



Vattenfall AB

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av Vattenfall AB (2004/05:RRS5) jämte en motion som väckts med anledning av framställningen. Samtliga förslag avstyrks av utskottet. Ställningstagandena från utskottet har föranlett sex reservationer.

När det gäller Vattenfalls uppdrag anser utskottet att den i dagarna föreslagna ändringen av företagets bolagsordning tillgodoser de förslag som framlagts av styrelsen respektive motionärerna. Yrkandena avstyrks med en annan motivering i en reservation (m) men får stöd i en reservation (fp, kd, c).

Även förslagen beträffande formerna för ägarstyrning avstyrks av utskottet, som erinrar om att regeringen skall redovisa vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Ett riksdagsuttalande i frågan förordas däremot i en reservation (m, fp, kd, c).

Rörande frågan om insyn i och kontroll av utländska dotterbolag noterar utskottet sakförhållandena och konstaterar att det är ett mycket begränsat antal dotterbolag till statligt ägda bolag där sådana problem som Riksrevisionen beskrivit kan uppstå. Av detta skäl finner utskottet att det i dagsläget inte föreligger skäl för riksdagen att göra ett uttalande. En avvikande uppfattning framförs i en reservation (m, fp, kd, c).

Avslutningsvis avstyrker utskottet ett motionsyrkande om att riksdagen skall höras vid väsentliga förändringar av statliga bolags verksamhetsinriktning. Utskottets uppfattning är att gällande ordning fungerar väl. Andra uppfattningar framförs i två reservationer (m; fp, kd, c).

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Riksrevisionens styrelses framställning.....	6
Inledning.....	6
Uppdraget till Vattenfall AB.....	7
Formerna för ägarstyrning.....	7
Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag.....	7
Beslut om förändringar i verksamhetsinriktning.....	8
Motionen.....	8
Vissa kompletterande uppgifter.....	9
Riksrevisionens rapport om Vattenfall AB.....	9
Regeringens kommentarer kring Riksrevisionens iakttagelser.....	11
Regelverk för regeringens styrning av statliga bolag.....	11
Riksdagsbeslut rörande Vattenfall AB samt energipolitiken.....	13
Vissa frågor och interpellationer rörande Vattenfall AB.....	16
Vattenfalls bolagsordning, ekonomiska mål och utdelningspolicy.....	17
Förslag till ändring av Vattenfalls bolagsordning.....	18
Regeringens skrivelse om företag med statligt ägande.....	18
Aktuella granskningsanmälningar vari Vattenfall AB berörs.....	18
Tidigare granskningar av konstitutionsutskottet.....	20
Näringsutskottet om Vattenfalls brunkolsbrytning i Tyskland.....	21
Riksrevisionen om regeringens förvaltning och styrning av statliga bolag.....	21
Förtroendekommissionen om staten som företagsägare.....	23
Utskottets ställningstagande.....	23
Inledning.....	23
Vattenfalls uppdrag.....	23
Formerna för ägarstyrning.....	24
Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag.....	25
Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning.....	26
Reservationer.....	27
1. Vattenfalls uppdrag, punkt 1 (fp, kd, c).....	27
2. Vattenfalls uppdrag, punkt 1 – motiveringen (m).....	28
3. Formerna för ägarstyrning, punkt 2 (m, fp, kd, c).....	29
4. Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag, punkt 3 (m, fp, kd, c).....	30
5. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning, punkt 4 (fp, kd, c).....	31
6. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning, punkt 4 – motiveringen (m).....	32
Särskilda yttranden.....	34
1. Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag, punkt 3 (mp).....	34
2. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning, punkt 4 (mp).....	34
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	35

Framställning 2004/05:RRS5.....	35
Följdmotion.....	35

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Vattenfalls uppdrag

Riksdagen avslår framställning 2004/05:RRS5 punkt 1 och motion 2004/05:N7 yrkande 1.

Reservation 1 (fp, kd, c)

Reservation 2 (m) – motiveringen

2. Formerna för ägarstyrning

Riksdagen avslår framställning 2004/05:RRS5 punkt 2 och motion 2004/05:N7 yrkande 2.

Reservation 3 (m, fp, kd, c)

3. Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag

Riksdagen avslår framställning 2004/05:RRS5 punkt 3 och motion 2004/05:N7 yrkande 4.

Reservation 4 (m, fp, kd, c)

4. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning

Riksdagen avslår motion 2004/05:N7 yrkande 3.

Reservation 5 (fp, kd, c)

Reservation 6 (m) – motiveringen

Stockholm den 5 april 2005

På näringsutskottets vägnar

Marie Granlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Marie Granlund (s), Per Bill (m), Ingegerd Saarinen (mp), Nils-Göran Holmqvist (s), Eva Flyborg (fp), Sylvia Lindgren (s), Berit Högman (s), Lennart Beijer (v), Karl Gustav Abramsson (s), Ulla Löfgren (m), Yvonne Ångström (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Lars Johansson (s), Reynoldh Furustrand (s), Jan-Olof Larsson (s), Mikael Oscarsson (kd) och Håkan Larsson (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas

dels Riksrevisionens styrelses framställning (2004/05: RRS5) angående granskningen av Vattenfall AB,

dels en motion som väckts med anledning av framställningen.

Upplysningar i ärendet har inför utskottet lämnats av riksrevisor Kjell Larsson med medarbetare från Riksrevisionen samt av statssekreterare Sven-Eric Söder med medarbetare från Näringsdepartementet.

Bakgrund

Riksrevisionen har genomfört en granskning av Vattenfall AB och statens ägarförvaltning av bolaget. Granskningen har begränsats till att avse genomförandet av Vattenfalls uppgift inom ramen för de av riksdagen fattade miljö- och energipolitiska målen samt redovisningen av bolagets etablering och verksamhet i Tyskland. I juni 2004 presenterade Riksrevisionen sin rapport (RiR 2004:18), som, i enlighet med 9 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., överlämnades till regeringen. Rapporten överlämnades samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisionens styrelse beslutade i oktober 2004 att slutsatserna av den genomförda granskningen skulle överlämnas till riksdagen i form av en framställning.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå Riksrevisionens styrelses framställning samt ett motionsyrkande angående Vattenfalls uppdrag. Utskottet hänvisar till det förslag till ändring av Vattenfalls bolagsordning som nyligen presenterats. *Jämför reservationerna 1 (fp, kd, c) och 2 (m).*

Riksdagen bör vidare avslå Riksrevisionens styrelses framställning samt ett motionsyrkande såvitt gäller formerna för ägarstyrning. Utskottet anser att förslaget inte är av en sådan karaktär att riksdagen inte kan invänta regeringens redovisning. *Jämför reservation 3 (m, fp, kd, c).*

Riksdagen bör även avslå Riksrevisionens styrelses framställning samt ett motionsyrkande rörande insyn i och kontroll av utländska dotterbolag. Utskottet noterar sakförhållandena men anser att det i dagsläget inte finns skäl för ett initiativ av riksdagen i frågan. *Jämför reservation 4 (m, fp, kd, c).*

Riksdagen bör slutligen avslå ett motionsyrkande om att regeringen skall inhämta riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar av statliga bolags verksamhetsinriktning vidtas. Enligt utskottets mening fungerar gällande ordning väl. *Jämför reservationerna 5 (fp, kd, c) och 6 (m).*

Riksrevisionens styrelses framställning

Inledning

Enligt 12 kap. 7 § regeringsformen har Riksrevisionens styrelse som uppgift bl.a. att lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter ger anledning till. Mot denna bakgrund har Riksrevisionens styrelse funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört av Vattenfall AB skall överlämnas till riksdagen i form av en framställning. Styrelsens förslag omfattar Vattenfalls uppdrag, formerna för ägarstyrningen samt insyn i och kontroll av utländska dotterbolag.

Uppdraget till Vattenfall AB

Riksrevisionens styrelse föreslår i framställning 2004/05:RRS5 angående granskningen av Vattenfall AB ett tillkännagivande till regeringen om att den skall återkomma till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av bolagets miljö- och energipolitiska uppdrag.

Styrelsen påpekar att ett huvudresultat av granskningen är att uppdraget till Vattenfall är otydligt och ger utrymme för tolkningar. Enligt de av riksdagen beslutade riktlinjerna är en huvuduppgift för Vattenfall att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder. Detta skall ske på ett affärsmässigt sätt. Samtidigt är bolagets aktiva medverkan enligt riksdagens riktlinjer av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Styrelsen ser det som naturligt att det i samband med beslut om genomförande av riksdagens riktlinjer för bolagets verksamhet kan uppstå svåra avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, särskilt som de senare inte är närmare preciserade. Vidare framhåller styrelsen att det är regeringen som har ansvaret för den statliga företagsverksamheten.

Formerna för ägarstyrning

I nämnda framställning föreslår Riksrevisionens styrelse också ett riksdagsuttalande till regeringen om att den skall återkomma till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen.

Styrelsen anser, i likhet med vad konstitutionsutskottet tidigare gett uttryck för och mot bakgrund av granskningens resultat, att formerna för ägarstyrningen av de statliga bolagen behöver utvecklas ytterligare.

Det påpekas i framställningen att konstitutionsutskottet i sin administrativa granskning hösten 2003 bl.a. behandlade regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10) och att ett enigt utskott då framhöll att det är av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. För detta bör rutiner utvecklas.

Riksrevisionens granskning visar att det kan sättas i fråga om regeringen och dess ägarförvaltning i sitt agerande uppfyllt riksdagens riktlinjer. Regeringen skall vid ägarstyrningen av Vattenfall utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som riksdagen beslutade år 1997, vilka bekräftades i samband med 2002 års energibeslut. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning varit utformad.

Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag

Riksrevisionens styrelse föreslår även att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att den skall utreda vilken insyn den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och redovisa resultatet till riksdagen.

Riksrevisionens granskning har omfattat om Vattenfalls utveckling i Tyskland har redovisats på ett tydligt och transparent sätt samt om moderbolaget och ägarna haft tillfredsställande möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten. Slutsatserna av granskningen är att den externa redovisningen för åren 2001 och 2002 inte uppfyllde kraven på tydlighet och transparens. Beträffande kontrollaspekterna är slutsatsen att den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra svenska kontrollorgan, inte har möjlighet till insyn i och kontroll av Vattenfall Europe AG där staten utövar bestämmande inflytande och indirekt uppfattas som garant för de investeringar som genomförts.

I likhet med Riksrevisionen anser styrelsen att de betydande investeringarna utomlands ställer stora krav på Vattenfalls externa redovisning, inte minst med hänsyn till effekterna på koncernens ekonomi, allmänhetens rätt till information, och att den utgör en grund för regeringens årliga rapport till riksdagen om de statliga företagen. Enligt styrelsen är det även väsentligt att det finns förutsättningar för en effektiv revision oavsett i vilket land eller inom vilka rättsliga strukturer verksamheten bedrivs.

Beslut om förändringar i verksamhetsinriktning

Utöver nämnda förslag tar styrelsen även upp frågan om formerna för ägarförvaltningens ställningstagande i samband med bolagets förändring av verksamhetsinriktning och expansion utomlands. Enligt styrelsens mening bör regeringen beakta även denna fråga i anslutning till den översyn av ägarstyrningen som styrelsen förordar. Styrelsen utgår från att regeringen vid motsvarande situationer för statliga helägda bolag kommer att inhämta riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar av företagets inriktning, eller ekonomiska risktagande, skall vidtas. Något särskilt förslag från styrelsen på detta område lämnas emellertid inte.

Motionen

I motion 2004/05:N7 (fp, kd, c) framläggs förslag vilka i hög grad överensstämmer med vad Riksrevisionens styrelse föreslagit. Motionärerna påpekar att Riksrevisionens granskning av Vattenfall påvisat en rad olika brister i regeringens ägarförvaltning och förordar riksdagsbeslut i fyra avseenden. Av dessa är tre i huvudsak identiska med förslagen i styrelsens framställning. Härutöver föreslås att riksdagen bör begära att regeringen kommer att inhämta riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen vidtas för statligt helägda bolag. Vattenfalls expansion i Tyskland med investeringar i stenkolsgruvor strider mot riksdagens beslut, och frågan borde ha underställts riksdagen. Regeringen har enligt regeringsformen (9 kap. 8–9 §§) – hävdas det i motionen – endast ett förvaltnings-

mandat för de statliga bolagen, vilket innebär att regeringen skall höra riksdagen vid väsentliga förändringar i inriktning och ekonomi för de statliga bolagen.

Vissa kompletterande uppgifter

Riksrevisionens rapport om Vattenfall AB

I juni 2004 presenterade, som tidigare nämnts, Riksrevisionen sin granskning av Vattenfall och statens ägarförvaltning av bolaget i rapporten Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning (RiR 2004:18). Granskningen har omfattat genomförandet av Vattenfalls uppgift inom ramen för de av riksdagen fattade miljö- och energipolitiska målen samt redovisningen av bolagets etablering och verksamhet i Tyskland.

I slutsatserna konstateras bl.a. att Vattenfalls uppdrag delvis är otydligt. Riksrevisionen menar att otydliga formuleringar av Vattenfalls uppdrag när det gäller genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar. Vidare har Vattenfalls uppgift över tiden kommit att tolkas på olika sätt av ägarförvaltningen och bolagsledningen.

Enligt Riksrevisionens bedömning har ägarförvaltningens och bolagsledningens prioritering liksom bolagets agerande fokuserat väsentligt mer på affärsmässighet än på att bidra till de miljö- och energipolitiska målen. Samtidigt erinras om att bolaget enligt det energipolitiska beslut som fattades år 1997 skulle – inom ramen för affärsmässighet – ha en ”strategisk roll i energiomställningen” genom utveckling av bl.a. ny elproduktionsteknik. Det konstateras att Vattenfalls egna insatser för utveckling av ny elproduktionsteknik under de senaste åren utgör en ringa andel av bolagets omsättning i Norden. Styrelsen och ägarförvaltningen har inte heller tagit något initiativ till att precisera Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag. Riksrevisionen anser det är förklarligt att bolaget, i frånvaro av formella förtydliganden om bolagets roll inom ramen för svensk miljö- och energipolitik, har prioriterat affärsmässighet under åren 2002 och 2003.

I rapporten påpekas att den formlösa styrningen av Vattenfall, dvs. att utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen inte dokumenteras i alla delar, begränsar möjligheterna till bedömning av styrningen. Det har begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad.

Vidare menar Riksrevisionen att ägarförvaltningen inte har behandlat frågan om Vattenfalls expansion i Tyskland på ett tydligt sätt. Vattenfalls investeringar i Tyskland innebar en markant förändring av bolagets tidigare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande i förhållande till tidigare. Ägarförvaltningens styrning har inte varit tillräckligt tydlig för att undvika risken att bolagets verksamhet i Tyskland uppfattas som motstridig till svenska miljö- och

energipolitiska mål. Riksrevisionen anser, med anledning av omfattningen av och inriktningen på Vattenfalls expansion i Tyskland, att styrelsen eller ägarförvaltningen borde ha verkat för ett formellt ställningstagande till bolagets planer.

Riksrevisionen konstaterar att förvärven i Tyskland gjordes med utgångspunkt i att bolaget skall drivas affärsmässigt och att bolaget enbart har att följa tyska lagar och förordningar. Ägarförvaltningen, styrelsen eller bolagets koncernledning har inte initierat någon diskussion om förvärven var förenliga med den av riksdagen beslutade miljö- och energipolitiken och den roll ett helägt bolag bör ha i denna. Riksrevisionen anser att det finns skäl att överväga om Vattenfalls agerande enbart bör styras och bedömas utifrån lagenligheten i respektive land och hänvisar till att riksdagen, genom att bifalla en reservation i konstitutionsutskottet våren 2003 (bet. 2002/03: KU30), markerat att Vattenfalls investeringar i Tyskland inte stämmer överens med den långsiktiga inriktningen som ligger till grund för omställningen av energisystemet.

Beträffande informationen i Vattenfalls årsredovisningar påpekas att den i vissa fall har varit bristfällig. Enligt Riksrevisionens bedömning är Vattenfalls årsredovisningar i de flesta avseenden av hög kvalitet, och den ekonomiska redovisningens informationsvärde har överlag förbättrats under de senaste åren. I bolagets årsredovisningar för åren 2001 och 2002 har emellertid inte sådana upplysningar lämnats som gör det möjligt att jämföra de på varandra följande koncernredovisningarna. Riksrevisionens uppfattning är att pro forma-redovisning eller en mer utförlig information om vilken effekt investeringarna har haft på omsättning, resultat och balansräkning borde ha upprättats.

Riksrevisionen konstaterar även att statens möjligheter till insyn i Vattenfalls verksamhet i Tyskland är starkt begränsad. Den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, har för närvarande inte – på grund av minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning – möjlighet till insyn i och kontroll av Vattenfalls dotterbolag i Tyskland, trots att staten utövar ett bestämmande inflytande och indirekt kan uppfattas stå som garant för de investeringar som genomförts.

Utifrån de slutsatser som gjordes lämnade Riksrevisionen följande rekommendationer:

- regeringen bör ta initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gäller miljö- och energipolitik,
- ägarförvaltningen bör överväga om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet,
- ägarförvaltningen bör verka för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag,
- regeringen bör överväga vilken insyn och kontroll svenska staten bör utöva i Vattenfall och andra statliga företags utländska dotterbolag,

- regeringen bör utveckla den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad.

Regeringens kommentarer kring Riksrevisionens iakttagelser

Enligt 47 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (den s.k. budgetlagen) skall regeringen årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. I samband med bestämmelsens införande angavs (prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12) att redovisningen bör kunna lämnas i årsredovisningen för staten, i budgetpropositionen eller på annat sätt.

I budgetpropositionen för år 2005 (prop. 2004/05:1 s. 248) påpekar regeringen – i avsnittet om revision och kontroll – att Riksrevisionen under perioden den 1 juli 2003 till 30 juni 2004 har avlämnat 19 effektivitetsgranskningar till regeringen. I propositionen redogörs även kortfattat för dessa effektivitetsrapporter, däribland den rörande Vattenfall AB. Vidare anförs i propositionen att regeringens bedömning avseende de åtgärder som föranleds av dessa granskningar anges under respektive politikområde. När det gäller Riksrevisionens rapport om Vattenfall AB återfinns emellertid inga övriga kommentarer i budgetpropositionen. De frågor som tas upp i Riksrevisionens granskning har inte heller berörts i någon annan proposition eller skrivelse.

Regelverk för regeringens styrning av statliga bolag

Den rättsliga grunden för regeringens förfogande över statens medel och dess övriga tillgångar finns i regeringsformen (RF). Enligt RF 9:8 gäller att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Med disposition avses både förvaltningsåtgärder – rättsliga och faktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning. Bestämmelsen omfattar tillgångar som tillkommer det offentligrättsliga organet staten. Egendom som tillhör aktiebolag, vilka helt eller delvis ägs av staten, omfattas alltså inte. Däremot omfattar bestämmelsen de andelar staten äger i aktiebolag. Enligt RF 9:9 gäller att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag ej får vidtas utan riksdagens tillstånd. Det är riksdagens sak att avgöra hur omfattande grunderna skall vara. Således är det riksdagen som avgör vilken omfattning regleringen skall ha.

I budgetlagen finns regler om försäljning av statens aktier i statliga företag. Enligt 26 § får regeringen besluta om försäljning av aktier eller andelar i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar, om inte riksdagen bestämt annat för företaget. Regeringen får

däremot inte utan riksdagsbeslut minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar. För extrautdelningar eller nedläggningar krävs inte riksdagsbeslut eftersom det ingår i den normala förvaltningen.

Statligt ägda aktiebolag är liksom aktiebolag som ägs av andra underkastade regelsystemet i aktiebolagslagen (1975:1385). Detta betyder att även ett statligt bolag är en självständig juridisk person, där det högsta beslutande organet är bolagsstämman. Vid denna utövar aktieägarna sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter. I första hand är bolagsstämman en sammankomst för aktieägarna, men det finns inga hinder, om bolagsstämman medger det, att stämman öppnas för allmänheten. Vid bolagsstämman utses en styrelse. Enligt aktiebolagslagen svarar styrelsen för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Den skall se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt, och den skall i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan å ena sidan styrelsen och å andra sidan den verkställande direktören och de andra organ som den inrättar. Styrelsens ansvar och tillsynsskyldighet kan inte överlätas på någon annan. Detta gäller för styrelser i alla aktiebolag oavsett ägare. Således har ledamöter i statligt ägda företag samma oinskränkta ansvar som ledamöter i företag som ägs av andra.

Vidare måste statligt ägda aktiebolag liksom företag som ägs av andra följa konkurrenslagen (1993:20).

Enligt de riktlinjer som riksdagen beslutade om våren 1996 (prop. 1995/96:141, bet. 1995/96:NU26) skall följande huvudprinciper gälla för förvaltningen av statliga bolag:

- Statligt ägda företag skall arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning.
- Den som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag skall med utgångspunkt i uppsatt verksamhetsmål aktivt följa företagets utveckling och vidta erforderliga åtgärder för att företaget skall uppfylla kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning.

Härutöver beslutade riksdagen bemyndiga regeringen att – med vissa givna restriktioner – minska statens ägande i åtta angivna företag.

Till detta kan läggas vad regeringen själv anfört beträffande ägarförvaltningen av de statliga bolagen och det förvaltningsmandat den besitter. I 2004 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2003/04:120) påpekade regeringen att uppdraget innebär att regeringen under vissa förutsättningar skall höra riksdagen vid väsentliga ändringar av företagets inriktning, nedgång i ägandet, kapitaltillskott, vissa typer av bolagisering samt vid försäljning och köp av aktier.

Riksdagsbeslut rörande Vattenfall AB samt energipolitiken

Riksdagens beslut våren 1991

Riksdagen beslutade våren 1991 (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38) att överföra huvuddelen av verksamheten i Statens vattenfallsverk till ett aktiebolag, Vattenfall AB, och att avskilja verksamheten i storkraftnätet till en särskild organisation.

I propositionen påtalades att det viktigaste motivet till att överföra huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Målet var en ökad avkastningsförmåga inom ramen för oförändrade eller lägre reala elpriser och en fortsatt trygg elförsörjning. Enligt regeringen framstod affärsverksformen inte längre som ändamålsenlig för Vattenfalls konkurrensutsatta verksamhet då de svenska och utländska elmarknaderna genomgår en strukturförändring. Vattenfall borde därför ges möjligheter att utvecklas inom de konkurrensutsatta områdena genom att verksamheten bedrivs i aktiebolagsform, anfördes det i propositionen. Genom bolagiseringen skulle bl.a. effektiviseringen och rationaliseringen av Vattenfalls verksamhet underlättas. För att Vattenfall skulle kunna delta i denna utveckling krävdes en verksamhetsform som möjliggör deltagande i t.ex. konsortier och gemensamma utvecklingsbolag. Bolagsformen skulle ge Vattenfall ökade möjligheter att ta till vara affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt att konkurrera på lika villkor med övriga företag på elmarknaden. I propositionen påpekades vidare att det nya aktiebolaget skulle komma att vara dominerande på den svenska elmarknaden. Regeringens uppfattning var att den gällande ägarstrukturen på elmarknaden med betydande inslag av kommunala och privata ägarintressen inte borde förändras. Detta innebar att Vattenfalls dominans på elmarknaden inte borde öka, framhölls det. Vidare menade regeringen att det nya aktiebolaget bör vara ett av staten helägt bolag. Verksamheten i det nya bolaget skulle i första hand regleras genom aktiebologs- och bokföringslagen. Staten kan, noterades det avslutningsvis, som ägare påverka verksamhetens inriktning genom att föra in särskilda föreskrifter för den fortsatta verksamheten i bolagsordningen.

Näringsutskottet biträdde förslaget i propositionen om verksamheten vid Vattenfall och ansåg bl.a. att bolagiseringen skapade möjligheter till effektivisering och rationalisering av Vattenfalls verksamhet. Vidare ansåg utskottet att den pågående internationaliseringen av elmarknaden krävde att det nya bolaget gavs erforderliga möjligheter att konkurrera med övriga företag på likvärdiga villkor. Utskottet noterade dock att det i propositionen inte lämnades något förslag till riktlinjer för i vilka fall riksdagen borde höras innan viktigare beslut som rör det nya aktiebolagets verksamhet – t.ex. beträffande avyttring av aktier och annan egendom – kunde fattas. Enligt utskottets mening borde denna fråga klarläggas, varför regeringen borde återkomma till riksdagen under hösten 1991 med ett förslag till riktlinjer. Avvikande uppfattningar framfördes i fyra reservationer (c, fp; m; v; mp).

I enlighet med utskottets förslag beslutade riksdagen, med bifall till propositionen, att dels godkänna att verksamheten vid Statens vattenfallsverk, med vissa undantag, överfördes till ett aktiebolag vid årsskiftet 1991/92, dels godkänna riktlinjerna för överföring av tillgångar och skulder till det nya aktiebolaget, samt dels ge regeringen till känna vad utskottet anfört om hörande av riksdagen.

Riksdagens beslut hösten 1991

I en proposition (prop. 1991/92:49) som den nytillträdda regeringen presenterade hösten 1991 behandlades Vattenfalls kapitalstruktur och frågan huruvida riktlinjer för Vattenfalls verksamhet skulle underställas riksdagen. Förslaget i propositionen var att Vattenfall AB så långt det är möjligt skulle verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag. Den typ av riktlinjer som diskuterats av näringsutskottet hade därför inte längre någon aktualitet, anfördes det. Vidare föreslogs att beslut rörande verksamheten i det nya bolaget inte borde underställas riksdagen. I propositionen påpekades att det är en uppgift för aktiebolagets styrelse att utforma mål och strategier för Vattenfalls verksamhet. Om Vattenfall AB skall kunna utföra sina uppgifter på ett rimligt sätt och utan konkurrensnackdelar måste styrelse och koncernledning kunna disponera företagets resurser under samma förutsättningar som råder inom den icke-statliga sektorn, anfördes det. Vidare pekades på vissa allmänna riktlinjer som borde gälla för Vattenfall AB när det gäller verksamhetens inriktning m.m. Enligt vad som anfördes i propositionen skulle Vattenfall AB:s huvudinriktning även i framtiden avse el och elmarknaden. Bolaget bör direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt entreprenad- och konsultverksamhet främst inom energiområdet. Vidare sadet att Vattenfall AB i huvudsak bör vara ett Sverigebaserat kraftföretag. Därtill anfördes att det nya bolaget, med hänsyn till den ökande internationaliseringen på elmarknaden, bör ges möjligheter att konkurrera med de europeiska kraftföretagen.

Vid behandlingen av ärendet framhöll utskottet (bet. 1991/92:NU10) att Vattenfall AB måste ges sådana förutsättningar att det kan vidareutvecklas och anpassas till de kommande förändringarna på elmarknaden. Utskottet ansåg, i likhet med vad som sadet i propositionen, att bolaget bör kunna disponera sina resurser under samma förutsättningar som gäller för privatägda kraftföretag. Utskottet tillstyrkte därför förslaget i propositionen om att riktlinjer för verksamheten i det nya bolaget inte skall behöva underställas riksdagen för godkännande. En avvikande uppfattning lämnades i en reservation (s). I en meningsyttring av en suppleant (v) instämde denne i allt väsentligt med vad som framförts i reservationen (Vänsterpartiet företrädades inte av någon ordinarie ledamot i utskottet).

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan, vilket bl.a. innebar ett godkännande av att riktlinjer för verksamheten vid Vattenfall AB i enlighet med vad som angavs i propositionen inte behövde underställas riksdagen.

Riksdagens beslut våren 1997

I samband med det energipolitiska beslut riksdagen fattade våren 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12) godkändes riktlinjer för såväl verksamheten vid Vattenfall AB som energipolitiken, vari bolaget berördes. Propositionen byggde på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Beträffande de förstnämnda riktlinjerna föreslogs i propositionen att Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Därigenom, sades det i propositionen, ges Vattenfall en strategisk roll i omställningsarbetet. Regeringen påpekade bl.a. att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag borde vara framträdande i Vattenfalls utvecklings- och investeringsplaner. Företaget borde aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt, samtidigt som regeringen understök att en sådan verksamhet ingår naturligt i en framgångsrik affärsstrategi. Vidare sades att Vattenfall AB skulle förbli i statlig ägo. I det avsnitt i propositionen som berörde riktlinjer för energipolitiken, vilket även detta godkändes av riksdagen, framhölls att Vattenfalls huvuduppgift är att inom ramen för kravet på affärsmässighet bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig och som ger svensk industri och samhället i övrigt el till konkurrenskraftiga priser. Vidare sades att resurser som skapas inom Vattenfall skall användas för utveckling av ny elproduktionsteknik och för investeringar som behövs för omställningen.

Utskottet ställde sig bakom de båda nämnda förslagen i propositionen och anförde, när det gällde riktlinjerna för Vattenfalls verksamhet, att det för ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har i huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, är viktigt att de nämnda insatserna görs inom ramen för kraven på affärsmässighet. Bolagets beslut om satsningar på utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag bör därför baseras på att Vattenfall kan uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet, anförde utskottet. Avvikande uppfattningar gavs uttryck för i två reservationer (fp, kd; mp). Företrädarna i utskottet för Moderata samlingspartiet deltog inte i beslutet under detta moment.

Riksdagens beslut våren 2002

Våren 2002 beslutade riksdagen (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17) ånyo om riktlinjerna för energipolitiken. Även denna gång byggde dessa på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Vid detta tillfälle nämndes inte Vattenfalls verksamhet eller inriktning under något av de avsnitt som var föremål för riksdagens ställningstagande. I ett avslutande avsnitt i propositionen (s. 139) om genomförande och finansiering berördes dock Vattenfall AB och det erinrades om att det i 1997 års

energipolitiska överenskommelse betonades att Vattenfall är en viktig resurs i omställningsarbetet. Vidare påmindes om att Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet skall ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig.

Med anledning av motioner som väckts tog dock utskottet upp frågan om Vattenfalls verksamhet. Samtliga motioner avstyrktes emellertid.

Vissa frågor och interpellationer rörande Vattenfall AB

Näringsminister Thomas Östros besvarade i december 2004 en fråga (fr. 2004/05:571) av Ulf Sjösten (m) om Vattenfalls användning av energi. Frågeställaren redogjorde för att Vattenfall placerat sig på plats 19 bland Europas 21 största energibolag då Världsnaturfonden satt poäng utifrån bolagens användning av förnybar energi. Frågan gällde vilka åtgärder näringsministern avsåg vidta för att Vattenfall skulle förbättra sin position i denna lista. I sitt svar framhöll statsrådet att det är viktigt att statliga bolag agerar som föredömen. Samtidigt är det nödvändigt att sätta frågan om Vattenfalls investeringar i ett sammanhang. Om Vattenfall enbart verkat i Sverige hade bolaget haft en högre rankning, menade statsrådet. Detta hade dock inte minskat utsläppen av t.ex. koldioxid i Tyskland, som är helt beroende av förbränning av fossila bränslen. Vidare erinrade näringsministern om de utsläppsreduceringar som gjorts i Tyskland sedan år 1990 och påpekade att detta arbete fortsätter. Han påminde även om de nya investeringar som Vattenfall beslutat rörande vindkraft i Sverige. Ett liknande svar lämnades av näringsministern tidigare i december 2004 med anledning av den fråga (fr. 2004/05:510) som Claes Västerteg (c) ställt om vilka åtgärder näringsministern avsåg vidta för att Vattenfall skall ta ett större klimatansvar.

Tidigare näringsminister Leif Pagrotsky redogjorde i januari 2004 för sin syn beträffande Vattenfalls uppdrag med anledning av en interpellation (ip. 2003/04:264) av Peter Eriksson (mp). Interpellationen gällde bl.a. om ministern avsåg utfärda nya ägardirektiv där Vattenfalls roll i den svenska energiomställningen specificeras och där tydliga mål sätt upp samt om ministern avsåg att vidta andra åtgärder med anledning av riksdagens kritik om bristande styrning efter konstitutionsutskottets behandling. Statsrådet refererade i detta sammanhang till 1997 års riksdagsbeslut (bet. 1996/97: NU12) och vad näringsutskottet då anfört om att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el och värmeproduktion från förnybara energikällor bör vara framträdande i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner. Samtidigt erinrade näringsministern om att utskottet slagit fast att för ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har i huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, är det viktigt att nu nämnda insatser görs inom ramen för kraven på affärsmässighet. Vattenfall är utan tvekan främst i Sverige när det gäller investeringar i förnybar energi, anförde

statsrådet, och redogjorde för de investeringar bolaget genomfört. Hans uppfattning var att Vattenfall därigenom medverkar till en omställning av energisystemet och att företaget ligger i främsta ledet inom forskning och utveckling av ny teknik på energiområdet. Näringsministern såg vid detta tillfälle därför ingen anledning att ytterligare specificera Vattenfalls verksamhet utöver det som riksdagen redan beslutat om.

I svar på en fråga (fr. 2003/04:163) av Åsa Torstensson (c) om statens ägarstyrning av Vattenfall menade dåvarande näringsminister Leif Pagrotsky i november 2003 att han inte såg någon anledning att formulera nya direktiv för Vattenfall, utöver de riksdagsbeslut som är fattade, för att staten skall utöva en ägarstyrning som ligger i linje med av riksdagen fattade beslut. Riksdagsbesluten föreskriver att bolaget skall medverka i omställningen av det svenska energisystemet och att det skall ske på affärsmässiga villkor. Näringsministern menade att det ligger i bolagets intresse att ligga i framkant, och han var övertygad om att bara ett konkurrenskraftigt Vattenfall kan fortsätta att driva utvecklingen mot ett ekologiskt hållbart energisystem i Sverige.

Vidare kan nämnas att styrningen av Vattenfall berördes vid en frågestund i kammaren den 27 januari 2005. Vid detta tillfälle frågade Anne-Marie Pålsson (m) näringsminister Thomas Östros om denne kommer att överföra Vattenfall från gruppen företag som opererar under rent marknadsmässiga villkor till gruppen statliga företag med ett särskilt samhällsansvar. I sitt anförande påpekade näringsministern att kraft hämtas från det riksdagsbeslut som säger att Vattenfall skall vara pådrivande i energiomställningen mot förnybara energikällor. Det är också ett väldigt tydligt budskap till Vattenfall att använda de resurser man har tack vare att man är ett framgångsrikt bolag till att investera i förnybar energi. Dessutom, anförde näringsministern, säger riksdagen tydligt att Vattenfall skall verka på den marknad som riksdagen skapat genom avreglering av elmarknaden.

I detta sammanhang kan även påminnas om vad statsminister Göran Persson yttrade vid regeringsförklaringen den 14 september 2004 (prot. 2004/05:2). Statsministern anförde i detta sammanhang att en sammanhållen klimat- och energipolitik utvecklas, samt att Vattenfall skall ta en ledande roll i omställningen till förnybar energi.

Vattenfalls bolagsordning, ekonomiska mål och utdelningspolicy

Enligt bolagsordningen skall Vattenfall AB direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som befrämjar, stöder eller kompletterar energiverksamheten, företrädesvis inom data- och telekommunikationsområdet samt abonnemangsrelaterade produkter och tjänster. Därutöver skall bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skall vidare direkt eller genom dotter- och

intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Därjämte skall bolaget bedriva annan med det föregående förenlig verksamhet.

När det gäller ekonomiska mål och utdelningspolicy för Vattenfall AB är utgångspunkten att bolaget är ett konkurrensutsatt bolag som verkar på en avreglerad marknad. De ekonomiska målen skall därför vara marknadsmässiga. Som ekonomiskt mål gäller att Vattenfall AB skall tillförsäkra ägaren en marknadsmässig avkastning på eget kapital och säkra en värdetillväxt i bolaget. Målet är att avkastningen långsiktigt skall vara 15 % på synligt eget kapital efter skatt. Bolaget skall också ha en kapitalstruktur som stöder bolagets strategi med ett rimligt risktagande. Utdelningen, som skall vara långsiktigt stabil, skall normalt motsvara en tredjedel av nettoresultatet.

Förslag till ändring av Vattenfalls bolagsordning

Vattenfall AB:s ordinarie bolagsstämma hålls i slutet av april 2005. Av kallelsen till stämman framgår att det föreligger ett förslag till ändring av bolagsordningen när det gäller verksamhet (3 §). Förslaget till ny lydelse (med ändringar kursiverade) är enligt följande.

Bolaget skall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning och direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt tillhandahålla och bedriva handel med produkter och tjänster inom områden som befrämjar, stödjer eller kompletterar energiverksamheten, företrädesvis inom data- och telekommunikationsområdena samt abonnemangsrelaterade produkter och tjänster. Därutöver skall Bolaget bedriva entreprenad- och konsultverksamhet inom främst energiområdet. Bolaget skall vidare direkt eller genom dotter- och intressebolag äga och förvalta dels fastigheter, dels aktier och andra värdepapper med anknytning till nämnda verksamheter. Därjämte skall Bolaget bedriva annan med det föregående förenlig verksamhet.

Regeringens skrivelse om företag med statligt ägande

I 2004 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2003/04:120) återfinns i bilaga verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2003. Beträffande Vattenfall AB redogörs inledningsvis för att riksdagen har beslutat att bolaget skall drivas på ett affärsmässigt sätt och uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav. Inom ramen för affärsmässighet skall Vattenfall AB ägna särskild uppmärksamhet åt förnybar energi och ny produktionsteknik. Under rubriken mål anges att Vattenfalls verksamhetsmål är att vara nummer ett för kunden, miljön och ekonomin.

Aktuella granskningsanmälningar vari Vattenfall AB berörs

Konstitutionsutskottet avser att under våren 2005 hantera fem granskningsanmälningar som berör Vattenfall AB.

Eva Flyborg (fp) inkom med en anmälan av näringsminister Thomas Östros i januari 2005. Av anmälan, som föranleds av Vattenfalls planerade expansion i Danmark och det bud bolaget lagt på företaget Elsam, framgår att granskningen bör avse regeringens bristande styrning av Vattenfall AB i förhållande till riksdagens återkommande ställningstaganden i flera viktiga principiella frågor. I anmälan sägs att regeringen borde underställa riksdagen frågan om Vattenfalls planer på att expandera i Danmark, då expansionen i Danmark är en väsentlig förändring av Vattenfalls inriktning.

Anne-Marie Pålsson (m) inkom i december 2004 med en anmälan till konstitutionsutskottet. Utgångspunkten för anmälan är det beslut som riksdagen fattade år 1997 om att Vattenfall skulle ges en särskild roll i omläggningen av energianvändningen. Regeringen har att verkställa riksdagens beslut, vilket här betyder att ge konkret innebörd åt det energipolitiska beslutet, sägs det i anmälan. Något sådant verkställande har emellertid inte skett, konstateras det, och de i regeringen ansvariga ministrarna har därmed underlåtit att vidta nödvändiga och tillräckliga åtgärder för att realisera riksdagens beslut. Granskningen bör enligt anmälaren omfatta varför ansvarigt statsråd inte tagit initiativ till att omsätta riksdagsbeslutet i bindande handlingsregler för det berörda bolaget.

Ingegerd Saarinen (mp) gjorde i juni 2004 två anmälningar till konstitutionsutskottet. Den ena anmälan tar sin utgångspunkt i riksdagens ställningstagande i juni 2003 om att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i frågan om Vattenfall. Det konstateras att regeringen sedan dess inte vidtagit några väsentliga åtgärder för att förmå Vattenfall att agera mer i linje med fattade energi- och miljöpolitiska beslut. Anmälan avser följande punkter:

- att regeringen och statsrådet Leif Pagrotsky inte vidtagit tillräckliga åtgärder med anledning av den kritik som riktades mot regeringen av riksdagen i juni 2003,
- att regeringen låtit Vattenfall utveckla en egen klimatpolitik som avviker från EU:s, Sveriges och Tysklands,
- att regeringen, mot riksdagens beslut om avveckling av kärnkraften, låtit Vattenfall ta beslut som innebär att det är just inom detta område en stor del av investeringarna har skett och planeras ske,
- att regeringen låtit Vattenfall ta stora ekonomiska risker med medborgarnas egendom,
- att regeringen låtit Vattenfall utvecklas på ett sätt som strider mot målen för Sveriges och EU:s konkurrenslagstiftning.

Den andra granskningsanmälan som Ingegerd Saarinen (mp) inkommit med rör att statsrådet Leif Pagrotsky vid en interpellationsdebatt den 20 februari 2004 lämnat oriktiga uppgifter till kammaren. Statsrådet gav vid detta tillfälle bilden av att Vattenfall reducerat utsläppen i Tyskland sedan övertagandet. Anmälaren menar att detta inte är sant utan att utsläppsreduceringarna skedde innan Vattenfall gjorde förvärven.

I juni 2004 inkom Maria Larsson (kd) med en anmälan. Hon anser att konstitutionsutskottet bör granska (dåvarande) näringsminister Leif Pagrot-skys tjänsteutövning i samband med Riksrevisionens begäran att få ta del av material i arbetet med granskningen av statens styrning av Vattenfall och om regeringens ägarstyrning är förenlig med de högt ställda krav man måste ha på förvaltningen av gemensamt ägda tillgångar och om den sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande.

Konstitutionsutskottet avser att hantera dessa anmälningar senare under april 2005, dvs. efter det att näringsutskottet justerat föreliggande betänkande rörande framställningen från Riksrevisionens styrelse. Med anledning av de anmälningar som inkommit har konstitutionsutskottet översänt vissa frågor till Regeringskansliet. Statsrådsberedningen överlämnade som svar på dessa frågor en inom Näringsdepartementet upprättad promemoria (SB2005/3337) till riksdagen den 3 mars 2005.

Tidigare granskningar av konstitutionsutskottet

Med anledning av en anmälan granskade konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU30) våren 2003 näringsminister Björn Rosengrens underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder för att dels genomföra riksdagens intention såsom den kom till uttryck år 1997 angående den aktiva roll det statligt ägda Vattenfall skulle spela i omställningen av det svenska energisystemet, dels motverka skadliga konsekvenser på grund av koncentrationen på den svenska energimarknaden till nackdel för såväl konsumentintressen som omställningsmålet. Konstitutionsutskottet riktade i granskningen sin uppmärksamhet mot det sätt på vilket regeringen utövat statens roll som ägare av Vattenfall. I en reservation (m, fp, kd, c, mp), vilken riksdagen senare ställde sig bakom, anfördes att det kan ifrågasättas om regeringen varit tillräckligt aktiv när det gällde att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten inom det aktuella området skall präglas av de målsättningar som ligger till grund för svensk energipolitik. Vidare sades att regeringens styrning i väsentliga hänseenden hade utövats formlöst, något som minskar möjligheterna att i efterhand granska vad som har förekommit. Reservanterna menade att det efter granskningen inte gick att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte varit tillräcklig, och deras slutsats var att regeringen inte kunde undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall.

När det gäller Riksrevisionens hänvisningar till vad konstitutionsutskottet anført om styrningen av statliga bolag, kan erinras om att detta togs upp hösten 2003 i betänkandet om granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (bet. 2003/04:KU10). I detta sammanhang anförde konstitutionsutskottet bl.a. att det är av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Vidare sades att det bör utvecklas rutiner som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontak-

ter som förevarit mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse. Konstitutionsutskottet förutsatte att det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen görs i medvetande om detta.

Näringsutskottet om Vattenfalls brunkolsbrytning i Tyskland

Vattenfalls agerande i Tyskland rörande brunkolsbrytningen och omflyttningen av byn Horno har varit föremål för behandling i näringsutskottet. Hösten 2002 avstyrkte utskottet (bet. 2002/03:NU3) motioner med krav på att denna verksamhet, bl.a. med hänvisning till att den stred mot svenska miljömål, skulle upphöra. Utskottet anförde i detta sammanhang bl.a. att staten, som ägare till Vattenfall, bestämmer de övergripande målen för företagets verksamhet och tillsätter en styrelse som skall tillse att bolaget uppfyller dessa mål. Verksamheten vid bolaget bestäms i bolagsordningen. Vattenfall, anförde utskottet, tillhör den grupp av statliga bolag som har att verka under marknadsmässiga villkor och krav. Den statliga ägarpolitiken utgår från dessa krav, vilket innebär att företaget skall uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin affärsverksamhet. För den operativa ledningen svarar bolagets företagsledning. Ledningens skötsel av företaget får sedan granskas av bolagsstämman. Utskottet underströk sin principiella ståndpunkt att det är upp till Vattenfalls ledning och styrelse att ta beslut om den operativa verksamheten. Utskottet betonade i detta sammanhang även att Vattenfall som en aktör på den tyska marknaden har att rätta sig efter där gällande regelverk och efter de beslut som fastställs. Avvikande uppfattningar framfördes i två reservationer (fp, kd; mp).

Riksrevisionen om regeringens förvaltning och styrning av statliga bolag

Riksrevisionens rapport

I december 2004 presenterade Riksrevisionen en granskning (RiR 2004:28) av regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag. De bolag som ingår i denna granskning är Posten AB, Samhall AB, V&S Vin och Sprit AB, AB Svenska Spel, Apoteket AB och Systembolaget AB. Utgångspunkten har varit transparens och tydlighet i styrningen av bolagen. Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns behov av och möjlighet att öka tydligheten och transparensen och att förbättra den interna kontrollen i styrningen av de statliga bolagen. Vidare lämnar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till regeringen som, enligt dess bedömning, skulle innebära väsentliga förbättringar. Dessa är följande.

- Att pröva om den praxis som innebär att näringsministern ensam beslutar om styrelsenomineringar är i överensstämmelse med det s.k. paragraf 5-förordnandet att näringsministern är föredragande i styrelsenomineringar.

- Att som ägarföreträdare besluta att bolagsstämmorna för statliga bolag i normalfallet skall vara öppna för allmänheten. För allmänheten skulle stärkt styrning via stämman och öppna stämmor kunna ge ökad demokratisk legitimitet för ägarförvaltningen genom att det ges större möjlighet till information om bolagets verksamhet och om hur regeringen som ägarföreträdare styr bolaget.
- Att regelmässigt besluta om förslagen till stämmobeslut, eftersom regeringen bör vara ansvarig för denna typ av beslut. Detta gäller förslag till s.k. ägardirektiv med t.ex. grundläggande inriktning eller preciseringar av särskilda samhällsintressen. Detta gäller även förslag avseende t.ex. ändringar i bolagsordning, policy för utdelning, utdelningens storlek ett visst år och val av styrelseledamöter.
- Att i stor utsträckning använda bolagsstämman för styrning av bolag samt att få en otvetydig aktiebolagsrättslig giltighet, alltid föra till stämmobeslut s.k. ägardirektiv för det aktuella bolaget och sådana regeringsbeslut som är avsedda att följas av alla statliga bolag (t.ex. regeringens riktlinjer för anställningsvillkor i statligt ägda företag och regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen).
- Att det fastställs för departementen gemensamma riktlinjer för förfarandet vid nominering av styrelseledamöter samt att överväga att använda instrumentet nomineringskommitté även för nomineringar av styrelseledamöter till statligt helägda bolag.
- Att överge nuvarande förvaltningsmodell vid Näringsdepartementet vilken innebär att bolagsförvaltare vid departement samtidigt är styrelseledamot i det förvaltade bolaget.
- Att det förtydligas i riktlinjer under vilka omständigheter anställda vid Regeringskansliet skall kunna ingå i styrelser för statliga bolag.
- Att det fastställs för departementen gemensamma föreskrifter för dokumentation av ägarförvaltningen som möjliggör att i efterhand följa viktigare händelseförlopp samt kontakter och styrsignaler som förekommit mellan ägarförvaltning och bolag.

Riksrevisionens styrelses framställning

I början av mars 2005 lämnade Riksrevisionens styrelse en framställning (2004/05:RRS18) till riksdagen med anledning av den granskning som Riksrevisionen genomfört. Styrelsen anför i sin framställning att styrningen av de statliga företagen måste fylla mycket höga krav, såväl i formella avseenden som i övrigt. Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen utvecklar bolagsstämmans roll i styrningen av bolagen, att regeringen tydliggör sitt ansvar för styrningen och att regeringen utarbetar gemensamma riktlinjer för ägarförvaltningen av de statliga bolagen. Riksdagen föreslås också begära att regeringen återkommer till riksdagen med en ingående beskrivning av de åtgärder som vidtagits i syfte att utveckla formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen. Den begärda återrapporteringen bör ingå

i den skrivelse om de statliga bolagen som regeringen skall redovisa för riksdagen under år 2006. I framställningen finns en avvikande mening från företrädarna i styrelsen för Socialdemokraterna.

Framställningen har lämnats till näringsutskottet för beredning. Utskottet avser att behandla ärendet under hösten 2005.

Förtroendekommissionen om staten som företagsägare

Förtroendekommissionen, som presenterade sina slutsatser i mars 2004 i betänkandet om näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47), har bl.a. analyserat staten som företagsägare. Kommissionen identifierade tre problemområden avseende bolagsstyrningen av de statligt ägda företagen, nämligen

- otydliga ägaruppdrag,
- alltför snävt inriktad målstyrning samt
- bristande resurser för att utöva ägnaderollen.

Beträffande ägaruppdraget föreslog Förtroendekommissionen att det för de statligt helägda bolagen utarbetas verklighetstroga och fullödiga beskrivningar av respektive bolags ägaruppdrag och att det också utarbetas styrmodeller som på ett realistiskt sätt avspeglar de mer sammansatta ägaruppdrag som bolagen i praktiken arbetar för. När det gäller utövandet av ägarrollen föreslogs en omorganisation och en förstärkning av statens resurser för bolagsstyrning.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Utskottets ställningstagande redovisas i det följande under fyra rubriker – Vattenfalls uppdrag, Formerna för ägarstyrning, Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag samt Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning.

Vattenfalls uppdrag

Bolagiseringen av Vattenfall i början av 1990-talet genomfördes i syfte att underlätta effektivisering och rationalisering av Vattenfalls verksamhet, men också för att underlätta Vattenfalls anpassning till den fortgående internationaliseringen av elmarknaden. Bolagsformen skulle ge Vattenfall ökade möjligheter att ta till vara affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt att konkurrera på lika villkor med övriga företag på elmarknaden. En avgörande förutsättning för att Vattenfall skulle kunna fylla sin uppgift att som kraftföretag svara för en väl fungerande energiförsörjning var att verksamheten har långsiktigt god lönsamhet och avkastningsförmåga.

I samband med det energipolitiska beslut som riksdagen fattade våren 1997 fastställdes riktlinjer för Vattenfalls verksamhet innebärande att bolaget inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle ägna särskild uppmärk-

samhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekonomiskt och ekologiskt uthållig. I egenkap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen haft att verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen rörande bolagets verksamhet.

Riksrevisionen har vid sin granskning emellertid påtalat att uppdraget till Vattenfall är otydligt och att det ger utrymme för tolkningar, varför det finns behov av att förtydliga uppdraget. Riksrevisionens styrelse har framlagt ett förslag med denna innebörd.

Utskottet är därför positivt till att regeringen tagit initiativ till ett tydliggörande av Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen. Enligt det förslag till ändring av bolagsordningen som föreligger skall, som tidigare redovisats, Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning. Detta tydliggörande anser utskottet tillgodoser såväl Riksrevisionens styrelses framställning i den del som rör Vattenfalls uppdrag som motsvarande förslag i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c), varför de avstyrks.

Formerna för ägarstyrning

Riksrevisionen har påpekat att utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen inte dokumenterats i alla delar och att detta har begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad. Mot denna bakgrund har Riksrevisionens styrelse föreslagit att riksdagen bör begära att regeringen återkommer med förslag till utveckling av ägarstyrning av statliga bolag. Detta förslag framförs även i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c).

Enligt utskottets uppfattning är det av betydelse att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Som tidigare redovisats är detta något som även framhållits av konstitutionsutskottet (bet. 2003/04:KU10). Utskottet vill i detta sammanhang betona att det inte har någon annan uppfattning än den konstitutionsutskottet gett uttryck för när det gäller behovet av rutiner som gör det möjligt att i efterhand granska regeringens arbete och följa upp viktigare händelseförlopp samt granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. I likhet med vad konstitutionsutskottet anförde förutsätter utskottet att detta tas i beaktande när det gäller det fortsatta utvecklingsarbetet avseende ägarstyrningen.

Samtidigt vill utskottet erinra om att regeringen, enligt budgetlagen, årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Någon sådan redogörelse har ännu inte lämnats beträffande granskningen av Vattenfall. Enligt utskottets uppfattning är Riksrevisionens styrelses framställning på denna punkt ej av sådan karaktär att riksdagen inte bör kunna invänta regeringens redovisning. Utskottet

utgår således från att regeringen återkommer till riksdagen i denna fråga. Något särskilt uttalande därom anser utskottet inte att det föreligger behov av.

Utskottet vill även uppmärksamma att frågan om formerna för ägarstyrning av de statliga bolagen återkommer i den framställning till riksdagen (2004/05:RRS18) som Riksrevisionens styrelse nyligen överlämnat. Utskottet får sålunda inom en snar framtid anledning att komma tillbaka till ämnet.

Med det anförda avstyrker utskottet Riksrevisionens styrelses förslag i här aktuell del och den nämnda motionen i berört avsnitt.

Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag

Vid granskningen av Vattenfall AB påpekade Riksrevisionen att den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, för närvarande inte har möjlighet till insyn i och kontroll av Vattenfalls dotterbolag i Tyskland på grund av minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning. Mot denna bakgrund har Riksrevisionens styrelse föreslagit att riksdagen skall begära att regeringen låter utreda vilken insyn den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga bolags utländska dotterbolag och redovisa resultatet för riksdagen. Denna begäran förs även fram i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c).

Utskottet vill med anledning därav anförda följande. Frågan om insyn och revision är enligt utskottets mening av största vikt. Därför är det angeläget att den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, har erforderliga kontrollmöjligheter. Av detta följer utskottets principiella ståndpunkt att möjligheterna till revision måste säkerställas.

När det gäller Vattenfalls verksamhet i Tyskland och Riksrevisionens möjligheter till insyn i företagets dotterbolag vill utskottet inledningsvis framhålla att moderbolaget Vattenfall AB uppgett att det har tillfredsställande insyn i och kontroll av verksamheten i Tyskland. Vidare har den svenska staten, genom ägarförvaltningen, samma insyn i bolaget som dess styrelse. Riksrevisionen, å sin sida, har enligt tysk lagstiftning ingen rätt till information direkt från det börsnoterade Vattenfall Europe AG med hänvisning till att en aktiebolagsrättslig likabehandlingsregel aktualiseras visavi minoritetsägarna. Riksrevisionen kan emellertid begära information från moderbolaget samt ägarförvaltningen. I sin rapport har Riksrevisionen även uppmärksammat olika sätt att kringgå bestämmelserna i den tyska lagstiftningen för att möjliggöra insyn.

Utskottet har noterat sakförhållandena för utländska dotterbolag till statligt ägda företag och kan samtidigt konstatera att det är ett mycket begränsat antal sådana dotterbolag där detta problem kan uppstå. Av detta skäl finner utskottet att det i dagsläget inte föreligger skäl för riksdagen att göra ett uttalande.

Med hänvisning till det anförda avstyrks Riksrevisionens styrelses framställning i aktuell del och nämnda motion i berörd del.

Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning

I motion 2004/05:N7 (fp, kd, c) förordas ett tillkännagivande om att regeringen skall inhämta riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen vidtas för statligt ägda bolag.

Utskottet har i denna fråga följande uppfattning. Statens innehav av aktier i statliga bolag kan i så gott som samtliga fall härledas till riksdagsbeslut. I grund och botten finns alltså riksdagsbeslut som anger bolagets övergripande verksamhet. Vid ägarstyrningen av de statliga bolagen har regeringen att utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som angetts i det riksdagsbeslut som ligger till grund för beslutet att bilda eller förvärva bolaget eller som, i vissa fall, därefter antagits. Vanligen återspeglas riksdagens beslut i företagens bolagsordning.

Enligt den ordning som i dag råder är regeringen vid förvaltningen av de statliga bolagen således begränsad av de beslut riksdagen fattat. Detta innebär bl.a., enligt utskottets mening, att regeringen inte har möjlighet att lägga andra uppgifter på ett statligt bolag än de som inryms i vad som beslutats av riksdagen. Av detta följer även att regeringen i den händelse den önskar genomföra en förändring av ett bolags inriktning som inte kan inrymmas i vad riksdagen beslutat bör vända sig till riksdagen. I den mening motionärerna med väsentlig förändring av inriktningen menar att regeringen skall höra riksdagen om ett bolags verksamhet skall ändras på ett sådant sätt att det inte inryms i vad riksdagen beslutat ser utskottet inte att det finns någon motsättning mellan motionärernas syn och den ordning som i dag råder. Utskottet vill samtidigt betona att vad som är en väsentlig ändring av ett bolags inriktning måste ses i det enskilda fallet. Den ordning som i dag råder fungerar enligt utskottets uppfattning väl. Något uttalande för att förändra denna kan utskottet inte ställa sig bakom.

När det gäller Vattenfall AB anser utskottet att bolagets verksamhet inte ändrats på ett sådant sätt att den inte rymms inom ramen för vad riksdagen tidigare beslutat för bolaget. Det sagda innebär även att utskottet inte ser bolagets tidigare etablering på den tyska marknaden som en fråga för riksdagen att avgöra.

Med hänvisning till det anförda avstyrks nämnda motion i berörd del.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. **Vattenfalls uppdrag, punkt 1 (fp, kd, c)**

av Eva Flyborg (fp), Yvonne Ångström (fp), Mikael Oscarsson (kd) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen framställning 2004/05:RRS5 punkt 1 och motion 2004/05:N7 yrkande 1.

Ställningstagande

Riksrevisionen har i sin granskning av statens styrning av Vattenfall AB konstaterat att förekomsten av otydliga formuleringar av bolagets uppdrag när det gäller genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar. Vidare har Riksrevisionen fastställt att Vattenfalls uppgift över tiden har kommit att tolkas olika inom regeringen och ägarförvaltningen.

Oavsett vår inställning till de riktlinjer för Vattenfall som riksdagen beslutade om våren 1997 kan vi konstatera att regeringen brustit när det gäller att implementera riksdagens beslut. Varken Vattenfalls styrelse eller ägarförvaltning, i form av regeringen, har tagit initiativ till en precisering av Vattenfalls roll utifrån de riktlinjer som riksdagen beslutade om för bolaget våren 1997. Som Riksrevisionens granskning gett vid handen har detta medfört en otydlighet rörande Vattenfalls uppdrag. Enligt vår mening är det regeringen som bär det fulla ansvaret för detta. Det statliga ägandet av Vattenfall har legitimerats genom att dess roll i omställningen av energisystemet framhävts, samtidigt som bolaget, i brist på styrning från regeringen, enbart prioriterat den egna affärsmässigheten.

Det förslag till ändring av bolagsordningen som regeringen i dagarna presenterat, vilket tidigare redogjorts för, visar att regeringen nu delvis hör-sammat den kraftiga kritik den utsatts för. Samtidigt måste det framhållas att förslaget i grunden inte ändrar de problem som föreligger enligt Riksrevisionen beträffande möjliga tolkningar av relationen mellan målet om affärsmässighet och den roll bolaget har när det gäller omställningen av energisystemet.

Vi anser därför att regeringen – i likhet med vad som anförs i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c) – bör återkomma till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag.

Med hänvisning till det sagda föreslår vi att riksdagen, med bifall till nämnda motion i här berörd del, tillkännager för regeringen som sin mening vad som ovan anförs. Därmed blir även Riksrevisionens styrelses framställning i här aktuell del tillgodosedd och den tillstyrks.

2. Vattenfalls uppdrag, punkt 1 – motiveringen (m)

av Per Bill (m), Ulla Löfgren (m) och Anne-Marie Pålsson (m).

Ställningstagande

Riksrevisionen har i sin granskning av statens styrning av Vattenfall AB konstaterat att förekomsten av otydliga formuleringar av bolagets uppdrag när det gäller genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar. Vidare har Riksrevisionen fastställt att Vattenfalls uppgift över tiden har kommit att tolkas olika inom regeringen och ägarförvaltningen.

Granskningen har således gett vid handen att regeringen brustit när det gäller att implementera riksdagens beslut. För att realisera det beslut riksdagen fattade rörande Vattenfall år 1997 och ge det en konkret innebörd framstår två vägar som möjliga. Antingen borde regeringen ha tagit initiativ till att komplettera bolagsordningen för att tydliggöra bolagets uppdrag eller alternativt borde regeringen ha överfört bolaget till den grupp av statliga företag som har ålagts särskilt samhällsansvar. Regeringen har gjort ingetdera. Mot regeringens sätt att hantera av riksdagen fattade beslut är vi kritiska.

Samtidigt vill vi redovisa vår uppfattning att Vattenfall inte bör ha några andra krav på sig än rent affärsmässiga. I den nu gällande bolagsordningen åläggs Vattenfall inget energi- eller miljöpolitiskt uppdrag. Det anser vi är bra. Vattenfall AB bör enligt vår uppfattning inte heller ha något sådant uppdrag. Bolaget är verksamt på en internationellt konkurrensutsatt marknad och måste därför ha samma spelregler som sina konkurrenter. I annat fall skapas en konkurrensnackdel för Vattenfall, vilken leder till en försämring av bolagets ekonomiska resultat. Kostnaden för detta får bäras av ägarna – det svenska folket. Multipla målsättningar försvårar också styrningen av bolaget.

Vi är därför negativa till det förslag till ändring av Vattenfalls bolagsordning som regeringen nu presenterat inför bolagsstämman och vill framhålla vår uppfattning att nu gällande bolagsordning bör kvarstå i oförändrat skick.

Med det anförda avstyrks samtliga i detta avsnitt behandlade förslag.

3. Formerna för ägarstyrning, punkt 2 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Ulla Löfgren (m), Yvonne Ångström (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Mikael Oscarsson (kd) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen framställning 2004/05:RRS5 punkt 2 och motion 2004/05:N7 yrkande 2.

Ställningstagande

I sin granskning av Vattenfall AB har Riksrevisionen konstaterat att det från ägarförvaltningens sida tillämpas en formlös styrning av bolaget. Den formlösa styrningen, dvs. att utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen inte dokumenteras i alla delar, har begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad. Den formlösa styrningen av Vattenfall ger också regeringen, vilket Riksrevisionen även framhållit, en relativt stor frihet att utveckla sin tolkning av ett bolags uppgift, utan att behöva redovisa den för riksdagen eller allmänheten. Mot detta är vi starkt kritiska. Att det inte går att fastställa vem som fattat besluten eller när de är fattade anser vi är helt oacceptabelt. I egenskap av företrädare för det statliga ägandet har regeringen att verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen rörande enskilda bolags verksamhet. Inom ramen för kontrollmakten åligger det riksdagen och dess ledamöter att granska om regeringen agerat i enlighet med vad riksdagen beslutat. Förekomsten av formlös styrning begränsar riksdagens möjligheter att utföra det den är ålagd att göra. Som konstitutionsutskottet påpekade hösten 2003 (bet. 2003/04: KU10) är det av betydelse att styrningen av de statliga bolagen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Det bör framhållas att konstitutionsutskottet i detta sammanhang anförde att det bör utvecklas rutiner som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse. Riksrevisionens granskning av Vattenfall har, enligt vår uppfattning, gett vid handen att konstitutionsutskottets anmaning inte hörsammats av regeringen.

Därtill kan läggas att även Förtroendekommissionen, som tidigare redovisats, varit kritisk mot det otydliga ägaruppdraget i de statliga bolagen.

Vi anser, i likhet med vad som anförs i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c), att det är angeläget att regeringen återkommer till riksdagen med förslag på hur ägarstyrningen kan förändras så att transparens uppnås och att statens bolag i framtiden styrs utifrån motivet till ägandet samt de mål, ekonomiska och samhällsnyttiga, som har satts upp för respektive bolag.

Riksdagen bör därför göra ett tillkännagivande till regeringen om att den skall återkomma till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen i enlighet med vad vi här anfört. Därmed blir såväl Riksrevisionens styrelses framställning som motionen tillgodosedda i berörda delar, och de tillstyrks.

4. Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag, punkt 3 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Ulla Löfgren (m), Yvonne Ångström (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Mikael Oscarsson (kd) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen framställning 2004/05:RRS5 punkt 3 och motion 2004/05:N7 yrkande 4.

Ställningstagande

I samband med den genomförda granskningen av Vattenfall AB har Riksrevisionen konstaterat att statens möjligheter till insyn i bolagets verksamhet i Tyskland är starkt begränsade. Den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, har för närvarande inte möjlighet till insyn i Vattenfalls dotterbolag i Tyskland på grund av minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning. Detta gäller trots, vilket Riksrevisionen påpekar, att den svenska staten utövar ett bestämmande inflytande över och indirekt kan uppfattas som garant för de investeringar som genomförts. Riksrevisionens styrelse har mot denna bakgrund föreslagit att regeringen utreder frågan om vilken insyn och kontroll den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och därefter återkommer till riksdagen med en redovisning av resultatet.

Enligt vår uppfattning är det, i likhet med vad som anförs i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c), inte acceptabelt att Sveriges riksdag som företrädare för ägarna, det svenska folket, inte har en tillräcklig insyn i och kontroll över en så stor del av Vattenfalls verksamhet som det här är frågan om. Omsättningen i Tyskland uppgick år 2003 till mer än 60 miljarder kronor

enligt Vattenfalls årsredovisning. Enligt vår mening kan det ifrågasättas om detta är förenligt med de riktlinjer och principer som gäller för den statliga ägarförvaltningen.

Riksdagen bör därför genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att utreda frågan om vilken insyn och kontroll den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och därefter återkomma med förslag som tillgodoser de krav som vi här redovisat.

Med hänvisning till det sagda tillstyrks såväl nämnda framställning som nämnda motion i här aktuella delar.

5. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning, punkt 4 (fp, kd, c)

av Eva Flyborg (fp), Yvonne Ångström (fp), Mikael Oscarsson (kd) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:N7 yrkande 3.

Ställningstagande

Vi anser – i likhet med vad som anförs i motion 2004/05:N7 (fp, kd, c) – att riksdagen bör tydliggöra att regeringen skall inhämta riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen för statligt helägda bolag vidtas.

Den svenska staten är en av de största företagsägarna i Sverige och äger helt eller delvis närmare 60 bolag. Omsättningen för de statliga bolagen uppgick år 2003 till sammanlagt 299 miljarder kronor, och bolagen har ca 200 000 anställda. Den statliga bolagssfären har således en ansevärd omsättning och sysselsätter många.

Regeringen har att förvalta de statliga bolagen och företräda ägaren, dvs. ytterst landets medborgare – det svenska folket. Som företrädare för medborgarna har riksdagen att granska regeringens förehavanden. Det saknas emellertid i dag närmare bestämmelser om hur förvaltningen av de statliga bolagen skall utföras och vilka befogenheter regeringen har när det gäller styrningen av bolagen. Det enda regeringen har att rätta sig efter är, förutom de enskilda beslut som ligger till grund för förvärvet eller bildandet av respektive bolag, de allmänna riktlinjer som riksdagen fastställde år 1996. Enligt vår mening är detta inte tillnärmelsevis tillräckligt för att, genom riksdagens försorg, säkerställa en ansvarsfull förvaltning av det svenska folkets egendom. Detta visas inte minst genom den granskning som Riksrevisionen genomfört beträffande Vattenfall. Enligt Riksrevisionens bedömning innebär Vattenfalls investeringar en markant förändring av bolagets tidi-

gare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande i förhållande till tidigare situation för bolaget. Riksrevisionen påpekade i sin rapport att expansionens omfattning och inriktningen på för Vattenfall nya elproduktionsformer, bl.a. storskalig kolbaserad energiproduktion, borde motivera att styrelsen och ägarförvaltningen på det sätt som står till deras förfogande skulle ha verkat för ett formellt ställningstagande till Vattenfalls expansion. Vi delar denna uppfattning. När det gäller Vattenfalls expansion i Tyskland är det vår mening att denna i grunden var en fråga som borde ha underställts riksdagen. Investeringarna i Tyskland överensstämmer inte med de miljöpolitiska mål riksdagen beslutat eller de riktlinjer för bolagets verksamhet som riksdagen fastställt. Även investeringarnas omfattning gör att frågan borde ha varit föremål för ett riksdagsbeslut. Att bolagets investeringar i Tyskland inte står i överensstämmelse med vad riksdagen har beslutat har även klargjorts av konstitutionsutskottet (bet. 2002/03:KU30).

Sammanfattningsvis saknas i dag, enligt vår uppfattning, såväl ett regelverk kring som tydliga riktlinjer för regeringens förvaltning av de statliga bolagen när det gäller vilka åtgärder regeringen kan vidta utan att behöva riksdagens godkännande. Regeringen bör därför genomföra en översyn och inom nuvarande mandatperiod återkomma med förslag till riksdagen på området. Vägledande för detta arbete skall vara att ägarnas ställning, genom riksdagens försorg, skall stärkas när det gäller bestämmandet över de statliga bolagen och deras verksamhet så att liknande situationer som den med Vattenfall inte behöver upprepas framgent.

Riksdagen bör genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att vidta åtgärder i enlighet med vad vi här anfört. Därmed blir nämnda motion tillgodosedd i berörd del och den tillstyrks.

6. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning, punkt 4 – motiveringen (m)

av Per Bill (m), Ulla Löfgren (m) och Anne-Marie Pålsson (m).

Ställningstagande

I motion 2004/05:N7 (fp, kd, c) förordas att regeringen skall inhämta riksdagens godkännande vid väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen för statligt helägda bolag.

Vi har i denna fråga följande uppfattning. Att låta beslut som rör statligt helägda bolags affärsverksamhet underställas riksdagen minskar inte de övervaknings- och kontrollproblem som finns när det gäller dessa bolag. Vi anser dock att det kan finnas situationer som motiverar riksdagens godkännande. Enligt aktiebolagslagen måste ändringar av verksamheten som kräver ändring av bolagsordningen underställas bolagsstämman. Denna ordning kan inte rakt av tillämpas på de statliga bolagen, eftersom dessa bolags egentliga ägare – det svenska folket – saknar rösträtt på bolagsstämman.

Bara företrädare för regeringen kan rösta på bolagsstämman. För att bredda ägarnas inflytande kan riksdagen ges rollen att företräda folket i sådana sammanhang. Detta skulle i korthet innebära att ändringar av bolagsordningen skall godkännas av riksdagen. Fördelen med en sådan ordning är att ägarna ges en större möjlighet till insyn och övervakning. Det innebär också en högre grad av likabehandling mellan statligt ägda och privat ägda bolag. Något riksdagsuttalande för att klargöra denna ståndpunkt anser vi i nuläget inte erfordras. Med hänvisning till det anförda avstyrks nyssnämnda motion i berörd del.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Insyn i och kontroll av utländska dotterbolag, punkt 3 (mp)

Ingegerd Saarinen (mp) anför:

När det gäller insyn i och kontroll av statligt helägda bolags utländska dotterbolag vill jag tydliggöra min uppfattning.

Som utskottet erinrat om har Riksrevisionen vid sin granskning av Vattenfall påpekat att den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, för närvarande inte har möjlighet till insyn i och kontroll av Vattenfalls dotterbolag i Tyskland. Utskottet har noterat sakförhållandena och konstaterat att det är ett mycket begränsat antal sådana dotterbolag där detta problem kan uppstå. Av detta skäl förordar utskottet därför heller inget uttalande. Jag vill i detta sammanhang påminna om att det åligger regeringen att redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Någon sådan redogörelse har ännu inte lämnats. Jag förutsätter att regeringen kommer att lämna en sådan redovisning och att riksdagen därför får anledning att återkomma till frågan.

2. Förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning, punkt 4 (mp)

Ingegerd Saarinen (mp) anför:

Jag vill beträffande vad utskottet anför om förändringar i statliga bolags verksamhetsinriktning göra följande förtydligande.

Utskottet har i detta sammanhang bl.a. uttryckt sin uppfattning att Vattenfalls etablering på den tyska marknaden inte var en fråga för riksdagen att avgöra. Jag vill betona vikten av att regeringen är aktiv och tydlig i sin roll som förvaltare av de statliga bolagen. När det gäller besluten om Vattenfalls investeringar i Tyskland har riksdagen, genom att bifalla en reservation i ett granskningsbetänkande av konstitutionsutskottet (bet. 2002/03: KU30), påpekat att det kan ifrågasättas om regeringen varit tillräckligt aktiv när det gäller att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten inom detta område skall präglas av de målsättningar som ligger till grund för svensk energipolitik. De förändringar som nu föreslagits beträffande Vattenfalls bolagsordning syftar till att tydliggöra bolagets uppgift. Enligt min mening är det väsentligt att ägarförvaltningen på ett aktivt sätt verkar för att den för Vattenfall i bolagsordningen tillkommande uppgiften effektueras.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Framställning 2004/05:RRS5

Framställning 2004/05:RRS5 Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av Vattenfall AB:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av bolagets miljö- och energipolitiska uppdrag.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen utreder vilken insyn den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och redovisar resultatet för riksdagen.

Följdmotion

2004/05:N7 av Eva Flyborg m.fl. (fp, kd, c):

1. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag i enlighet med vad i motionen anförs.
2. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till ytterligare utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen i enlighet med vad i motionen anförs.
3. Riksdagen begär att regeringen inhämtar riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar i verksamhetsinriktningen vidtas för statligt helägda bolag.
4. Riksdagen begär att regeringen utreder frågan om vilken insyn och kontroll som den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och återkommer till riksdagen med förslag i enlighet med vad i motionen anförs.