid en extraordinär händelse med stor samhällspåverkan. Detta blir ett relevant underlag för regeringen i syfte att säkerställa bolagets långsiktiga värdeutveckling och kunna återrapportera till riksdagen om planeringen av investeringen för att trygga statens avkastning från bolaget.

Bolagets styrelse har ett stort ansvar i att styra bolaget men också att kontrollera och ifrågasätta beslutsunderlag i syfte att kunna agera för bolagets bästa. Detta förutsätter också en närmare samordning med regeringen som bolagsförvaltare i frågor av stor vikt.

De operationella bedömningsgrunderna för regeringens respektive styrelsens förberedelsearbete samt återrapporteringen till riksdagen redovisas initialt i kapitel tre till sex.

Nedan redogörs för granskningens formella bedömningsgrunder från vilka den operationella bedömningsgrunden kan härledas.

1.3.2 Regeringen ska aktivt följa att statliga bolag uppfyller krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning

Riksdagens riktlinjebeslut³ specificerar hur de allmänna effektivitetskraven för statlig verksamhet, vilka bl.a. uttrycks i budgetlagen⁴, ska tolkas för statligt ägda bolag. Regeringen ska i sin förvaltning aktivt följa bolagens utveckling och vidta de åtgärder som behövs för att bolagen ska uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.⁵ Riksdagens näringsutskott har understrukit vikten av att säkerställa god riskhantering i den samlade statliga bolagsportföljen, med motiveringen att bolagen med statligt ägande utgör en betydande del av statens tillgångar⁶.

1.3.3 Aktiebolagsrättsligt ges ett betydande utrymme för ägarstyrning

Aktiebolagslagen reglerar ägarens, i detta fall regeringens, möjligheter att utöva inflytande på bolagets ledning genom röstning vid bolagsstämman. Aktiebolagslagen ger också ägaren rätt till insyn i bolaget⁷. Regeringen ges således aktiebolagsrättsligt ett betydande utrymme för ägarstyrning. Det ligger i linje med lagstiftarens ambition om att aktivera ägarfunktionen i ett aktiebolag så att regeringen på en bolagsstämma utnyttjar sina maktbefogenheter.⁸

1.3.4 Internationella riktlinjer för statliga bolag ger vägledning för regeringen om effektiv styrning

Den svenska regeringens förvaltningsprinciper för statligt ägda bolag (statens ägarpolicy) följer i stort sett OECD:s riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag.⁹

OECD:s riktlinjer för styrning av statligt ägda bolag innehåller flera rekommendationer om hur regeringen som förvaltare och statligt ägda bolag bör förhålla sig till risk. Enligt OECD ingår i regeringens roll som förvaltare att besluta om och följa upp bolagets risktoleransnivåer. De ekonomiska mål som regeringen förmedlar bör tydliggöra hur bolaget förväntas prioritera och göra avvägningar mellan t.ex. behov av långsiktiga investeringar och mål om att generera utdelning till regeringen. OECD understryker att statligt ägda bolag bör följa samma höga standarder för riskhantering som privatägda bolag. Udermålign riskhantering och

³ Vid sidan av lagstiftning kan riksdagen fatta beslut i form av riktlinjer, uttalanden eller tillkännagivanden. Besluten är inte bindande men kan utifrån omständigheterna medföra politisk bundenhet och möjliggöra för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium (Hirschfeldt 2015), Exempel på riktlinjebeslut är rskr. 1980/81:147.

⁴ Se 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁵ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

⁶ Bet. 2015/16:NU21.

⁷ Se 7 kap. 1, 8 och 36 § aktiebolagslagen (2005:551).

⁸ Nerep 2015.

⁹ Näringsdepartementet 2017.

kommunikation om risker och riskhantering kan ge en felaktig bild av bolagets ekonomiska situation, leda till felaktiga strategiska beslut, och resultera i finansiella förluster.¹⁰

Regeringen uttalar i *statens ägarpolicy* att riksdagen ålagt regeringen uppdraget att förvalta statens tillgångar. Uppdraget är att aktivt förvalta statens tillgångar i bolag så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och i förekommande fall att de särskilt beslutade samhällsuppdragen utförs väl. Det är av största vikt att bolagen förvaltas på ett aktivt och professionellt sätt med långsiktigt värdeskapande som övergripande mål.¹¹

1.3.5 Bolagsstyrelsens riskhantering och samordning med regeringen är central vid stora händelser

Enligt aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltning av bolagets angelägenheter och ska fortlöpande bedöma och säkerställa kontroll av bolagets ekonomiska situation. Den planerande roll som styrelsen har är en av dess viktigaste uppgifter¹². Redovisningen av företagets angelägenheter i årsredovisningen ska omfatta företagets förväntade framtida utveckling inklusive en beskrivning av väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer som företaget står inför.¹³ Regeringen anger i statens ägarpolicy att de statliga bolagen ska vara lika transparenta som börsnoterade företag i sin externa rapportering. Enligt branschpraxis bör styrelsen därför se till att rekommenderade regler för publik information tillämpas på liknande sätt som för börsnoterade företag inom gruvnäringen.¹⁴

Riskhantering kan betraktas som en strategisk fråga i statligt ägda bolag och är av central betydelse för regeringens och styrelsens strategiska beslut. Enligt OECD:s riktlinjer tillhör identifikationen av risker bolagsstyrelsens ansvarsområden och kan understödjas av ett särskilt utskott för riskhantering.¹⁵

Enligt riksdagens riktlinjebeslut ska statligt ägda bolag arbeta under krav på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.¹⁶ Vidare framkommer i statens ägarpolicy att bolagen ska agera långsiktigt, effektivt och lönsamt samt ges förmåga att utvecklas. Regeringen anger också (sedan 2010) att styrelseordföranden har ett s.k. samordningsansvar. Det innebär att styrelseordföranden ska samordna sin syn med regeringen när bolaget står inför

¹⁰ OECD 2015.

¹¹ Näringsdepartementet 2017.

¹² Se 8 kap. 4 § aktiebolagslagen (2005:551) och prop. 1997/98:99.

¹³ 6 kap. 1 § andra stycket årsredovisningslagen (1995:1554).

¹⁴ SveMin 2012, PwC 2012.

¹⁵ OECD 2015.

¹⁶ Prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

viktiga avgöranden.¹⁷ Bolagstämman för LKAB har 2017 beslutat om att anta statens ägarpolicy vilket innebär att ägarpolicyen blir styrande för bolaget.¹⁸

1.3.6 Regeringen bör informera riksdagen om de statliga bolagens verksamhet

Genom ett riktlinjebeslut 1981 beslutades att regeringen ska förmedla en årlig skrivelse med redogörelse för bolag med statligt ägande till riksdagen¹⁹. Om regeringen vid stora händelser i de statliga bolagens verksamhet finner att den bör underställa riksdagen ett beslut kan regeringen dessutom tillfälligt stoppa bolagets beslut genom ett bolagsstämmobeslut så att riksdagens uppfattning kan inhämtas. Enligt det konstitutionella rättsläget föreligger dock inget rättsligt krav att inhämta riksdagens inställning. Men regeringen kan trots detta välja att låta riksdagen ta ställning av politiska eller demokratiska skäl.²⁰

1.4 Metod

De huvudsakliga metoderna för datainsamling i granskningen har varit dokumentstudier och intervjuer. För att kunna bedöma regeringens och LKAB:s planering av investeringen i nya gruvnivåer har Riksrevisionen granskat underlag från både investeringens planerings- och genomförandeperiod fram till 2017. I dokumentstudierna har en genomgång av styrelseprotokoll, styrelseutvärderingar och beslutsunderlag till LKAB:s styrelse gjorts. Studierna har syftat till att undersöka bolagets investeringsunderlag, planeringsprocess och riskhantering inför samhällsomvandlingen. I dokumentstudierna har även ingått en genomgång av dokumentation hos Regeringskansliet, inriktade dels mot dokumentation av ägardialoger m.m. från ägarförvaltningen av bolaget, dels mot dokumentation från Malmfältsgruppens respektive IDA-gruppens²¹ arbete.

Intervjuer har genomförts med representanter för LKAB:s styrelse, ledning, organisation för samhällsomvandlingen och centrala koncernfunktioner för marknad respektive riskhantering. Intervjuer har även genomförts med företrädare för Regeringskansliets enhet för statlig bolagsförvaltning och enhet för bolagsanalys och ägarstyrning samt enhet för företag och företagande, som

¹⁷ Finansdepartementet 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, Näringsdepartementet 2015, 2016, 2017.

¹⁸ § 22 i protokoll från styrelsemöte i LKAB den 27 april 2017.

¹⁹ Prop. 1980/81:22, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

²⁰ Stättin 2016.

²¹ Malmfältsgruppen inrättades 2005 och bestod av parter som berördes av gruvnäringens expansion i Malmfälten. Den interdepartementala arbetsgruppen (IDA-gruppen) tillsattes 2006 för att koordinera samarbete för effektiv handläggning av ärenden som rör vissa planerade förändringar i Kiruna och MalMBERGET.

ansvarar för frågor som rör gruvnäringen. Vidare har intervjuer genomförts med Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Bergsstaten.

Utöver denna datainsamling har Riksrevisionen anlitat extern juridisk expertis från akademien i syfte att utreda ansvarsförhållandet för samhällsomvandlingen mellan stat (regering, statliga myndigheter), LKAB och berörda kommuner.²² Akademisk extern expertis i samhällsekonomisk lönsamhetsanalys har anlitats för att utveckla en principiell analys av de samhällsekonomiska kostnader och intäkter som bör tas i beaktande inför denna typ av megaprojekt.²³

Vidare har den juridiska analysen granskats av Daniel Stattin, professor i civilrätt, särskilt associationsrätt, vid Uppsala universitet. En första version av den samhällsekonomiska analysen har diskuterats på ett seminarium där Lars Hultkrantz, professor i nationalekonomi vid Örebro universitet, har fungerat som opponent. Riksrevisionens tidigare granskning av regeringens hantering av risker i statligt ägda bolag²⁴ har varit en av flera utgångspunkter för granskningens bedömningsgrunder.

Referenspersonerna Lars Hultkrantz och Daniel Stattin har också lämnat synpunkter på Riksrevisionens granskningsupplägg och rapportutkast. Företrädare för Näringsdepartementet och LKAB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

²² Se Lundin 2017.

²³ Se Kriström och Johansson 2017.

²⁴ Riksrevisionen 2015b.

2 Bakgrund till samhällsomvandlingen

Kiruna och Gällivare tätorter är delvis belägna ovanpå malmfyndigheter och har utvecklats i symbios med Malmfältens gruvor. Detta kapitel ger en bakgrund till LKAB:s investering i nya gruvnivåer, regeringens planering inför investeringen och dess konsekvenser för båda samhällena.

2.1 Samhällsomvandlingens orsaker och omfattning

Samhällsomvandlingen orsakas av LKAB:s gruvnivåer MUJ 1250 i Malmberget och KUJ 1365 i Kiruna²⁵ som invigdes 2012 respektive 2013. LKAB bryter sedan 1960-talet huvudsakligen under jord, vilket i viss mån kontinuerligt gett upphov till samhällsomvandling i Kiruna och Malmberget. LKAB:s skivbrytningsmetod orsakar hålrum i berget som fylls igen av nedrasat gråberg. Nedrasningen genererar deformationer på markytan som till slut gör att byggnader och infrastruktur behöver flyttas. Det är omöjligt att helt särskilja tidigare från nuvarande gruvnivåers markpåverkan. Anläggningen av nya gruvnivåer var en förutsättning för fortsatt brytning när befintliga gruvnivåer tömts på brytvärt mineral.

LKAB är Europas största järnmalmspellletsproducent. Underjordsbrytningen utgör en kostnadsnackdel gentemot bolag som bryter i dagbrott och ställer krav på storskalig och tekniskt avancerad brytning. Utöver underjordsbrytningen har LKAB tre dagbrott²⁶ och prospekterar kontinuerligt för att säkra 20 års framförhållning i malmtillgången²⁷. Totalt kommer en fjärdedel av Malmfältens befolkning – 10 000 boende och 5 000 bostäder – att behöva flytta fram till dess att KUJ 1365 och MUJ 1250 tas ur bruk omkring år 2035. Även lokala näringsidkare, kommunal infrastruktur och verksamhetslokaler påverkas direkt. Övriga invånare påverkas indirekt av en förändrad stadsbild. I Kiruna kommun byggs bl.a. ett nytt stadshus samt ny väg E10 och väg 870.

2.2 LKAB:s genomförande av samhällsomvandlingen

LKAB ska enligt bolagsordningen eftersöka, utvinna och förädla mineraliska tillgångar samt bedriva därmed förenlig verksamhet²⁸, och har inte något särskilt beslutat samhällsuppdrag som tillåter avsteg från det affärsmässiga uppdraget.

²⁵ KUJ är en förkortning för Kiirunavaara under jord och MUJ för Malmberget under jord. 1365 respektive 1250 anger respektive gruvnivås lokalisering i meter under jord.

²⁶ Dagbrotten kallas Gruvberget, Leveäniemi och Mertainen. Mertainen har lagts i träda pga. rådande marknadsläge (LKAB 2017).

²⁷ Enligt LKAB (2017) bedrivs prospektering i malmfyndigheterna Ylipäänsnjaska, Per Geijer, Leveäniemi, Gruvberget, Mertainen, och Kaptensmalmen.

²⁸ Finansdepartementet 2014a.

Bolaget motiverar sitt engagemang i samhällsomvandlingen genom minerallagens lydelse om ersättning av skada och intrång. Genomförandet av samhällsomvandlingen sker i största möjliga mån gemensamt för Kiruna och Malmberget, med en samhällsomvandlingsorganisation och gemensamma ersättningsprinciper. LKAB gör avsättningar för samhällsomvandlingen i sin balansräkning utifrån en kontinuerligt uppdaterad plan fram till 2035.

LKAB:s styrelsebeslut om investeringarna i nya gruvnivåer 2008 föregicks av flera års förberedelser. Redan 2004 presenterade LKAB en prognos för Kiruna kommun om gruvans framtida påverkan på stadens centrala delar med begäran om en ny översiktsplanering för att möjliggöra fortsatt brytning.²⁹

LKAB är beroende av tillgång till mark för genomförandet av samhällsomvandlingen och fortsatt gruvdrift. Mark- och miljödomstolen har i bolagets miljötillstånd på olika sätt angett gränsvärden för hur stora markrörelser gruvverksamheten får orsaka för omgivningen. Kommunernas detaljplaner är av avgörande betydelse för tillgången till den mark som fordras för gruvbrytningen. I syfte att systematisera och skapa förutsägbarhet för produktion och ersättningar har LKAB ingått avtal med respektive kommun och övriga sakägare. LKAB:s förvärv av fastigheter sker genom frivilliga överenskommelser³⁰. Bolaget initierade en översyn av sina ersättningsprinciper 2013 efter att riksdagen beslutat att höja ersättningsnivåerna enligt expropriationslagen från 110 till 125 procent av marknadsvärdet³¹. För beräkning av marknadsvärde beslöt LKAB att använda produktionskostnadsmetoden, som beaktar återanskaffningskostnaden för en motsvarande fastighet med nedräkning för värdeminskning. LKAB benämner beräkningssättet *ersättning av funktion*.

2.3 Regeringens och statliga myndigheters roll i samhällsomvandlingen

Mot bakgrund av svenska myndigheters självständighet och kommuners självstyre kan regeringen inte styra hur en statlig eller kommunal tillstånds- eller tillsynsmyndighet ska besluta i enskilda ärenden. Trots samhällsomvandlingens omfattning, spännvidd över två kommuner och involvering av flera beslutande myndigheter är det därför inte möjligt att peka ut någon enskild aktör som ensam bestämmer hur processen ska genomföras. Processen involverar flera aktörer och behöver genomföras i samförstånd, samarbete och samverkan.

Medan LKAB är ersättningsansvarigt enligt minerallagen har kommunerna ett ansvar för att det lokala samhället och den lokala planeringen fungerar.

²⁹ LKAB 2017.

³⁰ Intervju med LKAB, 2017-03-01.

³¹ Se 4 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719).

Regeringen har ett tudelat ansvar, dels som förvaltare av aktierna i LKAB, dels som ansvarig för rikets styrelse och huvudman för involverade statliga myndigheter, exempelvis Trafikverket. Det innebär att LKAB, regeringen och de båda kommunerna har ett delat ansvar för att samhällsomvandlingen genomförs på ett effektivt sätt. Ytterligare myndigheter, bl.a. länsstyrelserna och Naturvårdsverket, involveras i förberedelserna för gruvinvesteringar och samhällsomvandling inom ramen för deras ordinarie ansvarsområden.

Även SGU involveras genom att det självständiga beslutsorganet Bergsstaten beviljar koncession. Bergsstaten kan också fatta beslut om ersättning till sakägare enligt minerallagens regler i det fall gruvbolag inte skulle komma överens med berörda sakägare vid utvidgad gruvverksamhet.

Regeringens roll i investeringen och samhällsomvandlingen har huvudsakligen hanterats genom Regeringskansliets enheter för ägarstyrning och bolagsförvaltning samt genom de sakpolitiska enheter som ansvarar för gruvnäring respektive bostadspolitik, i kombination eller enskilt. I april 2005 inrättade näringsministern Malmfältsgruppen i syfte att den skulle vara ett forum för dialog för företrädare för Regeringskansliet, berörda kommuner, företag, myndigheter m.fl. intressegrupper med anledning av gruvnäringens expansion i Malmfalten.³² Regeringen tillsatte 2006 en interdepartemental arbetsgrupp (IDA-grupp) inom Regeringskansliet för att koordinera samarbete för effektiv handläggning av ärenden som rör vissa planerade förändringar i Kiruna och Malmberget.³³ Ansvaret i Regeringskansliet för Malmfältsgruppen fanns på en sakenhet som nu har ombildats till enheten för företag och företagande på Näringsdepartementet. Företrädare för denna sakenhet var både sekreterare i Malmfältsgruppen och ordförande i IDA-gruppen.³⁴ Vid Regeringskansliet tillsattes även en arbetsgrupp med uppgiften att analysera de administrativa åtgärder som skulle krävas av berörda myndigheter och kommuner med anledning av LKAB:s investeringar i ny gruvbrytning.³⁵

Ungefär vid samma tidpunkt fick också Boverket³⁶ och Riksantikvarieämbetet³⁷ regeringsuppdraget att följa och stödja samhällsomvandlingen inom sina ansvarsområden. I samband med 2006 års ekonomiska vårproposition³⁸ beviljade

³² Protokoll, dnr. N2005/4031/HUB.

³³ Protokoll, dnr. N2006/1646/HUB.

³⁴ Näringsdepartementets kommentarer till utkast på Riksrevisionens rapport, 2017-11-20.

³⁵ Ds 2006:2.

³⁶ Regeringsbeslut, M2006/1909/Bo, regeringsbeslut, M2008/948/H.

³⁷ Regeringsbeslut, Ku2007/2274/Kr.

³⁸ Prop. 2005/06:100, utg.omr. 19.

riksdagen ett särskilt bidrag om 40 miljoner kronor till Gällivare kommun³⁹. Regeringen har även initierat förenklingsåtgärder inom miljöbalks- samt plan- och bygglagsområdet. Exempelvis syftade förändringar i reglerna om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk till att underlätta flytten av bostäder under samhällsomvandlingen,⁴⁰ genom särskilda möjligheter för kommunal nämnd att bevilja dispens^{41,42} Under 2017 beslutade regeringen om ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, för att förmedla investeringsstöd till kommuner med särskilda behov av samhällsomvandling utom egen kontroll. Finansdepartementet har även, i november 2017, föreslagit att de boende i Kiruna och Malmberget skulle få uppskjuten reavinstskatt under sju år. Motiveringen är att den exceptionella situationen kräver undantag från gällande lagstiftning.⁴³ Utöver uppdragen med direkt koppling till samhällsomvandlingen har regeringen gett flera myndigheter regeringsuppdrag av mer generell karaktär för att inom sina respektive ansvarsområden underlätta för berörda aktörer i samband med gruvexpansion.⁴⁴

³⁹ Regeringsbeslut, N2006/5045/RUT. Se även Ds 2006:2 s. 103–104. Bidraget täckte den skuld som Gällivare kommun hade till Statens bostadsnämnd efter att kommunen på 1990-talet fått ersättning för att riva bostäder som inte nyttjades då kommunen stod inför sjunkande befolkningsantal, med villkoret att kommunen inte fick bygga bostäder före år 2008, se Sveriges Radio, 2006-04-19: *40 mkr till Gällivare*, hämtad 2017-05-31, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=98&artikel=840150>.

⁴⁰ Prop. 2006/07:62, bet. 2006/07:CU28, rskr. 2006/07:189.

⁴¹ Förordning (2007:621) om ändring i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Senare upphävd genom plan- och byggförordningen (2011:338).

⁴² Se Boverket 2009.

⁴³ *Särskilda uppskovsregler vid betydande samhällsflyttning*, Fi2017/04439/S1, Dagens Nyheter (DN), 2017-11-20: *Kirunaborna slipper reavinstskatt i sju år*, hämtad 2017-11-21, <https://www.dn.se/ekonomi/kirunaborna-slipper-reavinstskatt/>.

⁴⁴ Bl.a. Boverket, Tillväxtverket och länsstyrelserna i Norrbotten respektive Västerbotten fick genom mineralstrategin 2013 uppdrag att underlätta för kommuner som berörs av gruvexpansion. Tillväxtanalys har utrett behovet av kompetens och arbetskraft i Gällivare, Kiruna och Pajala.

3 LKAB:s beslutsunderlag inför anläggningen av nya gruvnivåer

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser rörande det underlag som presenterades för LKAB:s styrelse inför beslutet om investeringen 2008 om att bryta nya gruvnivåer. Inledningsvis återges Riksrevisionens operationella bedömningsgrund (3.1).

3.1 Bolagsstyrelsen ansvarar för beslutsunderlag och samordning med regeringen

I bolagsstyrelsens ansvar och kvalitetssäkrande roll ingår att begära in fullgott beslutsunderlag i form av bl.a. företagsekonomiska kalkyler och riskanalyser vid stora investeringar. Att följa internationella standarder för finansiell rapportering inom gruvnäringen (Life of Mine Plans) är härmed centralt och underlättar för styrelsen att bedöma bolagets investeringar och kunna göra jämförelser med andra gruvbolag. Vidare bör styrelseordföranden i bolaget ta initiativ till dialog eller samordning (s.k. ägarsamordning sedan 2010) med regeringen i syfte att söka regeringens ställningstaganden inför avgörande beslut vid stora händelser i bolagets verksamhet⁴⁵.

3.2 Beslutsunderlaget bestod av ett investeringsförslag och en realkapitalvärdering

Planeringsprocessen inför investeringen i KUJ 1365 och MUJ 1250 var i enlighet med tidigare gruvnivåers och byggde på ca tre års teknisk och ett års ekonomisk förberedelse innan investeringsbeslut togs 2008. Planeringen av samhällsomvandlingen påbörjades däremot i samband med att beslut fattades 2008 och pågår än i dag. Granskningen visar att det företagsekonomiska beslutsunderlag som presenterades för styrelsen och ligger till grund för investeringen 2008 i nya gruvnivåer utgörs av ett investeringsförslag och en realkapitalvärdering. Riskanalyserna är integrerade i dessa handlingar.⁴⁶

Investeringsförslaget redogör för scenarier för produktionsvolymerna respektive för investeringskostnader vid brytning av de nya gruvnivåerna, olika scenarier

⁴⁵ Finansdepartementet, *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*.

⁴⁶ Intervju med LKAB, 2017-06-20, LKAB, *Realkapitalvärden Kiruna Slutrapport 2007-06-25 Infraplan* (uppdaterad 2008-08-19), LKAB, *Investeringsförslag och investeringsbeslut Ny gruvnivå i Kiruna KUJ 1365*, 2008-10-10, LKAB, *Investeringsförslag och investeringsbeslut Förlängning av M100 till Fabian och ny gruvnivå på 1250 M i Malmberget*, 2008-02-11, LKAB, *Realkapitalvärden Malmberget, ÅF Infraplan* 2012-08-10.

beroende på järnmalm- och pelletsprisutveckling, valutakursförändringar etc. Huvuddelen av riskerna ligger enligt bolaget i järnmalmpriset, valutakursen för amerikanska dollar och kostnaderna för att transportera upp malmen från gruva till marknivå. LKAB baserar sina bedömningar på uppskattningar av malmpris och växelkurs från flera internationellt erkända institut. Bolaget genomförde också känslighetsanalyser av valutakursernas och prisernas utveckling baserat på institutens gemensamma syn på utvecklingen. Därutöver finns tekniska risker i form av risker för markpåverkan, som kan ske genom sättningar och seismiska störningar.⁴⁷

Realkapitalvärderingen är en teknisk och ekonomisk kartläggning av samhällsomvandlingen orsakad av brytningen i de nya gruvnivåerna. Det är ett underlag som redovisar bedömningar och beräkningar av ersättningskostnader avseende fastigheter, infrastruktur och effekter för företag.⁴⁸

3.3 Beslutsunderlaget var ofullständigt

Sedan slutet av 1990-talet är det branschpraxis att gruvbolag arbetar med strategiska planer kallade Life of Mine Plans (LOMP) eftersom de tydliggör lönsamheten i investeringar i gruvbranschen utifrån bevisad malmtillgång. Bakgrunden till att LOMP i många länder är tvingande för börsnoterade bolag är bl.a. en skandal i företaget BreeX 1996, som ledde till att gruvbolag måste kunna redovisa sina mineraltillgångar och säkerställa att mineralreserven kan brytas. LOMP kan också ta in företagsekonomiska aspekter under livslängden för fyndigheter i bolagets alla gruvor. LOMP kan inkludera bevisade brytbara volymer, antaganden om marknadspriser, kostnader för samhällsomvandling m.m. Det ger ett diskonterat nuvärde av hela bolaget och dess investeringar. Riskanalyser ingår som del av LOMP i form av känslighetsanalyser för att kunna identifiera risker och ha handlingsberedskap för avvikelser.⁴⁹ Myndigheten SGU bedömer att LOMP är ett bra stöd för bolagen i deras bedömning av lönsamheten i investeringar.⁵⁰ LKAB har inte utarbetat någon LOMP före 2016.⁵¹ Brytningen i KUJ 1365 och MUJ 1250 baseras dock på en bevisad malmreserv och ingick i LKAB:s bedömning av investeringarna i Kiruna och Malmberget.⁵²

⁴⁷ Intervju med LKAB, 2017-06-20, intervju med styrelsen, 2017-06-08.

⁴⁸ LKAB, *Realkapitalvärden Kiruna* Slutrapport 2007-06-25 Infraplan (uppdaterad 2008-08-19), LKAB, *Realkapitalvärden Malmberget*, ÅF Infraplan 2012-08-10, LKAB, *LKAB och samhällsomvandlingen*.

⁴⁹ Intervju med LKAB:s VD och ordförande i SweMin (branschorganisationen för gruv-, mineral- och metallproducenter), 2017-06-12, PwC 2012.

⁵⁰ Intervju med Bergsstaten och SGU, 2017-06-27.

⁵¹ Intervju med LKAB, 2017-06-12.

⁵² Intervju med styrelsen, 2017-06-08, e-post från styrelsen, 2017-06-15, LKAB, *Investeringsförslag Ny gruvnivå i Kiruna KUJ 1365*, 2008-10-10, LKAB, *Investeringsförslag Förlängning av M100 till Fabian och ny gruvnivå på 1250 M i Malmberget*, 2008-02-11.

Besluten om nya gruvnivåer togs i högkonjunktur då järnmalmpriserna var höga, och bolagets överskott stort. Enligt styrelsen förstod inte bolaget vidden av kostnaderna i samhällsomvandlingen. Vissa i styrelsen menar att alternativet att upphöra med produktionen inte bedömdes vara realistiskt av bolaget. Ett sådant alternativ skulle enligt dessa sannolikt inte ha accepterats av regeringen, även i de fall kostnaderna från samhällsomvandlingen skulle visa sig bli högre än beräknat.⁵³ Riksrevisionen bedömer därmed att investeringen, men inte samhällsomvandlingen, var en väsentlig fråga för styrelsen.

Av det material som har presenterats för Riksrevisionen och som är det underlag som styrelsen erhöll inför investeringsbeslutet 2008 uppsummeras inte de totala företagsekonomiska intäkterna och kostnaderna så att det är möjligt att förutse lönsamheten i investeringen vid olika scenarier. Inget samlat, diskonterat nuvärde för investeringens samtliga intäkter och kostnader framgår av underlaget. Beslutsunderlaget är detaljerat och svårt att överblicka, och det finns en risk att styrelsen inte har kunnat göra en tillräckligt god värdering av investeringen och kostnaderna för samhällsomvandlingen. Detta förstärks av styrelseutvärderingarna⁵⁴ som innehåller synpunkter på beslutsunderlagets utformning i allmänhet. Styrelseutvärderingarna är sparsamma kring tiden för investeringsbesluten, men 2012 och framåt uttrycker vissa i styrelsen att styrelsematerialet behöver komprimeras och renodlas i större utsträckning så att kärnbudskapet och de väsentliga frågorna framträder tydligare.⁵⁵

3.4 Bolagsstyrelsen inhämtade inte aktivt regeringens ställningstagande

Regeringen blev 2008 inte formellt informerad om investeringen i nya gruvnivåer. Det bör dock noteras att det vid denna tidpunkt inte fanns riktlinjer från regeringen om ägarsamordning. Sådana riktlinjer infördes 2010. Enligt en styrelseledamot med långt förflutet i styrelsen var kontakten med regeringen relativt begränsad fram till och med riksdagsvalet 2006. Vid den tidpunkten fanns ingen formell kontinuerlig ägardialog. Därefter började mer regelbundna möten att hållas mellan regeringen och bolaget. Inför beslutet 2008 fördes dock ingen diskussion med regeringen om ett eventuellt statligt ansvar utöver LKAB:s lagenliga åtagande i samhällsomvandlingen.⁵⁶ Riksrevisionen har varken i Regeringskansliets årsakter för LKAB eller i bolagets handlingar kunnat hitta

⁵³ Intervju med styrelsen, 2017-06-20.

⁵⁴ Styrelseordförande ska årligen se till att styrelsens arbete utvärderas av styrelseledamöterna. I de statligt ägda bolagen ska Regeringskansliet informeras om resultatet (Näringsdepartementet 2017).

⁵⁵ Styrelseutvärderingarna för LKAB 2008–2015.

⁵⁶ Intervju med styrelsen, 2017-06-20.

någon dokumentation från 2008 om möten då investeringen i nya gruvnivåer och samhällsomvandlingen har diskuterats.

Regeringen blev informerad först vid ägarsamordningarna 2011 och 2014, inför att LKAB skulle teckna civilrättsliga avtal med kommunerna. Det innebär att bolaget vid denna tidpunkt redan hade genomfört investeringar i nya gruvnivåer i både Malmberget och Kiruna och därmed att samhällsomvandlingen hade påbörjats.

Vid första ägarsamordningen 2011 framgick att LKAB i flera års tid har förhandlat med Kiruna kommun om att få till stånd en detaljplaneändring för att kunna utöka industriområdet, vilket är ett villkor för LKAB:s fortsatta verksamhet i Kiruna. Som ett krav för att ändra detaljplanen i berört område framförde kommunen att kommunen ville ha en helhetslösning för hela området genom att bolaget anlägger gruvstadsparker vilket innebär en ”mjuk” övergång till industriområdet.⁵⁷ Kiruna stad är klassificerad som riksintresse för kulturmiljövården. Avtalet för den s.k. Gruvstadspark 1 är ett civilrättsligt avtal som omfattar en detaljplaneändring och en gruvstadsparklösning som hanterar alla drygt hundra kulturbyggnader i staden. Enligt avtalet ska LKAB flytta 21 av dessa kulturbyggnader.⁵⁸

Den andra ägarsamordningen 2014 rörde det civilrättsliga avtalet mellan LKAB och Kiruna kommun i vilket kommunen förbinder sig att verka för en skyndsam detaljplaneprocess för den s.k. Gruvstadspark 2 och att detaljplanen ska ha antagits senast andra kvartalet 2016. I avtalet regleras också den ersättning på ca 2,9 miljarder kronor som kommunen ska få för verksamhetslokaler och infrastruktur samt 0,5 miljard kronor som det kommunala fastighetsbolaget ska få för kommersiella lokaler.⁵⁹ Därutöver ska kommunen och LKAB sluta separata avtal för stadshus m.m.⁶⁰

Regeringen skriver i båda ägarsamordningarna att det är bolagets styrelse som ska fatta beslut om fortsatt brytning, men att regeringen som företrädare för ägaren ställer sig positiv till samhällsomvandlingen.⁶¹ På senare tid har LKAB:s styrelse tagit upp frågan med regeringen om ett utökat ansvar i samhällsomvandlingen utöver LKAB:s åtagande enligt minerallagen. Regeringen har inte hört sammat LKAB.⁶²

⁵⁷ Begäran om samordning 2011-01-10, inkom 2011-01-12, dnr. Fi2011/167 (Fi2011/167/SÅ).

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ägarsamordning avseende avtal mellan Kiruna kommun och LKAB angående GP2-området i Kiruna, samt LKAB:s övriga åtaganden avseende GP2-området 2014-04-29, inkom 2014-04-30, (Fi2014/1730).

⁶⁰ Detaljplanerna är i oktober 2017 ännu inte klara.

⁶¹ Ägarsamordning 2011 och 2014, intervju med enheten för bolagsanalys och styrning av statliga bolag och enheten för bolagsförvaltning 2017-03-07.

⁶² Intervju med styrelsen, 2017-06-13, 2017-06-08, 2017-06-20, intervju med LKAB, 2017-06-12.

3.5 Riksrevisionens slutsatser

- De företagsekonomiska kalkylerna och riskanalyserna som LKAB:s styrelse lät ta fram inför beslut om att bryta nya gruvnivåer 2008 var inte tillräckligt utvecklade för att styrelsen skulle kunna bedöma investeringens konsekvenser. Dessutom följde LKAB vid denna tidpunkt inte internationellt erkända branschstandarder för finansiell rapportering inom gruvnäringen.
- Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att LKAB:s styrelse varken säkerställde ett tillräckligt beslutsunderlag eller presenterade underlaget för regeringen inför beslut om investering i nya gruvnivåer 2008. Varken bolaget eller regeringen – som förvaltare av aktierna i LKAB – tog vid tidpunkten för investeringsbeslutet initiativ till ägardialog. Härvid ska beaktas att det vid denna tidpunkt inte fanns formella riktlinjer om ägarsamordning. Regeringen hade vid denna tidpunkt inte heller några regelbundna ägardialoger med bolaget.

4 Regeringens ekonomiska analyser inför LKAB:s investering i nya gruvnivåer

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser rörande regeringens förberedelser inför LKAB:s beslut att anlägga nya gruvnivåer. I kapitlet redovisas också hur en samhällsekonomisk analys hade kunnat användas som ett lämpligt verktyg för att uppskatta investeringens effekter.

4.1 Effektiv bolagsförvaltning och planering kräver självständiga underlag

Det inledande avsnittet beskriver investeringens specifika förutsättningar. Dessa aktualiserar ett behov av ett ökat deltagande från ägaren (4.1.1). Det andra avsnittet redogör för Riksrevisionens operationella bedömningsgrund (4.1.2).

4.1.1 Investeringens förutsättningar borde lett till anpassade förberedelser i bolagsförvaltningen

LKAB:s brytning av järnmalmfyndigheter i Norrbotten orsakar en samhällsomvandling i Kiruna och Malmberget och effekter på omgivande samhälle, s.k. externaliteter⁶³. Riksdagen informerades om att eventuella nya gruvnivåer skulle orsaka samhällseffekter flera år innan bolagets investeringsbeslut⁶⁴.

Investeringens storlek och stora externa effekter tyder på att samhällsomvandlingen hade karaktären av ett megaprojekt. Megaprojekt präglas bl.a. av risker för underskattade kostnader och överskattade intäkter, underskattade externa effekter, oklara ansvarsförhållanden och bristfälliga riskanalyser.⁶⁵ Ett typiskt exempel är fördyringar till följd av bristande incitament till riskanalys.⁶⁶ Mot bakgrund av tidigare samhällsförändringar orsakade av brytningen är det rimligt att anta att LKAB och regeringen var medvetna om att

⁶³ *Externaliteter* är en term inom nationalekonomisk teori för att beskriva externa effekter – kostnader eller intäkter – av en aktivitet som påverkar en tredje part utan att denne kompenseras (för negativ påverkan) eller betalar (vid positiv påverkan) (Mattsson 2016, de Rus 2010). I LKAB:s fall orsakar brytningen markpåverkan som drabbar befolkningen i två kommuner negativt, samtidigt som LKAB bidrar till den regionala ekonomin. I denna granskning används fortsättningsvis begreppen externa effekter eller effekter på omgivande samhälle som synonym till externaliteter.

⁶⁴ Redan 2005 noterade Näringsutskottet effekterna på kringliggande samhälle och behov av samhällsflytt p.g.a. LKAB:s eventuella investering i ny gruvnivå i Kiruna. Se bet. 2004/05:NU8 *Ändringar i Minerallagen*.

⁶⁵ Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter 2003, Flyvbjerg 2009, 2014, Hall 1982.

⁶⁶ Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter 2003.

det oåterkalleliga beslutet att investera i nya gruvnivåer inte bara skulle leda till kostnader för att anlägga gruvnivåerna, utan även kräva omfattande resurser och engagemang från flera olika parter med olika ansvar i det kringliggande samhället⁶⁷. Minerallagen anger att kostnaderna för att ersätta skada och intrång ska belasta den som orsakat skadan. Därför belastar samhällsomvandlingen LKAB:s resultat.⁶⁸

Malmfyndigheterna i Norrbotten är en unik tillgång för Sveriges tillväxt och konkurrenskraft, och kan därmed betraktas som ett nationellt intresse⁶⁹. Anläggningen av nya gruvnivåer innebär, förutom en avsevärd investering för att säkra LKAB:s framtida verksamhet, en investering av stor betydelse för den statliga bolagsportföljen. Det statliga ägandet särskiljer LKAB från övriga gruvbolag i Sverige på så sätt att investeringen är av direkt relevans för statens budget.

4.1.2 Regeringen borde ha tagit fram ett eget beslutsunderlag inför investeringsbeslutet

Utgångspunkten för granskningen är att regeringens förvaltning av bolag med statligt ägande bör vara aktiv och professionell så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga. Det ingår i regeringens uppgift som förvaltare av LKAB att bidra till att brytningens risker i minsta möjliga mån ska påverka bolagets långsiktiga avkastning eller utdelningar negativt. God bolagsstyrning bygger på att regeringen är tydlig med sina prioriteringar så att bolagets styrelse har förutsättningar att omsätta dem i beslut i linje med regeringens ekonomiska mål och risktoleransnivåer. Därför ingår det exempelvis i ordinarie bolagsförvaltning att vid fastställandet av ekonomiska mål skapa sig en självständig bild av faktorer som kan påverka bolagets löpande verksamhet och resultat, t.ex. bolagets affärsplan och marknad.

Investeringen i nya gruvnivåer är nödvändig för LKAB:s fortsatta brytning och medför risker för bolagets resultat. Investeringen orsakar externa effekter för omgivande samhälle som bör hanteras inom ramen för samhällsomvandlingen. Mot bakgrund av investeringens betydelse för bolagets värdeutveckling är det rimligt att förvänta sig att regeringen genomför en s.k. second opinion av LKAB:s företagsekonomiska analys, som ett självständigt beslutsunderlag inför investeringsbeslutet.

Riksrevisionens utgångspunkt är att även de externa effekternas omfattning ger upphov till ytterligare behov av att situationsanpassa regeringens analyser. Det är rimligt att förvänta sig att regeringen inför investeringsbeslutet säkerställde en

⁶⁷ Se bet. 2004/05:NU8.

⁶⁸ Jfr Stattin 2017.

⁶⁹ Ds 2006:2, Näringsdepartementet 2013a.

analys av investeringens effekter på det omgivande samhället, så att regeringen kunde ta ställning till om investeringen var samhällsekonomiskt lönsam utöver att vara lönsam för bolaget. En sådan analys kan också vara ett första underlag för att identifiera eventuella korrigerande åtgärder för att motverka negativa externa effekter utöver bolagens skyldigheter enligt lag och uppdrag.

4.2 Regeringens företagsekonomiska analyser av investeringen var otillräckliga

Regeringen har som del av sin ordinarie bolagsförvaltning löpande bevakat bl.a. järnmalmprisernas utveckling. Regeringen har däremot inte genomfört någon second opinion av LKAB:s företagsekonomiska analys av investeringen som inkluderat bolagets kostnader för ersättningar i samhällsomvandlingen.⁷⁰

Regeringen tycks därmed ha haft tillit till LKAB:s analyser av investeringens lönsamhet. Samhällsomvandlingen har av regeringen betraktats som en kostnad som ska rymmas inom LKAB:s affärsmässiga uppdrag att bryta malm⁷¹.

Regeringen har därmed inför investeringen avstått från att undersöka riskernas potentiellt negativa påverkan på bolagets värde, trots att investeringen förändrar bolagets riskprofil.

4.3 Regeringen har inte analyserat investeringens externa effekter

Den enhet vid Näringsdepartementet som ansvarar för förvaltning av statligt ägda bolag har inte tagit initiativ till analyser av investeringens externa effekter. Inte heller har någon myndighet fått i uppdrag att genomföra samhällsekonomiska analyser. Konsekvensen är att regeringen inför bolagsstyrelsens beslut om investering i nya gruvnivåer 2008 inte hade något underlag som täcker investeringens totala konsekvenser för bolaget och omgivande samhälle. Sådant underlag har inte heller tagits fram av regeringen, eller av någon myndighet under regeringen, senare under samhällsomvandlingens planeringsprocess.

Den enhet vid Näringsdepartementet som ansvarar för sakpolitik inom gruvnäringen har gjort vissa insatser för att underlätta samhällsomvandlingen. De flesta insatser har i första hand syftat till att främja gruvnäringens expansion i Sverige och inte till att analysera förutsättningarna för eller underlätta den samhällsomvandling som orsakas av LKAB:s brytning i Malmfälten. Ett av de analytiska inslag som förekommit i enhetens förberedelser är ansvaret för IDA-

⁷⁰ Riksrevisionens genomgång av LKAB:s årsakter vid Regeringskansliet 2005–2017.

⁷¹ Intervju med representanter för enheten för bolagsanalys och statligt ägande samt enheten för bolagsförvaltning, 2017-03-07, Finansdepartementet 2012a.

gruppens beredning av Malmfältsgruppens möten, som förutom LKAB:s investeringar också behandlat andra för tidpunkten aktuella privata gruvinvesteringar⁷². Enheten med ansvar för bolagsförvaltning har periodvis haft en representant i IDA-gruppen⁷³.

Under planeringen av investeringen tog regeringen initiativ till ytterligare en arbetsgrupp. Arbetsgruppen hade i uppdrag att analysera de administrativa åtgärder som krävs av berörda myndigheter och kommuner med anledning av LKAB:s investeringar i ny gruvbrytning. Resultaten av analysen presenteras i Ds 2006:2. Promemorian beskrev, men analyserade inte konsekvenserna av, gällande regelverk. Arbetsgruppen bedömde de ekonomiska konsekvenserna som handläggningen av ärenden relaterade till samhällsomvandlingen skulle få för berörda myndigheter och kommuner, samt vilka åtgärder som kunde genomföras för att nå en samordnad handläggning och en effektiviserad planerings- och tillståndsprocess.⁷⁴ Analysen innehöll inte några samhällsekonomiska analyser av samhällsomvandlingens effekter.

Arbetsgruppen identifierade, i samråd med berörda parter, flera moment i samhällsomvandlingen som potentiellt riskerade att orsaka problem under genomförandet⁷⁵ men diskuterade inte hur dessa skulle hanteras inom gällande institutionella ramar. Arbetsgruppen konstaterade att investeringen måste ske smidigt för att säkerställa att den svenska malmen behåller sin internationella konkurrenskraft. Bland de aspekter som förutspåddes skapa problem fanns en potentiellt negativ inverkan på bolaget och kommunal verksamhet i händelse av tidsfördröjningar. Även vikten av dialog mellan bolaget och berörda parter betonas som avgörande för genomförandet av samhällsomvandlingen.⁷⁶ I Riksrevisionens granskning av Regeringskansliets årsakter av LKAB återfanns ingen dokumentation om att dessa påpekanden har tagits om hand i bolagsförvaltningen för att identifiera investeringens risker för bolaget och externa effekter på omgivande samhälle.

Inte heller något av de regeringsuppdrag som givits till Boverket eller Riksantikvarieämbetet har ställt krav på analys av samhällsomvandlingens effekter. Fokus i uppdragen har varit att, inom ramen för sina respektive

⁷² Riksrevisionens genomgång av LKAB:s årsakter 2005–2017 och dokumentation från Malmfältsgruppen 2005–2017, Kris i gruvnäringen, svar på skriftlig fråga 2008/09:384, näringsminister Maud Olofsson, hämtad 2017-09-01, http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svar-pa-skriftlig-fraga/kris-i-gruvnaringen_GW12384#item3.

⁷³ Intervju med Regeringskansliet, 2017-03-07.

⁷⁴ Ds 2006:2.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

ansvarsområden, följa och förmedla stöd till berörda aktörer.⁷⁷

Riksantikvarieämbetet har särskilt påtalat vikten av att bevara kulturminnen i Gällivare och Kiruna kommuner i samband med samhällsomvandlingen.⁷⁸

Boverket föreslog emellertid en analys av större samhällsekonomiskt perspektiv av olika handlingsalternativ för att belysa kostnaderna av samhällsomvandlingen.⁷⁹

4.4 Samhällsekonomiska analyser ger bättre beslutsunderlag

Samhällsekonomisk analys är ett använt verktyg för att analysera investeringars externa effekter. Samhällsekonomisk analys är en ansats för att beskriva, beräkna och utvärdera samhällets netto av intäkter och kostnader av olika handlingsalternativ för att kunna väga dem mot varandra.⁸⁰ En samhällsekonomisk analys kan därför ge ett kvalificerat underlag inför stora investeringsbeslut. Det möjliggör att fatta beslut med hänsyn tagen till de sammanvägda externa effekterna⁸¹ av olika handlingsalternativ, vilket kan bidra till en mer effektiv resursallokering. Analysen kan, för respektive handlingsalternativ, ta hänsyn till olika effekter på t.ex. miljö, arbetsmarknad, fastigheter etc. Kostnaderna och intäkterna kan i viss utsträckning överensstämja mellan olika handlingsalternativ, skilja sig åt i omfattning eller infalla vid olika tidpunkter.⁸²

Riksrevisionen har låtit professorerna Bengt Kriström och P O Johansson utföra en principiell samhällsekonomisk analys för LKAB:s investering. Analysen har inte syftat till att pröva investeringens samhällsekonomiska lönsamhet, utan till att illustrera om och hur en samhällsekonomisk analys kan blottlägga investeringens effekter och bidra till att i planeringsstadiet identifiera vissa risker för bolaget och omgivande samhälle. Riksrevisionens analys har identifierat vilka effekter som behöver analyseras när valet står mellan att genomföra investeringen i enlighet med LKAB:s beslut om nya gruvnivåer 2008 och att inte genomföra investeringen. Det sistnämnda skulle innebära avbruten gruvdrift på längre sikt och är det alternativ som LKAB funnit mest troligt om investeringen inte hade genomförts⁸³.

⁷⁷ Se regeringsbeslut, dnr. M2006/1909/Bo, regeringsbeslut, dnr. M2008/948/H, regeringsbeslut, dnr. Ku2007/2274/Kr.

⁷⁸ Riksantikvarieämbetet 2009.

⁷⁹ Boverket 2009.

⁸⁰ Johansson och Kriström 2016, Mattsson 2006, de Rus 2010, Sasson och Schaffer 1978.

⁸¹ I samhällsekonomiska analyser uttrycks externa effekter i termer av välfärd. Välfärd mäts ofta som betalningsvilja på marginalen. Välfärdseffekterna för enskilda sakägare beror därmed på deras värdering av brytningens påverkan. Välfärdseffekter kan ersättas för, och därmed kan man åtgärda ineffektiviteten av de externa effekterna. Det bör noteras att ersättning för uppskattad välfärdslust inte nödvändigtvis är förenlig med lagstadgad ersättning (Mattsson 2006).

⁸² Mattsson 2006.

⁸³ Intervju med LKAB, 2017-06-20.

En samhällsekonomisk analys som inkluderar fler möjliga handlingsalternativ skulle kunna ge en mer fullständig bild av investeringens effekter och risker än den av Riksrevisionen beställda principiella analysen. En samhällsekonomisk analys kan beakta det faktum att malmfyndigheterna i Norrbotten är av nationellt intresse⁸⁴, viktiga för svensk konkurrenskraft⁸⁵, samt att framtida brytning i regionen kan vara av intresse⁸⁶. Därmed är brytningen av relevans för alla Sveriges medborgare.⁸⁷

I Sverige har samhällsekonomisk analys använts inom bl.a. infrastruktur- och klimatområdet⁸⁸. Internationellt sett finns exempel på att samhällsekonomisk analys är obligatoriskt inför gruvetablering⁸⁹ och förordas i viss akademisk litteratur vid gruvinvesteringar⁹⁰.

4.4.1 Poster i en samhällsekonomisk analys

Den principiella analys som Riksrevisionen beställt illustrerar hur investeringens samhällsekonomiska lönsamhet skulle kunna bedömas utifrån ett antal relevanta poster. Kriström och Johansson bedömer att minst följande poster bör ingå i en samhällsekonomisk analys för investeringen⁹¹.

⁸⁴ Intervju med Bergsstaten och SGU, 2017-06-27, Lundin 2017.

⁸⁵ Se Ds 2006:2, Näringsdepartementet 2013a.

⁸⁶ Intervju med Bergsstaten och SGU, 2017-06-27.

⁸⁷ Jfr Kriström och Johansson 2017, Mattsson 2006.

⁸⁸ Se t.ex. Klimatanpassning i Sverige, Samhällsekonomiska värderingar av hälsoeffekter, Maria Vredin Johansson och Johanna Forslund, Kostnads-nyttoanalys av översvämningsåtgärder i Göteborg – en pilotstudie, Sweco AB, Kostnads-nyttoanalys av översvämningsåtgärder vid Viskan, sträckan Rydboholm – Bogryd, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Skyddsvall mot översvämnings – kostnad och nytta, SMHI 2014. För exempel på infrastrukturområdet, se t.ex. Trafikverket 2016.

⁸⁹ NSW Government 2015.

⁹⁰ Se t.ex. Abelson 2015.

⁹¹ Kriström och Johansson 2017. Posterna i tabell 1 speglar de alternativfall som valts för analysen, dvs. att genomföra investeringen i enlighet med bolagets beslut 2008 jämfört med valet att inte genomföra investeringen.

Tabell 1 Sammanfattning av principiell samhällsekonomisk analys av investeringen i KUJ 1365 och MUJ 1250

Post	Specifikation
Investeringskostnad	Investeringskostnad för att etablera de nya gruvnivåerna KUJ 1365 och MUJ 1250
Intäkter	Intäktsförändring till följd av nya gruvnivåer
Driftskostnad	Driftskostnad för ordinarie verksamhet, inklusive investeringar i maskiner och annan utrustning
Restvärde vid nedläggning	Värde av utrustning som kan säljas, inklusive kostnad för sanering etc. efter avslutad brytning
Kostnad för samhällsomvandlingen	Bolagets kostnader för att genomföra samhällsomvandlingen inklusive kostnader för att åtgärda deformationer
Kostnad för övriga investeringar	Bolagets tillkommande investeringar, t.ex. kostnader för dubbelspår på Malmbanan
Restvärde vid fortsatt drift	Se ovan, men restvärde då driften fortsätter
Arbetsmarknadseffekter	Kostnader förknippade med arbetslöshet som undviks om driften fortsätter
Miljöpåverkan	Miljökostnader förknippade med utökad produktion
	Vibrationer, buller samt markdeformationer etc. som kan kännas av i de närliggande samhällena.

Källa: Kriström och Johansson 2017, s. 22. Riksrevisionens bearbetning.

En samhällsekonomisk analys innehåller poster av både företagsekonomisk och samhällsekonomisk relevans. Vissa av posterna, t.ex. kostnader för ersättning inom samhällsomvandlingen, är relevanta ur både ett företagsekonomiskt och ett samhällsekonomiskt perspektiv. Både den företagsekonomiska analys som utgör bolagets beslutsunderlag och en samhällsekonomisk analys resulterar i ett diskonterat nuvärde av investeringens lönsamhet.

Diskonteringsräntan indikerar avkastningskravet på investerat kapital och ska därmed ta hänsyn till eventuella risker med investeringen. Diskonteringsräntan behövs för att bedöma investeringens lönsamhet vid olika tidpunkter. Då diskonteringsräntan medför en prioritering mellan intäkter och kostnader i nutid och framtid måste valet av räntenivå ske med stor precision.⁹² Prioriteringen, och därmed diskonteringsräntan, kan skilja sig åt mellan bolagets företagsekonomiska analys och en samhällsekonomisk analys. Företagsekonomiska intäkter och kostnader kan därför diskonteras med olika räntor i bolagets företagsekonomiska analys och i en samhällsekonomisk analys som initieras av en offentlig aktör. I

⁹² Kriström och Johansson 2017, Mattsson 2006.

fallet LKAB är diskonteringsräntan särskilt avgörande eftersom bolaget bryter en icke förnyelsebar resurs, för vilken det måste tas i beaktande att brytning idag minskar möjligheten till brytning i framtiden⁹³.

4.4.2 Företagsekonomiskt underlag i en samhällsekonomisk analys är användbart för en second opinion

En företagsekonomisk analys avgränsas till investeringens intäkter och kostnader för bolaget. Den aktuella investeringen medför stora kostnader för anläggning av nya gruvnivåer och för samhällsomvandling enligt bestämmelserna i minerallagen.

Kriström och Johansson pekar särskilt ut vikten av att inför investeringsbeslut gediget prognostisera de poster som är mest avgörande för bolagets resultat, dvs. järnmalmprisutvecklingen, valutakursutvecklingen för amerikanska dollar, samt lämplig diskonteringsränta.⁹⁴ Dessa poster överensstämmer med de som bolagets styrelseledamöter och regeringen pekar ut som de största riskerna för bolagets lönsamhet⁹⁵. LKAB:s pris- och volymkänslighet påverkar lönsamhetsbedömningen för investeringen och utgör en risk även i detta avseende. Malmpriserna kan liknas vid andra råvarupriser som karaktäriseras av stora fluktuationer. Investeringsbeslutet fattades under en period då järnmalmpriset steg efter lång tid av relativt konstant prisnivå. Tidsseriemodeller tenderar att lägga relativt stor vikt vid observationer närmare slutet på tidsserien. Därför tenderade järnmalmprisprognoser och prognoser av investeringens lönsamhet kring tidpunkten för beslut att vara relativt optimistiska.⁹⁶ Eftersom den samhällsekonomiska analysen även pekar ut poster av företagsekonomisk relevans kan den utgöra ett underlag för granskning av bolagets företagsekonomiska analys.

4.4.3 Samhällsekonomisk analys ger ett bättre beslutsunderlag inför projekt med effekter på omgivande samhälle

Ersättningsreglerna i minerallagen kompenserar för vissa välfärd förluster i det omgivande samhället. En samhällsekonomisk analys har dock möjlighet att belysa en stor bredd av värden, inklusive t.ex. förluster av affektions-, kulturminnes- eller miljövärden som inte omfattas av minerallagens ersättningsregler. Alla dessa faktorer ingår inte i Riksrevisionens principiella analys. Många av de värden som

⁹³ Kriström och Johansson 2017.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Intervju med styrelsen, 2017-06-08, 2017-06-13, intervju med LKAB, 2017-06-20, se även skr. 2013/14:140.

⁹⁶ Kriström och Johansson 2017.

kan analyseras tenderar att vara svåra att mäta i monetära termer⁹⁷ men kan vara tätt kopplade till risker för bolaget. Exempelvis riskerar kostnaderna för att genomföra samhällsomvandlingen att stiga om brytningen avstannar pga. fördröjningar i förhandlingar om ersättningsnivåer. Fördröjningarna kan i sin tur få långsiktiga konsekvenser för bolaget i form av förlorad lönsamhet och förlorade kunder⁹⁸.

I alternativfallet att inte genomföra investeringen kan den samhällsekonomiska analysen belysa andra kostnader och intäkter än valet att genomföra investeringen. En nedläggning av LKAB:s verksamhet skulle medföra omställningskostnader för tidigare anställda och underleverantörer i värdekedjan. Arbetslösheten skulle sannolikt stiga lokalt och ge upphov till utflyttning från Kiruna och Malmberget. Detta kan i sin tur leda till ett minskat behov av service i kommunerna, samtidigt som infrastruktur och bostäder blir outnyttjade lokalt och måste ersättas i andra delar av landet. En nedläggning av LKAB:s verksamhet i Kiruna och Malmberget får därmed spridningseffekter i form av kostnader i andra delar av Sverige.⁹⁹ Alternativet att lägga ner verksamheten skulle innebära att kostnaderna för eftersanering tidigare läggs i förhållande till alternativet att genomföra investeringen.

Lundin bedömer att vissa av de fördröjningar som realiserats som kostnader för samhällsomvandlingen hade kunnat förutspås initialt i planeringen.¹⁰⁰ Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter härleder fördröjningar till följd av underskattade kostnader i stora projekt till oklart ansvarsutkrävande och bristande incitament för riskhantering, i detta fall mellan bolaget och regeringen.¹⁰¹ Eftersom investeringen i nya gruvnivåer har hög sannolikhet att vara samhällsekonomiskt lönsam¹⁰² kan investeringen antas klara viss överersättning till sakägare utan att bli olönsam. Fördröjningar riskerar dock, förutom förhöjda kostnader för bolaget, ett ineffektivt genomförande av samhällsomvandlingen. Dessutom riskerar överkompensation att få fördelningsmässiga konsekvenser om det inte innebär att jämlika ersättningsnivåer säkerställs i tid och mellan olika typer av grupper av sakägare. Denna typ av risker kan tas i beaktande i samhällsekonomisk analys. Bland andra Trafikverket tar hänsyn till överdriven optimism i sina samhällsekonomiska

⁹⁷ Kriström och Johansson 2017, Mattsson 2006.

⁹⁸ Intervju med LKAB, 2017-06-20.

⁹⁹ Kriström och Johansson 2017.

¹⁰⁰ Lundin 2017.

¹⁰¹ Flyvbjerg, Bruzelius och Rothengatter 2003.

¹⁰² Kopsch och Lind 2013, Kriström och Johansson 2017.

analyser¹⁰³. Flyvbjerg betonar att samma typ av risker som förekommer i transportinfrastrukturprojekt även förekommer i gruvprojekt.¹⁰⁴

Konkreta exempel på risker i planeringen som realiserats i genomförandet och som rimligtvis hade kunnat identifieras på förhand är LKAB:s svårigheter att säkerställa incitament till fungerande lokala marknader under pågående samhällsomvandling. Som exempel har det visat sig vara svårt för LKAB att säkerställa en fungerande marknad för byggande av hyresfastigheter.¹⁰⁵ Den analys av olika sakägares välfärdsförluster som ingår i en samhällsekonomisk analys skulle kunna identifiera hyresgästernas välfärdsförluster. Genom att belysa externa effekter redan på planeringsstadiet kan potentiella problem för enskilda hyresgäster och nödvändiga åtgärder identifieras för att säkerställa en rimlig hyresutveckling i regionen. Ett exempel på en sådan åtgärd är det investeringsstöd som infördes 2017.¹⁰⁶ Ett liknande exempel är de problem som uppstått för näringsidkare i samband med flytten av Kiruna centrum. Näringsidkare i centrum har sökt stöd hos kommunen för att hantera minskad omsättning och de har även krävt hyresbefrielse av LKAB. Flera handlare har valt att avveckla sin verksamhet¹⁰⁷, inklusive en matbutik i centrala Kiruna¹⁰⁸. Detta indikerar att den ersättning bolaget ger inte är tillräcklig för att ersätta handlarnas välfärdsförlust och stimulera en fungerande handel i Kiruna under samhällsomvandlingen.

Bergsstaten och Boverket har även identifierat en risk för att delar av Kiruna samhälle kan behöva flyttas ytterligare för att möjliggöra framtida brytning. Bergsstaten bedömer det som oklart i vilken utsträckning det är möjligt att bryta fyndigheter norr om Kiruna stad (t.ex. Lappmalmen för vilken LKAB har undersökningstillstånd), utan markpåverkan som kräver ytterligare samhällsomvandling¹⁰⁹. Upprepad samhällsomvandling skulle medföra framtida samhällsekonomiska kostnader som skulle kunna uppskattas i en samhällsekonomisk analys. Boverket betonade i sin rapport kommunens ansvar att planlägga lokaliseringen av staden med hänsyn till fyndigheternas nationella riksintressestatus. Regeringen ansvarar för att säkerställa nationella intressen genom ett långsiktigt perspektiv i planeringen av malmfyndigheterna i

¹⁰³ Se t.ex. Trafikverket 2016.

¹⁰⁴ Flyvbjerg 2009.

¹⁰⁵ LKAB, *Sammanfattning av antagna ersättningsregler* 2016-01-12, intervju med LKAB, 2017-06-20.

¹⁰⁶ Ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

¹⁰⁷ Norrländska Socialdemokraten (NSD), 2017-08-30: *Oroliga handlare kräver att kommunen agerar*, hämtad 2017-09-15, <http://nsd.se/na/oroliga-handlare-kraver-att-kommunen-agerar-nm4629536.aspx>.

¹⁰⁸ Sveriges Radio, 2017-09-13: *Centrums enda matbutik stänger på grund av stadsflytten*, hämtad 2017-09-15, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=98&artikel=6775330>.

¹⁰⁹ Intervju med Bergsstaten och SGU, 2017-06-27.

Norrbottnen.¹¹⁰ Eftersom mineralfyndigheterna utgör nationella intressen och samhällsomvandlingen spänner över flera kommuner kan statliga åtaganden utöver LKAB:s åtagande enligt minerallagen vara motiverade.¹¹¹ En samhällsekonomisk analys hade kunnat användas för att bedöma de totala externa effekterna på omgivande samhälle i aktuella fall.

4.5 Riksrevisionens slutsatser

- Trots LKAB:s vikt i statens bolagsportfölj och järnmalmsfyndigheternas betydelse för svensk tillväxt avstod regeringen från analyser eller s.k. second opinion av bolagets företagsekonomiska analys inför investeringen. Regeringen utredde inte heller den samhällsekonomiska lönsamheten inför investeringsbeslut eller vilka effekter investeringen skulle få för omgivande samhälle.
- Nyttan med en samhällsekonomisk intäkts- och kostnadsanalys är att ge beslutsfattaren möjlighet att bedöma de samhällsekonomiska effekterna vid händelser med påverkan på omgivande samhälle. Detta gäller oberoende om staten står som ägare till den som orsakar skadan. På så sätt kan regeringen förbättra möjligheterna att undvika underskattade välfärdsförluster och få ett första underlag för att kunna vidta eventuella korrigerande åtgärder av brytningens externa effekter som ligger utöver bolagets skyldigheter enligt lag och uppdrag. En samhällsekonomisk analys är särskilt angelägen i fallet LKAB mot bakgrund av investeringens omfattande externa effekter och spännvidd över flera kommuner. Riksrevisionen är medveten om att Boverket 2009 påkallat behovet av samhällsekonomisk bedömning men att ingen har formellt ansvar för att så sker.
- I syfte att säkerställa ett långsiktigt värdeskapande för LKAB behöver bolagsförvaltningen föra upp frågan om externa effekter på omgivande samhälle till regeringsnivå. Därigenom kan ansvaret för lämpliga analyser och åtgärder fördelas inom Regeringskansliet.
- Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringen inte lät ta fram ett komplett beslutsunderlag av investeringens totala effekter för bolaget och omgivande samhälle för att kunna värdera den företags- och samhällsekonomiska lönsamheten i investeringen.

¹¹⁰ Boverket 2009.

¹¹¹ Lundin 2017.

5 Regeringens planering av ansvarsfördelningen

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser beträffande hur regeringen klargjorde ansvarsfördelningen inför planeringen av samhällsomvandlingen. För att illustrera vikten av långsiktiga planeringsförutsättningar och tydlig ansvarsfördelning mellan berörda parter analyseras några exempel på konsekvenser av regeringens planering och rådande ansvarsförhållanden i samhällsomvandlingen.

5.1 Effektiv planering av samhällsomvandlingen förutsätter ändamålsenlig ansvarsfördelning

Inledningsvis i avsnittet redogörs för aktörernas ansvar i den svenska förvaltningen med relevans för samhällsomvandlingen (5.1.1) och därefter för Riksrevisionens operationella bedömningsgrund (5.1.2).

5.1.1 Ett delat ansvar utmärker den svenska förvaltningen

LKAB är ansvarig för att ersätta fastighetsägare enligt minerallagens ersättningsbestämmelser och sitt affärsmässiga uppdrag. Men kommunerna har också ett ansvar för att det lokala samhället och den lokala planeringen fungerar. Regeringen är, i sin tur, både förvaltare av LKAB, ansvarig för rikets styrelse och huvudman för involverade statliga myndigheter. Det finns både ett nationellt och ett lokalt intresse av att gruvinvesteringar genomförs och leder till tillväxt och arbetstillfällen. Sammantaget innebär det att LKAB, regeringen och de båda kommunerna har ett delat ansvar för att samhällsomvandlingen genomförs på ett effektivt sätt.¹¹²

5.1.2 Regeringen bör klargöra ansvarsfördelningen i samhällsomvandlingen för att säkerställa lika konkurrensvillkor

Statliga bolag med affärsmässiga uppdrag bör ha samma konkurrensförutsättningar som privata bolag. Gruvlagstiftningen är lika för alla gruvbolag i Sverige vilket innebär att alla bolag ska behandlas lika i ansvarstagande vid mineralbrytning och påföljande samhällsomvandling. Minerallagens ersättningsbestämmelser kompenserar endast för en del av samhällsomvandlingens negativa effekter på omgivande samhälle. LKAB har ett ansvar enligt gällande lagstiftning, men inget särskilt beslutat samhällsuppdrag, och fattar beslut om ersättning utifrån frivilliga överenskommelser med

¹¹² Lundin 2017.

sakägarna. Tydliga planeringsförutsättningar ger LKAB långsiktiga spelregler och gynnar en långsiktig positiv avkastning. Riksrevisionens utgångspunkt är därför att det är nödvändigt inför en omfattande investering med påföljande samhällsomvandling att klargöra om befintliga roller, mandat och regelverk är tillräckliga för att kunna genomföra projektet på ett effektivt sätt.

5.2 Regeringen planerade inte för en ändamålsenlig ansvarsfördelning

Regeringen har ända sedan de informerades om investeringen menat att det inte föreligger något statligt åtagande för samhällsomvandlingen utöver LKAB:s åtagande enligt minerallagen. Omvandlingen ska planeras och genomföras på strikt affärsmässiga grunder och inte utifrån något särskilt beslutat samhällsupdrag.¹¹³ Regeringen har därmed utgått ifrån att omvandlingsprocessen planeras inom ramen för gällande lagstiftning, och att regeringens ansvar därutöver begränsas till att ge stöd till ansvariga myndigheter i deras myndighetsutövning.¹¹⁴

Den interna arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som inför investeringen gjorde en genomgång av den lagstiftning som reglerar investeringar inom gruvnäringen, identifierade inte något behov av förändringar för att klargöra ansvarsförhållanden vid komplexa gruvinvesteringar.¹¹⁵ Visserligen diskuterade arbetsgruppen det ömsesidiga beroendet mellan bolag och kommuner och underströk en särskild komplexitet i planeringen av detta projekt, men inga förslag på hur problemen skulle åtgärdas presenterades. Inte heller fanns någon problemlösningsansats när gruppen identifierade att relationen mellan bolaget och Trafikverket skulle medföra vissa komplikationer som skulle göra det svårt att komma överens i infrastrukturfrågor. Boverket underströk vikten av långsiktigt hållbara planeringsförutsättningar i samhällsomvandlingen. Boverket menade att det fanns ett behov av att klarlägga de långsiktiga konsekvenserna av exploateringen i ett tidigt skede. Boverket efterlyste också att kostnaderna för samhällsomvandlingen skulle belysas. Därigenom skulle man dels kunna dra gränsen för LKAB:s ansvar, dels kunna klargöra vilka kostnader som borde belasta kommunerna utifrån det kommunala ansvaret och som inte borde vidareföras till LKAB.¹¹⁶ Vad

¹¹³ Intervjuer med representanter för enheten för företag och företagande med ansvar för gruvfrågor, 2017-03-27, med representanter för enheten för bolagsanalys och statligt ägande, samt enheten för bolagsförvaltning, 2017-03-07.

¹¹⁴ Intervju med Regeringskansliet, 2017-03-27.

¹¹⁵ Ds 2006:2.

¹¹⁶ Boverket 2009.

Riksrevisionen har erfarit har regeringen inte vidtagit åtgärder till följd av dessa iakttagelser.

Det finns ingen dokumentation från beredningen i regeringen som visar om samhällsomvandlingen, eventuella åtgärder eller en ansvarsuppdelning mellan bolag, stat, kommun diskuterades inom regeringen innan beslut fattades om nya gruvnivåer.¹¹⁷ Det finns heller ingen dokumentation om att de berörda enheterna inom Regeringskansliet har haft regelbundna kontakter för att diskutera och underlätta LKAB:s planeringsprocess av samhällsomvandlingen.¹¹⁸

Bergsstaten bedömer att det är svårt under rådande förutsättningar för både statliga myndigheter, kommuner och bolag att få avveckling och utveckling att fungera i önskvärd takt utan en tydlig statlig samordning och styrning.¹¹⁹

De analyser som regeringen, i egenskap av förvaltare, har genomfört består av analyser av LKAB:s ekonomiska mål, vari samhällsomvandlingen setts som en kostnad för bolaget. LKAB:s avkastningsmål 2008 var 8,5 procent på eget kapital över en konjunkturcykel. Målet har successivt höjts och uppgår till 12 procent 2016¹²⁰. Bolagsförvaltningen skrev vid framtagande av nya ekonomiska mål 2012 att samhällsomvandlingsprocessen är ett stort socialt och ekonomiskt åtagande men man utgick ifrån att åtagandet för samhällsomvandlingen kunde genomföras på ett ansvarsfullt sätt oberoende vilka ekonomiska mål som sattes.¹²¹

5.3 Rådande ansvarsfördelning har lett till oförutsedda kostnader

Nedan beskrivs fyra exempel på problem som uppkommit i planeringen av samhällsomvandlingen och som i stora delar har påverkat eller riskerar att påverka kostnaderna och effektiviteten i genomförandet. Syftet med exemplen är att illustrera några konsekvenser av rådande ansvarsfördelning. Exemplen ligger till grund för Riksrevisionens bedömning om regeringen på ett ändamålsenligt sätt tydliggjorde bolagets och övriga aktörers ansvar i samhällsomvandlingen. Det gäller bl.a.:

- drivkrafterna för privata fastighetsägare att sälja och flytta
- kommunernas detaljplanering och projektering
- nybyggnation av ersättningsfastigheter

¹¹⁷ E-post från Regeringskansliet, 2017-06-01.

¹¹⁸ Riksrevisionens genomgång av LKAB:s årsakter 2005–2017 och dokumentation från Malmfältgruppen 2005–2017.

¹¹⁹ Intervju med Bergsstaten och SGU, 2017-06-27.

¹²⁰ LKAB 2008, 2016.

¹²¹ Finansdepartementet 2012a.

- ekonomiska konsekvenser avseende ersättning för fastigheter och infrastruktur till kommuner och Trafikverket.¹²²

LKAB har bedömt att dessa faktorer ökar risken för att miljövillkoret överskrids, vilket skulle omöjliggöra brytningen i gruvorna enligt plan och kan medföra långvariga produktionsstopp.¹²³ Längre produktionsstopp kan bli kostsamma¹²⁴ och riskerar därför att påverka statens utdelning från bolaget.

Exempel 1. LKAB:s ersättningsprinciper för privata fastighetsägare har överstigit lagens krav

LKAB har under planeringen av samhällsomvandlingen utvecklat sina ersättningsprinciper. Syftet har varit att säkerställa drivkrafterna för fastighetsägare att flytta och att hantera risken för bostadsbrist. De ersättningsprinciper som LKAB etablerade under sina förberedelser av samhällsomvandlingen ger fastighetsägare i de aktuella områdena två alternativ, *ekonomisk ersättning* eller *ersättning av funktion*. För fastighetsägare av småhus och hyreshus är den ekonomiska ersättningen nästan identiska och uppgår till en engångssumma motsvarande *marknadsvärdet plus 25 procent* i enlighet med minerallagens ersättningsnivåer.¹²⁵ För beräkning av marknadsvärdet i ersättning av funktion använder LKAB *produktionskostnadsvärdet* med avdrag för viss värdeminskning. Det innebär att LKAB ersätter fastighet för fastighet till det värde bolaget bedömer att det skulle kosta bolaget att låta bygga fastigheterna. Utfallet blev att LKAB:s genomsnittliga ersättningsnivå, marknadsvärdet plus 25 procent, har blivit lägre än LKAB:s produktionskostnadsvärde.¹²⁶ Enligt en bedömning från dåvarande Lantmäteriverket av LKAB:s utredning om realkapitalvärdering av fastigheter, framgår att LKAB inte ska betala skillnaden mellan produktionskostnadsvärdet och marknadsvärdet. Lantmäteriverket menade redan 2008 att marknadsvärdet för småhus enligt produktionskostnadsmetoden var för högt och att marknadsvärdet för hyreshus kunde vara överskattat.¹²⁷ Även Bergsstaten har framhållit att LKAB överlag har gett betydligt högre ersättningar

¹²² LKAB:s presentation av samhällsomvandlingen för Näringsdepartementet 2015-04-17.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ E-post från LKAB, 2017-06-13.

¹²⁵ LKAB, *Realkapitalvärden Kiruna* Slutrapport 2007-06-25 Infraplan (uppdaterad 2008-08-19), LKAB, *Investeringsförslag och investeringsbeslut Ny gruvnivå i Kiruna KUJ 1365*, 2008-10-10, LKAB, *Investeringsförslag och investeringsbeslut Förlängning av M100 till Fabian och ny gruvnivå på 1250 M i Malmberget*, 2008-02-11, LKAB, *Realkapitalvärden Malmberget*, ÅF Infraplan 2012-08-10, LKAB, *LKAB och samhällsomvandlingen*.

¹²⁶ LKAB, *Sammanfattning av antagna ersättningsregler* 2016-01-12.

¹²⁷ *Second opinion från Lantmäteriverket*, rapport från Lantmäteriverket. Protokoll fört vid extra sammanträde med styrelsen den 22 september 2008.

än vad som skulle bli fallet om minerallagens, tillika expropriationslagens, ersättningsbestämmelser tillämpades strikt.¹²⁸

Det har dock funnits flera skäl till varför LKAB valde att erbjuda ersättning av funktion. Ett stort incitament för LKAB var att övergången skulle gå lättare och att undvika produktionsstopp till följd av långdragna domstolsprocesser i förhållande till enskilda sakägare.¹²⁹

Ersättningen till bostadsrättsinnehavare har endast skett med *kontant ersättning* för bedömt marknadsvärde per kvadratmeter för en genomsnittlig nyproducerad bostadsrätt och ett tillägg för den gamla bostadsrätts individuella standard.¹³⁰ Som grupp betraktad har bostadsrättsinnehavare bedömts mer än väl kompenseras för negativa effekter av investeringen.¹³¹

Näringsidkare har fått *ersättning för den förlorade funktionen* för sin verksamhet samt de merkostnader som uppstår före, under och efter omlokaliseringen till nya lokaler. LKAB erbjöd omlokalisering av inredning, möbler och varor till nya lokaler och ersatte för resultatbortfall. Dessutom har näringsidkaren erbjudits en hyresupptrappning för att undvika höga hyreshöjningar vid inflyttning.¹³²

Exemplet visar att LKAB har betalat mer till privata fastighetsägare än vad minerallagens ersättningsbestämmelser kräver, i syfte att skapa incitament till flytt. Bolaget har gjort en affärsmässig bedömning i detta fall och Riksrevisionen bedömer att ersättningen enligt produktionskostnadsvärdet därför rimligen ingår i bolagets skyldigheter enligt minerallagen och det affärsmässiga uppdraget.

Exempel 2. Kommunernas detaljplanering har gett ökade kostnader för LKAB

På ett tidigt stadium i samhällsomvandlingsprocessen upprättade LKAB och berörda kommuner *samarbetsavtal* för att eliminera risken att flytten avstannar. Avtalen reglerar översiktligt hur samhällsomvandlingen och detaljplaneringen skulle genomföras och hur nya kommunala verksamhetslokaler och infrastruktur skulle finansieras.¹³³ De kommunala verksamhetslokalerna och den kommunala infrastrukturen ersattes till *produktionskostnadsvärdet*¹³⁴ (*ersättning av funktion*)

¹²⁸ Intervju med Bergsstaten och SGU, 2017-06-27.

¹²⁹ Intervju med LKAB, 2017-06-20.

¹³⁰ LKAB, *Sammanfattning av antagna ersättningsregler* 2016-01-12.

¹³¹ Kriström och Johansson 2017.

¹³² LKAB, *Sammanfattning av antagna ersättningsregler* 2016-01-12.

¹³³ Intervju med LKAB, 2017-06-20, GP1-avtal mellan LKAB och Kiruna kommun 2011-02-25, GP2-avtal mellan LKAB och Kiruna kommun 2014-06-12, Samarbetsavtal mellan LKAB och Gällivare kommun 2012-04-10.

¹³⁴ Vissa fastigheter har inget marknadsvärde och då kan marknadsvärdet uppskattas enligt produktionskostnadsmetoden. Produktionskostnadsmetoden beskrivs i prop. 1971:122 s.174.

eftersom det i normalfallet saknas marknadsvärde för denna typ av lokaler och infrastruktur.¹³⁵ Det har inneburit att kommunerna ersattes med ett återanskaffningsvärde för fastigheter och infrastruktur. Det innebär i sin tur att kommunerna indirekt fick en ersättning för en viss standardhöjning till följd av att dagens byggstandard överstiger den tidigare standarden på befintliga fastigheter och infrastruktur. LKAB bedömde att ersättning av funktion var nödvändig för att få processen att fortlöpa smidigt och därigenom kunna undvika produktionsstopp.¹³⁶

Kommuner har ofta möjlighet att teckna avtal om *ersättning för detaljplanering* som uppstått på grund av exploatering av en för kommunen extern intressent genom tecknande av särskilda avtal.¹³⁷ För att möjliggöra en snabbare omvandling av detaljplanerna från bostadsändamål till industriändamål beslutade LKAB att finansiera framtagandet av detaljplanerna i Kiruna och Gällivare kommuner.¹³⁸

Exemplet visar att LKAB har haft vissa merkostnader för att öka förutsägbarheten vad gäller kommunernas detaljplanehantering. Bolaget bedömer att även dessa merkostnader är rimliga mot bakgrund av behovet av att underlätta detaljplaneprocessen. Enligt Riksrevisionen ingår sannolikt dessa merkostnader i bolagets affärsmässiga uppdrag.

Exempel 3. Vissa ersättningar till kommuner och Trafikverket var länge oklara och blev kostsammare för LKAB än beräknat

När det var dags att riva det gamla *stadshuset* var kommunens detaljplaner för Kiruna nya centrum ännu inte klara trots att samarbetsavtal tidigare hade tecknats om en skyndsam detaljplanering. Det har också framkommit att kommunen inte avsåg att fullfölja detaljplaneringen förrän oklarheter kring villkoren om stadshuset var lösta.¹³⁹ Detta omöjliggjorde den framförhållning som LKAB behövde för fortsatt brytning och riskerade ett produktionsstopp. Dessutom var ramvillkoren för kostnaderna i avtalet mellan Kiruna kommun och LKAB om ett nytt stadshus inte tillräckligt tydliga. Bland annat hade inget krav på

Exempel på fastigheter där denna metod kan användas är enligt förarbetena till expropriationslagen bl.a. vissa typer av vårdanstalter, gudstjänstlokaler och andra samlingslokaler samt anläggningar för militära och vetenskapliga ändamål.

¹³⁵ Ägarsamordningen 2010-12-30, 2014-04-29.

¹³⁶ Intervju med LKAB, 2017-06-20, LKAB 2016, s. 56.

¹³⁷ Boverket 2009.

¹³⁸ *Avtal om ersättning för kommunala personella kostnader i Kiruna kommun för stadsomvandlingen under perioden 2009-01-01-2011-12-31, 2012-01-19, Avtal avseende personella kommunala merkostnader med anledning av stadsomvandlingen i Kiruna kommun* LKAB 2012-08-08, *Avtal med Gällivare kommun om ersättning för kommunala personella kostnader för samhällsomvandling under perioden 2004-01-01-2011-12-31, 2012-09-03.*

¹³⁹ LKAB:s svar på Riksrevisionens faktagranskningsutkast, 2017-11-16.

kostnadseffektivitet införts i avtalet.¹⁴⁰ Detta sammantaget gjorde att LKAB accepterade en dubbelt så hög kostnad för stadshuset än vad som framgår av den ursprungliga överenskommelsen med kommunen.

I förhandlingarna med LKAB har kommunen också framfört behov av ett nytt *resentrum med stickspar* till den tågstation som LKAB redan byggt i ett tidigare stadium när järnvägens sträckning ändrades. Tågstationen byggdes då på den plats där kommunens ursprungliga planer på ett nytt centrum skulle ligga.¹⁴¹ Krav på ersättning utöver minerallagens regler ledde också till en medling mellan LKAB och Gällivare kommun. Resultatet av medlingen avseende ersättning för *gator och parker och en ny ishall* innebar att ersättningen blev ca en femtedel av begärd ersättningssumma.¹⁴²

I avsiktsförklaringen 2009 mellan LKAB och Trafikverket (då Vägverket) om byggnation av ny *Europaväg 10 (E10)* angavs att ersättningen skulle motsvara funktion enligt dagens krav på Europavägar. Parterna avtalade om att eftersträva en så låg kostnad som möjligt. LKAB menar att Trafikverket förbisett denna överenskommelse när myndigheten i ett senare stadium hörsammat kommunens krav om utökad funktion.¹⁴³ Det har framkommit att Kiruna kommun inte avsåg att godkänna detaljplaner för den av LKAB föreslagna vägsträckningen, och Trafikverket skulle då inte kunna upprätta en arbetsplan för denna.¹⁴⁴

I Trafikverkets infrastrukturplaner för 2010–2021 och 2014–2025 framgår att ombyggnationerna av Riksväg 870 (RV870) och E10 inte kommer att belasta den nationella infrastrukturplanen.¹⁴⁵ I en underlagsrapport till den senare anges att LKAB står för finansieringen.¹⁴⁶ Ingen anmärkning görs i planen om att detta avser ersättning enligt minerallagen. Därvid framkommer att Trafikverket har tolkat regeringens avsikt och kommit fram till att Trafikverket ska prospektera och bygga E10 till dagens standard efter samråd med kommunen och att hela kostnaden betalas av LKAB. För trafikanläggningar finns inte någon kommunal vetorätt men kommunens synpunkter tillmäts stor betydelse även i dessa ärenden.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Intervju med styrelsen, 2017-06-13, intervju med LKAB:s ledning, 2017-06-12.

¹⁴¹ Intervju med LKAB, 2017-06-12, 2017-06-20, intervju med styrelsen, 2017-06-08, 2017-06-13, utdrag från styrelseprotokoll 2016-09-01/02.

¹⁴² Utdrag ur styrelseprotokoll 2017-03-21, LKAB:s och Gällivare kommuns uppdrag till Sten Heckscher, 2016-09-09.

¹⁴³ LKAB:s bedömning av arbetsprocessen för väg E10 Kiruna, 2016-08-19, utdrag ur styrelseprotokoll 2017-10-27, e-post från LKAB 2017-09-04.

¹⁴⁴ LKAB:s bedömning av arbetsprocessen för väg E10 Kiruna, 2016-08-19, intervju med LKAB 2017-06-12, 2017-06-20, minnesanteckningar från möte mellan regeringen och LKAB 2016-05-23, 2016-05-25.

¹⁴⁵ Trafikverket 2011, 2014.

¹⁴⁶ Trafikverket 2012.

¹⁴⁷ Ds 2006:2.

I januari 2015 delgavs regeringen LKAB:s PM om alternativ dragning av E10. Regeringen menar att en rättsprocess inte är en lösning i konflikten mellan LKAB, kommunen och Trafikverket.¹⁴⁸ LKAB har efterfrågat att regeringen ger tydliga signaler till involverade parter (Trafikverket, kommuner etc.) om att det inte är möjligt för bolaget att lösa de ersättningsfrågor för fastigheter och infrastruktur som går utöver minerallagens ersättningsregler och bolagets affärsmässiga uppdrag. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder till följd av bolagets framförda synpunkter.¹⁴⁹

Exemplet visar att vissa ersättningar från LKAB till berörda kommuner och Trafikverket har föregåtts av långdragna förhandlingar och har blivit betydligt högre än bestämmelserna i minerallagen.¹⁵⁰ Bolaget har bedömt att dessa ersättningskrav går utöver bolagets uppdrag om affärsmässighet och har övervägt att låta ärendena prövas i domstol. Enligt Riksrevisionen indikerar exemplet att det finns behov av att klargöra gränsen för bolagets affärsmässiga uppdrag i förhållande till det kommunala uppdraget och Trafikverkets uppdrag.

Exempel 4. LKAB agerar byggherre och beställare för att få fram tillräckligt med bostäder och bidra till en fungerande byggmarknad

Avsaknaden av en fungerande byggmarknad har för LKAB medfört risken att både tvingas ersätta enskilda sakägare monetärt och agera byggherre för ersättningsbostäder. Principen om *ersättning av funktion* innebär att LKAB alltmer agerar som byggherre och beställare när småhus och flerbostadshus måste ersättas i både Kiruna och Malmberget. Syftet har varit att påskynda flytten och få bättre kontroll över byggkostnader samtidigt som bolaget säkrar tidplaner, kvalitet och funktion.¹⁵¹ LKAB erbjuder också hyresgästerna vid flytt en hyresupptrappning över en sjuårsperiod för att minska stora omedelbara hyreskostnadsökningar vid inflyttning i ett nytt hyresbestånd.¹⁵²

Regeringen har på senare tid tagit initiativ till en ökning av investeringsstödet för hyresbostäder. Enligt LKAB har dock detta inte nämnvärt underlättat ett ökat byggande av hyresbostäder. Därför har LKAB efterfrågat att stödet höjs till nivåer som motsvarar storstadsområden.¹⁵³ Malmfälten får stöd enligt lägsta stödnivån.

¹⁴⁸ LKAB:s bedömning av arbetsprocessen för väg E10 Kiruna, 2016-08-19, intervju med styrelsen 2017-06-08, 2017-09-20.

¹⁴⁹ Intervju med LKAB, 2017-06-20, intervju med styrelsen, 2017-06-08, 2017-06-13.

¹⁵⁰ Prognos 2015–2018 *Strategisk plan Mars 2015*, LKAB.

¹⁵¹ Intervju med LKAB, 2017-06-20, LKAB, *Sammanfattning av antagna ersättningsregler* 2016-01-12.

¹⁵² LKAB, *Sammanfattning av antagna ersättningsregler* 2016-01-12.

¹⁵³ Intervju med LKAB, 2017-06-20.

Stödet i Stockholmregionen är nästan dubbelt så högt som i Malmfälten. Stödet i Göteborg- och Malmöregionerna ligger mitt emellan högsta och lägsta nivå.¹⁵⁴

Förutom det särskilda investeringsstödet¹⁵⁵ sammankallade bostads- och digitaliseringsministern i augusti 2017 aktörerna i Malmfälten och bjöd särskilt in banker och byggbranschen i syfte att tydliggöra behovet av ökat byggande i Malmfälten. Syftet var att få till överenskommelser om ökat byggande.¹⁵⁶ En avsiktsförklaring har sedermera undertecknats som bl.a. ska leda till utveckling av ny kunskap och teknik som skapar långsiktig nytta för svenskt samhällsbyggande i stort.¹⁵⁷ Det är för tidigt att bedöma huruvida dessa åtgärder skulle kunna minska trycket på LKAB som byggherre i Kiruna och Gällivare kommuner. LKAB:s investeringskostnader i nya bostäder ligger utanför de budgeterade kostnaderna för samhällsomvandlingen och har inte tillräckligt förutsatts av varken bolaget eller regeringen i planeringsstadiet.

Exemplet visar att LKAB bidrar till en fungerande byggmarknad i Malmfälten genom att åta sig att låta bygga och finansiera vissa ersättningsbostäder. Bolaget bedömer att funktionen som byggherre kan vara rimlig i liten skala. När det däremot ställs krav på uppförande av hyresfastigheter med krav på att bedriva fastighetsförvaltning och uthyrning till hyresgäster utvidgas åtagandet betydligt. Enligt Riksrevisionen ligger LKAB:s åtagande att agera som byggherre utanför bolagets kärnverksamhet. Regeringen har sedermera genom bl.a. investeringsstödet dragit slutsatsen att det är ett statligt åtagande att underlätta framväxten av en fungerande byggmarknad i Malmfälten. Det faktum att regeringen har ändrat inställning till fördelningen av det statliga åtagandet¹⁵⁸ klargör behovet av att analysera hur långt bolagets ansvar sträcker sig i detta fall.

5.4 Avsaknaden av rättsliga analyser riskerar en fortsatt osäkerhet vid framtida liknande händelser

Av avsnitt 5.2 framgår att vissa förhållanden gällande bolagets, statens och kommunernas ansvar i samhällsomvandlingen har varit och förblivit oklara under planeringen för att omhänderta samhällsomvandlingen. Detta har bidragit till att kostnader för samhällsomvandlingen har ökat betydligt jämfört med de

¹⁵⁴ Ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande, intervju med LKAB, 2017-06-20.

¹⁵⁵ Ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

¹⁵⁶ Regeringskansliets pressmeddelande, *Peter Eriksson samlar aktörerna i Malmfälten för att diskutera stadsflyttar*.

¹⁵⁷ Regeringskansliets pressmeddelande, *Nytt avtal ska sätta fart på stadsomvandlingen i Malmfälten*.

¹⁵⁸ Regeringskansliets pressmeddelande, *Kiruna och Gällivare får möjlighet till extra investeringsstöd för bostadsbyggande*.

ursprungliga kalkylerna. Granskningen syftar inte till att klargöra alla konsekvenser eller den exakta ansvarsfördelningen mellan parterna utan granskar om regeringens och LKAB:s planering är god och möjliggör en effektiv process. En sådan process är till nytta för bolaget, staten, rennäringsen, berörda kommuner och kommuninvånare. Riksrevisionen har låtit genomföra en juridisk analys för att belysa den komplexa juridiska situationen i samhällsomvandlingen i Malmfälten. Resultatet av analysen visar på behovet av att klargöra ansvarsförhållanden i planeringsstadiet i syfte att få en effektiv omvandlingsprocess av samhällena¹⁵⁹. Enligt Riksrevisionen kan en ändamålsenlig ansvarsfördelning också minska den osäkerhet som uppkommer inför framtida gruvinvesteringar.

Regeringen har planerat omvandlingsprocessen via olika typer av arbetsgrupper, som saknar formell makt (Malmfältsgruppen m.m.), och via dessa framfört synpunkter på hur LKAB, kommuner och myndigheter bör planera och genomföra samhällsomvandlingen.¹⁶⁰ LKAB bedömer att Malmfältsgruppen och de involverade myndigheternas arbete inte har underlättat bolagets planering av samhällsomvandlingen. Bland annat har kommunerna och LKAB tvingats göra prioriteringar av riksintressen¹⁶¹ som LKAB bedömt att berörda myndigheter borde ha klargjort. Myndigheterna har inte heller varit så väl samordnade i sin myndighetsutövning för att därigenom kunna underlätta och påskynda planeringsprocessen.¹⁶² Enligt Riksrevisionen finns det en risk med sådana samarbetsorgan som Malmfältsgruppen i vilka inga formella beslut kan fattas. Informella överenskommelser kräver att var och en som deltagit i mötet går tillbaka till sina respektive beslutsorgan inom myndigheter, kommuner eller bolag, och fattar de formella beslut som krävs för att genomdriva eventuella överenskommelser från det informella mötet. Det har inte varit ett effektivt sätt att planera samhällsomvandlingen eftersom inga bindande och samordnade beslut kan fattas då varje beslutsorgan har lagar att följa i sin myndighetsutövning och bolagsstyrning.

Riksrevisionen konstaterar att en samhällsomvandling som initieras av LKAB, eller annan för kommunen extern intressent, och som innebär stora investeringar i förtid accentuerar svårigheten för en liten kommuns möjligheter att tillgodose kommuninvånarnas behov. Enligt Riksrevisionen har regeringens rådande planering bidragit till en risk att kommunerna låter LKAB stå för merparten av kostnaderna för samhällsomvandlingen. En orsak är att investeringen är oåterkallelig vilket innebär att nedlagda kostnader går förlorade om investeringen

¹⁵⁹ Lundin 2017.

¹⁶⁰ Protokoll, dnr. N2005/4031/HUB, beslut, dnr. N2006/1646/HUB.

¹⁶¹ Se Boverket 2009.

¹⁶² Intervju med LKAB, 2017-06-20, se även Boverket 2009.

inte kan genomföras. Detta ger LKAB ett underläge i förhandlingarna med kommunerna. Samtidigt finns ett ömsesidigt beroende mellan berörda kommuner och LKAB eftersom kommunerna är beroende av LKAB i syfte att skapa arbetstillfällen på den lokala marknaden. En annan orsak till ökade kostnader är kommunens dubbelroll som kan användas som maktmedel.¹⁶³ I förhandlingarna med LKAB riskerar kommunens roll som offentlighetsmyndighetsutövare och beslutsfattande organ vid t.ex. detaljplanering att blandas ihop med den privaträttsliga rollen som fastighets- och infrastrukturägare. Det senare exemplet visar att konflikten är inbyggd i lagstiftningen.¹⁶⁴

Minerallagen anger minimikrav för ersättning till fastighetsägare. Därutöver har bolaget gjort vissa affärsmässiga bedömningar för att underlätta flyttningsprocessen, t.ex. ersatt till nyproduktionsvärde. Vidare har bolaget flyttat byggnader för att återuppföra dessa på annan plats samt byggt och finansierat ersättningsfastigheter. Däremot har bolaget inte ansett sig kunna kompensera för ersättningar utöver nybyggnadsstandard. Det stöd bolaget har för sitt agerande i samhällsomvandlingen är minerallagens ersättningsregler och sitt affärsmässiga uppdrag.

LKAB:s beroendeställning till kommunerna har lett till att bolagets fastighetsersättningar till kommunerna i vissa fall betydligt överstigit minerallagens ersättningsbestämmelser i syfte att undvika förseningar i handläggning av tillstånd, detaljplaner m.m. Det har framkommit, i intervjuer med vissa ledamöter i styrelsen, att om LKAB hade varit ett privatägt företag hade bolaget parallellt med förhandlingarna stämt Kiruna kommun och staten (Trafikverket) i domstol i syfte att i efterhand få tillbaka en del av ersättningen¹⁶⁵. Enligt Riksrevisionen hade en parallell pågående domstolsprövning i enskilda fall kunnat ge en indikation om en övre gräns för bolagets ansvar i förhållande till övriga parter ansvar. En sådan indikation hade kunnat ligga till grund för den kontinuerliga samverkan som krävs mellan bolaget och övriga parter. Ett exempel för att illustrera en tänkbar gräns för LKAB:s affärsmässiga uppdrag är att kommunen har ansvar för att tillhandahålla, men också att förbättra, service till medborgarna. Därför skulle det kunnat vara möjligt att ifrågasätta om LKAB ska stå för ersättningar utöver nybyggnadsstandard. Detsamma gäller i vilken utsträckning LKAB har ansvar för att agera som byggherre, eftersom regeringen sedermera har kommit till slutsatsen att det finns ett statligt åtagande utöver bolagets ansvar på byggmarknaden.

Enligt Riksrevisionen har regeringen inte gett LKAB tydliga förutsättningar att planera samhällsomvandlingen. Regeringen har vid investeringstillfället i

¹⁶³ Lundin 2017.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Intervju med styrelsen, 2017-06-08, 2017-06-13.

praktiken lämnat över hela det statliga ansvaret för samhällsomvandlingen till LKAB. Regeringen har inte heller klargjort det statliga ansvaret i förhållande till det kommunala ansvaret. Inga analyser har gjorts för att bedöma om detta är det mest effektiva sättet att genomföra samhällsomvandlingen. Övriga parter i samhällsomvandlingen synes också ha tolkat in en form av samhällsuppdrag hos LKAB. LKAB har därmed inte fått långsiktiga spelregler hur bolaget ska hantera samhällsomvandlingen.

Alla gruvbolags verksamhet innebär mer eller mindre ett behov av att genomföra samhällsomvandlingar vid expansion av verksamheten. Genom samhällsomvandlingar berörs det omgivande samhället. Det kräver enligt Riksrevisionen regler som klargör ansvarsförhållandena vid samhällsomvandlingar som medför lika konkurrensvillkor oberoende om det berör ett statligt eller privat bolag. Ett särskilt beslutat samhällsuppdrag till LKAB vore därför ett olämpligt sätt att klargöra ansvarsfördelningen mellan berörda parter eftersom motsvarande uppdrag inte skulle kunna ges till privata gruvbolag.

Det vanliga tillvägagångssättet för ett privaträttsligt subjekt, såsom ett aktiebolag, att hantera sina rättigheter och skyldigheter i förhållande till ett annat privaträttsligt subjekt är att sluta avtal. Det är dock inte möjligt för LKAB att teckna avtal med kommunerna om framtida myndighetsutövning i syfte att underlätta samhällsomvandlingsprocessen. En statlig eller kommunal myndighet får heller inte använda sin myndighetsutövning, som en del i ett avtal. För att det ska vara möjligt krävs ett uttryckligt lagstöd och det saknas idag i samhällsomvandlingen. De kritiska delarna i processen, att detaljplaner och olika typer av tillstånd beslutas i rätt tid, kan i avsaknad av lagstöd inte hanteras i avtal. Exploateringsavtal är exempel på liknande avtal mellan kommun och privata aktörer.¹⁶⁶ Sådana avtal har blivit giltiga genom ett tillägg i plan- och bygglagen¹⁶⁷. I tillägget har det införts bestämmelser som sätter gränser för vad ett sådant avtal får och inte får innehålla.

I dag hanteras samhällsomvandlingen inom ramen för det befintliga regelverket. Inget av de regelverk som är relevanta syftar till att hantera ett dylikt fall. Plan- och bygglagen reglerar inte flyttning av städer utan snarare en långsam utveckling av ett samhälle där nya byggnader uppförs och vissa ibland rivs. Inte heller minerallagen är anpassad för dylika händelser med stora effekter på omgivande samhälle. Beslutande myndigheter har att tillämpa befintlig lagstiftning som inte är anpassad för en liknande samhällsomvandling.¹⁶⁸

Det befintliga regelverket kan också leda till en ansvars- och kostnadsfördelning mellan parterna som kan påverka tillväxten i gruvnäringen negativt. Osäkerheter

¹⁶⁶ Intervju med styrelsen, 2017-06-08, 2017-06-13.

¹⁶⁷ 6 kap. 40 § plan- och bygglagen (2010:900) ger stöd för exploateringsavtal. Bestämmelserna anger bl.a. att åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanerna ska kunna genomföras.

¹⁶⁸ Lundin 2017.

om hur mycket av framtida kostnader för samhällsomvandlingar som kommer att belasta gruvbolagen riskerar att hämma investeringsviljan. Ett sätt att minska denna osäkerhet är att utforma ett regelverk som är bättre anpassat till situationer av denna typ. Vissa initiativ på området framförs i mineralstrategin. Mineralstrategin behandlar vissa problem som har utretts för att få bl.a. effektivare detaljplanering, bättre bostadsproduktion i gruvorter och bättre samordning mellan berörda parter. Bland annat nämns Malmfältsgruppen som ett sätt för staten att agera facilitator i gruvnäringen.¹⁶⁹ Riksrevisionen bedömer att strategin tar upp vissa enskilda åtgärder men saknar en mer övergripande analys av effekter på omgivande samhälle, i vilken utsträckning dessa utgör ett offentligt åtagande samt hur det ska tas om hand inom befintligt regelverk för att säkerställa ändamålsenliga ansvarsförhållanden.

5.5 Riksrevisionens slutsatser

- Granskningen visar att det saknas en analys av huruvida regeringens initiala fördelning av det statliga ansvaret till enbart LKAB är den mest ändamålsenliga i denna typ av situation. Det finns indikationer på att rådande ansvarsfördelning riskerar inverka negativt på effektiviteten i samhällsomvandlingsprocessen och påverkar bolagets resultat. Regeringen har också, under samhällsomvandlingens gång, ändrat inställning till omfattningen av LKAB:s åtagande.
- Enligt Riksrevisionen finns det också en risk att befintligt regelverk inte ger tillräckligt stöd för bolaget, kommuner eller statliga myndigheter om hur samhällsomvandlingen ska hanteras. Regeringen behöver därför låta utreda omfattningen av de totala effekterna av investeringen genom en samhällsekonomisk analys. Vidare behövs en analys av de rättsliga förutsättningarna för sådana investeringar för att kunna bedöma om befintlig lagstiftning är ändamålsenlig bl.a. för att klargöra gränserna för det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen mellan berörda parter.
- Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringen inte i planeringsstadiet, av den extraordinära händelse som samhällsomvandlingen innebär, klargjorde en ändamålsenlig ansvarsfördelning för involverade parter utifrån relevant lagstiftning.

¹⁶⁹ Näringsdepartementet 2013a.

6 Regeringens återrapportering till riksdagen

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser vad gäller regeringens återrapportering till riksdagen inför planeringen av LKAB:s investering i nya gruvnivåer samt planeringen av samhällsomvandlingen. Kapitlet inleds med Riksrevisionens operationella bedömningsgrund (6.1).

6.1 Regeringen borde ha redovisat riskerna med investeringen inför riksdagen

Regeringen ska enligt ett av riksdagens riktlinjebeslut förmedla en årlig redogörelse till riksdagen med en rättvisande bild av bolagen med statligt ägande. Mot bakgrund av investeringarnas omfattande effekter på omgivande samhällen vore det rimligt att regeringen skulle på ett mer omfattande sätt återrapportera om effekter till följd av LKAB:s beslut att investera i nya gruvnivåer. Detsamma gäller det sätt på vilket regeringen avsåg att hantera ansvarsfördelningen i samhällsomvandlingen. Etablering av nya gruvnivåer och den samhällsomvandling som gruvnivåerna ger upphov till medförde enligt Riksrevisionen sådana risker för LKAB:s långsiktiga värdeskapande att en redovisning till riksdagen skulle ha varit motiverad inför beslut om investering och fortlöpande under planeringen.

6.2 Regeringens redogörelser ger inte riksdagen tillräcklig inblick

Regeringen har med korta inlägg informerat om konsekvenserna av LKAB:s investering i nya gruvnivåer i sin årliga skrivelse om bolag med statligt ägande och i interpellationsdebatter i riksdagen.

Vid tidpunkten för investeringsbeslutet 2008 klargjordes i regeringens skrivelse för bolag med statligt ägande, att LKAB:s investeringar medförde vissa strukturförändringar i Malmfälten och att LKAB skulle hantera dem i samverkan med berörda parter.¹⁷⁰ Under senare år har detaljeringsgraden i redogörelserna ökat något, till att exempelvis inkludera omnämningen av större övergripande avtal mellan LKAB och kommunerna¹⁷¹, samt klargöranden om att kostnaderna för samhällsomvandlingen kan komma att påverka bolagets långsiktiga avkastning

¹⁷⁰ Se verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande i bilaga till skr. 2007/2008:120, skr. 2008/09:120, skr. 2009/10:140, skr. 2011/12:140.

¹⁷¹ Se t.ex. verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande i bilaga till skr. 2013/14:140, 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande.

och resultat¹⁷². Skrivelserna gör därmed endast ett fåtal nedslag i planeringen av samhällsomvandlingen. Regeringen har tidigare i sina redogörelser till riksdagen utvidgat resonemanget för vissa företeelser.¹⁷³

6.3 Näringsutskottet har mottagit viss information om planeringen

Riksrevisionen har inte funnit någon dokumentation av regeringens redogörelser inför Näringsutskottet i riksdagen, men Näringsutskottets betänkanden visar att utskottet mottagit information om investeringen och om samhällsomvandlingen. Redan 2005 nämnde utskottet i ett betänkande inför kommande förändringar av minerallagen att finansieringen av ersättningar till omgivande samhälle är en viktig fråga¹⁷⁴. Därefter har utskottet understrukit den ersättningskyldighet som gruvbolag har genom minerallagen¹⁷⁵.

Utskottet uttryckte sitt förtroende för regeringens förvaltning av LKAB¹⁷⁶. Vidare angavs att regeringens tillsättning av Malmfältsgruppen och IDA-gruppen bör föredras framför en modell där LKAB:s avkastningskrav justerades för att finansiera samhällsomvandlingen¹⁷⁷. Istället för att förändra bolagets avkastningskrav betonade utskottet att det är statens samlade agerande i Kiruna och Malmberget som ska bedömas¹⁷⁸.

Näringsutskottet har i ökad omfattning återgett information om planeringen av samhällsomvandlingen i sina betänkanden. Under senare år har betänkanden återkommande innehållit beskrivningar av de myndighetsuppdrag som tillkommit sedan LKAB:s investeringsbeslut¹⁷⁹ och samhällsomvandlingsfrågor i mineralstrategin.¹⁸⁰

¹⁷² Se verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande i bilaga till skr. 2011/12:140, skr. 2012/13:140, skr. 2014/15:140, skr. 2016/17:140.

¹⁷³ Se resonemangen om Vattenfall respektive riskhantering, skr. 2015/16:140.

¹⁷⁴ Bet. 2004/05:NU8.

¹⁷⁵ Bet. 2008/09:NU18, bet. 2009/10:NU14, bet. 2013/14:NU14.

¹⁷⁶ Bet. 2004/05:NU8, bet. 2008/09:NU4, bet. 2008/09:NU18, bet. 2009/10:NU4, bet. 2009/10:NU18.

¹⁷⁷ Bet. 2008/09:NU4.

¹⁷⁸ Bet. 2008/09:NU4, bet. 2008/09:NU18.

¹⁷⁹ Se bet. 2011/12:NU14, bet. 2012/13:NU14, bet. 2013/14:NU14, bet. 2014/15:NU14, bet. 2015/16:NU14.

¹⁸⁰ Bet. 2012/13:NU14, bet. 2013/14:NU14, bet. 2014/15:NU14, bet. 2015/16:NU14.

6.4 LKAB:s redogörelser i årsredovisningar innehåller information om planeringen

LKAB har förmedlat viss information i sin årsredovisning om att nya gruvnivåer för framtida brytning skulle medföra förpliktelser för bolaget gentemot omgivande samhälle¹⁸¹ och att dessa förpliktelser förväntades belasta bolagets resultat.¹⁸²

Årsredovisningarna har också löpande beskrivit stora händelser i planering och genomförande av samhällsomvandlingen. Majoriteten av årsredovisningarna efter 2008 har identifierat samhällsomvandlingen som en faktor för risk och osäkerhet men det är först i årsredovisningen för 2015 som bolaget specificerar riskerna i samhällsomvandlingen genom att nämna förhandlingssvårigheter som en risk i samhällsomvandlingen.¹⁸³

6.5 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regeringens återrapporering till riksdagen inte har gett riksdagen en tillräcklig inblick i regeringens och LKAB:s planering av samhällsomvandlingen och dess konsekvenser för bolagets ekonomiska prestation.

¹⁸¹ LKAB 2006–2008.

¹⁸² LKAB 2006–2017.

¹⁸³ LKAB 2016, 2017.

Referenslista

- Abelson, Peter. Cost-Benefit Evaluation of Mining Projects. *Australian Economic Review*. Vol. 48 no. 4 (2015): 442–452.
- Boverket. Utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfälten. Redovisning av Boverkets uppdrag att följa och stödja utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfälten. Slutrapport, 2009.
- Civilutskottets betänkande 2006/07:CU28, *Undantag i vissa fall från tekniska egenskapskrav på byggnadsverk*.
- Ds 2006:2. *Gruvverksamheten i Kiruna och MalMBERGET – vissa administrativa förutsättningar för utvecklingen*.
- Finansdepartementet. *Förslag till nya ekonomiska mål 2012-03-12, 2012a*.
- Finansdepartementet. *Bolagsordning för Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), 2014a*.
- Finansdepartementet. *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*.
- Finansdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande för 2010–2014*.
- Finansdepartementet. *Särskilda uppskavsregler vid betydande samhällsflyttning, 2017*.
- Flyvbjerg, Bent, Bruzelius, Nils och Rothengatter, Werner. *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Flyvbjerg, Bent. What You Should Know about Mega Projects and Why: An Overview. *Project Management Journal*. Vol. 45 no. 2 (2014): 6–19.
- Flyvbjerg, Bent. Survival of the Unfittest: Why the Worst Infrastructure Gets Built – and What We Can Do about It. *Oxford Review of Economic Policy*. Vol. 25 no. 3 (2009): 344–367.
- Hall, Peter. *Great Planning Disasters*, Oakland: University of California Press, 1982.
- Hirschfeldt, Johan. Rättsutlåtande 2015-03-07 som underlag till granskningen av Regeringens hantering av risker i statliga bolag. RiR 2015:15, 2015.
- Johansson, Per-Olov och Kriström, Bengt. *Cost-Benefit Analysis for Project Appraisal*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Kopsch, Fredrik och Lind, Hans. *Samhällsomvandlingen i Malmfälten: Samhällsekonomisk bedömning*, Rapport 2013:6, Institutionen för Fastigheter och Byggande, KTH, 2013.

- Kriström, Bengt. och Johansson, Per-Olov. Principiella aspekter på samhällsekonomisk kalkyl av LKAB:s beslut att bryta nya gruvnivåer 2008. Underlagsrapport till Riksrevisionen (underlag b), 2017.
- LKAB:s års- och hållbarhetsredovisningar för åren 2005–2016 (2006–2017).
- Lundin, Olof. Juridisk analys av LKAB och samhällsomvandlingen. Rättsutlåtande till Riksrevisionen (underlag a), 2017.
- Mattsson, Bengt. *Kostnads-nyttoanalys för nybörjare*. Karlstad: Räddningsverket, 2006.
- Nerep, Erik. Rättsutlåtande 2015-02-22 som underlag till granskningen av Regeringens hantering av risker i statliga bolag, RiR 2015:15, 2015.
- New South Wales (NSW) Government. Guidelines for the economic assessment of mining and coal seam gas proposals, 2015.
- Näringsdepartementet. *Statens ägarpolicy och riktlinjer för bolag med statligt ägande för 2015–2017*.
- Näringsdepartementet. *Sveriges mineralstrategi: För ett hållbart nyttjande av Sveriges mineraltillgångar som skapar tillväxt i hela landet*, N2013.02, 2013a.
- Näringsutskottets betänkande 1995/96:NU26, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*.
- Näringsutskottets betänkande 1980/81:NU29, *över proposition 1980/81:22 om insyn i statliga företag jämte motioner*.
- Näringsutskottets betänkande 2004/05:NU8, *Ändringar i minerallagen*.
- Näringsutskottets betänkande 2008/09:NU4, *Statligt ägande*.
- Näringsutskottets betänkande 2008/09:NU18, *Vissa mineralpolitiska frågor*.
- Näringsutskottets betänkande 2009/10: NU4, *Statliga företag*.
- Näringsutskottets betänkande 2009/10:NU18, *Vissa mineralpolitiska frågor*.
- Näringsutskottets betänkande 2011/12:NU14, *Mineralpolitiska frågor*.
- Näringsutskottets betänkande 2012/13:NU14, *Mineralpolitiska frågor*.
- Näringsutskottets betänkande 2013/14:NU14, *Mineralpolitiska frågor*.
- Näringsutskottets betänkande 2014/15:NU14, *Mineralpolitik*
- Näringsutskottets betänkande 2015/16:NU14, *Mineralpolitik*.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2015 Edition.
- PriceWaterhouseCoopers (PwC). 2012 *Financial reporting in the mining industry International Financial Reporting Standards*, 6 upplagan.
- Prop. 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*.
- Prop. 1997/98:99, *Aktiebolagets organisation*.

Prop. 1980/81:22, *om insyn i statliga företag.*

Prop. 2005/06:100, *2006 års ekonomiska vårproposition, utgiftsområde 19.*

Prop. 2006/07:62, *Undantag i vissa fall från tekniska egenskapskrav på byggnadsverk.*

Regeringsbeslut II20 N2006/5045/RUT, *Bidrag till insatser i Gällivare kommun, 2006-06-29.*

Regeringsbeslut, dnr. N2005/4031/HUB.

Regeringsbeslut, dnr. N2006/1646/HUB.

Regeringsbeslut 14 M2006/1909/Bo, *Uppdrag att följa utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfälten, 2006-04-27.*

Regeringsbeslut 4 M2008/948/H, *Uppdraget till Boverket att följa och stödja utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfälten, 2008-02-28.*

Regeringsbeslut 9 Ku2007/2274/KR, *Uppdrag till Riksantikvarieämbetet att följa och stödja utvecklingen i Malmfälten, 2007-06-20.*

Regeringens skrivelse 2007/2008:120, *2007 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2008/09:120, *2009 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2009/10:140, *2010 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2011/12:140, *2012 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2012/13:140, *2013 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2013/14:140, *2014 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2014/15:140, *2015 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringens skrivelse 2016/17:140, *2017 års redogörelse för företag med statligt ägande.*

Regeringskansliets pressmeddelande. *Peter Eriksson samlar aktörerna i Malmfälten för att diskutera stadsflyttar, 2017-08-30.*

Regeringskansliets pressmeddelande. *Nytt avtal ska sätta fart på stadsomvandlingen i Malmfälten, 2017-11-22.*

Regeringskansliets pressmeddelande. *Kiruna och Gällivare får möjlighet till extra investeringsstöd för bostadsbyggande, 2017-02-02.*

Riksantikvarieämbetet. *Rapport från Riksantikvarieämbetet 2009: Kulturarvet som resurs i framtidens Malmfälten, 2009.*

Riksdagsskrivelse, 1995/96:302.

Riksdagsskrivelse, 1980/81:147.

Riksdagsskrivelse, 2006/07:189.

Riksrevisionen. *Digitalradion – varför och för vem? RiR 2015:5, 2015a.*

Riksrevisionen. *Regeringens hantering av risker i statliga bolag RiR 2015:15, 2015b.*

- Riksrevisionen. *Teracom och marknäten – mediepolitik, monopol och krisberedskap* RiR 2016:18, 2016.
- de Rus, Ginés. *Introduction to Cost-Benefit Analysis*, Northampton: Edward Elgar Publishing Inc, 2010.
- Sassone, Peter och Schaffer, William. *Cost-Benefit Analysis: A Handbook*. London: Academic Press Inc, 1978.
- SFS 2005:551. Aktiebolagslag.
- SFS 2011:203. Budgetlag.
- SFS 1972:719. Expropriationslag.
- SFS 2007:621. Förordning om ändring i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- SFS 2016:881. Förordningen om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.
- SFS 1991:45. Minerallag.
- SFS 1995:1554. Årsredovisningslag.
- Stattin, Daniel. *Regeringens möjlighet att påverka beslut om försäljning av tillgångar i Vattenfall AB*, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2016:2.
- Stattin, Daniel. Utlåtande i e-post till Riksrevisionen, 2017-08-21.
- Svemin, FinnMin och Norsk Bergindustri. *Rekommenderade regler för publik information i Sverige, Finland och Norge om prospekteringsresultat, undersökningar, lönsamhetsstudier och värderingar av mineraltillgångar och mineralreserver*. 2012.
- Trafikverket. Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, 2011:67, 2011.
- Trafikverket. Förslag till nationell plan för transportsystemet 2014–2025.
- Underlagsrapport – namngivna investeringsåtgärder och brister, 2012.
- Trafikverket. Bilaga 1 Nationell transportplan 2014–2025, 2014.
- Trafikverket. *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.0*. Kapitel 5 Kalkylprinciper och generella kalkylvärden, version 2016-04-01, 2016.

Det statliga bolaget LKAB beslöt 2008 att investera i nya gruvnivåer i Kiruna och Malmberget. Brytningen orsakar markdeformationer som gör att en fjärdedel av Malmfältens befolkning kommer att behöva flytta fram till år 2035. Även lokala företagare, kommunal infrastruktur och verksamhetslokaler påverkas.

Riksrevisionen har granskat regeringens och LKAB:s planering av investeringarna i nya gruvnivåer. LKAB har, enligt minerallagens ersättningsbestämmelser, en skyldighet att ersätta fastighetsägare för de bostäder som måste rivas. Men det kan uppkomma fler effekter på miljö, arbetsmarknad, fastighetsägare, rennäring och kommunal service än vad LKAB tar hand om.

Granskningen visar att regeringen inte identifierade investeringens totala effekter eller klargjorde statens och berörda kommuners ansvar i samhällsomvandlingen. Inga analyser har gjorts för att bedöma om rådande ansvarsfördelning är det mest effektiva sättet att genomföra samhällsomvandlingar. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har gett LKAB och övriga involverade parter tillräckligt ändamålsenliga spelregler för samhällsomvandlingen. Det riskerar att få negativa konsekvenser för bolaget och omgivande samhälle.

Regeringen bör vid kommande samhällsomvandlingar låta analysera den samhälls-ekonomiska lönsamheten, samt de totala effekterna för bolaget och omgivande samhälle. Därefter bör en rättslig analys klargöra om det befintliga regelverket är ändamålsenligt för att säkerställa en effektiv hantering av samhällsomvandlingen. Analysen bör också klargöra gränsen för det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och bolag i sådana situationer.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-464-3

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE

