

# Revisjonsrapport om Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver

Rapportert i Dokument 1 (2022–2023)



Forsidefoto: (høyre) Svein Sæterbæ/Asplan Viak (venstre) Knut Bjørgum/Asplan Viak

ISBN: 978-82-8229-544-4

**Mottaker: Nærings- og fiskeridepartementet**

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)

# Innhold

<b>1 Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Innledning</b> .....	<b>6</b>
2.1 Hjemfalte gruver .....	6
2.2 Nedlagte gruver hvor forurensningsansvaret er uavklart .....	7
2.3 Bakgrunn for revisjonen.....	7
<b>3 Mål og problemstillinger</b> .....	<b>9</b>
<b>4 Revisjonskriterier</b> .....	<b>10</b>
4.1 Nærings- og fiskeridepartementets plikt til å unngå forurensning .....	10
4.2 Nærings- og fiskeridepartementets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og deres overordnede ansvar for styring og oppfølging av Direktoratet for mineralforvaltning .....	11
4.2.1 Krav til gjennomføring av budsjettet .....	11
4.2.2 Departementets styring, oppfølging og kontroll.....	13
4.3 Krav til Direktoratet for mineralforvaltnings interne styring og kontroll .....	13
4.3.1 Internkontroll .....	14
4.4 Krav til Direktoratet for mineralforvaltnings rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet .....	14
4.5 Krav til Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget .....	14
<b>5 Metoder</b> .....	<b>15</b>
5.1 Dokumentanalyse .....	15
5.2 Regnskapsanalyse .....	16
5.3 Intervjuer og skriftlige spørsmål .....	17
<b>6 Funn: Direktoratet for mineralforvaltning forvalter ikke de nedlagte gruveområdene som NFD eier, i samsvar med forurensningsloven</b> .....	<b>18</b>
6.1 DMF etterlever forurensningsmyndighetenes krav i pålegg om vannovervåking, men ikke kravene i pålegg om å redusere forurensning (jf. forurensningsloven § 7, fjerde ledd og § 51) .....	18
6.1.1 DMF etterlever i hovedsak forurensningsmyndighetenes pålegg om å overvåke forurensningssituasjonen ved Løkken verk, Sulitjelma gruver, Follidal verk og Nordgruvefeltet på Røros.....	19
6.1.2 DMF etterlever ikke kravene i pålegg om tiltak fra forurensningsmyndighetene .....	21
6.2 DMF har ikke kartlagt forurensningssituasjonen for gruvene uten pålegg til tross for fare for forurensning .....	29
6.2.1 Ansvarsforholdene for forurensning fra de nedlagte gruvene håndteres ulikt ved salg og utleie av eiendommene.....	30
<b>7 Funn: Nærings- og fiskeridepartementet kontrollerer ikke at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de hjemfalte gruveområdene i samsvar med lovkrav og Stortingets forutsetninger</b> .....	<b>31</b>
7.1 Mål og resultatrapporteringen manglet informasjon om når og hvorvidt tiltakene ville føre til måloppnåelse .....	32
7.2 NFD har i liten grad endret styringssignalene til direktoratet på tross av manglende måloppnåelse .....	33
7.3 De korrigerende tiltakene var ikke tilstrekkelige for å nå påleggene .....	34

<b>8 Funn: Nærings- og fiskeridepartementet har informert Stortinget om formålet med bevilgningene, men har ikke lagt frem realistiske budsjetter og rapportert om manglende resultater</b> .....	<b>36</b>
8.1 Nærings- og fiskeridepartementets budsjettforslag var ikke realistiske basert på erfaringene med manglende gjennomføring av tidligere budsjetter .....	37
8.2 Stortinget er ikke informert om den faktiske avrenningen av tungmetaller til sentrale elver .....	39
8.3 Det har vært et årlig mindreforbruk siden 2006 .....	40
8.4 Stortinget ble ikke informert om hvorfor tiltakene på Røros sluttet i 2011. ....	42
<b>9 Konklusjon</b> .....	<b>43</b>
9.1 Direktoratet for mineralforvaltning etterlever ikke forurensningslovens krav til å stanse, fjerne eller begrense forurensningen fra nedlagte gruver som NFD eier. ....	44
9.2 Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke ansvaret og følger ikke opp at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de nedlagte gruveområdene i samsvar med lovkrav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger med bevilgningsvedtakene. ....	44
9.3 Nærings- og fiskeridepartementet har informert Stortinget om formålet med bevilgningene, men har ikke rapportert til Stortinget om at resultatet av gjentakende mindreforbruk er at tiltakene for å redusere miljøkonsekvensene på de hjemfalte gruveeiendommene ikke oppnår resultater. ....	45
<b>10 Vedlegg</b> .....	<b>46</b>
Vedlegg 1: Post 30 Sikrings- og miljøtiltak 2006 til 2021 .....	46
Vedlegg 2: Post 31 miljøtiltak Løkken 2011-2021 .....	48
Vedlegg 3: Flytskjemaer med oversikt over forurensningskilder .....	49

# 1 Sammendrag

Nærings- og fiskeridepartementet eier 15 nedlagte gruver som har hjemfalt til staten.<sup>1</sup> Forurensning fra nedlagte gruver kan føre til omfattende skade på liv i vann og elver. Etter forurensningsloven plikter departementet å hindre forurensning fra gruvene de har ansvar for.

Målet for revisjonen var å kontrollere at Nærings- og fiskeridepartementet forvalter de nedlagte gruveområdene de eier i samsvar med plikten etter forurensningsloven til å unngå forurensning, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger ved bevilgningsvedtakene til miljøtiltak.

Siden 2006 har Direktoratet for mineralforvaltning forvaltet gruveområdene etter fullmakt fra Nærings- og fiskeridepartementet. Direktoratets forvalteransvar innebærer blant annet oppfølging av pålegg fra forurensningsmyndighetene og andre oppgaver som er en naturlig del av forvaltningene av eiendommene.

Sentrale kriterier for å besvare revisjonens problemstillinger er utledet fra *lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*, *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiregelverket)*.

Revisjonen har gjennomført dokument- og regnskapsanalyser, og intervjuer med Nærings- og fiskeridepartementet og Direktoratet for mineralforvaltning. Revisjonen har også gjennomført kartleggingssamtaler med lokale myndigheter og miljøvernorganisasjoner.

Revisjonen viser at Nærings- og fiskeridepartementet ikke forvalter de hjemfalte gruvene i tråd med forurensningsloven. Departementet har ikke etterlevd pålegg fra forurensningsmyndighetene eller undersøkt og vurdert forurensningssituasjonen ved gruveområder hvor det ikke er gitt pålegg. Stortinget har bevilget midler til miljøovervåking og -tiltak i en periode på over 30 år.

Revisjonen har følgende konklusjoner:

- Direktoratet for mineralforvaltning etterlever ikke forurensningslovens krav til å stanse, fjerne eller begrense forurensningen fra nedlagte gruver som NFD eier.
- Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke ansvaret og følger opp at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de nedlagte gruveområdene i samsvar med lovkrav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger med bevilgningsvedtakene.
- Nærings- og fiskeridepartementet har informert Stortinget om formålet med bevilgningene, men har ikke rapportert om manglende resultater av arbeidet med å redusere miljøkonsekvensene av forurensning fra de hjemfalte gruveeiendommene.

---

<sup>1</sup> Fosdalen Bergverk, Løkken Verk, Åmdals kobberverk, Vigsnes kobberverk, Ørdsalen gruver, Knaben molybdengruver, Flåt nikkelgruve, Kongsberg sølvverk, Nyseter sinkgruver, Follidal Verk, Skorovas gruver, Mofjellet gruver og Sulitjelma gruver. Raudsand gruver ble solgt i 2021 og Søve gruver er ikke en del av denne revisjonen da den mottar bevilgning over et annet kapittel og post.

## 2 Innledning

Nedlagte gruver er og har vært en kilde til alvorlig forurensning av norske vassdrag. Tungmetallene i forurensningen fra gruver ødelegger livsgrunnlaget for fisk og annet liv i vann.<sup>2</sup>

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) er eier av 15 nedlagte gruver som følge av statens hjemfallsrett til bergverk. 3 av disse 15 gruvene er blant de mest forurensende gruvene i Norge. Departementets eierskap forvaltes av Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF).

Da det systematiske arbeidet med å redusere gruveforurensning startet på 1980-tallet, var om lag 100 km av viktige vassdrag biologisk døde eller sterkt påvirket av utslipp<sup>3</sup>. En undersøkelse fra 2003 viste at det hadde skjedd vesentlige forbedringer fra 1985 til 2002, men at store vassdragsstrekninger fremdeles var påvirket av gruveforurensning.<sup>4</sup> Ifølge Miljødirektoratet er det ikke blitt gjort tilsvarende undersøkelser etter 2003. I Vann-nett, miljøforvaltningens database med informasjon om vann i Norge, er det i dag registrert 106 norske vannforekomster som i stor grad er påvirket av gruveforurensning.<sup>5</sup> Forurensning fra nedlagte gruver er særlig negativt for lokalsamfunnene som blir berørt,<sup>6</sup> og er til bekymring for innbyggerne.<sup>7</sup>

### Faktaboks 1 Hjemfallsrett

Hjemfallsretten til bergverk ble innført med konsesjonsloven i 1909. Den innebar at bergverk tilfalt staten vederlagsfritt ved konsesjonenes slutt. Formålet var å regulere utenlands eierskap til viktige naturressurser (Ot.prp. nr 54 (1989-90)) Hjemfallsretten for bergverk ble avvirket i 1990 med begrunnelse om at hjemfalte gruver påførte staten unødvendig store økonomiske forpliktelser. Allerede hjemfalte bergverk forble i statens eie. Hjemfallsretten i allerede inngåtte konsesjoner ble beholdt i den grad konsesjonæren ønsket dette.

Kilde: Ot.prp. nr 54 (1989-90)

### 2.1 Hjemfalte gruver

Figur 1 viser de 15 nedlagte gruvene som har hjemfalt til staten ved Nærings- og fiskeridepartementet. For noen av de hjemfalte gruvene, eier NFD både gruveområdet og gruverommene.<sup>8</sup> Andre steder eier NFD bare gruverommene<sup>9</sup> mens det er andre som eier grunnen.

Gruveanleggenes størrelse og omfanget av forurensning varierer. Av de hjemfalte gruvene er Løkken Verk, Folldal Verk og Sulitjelma Gruver blant de fem gruvene som forurenser mest i Norge.<sup>10</sup> De to andre er Nordgruvefeltet og

Figur 1 Hjemfalte gruver



Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet

<sup>2</sup> Miljødirektoratet (2022). Nedlagte kisgruver. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/forurensning/nedlagte-kisgruver/>

<sup>3</sup> Stortingsproposisjon nr. 111 (1988-89) Om det videre arbeid med spesialavfall og oppfølgende handlingsplan til Stortingsproposisjon nr. 111 (1992) deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensete sedimenter.

<sup>4</sup> NIVA, Elvestrekninger påvirket av gruveforurensning (TA-1986/2003).

<sup>5</sup> Vann-nett (u.å.). <https://vann-nett.no/portal/#/area/1/all>

<sup>6</sup> Næsheim, A. og Slåen, G.O. (2021, 28. september) De sitter med nøkkelen til å løse 30 år med forurensning. NRK. <https://www.nrk.no/innlandet/losningen-for-a-fjerne-forurensningen-fra-folla-skal-vaere-klar-i-lopet-av-aret-1.15667405>

<sup>7</sup> Høringsuttalelse fra vannområdeutvalget i Gaulavassdraget vannområde til Regional plan for vannforvaltning for Trøndelag 2022–2027.

<sup>8</sup> Løkken Verk, Rødsand Gruver, Folldal gruver, Skorovas gruver, Knaben gruver og Vigsnes kobberverk.

<sup>9</sup> Fosdalen Bergverk, Åmdals kobberverk, Ørdsdalen gruver, Flåt nikkelgruve, Søve gruver og Tufstestollen, Kongsberg sølverk, Nyseter sinkgruver og Mofjellet gruver.

<sup>10</sup> Miljødirektoratet (2022). Nedlagte kisgruver. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/forurensning/nedlagte-kisgruver/>

Storwartfeltet på Røros. De to sistnevnte gruveområdene er ikke eid av Nærings- og fiskeridepartementet.

NFD har i en fullmakt fra 2006 gitt DMF forvaltningsansvaret for alle gruverom og grunneiendommer som er hjemfalt til staten.<sup>11</sup> DMFs forvalteransvar for nedlagte gruver innebærer oppfølging av sikringsarbeider og oppfølging av pålegg fra forurensningsmyndighetene.

## 2.2 Nedlagte gruver hvor forurensningsansvaret er uavklart

Det er flere nedlagte gruver hvor det er uklart hvem som har ansvar og eierskap. De mulig ansvarlige for disse gruvene kan være statlige virksomheter, kommuner eller private grunneiere. Gruver hvor tiltaksansvaret er uavklart, kan potensielt forurense betydelig.<sup>12</sup> Nærings- og fiskeridepartementet kan i noen tilfeller bli ansett som ansvarlig for å gjennomføre tiltak og/eller overvåking i disse områdene.

Ved Nordgruvefeltet på Røros, et av områdene uten registrert grunneier, gjennomfører Nærings- og fiskeridepartementet vannovervåking etter at Miljødirektoratet har pålagt dette. Pålegget begrenser seg til vannovervåking og omfatter ikke forurensningsbegrensende arbeid.

Det er også tilfeller hvor eierskapet er kjent, men hvor forurensningsansvaret er uavklart. Dette kan for eksempel gjelde nedlagte gruver som ligger på privat grunn, men hvor det er urimelig å pålegge grunneieren å gjennomføre tiltak mot forurensning fordi gruvene har blitt drevet av andre enn grunneieren på konsesjon fra staten.<sup>13</sup> Disse spørsmålene var tema på et møte mellom Miljødirektoratet og Nærings- og Fiskeridepartementet i 2018. De kom frem til at Miljødirektoratet kan be departementet om å gjennomføre tiltak i saker hvor det vil være urimelig å pålegge grunneieren å gjennomføre undersøkelser og/eller tiltak.

Miljødirektoratet har ved ett tilfelle bedt Nærings- og fiskeridepartementet om å påta seg ansvaret for å gjennomføre tiltak.<sup>14</sup> Departementet har ikke besvart denne henvendelsen. Fordi Miljødirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet ikke har inngått avtaler så langt, har denne gruveen ikke vært en del av undersøkelsen vår. NFD er opptatt av at det ikke skal være en automatikk i at NFD får pålegg når ansvarsforholdene er uklare, og at hele kretsen av ansvarlige må vurderes i den enkelte sak.<sup>15</sup>

## 2.3 Bakgrunn for revisjonen

Direktoratet for mineralforvaltning får bevilget midler på kapittel 906 i statsregnskapet. To av postene under dette kapittelet skal blant annet<sup>16</sup> benyttes til tiltak for å redusere og overvåke forurensningen fra hjemfalte gruver og andre gruver hvor Nærings- og fiskeridepartementet har et ansvar for å begrense forurensningen.<sup>17</sup>

- Post 30 skal brukes til sikring av farlige gruveåpninger og til tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder og til vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak.
- Post 31 skal brukes til pålagte forurensningsbegrensende tiltak etter tidligere gruvevirksomhet på Løkken. I de senere år har NFD presisert at bevilgningen brukes til kostnader ved å gjennomføre tiltak i samsvar med tiltaksplan for Løkken.

<sup>11</sup> Nærings- og handelsdepartementet. Fullmakt fra Nærings- og fiskeridepartementet til Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard til å utføre forvalteroppgaver for hjemfalte gruveeiendommer tilhørende staten. Dater 27. januar 2006.

<sup>12</sup> Brev fra Miljødirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet, 31.10.2019, Tiltak i vassdrag med slam fra tidligere gruve drift på statens mineraler - Malisætertjønna i Meldal kommune.

<sup>13</sup> Møte mellom MD og NFD 21.8.2018, Kort oppsummering fra møte mellom Miljødirektoratet og Nærings- og fiskeridepartementet.

<sup>14</sup> Brev fra Miljødirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet, 31.10.2019, Tiltak i vassdrag med slam fra tidligere gruve drift på statens mineraler - Malisætertjønna i Meldal kommune.

<sup>15</sup> Referat - møte med Nærings og fiskeridepartementet, 4. mars 2022

<sup>16</sup> DMF har også i henhold til St prp 136 (1977-78), et sikringsansvar etter nedlagt drift.

<sup>17</sup> Søve gruver som også er hjemfalt til staten får bevilgning under kapittel 907 Norsk nukleær dekommissjonering og er ikke en del av denne revisjonen.



Analysen av NFDs budsjettproposisjoner viser at DMF over en lengere periode har til dels store årlige mindreforbruk på budsjettpostene som skal dekke arbeid med forurensning og sikring av hjemfalte gruver. Bakgrunnen for denne undersøkelsen er at gjentakende mindreforbruk gir risiko for at formålet med en bevilgning ikke blir ivaretatt. I denne saken kan det få store negative miljøkonsekvenser om hensiktsmessige tiltak mot forurensning ikke blir iverksatt.

Riksrevisjonen har tidligere kritisert departementet for ikke å ha fulgt opp oppgavene med konsesjonsbehandling og tilsynsvirksomhet i DMF. I Dokument 1 (2017–2018)<sup>18</sup> kritiserte Riksrevisjonen departementet for at direktoratet ikke hadde tilstrekkelige rammevilkår for å kunne ivareta sine oppgaver etter mineralloven. I Innst. 115 S (2017–2018)<sup>19</sup> viste komiteen til statsrådets uttalelse om at han ville arbeide for å bedre rammevilkårene for DMF. Departementet opplyser at antall årsverk i direktoratet har økt fra 19 årsverk i 2013 til 56,8 årsverk i 2021.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Riksrevisjonen (2018), *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2016: Dokument 1 (2017-2018)* <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/rapportomdenarligerevisjonogkontrollforbudsjettaret2016.pdf>

<sup>19</sup> Innst. 115 S (2017-2018) 2. [Resultatet av revisjonen av departementene og underliggende virksomheter - stortinget.no https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-115s?m=1](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-115s?m=1)

<sup>20</sup> Referanse til NFDs brev

### 3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere at NFD forvalter de nedlagte gruveområdene de eier i samsvar med plikten etter forurensningsloven til å unngå forurensning, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger ved bevilgningsvedtakene til miljøtiltak.

Revisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Forvalter Direktoratet for mineralforvaltning de nedlagte gruveområdene som NFD eier i samsvar med plikten etter forurensningsloven og pålegg fra forurensningsmyndighetene til å unngå forurensning?
2. Har Nærings- og fiskeridepartementet gjennom etatsstyring fulgt opp at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de nedlagte gruveområdene i samsvar med lovkrav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger ved bevilgningsvedtakene?
3. Har Nærings- og fiskeridepartementet i sin rapportering til Stortinget rapportert om resultatene av tiltakene for å redusere miljøkonsekvenser på hjemfalte gruveeiendommer underlagt NFD?

Revisjonen avgrenses til gruvene som får bevilgninger til miljøovervåking og tiltak mot forurensning på kapittel 906 post 30 og 31 i statsregnskapet. Disse gruvene er Fosdalen Bergverk, Løkken Verk, Raudsand gruver, Åmdals kobberverk, Vigsnes kobberverk, Ørsdalen gruver, Knaben molybdengruver, Flåt nikkelgruve, Kongsberg sølvverk, Nyseter sinkgruver, Folldal Verk, Skorovas gruver, Mofjellet gruver, Sulitjelma gruver og Nordgruvefeltet på Røros.<sup>21</sup>

Nordgruvefeltet på Røros eies ikke av staten<sup>22</sup>. I 2016 mottok Nærings- og fiskeridepartementet som «grunneier» pålegg fra forurensningsmyndighetene om miljøovervåking av Nordgruvefeltet. NFDs forvaltning av dette pålegget inngår i revisjonen. Nærings- og fiskeridepartementet har også i årene 2006–2011 benyttet midler fra post 30 til miljøovervåking og tiltak på Røros.

---

<sup>21</sup> Søve gruver er ikke en del av revisjonen fordi denne gruve mottar bevilgninger på egen budsjettpost.

<sup>22</sup> Nordgruvefeltet på Røros er ikke hjemfalt

## 4 Revisjonskriterier

### 4.1 Nærings- og fiskeridepartementets plikt til å unngå forurensning

Nærings- og fiskeridepartementet er eier av statens nedlagte gruveeiendommer etter hjemfallsretten.<sup>23</sup>

Forurensningslovens formål i § 1 er å verne det ytre miljøet mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, redusere mengden av avfall og fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Etter forurensningsloven § 7, andre ledd, skal den ansvarlige, når det er fare for forurensning, sørge for tiltak for å hindre forurensning. Det betyr at den ansvarliges tiltakspflicht kan bli utløst av at det foreligger fare for forurensning.<sup>24</sup>

Nedlagte gruver har vært og er en vesentlig kilde til forurensning av norske vassdrag.<sup>25</sup> For at NFD skal kunne ivareta sitt ansvar for å hindre at forurensning inntreffer, jf. § 7, andre ledd, må departementet ha oversikt over faren for forurensning ved den enkelte gruve de eier. Dersom tilstanden er ukjent, må den kartlegges, og gruver som utgjør fare for forurensning, må overvåkes.

Dersom det forekommer forurensning, skal den ansvarlige sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen. Plikten til å treffe tiltak hviler på «den ansvarlige». Normalt vil dette være eieren av eiendommen eller anlegget som forurensningen stammer fra. Også andre rettighetshavere eller andre med tilknytning til forurensningen, vil kunne anses som ansvarlige etter loven. I vurderingen av hvem som er ansvarlig, kan det legges vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensningen, og hvilke muligheter vedkommende har til å iverksette effektive tiltak for å begrense forurensningen.<sup>26</sup>

Tiltaksplikten gjelder «tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås».<sup>27</sup> Det må være en viss forholdsmessighet mellom skaden forurensningen kan medføre, og tiltakene som iverksettes. Vurderingen av forholdsmessighet går begge veier. Det er begrenset hvor omfattende tiltak som kan kreves hvis omfanget av, eller faren for forurensning er liten. Hvis omfanget av eller faren for forurensning er stor, kan kravet til tiltak også være omfattende.<sup>28</sup>

Forurensningsmyndighetene kan med hjemmel i lovens § 7, fjerde ledd pålegge «den ansvarlige å treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen innen en nærmere angitt frist». Ved et slikt pålegg «er det forurensningsmyndighetenes skjønn som er avgjørende for hvilke tiltak som skal iverksettes».<sup>29</sup>

Etter § 20 kan forurensningsmyndighetene også pålegge eieren av en virksomhet å bekoste undersøkelser og tiltak mot forurensning i forbindelse med driftsstans, der det er fare for forurensning etter nedleggelse.<sup>30</sup>

Forurensningsmyndighetene kan etter lovens § 51 pålegge den ansvarlige å sørge for undersøkelser «for å

<sup>23</sup> «Statens ansvar for de forurensede gruveområdene har sin bakgrunn i bestemmelsene om hjemfallsrett til staten i den tidligere industrikonsesjonsloven «Statens hjemfallsrett til bergverk ble innført ved konsesjonsloven av 1909 og videreført i industrikonsesjonsloven av 1917. Formålet med hjemfallsinstituttet var opprinnelig både å regulere utenlandsk eierskap til norske naturressurser og å ivareta allmennhetens og myndighetenes interesser i utnyttelsen av landets mineralske ressurser, jf. Ot.prp. nr. 54 (1989-1990) punkt 1.L.

<sup>24</sup> Jf. Forurensningsloven med kommentarer, Øystein Wang, Gyldendal Norsk Forlag AS 2015

<sup>25</sup> NIVA (2003), *Elvestrekninger påvirket av gruveforurensning* (TA-1986/2003)

<sup>26</sup> Jf. Ot.prp.nr.11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

<sup>27</sup> Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 7 andre ledd siste punktum.

<sup>28</sup> Jf. Ot.prp.nr.11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

<sup>29</sup> Jf. Ot.prp.nr.11 (1979–1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

<sup>30</sup> Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 20 (1).

- a) Fastslå om og i hvilken grad virksomheten fører eller kan føre til forurensning.
- b) Kartlegge årsaken til eller virkningene av inntrådt forurensning
- c) Kartlegge hvordan forurensningen skal motvirkes»

Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak truffet av Miljødirektoratet, jf. forurensningsloven § 85, andre ledd, første punktum.

*Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften) har til formål «å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.» Vannforskriften har betydning for tolkning av forurensningsloven, både når det gjelder å bestemme hva som er å regne som forurensning i vannkilder, og ved å sette rammer for hvilke pålegg og tillatelser forurensningsmyndighetene kan gi med hjemmel i loven.

Hvilke konsentrasjoner av tungmetaller som økosystemet i en ferskvannsforekomst kan tåle, kan ikke fastslås med sikkerhet. Et økosystems tålegrense vil variere basert på stedegne kvaliteter i ulike vannforekomster. Miljødirektoratets reviderte veileder for grenseverdier for klassifisering av vann, angir kobberkonsentrasjoner på 7,8 mikrogram per liter ( $\mu\text{g/l}$ ) og 11  $\mu\text{g/l}$  for sink i ferskvann som generelle grenseverdier for «akutt toksiske effekter ved korttidseksposering».<sup>31</sup>

Ved forurensningsmyndighetenes utstedelse av pålegg har normen vært 10  $\mu\text{g/l}$  kobber som grenseverdi, da med begrunnelse om at 10  $\mu\text{g/l}$  er et ambisiøst mål ut fra den eksisterende forurensningssituasjonen, men at dette er et nivå som kan gi livsgrunnlag for fisk.

På grunn av det usikre forholdet mellom tungmetallkonsentrasjoner og belastning på økosystemet er det viktig å gjøre biologiske undersøkelser for å fastslå effektene på økosystemet.<sup>32</sup>

## 4.2 Nærings- og fiskeridepartementets plikt til å gjennomføre stortingsvedtak og deres overordnede ansvar for styring og oppfølging av Direktoratet for mineralforvaltning

Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 15 at overordnede virksomheter skal kontrollere at underliggende virksomheter og enheter utenom statsforvaltningen som utøver forvaltningsmyndighet, utfører sine oppgaver på en forsvarlig måte og i henhold til § 14. Kapittel 1 i *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomibestemmelsene) peker på at departementet har det overordnede ansvaret for at virksomheten bruker ressurser effektivt og rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon.

### 4.2.1 Krav til gjennomføring av budsjettet

Statsbudsjettet skal følge fullstendighetsprinsippet og inneholde alle statlige utgifter og inntekter basert på realistiske anslag, jf. bevilgningsreglementet § 3, andre ledd.

Reglementet § 9 sier:

«Det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.

De resultater som tilskites oppnådd, skal beskrives. Det skal også gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår».

<sup>31</sup> Miljødirektoratet (2016). *Grenseverdier for klassifisering av vann, sediment og biota* – revidert 30.10.2020 (M-609/2016). <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/M608/M608.pdf>

<sup>32</sup> Vannportalen (2020) Overvåking, 14.10.2020, <https://www.vannportalen.no/kunnskapsgrunnlaget/overvaking2/>

Det er viktig at resultatrapporteringen refererer til de resultatkravene som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen.<sup>33</sup>

Ifølge bevilgningsreglementet § 5 skal bevilgningsvedtakene knyttes til hver enkelt utgifts- og inntektspost. Utgiftsbevilgninger kan ikke overskrides eller brukes til andre formål enn hva Stortinget har forutsatt.

«Ubrukte utgiftsbevilgninger kan ikke overføres til etterfølgende budsjettår med unntak av at:

1. ubrukt driftsbevilgning kan overføres til neste budsjettår med inntil fem prosent av bevilgningen.
2. bevilgningsvedtak som inneholder stikkordet "kan overføres", gir hjemmel til å overføre ubrukt bevilgning til de to følgende budsjettårene. Stikkordet kan tilføyes ved bevilgninger til bygg, anlegg, materiell og særskilte tiltak der utbetalingstakten kan være usikker».<sup>34</sup>

Når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet.

Premissene for å bruke bevilgningen kan imidlertid endre seg i løpet av budsjettåret, på en måte som får betydning for både fullmakten til og pålegget om å bruke bevilgningen. En bevilgning kan for eksempel være ment til et bestemt tiltak, men forholdene kan utvikle seg slik at det ikke lenger har noen hensikt å gjennomføre tiltaket. I et slikt tilfelle vil både fullmakten til og pålegget om å benytte bevilgningen falle bort. Konsekvensen av dette vil i så fall være at bevilgningen ikke skal disponeres. Dette bør på passende måte tas opp med Stortinget.<sup>35</sup>

Økonomireglementet § 6 sier: «*Dersom forutsetningene for et stortingsvedtak endres, og endringene medfører vesentlig tvil i departementet om at vedtaket kan eller bør gjennomføres, skal departementet forelegge spørsmålet om å endre vedtaket eller forutsetningene for Stortinget.*»<sup>36</sup>

Grensene for hvilke formål bevilgningen kan brukes til, vil måtte bestemmes på grunnlag av en tolkning av bevilgningsvedtaket. Kapittel- og postbetegnelse og omtalen i proposisjonen og komitéinnstillingen vil være sentrale tolkningsmomenter.<sup>37</sup>

Postene 30 til 49 omfatter utgifter i forbindelse med nybygg, anlegg m.m. Postene er også forutsatt å dekke utgifter til vedlikehold, ombygginger og anskaffelser til utstyr som er så betydelige at de har karakter av investering, men kan også omfatte arbeider utført i egen regi, jf. R-101 Statens kontoplan.<sup>38</sup>

For budsjettåret 2021 har budsjettvedtaket på kapittel 906 post 30 sikrings- og miljøtiltak følgende formål for miljøtiltakene:

«Midlene vil bli brukt til (...) tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder og til vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak»

Budsjettvedtaket på kapittel 906 post 31 miljøtiltak Løkken har følgende formål for budsjettåret 2021:

<sup>33</sup> Finansdepartementet 82014) [Finansdepartementet \(2014\). Veileder – Statlig budsjettarbeid \(R-0640 B\)](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf) punkt 3.3.2.2 § 9 andre ledd – særlig om resultatbeskrivelse og resultatrapportering.

<sup>34</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder\\_statlig\\_budsjettarbeid\\_2014\\_web\\_2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf)

<sup>35</sup> Stortinget (2005, 26. mai) *Bevilgningsreglementet § 5, tredje ledd.*  
<sup>36</sup> Finansdepartementet (2014). Veileder – Statlig budsjettarbeid (R-0640 B), *2.4.2.2 § 5 annet ledd – bindinger til beløp og formål.*  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder\\_statlig\\_budsjettarbeid\\_2014\\_web\\_2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_statlig_budsjettarbeid_2014_web_2.pdf)

<sup>37</sup> Finansdepartementet (2021). Reglementet for økonomistyring i staten § 6 andre ledd

<sup>38</sup> Innst. S. nr. 187 (2004–2005) *Innstilling fra finanskomiteen* om bevilgningsreglementet, Finanskomiteen «3.2.4 Merknader til § 5 Bevilgningsvedtak» og «3.2.4.2 Komiteens merknader»

<sup>38</sup> Finansdepartementet (2020). Statens kontoplan for statsbudsjettet og statsregnskapet (R-101) [Rundskriv].  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_101\\_2020.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_101_2020.pdf)

«Bevilgningen skal dekke kostnader knyttet til gjennomføring av tiltak i samsvar med tiltaksplan for Løkken gruver».

Ifølge økonomireglementet § 14 og økonomibestemmelsene punkt 2.2. skal virksomhetens internkontroll tilpasses virksomhetens risiko og vesentlighet.

Bevilgningsreglementets § 10 sier at «utgiftsbevilgningene disponeres i samsvar med § 5 og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater».

Etter bevilgningsreglementet § 11 første ledd skal endringene i løpet av budsjettåret oppsummeres i salderingsproposisjonen for statsbudsjettet.

#### 4.2.2 Departementets styring, oppfølging og kontroll

I henhold til økonomibestemmelsene punkt 1.3 første ledd bokstav a, har departementet et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet har også ansvar for at virksomheten bruker ressurser effektivt, og at den rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon.

Departementet skal planlegge sin styring av underliggende virksomheter med både et ettårig og et flerårig perspektiv, jf. økonomibestemmelsene punkt 1.4 tredje ledd.

Det følger av økonomireglementet § 15 at det overordnede departementet skal kontrollere at de underliggende virksomhetene utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte. I denne bestemmelsen vises det til § 14, som gir regler om at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har en innebygget internkontroll.

Departementets kontroll av de underliggende virksomhetene skal, ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.6.2 første ledd, inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomhetene. Behovet for eventuelle tilleggskontroller skal vurderes ut fra den enkelte virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet samt virksomhetens internkontroll.

I henhold til bestemmelsens punkt 1.6.2 skal departementet sikre seg at alle underliggende virksomheter har en tilfredsstillende internkontroll slik at de fastsatte målene og resultatkravene følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Ifølge økonomibestemmelsene punkt 1.3 bokstav c har departementene et overordnet ansvar for at virksomhetene rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon.

### 4.3 Krav til Direktoratet for mineralforvaltnings interne styring og kontroll

Det følger av økonomibestemmelsene punkt 2.2 om myndighet og ansvar at virksomhetens ledelse blant annet har ansvaret for

- å gjennomføre aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og fastsatte mål og prioriteringer fra departementet
- å sørge for planlegging, gjennomføring og oppfølging, inkludert resultat- og regnskapsrapportering
- å etablere internkontroll

### 4.3.1 Internkontroll

Ifølge økonomireglementet § 14, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4, skal Direktoratet for mineralforvaltning etablere systemer og rutiner som har en innebygget internkontroll. Ettersom direktoratet skal ha god styring og oppfølging, må det etablere en internkontroll som bidrar til at fastsatte mål og resultatkrav nås. Internkontrollen skal blant annet bidra til

- at beløpsmessige rammer ikke overskrides, og at forutsatte inntekter kommer inn
- at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes og korrigeres i nødvendig utstrekning
- at ressursbruken er effektiv
- at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler

Virksomhetens ledelse har ansvaret for å påse at internkontrollen er tilpasset risiko og vesentlighet, at den fungerer på en tilfredsstillende måte, og at den kan dokumenteres. Internkontrollen skal primært være innebygget i virksomhetens interne styring, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.4.

## 4.4 Krav til Direktoratet for mineralforvaltnings rapportering til Nærings- og fiskeridepartementet

Av økonomibestemmelsene punkt 2.3.3 tredje ledd fremgår det at virksomheten skal rapportere til departementet i henhold til fastsatte krav og frister. Virksomhetens årsrapport skal gi et dekkende bilde av resultater og gi departementet et grunnlag for å vurdere virksomhetens måloppnåelse og ressursbruk.

## 4.5 Krav til Nærings- og fiskeridepartementets rapportering til Stortinget

Det følger av økonomireglementet § 11 at hvert departement i sin budsjettproposisjon skal rapportere til Stortinget om resultatene av arbeidet innenfor sitt ansvarsområde. Ifølge bevilgningsreglementet § 9 andre ledd skal det gis opplysninger om oppnådde resultater som er av betydning for å vurdere bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Hovedbudsjettskrivet for 2021 sier at departementet skal rapportere om oppnådde resultater i 2019 på et overordnet nivå. Resultatrapporteringen skal først og fremst vise til og henge sammen med målene slik de allerede er presentert for Stortinget. Rapporteringen skal være strukturert og poengtert. Departementet må unngå lange skildringer, og det understrekes at resultatinformasjonen om oppnådde virkninger bør være overordnet. Dersom det er store avvik, må departementet redegjøre for årsakene til dette.<sup>39</sup>

<sup>39</sup>Finansdepartementet (2020) Rundskriv R-4/2020. *Hovedbudsjettskriv for 2021. Retningslinjer for arbeidet med statsbudsjettforslaget for budsjettåret 2021.* (R-4/2020). <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/arlige/2020/r-4-2020.pdf>

## 5 Metoder

I kartleggingsfasen av revisjonen gikk vi bredt ut for å identifisere mulige kilder til dokumentasjon av eierskap og forurensningssituasjonen til nedlagte gruver i Norge. I denne forbindelse kontaktet vi Miljødirektoratet, Kartverket, enkelte kommuner, enkelte vannforvaltningsmyndigheter og enkelte miljøorganisasjoner, og vi gjorde et omfattende søk på internett.

Vi fant ingen oversikt over all nedlagt gruvevirksomhet i Norge.<sup>40</sup> Forurensningssituasjonen til lokale vannforekomster fra nedlagte gruver på portalen Vann-netter ikke fullført for utslipp fra gruver<sup>41</sup> og er derfor ufullstendig som informasjonskilde. Hvem som har ansvaret for å begrense forurensningen for noen nedlagte gruver er også vanskelig å identifisere fordi eierforholdene er uavklarte, eller at det av ulike årsaker er urimelig å pålegge dagens eier ansvar for gruveforurensningen. Nærings- og fiskeridepartementet viser selv til at departementet er en av flere mulig ansvarlige for forurensning fra nedlagte gruver.<sup>42</sup>

For å kunne vurdere etterlevelsen av mål og problemstillingene har vi benyttet flere kilder til informasjon fra NFD, DMF og Miljødirektoratet. Der vi har funnet andre kilder til informasjon, er disse benyttet.

Vi har brukt dokumentanalyse og regnskapsanalyse som metode fordi vi anser disse som best egnet til å dokumentere Nærings- og fiskeridepartementets og Direktoratet for Mineralforvaltnings gjennomføring av Stortingets forutsetninger ved budsjettvedtak, samt etterlevelsen av forurensningslovens pålegg og plikter. For å verifisere våre funn, eller der dokumentasjonen har vært uklar eller manglet har vi brukt intervjuer som supplerende metode.

Datainnsamlingen fant sted i perioden september 2021 til mars 2022.

Innledningsvis og avslutningsvis i revisjonen har vi hatt møter med næringspolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet. I oppstarten av prosjektet har vi deltatt på oppstartsmøte om finansiell revisjon med ledelsen i Direktoratet for mineralforvaltning for å informere om revisjonen.

### 5.1 Dokumentanalyse

Vi har gjennomført dokumentanalyser for å belyse om bevilgningene til tiltak for å redusere miljøkonsekvensene fra nedlagte gruveeiendommer blir brukt i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og forurensningslovens krav. Vi har gjennomgått dokumenter fra perioden 1989–2021 som omhandler forberedelser og planlegging av opprydningen etter nedlagt gruvevirksomhet i staten. I tillegg har vi gjennomgått en rekke sentrale rapporter og dokumenter som beskriver status og utfordringer i arbeidet med å redusere avrenningen av tungmetaller fra nedlagte gruver.

Følgende dokumenter er gjennomgått og analysert:

- Stortingsproposisjoner og handlingsplaner
  - Stortingsproposisjoner med tilhørende innstillinger for budsjettårene 2006–2020.
  - Stortingsproposisjon nr. 111 (1988-89) *Om det videre arbeid med spesialavfall*
  - En oppfølgende handlingsplan til Stortingsproposisjon nr. 111 (1992) *deponier med spesialavfall, forurenset grunn og forurensede sedimenter*. Handlingsplanen belyser

<sup>40</sup> [Norges geologiske undersøkelse | \(ngu.no\)](https://www.ngu.no), samt etterspurt i Miljødirektoratet og hos DMF i kartleggingsfasen av revisjonen.

<sup>41</sup> [VannNett-Portal \(vann-nett.no\)](https://vannnett.no) er inngangsportalen til informasjon om vann i Norge. Vann-Nett eies av miljøforvaltningen og Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE). Systemet er stasjonert hos og driftes av NVE.

<sup>42</sup> Verifisert referat fra møte mellom RR og NFD 4.mars 2022



bakgrunnen og varigheten av tiltakene for å redusere avrenningen av tungmetaller fra nedlagte gruver.

- Dokumenter fra Miljødirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning om pålegg, utredning, planlegging, gjennomføring og godkjenning av tiltakene for å redusere miljøkonsekvensene på hjemfalte gruveeiendommer:
  - rapporter og tilbakemeldinger fra DMF til Miljødirektoratet om pålagt vannovervåkning på Løkken, Røros, Sulitjelma og i Folldal for perioden 2016-2021
  - stedlige pålegg fra forurensningsmyndighetene for Sulitjelma, Folldal, og Løkken i tidsrommet 1993-2008.
  - utredninger, planer og godkjenning av tiltaksplaner for å redusere miljøkonsekvenser for Sulitjelma, Folldal, og Løkken.
  - korrespondansen mellom forurensningsmyndighetene, NFD og DMF om pålegg.
  - søknad om ny gruvedrift i Sulitjelma og DMFs tilbakemelding på Miljødirektoratets høring om dette.
- Dokumenter tilsendt fra DMF og NFD om kartlegging, planlegging og gjennomføring av eventuelle miljøtiltak i gruveområder uten pålegg fra forurensningsmyndighetene:
  - Direktoratet for mineralforvaltning leiekontrakt Mofjellet gruver 1988 og 2019
  - Direktoratet for mineralforvaltning EDD fase 1 Raudsand gruver 2018
  - avtale mellom NFD og Veidekke Industri AS om salg av statens grunn på Raudsand 2021
  - Infratek Norge AS: Innledende miljøteknisk grunnundersøkelse og tiltaksplan Knaben 2020
  - Multiconsult: Analyseresultater Tveitmarkstunnelen jordmasser ved Nysæter gruver 14.oktober 2019.
  - befaringsnotat: Tilsyn 2016 av plugger og overløp ved Skorovas Gruber, Namsskogan kommune i Nord-Trøndelag
  - dokumentasjon av eierskap KLD Røros Kobberverk kjøpsavtale 1980.
- Dokumenter fra den årlige styringsdialogen mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Direktoratet for mineralforvaltning i perioden 2012–2021:
  - departementets tildelingsbrev
  - referater fra etatsstyringsmøter
  - referater fra fagmøter
  - risikovurderinger og økonomirapporter fra virksomheten
  - virksomhetens årsrapporter
  - budsjettinnspill
  - fullmakten fra Nærings- og handelsdepartementet til Bergvesenet med Bergmesteren for Svalbard til å utføre forvalteroppgaver for hjemfalte gruveeiendommer tilhørende staten. 27.januar 2006

## 5.2 Regnskapsanalyse

- Statsregnskapet - en sammenstilling av årets bevilgninger, overføringer og tilbakeføringer av bevilgningene på kapittel 906 post 30 for årene 2006 til 2021 og for post 31 for årene 2011 til 2021. Regnskapstallene er hentet fra Stortingsproposisjoner med vedtak. Formålet har vært å dokumentere hvordan budsjettmidlene har blitt disponert i perioden, inkludert overføringer mellom budsjettår og mindreforbruk. Informasjonen er presentert visuelt i rapportens kapittel 8 og i vedlegg 1 og vedlegg 2.

- Uttrekk av post 30 og 31 fra DMFs eget virksomhetsregnskap for årene 2014-2021.<sup>43</sup> Formålet har vært å ha en fullstendig oversikt over budsjettdisponeringen på postene i perioden 2014-2021, samt å identifisere vedlikehold av tidligere miljøtiltak og eventuelle nye miljøtiltak på prosjektnummer og stedsnavn.

### 5.3 Intervjuer og skriftlige spørsmål

- Vi har intervjuet representanter fra seksjon for budsjett og etatsstyring og seksjon for industri, bergverk og nordområder i Næringspolitisk avdeling i Nærings- og fiskeridepartementet 16 september 2021 og 4 mars 2022. Formålet var å innhente informasjon om departementets etatsstyring av DMF og om planleggingen og gjennomføringen av tiltak for å redusere forurensning fra nedlagte gruveeiendommer som NFD eier.
- Vi har også intervjuet ledelsen i Direktoratet for mineralforvaltning 7 desember 2021. Formålet med intervjuene var å belyse virksomhetens planlegging og gjennomføring av tiltak for å redusere forurensning fra nedlagte gruveeiendommer.

Referatene fra alle intervjuene er verifisert. Intervjuene har blitt supplert med skriftlige spørsmål. Intervjuene er gjennomført som digitale møter.

---

<sup>43</sup> Uttrekkene er gjort for konto 7791 (post 30) og konto 7792 (post 31) fra DFØ via datafangsten i IDEA. Vi har sammenstilt transaksjoner per prosjekt (dimensjon 2) for årene 2014–2021 for å få en fullstendig oversikt over bruk av bevilgningene til miljøtiltak for disse årene.

## 6 Funn: Direktoratet for mineralforvaltning forvalter ikke de nedlagte gruveområdene som NFD eier, i samsvar med forurensningsloven

### Kriterier<sup>44</sup>

- DMF skal på vegne av Nærings- og fiskeridepartement som grunneier, sørge for tiltak for å hindre at forurensning skjer når det er fare for forurensning.
- Dersom forurensning har skjedd, skal DMF sørge for rimelige tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av forurensningen.
- DMF må følge opp pålegg som NFD har fått av forurensningsmyndighetene.

### Hovedfunn

#### **Direktoratet for mineralforvaltning etterlever ikke forurensningslovens krav til å stanse, fjerne eller begrense forurensningen fra nedlagte gruver som NFD eier.**

- DMF etterlever ikke Miljødirektoratets pålegg fra 1993–2005 om å redusere tungmetallforurensning ved Sulitjelma og Folldal gruver. Kobber, som er vanligst, er akutt giftig for organismer som lever i vann, og er av stor betydning for fiskens livsvilkår og reproduksjon.
- DMF etterlever to av tre krav i pålegg gitt av Miljødirektoratet i 2008 om å redusere tungmetallforurensningen ved Løkken.
- Tiltaksplanene som DMF har utarbeidet etter pålegg fra Miljødirektoratet har i liten grad resultert i at tiltak har blitt gjennomført.
- DMF etterlever i hovedsak Miljødirektoratets pålegg om å gjennomføre vannovervåking etter kravene i vannforskriften ved Løkken, Folldal, Sulitjelma og Nordgruvefeltet på Røros
- DMF har bare kartlagt forurensningssituasjonen for gruvene NFD eier der det er gitt pålegg om det.
- DMF har kartlagt forurensningen i forkant av salget av Raudsand gruver. Staten har fortsatt ansvaret for eventuelle pålegg om tiltak fra forurensningsmyndighetene som skyldes forurensning fra gruvene

### 6.1 DMF etterlever forurensningsmyndighetenes krav i pålegg om vannovervåking, men ikke kravene i pålegg om å redusere forurensning (jf. forurensningsloven § 7, fjerde ledd og § 51)

Miljødirektoratet har med hjemmel i forurensningsloven pålagt Nærings- og fiskeridepartementet å gjennomføre overvåking og forurensningsbegrensede tiltak ved de tre hjemfalte gruvene Løkken, Folldal og Sulitjelma. Som nevnt i innledningskapittelet, er dette tre av de fem gruveområdene i Norge hvor Miljødirektoratet anser omfanget av forurensning som størst. I tillegg har Miljødirektoratet pålagt NFD å gjennomføre vannovervåking ved Nordgruvefeltet på Røros. Nordgruvefeltet er ikke hjemfalt og er et av gruveområdene hvor forurensningsansvaret er uklart.

<sup>44</sup> Se kapittel 4 Revisjonskriterier.

## 6.1.1 DMF etterlever i hovedsak forurensningsmyndighetenes pålegg om å overvåke forurensningssituasjonen ved Løkken verk, Sulitjelma gruver, Folldal verk og Nordgruvefeltet på Røros

Miljødirektoratet ga i 2016 Nærings- og fiskeridepartementet et pålegg om å gjennomføre årlig vannovervåking i henhold til kravene i vannforskriften ved gruveområdene Sulitjelma, Folldal, Løkken og Nordgruvefeltet på Røros.<sup>45</sup> Vannforskriften stiller krav om tiltaksovervåking i områder som står i fare for ikke å nå forskriftens miljømål.<sup>46</sup> Tiltaksovervåking forutsetter at det blir gjort både biologiske og kjemiske undersøkelser for å fastslå vannkvaliteten. I tillegg skal tiltaksovervåkingen dokumentere om de avbøtende tiltakene oppnår den ønskede virkningen. Nærings- og fiskeridepartementet har delegert oppgaven med å gjennomføre vannovervåkingen til Direktoratet for mineralforvaltning.

Konsulentselskapet COWI har på oppdrag fra Direktoratet for mineralforvaltning utarbeidet overvåkingsprogrammer for de fire gruveområdene. Som ledd i overvåkingsprogrammet, gjennomfører konsulentselskapet Nordconsult kjemiske undersøkelser ved faste målestasjoner fire ganger i året. Hvert tredje år gjennomfører konsulenten også biologiske undersøkelser. Direktoratet for mineralforvaltning skal i henhold til pålegget hvert år utarbeide en overvåkingsrapport med resultatene fra overvåkingen og sende den til Miljødirektoratet innen 1. mars. Direktoratet for mineralforvaltning har dokumentert at de følger pålegget, og at overvåkingsrapportene for årene 2016 til 2021 har blitt sendt til Miljødirektoratet.

### Faktaboks 2 Gruveforurensning

I norsk gruvevirksomhet har sulfidmalmgruvene dominert. Sulfidmalmer er forbindelser mellom grunnstoffene svovel og forskjellige metaller som for eksempel kobber, jern og bly. Vanligvis er det høyest konsentrasjoner av jern, kobber og sink i avrenningen fra gruvene.

Tungmetaller og svovelsyre felles ut fra kisholdig gruveavfall gjennom kjemiske prosesser. Denne prosessen kan fortsette i flere hundre år etter at gruedriften er lagt ned. God tilgang til luft og vann øker utfellingshastigheten. Det er innholdet av tungmetaller, vanligvis kobber, i sigevannet fra gruveområdene som har størst forurensningsmessig betydning. Kobber er akutt giftig for organismer som lever i vann, og har stor betydning for fiskens livsvilkår og reproduksjon.

Fisk vil kunne overleve i et vassdrag med kobberinnhold på 10 til 15 mikrogram per liter ( $\mu\text{g/l}$ ). Spesielt følsomme virvelløse dyr og begroing<sup>47</sup> kan påvirkes ved enda lavere kobberkonsentrasjoner enn 10  $\mu\text{g/l}$ .

Kilde: Miljødirektoratet, Miljøstatus.<sup>48</sup>

I hvert gruveområde blir det tatt prøver ved flere målestasjoner som til sammen gir oversikt over forurensningssituasjonen. Overvåkingsprogrammet gir Direktoratet for mineralforvaltning kunnskap om blant annet endringer over tid, forurensningens virkninger på økosystemene, hvor mye forurensning som renner ut av gruveområdene, og sesongmessige variasjoner.

### Resultater fra de kjemiske undersøkelsene

Ved Løkken, Sulitjelma og Folldal blir det tatt målinger av kobberkonsentrasjonen i gruves hovedutløp. Målingene fra disse prøvestasjonene gir et bilde av den samlede avrenningen fra forurensningskilden. Her skiller Folldal seg ut som den mest forurensede gruve med gjennomsnittlig kobberkonsentrasjon på 57 168 mikrogram per liter ( $\mu\text{g/l}$ ) i 2021. Tilsvarende konsentrasjoner målt på

<sup>45</sup> Brev til NFD fra Miljødirektoratet, den 6.12.2016, Krav om årlig overvåking etter vannforskriften for nedlagt gruvevirksomhet

<sup>46</sup> Vannportalen (u.å.). *Tiltaksrettet overvåking*. <https://www.vannportalen.no/kunnskapsgrunnlaget/overvaking2/tiltaksrettet-overvaking/>

<sup>47</sup> Alger og skjell og andre vannlevende organismer som fester seg til bunnen i en vannforekomst.

<sup>48</sup> Miljødirektoratet (2022, 22. april). *Nedlagte kisgruver*. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/forurensning/nedlagte-kisgruver/>

Løkken og Sulitjelma var henholdsvis 5 094 µg/l og 11 331 µg/l i 2021. Det blir ikke gjort tilsvarende målinger fra gruvenes hovedutløp på Røros.

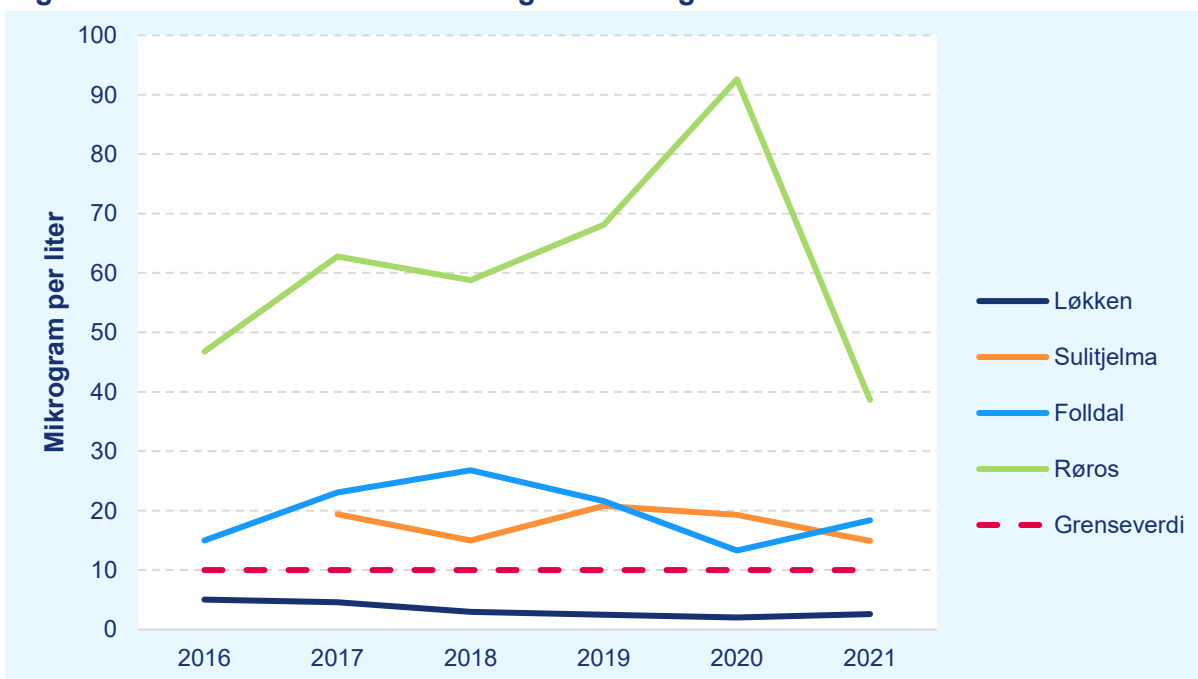
Resultatene fra målestasjonene som ligger i vassdragene nedenfor gruveområdene gir informasjon om hvordan forurensningen som renner ut av gruveområdet påvirker større elver og vann. Målingene fra disse prøvestasjonene viser at kobberkonsentrasjonene er stabilt lave nedenfor<sup>49</sup> Løkken Verk, stabilt høye nedenfor Folldal Verk og Sulitjelma og svært høye og varierende nedenfor Nordgruvefeltet på Røros.

Figur 2 viser årsgjennomsnittet for kobberkonsentrasjon som er målt ved prøvestasjonene nedenfor gruveområdene.<sup>50</sup> Den stiplede røde linjen markerer normverdien 10 µg/l som forurensningsmyndighetene har satt som grenseverdi for kobberkonsentrasjon nedenfor gruveområdene. I Sulitjelma og Løkken har Miljødirektoratet satt som krav at Nærings- og fiskeridepartementet iverksetter tiltak for å holde forurensningen av kobber under grenseverdien på 10 µg/l. I Folldal er grensen satt til 10-15 µg/l.

Påleggene og departementets oppfølging blir omtalt nærmere i delkapittel 6.1.2 nedenfor.

Ved alle stasjonene er det betydelig variasjon i forurensningen gjennom året. Forurensningen er ofte størst ved snøsmelting og vårfloppen når det renner større vannmengder gjennom gruveområdene, og om høsten som følge av økte nedbørsmengder.

**Figur 2 Resultater fra vannovervåking nedenfor gruveområdene**



Kilde: Norconsult

### Resultater fra de biologiske undersøkelsene

Biologiske undersøkelser ble i henhold til overvåkingsprogrammet sist gjennomført i 2021. Tilstanden blir vurdert på en skala fra «svært god» til «svært dårlig» utfra om mangfoldet og tettheten av arter ved prøvestasjonene samsvarer med det man kan forvente å finne i vann uten forurensning. Resultatene viser at tungmetallforurensningen har stor negativ påvirkning på økosystemene i gruveområdene:

<sup>49</sup> De viktigste målestasjonene i overvåkingsprogrammene er plassert nedstrøms kildene til forurensning og måler den samlede forurensningen fra gruveområde til større vann og elver.

<sup>50</sup> Vi har ikke mottatt utslippstall for Sulitjelma fra 2016.

- Prøver fra Folldal viser at den økologiske tilstanden til påvekstalger<sup>51</sup> og bunndyr<sup>52</sup> er god, men at tilstanden til fisk er svært dårlig ved alle prøvestasjonene.<sup>53</sup>
- De biologiske undersøkelsene fra Sulitjelma viser at det er lite artsmangfold i vannforekomstene som følge av metallforurening.<sup>54</sup> Ved flere av prøvestasjonene var forholdene så dårlige at de vanlige klassifiseringsmetodene, som baserer seg på prøver av bunndyr, alger og plankton, ikke kunne benyttes. Dette gjaldt blant annet for prøvestasjonen ved innsjøen Langvatnet i nærheten av gruveområdet i Sulitjelma. Prøvene av fisk viste at påvirkede bekker har reduserte fiskesamfunn og at fisken i Langvatnet er sterk påvirket av kobber.
- Målinger fra Løkken viser at den økologiske tilstanden er svært dårlig i vannforekomstene i nærheten av gruveområdet på grunn av påvirkning av gruveavrenning. Prøvene fra lakseelva Orkla, som ligger et stykke nedenfor Løkken-området, viser at fisken der er upåvirket av gruveforurensning.<sup>55</sup>
- Nedenfor Nordgruvefeltet på Røros er det ikke livsgrunnlag for fisk. Derfor har man ikke tatt prøver av fisk der i 2021.<sup>56</sup> Basert på prøver av bunndyr og påvekstalger, er den økologiske tilstanden ved de to prøvestasjonene nedenfor Nordgruvefeltet vurdert å være henholdsvis svært dårlig og dårlig.

### 6.1.2 DMF etterlever ikke kravene i pålegg om tiltak fra forurensningsmyndighetene

Miljødirektoratet har i flere pålegg stilt krav til Nærings- og fiskeridepartementet om at kobberkonsentrasjonen ved bestemte målepunkter nedenfor gruveområdene Løkken, Folldal og Sulitjelma ikke skal overskride fastsatte grenseverdier. Verken maksimumsverdiene eller gjennomsnittsverdiene skal etter påleggene overstige de fastsatte grenseverdiene. Påleggene er mellom 30 og 20 år gamle og har ikke blitt oppfylt. Som del av forvalteransvaret for gruvene skal Direktoratet for mineralforvaltning følge opp påleggene på vegne av departementet. Oppfølgingen av de enkelte gruveområdene omtales i delkapitlene nedenfor.

Direktoratet for mineralforvaltning har inngående kunnskap om problemene med forurensning i de tre områdene. De har kartlagt kilder til forurensning og utredet ulike tiltak for å begrense forurensningen. Direktoratet har i tillegg detaljert kunnskap om forurensningssituasjonen på bakgrunn av de årlige undersøkelsene direktoratet er pålagt å utføre.

Direktoratet for mineralforvaltning har likevel iverksatt få tiltak for å oppfylle kravene som Miljødirektoratet har satt. De fleste tiltakene og undersøkelsene som har blitt gjennomført, har vært rettet mot Løkken gruver selv om forurensningen over tid har vært minst fra dette området. NFD har ved flere anledninger rapportert til Stortinget at tiltaksrettet arbeid ved Folldal og Sulitjelma i perioder er satt i bero i påvente av resultater av arbeidet på Løkken.<sup>57</sup>

NFD opplyser at Løkken har vært prioritert fordi potensialet for økt alvorlig forurensning har vært meget stort.<sup>58</sup> Departementet viser også til at resultatene av tiltak som har blitt gjennomført på Løkken er viktig erfaringsgrunnlag for vurdering av tiltak for de andre områdene.

Både NFD og DMF understreker at arbeid med gruveforurensning er svært komplekst og at det er behov for å gjennomføre omfattende undersøkelser før tiltak blir implementert i omfattende

<sup>51</sup> Organismer som sitter fast til ulike typer underlag i vannet.

<sup>52</sup> Organismer som er knyttet til bunnen i ferskvann og hav

<sup>53</sup> DMF (2022). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Folldal Verk: Årsrapport 2021*, 16.2.2022

<sup>54</sup> DMF (2022). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Sulitjelma: Årsrapport 2021*, 16.2.2022

<sup>55</sup> DMF (2022). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Løkken Verk: Årsrapport 2021*, 16.2.2022

<sup>56</sup> DMF (2022). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Nordgruvefeltet på Røros Årsrapport 2021*, 16.2.2022

<sup>57</sup> Prop 1S 2018-2019; Prop 1S 2019-2020

<sup>58</sup> NFD, Vurdering av utkast til revisjonsrapport om NFDs forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver, 18.5.2022

tiltakssystemer. Miljødirektoratet deler NFD og DMFs syn på at arbeid med å redusere forurensningen fra nedlagte gruver er utfordrende, men ser også at prosessen i Folldal og Sulitjelma har gått sakte.<sup>59</sup>

Fristen fra miljømyndighetene for å oppnå pålegget i Folldal fra 2003 var 2010. I henhold til pålegget for Løkken fra 2008, skulle NFD selv legge frem en tidsplan for gjennomføring. Planen som NFD la frem skulle vært gjennomført innen 2016. NFD har ikke lagt frem et forslag til tidsplan for gjennomføring av pålegget for Sulitjelma fra 1993. Kravene fra forurensningsmyndighetene er gitt som separate pålegg med ulike tidsfrister. Forurensningsmyndighetene har ikke gitt tillatelse til å avvente tiltak ved en gruve fra det gjennomføres tiltak ved den neste.

Det er bare deler av pålegget for Løkken som er oppfylt i dag. Direktoratet for mineralforvaltning har utredet flere planer om å gjennomføre tiltak i Folldal, men tiltaksgjennomføringen har så langt vært svært begrenset. Direktoratet har vurdert at det ikke er hensiktsmessig å iverksette tiltak i Sulitjelma fordi forholdene er ustabile. Miljødirektoratet mener det er svært viktig å se behovet for opprydding i området i sammenheng med påvirkning fra ny gruvedrift.<sup>60</sup>

Vår gjennomgang av Direktoratet for mineralforvaltnings arbeid for å begrense forurensning har dokumentert manglende tiltaksgjennomføring. Arbeidet preges av

- planer som ikke blir ferdigstilt innen pålagt frist
- tiltaksplaner som ikke blir gjennomført innen estimert tid
- gjennomføring av tiltak med lav virkning
- DMF prioriterer tiltaksgjennomføring på Løkken, der forurensningen er minst
- tiltak og metoder som DMF har anbefalt på bakgrunn av undersøkelser som direktoratet har bestilt, har i ettertid vist seg å ikke være hensiktsmessige

Flere av punktene ovenfor har også vært tema i DMFs egne risikovurderinger fra 2019, 2020 og 2021 til departementet.<sup>61</sup>

- DMF mente at det var høy risiko ved tiltaksgjennomføring på Løkken i 2019 og 2020. I 2021 vurderte DMF at denne risikoen var lav. Evaluering av allerede gjennomførte tiltak og stegvis gjennomføring av nye tiltak er grep som DMF mener har bidratt til å redusere risikoen.
- Lavt detaljnivå i tiltaksplanen og store, kompliserte prosjekter er en risiko som DMF vurderte som middels høy i 2019 og 2020 og høy i 2021. Ifølge DMF fører dette til feil gjennomføring av tiltak, manglende resultatoppnåelse og feil i budsjettering.

## Løkken

Direktoratet for mineralforvaltning overholder i dag to av tre krav i forurensningsmyndighetenes pålegg på Løkken (se vedlegg 3 for en oversikt over gruveområdet). Et av de sentrale kravene i pålegget fra 2008 er at kobberkonsentrasjonen i Orkla ikke skal overstige 10 µg/l. Figur 3 viser årsgjennomsnittet fra 2016 til 2021. Allerede på tidspunktet pålegget ble gitt, lå årsgjennomsnittet for kobberkonsentrasjonen i Orkla under grenseverdien på 10 µg/l.<sup>62</sup> Siden 2008 har det blitt registrert fem enkeltmålinger over grenseverdien hvor 16,1 µg/l i 2009 er den høyeste målingen. Den siste enkeltmålingen over grenseverdien ble gjort i 2016 (10,8 µg/l).

Tiltaksplanen som direktoratet ble pålagt å utarbeide har bare i begrenset grad blitt gjennomført, og tiltaket som ble gjennomført, har ikke hatt ønsket effekt. NFD kommenterer at de tiltakene som ikke

<sup>59</sup> Brev fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen, Tilbakemelding fra Miljødirektoratet på utkast til revisjonsrapport om Nærings- og fiskeridepartementets forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver, 9.5.2022.

<sup>60</sup> E-post fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen, 24.3.2022

<sup>61</sup> DMFs risikoanalyse for 2019–2021.

<sup>62</sup> NIVA, Kontroll av massebalanse i Løkken gruveområde i Meldal kommune: Undersøkelser i perioden 1.9.2007–31.8.2008, 9.1.2009

har blitt gjennomført er blitt forkastet fordi man under videre utredning har funnet alternative metoder som ville gi en bedre effekt.<sup>63</sup>

Figur 3 viser årgjennomsnittet av kobber i Orkla for årene 2016-2021. Verdiene har i hele perioden ligget under miljødirektoratets krav på 10 mikrogram per liter. De første fem årene sank årgjennomsnittet hvert år, fra 5,03 mikrogram per liter i 2016 til 2,02 mikrogram i 2020. I 2021 var årgjennomsnittet 2,6 mikrogram per liter.

**Figur 3 Årgjennomsnitt for kobber i Orkla (hovedmålestasjon Løkken)**



Kilde: Riksrevisjonen

### *Perioden 2005 til 2008 – konsekvensvurdering og pålegg*

I 2008 fikk Nærings- og fiskeridepartementet pålegg fra forurensningsmyndighetene om å utarbeide en tiltaksplan for Løkken-området med mål om at:

- Tilførselen av forurenset vann fra Fagerlivatn til Bjørnlivatn skulle opphøre.
- Kobberkonsentrasjonen i Raubekken skulle reduseres til et maksimalt kobbernivå på 175 µg/l.
- Kobberkonsentrasjonen i Orkla skulle reduseres til 10 µg/l.<sup>64</sup>

Pålegget ble gitt fordi forurensningsmyndighetenes mente det var risiko for økt alvorlig forurensning på grunn av at renseeffekten av tidligere gjennomførte tiltak var i ferd med å forsvinne.

### *Perioden 2009 til 2014 – DMF utarbeider tiltaksplan*

Fristen for å oversende tiltaksplanen var opprinnelig 1. september 2009, men ble senere utsatt til 31. mars 2010. Tiltaksplanen forelå først i mai 2013.<sup>65</sup> Planen var utarbeidet av DMF og bygget på en utredning av renseteknologiske løsninger for Løkken gjennomført av konsulenten COWI.<sup>66</sup> I henhold til planen skulle de foreslåtte tiltakene ferdigstilles i perioden 2014-2016 med en kostnadsramme på 33,9 millioner kroner. NFD mente at tiltakene i forslaget ville imøtekomme kravene i pålegget fra Miljødirektoratet på en varig, miljøvennlig og kostnadseffektiv måte.

Tiltaksplanen ble godkjent av Miljødirektoratet i mars 2014.<sup>67</sup> Selv om tiltaksplanen ble godkjent, kom Miljødirektoratet med kommentarer til en rekke svakheter i sin tilbakemelding. De påpekte blant annet at det manglet forslag til behandling av slam fra de naturbaserte renseanleggene som var planlagt, og at forslaget om å bruke et av vannene på Løkken som deponi var uakseptabelt.

<sup>63</sup> NFD, Vurdering av utkast til revisjonsrapport om NFDs forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver, 18.5.2022

<sup>64</sup> Statens forurensningstilsyn, SFT pålegger herved Nærings- og handelsdepartementet å utrede mulige forurensningsbegrensende tiltak ved Løkken Gruber, 23.07.2008

<sup>65</sup> DMF (2013, 1. mai). *Løkken gruveområde: Tiltaksplan*.

<sup>66</sup> COWI (2013, 30. april). *Utredning av renseteknologiske løsninger for Løkken gruveområde, Meldal kommune*.

<sup>67</sup> Brev Fra Miljødirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet, datert 4.3.2014, Tilbakemelding på forslag til tiltaksplan for Løkken Gruver.



## *NFD opplyser at tiltaksplanen ikke tok høyde for behovet for å søke om tillatelser etter plan- og bygningsloven eller annet regelverk ved gjennomføringen av tiltak.<sup>68</sup> Perioden 2015 til 2022 – vedlikeholdsetterslep forsinker iverksettelse av nye tiltak*

Fra tiltaksplanen ble godkjent i 2014 til det siste tiltaket etter planen skulle vært ferdigstilt i 2016, ble ingen av de planlagte tiltakene fullført. I DMFs årsrapporter i perioden 2014–2017 rapporterte direktoratet om videre utredninger, vurderinger og testing i forlengelsen av tiltaksplanen.

De videre utredningene avdekket at det eksisterende anlegget fra 1990-tallet hadde et vedlikeholdsbehov som ikke var kjent fra tidligere.<sup>69</sup> I forbindelse med vedlikeholdsarbeidet som ble iverksatt, ble det bygget en ny pumpestasjon, et nytt kalkanlegg ble tatt i bruk i 2018, grøftesystemet ble utbedret.<sup>70</sup> En evaluering av kalkanlegget viser at utslippene av kobber er stabilisert, men at store mengder kobber og slam faller til bunnen og blir lagret i Fagerlivatn som følge av nøytraliseringen.<sup>71</sup>

Det første tiltaket som ble fullført i henhold til tiltaksplanen, var at en bergvelte i Løkken-området ble tildekket i 2019. En evaluering fra 2021 konkluderte med at tildekkingen ikke oppnådde den tilsiktede effekten og at observasjoner fra området tyder på at deler eller hele tildekkingen ikke fungerer etter sin hensikt.<sup>72</sup> Valg av tildekkingsmetode og mangelfulle støttetiltak for å avskjære vann fra velteområdet er årsaker til at de forurensede massene fremdeles fører til betydelig forurensning på Løkken, ifølge evalueringen.

### Faktaboks 3 Bergvelte

En bergvelte er en avfallshaug med gruveavfall. Fordi utnyttelsen av malmen var lav i tidligere tiders gruvedrift, kan bergvelter inneholde store mengder tungmetall og er derfor en kilde til forurensning i nedlagte gruveområder

Kilde: Direktoratet for mineralforvaltning med bergmesteren på Svalbard

### Folldal verk

Den stedeagne grenseverdien på 10–15 µg/l for kobber i elva Folla er ikke oppnådd (se vedlegg 3 for en oversikt over gruveområdet). Fra forurensningsmyndighetene satte krav om å redusere forurensningen fra Folldal gruver i 2003, til i dag, har bare ett tiltak blitt gjennomført: Grøfting ble utført i 2005-2006.

DMF mener at Folldal er et krevende område med tanke på klima, ustabile vannmasser og kort sesong, og at tiltak som har fungert godt andre steder ikke kan benyttes i Folldal.<sup>73</sup> I tillegg mener direktoratet at hensyn til kulturminner fra den gamle gruvevirksomheten legger begrensninger på hvilke tiltak som kan benyttes. Spørsmål knyttet til kulturminneinteresser har imidlertid vært kjent for direktoratet i lang tid.

Figur 4 viser årsgjennomsnittet av kobber i Folla for årene 2016-2021. Årsgjennomsnittet har ligget over miljødirektoratets krav på 10-15 mikrogram per liter for årene 2017, 2018, 2019 og 2021. Årsgjennomsnittet var høyest i 2018 med 26,8 mikrogram kobber per liter, og lavest i 2020 med 13,29 mikrogram kobber per liter. I 2021 var verdiene 18,4 mikrogram per liter.

<sup>68</sup> NFD, Vurdering av utkast til revisjonsrapport om NFDs forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver, 18.5.2022.

<sup>69</sup> DMF, Årsrapport 2015, 26.2.2016.

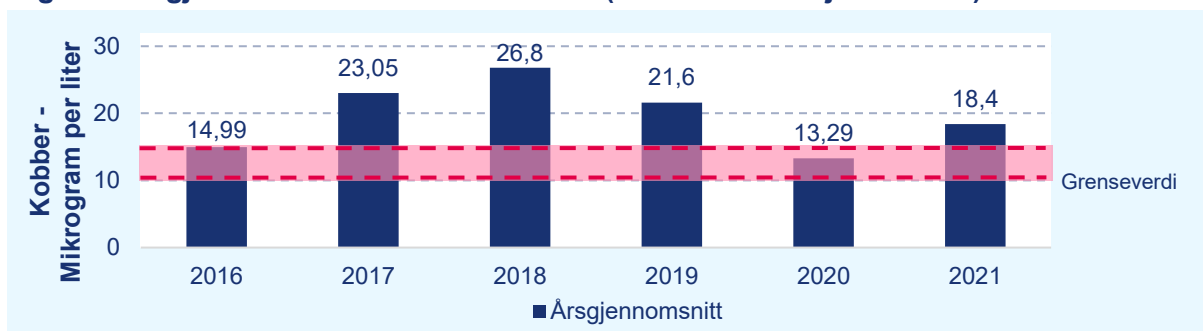
<sup>70</sup> NFD, Oversikt tiltak Løkken.

<sup>71</sup> NGI (2020). *Vurdering av effekt av nøytraliseringsanlegget ved Løkken gruver*, 12.3.2020.

<sup>72</sup> NGI (2021). *Evaluering: Effekten av tildekking Magnetitt-tippen*, 27.1.2021.

<sup>73</sup> Referat fra møte mellom DMF og RR, 7. desember 2021, Referatet er verifisert.

**Figur 4 Årsgjennomsnitt for kobber i Folla (hovedmålestasjon Folldal)**



Kilde: Riksrevisjonen

#### *Perioden 2003 til 2010 – DMF gjennomfører grøftegraving og småskala forsøk*

I 2003 påla Statens Forurensningstilsyn Nærings- og handelsdepartementet å redusere kobberkonsentrasjonen i Folla til 10–15 µg/l innen 2010.<sup>74</sup> Bakgrunnen for pålegget var den store mengden tungmetallforurensning som det hjemfalte gruveområdet påførte vassdragene Folla og Glomma. Vedtaket ble pålagt av NHD. Klagen ble ikke tatt til følge av det daværende Miljøverndepartementet, og pålegget trådte i kraft i 2005.

I perioden fra pålegget trådte i kraft, til kravene skulle vært nådd i 2010, dreide de forurensningsbegrensende tiltakene seg hovedsakelig om å etablere grøfter for å drenere og samle opp vann. Utover dette gjennomførte Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren på Svalbard forsøk og undersøkelser som skulle danne kunnskapsgrunnlag for fremtidige tiltak.<sup>75</sup> Tiltakene som ble vurdert var ulike rensetekniske løsninger og tildekking og fjerning av forurensete masser.

#### *Perioden 2011 til 2015 – DMF vurderer rensetekniske løsninger og utarbeider plan*

I 2011, etter å ha gjennomført en høring om forurensningsbegrensende tiltak, kom Klima- og forurensningsdirektoratet med en tydelig anbefaling om at det burde etableres et renseanlegg fremfor å flytte forurensete masser.<sup>76</sup> Det var særlig hensynet til kulturminneinteresser som ble lagt til grunn for denne konklusjonen. Direktoratet for mineralforvaltning foreslo en nyutviklet renseløsning og planla oppstart av et pilotanlegg tidlig i 2012. Pilotprosjektet ble først utsatt,<sup>77</sup> før det ble endelig skrinlagt i 2013.

Nærings- og fiskeridepartementets begrunnelse for å stanse pilotprosjektet var at arbeidet med å vurdere tiltak på Løkken hadde gitt ny informasjon som departementet mente ville ha betydelig overføringsverdi til Folldal.<sup>78</sup> Departementets vurdering var at man ikke kunne se bort fra ny og relevant kunnskap fordi dette ville medføre en dårligere totalløsning for Folldal. I stedet forespeilet de en tiltaksvurdering for Folldal innen utgangen av 2015.

En tiltaksvurdering ble utarbeidet av Norges Geotekniske Institutt (NGI) i 2015. I planen foreslo konsulenten å kombinere tildekking og flytting av forurensete masser med naturlig nøytralisering av gruvevannet ved å blande inn rent vann med det forurensete vannet fra gruvne som eneste renseløsning.<sup>79</sup> DMF sluttet seg til konsulentens anbefalinger.<sup>80</sup> Direktoratet gikk dermed bort fra å etablere et konvensjonelt renseanlegg, som tidligere var anbefalt av forurensningsmyndighetene og høringsinstanser.

<sup>74</sup> Brev fra SFT til NHD, datert 2.10.2003: Forurensning fra tidligere gruvedrift i Folldal sentrum

<sup>75</sup> Brev til NHD fra DMF, datert 28.1.2010 Rapportering vedrørende forurensning Folldal 2006-2009

<sup>76</sup> Brev fra KLIF til DMF, datert 27.10.2011

<sup>77</sup> Brev fra KLIF til NHD, datert 29.10.2012

<sup>78</sup> Brev fra NFD til MD, datert 27.6.2014

<sup>79</sup> NGI (2015). Vurdering av mulige tiltak mot avrenning fra tidligere gruvevirksomhet, 14.12.2015.

<sup>80</sup> DMF (2016). Orientering og merknader til tidligere oversendt tiltaksvurdering for Folldal gruveområde, 1.4.2016.

## Perioden 2016 til 2022 – DMF utreder videre og utarbeider ny helhetlig plan

I perioden 2016 til 2022 har DMFs aktiviteter dreid seg om å fortsette å utrede rense- og tildekkingsløsningene som ble foreslått i tiltaksvurderingen fra 2015 uten at det har resultert i gjennomføring av nye tiltak.<sup>81 82</sup>

I 2018 mottok NFD et varsel fra Riksantikvaren om oppstart av fredningsprosess i tilknytning til Folldal Gruver.<sup>83</sup> Riksantikvaren uttalte i varselet om fredning at tungtveiende samfunnsmessige hensyn vil inngå i vurderingen av hvordan fredningen skal gjennomføres.<sup>84</sup> Riksantikvaren har uttalt at «fredningssaken ikke er til hinder for at det gjøres noe med forurensninga».<sup>85</sup> I budsjettproposisjonen for 2021 sies det at det er opp til NFD å legge frem konkrete forslag til tiltak før Riksantikvaren vil ta stilling til saken.<sup>86</sup> NFD opplyser at hensyn til kulturminnevern og Riksantikvarens fredningsprosess er en viktig årsak til manglende tiltaksgjennomføring i Folldal fordi det gjør tildekking utfordrende.<sup>87</sup>

I 2021 satte DMF ned en ekspertgruppe som, med utgangspunkt i rekken av tidligere rapporter og undersøkelser, skulle utarbeide en helhetlig tiltaksplan for Folldal. DMF oversendte planen med direktoratets vurderinger til NFD i januar 2022.<sup>88</sup> Planen legger opp til å kombinere grøfting, tildekking og vannrensning. Samlet sett vurderer DMF at tiltakene vil oppfylle kravet om å redusere kobberkonsentrasjonen i Folla til 10–15 µg/l. Planen har en kostnadsramme på 220 millioner kroner. I motsetning til planen fra 2015, anbefales etablering av et renseanlegg som primærløsning for vannrensning i stedet for en naturlig nøytraliseringsløsning. Det må utføres en detaljprosjektering før tiltakene kan iverksettes. DMF anslår at planen kan gjennomføres i perioden 2022 til 2025.

## Sulitjelma

Grenseverdien i pålegget i 1993 om å redusere kobberkonsentrasjonen i utgående vann fra Langvatn til 10 µg/l er ikke nådd (se vedlegg 3 for en oversikt over gruveområdet). Figur 5 viser årgjennomsnittet fra 2017 til 2021. Vi har ikke mottatt utslippstall fra 2016.

Målinger fra de siste årene viser ingen tegn til endringer i kobberkonsentrasjonen. Maksverdiene har i den samme perioden variert mellom 20,4 µg/l (2021) og 41,2 µg/l (2019). Pålegget fra 2012 om å utrede nye tiltak ble oppfylt først i 2018, fem år etter forurensningsmyndighetenes opprinnelige frist.

DMF har på bakgrunn av en konsulentutredning fra 2018 konkludert med at det er svært usikkert hvor stor effekt som kan oppnås med forurensningsbegrensende tiltak i Sulitjelma, og har besluttet å ikke iverksette tiltak. NFD påpeker at situasjonen overvåkes i henhold til vannovervåkingsprogrammet, og at eventuelle tiltak vil bli vurdert dersom situasjonen endrer seg.<sup>89</sup>

Figur 5 viser årgjennomsnittet av kobber i Langvatn for årene 2017-2021. Verdiene har i hele perioden ligget over miljødirektoratets krav på 10 mikrogram per liter. Høyeste verdi av kobber var målt i 2019 med 20,8 mikrogram per liter. Den laveste verdien er målt i 2018 og 2021 med 14,9 mikrogram per liter.

<sup>81</sup> NGI (2021). *Vurdering av tildekkingsløsninger for avgangsmasser ved Folldal gruver*, 14.1.2021.

<sup>82</sup> Asplan Viak (2020). *Folldal gruver: Visuelle konsekvenser ved tildekking av forurensete avgangsmasser*, 18.12.2020.

<sup>83</sup> Riksantikvaren (2018). *Folldal Gruver - varsel om oppstart av fredningssak etter kml §§ 15 og 19*, 31.8.2018.

<sup>84</sup> Riksantikvaren (2018). *Folldal Gruver - varsel om oppstart av fredningssak etter kml §§ 15 og 19*, 31.8.2018.

<sup>85</sup> NRK Innlandet, Tonnevis med gift renner hvert år i elva fra nedlagt gruve, 25.2.2020.

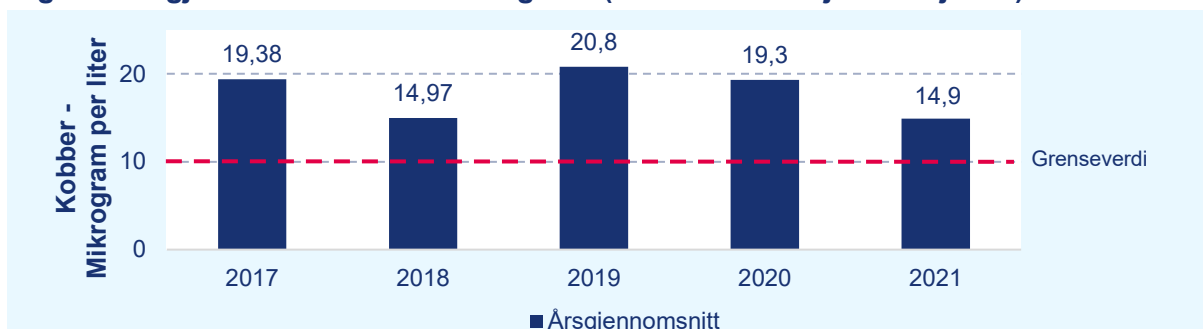
<sup>86</sup> Prop. 1S (2020-2021)

<sup>87</sup> NFD (2022). *Vurdering av utkast til revisjonsrapport om NFDs forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver*, 18.5.2022.

<sup>88</sup> Fra DMF til NHD, datert 10.1.2022, *Folldal gruver - oversendelse av helhetlig tiltaksplan og anbefaling*.

<sup>89</sup> NFD, *Vurdering av utkast til revisjonsrapport om NFDs forvaltning av forurensning fra nedlagte gruver*, 18.5.2022

**Figur 5 Årsgjennomsnitt kobber Langvatn (hovedmålestasjon Sulitjelma)**



Kilde: Riksrevisjonen

### *Perioden 1993 til 2012 – forurensningen forblir høy etter pålegg om reduksjon*

I 1990 ga forurensningsmyndighetene gruveselskapet Sulitjelma Bergverk AS pålegg om å redusere tungmetallforurensningen fra Sulitjelma gruveområde.<sup>90</sup> Kravet i pålegget var å redusere kobberkonsentrasjonen i utgående vann fra Langvatn til 10 µg/l. Dette kravet har Nærings- og fiskeridepartementet vært underlagt etter at gruvedriften ble avviklet i 1991 og gruvene hjemfalt til staten. Det ble gjennomført oppryddingstiltak frem til 2004 uten at forurensningen til Langvatn ble tilstrekkelig redusert.

NHD fikk et nytt pålegg i 2012 om å utrede nye tiltak i Sulitjelma med mål om å oppfylle kravet fra 1993 om å redusere kobberforurensningen til Langvatn.<sup>91</sup> NHD skulle levere sin vurdering til forurensningsmyndighetene innen oktober 2013.

### *Perioden 2013 til 2022 – DMF leverer ikke tiltaksplan innen pålagt frist*

DMF mottok i 2015 en rapport fra NGI med en vurdering av mulige tiltaksalternativer.<sup>92</sup> I utredningen konkluderte NGI med at det var flere kostnadseffektive tiltak som kunne benyttes i Sulitjelma for å nå forurensningsmyndighetenes krav. DMF valgte å ikke ta rapportens anbefalinger til følge.<sup>93</sup>

DMF bestilte en ny tiltaksvurdering av NGI som ble levert i 2018.<sup>94</sup> I den reviderte rapporten konkluderte konsulenten med at de ikke kunne anbefale å iverksette tiltak med mindre forurensningen øker vesentlig. Begrunnelsen var at dyre- og planteliv i vassdraget nedenfor Langvatn var lite påvirket av metallbelastning, og at det var svært usikkert hvilken effekt som kunne oppnås med potensielle tiltak.

DMF oversendte tiltaksvurderingen til NFD med anbefalinger om å støtte konsulentens konklusjon om å ikke iverksette tiltak.<sup>95</sup> DMF presenterte rapporten for Miljødirektoratet i et møte den 14. september 2018. Det ble ikke ført referat i møtet, men Miljødirektoratet har bekreftet at de ble gjort kjent med Direktoratet for mineralforvaltnings beslutning.<sup>96</sup>

Miljødirektoratet har informert Riksrevisjonen om at de vurderer behovet for opprydding i sammenheng med en pågående konsesjonsbehandling etter søknad fra Nye Sulitjelma Gruver om å

<sup>90</sup> Statens forurensningstilsyn (1990, 17. september) *Tiltak for å begrense tungmetallforurensning*.

<sup>91</sup> Klima- og forurensningsdirektoratet (2012, 12.november), Pålegg om å vurdere behov for å gjennomføre nye tiltak – Sulitjelma gruvefelt i Fauske kommune.

<sup>92</sup> Norges geotekniske institutt (NGI) (2014), *Rapport Sulitjelma gruver - vurdering av mulige tiltaksalternativ*, DOK. NR. 2014/40315-R-03.

<sup>93</sup> E-post fra DMF til Riksrevisjonen, 22.2.2022

<sup>94</sup> Norges geotekniske institutt (NGI) (2018) *Rapport Sulitjelma gruver - Forurensningssituasjon og vurdering av behov for tiltak. Sluttrapport*, DOK. NR. 20140315-04-R.

<sup>95</sup> DMF, Sulitjelma gruver - resultater årlig vannovervåking og vurdering av behov for tiltak, 14.11.2018.

<sup>96</sup> E-post fra Miljødirektoratet, 24.3.2022

gjenoppta gruvedrift i området.<sup>97</sup> Miljødirektoratet vil komme tilbake til eventuelle oppryddingstiltak i Sulitjelma når søknaden om ny gruvedrift er ferdigbehandlet.<sup>98</sup>

## Røros

Nordgruvefeltet på Røros er ikke hjemfalt til staten. NFD viser til at de ikke er eier av dette gruveområdet og derfor ikke har bedt DMF om å påta seg ansvaret for forurensningsreducerende tiltak for avrenningen.<sup>99</sup>

Eierforholdene til Nordgruvefeltet med blant annet Kongens gruve kan ikke dokumenteres hos Kartverket. Røros kommune vet heller ikke hvem som eier området. Klima- og miljødepartementet eier andre nedlagte gruveområder på Røros.<sup>100</sup>

Miljødirektoratet har likevel pålagt NFD som grunneier å overvåke avrenning fra Nordgruvefeltet i 2016.

Det er tidligere beregnet at Nordgruvefeltet på Røros bidrar med ca. 60 prosent av de samlede tilførselene av kobber fra gruvene i Rørosfeltet til Glomma.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> E-post fra Miljødirektoratet, 24.3.2022

<sup>98</sup> Miljødirektoratet (2021). *Nye Sulitjelma Gruver AS søker om tillatelse til gruvedrift*, søknad datert 30.6.2020.

<https://hoering.miljodirektoratet.no/Uttalelse/v2/de8adba5-e54e-4a45-b7a8-1a9e29ba588f?disableTutorialOverlay=True>

<sup>99</sup> I tilsendt dokumentasjon til Riksrevisjonen fra DMF mottatt 01.02.2022.

<sup>100</sup> Dokumentasjon av eierskap KLD Røros Kobberverk kjøpsavtale 1980.

<sup>101</sup> NIVA-rapport (2010). L.nr. 6061-2010 *Avrenning fra Nordgruvefeltet, Røros kommune – undersøkelser 2009–2010*.

I 2021 rapporterte DMF følgende om tilstanden i Glomma:<sup>102</sup>

«Vannkjemien i Glomma direkte nedstrøms<sup>103</sup> Orva viser at vannforekomsten er sterkt påvirket av vann fra Orva. Kjemisk tilstand er klassifisert som *Ikke god*, og den stedeagne grenseverdien for kobber overholdes ikke. Det er også tidvis giftige konsentrasjoner av labilt aluminium».

Rapporteringen fra vannovervåkingen for 2020 viste at avrenningen fra Nordgruvefeltet etter utløpet av Orva og ut i Glomma var 92 µg/l kobber. Gjennomsnittlig kobberkonsentrasjon i 2021 var 1,16 µg/l før utløpet av Orva og 38,65 µg/l etter utløpet av Orva.<sup>104</sup> Avrenningen av kobber fra Orva og ut i Glomma er i 2020 og 2021 langt over den stedeagne grensen for kobber på 10 µg/l som forurensningsmyndighetene har satt for Glomma.<sup>105</sup>

I forurensningsmyndighetens tilbakemeldinger på vannovervåkingen på Røros for 2019 og 2020, varsles DMF om at det kan komme fremtidige krav om tiltak for å redusere avrenningen av tungmetaller.<sup>106</sup>

## 6.2 DMF har ikke kartlagt forurensningssituasjonen for gruvene uten pålegg til tross for fare for forurensning

Direktoratet for mineralforvaltning overvåker ikke forurensningssituasjonen ved de hjemfalte gruveområdene hvor forurensningsmyndighetene ikke har gitt pålegg.<sup>107</sup> Direktoratets vurdering er at det ikke er den samme forurensningsfaren ved disse gruveområdene.<sup>108</sup> Det er ikke lagt frem dokumentasjon fra direktoratet som underbygger denne vurderingen.

Nedlagte gruver har vært og er en vesentlig kilde til forurensning av norske vassdrag.<sup>109</sup> Når direktoratet for mineralforvaltning ikke har kunnskap om mulig forurensning fra gruvene de forvalter, kan de heller ikke ivareta sitt ansvar etter forurensningsloven § 7 andre ledd for å hindre at forurensning inntreffer.

Av gruvene som direktoratet ikke overvåker, er det særlig i Skorovas gruveområde hvor det historisk har vært stor forurensning. Direktoratet har opplyst om at siste utførte tiltak mot forurensning fra Skorovas ble ferdigstilt i 1995. Siste gjennomførte kartlegging som er kjent for oss ble gjennomført i 2004. Målingene fra denne kartleggingen viste kobberverdier som var vesentlig høyere enn Miljødirektoratets normverdier.<sup>110</sup>

Direktoratet for mineralforvaltning mener at en del sikringsoppgaver som gjennomføres gir tilleggsopplysninger om miljøstatus på stedet.<sup>111</sup> Direktoratet har imidlertid ikke tatt vannprøver for å måle kobberforurensning til vann siden 2004.<sup>112</sup>

<sup>102</sup> DMF (2022). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Nordgruvefeltet på Røros – Årsrapport 2021*.

<sup>103</sup> Nedstrøms betyr med strømmen.

<sup>104</sup> DMF (2022). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Nordgruvefeltet på Røros – Årsrapport 2021*.

<sup>105</sup> DMF (2021). *Overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Nordgruvefeltet på Røros – Årsrapport 2020*.

<sup>106</sup> Brev fra Miljødirektoratet til DMF 2020 og 2021. «Tilbakemelding på overvåking av gruvepåvirkede vassdrag ved Nordgruvefeltet på Røros for 2019 og 2020».

<sup>107</sup> De ti gruveområdene hvor DMF ikke har kunnskap om forurensningssituasjonen er Knaben molybdengruver, Vigsnes kobberverk, Fosdalen Bergverk, Nysæter gruver Kongsberg sølverk, Mofjellet gruver, Amdal kobberverk, Ørsdalen gruver, Flåt nikkelgruver og Skorovas gruver.

<sup>108</sup> Referat fra møte mellom DMF og RR, 7. desember 2021, Referatet er verifisert.

<sup>109</sup> NIVA (2003). *Elvestrekninger påvirket av gruveforurensning* (TA-1986/2003).

<sup>110</sup> NIVA (2004). *Skorovas gruve, Namsskogan kommune: Kartlegging av avrenning fra gruveområdet*. Rapport LNR 4799-2004.

<sup>111</sup> Referat fra møte mellom DMF og RR, 7. desember 2021, Referatet er verifisert.

<sup>112</sup> Mottatt dokumentasjon fra DMF 01.02.2022

## 6.2.1 Ansvarsforholdene for forurensning fra de nedlagte gruvene håndteres ulikt ved salg og utleie av eiendommene

Nærings- og fiskeridepartementet har fått pålegg fra Stortinget «om at forurensningen på statens grunn må håndteres i forbindelse med salget av statens eiendom på Raudsand».<sup>113</sup> En kartlegging av miljøavvik estimerte at den finansielle verdien av potensielle heftelser og investeringsbehov for kjøper ville være 17 millioner kroner.<sup>114</sup> Nitti prosent av disse kostnadene gjaldt tiltak og opprydding av forurenset grunn og sediment samt bortkjøring av forurensende masser til godkjent deponi.

Eiendommene på Raudsand ble solgt til leietakeren Veidekke AS i 2021.

Salgskontrakten regulerer ansvarsforholdene for forurensning mellom kjøper og selger. Kjøper har ansvar for all forurensning over bakken og sikring av eiendommen og de forurensete massene skal ligge urørt. Staten har fortsatt ansvaret for eventuelle pålegg fra forurensningsmyndighetene som skyldes forurensning fra gruvesystemet.<sup>115</sup>

Det er ikke gjort tilsvarende kartlegging av forurensningssituasjonen før salg og utleie av andre hjemfalte eiendommer:

- Ved Knaben gruver overtar kjøper risikoen for forurensning på og fra arealet som overdras, og kjøper må sørge for nødvendige undersøkelser og tillatelser fra forurensningsmyndighetene dersom det skal utføres fysiske tiltak på eiendommen.<sup>116</sup>
- Mofjellet gruver har vært utleid siden nedleggelsen i 1988.<sup>117</sup> Ifølge DMF er ansvaret for forurensning fra gruverommene ved avtale lagt til leietaker som driver deponivirksomhet i gruva. Leietaker ønsker å kjøpe bergrommene.<sup>118</sup> Saken er til vurdering i Nærings- og fiskeridepartementet.<sup>119</sup>

<sup>113</sup> Vedtak 83, Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2019 og forslaget til statsbudsjett for 2019 (Innst. 2 S (2018–2019), jf. Meld. St. 1 (2018–2019), Prop. 1 S (2018–2019) og Prop. 1 S Tillegg 1–3 (2018–2019))

<sup>114</sup> DMF [edd fase 1 – Raudsand gruver, eiendom gnr./bnr. 40/48, 40/49, 40/50, 40/51 og 40/76, Nesset kommune](#) februar 2018.

<sup>115</sup> Avtale med Veidekke industri AS om salg av statenes grunn på Raudsand datert 21.09.2021

<sup>116</sup> Mottatt dokumentasjon fra DMF 19.03.2022. DMF viser til at det er et utkast til kontrakt mellom NFD og kjøper.

<sup>117</sup> E- post mottatt fra DMF 9. og 19. mars 2022

<sup>118</sup> Oversendt dokumentasjon fra DMF mottatt 03.02.2022.

<sup>119</sup> Brev fra nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 11. mars 2022

## 7 Funn: Nærings- og fiskeridepartementet kontrollerer ikke at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de hjemfalte gruveområdene i samsvar med lovkrav og Stortingets forutsetninger

### Kriterier<sup>120</sup>:

- Statsbudsjettet skal følge fullstendighetsprinsippet og inneholde alle statlige utgifter og inntekter basert på realistiske anslag
- Departementet har ansvar for å operasjonalisere Stortingets budsjettvedtak til mål og prioriteringer for virksomheten
- Departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med departementets fastsatte mål og prioriteringer
- Departementet har ansvar for at virksomheten rapporterer relevant og pålitelig resultat- og regnskapsinformasjon.
- Departementet skal planlegge sin styring av underliggende virksomheter med både et ettårig og et flerårig perspektiv.
- Departementets kontroll av underliggende virksomheter skal inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomhetene.
- Departementet skal sikre seg at alle underliggende virksomheter har en tilfredsstillende internkontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og driften er i samsvar med gjeldende lover og regler.

### Hovedfunn

Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke ansvaret og følger ikke opp at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de nedlagte gruveområdene i samsvar med lovkrav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger ved bevilgningsvedtakene.

- Departementet har i liten grad endret styringssignalene til direktoratet på tross av manglende måloppnåelse.
- Direktoratet for mineralforvaltning har i dialog med departementet gjentatte ganger og over flere år påpekt at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp ansvaret for de nedlagte gruveområdene. Det har resultert i at midler til miljøtiltak har forblitt ubrukt, og at bevilgning har blitt tilbakeført ved saldering av budsjettet i desember.
- De korrigerende tiltakene var ikke tilstrekkelige for å nå påleggene fra forurensningsmyndighetene
- Departementet har ikke delegert ansvaret for gruveområdene som ikke har fått pålegg fra forurensningsmyndighetene selv om risikoen for forurensning er høy.
- Departementet har ingen kunnskap om forurensningssituasjonen til de elleve gruveområdene uten pålegg fra forurensningsmyndighetene
- Det er ikke gjennomført evalueringer av arbeidet med å redusere forurensning fra de nedlagte gruvene.

<sup>120</sup> Se kapittel 4 Revisjonskriterier



## 7.1 Mål og resultatrapporteringen manglet informasjon om når og hvorvidt tiltakene ville føre til måloppnåelse.

Nærings- og fiskeridepartementet har i tildelingsbrevet til Direktoratet for mineralforvaltning satt som mål at direktoratet skal arbeide for å redusere miljøpåvirkningen fra departementets gruveeiendommer. Departementet legger vekt på at DMF skal prioritere forurensningsmyndighetenes pålegg som er gitt for Folldal, Sulitjelma og Løkken. Formuleringen av mål, indikatorer og rapporteringskrav i tildelingsbrevet fra NFD til DMF har i liten grad blitt endret i perioden 2012-2021.

### Faktaboks 4 Mål 2 i tildelingsbrevet for 2021

DMFs virksomhet skal føre til at tidligere mineralvirksomhet er forsvarlig sikret og at tiltak for å redusere miljøkonsekvenser på hjemfalte gruveeiendommer underlagt NFD er gjennomført.

Målet anses å være oppnådd når farlige gruveåpninger der Nærings- og fiskeridepartementet har eieransvar eller har sikringsoppgaver på annet grunnlag er forsvarlig sikret og når forurensningsreducerende tiltak i samsvar med pålegg fra forurensningsmyndighetene er gjennomført.

#### Indikatorer

- redegjørelse for risikovurdering og prioritering og gjennomføring av sikringstiltak.
- resultater fra overvåking av vannkvalitet i henhold til pålegg.
- vurdering av planlagte og gjennomførte forurensningsbegrensende tiltak etter pålegg fra miljømyndighetene.
- vurdering samarbeidet med berørte kommuner, miljømyndigheter og andre aktører og hvilken effekt det har for måloppnåelse.

Kilde: Regjeringen.no

DMFs årsrapportering mangler informasjon om effektene av direktoratets forurensningsbegrensende arbeid, noe som gjør det vanskelig å fastslå om gjennomførte tiltak og andre aktiviteter som direktoratet gjennomfører, bidrar til å nå målene som NFD har satt. Rapporteringen gir dermed ikke informasjon utover en oversikt over aktivitetene som er gjennomført.

I tildelingsbrevene fra 2013, 2014 og 2015 var effekten av gjennomførte tiltak et av departementets rapporteringskrav til Direktoratet for mineralforvaltning. Likevel er det kun planlagte evalueringsaktiviteter som blir rapportert disse årene, og ikke resultatene av evalueringene. Dette gjelder også for rapporteringen om virkningen av tildekking av Løkken-området i 2020.

DMF rapporterer også mangelfullt om den faktiske forurensningssituasjon i områdene hvor de gjør undersøkelser.

- I årene 2012 og 2013 er det ingen informasjon om forurensningstilstanden ved de fire gruvefeltene.
- I 2014 rapporterer DMF om at «resultatene fra kontrollmålingene viser at vannkvaliteten har endret seg lite i forhold til tidligere år», uten at det gis informasjon om vannkvaliteten i tidligere år eller nåværende tilstand.
- I 2015 rapporterer DMF om hvilke tungmetaller som forringer vannkvaliteten, men utelater faktiske resultater og informasjon om måloppnåelse.
- I 2016 rapporterer ikke DMF om forurensningstilstanden i årsrapporten, men henviser til direktoratets rapportering til Miljødirektoratet.

- I 2017 rapporterer DMF at «situasjonen er stabil», uten å tydeliggjøre hvilke områder det gjelder, hva de faktiske nivåene av tungmetaller er målt til, og om påleggene fra Miljødirektoratet er oppnådd
- Fra 2018 startet DMF å rapportere om langtidstrendene for hvert av de fire gruveområdene. Detaljgraden i rapporteringen ble også forbedret, men informasjonen om måloppnåelsen var fremdeles mangelfull.

DMF har i 2021 evaluert nøytraliseringsanlegget på Løkken. Evalueringen viser at gjennomførte tiltak har hatt en stabiliserende effekt på kobberutslippene.

Som nevnt i kapittel 6.2 overvåker ikke DMF forurensningstilstanden og utfører heller ikke forurensningsbegrensende arbeid i de ti resterende hjemfalte gruveområdene.<sup>121</sup> Det er heller ingen informasjon om disse områdene i direktoratets rapportering til departementet.

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at det har vært enighet mellom NFD og DMF om at DMF skal prioritere de hjemfalte gruveområdene som har størst potensial for forurensning. Dette er Folldal Verk, Løkken Gruber og Sulitjelma Gruber.<sup>122</sup>

## 7.2 NFD har i liten grad endret styringssignalene til direktoratet på tross av manglende måloppnåelse

En gjennomgang av styringsdialogen mellom NFD og DMF for årene 2012 til 2021 viser at:

- kun deler av departementets ansvar for å begrense forurensning fra hjemfalte gruver er overført til DMF i tildelingsbrevene
- rapporteringskravene var aktivitetsorienterte og var ikke opptatt av tiltakenes effekt for måloppnåelse
- NFD ikke har satt tidsfrister for DMFs oppgaver med å redusere miljøkonsekvenser på hjemfalte gruveeiendommer

NFD har som grunneier ansvar for å begrense forurensning fra samtlige gruver som har hjemfalt til staten. Ansvar forutsetter at departementet skaffer nødvendig kunnskap om forurensningssituasjonen og deretter setter inn tilstrekkelige tiltak for å begrense forurensning når det er nødvendig.

I perioden 2012-2021 har NFDs mål og indikatorer kun omfattet Miljødirektoratets pålegg. Det betyr at DMF ikke har fått ansvaret å følge opp det forurensningsansvaret som departementet har for de resterende gruvene. DMF har derfor bare rapportert om forurensningssituasjonen ved de hjemfalte gruvene som har mottatt pålegg fra forurensningsmyndighetene.

Det er kun for årene 2013, 2014 og 2015 at effekten av utførte tiltak er en del av rapporteringskravene. I 2020 og 2021 etterspør NFD direktoratets vurdering av effekten av samarbeidsaktiviteter med kommuner og fagmyndigheter, men ikke av det forurensningsbegrensede arbeidet.

NFD har ikke satt tidsfrister for hovedmål og delmål i tildelingsbrevene, selv om påleggene er gamle. For eksempel ble tidsfristen for pålegget for Folldal overskredet i 2010.

<sup>121</sup> De ti gruveområdene hvor DMF ikke har kunnskap om forurensningssituasjonen er Knaben molybdengruver, Vigsnes kobberverk, Fosdalen Bergverk, Nysæter gruver Kongsberg sølvverk, Mofjellet gruver, Amdal kobberverk, Ørdsdalen gruver, Flåt nikkelgruver og Skorovas gruver.

<sup>122</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen datert 18.05.2022

NFD opplyser at fullmakten de har gitt DMF, ikke gir DMF et selvstendig ansvar etter forurensningsloven for gamle gruveområder hvor staten ved NFD er grunneier.<sup>123</sup> Dette tilsier at departementet selv forvalter ansvaret for å sørge for tiltak for å hindre forurensning jf. forurensningslovens § 7 andre. ledd. Departementet har ikke ivaretatt dette ansvaret, for eksempel ved å holde oversikt over faren for forurensning ved den enkelte gruve de eier. Forurensningssituasjonen ved gruvene uten pålegg fra forurensningsmyndighetene er derfor ukjent.

NFD opplyser om at departementet i 2022 arbeider sammen med DMF om målstrukturen og tilhørende indikatorer.<sup>124</sup>

Departementet mener at tiltak må vurderes opp mot eventuelle ulemper, og at tiltakene i mange tilfeller vil være kostbare og komplekse å utføre. Departementet mener mål, resultater og oppfølging av direktoratet bør sees i lys av dette.

### 7.3 De korrigerende tiltakene var ikke tilstrekkelige for å nå påleggene

Det er flere forhold som tilsa at korrigerende tiltak var nødvendig for å nå påleggene fra forurensningsmyndighetene:

- Årsrapportene manglet en vurdering av om gjennomførte og planlagte tiltak ville føre til etterlevelse av påleggene.
- Over en periode på ti år har DMF ikke rapportert om vesentlig bedring i forurensningssituasjonen og oppnåelse av virksomhetens mål.
- DMF har rapportert om kapasitetsutfordringer til departementet i mer enn 10 år.
- DMFs risikoanalyser for 2019-2021 viser lav kapasitet og etterslep av oppgaver. Departementet mottar årlig DMFs risikovurderinger som en del av etatsstyringen.

En gjennomgang av referatene fra etatsstyringsmøtene mellom 2012 og 2021 viser at DMF en rekke ganger har påpekt at det mangler kapasitet i virksomheten, og at oppgaver derfor ikke har blitt gjennomført. Dette gjelder blant annet miljøansvaret for de nedlagte gruvene.

I etatsstyringsmøtet 19. mai 2015 kommer det frem at det bare var én ansatt i DMF som arbeidet med miljøsakene. Virksomheten har derfor inngått avtaler med eksterne konsulenter for å kompensere for lav kapasitet.

I etatsstyringsmøtet 24. november 2017 informerte DMF om at virksomheten har gjennomført en omorganisering og opprettet nye seksjoner som skal synliggjøre etatens faglige ansvar. Det ble opprettet en egen seksjon for sikring og miljø 1. april 2018.

I DMFs risikovurderinger for årene 2019-2021 har virksomheten vurdert kompetanse og kapasitet som en middels risiko for manglende måloppnåelse. Ny organisering, rammeavtale for eksterne konsulenttenester og nye saksbehandlingsrutiner har blitt satt inn som tiltak for å redusere risikoen, men DMF vurderer at tiltakene ikke bedrer kapasiteten.

Det ble avholdt et fagmøte mellom NFD og DMF i 2020 hvor de hjemfalte gruvene var tema. Dokumentasjon fra møtet viste at DMF redegjorde for den overordnede statusen for de hjemfalte gruvene, kravene til NFD som grunneier og alternative tiltak i Sulitjelma, Løkken og Follidal for å oppfylle de stedlige påleggene fra forurensningsmyndighetene.

<sup>123</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen datert 30.03.2022.

<sup>124</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen datert 18.05.2022

Nærings- og fiskeridepartementet opplyser at DMF de siste årene er styrket for å kunne utføre sine forvaltningsoppgaver mer effektivt og redusere saksbehandlingstiden for mineralnæringen. NFD har bedt DMF innrette sin virksomhet på en måte som ivaretar helheten av den rollen direktoratet har, og fordele sin arbeidsinnsats innenfor ressursforvaltning, mineralutvinning, sikring og miljø og Svalbard på en måte som gir høyest mulig måloppnåelse.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen datert 18.05.2022

## 8 Funn: Nærings- og fiskeridepartementet har informert Stortinget om formålet med bevilgningene, men har ikke lagt frem realistiske budsjetter og rapportert om manglende resultater

### Kriterier<sup>126</sup>:

- Statsbudsjettet skal følge fullstendighetsprinsippet og inneholde alle statlige utgifter og inntekter basert på realistiske anslag
- Det skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.
- Resultatrapporteringen skal refererer til de resultatkravene som tidligere er presentert for Stortinget, slik at det er mulig å få et reelt bilde av resultatoppnåelsen.
- Når Stortinget har bevilget et beløp under en bestemt utgiftspost, gir dette forvaltningen både en fullmakt til og et pålegg om å benytte beløpet til det forutsatte formålet.
- Premissene for bruken av bevilgningen kan imidlertid endre seg i løpet av budsjettåret, slik at dette får betydning for både fullmakten til og pålegget om å bruke bevilgningen.

### Hovedfunn

**Nærings- og fiskeridepartementet har informert Stortinget om formålet med bevilgningene, men har ikke rapportert til Stortinget om at resultatet av gjentakende mindreforbruk er manglende resultater av tiltakene for å redusere miljøkonsekvensene på de hjemfalte gruveeiendommene.**

- Stortinget har blitt informert om at formålet med bevilgningene var å gjennomføre tiltak for å redusere miljøkonsekvenser på hjemfalte gruveeiendommer underlagt NFD. Departementet har ikke lagt frem realistiske budsjetter for perioden 2006-2021. Budsjettforslagene var ikke basert på erfaringene med manglende gjennomføring av budsjettene fra 2006.
- Stortinget har ikke blitt informert om den faktiske avrenningen av tungmetaller til sentrale elver eller at de høye verdiene av kobber skader fisk og annet liv i vassdragene ved Røros, Sulitjelma, Folldal og Løkken.
- Departementet rapporterte i 2006-2021 om miljøtiltak i de fire gruveområdene som har fått pålegg fra forurensningsmyndighetene, men informerte ikke om at arbeidet har pågått i 30 år uten at det har lyktes med å redusere forurensningen til pålagt nivå.
- For årene 2006-2021 finnes det ingen rapportering om de resterende elleve gruveeiendommene fordi forurensningssituasjonen er ukjent.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke informert Stortinget om hvorfor det ikke lenger utføres tiltak i departementets regi på Røros.

<sup>126</sup> Se kapittel 4 Revisjonskriterier

## 8.1 Nærings- og fiskeridepartementets budsjettforslag var ikke realistiske basert på erfaringene med manglende gjennomføring av tidligere budsjetter

Midlene til DMF på post 30 i statsbudsjettet er ment til «tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder og til vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak» Bevilgningen på post 31 i statsregnskapet «skal dekke kostnader knyttet til gjennomføring av tiltak i samsvar med tiltaksplan for Løkken gruver».

I perioden 2006 til 2021 har mindretgiftene på post 30 variert i størrelsesorden fra 7,5 prosent av årets budsjett i 2007 til 87,1 prosent i 2012.<sup>127</sup> I tillegg har det vært flere tilbakeføringer av budsjettmidler i desember måned. På post 31 har mindreforbruket variert tilsvarende fra 85 prosent i 2011 til 31,7 prosent i 2020. Det har også vært flere tilbakeføringer av budsjettmidler i desember måned.

DMF har ved flere anledninger forklart mindreforbruket med at premissene for bruken av bevilgningene har endret seg gjennom budsjettåret. Direktoratet har forklart mindreforbruket med at kapasitetsutfordringer har ført til at budsjetterte tiltak ikke har blitt gjennomført.

Utredningsarbeidet som er gjennomført av DMF, har i liten grad resultert i planer om å gjennomføre tiltak. Den ene tiltaksplanen som DMF har ferdigstilt, ble ikke gjennomført på grunn av et vedlikeholdsetterslep som var ukjent for direktoratet frem til oppstart av planen. Direktoratet har informert NFD om manglende kapasitet til å følge opp oppgaver i styringsdialogen.

Nærings- og fiskeridepartementet har i tillegg til bevilgningsforslagene på post 31 Miljøtiltak Løkken for budsjettårene 2011-2022 bedt om en fullmakt fra Stortinget om å kunne «*pådra staten forpliktelser utover budsjettåret for inntil 190 mill. kroner til gjennomføring av pålagte miljøtiltak på Løkken*». Fullmakten har vært gitt av Stortinget som et årlig romertallsvedtak, men fullmakten har aldri blitt benyttet på de elleve årene den har vært gitt.<sup>128</sup>

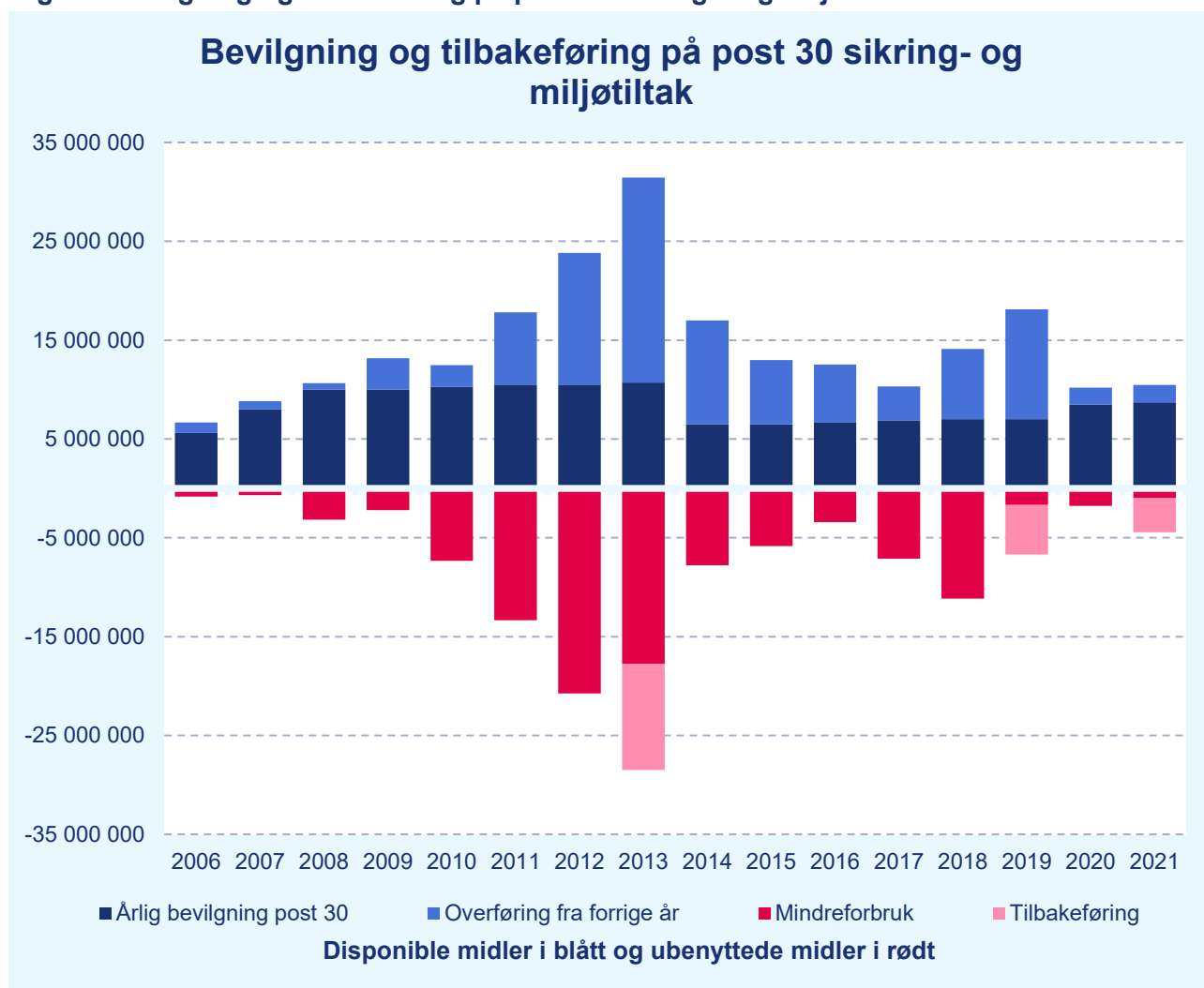
En sammenstilling av historiske statsregnskapsdata fra 2006-2021 viser et mønster om manglende gjennomføring av budsjett på både post 30 og 31 over svært mange år. Dette er illustrert i figur 1 og 2 under som viser varierende og til dels høye overføringer gjennom hele perioden. Tallgrunlaget til figurene finnes i vedlegg 1 og 2.

Figur 6 illustrerer disponible budsjettmidler sett i forhold til ubenyttede midler i perioden 2006 til 2021 på post 30. Disponible midler består av den årlige bevilgningen fra Stortinget og de midlene som er overført fra forrige budsjettår. De ubenyttede midlene består av mindreforbruket og tilbakeføringene i revidert budsjett og nysalderingen. Den årlige bevilgningen varierer mellom 5,6 millioner kroner i 2006 til 10,7 millioner kroner i 2013. Overført bevilgning fra året før varierer mye i perioden, fra 0 til 20,8 millioner kroner i 2013. Mindreforbruket over hele perioden utgjør halvparten av de totale bevilgningene. I tillegg ble hele den årlige bevilgningen tilbakeført i 2013, 71 prosent av bevilgningen tilbakeført i 2019 og 40 prosent av bevilgningen tilbakeført i 2021. Se vedlegg 1 for ytterligere detaljer for gjennomføring av budsjett.

<sup>127</sup> Se vedlegg 1 og 2

<sup>128</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 29.03.2022

Figur 6 Bevilgning og tilbakeføring på post 30 sikrings- og miljøtiltak

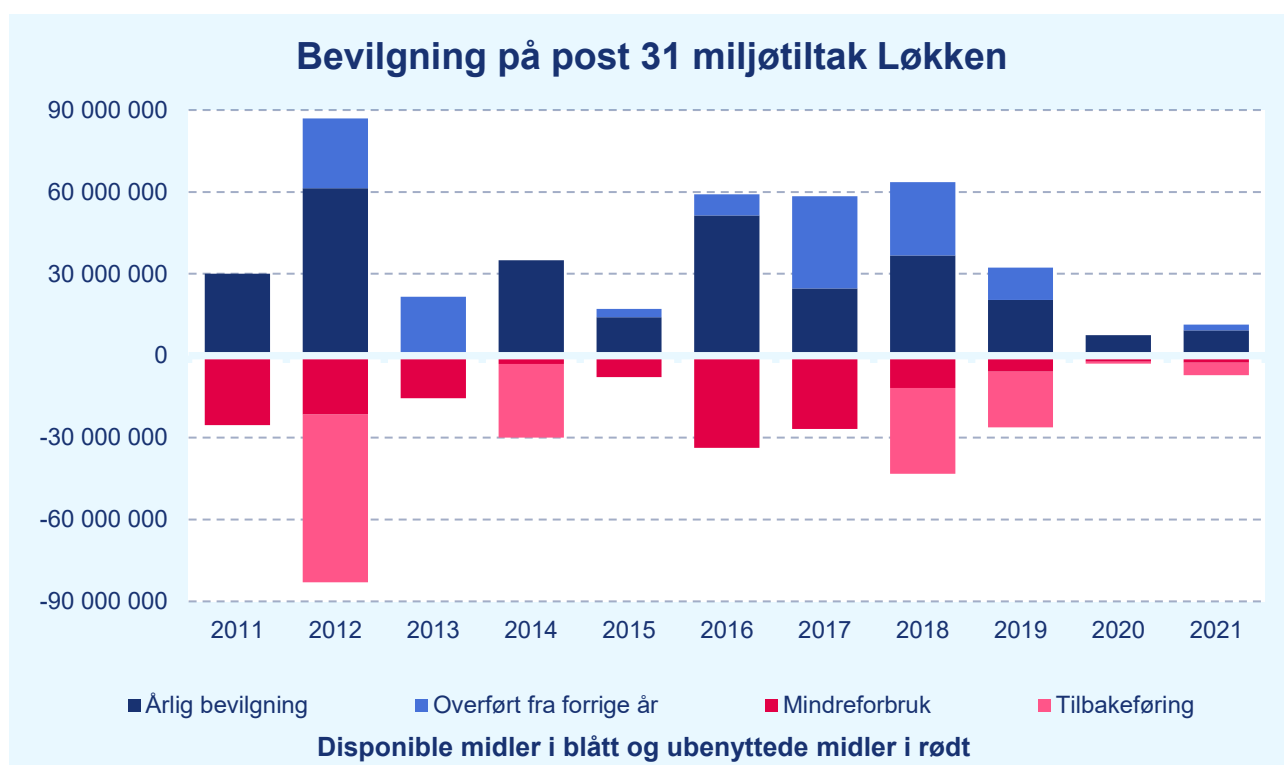


Kilde: Riksrevisjonen

Figur 7 illustrerer disponible budsjettmidler sett i forhold til ubenyttede midler i perioden 2011 til 2021 på post 31. Disponible midler består av den årlige bevilgningen fra Stortinget og de midlene som er overført fra forrige budsjettår. De ubenyttede midlene består av mindreforbruket og tilbakeføringene i revidert budsjett og nysalderingen. Årlig bevilgning varierer mye innenfor et intervall fra 7,5 millioner kroner (2020) til 61,4 millioner kroner (2012). Overført bevilgning fra året før varierer fra 0 til 33,8 millioner kroner.

Direktoratet for mineralforvaltning har fått bevilget totalt 290 millioner kroner for perioden 2011-2021. Av disse midlene har 146 millioner kroner blitt tilbakeført i revidert budsjett og nysalderingen. I vedlegg 2 finnes ytterligere detaljer om gjennomføring av budsjett.

Figur 7 Bevilgning og tilbakeføring på post 31 miljøtiltak Løkken



Kilde: Riksrevisjonen

Nærings- og fiskeridepartementet er enig med Riksrevisjonen i at det er et forbedringspotensial knyttet til realistisk budsjettering for DMFs bevilgninger til sikrings- og miljøtiltak. NFD har fulgt opp dette i etatsstyringsdialogen med DMF, og vil fortsette å arbeide for mer realistisk budsjettering.

Departementet understreker samtidig at forurensningsbegrensede arbeid er komplisert, og at det kan dukke opp uforutsette problemstillinger som gjør at et tiltak tar lenger tid enn opprinnelig planlagt. NFD mener det er viktig at midlene brukes på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultater.<sup>129</sup>

## 8.2 Stortinget er ikke informert om den faktiske avrenningen av tungmetaller til sentrale elver

Målet med bevilgningen på post 30 og 31 er at «DMFs virksomhet skal føre til at tidligere mineralvirksomhet er forsvarlig sikret og at tiltak for å redusere miljøkonsekvenser på hjemfalte<sup>130</sup> gruveeiendommer underlagt NFD er gjennomført».

I stortingsproposisjonene for 2011 til og med 2022 presiserer NFD hva bevilgningene på disse postene skal benyttes til:

- Post 30 skal brukes til sikring av farlige gruveåpninger og til tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder og til vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak.
- Post 31 skal brukes til pålagte forurensningsbegrensende tiltak etter tidligere gruvevirksomhet på Løkken, og senere år presiserer NFD at bevilgningen brukes til kostnader knyttet til gjennomføring av tiltak i samsvar med tiltaksplan for Løkken.

<sup>129</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen datert 18. mai 2022

<sup>130</sup> Prop 1 S. (2020-2021) Nærings- og fiskeridepartementet For budsjettåret 2020 ble målet endret til å bare gjelde hjemfalte gruver underlagt NFD. Nordgruvefeltet på Røros er ikke hjemfalt og faller derfor utenfor formålet fra 2020.



NFDs resultatrapportering til Stortinget tegner ikke et bilde av den faktiske forurensningssituasjonen, progresjonen og målet med arbeidet.

Det gis ikke konkrete opplysninger om

- tidsperspektiv
- nivåene av tungmetaller i avrenningen til vannforekomstene i området
- miljømyndighetenes krav til maksimalt utslipp av tungmetaller
- avviket mellom den faktiske tilstanden og miljømyndighetenes krav

Påleggene om maksimalt utslipp av tungmetaller er gamle og kom i tidsrommet 1990-2010. Det kommer ikke frem av rapporteringen at departementet har bedt Stortinget om midler til å løse avrenningsproblematikken av tungmetaller fra de nedlagte gruvene i over 30 år uten å lykkes.

Rapporteringen til Stortinget gir ikke informasjon om hvordan departementet ønsker å benytte midlene fremover i tid for å nå målene som departementet har satt. I NFDs rapportering finnes det ikke informasjon eller planer om hvordan og når avviket mellom de faktiske utslippene av tungmetaller og kravene fra forurensningsmyndighetene skal nås.

I 2019 rapporterte departementet at pålegget på Løkken om utslipp til Orkla ble nådd. Det kommer ikke frem av rapporteringen at utslippsmålet kun er nådd for to av de tre vannforekomstene på Løkken som pålegget gjelder for. De stedlige påleggene om maksimalt utslipp av tungmetaller er fortsatt ikke nådd for Sulitjelma og Folldal Verk.

De faktiske utslippene av tungmetaller er det ikke rapportert om. Det kommer heller ikke frem av rapporteringen hvor lenge utslippene av de skadelige tungmetallene til elver og vannforekomster har pågått.

Resultatrapporteringen gir heller ingen informasjon om hva som er det foreløpige resultatet av arbeidet med å redusere avrenningen fra de nedlagte gruvene.

De elleve gruvene<sup>131</sup>, som ikke har fått pålegg fra forurensningsmyndighetene, har departementet ikke rapportert om de siste 14 årene. Departementet har ikke kunnskap om forurensningssituasjonen i disse gruveområdene.<sup>132</sup>

Midlene som bevilges på post 30, skal i henhold til målet med posten dekke arbeidet med å overvåke forurensning og å begrense miljøskader fra alle de hjemfalte gruvene.

Nærings- og fiskeridepartementet erkjenner at rapporteringen til Stortinget kunne vært mer konkret. Departementet viser til at det fra 2018 årlig rapporteres om formålet med overvåkingen av forurensningssituasjonen på Løkken, Folldal, Sulitjelma og Røros.

Departementet opplyser at Stortinget er informert om det forberedende arbeidet med en helhetlig plan for Folldal i 2021.<sup>133</sup>

## 8.3 Det har vært et årlig mindreforbruk siden 2006

Midlene på post 30 i statsregnskapet er ment til «tiltak for å redusere forurensningen fra gamle gruveområder og til vedlikehold og kontroll med tidligere gjennomførte forurensningstiltak»

<sup>131</sup> De 11 eiendommene er gruverommene Nysæter sinkgruver, Fosdalen Bergverk, Kongsberg sølvverk, Mofjellet gruver, Åmdal kobberverk, Ørdsdalen gruver og Flåt nikkelgruve, samt gruveområdene Skorovas gruver, Knaben molybdengruver, Vigsnes kobberverk og Raudsand gruver frem til salget i 2021

<sup>132</sup> Referat fra møte mellom DMF og RR, 7. desember 2021, Referatet er verifisert

<sup>133</sup> Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen datert 18.05.2022

Bevilgningen på post 31 i statsregnskapet «skal dekke kostnader knyttet til gjennomføring av tiltak i samsvar med tiltaksplan for Løkken gruver».

I perioden 2006 til 2021 har mindretgiftene på post 30 variert i størrelsesorden 7,5 prosent av årets budsjett i 2007 til 87,1 prosent i 2012.<sup>134</sup> I tillegg har det vært flere tilbakeføringer av budsjettmidler i desember måned.<sup>135</sup> På post 31 har mindreforbruket variert fra 85 prosent i 2011 til 31,7 prosent i 2020.<sup>136</sup>

Det årlige mindreforbruket på post 30 og 31 har også vært et tilbakevendende tema i etatsstyringsmøtene de siste 10 årene. NFD ga i november 2018 DMF i oppdrag å redegjøre for tiltak knyttet til budsjettering og oppfølging av midler på post 30 sikrings- og miljøtiltak og post 31 miljøtiltak på Løkken i Meldal kommune.

Innledningsvis i sin redegjørelse skriver DMF følgende:

«DMF har over tid hatt begrenset tilgjengelig kapasitet til utredning og gjennomføring av tiltak. Mindreforbruket på post 30 og 31, må ses i sammenheng med den pressede ressursituasjonen i etaten, hvor reduksjon av konsesjonskøen har hatt en særskilt prioritet».

For å øke treffsikkerheten på budsjetteringen og styrke oppfølgingen av post 30 og 31 skulle DMF gjøre følgende tiltak i løpet av 2019/2020:

- langsiktig planlegging for å gi et bedre grunnlag for budsjettering
- øke kapasitet og intern styring for å styrke gjennomføringsevnen med tanke på etablerte fremdriftsplaner
- systematisere erfaringer og styrke oppfølging i prosjektgjennomføringen for å fange opp behov for endringer i planer og budsjett raskere.

Regnskapstallene for 2019, 2020 og 2021 tyder på at DMF fortsatt har utfordringer med en realistisk budsjettering av postene 30 og 31:

- Regnskapet for 2019 viste at bevilgningen på post 30 ble redusert med 5 millioner kroner og post 31 ble redusert med 20,4 millioner kroner i desember 2019. Mindreforbruket på post 30 og 31 på henholdsvis 1,6 og 5,8 millioner kroner var da i realiteten 6,6 og 26,2 millioner kroner.
- Regnskapet for 2020 viste et mindreforbruk på post 30 på 1,7 millioner kroner og på post 31 på 2,1 millioner kroner. I 2020 var det ingen tilbakeføring av midler på post 30, mens på post 31 ble det tilbakeført 700 000 kroner i desember.
- I 2021 ble bevilgningen på post 30 redusert med 3,5 millioner kroner i desember 2021<sup>137</sup>. Virksomhetsregnskapet viste derfor bare et mindreforbruk på 940 000 kroner. Det faktiske mindreforbruket utgjorde litt over 4,4 millioner kroner, men ble redusert på grunn av salderingen av statsbudsjettet på slutten av året. Mindreforbruket på post 31 var på 2,6 millioner kroner.

Se vedlegg 1 og 2 for ytterligere detaljer om budsjett og regnskap for postene 30 og 31.

---

<sup>134</sup> Se vedlegg 1

<sup>135</sup> Se også vedlegg 1

<sup>136</sup> Se vedlegg 2

<sup>137</sup> Finansdepartementet Prop. 36 S (2021-2022) *Ny saldering av statsbudsjettet 2021*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-36-s-20212022/id2890669/>

## 8.4 Stortinget ble ikke informert om hvorfor tiltakene på Røros sluttet i 2011.

NFD har for årene 2006-2010 rapportert til Stortinget om forurensningstiltak på gruveområdene ved Røros. I rapporteringen for 2011 er Røros utelatt uten en nærmere forklaring til Stortinget. Departementet har i dag ikke kunnskap om hvorfor de sluttet å rapportere om Røros i 2011<sup>138</sup>

I 2018 ble Røros igjen omtalt i rapporteringen til Stortinget. Miljødirektoratet påla NFD i 2016 å gjennomføre vannovervåkning av de fire gruveområdene Løkken Verk, Sulitjelma gruver, Folldal Verk og Nordgruvefeltet på Røros.<sup>139</sup>

På Røros har det også tidligere vært gjennomført vannmålinger i DMFs regi. Hensikten med vannovervåkningen av avrenningen av tungmetaller fra 1996-2016 antar NFD var «å overvåke miljøtilstanden i vannforekomstene for å få kunnskap om forurensningen, og for å kunne måle effekten av gjennomførte tiltak»<sup>140</sup>.

Siste rapportering til Miljødirektoratet fra vannovervåkningen for 2021 rapporterte DMF følgende om tilstanden i Glomma:<sup>141</sup>

«Vannkjemien i Glomma direkte nedstrøms Orva viser at vannforekomsten er sterkt påvirket av vann fra Orva. Kjemisk tilstand er klassifisert som *Ikke god*, og den stedegne grenseverdien for kobber overholdes ikke. Det er også tidvis giftige konsentrasjoner av labilt aluminium».

Overvåkingen av avrenningen av tungmetaller fra Nordgruvefeltet og ut i Glomma viser en betydelig verre forurensningssituasjon der enn på Løkken, i Sulitjelma og i Folldal. Ettersom området ikke er hjemfalt til staten gjennomføres det likevel ingen tiltak for å bedre forurensningssituasjonen.

Departementet<sup>142</sup> opplyser at de ikke har et forvaltningsansvar for Nordgruvefeltet på Røros. Det er uklart hvem som har forvaltningsansvaret for Nordgruvefeltet på Røros.

Det er tidligere beregnet at Nordgruvefeltet i Røros kommune bidrar med ca. 60 prosent av de samlede tilførselene av kobber til Glomma fra gruvene i Rørosfeltet.<sup>143</sup>

<sup>138</sup>Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen 29.03.2022

<sup>139</sup> Brev fra Miljødirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet 06.12.2016

<sup>140</sup> Brev fra Miljødirektoratet til Nærings- og fiskeridepartementet 06.12.2016

<sup>141</sup> Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren på Svalbard (2022) «Overvåkning av gruvepåvirkede vassdrag ved Nordgruvefeltet på **Røros** Årsrapport 2021» til Miljødirektoratet

<sup>142</sup> Svar på oppfølgings spørsmål mottatt 22.10.2021 i datalast

<sup>143</sup> Niva rapport (2010) L.nr 6061-2010 «Avrenning fra Nordgruvefeltet, Røros kommune - undersøkelser 2009-2010»

## 9 Konklusjon

### Hovedkonklusjonen

Nærings- og fiskeridepartementet forvalter ikke de nedlagte gruveområdene de eier i samsvar med pliktene etter forurensningsloven om å unngå forurensning, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger om å gjennomføre bevilgningsvedtakene til miljøtiltak.

Konsekvensene av den manglende gjennomføringen av tiltak er at det fortsatt slippes ut for store mengder tungmetaller i sentrale elver og lokale vannforekomster.

Forurensningsmyndighetenes pålegg om reduksjon av utslipp er fra perioden 1990-2008. Stortinget har bevilget midler til formålet siden 1989. Det vil si at forurensningen fra de nedlagte gruvene har pågått i 30 år etter at opprydningsarbeidet startet.

Nærings- og fiskeridepartementet har som grunneier ikke ivaretatt det selvstendige ansvaret de har etter forurensningsloven, om å stanse, fjerne eller begrense utslipp av tungmetaller fra de nedlagte kisgruvene. Departementet har delvis forholdt seg til forurensningsmyndighetenes pålegg om tiltak uten å oppnå tilstrekkelig forbedring eller legge egne planer i samarbeid med Direktoratet for mineralforvaltning for å redusere forurensningen. Bevilgningene til formålet over statsbudsjettet viser et vesentlig mindreforbruk over mange år.

Nærings- og fiskeridepartementet har fått pålegg fra forurensningsmyndighetene om å redusere utslipp av tungmetallene kobber og sink til fastsatte verdier i gruveområdene Sulitjelma, Løkken og Folldal. Påleggene ble gitt i tidsrommet 1990-2008, men er ikke oppfylt.

Nærings- og fiskeridepartementet har ikke kunnskap om forurensningssituasjonen for de resterende gruveeiendommene de eier, selv om risikoen for forurensning fra nedlagte kisgruver er kjent.

Det har årlig vært ubrukte midler til miljøtiltak og flere salderinger av budsjettet i desember. Budsjettforslagene fra departementet til Stortinget har ikke tatt hensyn til den manglende budsjettgjennomføringen over flere år. Direktoratet for mineralforvaltning har i dialog med departementet, gjentatte ganger og over flere år påpekt at det ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp ansvaret for de nedlagte gruveområdene.

Hovedkonklusjonen er basert på følgende funn:

## 9.1 Direktoratet for mineralforvaltning etterlever ikke forurensningslovens krav til å stanse, fjerne eller begrense forurensningen fra nedlagte gruver som NFD eier.

- DMF etterlever ikke Miljødirektoratets pålegg fra 1990-2005 om å redusere tungmetallforurensning ved Sulitjelma og Folldal. Kobber, som er vanligst, er akutt giftig for vannlevende organismer som lever i vann, og har stor betydning for fiskens livsvilkår og reproduksjon.
- DMF etterlever to av tre pålegg fra Miljødirektoratet i 2008 om å redusere tungmetallforurensningen ved Løkken.
- Tiltaksplanene som DMF har utarbeidet etter pålegg fra Miljødirektoratet, har i liten grad resultert i at tiltak har blitt gjennomført.
- DMF etterlever i hovedsak Miljødirektoratets pålegg om å gjennomføre vannovervåking etter kravene i vannforskriften ved Løkken, Folldal, Sulitjelma og Nordgruvefeltet på Røros
- DMF har bare kartlagt forurensningssituasjonen for gruvene NFD eier, der det er gitt pålegg om det.
- DMF har kartlagt forurensningen i forkant av salget av Raudsand gruver. Staten har fortsatt ansvaret for eventuelle pålegg om tiltak fra forurensningsmyndighetene som skyldes forurensning fra gruvene.

## 9.2 Nærings- og fiskeridepartementet ivaretar ikke ansvaret og følger ikke opp at Direktoratet for mineralforvaltning forvalter de nedlagte gruveområdene i samsvar med lovkrav, pålegg fra forurensningsmyndighetene og Stortingets forutsetninger med bevilgningsvedtakene.

- Departementet har i liten grad endret styringssignalene til direktoratet på tross av manglende måloppnåelse
- Direktoratet for mineralforvaltning har i dialog med departementet, gjentatte ganger og over flere år påpekt at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å følge opp ansvaret for de nedlagte gruveområdene. Det har resultert i årlige ubrukte midler til miljøtiltak og tilbakeføring av bevilgning ved saldering av budsjettet i desember.
- De korrigerende tiltakene var ikke tilstrekkelige for å nå påleggene fra forurensningsmyndighetene
- Departementet har ikke delegert ansvaret for gruveområdene som ikke har fått pålegg fra forurensningsmyndighetene selv om risikoen for forurensning er høy.
- Departementet har ingen kunnskap om forurensningssituasjonen til de 11 gruveområdene uten pålegg fra forurensningsmyndighetene
- Det er ikke gjennomført evalueringer av arbeidet med å redusere forurensning fra de nedlagte gruvene.

### 9.3 Nærings- og fiskeridepartementet har informert Stortinget om formålet med bevilgningene, men har ikke rapportert til Stortinget om at resultatet av gjentakende mindreforbruk er at tiltakene for å redusere miljøkonsekvensene på de hjemfalte gruveeiendommene ikke oppnår resultater.

- Stortinget har blitt informert om at formålet med bevilgningene var å gjennomføre tiltak for å redusere miljøkonsekvenser på hjemfalte gruveeiendommer underlagt NFD. Departementet har ikke lagt frem realistiske budsjetter for perioden 2006-2021. Budsjettforslagene var ikke basert på erfaringene med manglende gjennomføring av budsjettene fra 2006.
- Stortinget har ikke blitt informert om den faktiske avrenningen av tungmetaller til sentrale elver eller at de høye verdiene av kobber skader fisk og annet liv i vassdragene ved Røros, Sulitjelma, Folldal og Løkken.
- Departementet rapporterte i 2006-2021 om miljøtiltak i de fire gruveområdene som har fått pålegg fra forurensningsmyndighetene, men informerte ikke om at arbeidet har pågått i 30 år uten å lykkes med å redusere forurensningen til pålagt nivå.
- For årene 2006-2021 finnes det ingen rapportering om de elleve gruveeiendommene<sup>144</sup> fordi forurensningssituasjonen er ukjent.
- Nærings- og fiskeridepartementet har ikke informert Stortinget om hvorfor det ikke lenger utføres tiltak i departementets regi på Røros.

---

<sup>144</sup> De elleve gruveområdene er Knaben molybdengruver, Skorovas gruver, Vigsnes kobberverk, Nysæter sinkgruver, Fosdalen Bergverk, Kongsberg sølvverk, Mofjellet gruver, Åmdal kobberverk, Ørdsalen gruver, Flåt nikkelgruve og Raudsand gruver frem til salget i 2021.

# 10 Vedlegg

## Vedlegg 1: Post 30 Sikrings- og miljøtiltak 2006 til 2021

Vedlegg 1 viser overføringene fra forrige år, årets bevilgning, tilbakeføringene av budsjettmidler, total bevilgning, regnskap, mindreforbruk i beløp og i prosent av total bevilgning på post 30 Sikrings- og miljøtiltak for budsjettårene 2006 til 2021.

Budsjettår	Overføring fra forrige år	Årlig bevilgning post 30	Tilbakeføring i revidert budsjett og/eller nysalderingen - totalt for året	Total bevilgning	Regnskap	Mindreforbruk	Mindreforbruk i prosent av total bevilgning
2021	1 771 000	8 700 000	<b>3 500 000</b>	6 971 000	6 029 000	942 000	13,5
2020	1 684 000	8 500 000	<b>0</b>	10 184 000	8 413 000	1 771 000	17,4
2019	11 134 000	6 998 000	<b>5 000 000</b>	13 132 000	11 448 000	1 684 000	12,8
2018	7 103 000	7 000 000	<b>0</b>	14 103 000	2 969 000	11 134 000	78,9
2017	3 406 000	6 900 000	<b>0</b>	10 306 000	3 203 000	7 103 000	68,9
2016	5 844 000	6 700 000	<b>0</b>	12 544 000	9 138 000	3 406 000	27,2
2015	6 500 000	6 500 000	<b>0</b>	13 000 000	7 156 000	5 844 000	45,0
2014	10 500 000	6 500 000	<b>0</b>	17 000 000	9 215 000	7 785 000	45,8
2013	20 752 000	10 700 000	<b>10 700 000</b>	20 752 000	2 979 000	17 773 000	85,6
2012	13 320 000	10 500 000	<b>0</b>	23 820 000	3 068 000	20 752 000	87,1
2011	7 325 000	10 500 000	<b>0</b>	17 825 000	4 505 000	13 320 000	74,7
2010	2 182 000	10 300 000	<b>0</b>	12 482 000	5 157 000	7 325 000	58,7
2009	3 163 000	10 000 000	<b>0</b>	13 163 000	10 981 000	2 182 000	16,6
2008	665 000	10 000 000	<b>0</b>	10 665 000	7 502 000	3 163 000	29,7
2007	829 000	8 000 000	<b>0</b>	8 829 000	8 164 000	665 000	7,5
2006	1 069 000	5 600 000	<b>0</b>	6 669 000	5 840 000	829 000	12,4
	<b>97 247 000</b>	<b>133 398 000</b>	<b>19 200 000</b>	<b>211 445 000</b>	<b>105 767 000</b>	<b>105 678 000</b>	<b>50,0</b>

Kilde: Riksrevisjonen

Den siste raden i tabellen viser totalsum for alle kolonner for perioden 2006 - 2021.

I årene 2014 til 2019 ble stort sett hele årets bevilgning overført til det påfølgende året. Unntaket var i 2017 der ca. 50 prosent av bevilgningen ble overført fra 2016. For årene 2012 var overføringene til det påfølgende året nesten tilsvarende den totale bevilgningen for året.

I 2019 ble årets bevilgningen tilbakeført med 71,5 prosent før overføringen til 2020. I 2013 ble hele bevilgningen for året tilbakeført før overføringen til 2014.



## Vedlegg 2: Post 31 miljøtiltak Løkken 2011-2021

Vedlegg 2 viser overføringene fra forrige år, årets bevilgning, tilbakeføringene av budsjettmidler, total bevilgning, regnskap, mindreforbruk i beløp og i prosent av total bevilgning på post 31 Miljøtiltak Løkken for årene 2011 til 2021.

Bud-sjettår	Overført fra forrige år	Årlig bevilg-ning post 31	Tilbake-føring i revidert budsjett og/eller nysalderingen - totalt for året.	Total bevilgning	Regnskap	Mindre-forbruk	Mindre-forbruk prosent av total bevilg-ning
<b>2021</b>	2 153 000	9 250 000	<b>4 500 000</b>	6 903 000	4 301 000	2 602 000	37,7
<b>2020</b>	0	7 500 000	<b>700 000</b>	6 800 000	4 647 000	2 153 000	31,7
<b>2019</b>	11 811 000	20 480 000	<b>20 480 000</b>	11 811 000	6 012 000	5 799 000	49,1
<b>2018</b>	26 875 000	36 700 000	<b>31 500 000</b>	32 075 000	20 263 731	11 811 269	36,8
<b>2017</b>	33 775 000	24 600 000	<b>0</b>	58 375 000	31 500 000	26 875 000	46,0
<b>2016</b>	7 807 000	51 350 000	<b>0</b>	59 157 000	25 382 000	33 775 000	57,1
<b>2015</b>	3 037 000	14 100 000	<b>0</b>	17 137 000	9 333 000	7 804 000	45,5
<b>2014</b>	0	35 000 000	<b>27 000 000</b>	8 000 000	4 963 000	3 037 000	38,0
<b>2013</b>	21 577 000	0	<b>0</b>	21 577 000	6 016 000	15 561 000	72,1
<b>2012</b>	25 485 000	61 400 000	<b>61 400 000</b>	25 485 000	3 908 000	21 577 000	84,7
<b>2011</b>	0	30 000 000	<b>0</b>	30 000 000	4 515 000	25 485 000	85,0
	<b>132 520 000</b>	<b>290 380 000</b>	<b>145 580 000</b>	<b>277 320 000</b>	<b>120 841 013</b>	<b>156 478 987</b>	<b>56,4</b>

Kilde: Riksrevisjonen

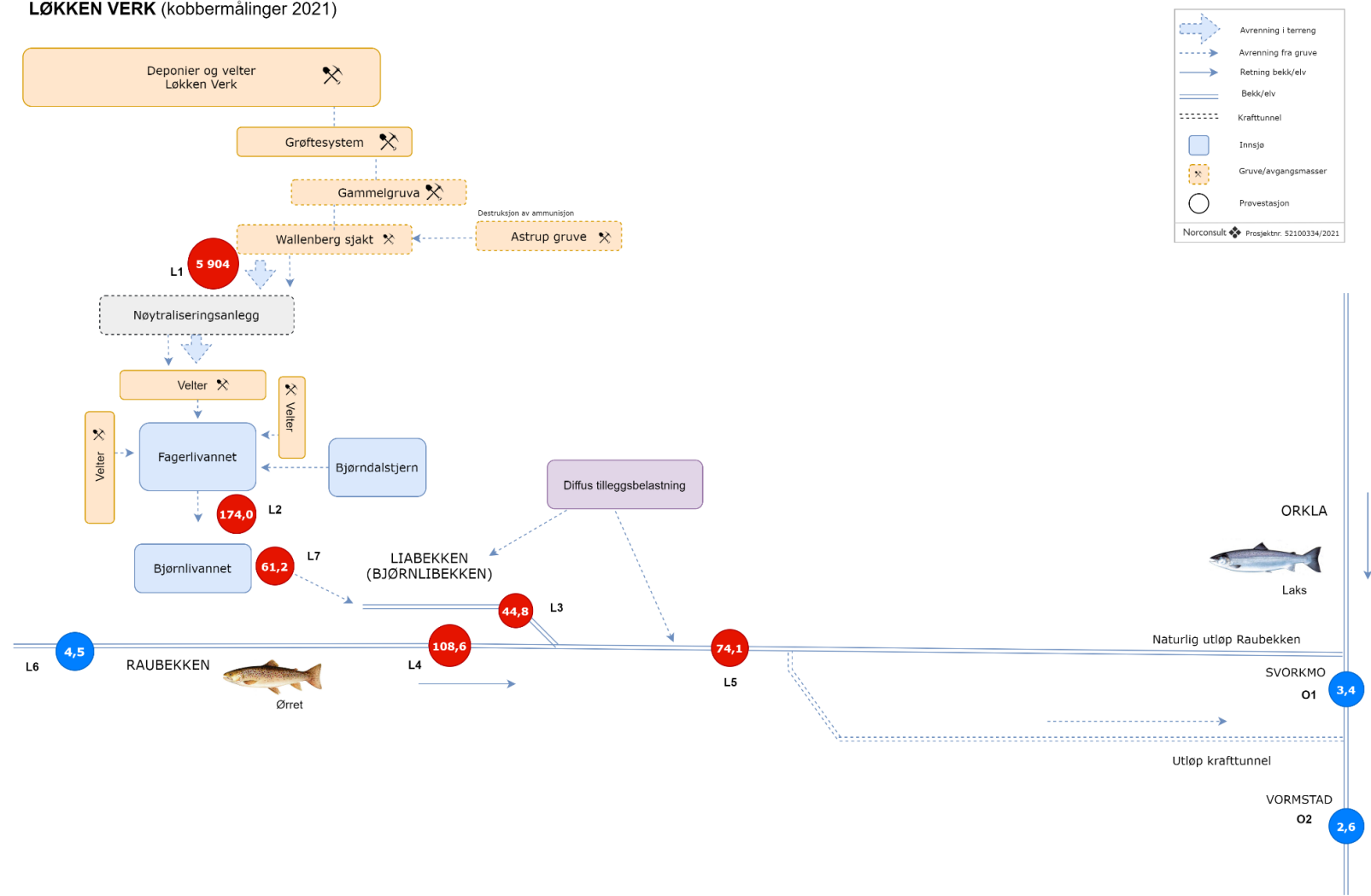
Den siste raden i tabellen viser totalsum for alle kolonner for perioden 2011 til og med 2021<sup>145</sup> og utgjør 290,4 millioner kroner. Kolonnen for tilbakeføring av bevilgning viser 145,6 millioner som utgjør 50 prosent av årets bevilgning.

NFD har i årene 2012, 2014, 2018, 2019, 2020 og 2021 redusert årets bevilgning med store beløp. I 2018 ble årets bevilgning redusert med 31,5 millioner kroner, som utgjorde 87,5 prosent av årets bevilgning. Bevilgningen i 2019 ble redusert med 20,5 millioner kroner, som utgjorde hele årets bevilgning og bevilgningen i 2021 ble redusert med 4,5 millioner kroner, noe som utgjorde 48,6 prosent av årets bevilgning.

<sup>145</sup> Overføringer er ikke inkludert.

# Vedlegg 3: Flytskjemaer med oversikt over forurensningskilder

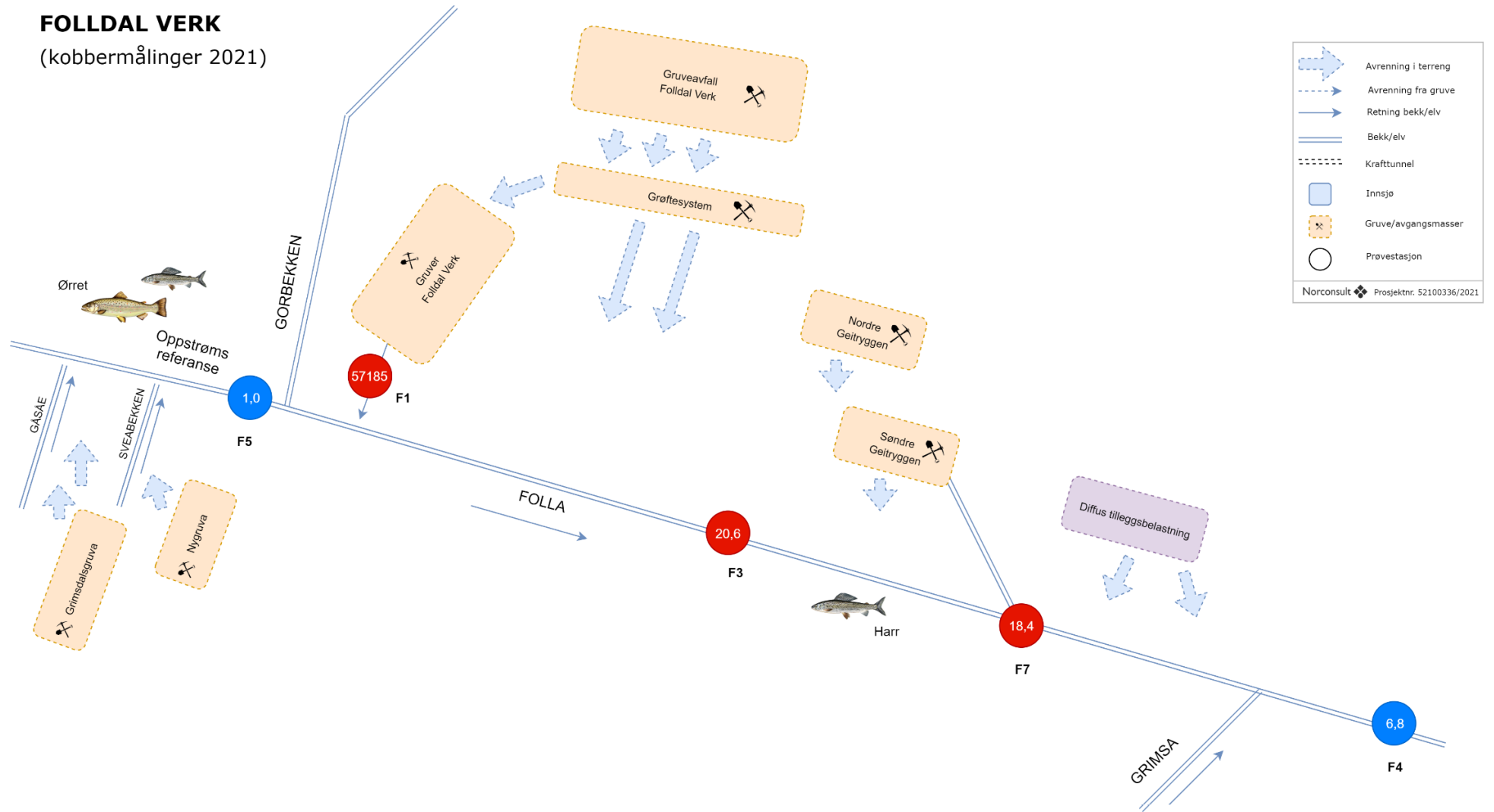
LØKKEN VERK (kobbermålinger 2021)



Flytskjema med oversikt over gruver, velter, vann og elver i Løkken-området. Kilde: Norconsult

# FOLLDAL VERK

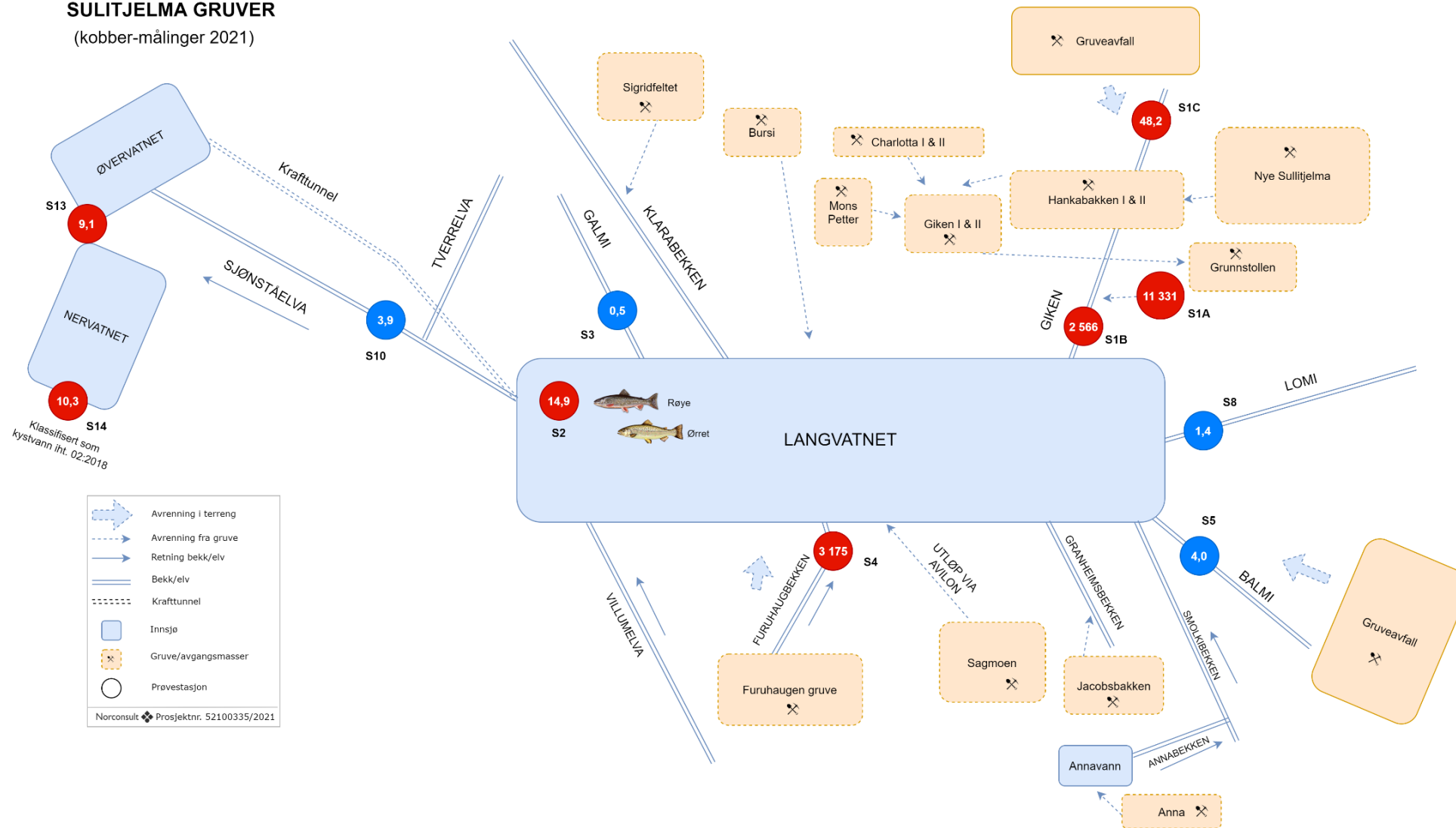
(kobbermålinger 2021)



Flytskjema med oversikt over forurensningskilder, vann og elver i Follidal-området. Kilde: Norconsult

# SULITJELMA GRUVER

(kobber-målinger 2021)



Flytskjema med oversikt over forurensningskilder, vann og elver i Sulitjelma-området. Kilde Norconsult