



RiR 2015:6

Vattenfall

– konkurrenskraftigt och ledande
i energiomställningen?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-04-01

DNR: 33-2014-0777

RIR 2015:6

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

Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?

Riksrevisionen har granskat om Vattenfall utformat och regeringen styrt mot ändamålsenliga miljörelaterade hållbarhetsmål samt om Vattenfall planerar och genomför åtgärder och regeringen styr mot att uppdrag och hållbarhetsmål uppnås. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för regeringen och Vattenfall har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Vattenfall.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Monica Rupprecht Hjort* har varit föredragande. Revisionsledare *Maria Bohm*, revisionsdirektör *Madeleine Nyman*, programansvarig *Dimitrios Ioannidis* samt avdelningschef *Lena Björck* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Monica Rupprecht Hjort

För kännedom:

Regeringen, Näringsdepartementet

Vattenfall AB



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Introduktion	19
1.1 Bakgrund	19
1.2 Motiv	24
1.3 Syfte och revisionsfrågor	25
1.4 Bedömningsgrunder	26
1.5 Metod och avgränsningar	31
1.6 Centrala termer och begrepp	32
1.7 Rapportens disposition	34
2 Vattenfalls förutsättningar på energimarknaden	35
2.1 Energimarknadens utveckling	35
2.2 Vattenfalls koldioxidutsläpp i Europa påverkas av EU:s klimatmål	38
3 Inriktar sig Vattenfall mot att bli konkurrenskraftigt och bidra till EU:s mål?	45
3.1 Förändringen av koldioxidmålet	48
3.2 Förnybarhetsmålet och förutsättningarna för måluppfyllelse	49
3.3 Transparens i målutformning och beräkning	51
3.4 Planering mot de miljörelaterade hållbarhetsmålen	52
3.5 Riskanalyser av måluppfyllelse av de miljörelaterade hållbarhetsmålen	54
3.6 Företagsnära forskning och utveckling som ett led i att vara ledande i energiomställningen	56
3.7 Finansiering av investeringar för att nå förnybarhetsmålet	60
3.8 Nya anpassningar görs av bolaget	61
3.9 Vattenfalls bidrag till EU:s klimat- och energimål	62
4 Ägarförvaltningens organisation och styrning med inriktning mot Vattenfall	65
4.1 Regelverket för de statliga bolagen har breddats med hållbart företagande	65
4.2 Ägarförvaltningen betonar analyskompetens och arbetar i projektform	67
4.3 Regeringens viktigaste styrmedel	69
5 Hur styr regeringen Vattenfall och hur rapporterar den till riksdagen?	75
5.1 Regeringens styrning mot hållbarhetsmålen	76
5.2 Regeringens uppföljning av Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen	80
5.3 Regeringens framtagande av beslutsunderlag	83
5.4 Regeringens återsrapportering till riksdagen	84

forts.

6	Slutsatser och rekommendationer för Vattenfall	87
6.1	Vattenfalls miljörelaterade hållbarhetsmål utlovar mer än de åstadkommer i utsläppsreducerande effekter	87
6.2	Vattenfalls planeringshorisont är kortsiktig	89
6.3	Risken att inte uppnå hållbarhetsmålen och konsekvensen av detta analyseras inte av Vattenfall	90
6.4	Vattenfalls forskning är otillräcklig och försvårar för bolaget att bli ledande i energiomställningen	91
6.5	Vattenfall har inte avsatt interna resultatmedel för framtida tillväxtbehov	93
6.6	Vattenfalls samägande kan innebära finansiella risker och risk för en oförändrad andel producerad förnybar energi	94
6.7	Vattenfall relaterar inte sin verksamhet till EU:s klimat- och energimål	95
6.8	Vattenfalls planerade försäljning av sin tyska kolkraft leder inte till reella utsläppsminskningar på EU-nivå	96
6.9	Rekommendationer till Vattenfall	97
7	Slutsatser och rekommendationer för regeringen	99
7.1	Regeringen granskar inte via sin ägarförvaltning de statliga bolagens val och utformning av hållbarhetsmål	99
7.2	Det är otydligt hur regeringen följer upp den miljörelaterade delen i uppdraget till Vattenfall	100
7.3	Regeringens kunskapsinhämtning och bearbetning av underlag är inte tillräckligt proaktiv för en ändamålsenlig styrning av bolaget	102
7.4	Regeringen är inte förberedd trots att Vattenfall sett försäljningen av sin tyska brunkolsverksamhet som ett alternativ sedan 2012	103
7.5	Regeringen rapporterar inte tillräckligt till riksdagen om Vattenfalls strategier, utveckling och bidrag till EU:s klimat- och energimål	104
7.6	Rekommendationer till regeringen	106
	Källförteckning	107

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Vattenfalls förutsättningar att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och därigenom bidra till EU:s klimat- och energimål, samt om bolaget kan nå sina miljörelaterade hållbarhetsmål inom ramen för hållbart företagande. Riksrevisionen har även granskat om regeringen styr Vattenfall i riktning mot att bolaget ska uppnå sitt uppdrag och sina miljörelaterade hållbarhetsmål.

En utgångspunkt i Riksrevisionens granskning är riksdagens beslut och näringsutskottets betänkande i samband med Vattenfalls förtydligande uppdrag från 2010. En ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion angavs då som en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall. Utskottet har också uttalat sitt stöd för att använda EU:s 2020-mål som referenspunkt för att på så sätt kunna utvärdera om Vattenfall tillhör de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och en ökad andel förnybar energi. Vidare har EU och Sverige antagit FN:s tvågradersmål inom klimatområdet till 2050. Det innebär att alla verksamheter och bolag inklusive statliga bolag ska minska sina utsläpp på lång sikt. Riksrevisionen utgår också från näringsutskottets uttalanden om hållbarhetsmål och strategier som en förutsättning för de statliga bolagens långsiktiga värdeskapande.

På kort sikt kan det uppstå målkonflikter mellan ekonomiska mål och hållbar energiproduktion. Förändrade marknadsförutsättningar med kraftigt sjunkande intäkter har gjort att regeringen har sänkt Vattenfalls avkastningskrav 2012. Vidare finns det en flexibilitet i de årliga besluten om Vattenfalls utdelning eftersom dessa ska beakta genomförandet av bolagets strategi, finansiella ställning samt övriga ekonomiska mål.

Riksrevisionen bedömer att Vattenfalls styrelses val av hållbarhetsmål med inriktning mot miljö är relevant. Bolagets mål ligger i linje med bolagets framtida utmaningar. Vattenfall har också konkretiserat lydelsen i ägarens intention i bolagsordningen och ökar på så sätt förståelsen av denna. Vattenfall har också på senare tid varit innovativt i att identifiera finansiella lösningar för att kunna öka investeringstakten i förnybara energislag. Därigenom har bolaget bidragit till marknadens verksamhetskunnande inom vindkraft. Riksrevisionens övergripande slutsats är dock att Vattenfall varken har utformat eller regeringen styrt mot ett koldioxidmål som faktiskt leder till minskade utsläpp eller ett förnybarhetsmål som ökar Vattenfalls andel producerad förnybar energi. Vattenfall planerar och genomför inte åtgärder som minskar koldioxidutsläppen i tillräcklig utsträckning så att bolaget kan visa att det är ett konkurrenskraftigt och ledande företag i energiomställningen och därigenom bidrar till EU:s klimat- och energimål. Vidare har regeringen inte tillräckligt tydligt styrt Vattenfall så att förutsättningarna för en långsiktig avkastning för staten kan säkerställas.

Granskningens bakgrund

Vattenfall bolagiserades 1992 och omsatte 166 miljarder kronor 2014. Några år efter omregleringen av den svenska elmarknaden (1996) inledde Vattenfall en internationell expansion. Bolagets profil har förändrats från ett svenskt företag med fokus på vattenkraft och kärnkraft till en av Europas största el- och värmeproducenter. Till skillnad mot den nordiska verksamheten är Vattenfalls europeiska verksamhet till övervägande del baserad på fossil kraft.

Motiv: Enligt riksdagen är det för staten som ägare centralt att de statliga bolagen bedriver sin verksamhet så att ett långsiktigt värdeskapande uppnås. En förutsättning för ett långsiktigt värdeskapande är att detta bedrivs hållbart. Detta definieras som ett ansvarsfullt nyttjande av resurser samt en ansvarsfull hantering av mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorruption, affärsetik, jämställdhet och mångfald. Vattenfall är ett av de bolag som har de största koldioxidutsläppen i Europa, och bolagets tillväxttakt i förnybara energislag är hittills lägre än den genomsnittliga tillväxttakten i tio länder i norra och mellersta Europa. Samtidigt har riksdag och regering betonat att Vattenfall ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Ett av bolagets egna miljörelaterade hållbarhetsmål är också att bolaget ska ha en högre tillväxttakt än marknaden inom nyinstallerad förnybar kapacitet fram till 2020.

Vattenfall är det omsättningsmässigt största statliga bolaget och bolaget har störst ekonomisk resultatpåverkan på den statliga bolagsportföljen. Vattenfall står inför stora utmaningar i att minska koldioxidutsläppen. Det finns dock en osäkerhet i hur bolaget och regeringen hanterar dessa utmaningar så att de möjligheter till långsiktig värdeutveckling som finns utnyttjas. Vattenfall är det första bolaget i vilket en hållbarhetsanalys har genomförts av regeringen.

Syfte: Syftet är att granska om Vattenfall utformat och regeringen styrt mot ändamålsenliga miljörelaterade hållbarhetsmål samt om Vattenfall planerar och genomför åtgärder och regeringen styr mot att uppdrag och hållbarhetsmål uppnås.

Riksrevisionen har formulerat tre revisionsfrågor som ska besvaras:

1. Är Vattenfalls hållbarhetsmål, planering och genomförande 2010–2014 inriktade mot att bolaget ska vara ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och bidra till EU:s mål genom fokus på reella utsläppsreducerande åtgärder?
2. Är regeringens styrning och uppföljning av Vattenfalls uppdrag och hållbarhetsmål 2012–2014 utformade så att förutsättningar skapas för långsiktig avkastning för staten?

3. Har regeringen 2010–2014 informerat riksdagen om Vattenfalls strategier för att uppfylla sitt uppdrag och bidra till EU:s klimat- och energimål i enlighet med riksdagens önskemål om fortlöpande information om bolagets utveckling och verksamhet?

Genomförande: Granskningen bygger på dokumentstudier om Vattenfall hos regeringen och bolaget. Riksrevisionen har intervjuat representanter för den politiska ledning och ägarförvaltning som under granskningen var verksam på Finansdepartementet samt företrädare för dåvarande Miljö- respektive Näringsdepartementet. Vidare har intervjuer genomförts med representanter för Vattenfalls ledning, styrelse, internrevision, forskningsenhet och kommunikationsenhet i vilken ansvaret för hållbarhet ingår. Därutöver har ett konsultföretag, Sweco AB, anlåtts som stöd i granskningen av Vattenfall. Relevansen i konsultens granskningsresultat har bedömts av Riksrevisionen med hjälp av egeninsamlade uppgifter.

Granskningens slutsatser

De miljörelaterade hållbarhetsmålen utlovar mer än de åstadkommer i utsläppsminskande effekter

Riksrevisionen konstaterar att ett av Vattenfalls miljörelaterade hållbarhetsmål är ett finansiellt exponeringsmål som inte i någon större utsträckning leder till minskade koldioxidutsläpp. Bolagets plan 2010 var ursprungligen att reducera koldioxidutsläppen med hjälp av samförbränning med biomassa, infångning och lagring av koldioxid (CCS-teknik) och delvis försäljning av kolkraftverk. Idag är förutsättningarna förändrade och huvudstrategin är att sälja bolagets tyska kolkraft för att nå det finansiella exponeringsmålet. Målet syftar således till att bolagets produktionsportfölj ska bli fossilfri nästan uteslutande genom försäljning och inte till att minska koldioxidutsläppen inom EU via koldioxidreducerande åtgärder. Riksrevisionen bedömer att bolaget inte har ett faktiskt miljörelaterat hållbarhetsmål trots Vattenfalls höga koldioxidutsläpp och bolagets uppdrag att vara ett ledande företag i energiomställningen.

Det mål om ökad tillväxttakt inom förnybar energi som Vattenfall har antagit mäts i förhållande till genomsnittet för tio referensländer i Europa. Förnybarhetsmålet är ett långsiktigt genomsnittligt mål fram till 2020. Vattenfalls tillväxttakt för 2013 och 2014 är lägre än genomsnittet för referensländerna dessa år. Vattenfalls beräkning av tillväxttakten innebär att bolaget kan tillgodoräkna sig hela miljöeffekten av en investering trots att bolaget endast har finansierat 51 procent av densamma (genom *partnering*). Dessutom kan Vattenfall sälja ägarandelar i befintliga vindkraftsparkar i syfte att frigöra kapital till nyinvesteringar inom vindkraft (så kallad *capital recycling*) utan att försäljningen av befintlig vindkraftskapacitet påverkar måluppfyllelsen negativt. Riksrevisionen konstaterar att Vattenfall valt en mätmetod som underlättar för bolaget att nå sitt hållbarhetsmål om förnybar energi.

En viktig del i ägarens styrning av hållbart företagande är att bolagen är transparenta i sitt arbete med hållbart företagande och sina hållbarhetsmål. Koldioxidmålet syftar till att göra Vattenfalls produktionsportfölj fossilfri. Det är dock inte tillräckligt tydligt att detta inte är detsamma som att koldioxidutsläppen på EU-nivå minskar. Vidare framgår det inte tydligt att uppfyllelsen av förnybarhetsmålet påverkas av vald mätmetod.

Vattenfalls planeringshorisont är kortsiktig

Vattenfall arbetade fram till 2014 med en planeringshorisont på fem år med fokus på finansiering av ersättningsinvesteringar och underhåll. Investeringar i förnybara energislag är en mindre del i Vattenfalls investeringsplan. Mot bakgrund av att hållbarhetsmålen ska vara uppnådda 2020 bedömer Riksrevisionen att planeringen och finansieringen av åtgärder är för kortsiktig och inte heller får tillräckligt utsläppsminskande effekter. Detta riskerar att påverka Vattenfalls möjligheter att på lång sikt bli ett konkurrenskraftigt bolag inom hållbar energiproduktion. Vattenfall har dessutom från 2015 infört en tvåårsplanering. Riksrevisionen menar att detta är en väl kortsiktig planeringshorisont givet bolagets uppdrag och långsiktiga hållbarhetsmål. För ett företag som är verksamt på en marknad som genomgår strukturförändringar blir en långsiktig planering än viktigare.

Vattenfall har ingen tydlig målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen

Granskningen visar att Vattenfall inte har en tydlig målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen trots bolagets relativt starka position på den europeiska marknaden och därmed sammanhängande möjligheter att påverka marknadsutvecklingen. Det framgår av granskningen att Vattenfall bedömer att det är svårt att ha en långsiktig vision på dagens energimarknad. Riksrevisionen bedömer att ett bolag som ska bli ledande framgent löpande behöver planera och vidta finansiella och utsläppsreducerande åtgärder för att bli konkurrenskraftigt på lång sikt oavsett energibranschens strukturella problem och den låga efterfrågan på el. Riksrevisionen menar att Vattenfall behöver förstärka sin förmåga att identifiera och utnyttja framtida tillväxtmöjligheter och anpassa investeringsprogram för att säkerställa bolagets långsiktiga värdeskapande.

Vattenfalls forskning är otillräcklig och försvårar för bolaget att bli ledande i energiomställningen

Granskningen visar att stora delar av Vattenfalls forsknings- och utvecklingsverksamhet (FoU) har minskat betydligt och även fått mer kortsiktig karaktär. Vattenfall ställer krav på att forskningsområdena ska vara lönsamma inom en rimlig tidsperiod (5–10 år) vilket gör att den långsiktiga forskningen prioriteras ner. Vattenfall deltar i dag endast marginellt i tidig användning av ny teknik i form av pilot- och demonstrationsprojekt som berör de två stora miljörelaterade hållbarhetsmålen. Sådant deltagande är, enligt Riksrevisionen, en förutsättning för att ett energibolag ska kunna bli ett ledande

företag i energiomställningen. Av granskningen framgår att forskningsverksamheten inte heller syftar till att göra Vattenfall ledande i energiomställningen. Inriktningen på enbart vindkraft som förnybart energislag i produktionsportföljen gör också bolaget sårbart för förändringar i efterfrågan. Detta borde motivera bolaget att öka sin riskspridning och delta i pilot- och demonstrationsprojekt som rör andra förnybara energislag. Granskningen visar att forskning och utveckling inte är en fråga som beaktas av koncernledningen eller styrelsen i utvecklingen av verksamheten för att bolaget ska bli ledande i hållbar energiproduktion.

Vattenfall har inte övervägt möjligheten att föreslå att en viss del av utdelningen bör användas till investeringar i förnybar energi

Vattenfalls finansiella situation har på senare år utgjort en begränsning för tillväxtinvesteringar i förnybar energi. Ungefär 85 procent av investeringsutrymmet har använts till ersättningsinvesteringar och underhåll. Mot bakgrund av den finansiella restriktionen har det uppstått en målkonflikt mellan ekonomiska mål och investeringar i hållbar energiproduktion. Granskningen visar att bolaget inte har övervägt att föreslå regeringen att en del av utdelningsmedlen skulle kunna hållas inne i syfte att göra större investeringar i förnybar energi trots att de årliga besluten på bolagsstämman om Vattenfalls utdelning ska "beakta genomförandet av bolagets strategi, bolagets finansiella ställning samt övriga ekonomiska mål". Ett sådant förslag hade kunnat motiveras med hänvisning till bolagets förtydligande uppdrag, att vara ett ledande bolag i energiomställningen, som riksdag och regering beslutade om 2010.

Samägande av bolag innebär risk för oförändrad andel producerad förnybar energi i Vattenfalls produktionsportfölj

Vattenfall anger att bolaget har en relativt liten andel ny förnybar energi (exklusive den svenska vattenkraften) i sin produktionsportfölj. För att kunna öka investeringstakten i förnybar energi har Vattenfall allt mer börjat använda sig av alternativa finansieringslösningar som *partnering* och *capital recycling*. Capital recycling är en metod för Vattenfall att frigöra kapital för investeringar i förnybara energislag. Metoden innebär att bolaget avhänder sig upp till 49 procent av ägarskapet i vissa befintliga vindkraftsparker. Dessutom äger bolaget i vissa andra fall endast 51 procent i nya vindkraftsparker på grund av att bolaget har gått in i partnerskap (*partnering*) med institutionella investerare.

Riksrevisionen bedömer att Vattenfall kan få svårt att öka sin andel ny förnybar energi i takt med sina konkurrenter när bolagets huvudstrategi för att nå förnybarhetsmålet är att växa genom samägande. Strategin kan leda till en oförändrad andel producerad förnybar energi för bolaget. Riksrevisionen menar att detta riskerar att inte ligga i linje med näringsutskottets ställningstagande om att Vattenfall ska öka sin andel förnybar energi.

Vattenfalls planerade försäljning av sin tyska kolkraft leder inte till reella utsläppsminskningar på EU-nivå

Enligt ägarpolicyen är en viktig del i arbetet med hållbart företagande att de statliga bolagen ska agera föredömligt genom att efterleva internationella riktlinjer kring bland annat miljöhänsyn. En viktig internationell riktlinje är FN:s tvågradersmål inom klimatområdet som ska uppnås 2050. Riksrevisionen menar att statliga bolag ska bidra till tvågradersmålet som både EU och Sverige har antagit.

Det finns en risk att Vattenfall i syfte att uppnå sitt finansiella exponeringsmål säljer sina tyska kolkraftverk vid en tidpunkt som inte ger maximalt försäljningsvärde. En försäljning innebär också att Vattenfall inte bidrar till att uppnå EU:s klimat- och energimål eftersom problemet med att reducera koldioxidutsläpp från befintliga anläggningar skjuts över till ett annat bolag inom EU. Vidare vidtar Vattenfall endast mindre koldioxidreducerande åtgärder i befintliga kolkraftanläggningar fram till en eventuell försäljning.

Regeringen granskar inte de statliga bolagens val och utformning av hållbarhetsmål

Riksrevisionen bedömer att det är positivt att regeringen under 2014 genomfört en hållbarhetsanalys av Vattenfalls hållbarhetsarbete och identifierat vissa svagheter. Riksrevisionen bedömer att dessa svagheter berör frågor av strategisk betydelse och sammanfaller med Riksrevisionens iakttagelser om Vattenfalls planering och målbild. Vidare är det ändamålsenligt att regeringen i samband med hållbarhetsanalysen identifierat behovet av att stärka styrelsens strategiska kompetens inom förnybar energiproduktion.

Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen inte gör någon initial granskning och kvalitetssäkring av bolagens val och utformning av strategiska hållbarhetsmål. Regeringen följer däremot regelbundet upp måluppfyllelsen under ägardialogen. Riksrevisionen bedömer att processen är ineffektiv, eftersom regeringen inte bedömt om målen är ändamålsenligt utformade. Vattenfalls koldioxidmål är ett renodlat finansiellt exponeringsmål och inte ett mål som faktiskt leder till minskade utsläpp. Resurser tas därigenom i anspråk i onödan utan att det vare sig får faktiska utsläppsminskande effekter eller ökar Vattenfalls långsiktiga konkurrenskraft.

Det är otydligt hur regeringen följer upp den miljörelaterade delen i uppdraget till Vattenfall

Bolagsordningen är beslutad av bolagsstämman och därmed juridiskt bindande för bolaget. Enligt regeringen är Vattenfalls uppdrag rent affärsmässigt och det följs upp genom den ekonomiska målprocessen. Riksdagen har dock beslutat att Vattenfall ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Riksrevisionen anser att det är otydligt hur

regeringen följer upp den miljörelaterade delen av uppdraget i bolagsordningen. Enligt statens ägarpolicy är ett av de ekonomiska målens syfte att hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå. Riksrevisionen bedömer att det innebär en finansiell risk för staten att regeringen inte explicit följer upp den miljörelaterade delen i bolagets uppdrag från riksdagen. Genom att arbeta aktivt med koldioxidreducerande åtgärder kan bolaget bli konkurrenskraftigt och skapa värde på lång sikt för staten.

Vattenfall har konkretiserat den miljörelaterade delen av uppdraget i bolagsordningen genom de miljörelaterade hållbarhetsmålen. Denna tolkning har dock inte bekräftats av regeringen vilket leder till en osäkerhet i hur bolaget ska styra sin verksamhet. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att regeringen är tydlig med hur bolaget ska tolka sitt uppdrag i bolagsordningen och hur regeringen avser att följa upp bolagets tillämpning, så att bolaget ges tydliga incitament att genomföra det uppdrag som riksdagen har beslutat.

Riksrevisionen menar att näringsutskottet i samband med riksdagens beslut om Vattenfalls förtydligande uppdrag har tydliggjort riksdagens intention med bolagets inriktning. Enligt rättsexpertis har regeringen en långtgående laglig möjlighet att upprätthålla ägarkontrollen över de majoritetsägda statliga bolagens styrelsearbete genom att utforma direktiv, instruktioner och anvisningar. Mot bakgrund av detta menar Riksrevisionen att det inte föreligger något formellt hinder för regeringen att på bolagsstämman besluta om hur bolaget ska tolka sitt uppdrag utan att behöva återkomma till riksdagen. Detta gäller även hur Vattenfall ska förhålla sig till FN:s tvågradersmål inom klimatområdet som har antagits av både Sverige och EU.

Regeringens kunskapsinhämtning och oberoende analys är inte tillräckligt proaktiv för en ändamålsenlig styrning av bolaget

Riksrevisionen noterar att regeringen i sin ägarförvaltning inte formellt nyttjat övriga Regeringskansliets sakkunskap genom exempelvis arbetsgrupper eller nätverk för att inhämta ett bredare kunskapsunderlag i frågor som berör Vattenfalls centrala hållbarhetsmål. Uppföljningen av Vattenfalls hållbarhetsarbete har enbart genomförts av ägarförvaltningen på Regeringskansliet.

Regeringen har genom sin ägarförvaltning inte i kunskapssyfte efterfrågat strategiskt skriftligt underlag från bolaget. Ägarförvaltningen gör i begränsad omfattning egna oberoende analyser. Vidare har regeringen inte identifierat strategiska framgångsfaktorer för bolagets långsiktiga konkurrenskraft såsom exempelvis tidig användning av ny forskningsteknologi inom energibranschen. Regeringen har därför inte ställt frågor till Vattenfall om orsaken till att forskningsinvesteringarna har minskat och blivit kortsiktiga. Denna brist på kunskapsunderlag av strategisk karaktär innebär att regeringens förutsättningar att vara tillräckligt proaktiv i sin styrning av Vattenfall försämras.

Uteblivna krav gör att styrprocessen sätts igång för sent

Riksrevisionen noterar att regeringen iakttagit vissa svagheter i bolagets hållbarhetsarbete och har efterfrågat en diskussion kring vilka åtgärder som bolaget planerar för att nå målen. Riksrevisionen menar dock att regeringen inte utifrån resultatet från hållbarhetsanalysen ställer tydliga krav på bolaget att inom en viss tid agera på styrsignalen. Styrningen bygger i stället på att Vattenfall självant vidtar åtgärder, vilket kan innebära att kraftfulla åtgärder för att skapa konkurrenskraft och bidra till värdeutveckling startas för sent.

Försäljningen av brunkolsverksamheten är inte förberedd trots att Vattenfall sett detta som ett alternativ sedan 2012

Enligt riksdag och regering ska svenska staten vara en ansvarsfull ägare till koncernen Vattenfall och bolaget ska bedriva föredömlig verksamhet oavsett på vilken marknad bolaget agerar. Att Vattenfall övervägt att avyttra sin brunkolsverksamhet i Tyskland har enligt bolaget varit känt för regeringen sedan 2012. Riksrevisionen bedömer att en proaktiv styrning förutsätter att riskanalyser och handlingsplaner utarbetas för att kunna hantera en eventuell försäljning på ett föredömligt sätt.

Regeringen är dock inte förberedd för att hantera den finansiella risken med vare sig ett fortsatt ägande eller en försäljning av tysk kolkraft. Det är viktigt att Vattenfall inom ramen för gällande regelverk ges de förutsättningar som bolaget behöver för att kunna bedöma konsekvenserna av en eventuell försäljning. Dessa kan exempelvis vara vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnaderna för mer forskning i koldioxidreducerande åtgärder i befintliga anläggningar eller en eventuell förlust vid försäljning.

Sammantaget innebär denna brist på analys och styrning att regeringen inte blir tillräckligt proaktiv och att det därmed finns en risk för att den långsiktiga avkastningen för staten påverkas.

Regeringen återrappporterar inte Vattenfalls strategier, utveckling och bidrag till EU:s mål till riksdagen i tillräcklig omfattning

I samband med Vattenfalls förtydligande uppdrag 2010 betonade näringsutskottet behovet av löpande information om Vattenfalls utveckling och verksamhet samt att EU:s 2020-mål var referenspunkt för att utvärdera Vattenfalls uppfyllelse av uppdraget. Riksrevisionen bedömer att regeringens nuvarande återrappportering inte behandlar bolagets utveckling, strategier och bidrag till EU:s 2020-mål och EU:s antagna tvågradersmål till 2050 i tillräcklig omfattning så att riksdagen ska kunna bedöma hur väl bolaget uppfyller sitt samlade uppdrag i bolagsordningen och därigenom bidrar till EU:s mål.

Rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till Vattenfall:

Vattenfall ska enligt sitt uppdrag generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget blir ett ledande företag i energiomställningen. Detta förutsätter innovationskraft och investeringar i nya hållbara produkter och tekniker med utsläppsreducerande effekter. Samtidigt som detta möter efterfrågan skapar det konkurrenskraft och långsiktig avkastning för staten som ägare. En positiv bieffekt är att resultatet ligger i linje med EU:s klimat- och energimål. Riksrevisionen ger följande rekommendationer som har sin utgångspunkt i riksdagens beslut och näringsutskottets betänkande i samband med Vattenfalls förtydligande uppdrag från 2010.

- Vattenfall bör utforma en målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och genomföra en strategisk långsiktig planering för hur bolaget ska nå dit. Denna planering bör brytas ner i en verksamhetsplanering dels på affärsområdesnivå, dels inom bolagets olika utvecklingsavdelningar. Investeringsplaneringen bör sammanfalla med tidsperioden för hållbarhetsmålen för att bolaget ska kunna vidta de finansiella och utsläppsreducerande åtgärder som behövs för att uppfylla uppdraget och hållbarhetsmålen.
- Vattenfalls forskning och utveckling bör öka och bli mer långsiktig med syfte att bolaget ska vidta koldioxidreducerande åtgärder i befintliga anläggningar samt bredda bolagets produktionsportfölj inom förnybara energislag.
- Vattenfall bör utforma hållbarhetsmål som leder till utsläppsreducerande effekter, exempelvis genom
 - ett koldioxidmål som syftar till en faktisk koldioxidminskning i bolagets anläggningar
 - ett förnybarhetsmål som syftar till en faktisk ökning av den produktion som kommer från nya förnybara energislag
 - ett mål om att vara en projektägare som uppför och driver vindkraftsparker och därigenom bidrar med sitt verksamhetskunnande till energiomställningen.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen:

Regeringen bör för bolaget tydliggöra hur uppdraget i bolagsordningen ska tolkas och se till att hållbarhetsmålen ändras så att uppdraget och målen syftar till att åstadkomma reella utsläppsreducerande effekter. Detta ökar förutsättningarna för Vattenfalls framtida konkurrenskraft och bidrag till uppfyllelse av EU:s klimat- och energimål. Vidare kan styrmedlet hållbart företagande utformas på ett mer effektivt sätt så att ökad konkurrenskraft och långsiktig värdeutveckling för staten i större utsträckning kan säkerställas.

- Regeringen bör på ett tidigt stadium påverka val och utformning av Vattenfalls hållbarhetsmål, i den översyn av målen som Vattenfall har initierat, i syfte att de nya målen ska ge reella utsläppsreducerande effekter.
- Regeringen bör följa upp Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen i sin helhet och förtydliga hur bolaget ska tolka uppdraget för att garantera att bolaget är ett ledande företag i energiomställningen och innebär en rimlig finansiell risk för staten.
- Regeringen bör kontinuerligt inhämta ett brett kunskapsunderlag och göra egna analyser om bolagets risker och förutsättningar på marknaden för att kunna utmana och ställa krav på bolaget och öka möjligheterna för bolagets långsiktiga konkurrenskraft och avkastning till staten.
- Regeringen bör inom ramen för gällande regelverk tydliggöra hur Vattenfall ska agera föredömligt avseende sin tyska brunkolsverksamhet. Regeringen bör därför ange exempelvis vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnader för forskning i koldioxidreducerande åtgärder eller en eventuell förlust vid försäljning av brunkolsverksamheten.
- Regeringen bör i sin rapportering till riksdagen bli mer transparent, utförlig och kvalitativ i redovisningen av Vattenfalls strategier och utveckling för att riksdagen ska kunna bedöma om bolaget är ett konkurrenskraftigt och ledande företag i energiomställningen och därigenom bidrar till EU:s klimat- och energimål.

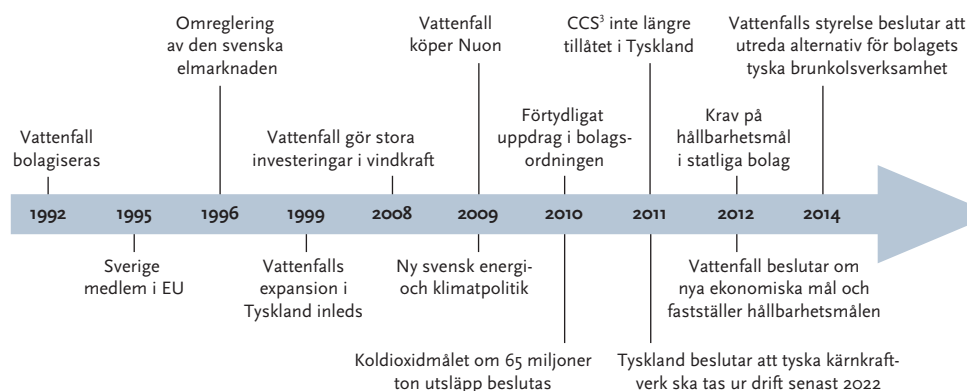
1 Introduktion

I kapitlet presenteras bakgrunden till granskningen och energimarknadens förändrade förutsättningar de senaste åren. Riksrevisionen går vidare igenom motivet till och syftet med granskningen, använda utgångspunkter för granskningen samt metod och avgränsningar.

1.1 Bakgrund

Vattenfall blev aktiebolag 1992. Några år efter omregleringen av den svenska elmarknaden 1996 inledde Vattenfall en internationell expansion genom förvärv i Finland, Tyskland, Polen, Danmark, Nederländerna och Storbritannien. Bolagets profil har förändrats från ett svenskt företag med fokus på vattenkraft och kärnkraft till en av Europas största el- och värmeproducenter.¹ Vattenfalls verksamhet baseras i dag på sex olika energislag: biomassa, kol, vatten, naturgas, kärnkraft och vind. Till skillnad från den nordiska verksamheten är Vattenfalls europeiska verksamhet till övervägande del baserad på fossil kraft. Vattenfall är idag ett av bolagen med de största koldioxidutsläppen i Europa. Vattenfall är också det största statligt ägda bolaget med en omsättning på 166 miljarder kronor 2014.²

Figur 1.1 Historiskt viktiga händelser för Vattenfall 1992–2014



Källa: Vattenfalls webbplats och Riksrevisionens bearbetning.

¹ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s. 4.

² Vattenfall, Bokslutskommuniké 2014, s. 1.

³ Inläsning och lagring av koldioxid.

1.1.1 *Rekommendationer från tidigare granskningar*

Riksrevisionen har tidigare gjort två granskningar av Vattenfall, 2004 och 2007.⁴ Riksrevisionen rekommenderade i den *första granskningen* att regeringen tydliggör Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag och överväger vilken insyn och kontroll den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag. En annan rekommendation var att ägarförvaltningen ska verka för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag. I den *andra granskningen* angavs att det tillägg som gjorts 2005 till Vattenfalls uppdrag om bolagets roll i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning hade påverkat den interna styrningen och återrapporteringen i bolaget. Det stora tolkningsutrymmet i tillägget till uppdraget gjorde det dock svårt att bedöma om Vattenfall lever upp till det utvidgade uppdraget. En viktig rekommendation var att de utländska dotterbolagens bolagsordningar ska anpassas så att även dessa omfattar det miljö- och energipolitiska uppdraget.

1.1.2 *Händelser efter granskningarna*

På bolagsstämman 2009 redogjorde regeringen för sina förväntningar på Vattenfall och anförde att Vattenfall ska ha en roll i omställningen till ett ekologiskt hållbart energisystem inte bara i Sverige utan i hela Europa.⁵ Regeringen betonade också att Vattenfall ska arbeta snabbare i omställningsarbetet än motsvarande andra företag.⁶ År 2010 fick Vattenfall också ett formellt förtydligande av sitt uppdrag i bolagsordningen, vilket angav att även utländska dotter- och intressebolag ska omfattas av det miljö- och energipolitiska uppdraget i och med att den geografiska avgränsningen i uppdraget togs bort.⁷

1.1.3 *Vattenfalls uppdrag och mål*

Vattenfalls uppdrag i bolagsordning och miljörelaterade hållbarhetsmål styr verksamheten

Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen anger att bolaget ska ”generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion”.⁸ Uppdraget i bolagsordningen är beslutat av riksdagen och innebär att Vattenfall på ett affärsmässigt sätt ska vara ett

⁴ RiR 2004:18 *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning*, RiR 2007:29 *Vattenfall – med vind i ryggen?*

⁵ Statssekreterarens anförande på Vattenfalls årsstämma, april 2009, Riksrevisionens uppföljningsrapport 2010, s. 198.

⁶ Ibid.

⁷ Prop. 2009/10:179 *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.11, rskr. 2009/10:325.

⁸ Vattenfalls bolagsordning 2014-04-28.

ledande företag i omställningen till ett mer hållbart energisystem. Vidare framhåller näringsutskottet att en ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion är en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall.⁹

Regeringen har, förutom uppdraget i bolagsordningen, varit tydlig med att en långsiktig värdeutveckling förutsätter ett hållbart företagande. Sedan 2012 ställer regeringen därför krav på de statliga bolagen att de ska ta fram mål om hållbarhet för den egna verksamheten och strategier för att nå dem.¹⁰ Vattenfalls styrelse har antagit uppföljningsbara miljörelaterade hållbarhetsmål i syfte att möta regeringens krav. I oktober 2012 fastställde styrelsen i Vattenfall hållbarhetsmål för företaget i linje med EU:s 2020-mål om reduktion av koldioxidutsläpp, ökning av förnybar produktion och ökad energieffektivisering. Vattenfall formulerade tre mål inom samma områden som EU-målen.

De två mål som Riksrevisionen har granskat är:

- Vattenfall ska reducera bolagets koldioxidutsläpp till 65 miljoner ton till 2020 (i absoluta termer).
- Vattenfalls tillväxt inom förnybar energiproduktion ska ligga över den genomsnittliga tillväxten i tio utvalda länder i norra och centrala Europa till 2020. Uppföljningen av detta mål börjar i januari 2013.

Hållbarhetsmålen är enligt Vattenfall en konkretisering av uppdraget i bolagsordningen och en av regeringen informellt godkänd tolkning. Målen har rapporterats till regeringen och bolaget har inte fått någon reaktion om att målen skulle vara otillräckliga.¹¹

Ansvar för genomförandet av åtgärder för att nå de två granskade miljörelaterade hållbarhetsmålen ligger på koncernnivå. Investeringar för att uppnå målen beslutas och följs upp av styrelsen med hjälp av underlag som tas fram av företagsledningen. Målen bryts därför inte ner i verksamheten vilket innebär att affärsområdena inte direkt är involverade i processen att nå de miljörelaterade hållbarhetsmålen.¹²

⁹ Prop. 2009/10:179 *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.7, rskr. 2009/10:325.

¹⁰ Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, s. 71, bet. 2012/13:NU7, rskr. 2012/13:168.

¹¹ Intervju med Vattenfall 2014-12-04.

¹² Intervju med Vattenfall 2014-08-18.

1.1.4 Fakta om Vattenfalls mål, måluppfyllelse och investeringar

Ett av hållbarhetsmålen syftar inte till minskade utsläpp

I Vattenfalls års- och hållbarhetsredovisning 2013 framgår att koldioxidmålet är satt med syfte att göra Vattenfalls produktionsportfölj mer hållbar. Med detta menas att Vattenfalls koldioxidexponering i de utsläppsintensiva brunkolsverken ska reduceras genom exempelvis försäljning av produktionsanläggningar. Målet syftar inte till att bidra till en reduktion i faktiska utsläpp utan till att reducera de finansiella riskerna med en koldioxidintensiv produktionsportfölj. Förnybarhetsmålet syftar till att bolaget ska växa snabbare än marknaden inom förnybar kapacitet till 2020 och därigenom bidra till omställningen till ett mer hållbart energisystem.¹³

Vattenfalls investeringar sker i huvudsak i fossil kraft och kärnkraft

Investeringarna i förnybara energislag är en mindre del i Vattenfalls investeringsplan. Enligt Vattenfall beror detta på att omfattande ersättningsinvesteringar och underhåll under lång tid framåt behöver göras i kol- och kärnkraftverken för att minimera kapitalförstöringen i dessa kraftverk. Det ekonomiska utrymmet för Vattenfalls totala investeringar har också krympt till följd av bland annat minskad efterfrågan på el och lägre elpriser vilket gör att Vattenfalls investeringar i förnybara energislag har minskat de senaste åren.

Av Vattenfalls elproduktion 2014 kom 48 procent från fossila bränslen, 29 procent från kärnkraft, 20 procent från vattenkraft och 3 procent från förnybara energislag. Stora ersättningsinvesteringar och underhåll planerades för 2014–2018 för att underhålla de fossila energislagen och kärnkraften. Dessa investeringar uppgick enligt denna plan till 83 procent av de totala investeringarna medan nyinvesteringarna i förnybar energi, främst vindkraft, uppgick till cirka 10 procent.¹⁴

Uppgifter hittills tydliggör att det är osäkert om hållbarhetsmålen kan uppfyllas

För 2013–2015 pekar Vattenfalls utfall för de två stora miljörelaterade hållbarhetsmålen i ogynnsam riktning. Koldioxidutsläppen ökade 2013 med 3,4 miljoner ton men minskade under 2014 på grund av försäljningar av fossila anläggningar och färre drifttimmar i andra fossila anläggningar.¹⁵ År 2015 är

¹³ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s. 16.

¹⁴ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s. 15, Riksrevisionen konstaterar att den strategiska översynen som bl.a. innebär att bolaget undersöker möjligheten att hitta nya ägare till den tyska brunkolsverksamheten har påverkat proportionerna i bolagets investeringsplan för 2015–2016. Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2014, s. 20.

¹⁵ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s. 14 och 22, Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

risker stor att utsläppen ökar kraftigt¹⁶ och kommer tillbaka i nivå med 2013.¹⁷ Anledningen är att byggnationen av det nya stora kolkraftverket Moorburg i Hamburg tas i drift. Det väntas enligt Vattenfall släppa ut uppemot 8 miljoner ton koldioxid per år.¹⁸

Vattenfalls planerade nedläggningar och försäljningar av fossila anläggningar räcker enligt bolaget inte till för att minska koldioxidutsläppen till 2020.¹⁹ Detta har i slutet av 2014 resulterat i ett kvarstående gap till måluppfyllelse på cirka 17 miljoner ton för att nå slutmålet på 65 miljoner ton till 2020.²⁰ Den motsatta trenden i förhållande till målet är negativt för Vattenfall, särskilt mot bakgrund av att bolaget är ett av de bolag som har de största koldioxidutsläppen i Europa.

Det mål om ökad tillväxttakt inom förnybar energi som Vattenfall har antagit mäts i förhållande till genomsnittet för tio referensländer i Europa. Förnybarhetsmålet är ett långsiktigt genomsnittligt mål fram till 2020. Vattenfalls tillväxttakt för 2013 och 2014 är lägre än genomsnittet för referensländerna dessa år. Bolagets tillväxt i ny förnybar elproduktion uppgick till 9,1 procent mellan 2012 och 2013 samtidigt som bolaget uppskattar den genomsnittliga tillväxten för jämförbara länder i Europa till 12,3 procent.²¹ Mellan 2013 och 2014 ligger den prognosticerade marknadstillväxten på 12,6 procent och Vattenfalls tillväxt på 7,7 procent.²² Av Vattenfalls års- och hållbarhetsredovisning 2014 framgår att bolagets genomsnittliga tillväxttakt för 2013 och 2014 har varit 6,3 procent per år. Utifrån Vattenfalls uppgifter om prognosticerad marknadstillväxt uppgår som jämförelse tillväxttakten för referensländerna i genomsnitt till cirka 12,5 procent per år.

År 2015 beslutade Vattenfall att införa en kortsiktig investeringsplan för 2015–2016. Denna ska gälla bland annat tillväxtinvesteringar i förnybar energi i vilken bolaget avser att satsa mer på medfinansiering från institutionella investerare (partners) i syfte att främst nå förnybarhetsmålet 2017. Det finns förväntningar och prognoser hos bolaget att ett samarbete och medfinansiering från investerare även åren efter 2017 ska förbättra förutsättningarna för att nå

¹⁶ Finansdepartementet, e-post i Vattenfalls årsakt, kvalitetssäkrad artikel i Dagens Industri, 2015-01-16.

¹⁷ Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

¹⁸ Finansdepartementet, e-post i Vattenfalls årsakt, kvalitetssäkrad artikel i Dagens Industri, 2015-01-16.

¹⁹ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s. 14 och 22.

²⁰ Finansdepartementet, protokoll från ägarmöte 2014-11-17, Vattenfalls Group management report, s. 31.

²¹ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s. 17, Års- och hållbarhetsredovisning 2014, s. 23.

²² Finansdepartementet, protokoll från ägarmöte 2014-11-17, Group management report, s. 32.

förnybarhetsmålet.²³ Ingen beslutad investeringsplan finns i dag för 2017–2020 med konkreta finansierade åtgärder för hur målet ska kunna uppnås.²⁴

1.2 Motiv

Enligt riksdagen är det för staten som ägare centralt att de statliga bolagen bedriver sin verksamhet så att ett långsiktigt värdeskapande uppnås.²⁵ En förutsättning för ett långsiktigt värdeskapande är att verksamheten bedrivs hållbart, definierat som ett ansvarsfullt nyttjande av resurser samt en ansvarsfull hantering av mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorrup­tion, affärsetik, jämställdhet och mångfald.²⁶ Vattenfall är ett av de bolag som har störst koldioxidutsläpp i Europa och bolagets tillväxttakt i förnybara energislag är lägre än den genomsnittliga tillväxttakten i tio europeiska länder.²⁷ Riksdag och regering har betonat att Vattenfall ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion.²⁸ Ett av bolagets egna miljörelaterade hållbarhetsmål är också att bolaget ska ha en högre tillväxttakt än marknaden inom nyinstallerad förnybar kapacitet fram till 2020.

Vattenfall är det omsättningsmässigt största statliga bolaget och det som har störst ekonomisk resultatpåverkan i den statliga bolagsportföljen.²⁹ Vattenfall står inför en stor utmaning i att minska koldioxidutsläppen. Det finns dock en osäkerhet i hur bolaget och regeringen hanterar denna utmaning så att de möjligheter till långsiktig värdeutveckling som finns utnyttjas.³⁰ Utmaningen är att skapa finansiella samt teknik- och utvecklingsmässiga förutsättningar för att kunna arbeta mot en långsiktig värdeutveckling genom hållbar produktion.

²³ Vattenfall anför att prognoserna fram till 2020 är att marknaden växer cirka 9,5 procent och att Vattenfall har potential att växa mer än 15 procent. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

²⁴ Finansdepartementet, protokoll från ägarmöte 2014-10-15, underlag till Vattenfalls styrelsemöte 2014-09-11, samt intervju med Vattenfall 2015-01-27.

²⁵ Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:NU7, s. 28, rskr. 2012/13:168.

²⁶ Ibid.

²⁷ Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2013*, s. 17.

²⁸ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.12, rskr. 2009/10:325.

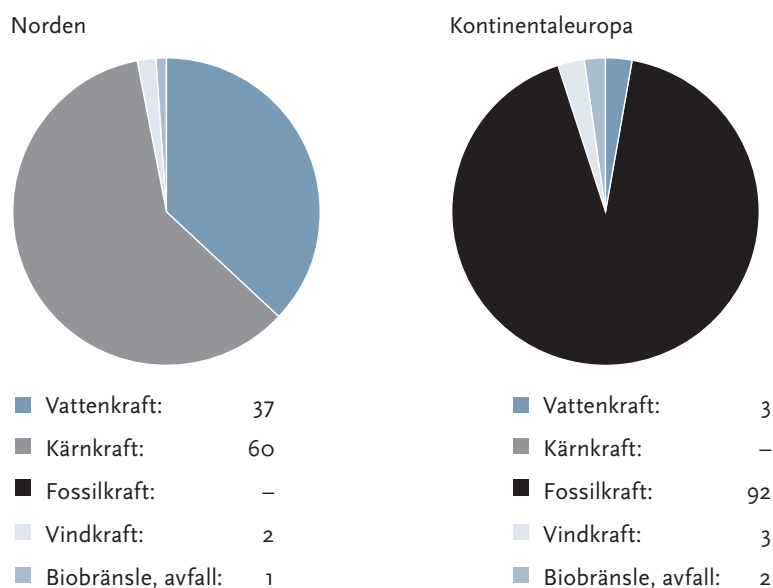
²⁹ Omsättningsmässigt har Vattenfall vuxit från drygt 22 miljarder kronor vid bolagiseringen 1992 till 172 miljarder kronor 2013. Detta motsvarade 42 procent av de helägda statliga bolagens, dotterbolagens och intressebolagens omsättning på 405 miljarder kronor. Under 2013 gjorde Vattenfall en förlust (13,5 miljarder kronor) vilket resulterade i att det totala resultatet för statens bolag minskade med 70 procent till 15 miljarder kronor.

³⁰ Regeringens årsakter och projektakter om Vattenfall 2012–2014 samt Vattenfalls styrelseprotokoll med bilagor 2010–2014.

Vattenfall är även det första bolaget för vilket en integrerad analys inklusive hållbarhetsanalys har gjorts av regeringen.

Vattenfalls elproduktion i Norden är i stort sett fossilfri, medan bolagets elproduktion i Europa till övervägande del är baserad på fossil kraft som ger stora utsläpp av koldioxid (se figur 1.2).

Figur 1.2 Vattenfalls elproduktion år 2014 i Norden och Kontinentaleuropa, procent



Källa: Vattenfalls års- och hållbarhetsredovisning 2014, s. 4.

I motivet till granskningen har Riksrevisionen tillvaratagit erfarenheter från granskningsstrategin *Hållbar utveckling – klimat*. Granskningens inriktning och omfattning relaterar också till de identifierade riskområdena *Statens förmögenhet* och *Klimatförändringar* i Riksrevisionens övergripande riskanalys för staten.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska om Vattenfall utformat och regeringen styrt mot ändamålsenliga miljörelaterade hållbarhetsmål samt om Vattenfall planerar och genomför åtgärder och regeringen styr mot att uppdrag och hållbarhetsmål uppnås. Vattenfalls måluppfyllelse av uppdraget i bolagsordningen och hållbarhetsmålen genom reella utsläppsreducerande åtgärder kan bidra positivt till konkurrenskraft och den långsiktiga värdeutvecklingen i bolaget samtidigt som den bidrar till uppfyllandet av EU:s klimat- och energimål.

Riksrevisionen har formulerat tre revisionsfrågor som ska besvaras:

1. Är Vattenfalls hållbarhetsmål, planering och genomförande 2010–2014 inriktade mot att bolaget ska vara ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och bidra till EU:s mål genom att ha fokus på reella utsläppsreducerande åtgärder?
2. Är regeringens styrning och uppföljning av Vattenfalls uppdrag och hållbarhetsmål 2012–2014 utformade så att förutsättningar skapas för långsiktig avkastning för staten?
3. Har regeringen 2010–2014 informerat riksdagen om Vattenfalls strategier för att uppfylla sitt uppdrag och bidra till EU:s klimat- och energimål i enlighet med riksdagens önskemål om att fortlöpande få information om bolagets utveckling och verksamhet?

1.4 Bedömningsgrunder

Granskningens övergripande bedömningsgrund utgår från budgetlagens grundläggande krav om att statens verksamhet ska bedrivas med hög effektivitet och god hushållning.³¹ Vidare är riksdagens beslutade riktlinjer om förvaltning av statliga bolags aktier och krav på verksamheten i statliga bolag grundläggande.³² En annan utgångspunkt är näringsutskottets uttalanden om att förvaltningen ska vara effektiv, professionell och transparent och att de statliga bolagen ska bedriva sin verksamhet så att ett långsiktigt värdeskapande uppnås.³³

EU och Sverige har antagit FN:s tvågradersmål inom klimatområdet och ställt sig bakom bedömningen att de industrialiserade länderna bör ställa om sina ekonomier för att kunna åstadkomma utsläppsminskningar på 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990.³⁴ Regeringen har även antagit en vision om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050.³⁵ Dessa uttalanden gäller både den handlande och den icke handlande sektorn. Det innebär att alla verksamheter och bolag inklusive statliga bolag ska minska sina utsläpp på lång sikt.

³¹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

³² Prop. 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

³³ Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:NU7, s. 28, rskr. 2012/13:168.

³⁴ Riksrevisionen. RiR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningsrapport inom klimatområdet*, s. 36–37.

³⁵ Ibid s. 10.

1.4.1 Styrning från riksdag och regering

Riksdagsbeslut tas om riktlinjer för ägarförvaltning av statens kommersiella företag

Våren 1996 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för förvaltningen av statens ägande av kommersiella företag³⁶. Som huvudprinciper skulle gälla dels att regeringen, som utövar förvaltningen av ett statligt ägt företag, ”med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt ska följa företagets utveckling”, dels att regeringen ska ”vidta erforderliga åtgärder för att företaget uppfyller kraven på effektivitet, avkastning och strukturanpassning”. Därtill ska de statligt ägda företagen ”arbeta under krav på effektivitet, avkastning på det kapital företaget representerar och strukturanpassning”.³⁷

Enligt näringsutskottet är det ”för staten som ägare centralt att de statliga bolagen bedriver sin verksamhet så att ett långsiktigt värdeskapande uppnås.”³⁸ Näringsutskottet menar också att ”en förutsättning för detta är att företaget bedrivs hållbart, definierat som ett ansvarsfullt utnyttjande av resurser samt hantering av mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorruption, affärsetik, jämställdhet och mångfald. Förvaltningen ska vara effektiv, professionell och transparent.”³⁹

Beslut tas i riksdagen om Vattenfalls uppdrag

Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen har förändrats 2010 efter beslut av riksdagen.⁴⁰ Vattenfalls uppdrag anger att bolagets verksamhet ska ”generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget är ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion...”⁴¹ Det framgår av näringsutskottets betänkande att en ”ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion är en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall. Detta har också påverkan på varumärket. Lönsamhet och en ledande position inom hållbar energiproduktion är grundläggande för Vattenfalls långsiktiga värdeskapande. Detta är också en förutsättning för att Vattenfalls varumärke ska inge det förtroende som krävs av en internationell koncern med verksamhet på många olika marknader.”⁴² Vidare ska ”svenska staten vara en ansvarsfull ägare till koncernen Vattenfall och bolaget

³⁶ Prop. 1995/96:141 *Aktiv förvaltning av statens företagsägande*, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

³⁷ Bet. 2013/14:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 146, rskr. 2013/14:312.

³⁸ Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:NU7, s. 28, rskr. 2012/13:168.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Prop. 2009/10:179, *Förttydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325.

⁴¹ Vattenfalls bolagsordning 2014-04-28.

⁴² Prop. 2009/10:179, *Förttydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.7, rskr. 2009/10:325, 2013/14:KU20.

ska bedriva föredömlig verksamhet med utgångspunkt i rådande förutsättningar, oavsett på vilken marknad bolaget agerar”.⁴³

Näringsutskottet lyfter fram en ledande position inom hållbar energiproduktion och EU:s 2020-mål som jämförelsepunkter

Näringsutskottet anser i sitt ställningstagande att ”regeringens avsikt att använda EU:s 2020-mål som referenspunkt är mycket bra. Därmed kommer det att bli möjligt att utvärdera om Vattenfall verkligen är ett av de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och ökad andel förnybar energi.”⁴⁴ Näringsutskottet framhåller vikten av att regeringen fortlöpande håller riksdagen informerad om Vattenfalls utveckling och verksamhet.⁴⁵

I propositionen om det förtydligande uppdraget för Vattenfall nämner regeringen att ”klimatomställningens dimensioner, energisystemets samhällspåverkan och bolagets breda internationella verksamhet innebär att Vattenfall har en stor roll i utvecklingen mot en hållbar energiproduktion”.⁴⁶

Aspekter som tas upp av näringsutskottet är att ”regeringen har varit pådrivande i arbetet med att forma gemensamma, legalt bindande klimat- och energimål för EU till 2020. EU:s målsättningar kommer under 2010 att omsättas i nationella handlingsplaner för att öka andelen förnybara energikällor i alla länder där Vattenfall är verksam. Det handlar om en minskning av utsläppen av växthusgaser med 20 procent jämfört med 1990 års nivå, 20 procent andel förnybar energi av den totala energianvändningen samt 20 procent effektivare energianvändning”.⁴⁷ Näringsutskottet menar vidare att den nya inriktningen i Vattenfalls uppdrag ”överensstämmer med regeringens strävan att de grundläggande värderingar om miljöhänsyn och globalt ansvar som vägleder Sverige i klimatpolitiken och politiken för global utveckling också ska gälla när staten uppträder i rollen som bolagsägare. Därför ska Vattenfall, bland jämförbara europeiska bolag, tillhöra de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion.”⁴⁸

⁴³ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.8, rskr. 2009/10:325.

⁴⁴ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.12, rskr. 2009/10:325.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.11, rskr. 2009/10:325.

⁴⁷ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.8, rskr. 2009/10:325.

⁴⁸ Ibid.

Näringsutskottet har ställt sig bakom regeringens initiativ till hållbart företagande

Vad gäller hållbart företagande hänvisar näringsutskottet till statens ägarpolicy där det "slås fast att de statliga bolagen ska vara föredömen inom området hållbart företagande"⁴⁹. Regeringen ställer sedan 2012 kravet att styrelserna i de statliga bolagen ska fastställa långsiktiga övergripande hållbarhetsmål knutna till verksamheten samt strategier för att nå målen.⁵⁰ Bolagen ska enligt regeringen också agera transparent i frågor som rör väsentliga risker och möjligheter, integrera frågorna i sin affärsstrategi och fastställa strategiska hållbarhetsmål. Hållbart företagande bidrar enligt regeringen till bolagens konkurrenskraft vilket skapar värde för ägaren. Bolag med statligt ägande ska även ha en genomtänkt och förankrad policy och strategi inom området hållbart företagande.⁵¹ Regeringen har även uttalat att de statliga bolagen ska ha ett proaktivt hållbarhetsarbete.⁵²

Regeringen anger att mål och måluppföljning inom hållbart företagande ska redovisas

Regeringen menar att mål och måluppföljning inom hållbart företagande ska redovisas i bolagens årsredovisningar. Från och med 2014 kommer dessa mål att följas upp av regeringen kontinuerligt i den löpande bolagsstyrningen i likhet med andra frågor, exempelvis ekonomiska mål.⁵³ I de fall regeringen iakttar att mål inte nås kan regeringen begära en plan från bolagen så att åtgärder vidtas.⁵⁴

Regeringens återrapportering till riksdagen är inte lagreglerad

Formerna för regeringens information och rapportering till riksdagen om de statliga bolagen är inte reglerad i lag. Systemet med årliga redogörelser från regeringen baseras på ett beslut av riksdagen våren 1981.⁵⁵ De statligt ägda bolagen lyder under samma lagar som privatägda bolag, till exempel aktiebolagslagen, bokföringslagen och årsredovisningslagen. Regeringens riktlinjer för extern rapportering är ett komplement till gällande redovisningslagstiftning och god revisionssed. Sedan 1999 gäller att regeringen till riksdagen överlämnar en verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande, där regeringen redogör

⁴⁹ Prop. 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:NU7, s. 28, rskr. 2012/13:168.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 127.

⁵² Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 30.

⁵³ Prop. 2012/13:1, s. 71, *Budgetpropositionen för 2013*, bet. 2012/13:NU7, rskr. 2012/13:168.

⁵⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 14.

⁵⁵ Prop. 1980/81:22, *Om insyn i statliga företag*, bet. 1980/81:NU29, rskr. 1980/81:147.

för föregående års förvaltning av bolagen.⁵⁶ Regeringen publicerar också två delårsrapporter varje år om den finansiella utvecklingen i bolag med statligt ägande.⁵⁷ Viss information ges också i budgetpropositioner och årsredovisningen för staten. Kravet på de statliga bolagen att rapportera en hållbarhetsredovisning enligt *Global Report Initiative*, (GRI), är ett led i att öka transparensen.⁵⁸

1.4.2 Operationella bedömningsgrunder

I Riksrevisionens granskning av Vattenfalls uppdrag och miljörelaterade hållbarhetsmål förutsätter Riksrevisionen att Vattenfalls ekonomiska mål 2012 ska uppfyllas över en konjunkturcykel (medellång sikt).⁵⁹ På kort sikt kan det dock uppstå målkonflikter mellan ekonomiska mål och hållbar energiproduktion vilka måste hanteras av regeringen och Vattenfall inom ramen för gällande regelverk för att bolaget ska få konkurrenskraft på lång sikt. Förändrade marknadsförutsättningar med kraftigt sjunkande intäkter har gjort att regeringen har sänkt Vattenfalls avkastningskrav 2012. Det har också framförts av företrädare för regeringen att denna sänkning kan underlätta måluppfyllelse av hållbarhetsmålen.⁶⁰ Vidare finns det en flexibilitet i de årliga besluten om Vattenfalls utdelning, där besluten ska beakta genomförandet av bolagets strategi, finansiella ställning samt övriga ekonomiska mål.⁶¹

De bedömningsgrunder som hämtats från lagar, propositioner och betänkanden kan i sin tur omsättas i operationella bedömningsgrunder. När Riksrevisionen operationaliserat bedömningsgrunderna för Vattenfall har, utöver riksdagens och regeringens uttalanden om hållbart företagande och om Vattenfalls förtydligande uppdrag, information från Statens energimyndighet och Näringsdepartementet samt resultat och erfarenheter från andra klimatrelaterade granskningar beaktats. Dessa granskningar har genomförts inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling* –

⁵⁶ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande 2013 med Riktlinjer för extern rapportering*, s. 128.

⁵⁷ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s.14.

⁵⁸ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2008*.

⁵⁹ Lönsamhetsmålet är en avkastning på sysselsatt kapital på 9 procent. Mål för kapitalstrukturen är internt genererade medel (FFO)/justerad nettoskuld på 22–30 procent och en skuldsättningsgrad på 50–90 procent. Utdelningspolicyn är 40–60 procent av årets resultat efter skatt.

⁶⁰ Riksdagens protokoll 2012/13:72. Se interpellation 2012/13:261 *Vattenfall och ägardirektiv*, anf.44 (13 februari 2013) Statsrådet Peter Norman (M): "Vi sänker avkastningsmålen från 15 procent till 9 procent av sysselsatt kapital, vilket innebär ungefär 10 procent enligt det gamla sättet att räkna. Det möjliggör investeringar i projekt, till exempel solkraft, som inte har samma höga avkastningstal som till exempel vattenkraften." Se även interpellation 2012/13:159 *Vattenfalls minskande andel av förnybar el*: anf.26 (20 december 2012) Statsrådet Peter Norman (M): "Nu säger vi 9 procent av sysselsatt kapital. Detta i sin tur leder till fler investeringsmöjligheter, framför allt i förnybar energi. Det är en mycket kraftig signal från ägaren att vi vill se det och att det inte håller att säga att det inte ger 15 procents avkastning. Nu gäller: Ut och leta nya investeringsmöjligheter, gärna i förnybar energi!"

⁶¹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2012*, s. 94.

klimat. Vidare har Riksrevisionen identifierat vissa kriterier som visar hur ett energibolag med ett uppdrag att vara ett ledande bolag i energiomställningen idealt sett ska agera i sina beslut och sin implementering av hållbarhetsmål avseende utsläpp och förnybar energi. Dessa kriterier är planering, finansiering och utvärdering, forskning och utveckling samt investeringar dels i ny teknik som reducerar klimatgaser i befintlig verksamhet, dels i ny produktionsteknologi med låga eller inga utsläpp av klimatgaser.

Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrund för vad som utmärker en proaktiv ägare bygger på riksdagens riktlinjer för ägarförvaltningen, statens ägarpolicy och utredningen *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*⁶². De kvaliteter som Riksrevisionen har identifierat och som karaktäriserar en proaktiv ägare är ledarskap, kompetens och professionalism.

Detaljerade operationella bedömningsgrunder redovisas i kapitel 3 för Vattenfalls hållbarhetsmål, planering och genomförande samt i kapitel 5 för regeringens styrning.

1.5 Metod och avgränsningar

Styrningen hos regeringen samt planeringen och genomförandet hos bolaget har granskats utifrån identifierade problemområden. Riksrevisionen har i sin granskning fokus på Vattenfalls långsiktiga affärsmässighet och möjlighet att bli ett ledande företag i energiomställningen i enlighet med riksdagens beslutade uppdrag i bolagsordningen.

Metodmässigt ligger fokus på dokumentstudier av dels Regeringskansliets årsakter och projektakter om Vattenfall för åren 2012–2014, dels Vattenfalls strategiska underlag åren 2010–2014 i form av styrelseprotokoll med bilagor samt strategier, investeringsplaner, riskanalyser, styrelseutvärderingar och internrevisionsrapporter. Intervjuer har skett med den politiska ledningen på Finansdepartementet som under huvuddelen av granskningsperioden har varit ansvarig för ägarfrågorna. Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för ägarförvaltningen inklusive funktionerna för bolagsförvaltning, bolagsanalys, ägarstyrning och hållbart företagande. Ägarförvaltningen har under granskningen i huvudsak varit placerad på Finansdepartementet. Därutöver har intervjuer genomförts med representanter för bland annat Vattenfalls ledning, styrelse, internrevision, forskningsenhet och kommunikationsenhet i vilken ansvaret för hållbarhet ingår. Även företrädare för dåvarande Miljö- respektive Näringsdepartementet har intervjuats i syfte

⁶² SOU 2012:14 *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

att bedöma hur kunskapsinhämtningen sker inom Regeringskansliet. Vidare har dåvarande Näringsdepartementet bidragit med kunskapsunderlag inom energiforskningen.

Ett konsultföretag, Sweco AB, har anlitats för granskning av Vattenfalls styrdokument och arbete mot de miljörelaterade hållbarhetsmålen. Konsulten har bland annat granskat bolagets planering och genomförande av forskningsinsatser samt finansieringslösningar för att säkerställa en kontinuerlig finansiering av investeringar och forskning. I detta arbete har konsulten testat hypoteser som Riksrevisionen formulerat. Relevansen i konsultens granskningsresultat har bedömts av Riksrevisionen med hjälp av egeninsamlade uppgifter.

Riksrevisionen har valt att avgränsa sin granskning till uppdraget i bolagsordningen samt till de två stora miljörelaterade hållbarhetsmålen om minskade koldioxidutsläpp och högre tillväxttakt inom förnybar energikapacitet. Målen beslutades av Vattenfalls styrelse 2012 och ska vara uppfyllda 2020. Riksrevisionen har däremot valt att inte granska Vattenfalls tredje hållbarhetsmål om energieffektivisering, eftersom bolaget än så länge inte fastställt ett långsiktigt mål inom området. Nuvarande energieffektiviseringsmål gäller för 2014 och det ska ligga till grund för ett långsiktigt mål som ska gälla till 2020.

Granskningen omfattar inte hur väl Vattenfalls hållbarhetsredovisning överensstämmer med riktlinjer från Global Reporting Initiative (GRI).

Granskningen har genomförts av en projektgrupp inom effektivitetsrevisionen bestående av Monica Rupprecht Hjort (projektledare) och Maria Bohm. I projektgruppen har också Madeleine Nyman deltagit på deltid med bland annat studier om Sveriges och EU:s klimat- och energimål.

1.6 Centrala termer och begrepp

Hållbart företagande

Bolag med statligt ägande ska bedriva sin verksamhet på ett sätt som gynnar en hållbar utveckling. Bolagen ska bland annat vara transparenta, agera föredömligt och integrera hållbarhet i sin affärsstrategi och fastställa strategiska hållbarhetsmål.

Corporate Social Responsibility (CSR)

Företagens sociala ansvar för verksamhetens konsekvenser för samhället. Socialt ansvarstagande, miljötänkande, etik, respekt för mänskliga rättigheter och ett konsumentperspektiv ska genomsyra verksamheten.

EU ETS

EU:s system för handel med utsläppsrätter är ett styrmedel för att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser från anläggningar inom EU.

Handlande sektorn

Anläggningar som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter, exempelvis kraftverk, förbränningsanläggningar, oljeraffinaderier och järn- och stålverk samt fabriker som tillverkar cement, glas, keramik, pappersmassa, papper och papp.

Icke handlande sektorn

De verksamheter som inte ingår i den handlande sektorn, exempelvis bostäder, transporter, service och jordbruk.

Carbon Capture and Storage (CCS)

Teknik för att avskilja och lagra koldioxid långt ner i berggrunden.

Konsolidering

Innebär att 100 procent av utsläppen från finansiellt konsoliderade dotterbolag (men inte intressebolag) kan inräknas. Kallas ibland "*control approach*" i hållbarhetssammanhang. Innebörden är att ett bolag kan tillgodoräkna sig hela miljöeffekten av en investering trots att bolaget endast har finansierat 51 procent av densamma.

Pro rata

Produktionsdata motsvarande Vattenfalls ägarandel i anläggningarna. Miljöeffekter som härrör från projekt som är delägda till 51 procent räknas endast in till 51 procent.

Joint Venture

Joint venture (JV) kallas även samriskföretag eller samföretag (konsortium) och är ett samarbete där företag går samman i ett nytt bolag för att kunna utveckla ett projekt tillsammans.

Capital recycling

Ett sätt att frigöra kapital för Vattenfall att finansiera nyinvesteringar utan att förlora ägarkontrollen är att avyttra andelar på upp till 49 procent av ägandet i befintliga anläggningar.

Partnering

Samverkansform i projekt, medfinansiering.

1.7 Rapportens disposition

Kapitel 1 utgörs av rapportens bakgrund, syfte och metod. Kapitel 2 ska ses som ett inledande kapitel till granskningen som redogör för givna omständigheter i Vattenfalls omvärld. Kapitlet beskriver grundläggande förutsättningar för Vattenfall på energimarknaden genom en översikt över energimarknadens aktuella utveckling. Vidare ges en beskrivning av EU:s klimat- och energimål och hur Vattenfalls koldioxidutsläpp påverkas av EU:s mål. I kapitel 3 och 5 redovisas granskningens operationaliserade bedömningsgrunder och de fördjupade iakttagelser som ligger till grund för slutsatser och rekommendationer i kapitlen 6 och 7. Kapitel 3 behandlar revisionsfrågan om Vattenfalls hållbarhetsmål, planering och genomförande av sin verksamhet. Kapitel 4 redovisar framväxten av hållbart företagande och ägarförvaltningens organisation⁶³, arbetssätt och styrmedel och utgör en bakgrund till kapitel 5. Kapitel 5 behandlar revisionsfrågorna om regeringens styrning av Vattenfall och regeringens redovisning till riksdagen. I kapitel 6 redovisas slutsatser och svaret på granskningens första revisionsfråga samt rekommendationer till Vattenfall. I kapitel 7 redogörs för slutsatser och svaren på granskningens andra och tredje revisionsfråga samt rekommendationer till regeringen.

Riksrevisionen menar att Regeringskansliet verkställer regeringens beslut och styrning av de statliga bolagen. Allt arbete som Regeringskansliet utför görs på regeringens uppdrag och regeringen är därmed ytterst ansvarig för ägarförvaltningens arbete. När frågor av organisatorisk och administrativ karaktär behandlas har Riksrevisionen valt att tala om Regeringskansliets ägarförvaltning. I övriga fall används regeringen.

⁶³ Under Riksrevisionens granskning av organisationen och arbetssättet i Regeringskansliets ägarförvaltning har denna organisatoriskt tillhört Finansdepartementet. Från och med den 1 januari 2015 har ägarförvaltningen organisatoriskt flyttats till Näringsdepartementet.

2 Vattenfalls förutsättningar på energimarknaden

I detta bakgrundskapitel beskrivs översiktligt energimarknaden samt Sveriges och EU:s klimat- och energimål och hur de påverkar Vattenfall.

2.1 Energimarknadens utveckling

2.1.1 *Förutsättningarna på den europeiska energimarknaden är inte så stabila som tidigare*

Energibranschens förväntningar om fortsatt ökande energipriser, storskalig produktion och stark efterfrågan från industrin infriades inte på grund av den finansiella krisen 2008/2009.⁶⁴ Energipriserna steg fram till finanskrisen, om än med stora variationer mellan åren, men har sedan fallit kraftigt.

Idag kännetecknas energimarknaden av överkapacitet till följd av låg efterfrågan på el samtidigt som många nya produktionsanläggningar tagits i drift. Prisnivån ser ut att bli låg ett antal år framöver. USA har ökat sin utvinning av skiffergas och har till stor del exporterat sitt överskott av stenkolk till Europa med sjunkande kolpriser globalt som följd. EU:s gemensamma handelssystem för utsläppsrätter för koldioxid har inte fungerat som avsett. Det finns en osäkerhet hos energimarknadens aktörer om regleringens utformning både på nationell nivå och EU-nivå. Kundernas intresse för ursprungsmärkt el och värme ökar och småskalig lokal produktion växer. Omvärldsförändringarna innebär en ökad finansiell press och strategiska utmaningar för energimarknadens aktörer.⁶⁵ Det finns ett behov av en ökad förmåga hos energibolagen att agera strategiskt under dessa mindre stabila och mer föränderliga marknadsförhållanden.

2.1.2 *Vattenfall ser över sin strategi och söker ny ägare till sin tyska brunkolsverksamhet*

Vattenfalls strategi från 2010 syftade till ökad lönsamhet och ökat värdeskapande, med fokus på tre huvudmarknader (Sverige, Tyskland och Nederländerna), tre huvudprodukter (el, värme och gas), minskad koldioxidexponering och tillväxt inom energiproduktion med låga

⁶⁴ Vattenfall, Års- och hållbarhetsredovisning 2013, s.10–12.

⁶⁵ Ibid.

koldioxidutsläpp och inom gas.⁶⁶ Under 2012 modifierades strategin till följd av ändrade marknadsförutsättningar och Tysklands beslut 2011 att avveckla kärnkraften till 2022. Fokus för den reviderade strategin var effektivitet och kostnadsbesparingar, fortsatt stark och lönsam nordisk position samt fler åtgärder för att minska koldioxidutsläpp och tillväxt inom förnybar energi. Vattenfalls styrelse antog i oktober 2012 tre miljörelaterade hållbarhetsmål⁶⁷, vilka kan ses som en konkretisering till uppdraget i bolagsordningen.⁶⁸

Sedan januari 2014 har Vattenfall en geografisk organisation indelad i två regioner – Norden och Kontinentaleuropa/Storbritannien. Bakgrunden till den nya strukturen för verksamheten var en ökad osäkerhet om den gemensamma energimarknadens utveckling i Europa. Avsikten var att möjliggöra för de båda regionerna att bättre hantera nationella skillnader och förändringar på energimarknaden. Bolagets strategiska och finansiella flexibilitet väntades också öka.⁶⁹

I oktober 2014 fattade Vattenfalls styrelse beslut om att utreda alternativ för ägandet av bolagets brunkolsverksamhet i Tyskland.⁷⁰ Vattenfalls vision, strategi och investeringsprogram ska ses över och kostnadsreduceringsprogrammet för 2015⁷¹ utökas från två till tre miljarder kronor.⁷²

Vattenfall fick som en konsekvens av den pågående strategiska översynen en ny koncernstruktur från den 1 april 2015, vilken utgörs av sex nya affärsområden: *Heat, Wind, Customers & Solutions, Distribution, Generation* och *Markets*. Vattenfall ska fortsatt ha en position på den europeiska energimarknaden med fokus på utsläppsfria eller utsläppseffektiva lösningar. Brunkolsverksamheten har lagts i en separat enhet, i linje med ambitionen att hitta en ny ägare till denna del av organisationen.⁷³

⁶⁶ Vattenfall, *Årsredovisning 2010*, s. 5.

⁶⁷ Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2013*, s. 16.

⁶⁸ Intervju med Vattenfall 2014-12-04.

⁶⁹ Vattenfalls pressmeddelande *Vattenfall gör omfattande nedskrivningar och delar upp bolaget*, 2013-07-23 och *Års- och hållbarhetsredovisning 2013*, s. 43.

⁷⁰ Vattenfalls pressmeddelande *Vattenfall utreder alternativ för ägandet av brunkolsverksamheten*, 2014-10-30.

⁷¹ Vattenfall, *Delårsrapport januari – september 2014*, s. 2.

⁷² Vattenfalls pressmeddelande *Betydande nedskrivningar – ytterligare kostnadsbesparingar och strategisk översyn*, 2014-10-30.

⁷³ Vattenfalls pressmeddelande *Ny organisation för Vattenfalls framtida strategi*, 2015-01-15.

2.1.3 *Vattenfall i jämförelse med andra bolag vad gäller vindkraft och utsläppsminskningar*

Vattenfall har gjort en egen jämförelse med 14 andra europeiska energibolag som visar att bolaget 2013 låg under genomsnittet för dessa jämförelsebolag vad gäller installerad kapacitet i vindkraft, trots en tillväxt på 236 procent 2008–2013. Dock överskred Vattenfalls tillväxt kraftigt den genomsnittliga marknadstillväxten i Europa som ökade med 65 procent.

Vattenfall har också jämfört bolagets utveckling med andra bolag vad gäller utsläpp av koldioxid 2008–2013. Enligt jämförelsen har Vattenfall under perioden minskat sina utsläpp med 10 procent. Detta ligger nära den genomsnittliga minskningen för bolagen på 9 procent. Statkraft minskade sina utsläpp under perioden med 70 procent⁷⁴ medan Fortum och Eon ökade utsläppen med 1 procent respektive 4 procent.⁷⁵

2.1.4 *Energi bolagen fokuserar mer på förnybar energiproduktion*

En trend bland energibolagen är att allt fler av dem minskar den produktion som baseras på fossila energislager. I Nordeuropa konkurrerar Vattenfall framför allt med bolagen Fortum, Statkraft och Eon.

Fortums strategi är att bygga vidare på bolagets nordiska kärna med fokus på vattenkraft och kärnkraft. Bolaget har beslutat att avyttra sitt eldistributionsnät i Finland, Sverige och Norge. Fortum investerar också i kraftvärmeproduktion i Ryssland. Fortums strategi omfattar även satsningar på att bygga en plattform för framtida tillväxt exempelvis inom solkraft, men även forskning och utveckling inom koldioxidfria verksamheter till exempel vågkraft och nya kraftvärmekoncept är en del av Fortums strategi.⁷⁶ Fortum har sedan 2005 kontinuerligt ökat sina forsknings- och utvecklingskostnader i förhållande till omsättningen, vilket inte Vattenfall, Statkraft eller Eon gjort på samma sätt.⁷⁷ Fortum är börsnoterat med finska staten som största aktieägare med 51 procent av aktierna.⁷⁸

Statkraft är helägt av den norska staten och producerar till största delen vattenkraft men bolaget har även vindkraft, gaskraft och fjärrvärme i sin produktionsportfölj. Statkrafts strategiska inriktning inbegriper en satsning på europeisk flexibel kraftproduktion med satsning på vattenkraft i Norden, på

⁷⁴ Vattenfall anför att detta skedde på grund av kraftigt minskat antal drifttimmar i gasanläggningar eftersom dessa med dagens pris inte var lönsamma att ha i drift. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

⁷⁵ Vattenfall, *Peer comparison*, 2014.

⁷⁶ Fortum *Annual Report 2013*, <http://annualreport2013.fortum.com/en/annual-review/strategy/corea-areas-of-the-strategy/>, 2015-02-11.

⁷⁷ Fortum, *Årsredovisningar 2005–2013*.

⁷⁸ Fortum, <http://www.fortum.com/res/en/investors/share-information/major-shareholders/pages/default.aspx>, 2015-01-24.

kontinenten och i Storbritannien samt även på gaskraft. Satsningen innefattar uppgraderingar av befintliga anläggningar och nyinvesteringar i vattenkraft. Bolaget satsar också på energihandel och tjänster för mindre decentraliserade producenter och på vattenkraft inom tillväxtmarknader. Statkraft ska fortsätta bygga vindkraft i Norge, Sverige och Storbritannien, och man satsar även på fjärrvärme i Norge och Sverige.⁷⁹

Eon beslutade i november 2014 om en ny strategi och organisation som innebär att bolaget ska fokusera på förnybar energi, distribution av el genom tekniskt avancerade elnät samt kundlösningar. Konventionella anläggningar i elproduktionsverksamhet (som vattenkraft, kärnkraft, kol- och gaskraftverk), energihandel samt olje- och gasutvinningsverksamhet samlas i ett bolag som är fristående från Eon.⁸⁰

2.2 Vattenfalls koldioxidutsläpp i Europa påverkas av EU:s klimatmål

Avsnittet inleds med en beskrivning av bland annat Sveriges och EU:s klimat- och energimål inklusive en redogörelse för EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Detta görs mot bakgrund av att Vattenfall är ett av de bolag som har de största koldioxidutsläppen i Europa och bolaget berörs av de internationella riktlinjer som Sverige och EU antagit på motsvarande sätt som andra aktiebolag. Vidare redogörs för statliga bolags olika möjligheter att bidra till EU:s klimat- och energimål.

2.2.1 Sveriges utsläpps- och förnybarhetsmål i en internationell jämförelse

Parterna i FN:s klimatkonvention har kommit överens om att den globala medeltemperaturen inte ska tillåtas öka med mer än två grader Celsius jämfört med förindustriell nivå.⁸¹ Utgångspunkten för Sveriges klimatpolitik är miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*, som i sin tur utgår från FN:s tvågradersmål. Det övergripande temperaturmålet gäller globala utsläpp oavsett sektor och Sverige ska ta sin del av det globala ansvaret för att ökningen inte ska bli större.⁸²

⁷⁹ Statkraft, *Årsrapport 2013*, s.15.

⁸⁰ Eons pressmeddelande, *New corporate strategy: E.ON to focus on renewables, distribution networks, and customer solutions and to spin off the majority of a new, publicly listed company specializing in power generation, global energy trading, and exploration and production*, 2014-11-30.

⁸¹ Sverige antog FN:s ramkonvention om klimatförändringar 1993, se SÖ 1993:13. Tvågradersmålet antogs i United Nations, Conference of the Parties Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its sixteenth session, 15 March 2011, FCCC/CP/2010/7/Add.1.

⁸² Bet. 2008/09:MJU28, *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*, s. 28–29, rskr. 2008/09:300.

EU:s grundpelare för klimat- och energipolitiken ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet gäller också för Sveriges klimat- och energipolitik.⁸³

Det svenska utsläppsmålet

Det svenska miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* har ett etappmål fram till 2020. Etappmålet gäller de verksamheter som inte omfattas av EU:s handelssystem för utsläppsrätter⁸⁴ och innebär att utsläppen 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen 1990. Detta motsvarar en minskning med cirka 31 procent jämfört med 2005. Etappmålet ser ut att nås om utsläppen följer prognoserna.⁸⁵ Sverige har inget eget mål om att minska utsläppen för verksamheter som omfattas av EU:s handelssystem till 2020, det vill säga den handlande sektorn. För den handlande sektorn är det EU:s mål som gäller.

Regeringen presenterade 2009 följande vision ”År 2050 har Sverige en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären.”⁸⁶ Visionen gör ingen avgränsning mellan den handlande och den icke handlande sektorn.

Det svenska förnybarhetsmålet

Andelen förnybar energi till 2020 ska enligt det svenska målet vara minst 50 procent av den totala energianvändningen.⁸⁷ Detta mål ser ut att kunna nås.⁸⁸

Inom ramen för elcertifikatsystemet⁸⁹ fastställde riksdagen 2010 ett nytt mål för förnybar elproduktion, motsvarande en ökning med 25 TWh till 2020 jämfört med 2002.⁹⁰ I januari 2012 trädde ett avtal mellan Sverige och Norge om en gemensam marknad för elcertifikat i kraft. Under perioden mellan att avtalet

⁸³ Prop. 2008/09:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* s. 11, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300.

⁸⁴ De verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter är exempelvis bostäder, transporter, service, och jordbruk. Dessa brukar benämnas den icke handlande sektorn. Anläggningar som ingår i EU:s system för handel med utsläppsrätter är exempelvis kraftverk, förbränningsanläggningar, oljeraffinaderier, järn- och stålverk samt fabriker som tillverkar cement, glas, keramik, pappersmassa, papper och papp. Dessa anläggningar brukar benämnas den handlande sektorn.

⁸⁵ Riksrevisionen, RiR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom miljöområdet 2009–2013*, s. 10.

⁸⁶ Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*, s. 12, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300, se även prop. 2010/11:100, *2011 års ekonomiska vårproposition*, s. 58.

⁸⁷ Bet. 2008/09:NU25. *Riktlinjer för energipolitiken*, s. 16, rskr. 2008/09:301.

⁸⁸ År 2011 uppgick andelen förnybar energi till 48 procent. Energimyndigheten, ET2013:22 *Energiläget 2013*, s. 96.

⁸⁹ Elcertifikatsystemet är ett marknadsbaserat styrmedel som syftar till att öka andelen förnybar elproduktion.

⁹⁰ Prop. 2009/10:133, *Höjda mål och vidareutveckling av elcertifikatsystemet*, bet. 2009/10:NU16, rskr. 2009/10:279, jfr prop. 2012/13:1 UO 21 s. 38.

var färdigförhandlat och att det trädde i kraft blev den svenska utbyggnaden av förnybar elproduktion något större än vad som prognostiserats. Denna ytterligare utbyggnad kan inte tillgodoräknas i Sveriges åtagande i avtalet med Norge. I praktiken innebär detta att Sverige har ett något mer ambitiöst åtagande för förnybar elproduktion än vad det av riksdagen fastställda målet anger.⁹¹

2.2.2 EU:s klimat- och energimål 2020, 2030 och 2050

EU har satt upp tre övergripande klimat- och energimål, som ska uppfyllas senast år 2020, de så kallade ”20–20–20”-målen. Målen gäller all verksamhet och omfattar både industri och hushåll. Målen anger att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 procent, att 20 procent av den energi som används inom EU ska komma från förnybara energikällor och att energieffektiviseringen ska öka med 20 procent. Målen om minskade växthusgasutsläpp och ökad tillförsel av förnybar energi är bindande medan målet om energieffektivisering inte är bindande.

Målet 2020

Utsläppsminskningarna om 20 procent minskade utsläpp till 2020 fördelas mellan den handlande och den icke handlande sektorn utifrån utsläppsnivån 2005. Den handlande sektorn ska minska utsläppen med 21 procent fram till 2020 jämfört med 2005. Den icke handlande sektorn ska minska utsläppen med 10 procent jämfört med 2005.

Utsläppstaket för EU:s handelssystem är bestämt för handelsperioden 2013–2020. Utsläppstaket ska från och med 2013 minska linjärt med 1,74 procent per år, från och med mitten av handelsperioden 2008–2012 (det vill säga 2010).⁹²

För sektorer utanför EU:s handelssystem för utsläppsrätter, beslutade Europaparlamentet och Europeiska rådet 2009 om hur utsläppsminskningar ska fördelas mellan medlemsstaterna.⁹³ Beslutet gäller mellan 2013 och 2020 och innebär att varje medlemsstat ska begränsa sina utsläpp för varje enskilt år från 2013 till 2020 genom att underskrida en linjär utsläppsbana. Startpunkten för 2013 motsvarar genomsnittet av medlemsstatens verkliga utsläpp mellan 2008 och 2010. För Sveriges del ska en utsläppsminskning i den icke handlande sektorn ske med 17 procent till 2020 jämfört med 2005.

⁹¹ Riksrevisionen, RIR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom miljöområdet 2009–2013*, bilaga 3.

⁹² Art. 9 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

⁹³ Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020.

Målet 2030

Europeiska rådet har enats om ett ramverk för EU:s klimat- och energipolitik fram till 2030.⁹⁴ I beslutet sattes målet för minskade utsläpp av växthusgaser till 40 procent jämfört med 1990. Målet för andel förnybar energianvändning sattes till minst 27 procent och målet för energieffektivisering till minst 27 procent.⁹⁵ EU:s mål om utsläppsminskningar till 2030 är bindande på medlemsstatsnivå. Detta mål fördelas mellan den handlande och den icke handlande sektorn. Ramverket för 2030 innebär att utsläppen för anläggningar inom den handlande sektorn ska minska med 43 procent jämfört med basåret 2005 medan den icke handlande sektorn ska minska med 30 procent.⁹⁶ Förnybarhetsmålet och energieffektiviseringsmålet är bara bindande på EU-nivå. Medlemsstaterna är fria att själva besluta om sina mål men EU-länderna ska som ett genomsnitt uppnå 27 procent förnybar energi och energieffektivisering.

Europaparlamentet och Europeiska rådet har uttalat att de globala växthusgasutsläppen till 2050 bör ha minskats med minst 50 procent jämfört med 1990 års nivåer, vilket för de industrialiserade länderna innebär utsläppsminskningar på 80–95 procent.⁹⁷

2.2.3 Styrmedel för att nå Sveriges och EU:s utsläppsmål

EU:s handelssystem för utsläppsrätter

EU:s handelssystem för utsläppsrätter (*Emissions Trading System, ETS*) berör den handlande sektorn och är ett styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser. ETS är det första större handelssystemet för växthusgaser i världen. Det startades i januari 2005. ETS är en av hörnstenarna i EU:s ”20–20–20”-mål. Syftet är att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt verkningsfullt sätt. Systemet bygger på principen om utsläppstak och handel med utsläppsrätter. Utsläppstaket är den totala mängden tillåtna utsläpp för systemet som helhet och för alla anläggningar som släpper ut växthusgaser. Det innebär att systemet ska säkerställa att utsläppen inte överskrider utsläppstaket. Utsläppstaket kan dock öka genom att företagen köper utsläppskrediter genom klimatinsatser

⁹⁴ Europeiska kommissionen, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, Brussels, 22.1.2014, COM (2014) 15 final. Europeiska rådet, Bryssel den 23 oktober 2014, SN 79/14, *Europeiska rådet (23–24 oktober 2014), Slutsatser om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030*.

⁹⁵ Målet för att förbättra energieffektiviteten 2030 med minst 27 procent mäts i förhållande till prognoserna för den framtida energiförbrukningen.

⁹⁶ Energimyndigheten ER 2014:30, *Utvecklingen på utsläppsrättsmarknaden 2014*, s. 9.

⁹⁷ Europeiska rådet, Brussels European Council 29/30 October 2009 Presidency Conclusions, 1 december 2009, 15265/1/09, REV 1, punkt II 7.

utomlands. På så sätt ökar det faktiska antalet utsläppsrätter i handelssystemet upp till en viss gräns över utsläppstaket.⁹⁸

ETS omfattar hittills tre tidsperioder. Den första perioden var en försöksperiod som avsåg 2005–2007. Den andra handelsperioden avsåg 2008–2012. Den tredje handelsperioden kommer att löpa under 2013–2020.

Anläggningar som ingår i handelssystemet får släppa ut växthusgaser, om de lämnar utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen till respektive medlemsstats tillsynsmyndighet. En utsläppsrätt ger anläggningen rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under ett år. Om anläggningen har underskott på utsläppsrätter i förhållande till dess utsläpp kan anläggningen köpa fler på marknaden. Om anläggningen har överskott på utsläppsrätter kan den sälja överskottet.

ETS-systemet omfattar utsläppen av växthusgaser från anläggningar inom den handlande sektorn. Från och med 2012 omfattar ETS även viss flygtrafik. År 2013 utökades ETS till att också omfatta bland annat kemisk industri och företag för framställning av ammoniak och aluminium samt ytterligare gaser.

Även tilldelningsprinciperna har ändrats under den tredje perioden. För den tredje handelsperioden gäller ett gemensamt utsläppstak, beslutat av Europeiska kommissionen, för hela EU. Ungefär hälften av utsläppsrätterna i den tredje handelsperioden fördelas genom auktionering. Industrin och värmesektorn får utsläppsrätter gratis.⁹⁹ De nya tilldelningsprinciperna gynnar företag som har förhållandevis låga utsläpp per producerad enhet. Svenska företag kompenseras därför i den tredje handelsperioden med betydligt fler gratis utsläppsrätter än de behöver.¹⁰⁰

Klimatskatter

Klimatskatter är det ekonomiskt mest betydelsefulla styrmedlet inom den svenska klimatpolitiken.¹⁰¹ Bolag inom den handlande sektorn är undantagna koldioxidskatt men betalar delvis andra klimatskatter. Klimatskatter sätter ett pris på utsläpp på samma sätt som EU:s handelssystem för utsläppsrätter. De totala utsläppen inom handelssystemet påverkas dock inte av klimatskatter,

⁹⁸ Det absoluta taket regleras i den kommande så kallade RICE-förordningen. I RICE specificeras hur stora utsläppskrediter som kan användas i EU ETS fram till 2020. RICE kommer att ersätta alla tidigare regler för användandet av krediter inom EU ETS. Naturvårdsverket kommer att beräkna vad RICE innebär i praktiken för respektive anläggning i Sverige. Se Riksrevisionens bilaga 2 till RIR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom miljöområdet 2009–2013*.

⁹⁹ Elproduktion är inte berättigad till gratis tilldelning.

¹⁰⁰ Riksrevisionen, RIR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013*, s. 49.

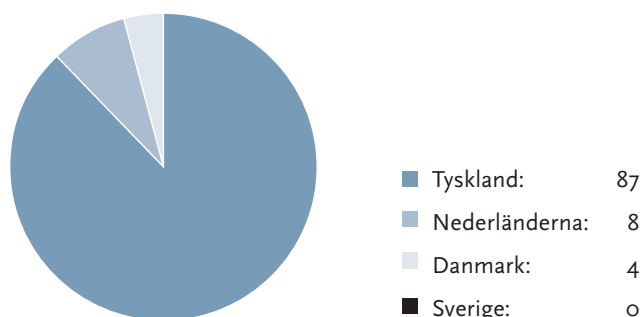
¹⁰¹ Riksrevisionen, RiR 2012:1, *Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?* s. 15.

eftersom utsläppen i handelssystemet regleras av ett utsläppstak.¹⁰² Däremot kan klimatskatter påverka priset på utsläppsrätter genom att efterfrågan på utsläppsrätter i systemet minskar.

2.2.4 Vattenfall har möjlighet att bidra till EU:s klimat- och energimål

Vattenfalls elproduktion i Norden är i stort sett fossilfri, medan bolagets elproduktion i Europa till övervägande del är baserad på fossil kraft som ger stora utsläpp av koldioxid. Vattenfalls koldioxidutsläpp uppgick 2014 till 82,3 miljoner ton. Utsläppen sker till största delen i Tyskland (87 procent), se figur 2.1.

Figur 2.1 Vattenfalls utsläpp av koldioxid 2014 per land, procent



Källa: Vattenfalls års- och hållbarhetsredovisning 2014, Koldioxidutsläpp pro rata, s. 153 (Riksrevisionens bearbetning).

Incitamenten till åtgärder för att minska utsläppen påverkas av EU:s handelssystem

EU:s handelssystem för utsläppsrätter ska ge näringslivet incitament att på lång sikt vidta reella utsläppsminskande åtgärder. Om efterfrågan på utsläppsrätter är liten sjunker priset på utsläppsrätter. Det blir då mindre lönsamt för företag att investera i teknik som minskar utsläppen. Om däremot efterfrågan på utsläppsrätter ökar stiger priset på utsläppsrätter, vilket ökar incitamenten för bolag att göra utsläppsreducerande åtgärder. Sedan länge finns det dock ett stort överskott av utsläppsrätter. Detta har lett till att priset på dessa sjunkit. I och med att utsläppsrätterna är billiga minskar de redan låga incitamenten för bolagen att göra reella utsläppsminskande åtgärder.

En förutsättning för att utsläppen ska minska inom EU är att utsläppsrätterna tas bort från marknaden. Om detta inte sker och utsläppsrätterna i stället säljs kommer utsläppen att ske någon annanstans inom EU.¹⁰³ Ett enkelt sätt

¹⁰² Riksrevisionen RiR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013*, s. 50–51.

¹⁰³ Riksrevisionen, RiR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013*.

för bolag att bidra till minskade utsläpp på EU-nivå är därför att inte nyttja utsläppsrätter inom EU:s handelssystem.

Utsläppsreducerande åtgärder kan minska utsläppen på lång sikt

Eftersom handelssystemet med utsläppsrätter inte fungerar som det var tänkt¹⁰⁴ behövs det ytterligare styrmedel på nationell nivå för att bidra till klimat- och energimålen. Sådana styrmedel kan exempelvis vara inriktade på att verka för att avveckla äldre kraftverk som har höga koldioxidutsläpp. Att sälja av kraftverk till något annat företag inom EU förändrar däremot inte de totala utsläppen inom EU.

Ett annat sätt är att styra bolag mot att minska utsläppen på lång sikt genom att vidta utsläppsminskande åtgärder inom ramen för verksamheten. Genom att integrera hållbarhetsmål i affärsstrategin kan bolagen utvecklas, bli konkurrenskraftiga och skapa värde för ägaren.¹⁰⁵ Bolag kan genom att anta miljörelaterade hållbarhetsmål som ger reella utsläppsminskande effekter också proaktivt bidra till en minskning av utsläppen inom EU.

Riktlinjer för att nå EU-målen

EU och Sverige har antagit FN:s tvågradersmål och ställt sig bakom bedömningen att de industrialiserade länderna bör ställa om sina ekonomier för att på så sätt kunna minska utsläppen med 80–95 procent till 2050 jämfört med 1990.¹⁰⁶ Regeringen har, som tidigare nämnts, även antagit en vision till 2050 om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser.¹⁰⁷ Dessa uttalanden gäller både den handlande och den icke handlande sektorn och innebär att alla verksamheter och bolag inklusive statliga bolag ska minska sina utsläpp på lång sikt.

Vattenfall, som nästan bara släpper ut växthusgaser i andra länder, berörs framför allt av EU:s mål. Enligt Vattenfalls års- och hållbarhetsredovisning 2013 styrs Vattenfalls verksamhet i hög grad av politiska regleringar och ramverk,¹⁰⁸ till exempel EU:s 2020-mål. Vattenfalls framtagna hållbarhetsmål ligger också inom samma områden som EU:s 2020-mål.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013 med Statens ägarpolicy 2014*, s. 127.

¹⁰⁶ Riksrevisionen, RiR 2013:19, *Klimat för pengarna? Granskningar inom miljöområdet 2009–2013*, s. 36–37.

¹⁰⁷ Ibid s. 13.

¹⁰⁸ Vattenfall, *Strategiseminarium 2014-09-19*.

¹⁰⁹ Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2012*, s. 16.

3 Inriktar sig Vattenfall mot att bli konkurrenskraftigt och bidra till EU:s mål?

I detta kapitel redogör Riksrevisionen för hur Vattenfall bedriver sin verksamhet för att möta riksdagens och regeringens krav på att vara ett ledande bolag i omställningen till ett hållbart energisystem.

Riksrevisionens bedömningsnorm

En utgångspunkt är att Vattenfall ska bli konkurrenskraftigt och ge avkastning på lång sikt genom att investera i reella utsläppsreducerande åtgärder. Bolaget ska därigenom bli ledande i omställningen mot ett mer hållbart energisystem. Det behövs en strategisk planerings- och prioriteringsprocess så att bolaget parallellt med att vidta affärsmässigt kortsiktiga åtgärder, planerar för och vidtar långsiktigt utsläppsminskande åtgärder. Dessa ska ge möjlighet till avkastning på lång sikt och därigenom också bidra till EU:s klimat- och energimål 2020, 2030 och 2050. En annan utgångspunkt är att Vattenfall och regeringen inom ramen för gällande regelverk ska kunna hantera begränsningar av finansiella resurser och därigenom skapa ekonomiskt utrymme för ytterligare tillväxtinvesteringar i förnybar energi. Vidare utgår Riksrevisionen från att Vattenfall skapar förutsättningar för innovationer och teknikutveckling. Detta för att på lång sikt bli konkurrenskraftigt genom att i befintlig och förvärvad verksamhet reducera mängden utsläpp av klimatgaser. Tidig användning av ny produktionsteknik i form av deltagande i pilot- och demonstrationsprojekt skapar samtidigt en bred och konkurrenskraftig produktionsportfölj inom förnybar energi.¹¹⁰ Vidare behöver uppföljning ske av egna mål och utvärdering av verksamheten i förhållande till EU:s klimat- och energimål. Detta för att kunna bedöma om bolaget tillhör de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och ökad andel förnybar energi.

Den operationaliserade bedömningsnormen illustreras i figur 3.1. Figuren är bearbetad av Riksrevisionen och bygger på underlag från riksdagens och regeringens uttalanden om hållbart företagande¹¹¹ och Vattenfalls förtydligande uppdrag¹¹², samt kriterier som har utarbetats av Riksrevisionen.¹¹³ De följande beskrivna områdena planering, finansiering och utvärdering, forskning och

¹¹⁰ Intervju med Näringsdepartementet, 2014-09-23.

¹¹¹ Prop. 2012/13:1, s. 71, bet. 2012/13:NU7, s. 28, rskr. 2012/13:168, *Statens ägarpolicy 2014*.

¹¹² Prop. 2009/10:179 *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325.

¹¹³ Riksrevisionens underlagsrapport *Granskning av Vattenfalls hållbarhetsmål*, Sweco AB, 2014-12-17.

utveckling samt investeringar i ny teknik visar hur ett energibolag med uppdrag att vara ledande i energiomställningen idealt sett ska agera i sina beslut och sin implementering av hållbarhetsmål avseende utsläpp och förnybar energi.

Figur 3.1 Relevanta områden – ledande i omställningen mot ett mer hållbart energisystem

Strategisk målbild, planering, finansiering och utvärdering	Forskning och utveckling	Investera i att minska utsläpp av klimatgaser
Ha kunskap om och planera för långsiktig tillväxt genom ökad andel förnybar energi och genom tillämpning av utsläppsminskande teknik.	Vara med i utvecklingen av framtidens lågutsläppsproduktion.	Investera i ny produktionsteknologi med låga/inga utsläpp av klimatgaser.
Genomföra uppföljning av egna mål och utvärdering mot EU:s klimat- och energimål för att kunna bedöma om bolaget tillhör de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och ökad andel förnybar energi.		Investera i ny teknologi som reducerar utsläpp av klimatgaser i befintlig verksamhet.
Hantera finansiella restriktioner på kort sikt för att skapa ekonomiskt utrymme för tillväxtinvesteringar i förnybar energi och utsläppsminskande teknik.		Verka för att över tid avveckla befintlig verksamhet med höga utsläpp av klimatgaser.

När Riksrevisionen operationaliserat bedömningsgrunden har beaktats resultat och erfarenheter från de granskningar som genomförts inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi *Hållbar utveckling – klimat*, och information från Statens energimyndighet och Näringsdepartementet. Utifrån detta underlag har Riksrevisionen identifierat bland annat följande åtgärder, som ett bolag bör vidta i utsläppsminskande syfte:

1. Satsa på forskning som tar fram eller förbättrar metoder/tekniker som minskar utsläppen i befintliga anläggningar och därefter använda dessa tekniker.
2. Investera i förnybara energislag och producera mer el med hjälp av dessa energislag för att reducera utsläppen istället för att producera el med fossila bränslen.
3. Energieffektivisera befintliga elkraftverk så att det krävs mindre energi för att producera samma mängd el.
4. Forska om att lagra förnybar energi och investera i bättre infrastruktur för att minska elförlusterna vid överföring av förnybar energi.

Nedan skisseras vilken typ av forskning som är rimlig att ha för ett energibolag som ska vara ledande i energiomställningen. Sweco AB¹¹⁴ har på uppdrag av Riksrevisionen sammanställt underlag från Statens energimyndighet och underlag från de amerikanska forskarna Lester och Hart.¹¹⁵ Dessa forskare beskriver tre steg för en omvandling av energisystemet och den innovation som krävs för detta.

Energimyndigheten utarbetade 2012 ett underlag till regeringen inför kommande beslut om forskning och innovation för ett hållbart energisystem. I detta påpekar Energimyndigheten att målet med energiforskningen är:¹¹⁶

- Att bygga upp vetenskaplig och teknisk kunskap och kompetens inom universiteten, högskolorna, instituten, myndigheterna och i näringslivet och genom tillämpning av ny teknik och nya tjänster möjliggöra en omställning till ett långsiktigt hållbart energisystem i Sverige.
- Att utveckla teknik och tjänster som genom svenskt näringsliv kan kommersialiseras och därmed bidra till energisystemets omställning och utveckling, i Sverige och på andra marknader.

Energimyndigheten skiljer på grundforskning och tillämpad forskning, nyttiggörande av energiforskningen genom kunskapsuppbyggnad och nyttiggörande genom kommersialisering. Den grundläggande forskningen är på universitetsnivå, medan den tillämpade forskningen ofta är i samarbete mellan universitet och näringsliv, till exempel genom utveckling av demonstrationsprojekt.¹¹⁷

Forskningen kan kategoriseras i olika fack.¹¹⁸ En typ av forskning är innovationer som kan förverkligas inom en kort tidsrymd. Det kan handla om förbättringar i befintlig teknologi, men också om utveckling av teknologi som stödjer nya affärsmodeller. Det kan exempelvis även innefatta åtgärder som underlättar för energikunder att vara mer energieffektiva eller på annat sätt anpassa sin energiförbrukning. Ett företag som ska vara ledande i omställningen av energisystemet bör vara aktiv i FoU-verksamheter inom denna kategori.¹¹⁹

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Lester, Richard K och David M. (2012), *Unlocking Energy Innovation: How America Can Build a Low-Cost, Low-Carbon Energy System*, MIT Press.

¹¹⁶ Energimyndigheten, *Forskning och innovation för ett hållbart energisystem*, dnr 00-11-6104.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Lester, Richard K och David M. (2012), *Unlocking Energy Innovation: How America Can Build a Low-Cost, Low-Carbon Energy System*, MIT Press.

¹¹⁹ Sweco AB:s energimarknadsexpert Niclas Damsgaard, Lester, Richard K och Hart, David M., *Unlocking Energy Innovation: How America can build a low-cost, low-carbon energy system*, 2012.

En annan typ av forskning är framtagande av nya produktionsteknologier och genomförs av utrustningsleverantörer. Ett energibolag kan dock inom sin FoU-verksamhet stödja en tidig användning av nya teknologier via deltagande i pilot- och demonstrationsprojekt. Detta är en viktig roll för ett energiföretag som ska vara ledande i omställningen av energisystemet. Inom detta område är det rimligt att ett energibolag prioriterar mellan olika projekt och teknologier, med ett större fokus på teknologier som kan förväntas ge resultat närmare i tid. Det är centralt att FoU-verksamheten leder till faktiska investeringar.¹²⁰

Det tredje steget rör grundläggande forskning. Ett energibolags FoU-verksamhet bör inte vara inriktad mot projekt av denna typ, utan det är mer lämpligt att den genomförs av universitet.¹²¹

3.1 Förändringen av koldioxidmålet

3.1.1 *Vattenfalls koldioxidmål har sedan 2010 förändrats från ett reduktionsmål till ett finansiellt exponeringsmål*

Beslutet om koldioxidmålet fattades initialt av Vattenfalls styrelse den 20 september 2010.¹²² Målet mäts pro rata, det vill säga måluppfyllelsen relateras till bolagets ägarandel.¹²³ Enligt pressmeddelandet om Vattenfalls strategiplan, Group Strategic Directive (GSD), ska den nya strategiska inriktningen ge företaget ökad vinst, ökat värde, minskade skulder och en minskad koldioxidexponering. Vattenfall menade att bolaget genom denna strategi siktar på att vara ett av de företag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion.¹²⁴

Vattenfalls mål 2010 var att minska koldioxidexponeringen. Detta bedömdes uppnås på följande sätt:

- Försäljningar som förväntas minska exponeringen med mellan 12 och 14 miljoner ton per år.
- Samförbränning av biomassa och kol som kan åstadkomma en minskning på 8 till 10 miljoner ton per år.

¹²⁰ Sweco AB:s energimarknadsexpert Niclas Damsgaard, Lester, Richard K och Hart, David M, *Unlocking Energy. Innovation: How America can build a low-cost, low-carbon energy system*, 2012, intervju med Näringsdepartementet, 2014-09-23.

¹²¹ Sweco AB:s energimarknadsexpert Niclas Damsgaard, Lester, Richard K och Hart, David M, *Unlocking Energy Innovation: How America can build a low-cost, low-carbon energy system*, 2012.

¹²² Vattenfall, styrelsemöte 2010-09-20, bilaga 4, Vattenfall, *Revised Strategy & Structure Master Storyline*.

¹²³ Vid mätning av målet enligt pro rata-principen räknas målet motsvarande bolagets ägarandel i kraftverken. Det innebär att projekt som är delägda till 51 procent bara inräknas med 51 procent. Vid försäljning av delar av kraftverk minskar också Vattenfalls tillväxt i dessa kraftverk.

¹²⁴ Vattenfalls pressmeddelande *Fokus på kärnmarknaderna Sverige, Tyskland och Nederländerna*, 2010-09-21.

- En minskning på 12 till 14 miljoner ton per år genom att byta bränsle (kol till gas eller biomassa) och/eller införa CCS-teknik.¹²⁵

Hösten 2011 blev det klarlagt att CCS inte skulle tillåtas i Tyskland och över tid har bolaget även ändrat bedömningen vad gäller möjligheterna att minska utsläppen genom användande av biomassa i brunkolskraftverken.¹²⁶

När Vattenfall fattade beslut om företagets hållbarhetsmål i oktober 2012 var det tydligt att försäljning av anläggningar eller delar av den kontinentala verksamheten var nödvändiga för att kunna nå koldioxidmålet.¹²⁷ Möjligheterna att minska utsläppen i anläggningarna är marginella enligt Vattenfall, eftersom CCS eller sameldning med biomassa inte längre var realistiska att använda sig av i Tyskland.¹²⁸ Vattenfall beslutade att behålla målet om en minskning av koldioxidutsläppen till 65 miljoner ton till år 2020, trots att marknadsförutsättningarna hade ändrats betydligt och gjort målet väsentligt mer ambitiöst än när det sattes 2010. Att ändra ambitionsnivå i målet var enligt bolaget ingen lösning.¹²⁹ Det innebär att målets utformning blev ett finansiellt exponeringsmål av Vattenfalls produktionsportfölj snarare än ett faktiskt reduktionsmål av koldioxidutsläppen på EU-nivå.

3.2 Förnybarhetsmålet och förutsättningarna för måluppfyllelse

3.2.1 Förnybarhetsmålet mäts på ett sätt som påverkar måluppfyllelsen

Förnybarhetsmålet beskrivs av Vattenfall som ett mål som riktar in sig på att Vattenfall ska bidra till omställningen av energisystemet.¹³⁰ Målet fastställdes i oktober 2012 mot bakgrund av en analys av marknad och konkurrenser, samt en grundlig analys av Vattenfalls investeringsplan. Det formulerades som att tillväxten inom förnybar produktion i Vattenfall ska vara över den genomsnittliga tillväxten i tio utvalda länder i Europa.¹³¹ Målet är med andra

¹²⁵ Vattenfall, *Årsredovisning 2010*, s. 36.

¹²⁶ Vattenfalls pressmeddelande *Politiskt dödläge stoppar Vattenfalls CCS-satsning i Jämschwalde*, 2011-12-05.

¹²⁷ Vattenfall, *Board Strategy Seminar 2012*, s. 22–23.

¹²⁸ Intervju med Vattenfall 2014-09-29. Vattenfall anför att bolaget har genomfört reella utsläppsminskade åtgärder under perioden 2011-2014 och dessa har lett till över 400 ktons minskning av koldioxidutsläppen. Vattenfalls totala koldioxidutsläpp var 82 300 kton 2014. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

¹²⁹ Intervju med Vattenfall 2014-09-05.

¹³⁰ Vattenfall, styrelsemöte 2012-10-29, dokument till agendapunkt 9, Sustainability targets.

¹³¹ De 10 länderna är Finland, Sverige, Norge, Danmark, Tyskland, Polen, Holland, Belgien, Frankrike och Storbritannien.

ord inte satt som ett absolut tal, och förändringar i marknadens ökningstakt påverkar därmed Vattenfalls måluppfyllelse.¹³²

Målformuleringen för förnybarhetsmålet, inklusive att målet mäts konsoliderat, är centralt vad gäller realismen i måluppfyllelsen, vilket framgår av det granskade materialet.¹³³ Konsolideringen innebär för Vattenfall att bolaget kan reducera sitt ägande i ett projekt ned till 51 procent och fortsatt räkna in projektet till 100 procent gentemot sin måluppfyllelse. Särskilt i ett ansträngt finansiellt läge ger detta Vattenfall möjlighet att medverka i fler projekt än vad som annars skulle ha varit fallet. Vattenfall motiverar även detta med att bolaget har goda möjligheter att utveckla, bygga och driva storskaliga vindkraftsprojekt, vilket många andra aktörer saknar. Genom att ta in externa delägare kan man utnyttja dessa fördelar för att förverkliga fler projekt.¹³⁴

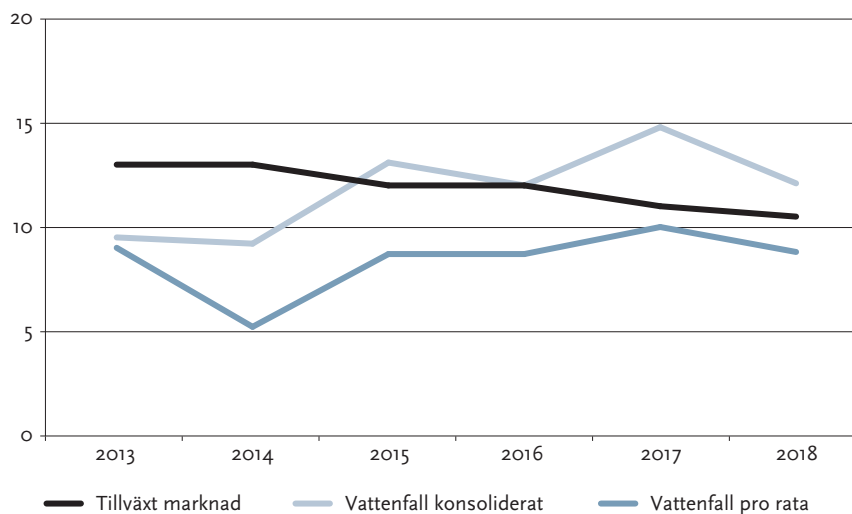
I figur 3.2 är en av figurerna från de granskade styrelsedokumenterna återskapad. Den visar på tillväxten av förnybar energi i de tio länderna Vattenfall jämför med, samt Vattenfalls tillväxt och prognos kommande år, mätt pro rata och konsoliderat. Figuren visar att om Vattenfall hade mätt förnybarhetsmålet pro rata hade målet inte nåtts för något av åren fram till 2018. Däremot kan målet potentiellt nås under den senare delen av perioden om det mäts konsoliderat. Valet av mätmetod är därmed centralt för måluppfyllelsen.¹³⁵

¹³² Vattenfall anför att koldioxidmålet och förnybarhetsmålet har olika syften och därmed olika sätt att mätas. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

¹³³ Vattenfall, styrelsemöte 2012-10-29, dokument till agendapunkt 9, Sustainability targets, s.4.

¹³⁴ Vattenfall anför att bolaget de facto åstadkommer en större andel förnybar energi på marknaden trots att tillgången på investeringskapital är väsentligt lägre och därför menar bolaget att deras mätmetod för förnybarhetsmålet är relevant. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-25.

¹³⁵ Vattenfall anför att val av mätmetod är medvetet och syftar till att bidra till energiomställningen oavsett om bolaget äger hela eller delar av anläggningarna. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-21.

Figur 3.2 Förnybarhetsmålet – mätt pro rata och konsoliderat

Källa: Vattenfall, styrelseprotokoll januari 2014 (SWECO AB:s bearbetning).

3.3 Transparens i målutformning och beräkning

3.3.1 Vattenfalls presentation av hållbarhetsmålen är inte transparent

I sin strategi för att nå koldioxidmålet har Vattenfall endast begränsade ambitioner att bidra till en faktisk minskning av utsläppen i enlighet med EU:s klimat- och energimål 2030 och 2050. I det ursprungliga målet var utsläppsminskande åtgärder en del av planen för att uppnå reduktionen till 65 miljoner ton till 2020. I takt med att förutsättningarna för koldioxidlagring och sameldning med biomassa försämrades blev försäljningen av kolkraftanläggningar mer betydelsefull för att uppnå koldioxidmålet.

Vattenfall framställer inte tydligt utformningen av koldioxidmålet i sin kommunikation. I årsredovisningen 2011 skriver bolaget: "Av strategiska och ekonomiska skäl kommer Vattenfall dessutom att se över sin produktionsportfölj. Eventuella avyttringar kommer inte i sig att minska utsläppen i Europa, men de kommer att minska utsläppen från Vattenfalls portfölj och göra det möjligt för Vattenfall att investera i teknik med låga utsläpp."¹³⁶ Med detta kommunicerar Vattenfall externt att koldioxidmålet inte syftar till att reducera faktiska utsläpp. I årsredovisningen för år 2013 benämns visserligen koldioxidmålet som ett finansiellt exponeringsmål, men det framgår inte tydligt att bolaget nästan uteslutande ska uppnå målet genom att sälja av kolkraftanläggningar i stället för att vidta koldioxidreducerande åtgärder.

¹³⁶ Vattenfall, Årsredovisning 2011, Riksrevisionens underlagsrapport *Granskning av Vattenfalls hållbarhetsmål*, Sweco AB, 2014-12-17.

Det framgår inte heller i beskrivningen av hållbarhetsmålen på bolagets hemsida att endast mindre koldioxidreducerande åtgärder kommer att vidtas. I presentationen av Vattenfalls hållbarhetsmål på bolagets hemsida framstår koldioxidmålet som ett miljörelaterat hållbarhetsmål, och inte som ett finansiellt exponeringsmål.¹³⁷ I beskrivningen av olika aspekter för hållbarhet beskrivs tre hörnstenar: att möjliggöra en hållbar energianvändning, att leverera en hållbar produktion och distribution av energi och att uppnå hållbara ekonomiska resultat. Koldioxidmålet listas sedan under hållbarhetsmålen, vilket gör att koldioxidmålet ger intryck av att vara ett miljörelaterat mål.

Vad gäller förnybarhetsmålet har Vattenfall ambitioner att vara ledande i omställningen mot ett mer hållbart energisystem. Den ekonomiska situationen i bolaget gör det krävande att nå målet, men i bolagets beskrivning av utformningen och uppföljningen av målet ingår ambitionen även fortsättningsvis. Förnybarhetsmålet syftar till investeringar i nya förnybara energislag som ger en utsläppsreducerande effekt.

I kommunikationen med omvärlden är bolaget inte tydligt med hur måluppfyllelsen av förnybarhetsmålet beräknas. Genom att räkna förnybarhetstillväxten konsoliderat lyfts tillväxtkurvan betydligt jämfört med en pro rata-mätning (se figur 3.2). I exempelvis projektet Sandbank som kommer att ha 288 MW installerad effekt när det står klart, inkluderar Vattenfall hela projektet i beräkningen av sin tillväxt inom förnybar energi även om projektet endast ägs till 51 procent av bolaget. Vattenfall argumenterar dock att förnybarhetsmålet syftar till att bidra till omställningen av energisystemet, och att det därför är rimligt att räkna konsoliderat för att visa på det faktiska bidraget till omställningen.¹³⁸

3.4 Planering mot de miljörelaterade hållbarhetsmålen

3.4.1 *Vattenfalls strategier inbegriper hållbarhetsmålen och uppdateras löpande*

Granskningen av Vattenfalls strategier visar att bolagets strategiska arbete är en kontinuerlig process. Hållbarhetsmålen avseende reduktion av exponeringen mot koldioxid och investeringar i förnybar kraftproduktion omfattar två viktiga strategiska områden i bolaget. Bolaget följer upp målen kontinuerligt. I underlagsmaterialet till styrelsen uppdateras löpande uppgifter över utvecklingen och gapet i förhållande till både koldioxid- och förnybarhetsmålet.

¹³⁷ Vattenfalls webbplats, sidan *Miljöfrågor och Vattenfalls verksamhet*, uppdaterad 2014-12-04, sidan *Strategiska fokusområden*, uppdaterad 2013-10-16.

¹³⁸ Vattenfall, styrelsemöte 2012-10-29, dokument till agendapunkt 9, Sustainability targets, s. 7.

3.4.2 *Vattenfalls investeringsplanering mot hållbarhetsmålen omfattar inte hela tidsperioden*

Vattenfall arbetar i investeringsplaneringen med en kort planeringshorisont (fem år)¹³⁹ och prioriterar finansieringen av ersättningsinvesteringar och underhåll i syfte att undvika kapitalförstöring. Investeringarna i förnybara energislag är en mindre del i Vattenfalls investeringsplan.¹⁴⁰

I investeringsplaneringen tas hänsyn till hållbarhetsmål och ekonomiska mål. Bolaget utgår ifrån en befintlig plan (5-årig planeringscykel), justerar och lägger till ett extra år. Det innebär att när hållbarhetsmålen beslutades av styrelsen 2012 sträckte sig planeringen fram till år 2017. Planeringens tidshorisont skiljer sig därför från tidplanen för när hållbarhetsmålen ska vara uppnådda. Det fanns därför 2012 inte någon finansiering och planerade åtgärder för hela tidsperioden fram till att hållbarhetsmålen skulle vara uppnådda år 2020. Detsamma gäller för investeringsplaneringen 2013 och 2014. Vattenfall har beslutat att tillfälligt från 2015 övergå till en tvåårsplanering i syfte att kraftsamla resurser för att kunna nyinvestera i vindkraft och försöka uppnå förnybarhetsmålet 2017.¹⁴¹

3.4.3 *Vattenfalls planering av åtgärder är beroende av företagets finansiella situation på kort sikt*

När förnybarhetsmålet sattes nämndes inte miljöaspekten som anledning till förändringen av produktionsportföljen. Med kraftiga offentliga subventioner av vindkraft, är vindkraft det energislag som är mest lönsamt. I detta avseende menar bolaget finns det ingen konflikt mellan de ekonomiska målen och förnybarhetsmålet.¹⁴² År 2012 var Vattenfall i en ansträngd finansiell situation vilket innebar att möjligheterna att investera i förnybar energi minskade kraftigt.¹⁴³ Även 2013 angav Vattenfall att möjligheterna till sådana investeringar begränsades väsentligt av de förändrade marknadsförhållandena som innebar minskade intäkter och minskat kassaflöde för bolaget. Sedan 2009 har enligt Vattenfall utrymmet för investeringar minskat med nästan hälften.¹⁴⁴

¹³⁹ Vattenfall anför att för bolag är 5 år en vanlig planeringshorisont. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

¹⁴⁰ Intervju med Vattenfall 2014-12-04. Vattenfall anför att investeringsplanen är dynamisk och anpassas till marknadsförutsättningarna. Det innebär att det finns fall då revideringar av underhållsinvesteringar har gjorts och då skjutits framåt i tiden och minskats. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

¹⁴¹ Intervju med Vattenfall 2015-01-27.

¹⁴² Intervju med Vattenfall, 2014-09-05, 2014-12-04.

¹⁴³ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2012*, s. 38.

¹⁴⁴ Vattenfall, *Års- och hållbarhetsredovisning 2013*, s. 15.

3.4.4 *Vattenfall bedömer att det är svårt att ha en långsiktig vision på dagens energimarknad*

Regeringen har under ett av de ägarmöten som hållits med bolaget 2014 initierat en diskussion kring bolagets åtgärder. Det handlar om åtgärder som bolaget planerar för att uppfylla de ekonomiska målen och hållbarhetsmålen de kommande åren. Det handlar även om vilka konsekvenser dessa åtgärder får. Regeringen efterlyser en långsiktig vision avseende bolagets positionering på marknaden samt hur bolaget ska ta sig dit.¹⁴⁵

Som svar på regeringens frågor har Vattenfall översiktligt presenterat sin vision fram till år 2025. Bolaget bedömer att energimarknaden genomgår ett paradigmskifte och att det är svårt att förutse Vattenfalls position i det framtida energilandskapet.¹⁴⁶ Vattenfalls styrelse har beslutat att utreda olika strategiska alternativ för ägandet av bolagets tyska brunkolsverksamhet.¹⁴⁷ I linje med Vattenfalls ambitioner att hitta nya ägare för den tyska brunkolsverksamheten placeras denna verksamhet i en separat enhet.¹⁴⁸

3.4.5 *Anställda på Vattenfall uttrycker en tveksamhet om bolagets framtida position*

Den nye vd:n på Vattenfall har gjort en rundresa mellan verksamhetens olika delar i Sverige och internationellt och framhåller att medarbetarna har ett stort engagemang för bolaget men att få av dem har en tydlig bild av var Vattenfall vill befinna sig om tio år.¹⁴⁹

3.5 Riskanalyser av måluppfyllelse av de miljörelaterade hållbarhetsmålen

3.5.1 *Vattenfalls riskanalys omfattar inte uppfyllelsen av hållbarhetsmålen*

Riksrevisionen har låtit genomföra en granskning av Vattenfalls riskanalyser. Det granskade materialet visar att analyser har genomförts av finansiella risker kopplade till arbetet för att nå hållbarhetsmålen. Den stora finansiella risken med koldioxidmålet, som är ett finansiellt exponeringsmål, består dels i en stor exponering mot stigande koldioxidpriser i EU:s handelssystem med utsläppsrätter, dels i att bolaget inte lyckas med en avyttring av anläggningar

¹⁴⁵ Finansdepartementet, ägarmöte med Vattenfall, protokoll från möte 2014-09-02.

¹⁴⁶ Intervju med Vattenfall, 2014-09-05, 2014-12-04, artikel i *Shortcut Vattenfalls nya VD vill ge företaget mer energi*, 2014-12-12.

¹⁴⁷ Vattenfalls pressmeddelande, *Vattenfall utreder alternativ för ägandet av brunkolsverksamheten*, 2014-10-30.

¹⁴⁸ Vattenfalls bokslutskommuniké 2014.

¹⁴⁹ Artikel i *Shortcut Vattenfalls nya vd vill ge företaget mer energi*, 2014-12-12.

med rimliga ekonomiska konsekvenser. För förnybarhetsmålet avser den finansiella risken i huvudsak bolagets försämrade intjäningsmöjligheter till följd av sjunkande elpriser som leder till att Vattenfall inte förmår finansiera nyinvesteringar. Vattenfalls försämrade finansiella situation gör att bolaget blir beroende av medfinansiering i form av partnerskapsavtal (partnering) eller försäljning av ägarandelar i befintlig vindkraftskapacitet, så kallad capital recycling. Detta gör bolaget för att finansiera nyinvesteringar i vindkraft.

Däremot finns det i det granskade materialet ingen specifik dokumenterad analys av konsekvenser av att inte lyckas nå de miljörelaterade hållbarhetsmålen, exempelvis konsekvenserna för bolagets konkurrenskraft.¹⁵⁰

3.5.2 *Vattenfalls internrevision har reviderat två joint ventures inom vindkraft men granskar inte det samlade hållbarhetsarbetet*

Riksrevisionens granskning visar att internrevisionen på Vattenfall arbetar på ett systematiskt sätt med utvärdering av riskhanterings-, kontroll- och styrprocesser. Den strategiska arbetsprocessen vid utarbetande av strategier och investeringsbeslut på ledningsnivå som är aktuell i Riksrevisionens granskning, revideras inte av internrevisionen. Detta beror på att den processen inte har kategoriserats som en risk. Internrevisionen har dock gjort flera revisioner som berör hållbarhetsmålen, till exempel granskningar av specifika vindkraftsprojekt, vattenkraftsprojekt och reparation och underhållsverksamhet i dessa projekt. Däremot har måluppfyllelsen av hållbarhetsmålen inte granskats av Vattenfalls internrevision.¹⁵¹

3.5.3 *Den övergripande riskprocessen behandlar inte de miljörelaterade hållbarhetsmålen*

Enterprise Risk Management (ERM) är en kontinuerlig process för att identifiera, värdera, åtgärda och följa upp strategiska, operationella och finansiella risker på alla nivåer. Vattenfalls internrevision reviderar hela ERM-processen men granskar inte enskilda riskanalyser. En ny övergripande ERM-process är i dag sjösatt och processen är ändrad till att omfatta både rapportering av "bottom-up"-risker och "top down"-risker. I ERM-processen behandlas bland annat Vattenfalls stora miljörisker men däremot behandlas inte specifikt riskerna med att inte nå de miljörelaterade hållbarhetsmålen.¹⁵²

¹⁵⁰ Riksrevisionens underlagsrapport, *Granskning av Vattenfalls hållbarhetsmål*, 2014-12-17, intervju med Vattenfall 2014-09-05, Vattenfall anför att bolagets mål är satta utifrån en analys av riskerna på marknaden. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

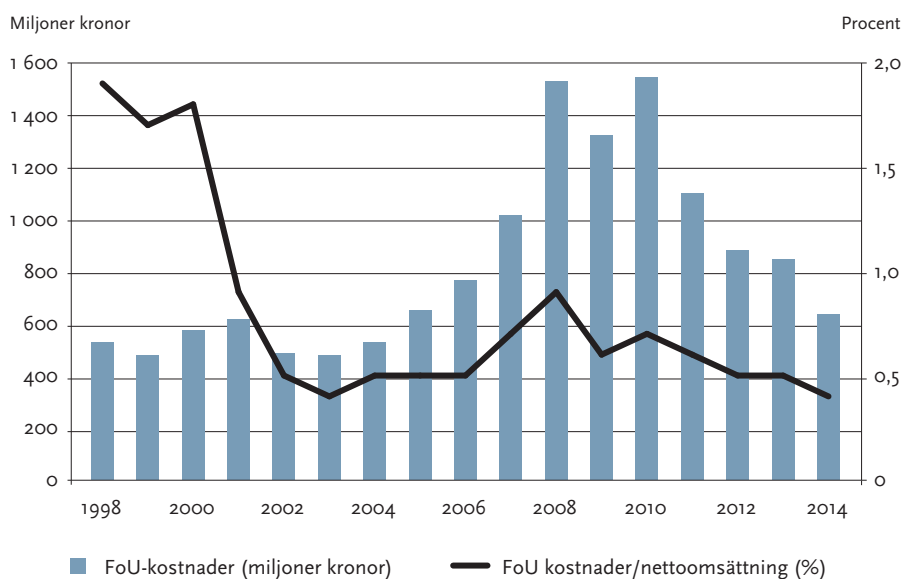
¹⁵¹ Intervju med Vattenfall, 2014-09-22.

¹⁵² Intervju med Vattenfall, 2014-09-05.

3.6 Företagsnära forskning och utveckling som ett led i att vara ledande i energiomställningen

En viktig roll för energiföretag i energiomställningen är att vara med i forskningen och utvecklingen (FoU) av framtidens lågutsläppsproduktion genom att vara en tidig användare av ny teknik via deltagande i pilot- och demonstrationsprojekt. Vattenfalls anslag till forskning och utveckling har mer än halverats de senaste åren, det vill säga minskat från drygt 1,5 miljarder kronor 2008 till knappt 0,64 miljarder kronor under 2014¹⁵³ (se stapeldiagram i figur 3.3). Av detta var 2014 ungefär två tredjedelar Vattenfalls egna FoU-satsningar och resterande resurser var allokerade till Svensk Kärnbränslehantering, SKB.¹⁵⁴ Andelen FoU av nettoomsättningen har sjunkit mellan 1998 och 2014 (se linjediagram i figur 3.3).¹⁵⁵

Figur 3.3 Vattenfalls FoU-kostnader i miljoner kronor och som andel av nettoomsättning perioden 1998–2014 (koncernen)



Källa: Vattenfalls årsredovisningar åren 1998–2014 (Riksrevisionens bearbetning).

Med den vikande produktionsmarknaden i Europa har det inom energibranschen blivit allt svårare att överleva för forskningsverksamheter. Ett energibolag har inte möjlighet att utveckla en teknologi på egen hand, men kan vara med i forskning och utveckling genom att tidigt använda teknik i form av pilot- och

¹⁵³ Vattenfalls årsredovisningar 2008–2013.

¹⁵⁴ Underlag från Vattenfalls forskningsavdelning, 2014-09-29, Riksrevisionens underlagsrapport, *Granskning av Vattenfalls hållbarhetsmål*, Sweco AB, 2014-12-17.

¹⁵⁵ Vattenfalls årsredovisningar 2008–2013.

demonstrationsprojekt. FoU i energibranschen har också rört sig från produktion mot mer kundnära utvecklingar.¹⁵⁶

Den finansiella situationen i Vattenfall har också påverkat omfattningen av den egna forskningen. Den totala forskningsbudgeten har minskat från 722 miljoner kronor 2011 till 452 miljoner kronor 2014.¹⁵⁷ Investeringar i vind och biomassa har under samma period hållit sig relativt stabila.

3.6.1 *Vattenfalls forskning är inriktad mot forskning av kortsiktig art*

Vattenfall har genomgått en stor förändringsprocess de senare åren. Detta har också påverkat FoU-enheten inom organisationen. Det är ett mål att forskningen inom Vattenfall ska bidra till realisering av bolagets strategiska målsättningar. Forskningen inom Vattenfall ska vara affärsmässig och det ska vara realistiskt att forskningen kan komma att göra nytta i investeringsportföljen. Vattenfall har tidigare delat in sin forskning i följande kategorier.

Figur 3.4 Vattenfalls kategorier inom forskning och utveckling¹⁵⁸

Core asset related R & D	Forskning med kort tidshorisont, till exempel ad hoc-åtgärder i en produktionsenhet där ett problem har uppstått. Forskning för att optimera driften i befintlig verksamhet hör också till <i>core asset R & D</i> .
Technology Leap	Forskning som avser större språng inom känd teknologi. Den forskning Vattenfall hade inom CCS-området bedrevs inom denna kategori. Vattenfall uttalar att forskning i denna kategori förväntas kunna kommersialiseras inom 5-10 år.
Exploratory	Forskning inom känd teknologi där tidshorisonten fram till kommersialisering är längre än för forskning inom <i>technology leap</i> . Vågkraft är ett exempel på sådan forskning ¹⁶⁰ .

¹⁵⁶ Sweco AB:s energimarknadsexpert.

¹⁵⁷ Vattenfall, BP 2014-2018 BU RD 2013-11-01 final, underlag från Vattenfalls forskningsavdelning, s.6, 2014-09-29, Riksrevisionens underlagsrapport, *Granskning av Vattenfalls hållbarhetsmål*, Sweco AB, 2014-12-17.

¹⁵⁸ Intervju med Vattenfall, 2014-09-29.

En stor del av forskningen i Vattenfall idag är av kortsiktig art och avser att lösa problem som finns här och nu. Inom kategorin *technology leap* bedriver Vattenfall mycket forskning kring vindkraft. Ett exempel är ett projekt som ska minska problem med nerisning på rotorblad med syfte att öka drifttiden och reducera underhåll. Forskning som riktar sig mot användning av biomassa tillsammans med kol i de termiska verken betraktas också som *technology leap*.¹⁵⁹

Vattenfall har tidigare forskat på vågkraft, som ligger längre bort på skalan fram till kommersialisering. I det nu avvecklade forskningsprojektet Aegir Wave Power samarbetade Vattenfall med Pelamis Wave Power vilka är tillverkare av vågkraftsteknologi. Målet var att bygga en pilotanläggning för vågkraft på Shetland.¹⁶⁰ I denna typ av projekt kan Vattenfall som energibolag, i samarbete med producenter av ny produktionsteknologi utveckla och bygga pilot- och demonstrationsanläggningar. Dessa ska bidra till att möjliggöra investeringar i ny teknologi. Vattenfall har tidigare haft sådana satsningar, men utvecklingen inom forskningsområdet har gått mot investeringar i projekt med kortare tidshorisont. Marknadsförutsättningarna för att sådana projekt ska bli kommersialiserbara, inom en för Vattenfall acceptabel tidsrymd, är små. Detta gör att Vattenfall inte längre fokuserar på denna typ av projekt.¹⁶¹

Vattenfall ställer krav på att den FoU-teknik som bolaget satsar på ska vara lönsam vid implementering och att den ligger inom affärsmässig rimlig tidshorisont (5–10 år). Detta påverkar de prioriteringar som görs inom den budgetram enheten arbetar inom. När nedskärningar i budgeten sker finns mindre utrymme för att gå in i långsiktiga projekt, där möjligheten till framtida investeringar/intäkter från projekten ligger längre fram i tid. För Vattenfalls del innebär detta att forskningsbudgeten i hög grad inriktas mot mer kortsiktig forskning (*core asset related R & D*), samt den del av *technology leap*-forskning som har kortast tidshorisont fram till kommersialisering.¹⁶²

3.6.2 Forskning och utveckling relaterat till förnybarhetsmålet

Satsningen på investeringar i vindkraft är en tydlig strategisk målsättning för Vattenfall. Detta avspeglas också i satsningen inom FoU-enheten, där forskning inom detta område är betydlig, och har blivit skyddad från neddragningar i forskningsbudgeten de senaste åren. Denna forskning ska dock i första hand bidra till att optimera driften i planerade och nya vindkraftsparker, och har

¹⁵⁹ Telefonsamtal med Vattenfall, 2014-12-10.

¹⁶⁰ Vattenfall nyhetsnotis, *Vattenfall satsar på ännu ett vågkraftsprojekt i Skottland*, 2012-03-19.

¹⁶¹ Intervju med Vattenfall, 2014-09-29, artikel i Energy live news, *Shetland wave energy project scrapped*, 2015-02-09.

¹⁶² Intervju med Vattenfall, 2014-09-29.

ingen direkt påverkan på Vattenfalls framgång för att nå sitt mål om att ha en tillväxt över marknadstillväxten.¹⁶³

3.6.3 *Forskning och utveckling relaterat till koldioxidmålet*

När koldioxidmålet beslutades hösten 2010 bedrev Vattenfall omfattande forskning inom CCS-teknologin. Vattenfall lade ned sin satsning på CCS när förslaget till en ny lag om CCS-användning hösten 2011 röstades ned i Tyskland. Vattenfall fortsätter forskning med syfte att optimera driften i den befintliga produktionsportföljen, till exempel torkning av brunkol och sameldning med biomassa i de termiska verken. En bieffekt av dessa teknologier är minskade koldioxidutsläpp, men dessa är inte tillräckligt stora för att ha betydelse i arbetet med att nå koldioxidmålet.¹⁶⁴

3.6.4 *Planering av forskning*

Inriktningen för FoU-verksamheten är styrd uppifrån och ned ("top-down"). Inom ramen för den tilldelade FoU-budgeten utarbetar forskningschefen ett förslag till budgetar för de olika FoU-områdena. Mot bakgrund av förslaget fastställer ledningen budgetar för de olika FoU-områdena. Fördelningen av medel till olika projekt bestäms sedan i forskningsenheten.¹⁶⁵

Riksrevisionen har gått igenom styrelsedokument, dokument från revisionsutskott, investeringsplaner och strategier för åren 2010 till 2014. Av dessa dokument framgår inte om Vattenfall har planerat och diskuterat forskning och utvecklingsfrågor.

Forskningsverksamheten i Vattenfall har som mål att bidra till att företaget når sina strategiska målsättningar, vilket också indirekt inkluderar hållbarhetsmålen för koldioxidreduktion och förnybarhetsinvesteringar. Det är dock inte explicit uttalat att FoU-verksamheten genom sina satsningar ska bidra till att Vattenfall som bolag är ledande i omställningen av energisystemet. I ett av dokumenten från mötet i utskottet för externa relationer och etik är huvudrubriken i genomgången av FoU och CSR "Vattenfalls FoU är alltid affärsdriven, men inom flera av projekten finns aspekter av CSR-karaktär."¹⁶⁶ Hållbarhet och tanken om att vara ledande i utvecklingen av energisystemet är således inte ett tydligt motiv i det arbete som Vattenfall gör inom forskning och utveckling.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Vattenfall, protokoll från möte i styrelsens utskott för externa relationer och etik 2013-05-15.

3.7 Finansiering av investeringar för att nå förnybarhetsmålet

3.7.1 *Vattenfall använder sig av externa alternativa finansieringslösningar för att kunna nå förnybarhetsmålet*

En gång om året har styrelsen haft seminarier inför fastställandet av den strategiska inriktningen.¹⁶⁷ Hösten 2012, innan hållbarhetsmålen beslutades, konstaterades att marknadssituationen hade reducerat det tillgängliga kapitalet för tillväxtinvesteringar.¹⁶⁸ Slutsatsen var att detta begränsar Vattenfalls möjligheter att utnyttja attraktiva investeringsmöjligheter i första hand inom vind- och vattenkraft. Mot denna bakgrund övervägde man vilka alternativa finansieringsmöjligheter som skulle kunna bli nödvändiga särskilt om marknadssituationen försvagades ytterligare.

Det är i huvudsak medfinansiering, det vill säga partnerskap (partnering) med institutionella investerare, som lyfts fram bland förslagen till alternativ finansiering för att öka tillväxten av vindkraftsinvesteringar och därmed nå förnybarhetsmålet. *Capital recycling*, det vill säga försäljning av ägarandelar i befintliga vindkraftsparker, är en annan finansieringsform som bedöms växa i betydelse för att nå målet.¹⁶⁹ Dessa finansieringsformer innebär ofta att ett joint venture bildas, det vill säga ett gemensamt bolag som driver verksamheten.¹⁷⁰

När förnybarhetsmålet sattes 2012 var det utmanande och omfattande investeringar utöver de planerade var nödvändiga för att nå målet. Sannolikheten att målet kan uppnås ökar genom beslutet om att mäta förnybarhetsmålet konsoliderat, som innebär att Vattenfall med ägande på 51 procent kan tillgodoräkna sig projekt till 100 procent. Två av de stora havsbaserade vindkraftsinvesteringarna, Sandbank och DanTysk, delägs av Vattenfall till 51 procent. Vid en pro rata-beräkning skulle Vattenfall inte kunna uppfylla förnybarhetsmålet till år 2020.

I en uppföljning från mars 2013 konstaterades att marknadsutsikterna och Vattenfalls finansiella situation var svag.¹⁷¹ Även om tillgängligt tillväxtkapital inriktas mot investeringar i förnybar energi (framför allt vind) är det otillräckligt för att nå målet varje enskilt år. Vattenfalls förväntningar var då att förnybarhetsmålet skulle kunna nås för de flesta år efter 2016.

Vattenfalls bedömning är att man fortsatt kan uppnå förnybarhetsmålet, om än inte varje enskilt år. Det kan dock konstateras att Vattenfalls beroende

¹⁶⁷ Vattenfalls bolagsstyrningsrapport 2013, s. 40.

¹⁶⁸ Vattenfall, *Årsredovisning 2012*, VD-ord s. 6 och s. 18.

¹⁶⁹ Intervju med Vattenfall 2015-01-27.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Vattenfall, styrelsemöte 2013-03-20, Strategy Discussion, s. 11.

av extern medfinansiering, i form av partnerskap (partnering) och så kallad capital recycling, är betydande. Dessa alternativa finansieringsmöjligheter har diskuterats vidare under 2013 och 2014.

2014 års investeringsplan sträcker sig till 2018 och det krävs omfattande investeringar i ny kapacitet fram till 2020 för att nå förnybarhetsmålet.¹⁷² Detta innefattas inte i 2014 års investeringsplanering. Till följd av marknadsutvecklingen har målet blivit ännu mer utmanande att nå.

3.8 Nya anpassningar görs av bolaget

3.8.1 Hållbarhetsmålen kan ändras av bolaget

Vattenfall menar att de miljörelaterade hållbarhetsmål som styrelsen har beslutat är jämställda med de ekonomiska målen och anser att det ännu återstår många år (fem år) att uppnå de uppsatta miljörelaterade hållbarhetsmålen till 2020.¹⁷³ På grund av den ansträngda finansiella situationen har bolaget varit tvunget att fördröja takten i måluppfyllelsen.¹⁷⁴ År 2015 anför Vattenfall att bolaget överväger att satsa mer på *partnering* och *capital recycling* i syfte att nå förnybarhetsmålet först och främst 2017.¹⁷⁵ Det första samarbetet är med försäkringsbolaget Skandia som genom medfinansiering deltar i fyra av Vattenfalls befintliga och nya vindkraftsprojekt i Sverige.¹⁷⁶ Bolaget menar att om de miljörelaterade hållbarhetsmålen inte kan nås inom utsatt tid blir bolaget tvunget att revidera dessa mål.¹⁷⁷ Hösten 2014 beslutar bolaget att se över sina hållbarhetsmål.¹⁷⁸

3.8.2 Ägandet av anläggningar inom vindkraft har förändrats till ett verksamhetskunnande

Förnybarhetsmålet har som syfte att möta uppdraget om att vara ledande i energiomställningen. Men redan år 2013 konstaterar Vattenfall att givet att bolaget har en lägre andel nya förnybara produktionskällor i sin produktionsportfölj jämfört med marknaden krävs en tillväxt signifikant över marknads för att nå samma nivå.¹⁷⁹ År 2015 konstaterar Vattenfall

¹⁷² Vattenfall, underlag till styrelsemöte, 2014-09-11.

¹⁷³ Intervju med Vattenfall 2014-09-05.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Intervju med Vattenfall 2015-01-27.

¹⁷⁶ Vattenfalls pressmeddelande *Vattenfall och Skandia bygger vindkraft tillsammans*, 2014-12-02, Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

¹⁷⁷ Intervju med Vattenfall 2014-09-05.

¹⁷⁸ Vattenfall, styrelsemöte 2014-10-29.

¹⁷⁹ Vattenfall, App 5.1 – Board of Director's meeting, 2013-05-13, s.5, protokoll External relations & Ethic Committee 2013-05-15.

att det viktigaste inte är att äga hela vindkraftsparken utan att bidra till energiomställningen genom verksamhetskunnande. Det ses därmed från bolagets sida som mer betydelsefullt att vara projektägare och att bygga och driva vindkraftsparker.¹⁸⁰

3.9 Vattenfalls bidrag till EU:s klimat- och energimål

3.9.1 *Vattenfalls beräkningar av utsläpp av koldioxid inom EU sedan 1990 visar på en nedgång*

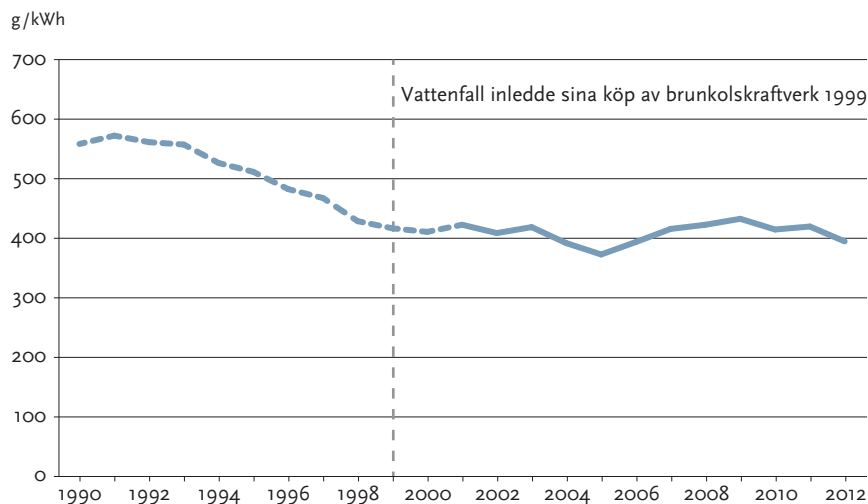
Vattenfall följde Green House Gas Protocol och beräknade utsläppsminskningar från 1990 för de anläggningar som Vattenfall ägde 2012 oavsett när Vattenfall tog över anläggningarna.¹⁸¹ Utsläpp från anläggningar som Vattenfall ägde och sålde före 2012 ingick således inte i beräkningarna. Utsläppen från 1990 byggde på anläggningarnas verkliga utsläpp 1990.¹⁸²

Utsläppen från anläggningar som Vattenfall ägde 2012 hade sjunkit med 28,5 procent jämfört med 1990. Detta innebär att utsläppen sjunkit mer än EU:s mål om 20 procent minskade utsläpp (se figur 3.5). Utsläppen har minskat med cirka 5 procent jämfört med 1999, det år som Vattenfall inledde sina förvärv av den tyska brunkolsverksamheten. De största utsläppsminskningarna var således till största del genomförda innan Vattenfall köpte sin tyska kolkraft. Utsläppen påverkas ständigt av anpassningar till efterfrågan på elmarknaden och väderförhållanden. Under kalla vintrar är exempelvis behovet av värme och el större, vilket resulterar i ökad produktion och därigenom mer utsläpp.

¹⁸⁰ Intervju med Vattenfall 2015-01-27.

¹⁸¹ I beräkningarna ingår endast koldioxidutsläpp.

¹⁸² Ett undantag är anläggningar i Nederländerna. Utsläpp från anläggningar i Nederländerna har skattats för 1990.

Figur 3.5 Vattenfalls specifika koldioxidutsläpp 1990–2012, gram per kilowattimme*

*Anmärkning: 1990–2001 bygger på skattningar. Källa: Sustainable Development Report 2012.

3.9.2 Vattenfall presenterar inga jämförelser med EU:s klimatmål

Från och med 2013 presenterar Vattenfall inte utsläppsminskningar beräknade enligt Green House Gas Protocol från 1990. Detta beror på att man vill undvika sammanblandning med Vattenfalls nya koldioxidmål som beslutades 2012 och mäts i absoluta ton och pro rata. Vattenfall presenterar således inte någon uppföljning av utsläppsminskningar i förhållande till EU:s 2020-mål om 20 procent minskade utsläpp. Det går därför inte att göra en jämförelse med EU:s klimat- och energimål efter år 2012.¹⁸³

Svenska staten har inte satt upp några bindande krav för aktiebolag att minska utsläppen och bidra till Sveriges och EU:s klimat- och energimål. De statliga bolagen ska dock efterleva internationella riktlinjer,¹⁸⁴ såsom FN:s tvågradersmål, som EU och Sverige antagit. Riksrevisionen menar att bolagen kan göra detta på olika sätt, exempelvis genom att verka för att anläggningar med höga koldioxidutsläpp avvecklas, att inte utnyttja tilldelade utsläppsrätter inom EU och/eller vidta reella utsläppsreducerande åtgärder.¹⁸⁵ Att sälja av kolkraftverk till något annat företag inom EU förändrar däremot inte de totala utsläppen inom EU.

¹⁸³ Enligt Vattenfall är det svårt att göra en direkt jämförelse eftersom EU:s mål gäller på Europeanivå och inte för företag och är inte heller jämnt över olika sektorer (transport, energi etc.). Vattenfall anför att bolaget inte gör nya beräkningar enligt GHG protokoll eftersom det är komplicerat och tidskrävande när bolaget ändrar portföljen hela tiden genom avyttringar. Målen är satta för samma områden som EU:s 20-20-20 mål men avsikten är inte att de ska jämföras med EU:s målnivåer. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

¹⁸⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013 med Statens ägarpolicy 2014*, s.127.

¹⁸⁵ Vattenfall anför att det krävs tillstånd för att kunna lägga ned anläggningar. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

4 Ägarförvaltningens organisation och styrning med inriktning mot Vattenfall

Detta kapitel redovisar med särskilt fokus på Vattenfall hur regeringen beskriver ägarförvaltningens allmänna organisation inom Regeringskansliet och regeringens generella styrning av de statliga bolagen. Kapitlet är en grundläggande introduktion till kapitel 5. Det senare redogör för regeringens specifika styrning av Vattenfall och rapportering till riksdagen om Vattenfall.

4.1 Regelverket för de statliga bolagen har breddats med hållbart företagande

Detta avsnitt redogör för framväxten av hållbart företagande.

4.1.1 Hållbart företagande är en del i ägarpolicyen

Ramarna kring styrningen av bolagen med statligt ägande utgörs av aktiebolagslagen (2005:551). Bolagsstämman är därmed högsta beslutande organ. I statens ägarpolicy redogör regeringen för sitt förvaltningsmandat och sin inställning i principfrågor som rör ägarstyrning och bolagsförvaltning. Statens ägarpolicy tydliggör förhållandet mellan ägare, styrelse och bolagsledning. Den omfattar också Svensk kod för bolagsstyrning, regeringens riktlinjer för ersättning till ledande befattningshavare, samt regeringens riktlinjer för extern rapportering. I ägarpolicyen beskriver regeringen också ägarens viktigaste styrmedel som styrelsenomineringsprocessen och den ekonomiska målprocessen.

Ägarpolicyen är inte bindande för de statliga bolagen, eftersom den inte antas vid bolagsstämman, men den ska följas av de bolag där staten är majoritetsägare. I bolag där staten är delägare ska staten, i dialog med övriga delägare, verka för att ägarpolicyen tillämpas. Sedan 2012 har regeringens styrning av de statligt ägda bolagen breddats med styrmedlet *Hållbart företagande*, som syftar till att "bolag med statligt ägande ska bedriva sin verksamhet på ett sätt som gynnar en hållbar utveckling"¹⁸⁶.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Definition enligt Brundtlandkommissionen: "En hållbar utveckling är en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov".

¹⁸⁷ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2012 med Statens ägarpolicy 2013*, s.126.

4.1.2 *Riktlinjer för hållbarhetsrapportering var ett första steg i styrningen mot hållbart företagande*

Sedan 2007 ställer regeringen krav på att de statliga bolagen i samband med publiceringen av årsredovisningen ska lämna en hållbarhetsredovisning. Denna ska vara i enlighet med riktlinjerna för Global Reporting Initiative (GRI).¹⁸⁸ De statligt ägda bolagen skulle vara föredömen och ligga i framkant vad gäller frågor som rör hållbar utveckling och socialt ansvar.¹⁸⁹ Hållbarhetsredovisningen skulle driva arbetet framåt genom tydlig uppföljning och rapportering.¹⁹⁰ Kravet på att rapportera enligt GRI kan ses som startpunkten för utvecklingen av hållbart företagande som regeringen tog initiativ till våren 2012.¹⁹¹

Motiven för att utöka statens styrmedel för de statliga bolagen framgår i en artikel av den då ansvarige ministern inför det årliga styrelseseminarieret 2012 för styrelseordföranden och vd:ar i de statliga bolagen. I artikeln sägs att "den senaste tidens turbulens kring TeliaSoneras agerande i länder med svag eller ingen demokrati" hade "tydliggjort vikten av ett hållbart företagande".¹⁹² Bristen i hållbarhetsarbetet innebar stora affärsrisker, enligt ministern. Regeringen avsåg därför att i samband med styrelseseminarieret ge i uppdrag åt de statliga bolagen att formulera konkreta och för den egna verksamheten relevanta hållbarhetsmål.¹⁹³ En integrering av hållbart företagande i ägarpolicy och den löpande bolagsstyrningen innebar att frågan skulle utvärderas kontinuerligt som "en del av en modern och aktiv bolagsstyrning".¹⁹⁴

4.1.3 *Det finns en nära koppling mellan hållbarhet och värdeutveckling enligt regeringen*

Regeringen gav i budgetpropositionen hösten 2012 uppdraget om hållbart företagande åt de statliga bolagens styrelser.¹⁹⁵ Bolagsstyrelserna skulle fastställa långsiktiga övergripande hållbarhetsmål knutna till verksamheten, samt strategier för att nå målen. Vidare framhöll regeringen att statliga bolag ska vara föredömen i arbetet med att förena hållbarhetsfrågor med sin affärsstrategi och den löpande verksamheten. Inom ramen för uppdraget ska bolagen identifiera

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2007*, s. 17.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Global Reporting Initiative är en nätverksbaserad organisation som ger ut riktlinjer för hållbarhetsrapportering.

¹⁹² Norman, Peter, "Följa lagen räcker inte – det krävs en egen etisk kompass" (*Dagens Nyheter*, 2012-05-21).

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*, bet. 2012/13:FiU1, rskr. 2012/13:37, s.71.

risker och möjligheter förenade med hållbarhet. Dessa ska rapporteras på ett transparent sätt och hanteras i affärsverksamheten. Syftet är att säkra bolagens affärsverksamhet och långsiktiga överlevnad och att generera en positiv värdeutveckling.¹⁹⁶ Ett hållbart företagande utövas, enligt regeringen, genom ett långsiktigt och ansvarsfullt ställningstagande till mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö, antikorruption, affärsetik, jämställdhet och mångfald.¹⁹⁷

Regeringen har betonat kopplingen mellan ett bolags hållbarhetsarbete och dess värdeutveckling, bland annat i ägarpolicy. Bolagens ansvarstagande inom hållbart företagande "bidrar till deras konkurrenskraft... vilket skapar värde för ägarna". En integrering av hållbarhetsfrågor i verksamheten är därför en självklar del i en långsiktig affärsstrategi och affärsutveckling.¹⁹⁸ Vidare framhålls att regeringens arbete med ett hållbart företagande syftar till att de statliga bolagen med statligt ägande agerar "så att de åtnjuter offentligt förtroende samtidigt som en långsiktig värdetillväxt säkerställs".¹⁹⁹

4.1.4 Uppföljningen av hållbart företagande påbörjades 2014

De statliga bolagens arbete med hållbart företagande ska redovisas i deras årsredovisningar och följas upp kontinuerligt av ägaren i den löpande bolagsstyrningen från och med 2014.²⁰⁰ Under 2013 inledde därför Regeringskansliets ägarförvaltning ett pilotprojekt i syfte att utvidga den befintliga bolagsanalysen av de statliga företagen med en hållbarhetsanalys. Detta för att "belysa det långsiktiga värdeskapandet i bolagen ur fler perspektiv än det ekonomiska", det vill säga en så kallad integrerad analys.²⁰¹ Utvecklingen av den integrerade analysen ska ske kontinuerligt även efter att det första pilotprojektet är klart.²⁰² Vattenfall var det första statliga bolaget som blev föremål för en hållbarhetsanalys, vilket beskrivs utförligare i kapitel 5.1.2.

4.2 Ägarförvaltningen betonar analyskompetens och arbetar i projektform

I detta avsnitt beskrivs förändringen av Regeringskansliets organisation av ägarförvaltningen i syfte att bredda kompetensen. Under granskningen var

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013 med Statens ägarpolicy 2014*, s.127.

¹⁹⁹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 30.

²⁰⁰ Prop. 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013*, bet. 2012/13:FiU1, s.71, rskr. 2012/13:37.

²⁰¹ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 36.

²⁰² Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-09-19.

ägarförvaltningen placerad på Finansdepartementet. Sedan den 1 januari 2015 finns den organisation som beskrivs nedan inom Näringsdepartementet.

4.2.1 *De statliga bolagens förvaltning har förändrats*

Regeringskansliets ägarförvaltning har sedan 2010 omorganiserats i syfte att förstärka kompetensen inom finansiell analys och hållbarhetsanalys inom ägarförvaltningen.

Förvaltningen av bolagen med statligt ägande utförs i dag huvudsakligen av två enheter i nära samarbete. *Enheten för statlig bolagsförvaltning* ansvarar för frågor kring förvaltning och styrning samt ansvarar även för förvaltningens kommunikation, den ekonomiska informationen och intressentdialoger. Enhetens bolagsförvaltare arbetar i de statliga bolagens styrelser, koordinerar kontakter mellan ägarförvaltning och bolagsstyrelse och leder bolagsgruppens löpande arbete kring aktieinnehaven.

Bolagsförvaltaren väljs primärt in i bolagsstyrelsen utifrån sin anställning inom ägarförvaltningen.²⁰³ Bolagsförvaltaren har samma arbetsuppgifter och ansvar som övriga styrelseledamöter och ska i likhet med dessa tillvarata bolagets intresse.²⁰⁴ I sin roll inom Regeringskansliet ska bolagsförvaltaren bidra med kunskap om bolaget till ägarförvaltningen och till den politiska ledningen. Syftet med detta är att regeringen i högre grad ska kunna utmana bolaget och ägarförvaltningen kunna föreslå ämnen som kan vara aktuella och av intresse att ta upp på ägardialogerna.²⁰⁵

Enheten för bolagsanalys och ägarstyrning ansvarar för kapitalstruktur, utdelningspolicy och ekonomiska mål, rekrytering och nominering av ledamöter till bolagsstyrelser, hållbart företagande, affärsjuridik, samt övergripande ägarstyrningsdokument, såsom statens ägarpolicy.²⁰⁶ Enhetens finansiella bolagsanalytiker analyserar bolag och branschutveckling, värderar bolagen och följer upp värdeskapande. Analytikerna är ansvariga för processen kring ekonomiska mål. Hållbarhetsanalytikern ansvarar för stöd och uppföljning av bolagens arbete med hållbarhetsmål, projektleder hållbarhetsanalysen samt ansvarar för dialog med intressenter.²⁰⁷

²⁰³ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-27.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-27, samt statssekreteraren på Finansdepartementet 2010 - 2014, 2014-11-28.

²⁰⁶ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* 2013, s.12.

²⁰⁷ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-08-26.

4.2.2 *Ägarförvaltningen sker nu i projektform*

För varje bolag finns en bolagsgrupp, vars konstellation och storlek varierar beroende på bolag. Bolagsgrupperna ansvarar för att utveckla och förvalta bolagsinnehaven och hanterar löpande olika ägarfrågor.²⁰⁸ I grupperna arbetar olika kompetenser: förvaltare, analytiker, affärsjurister, rekryterare, kommunikatörer och specialister inom hållbart företagande, från de båda enheterna inom förvaltningen.²⁰⁹ För Vattenfall utgörs bolagsgruppen av en förvaltare, två finansiella bolagsanalytiker, två affärsjurister och en hållbarhetsanalytiker.²¹⁰ Deltagarna i bolagsgruppen arbetar även med andra statliga bolag inom ramen för sina ansvarsområden. Bolagsförvaltaren och bolagsanalytikerna har ansvar för ytterligare tre – fyra bolag förutom Vattenfall. Hållbarhetsanalytikerna har ansvar för ytterligare cirka 20 bolag och affärsjuristerna för ytterligare cirka 15 bolag.

Bolagsförvaltaren har det projektledande förvaltningsansvaret för ett bolag och för bolagsgruppens arbete kring bolaget. Analyser tas fram gemensamt inom bolagsgruppen.²¹¹ Bolagsgruppens kontakter med det aktuella bolaget koordineras av bolagsförvaltaren.²¹² Samtliga kompetenser inom bolagsgruppen har emellanåt kontakt med den politiska ledningen beroende på vilka ägarfrågor som uppkommer. Normalt sker detta vid veckoberedningar med statssekreterare eller ansvarig minister.²¹³

4.3 Regeringens viktigaste styrmedel

Ägaren använder sig av formella och informella styrmedel för att utöva styrning över de statliga bolagen. De viktigaste styrmedlen är ägardialoger, styrelsenominering och uppföljning av mål.

4.3.1 *Ägardialogen bedöms vara ett viktigt informellt styrmedel*

Ägardialogerna är regelbundna möten mellan den politiska ledningen och tjänstemän från Regeringskansliets ägarförvaltning och de statliga bolagens styrelseordförande och ledning. Ägardialoger genomförs en gång i kvartalet med de stora statliga bolagen och en gång i halvåret med de mindre statliga bolagen. Syftet med ägardialogerna är att följa upp bolagens

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-11-27.

²¹² Ibid.

²¹³ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-08-26.

verksamhet och ekonomiska mål, uppdragsmål och hållbarhetsmål.²¹⁴ Under ägardialogerna med Vattenfall deltar från regeringens sida ansvarig minister och statssekreterare. Oftast deltar också ägarförvaltningens avdelningschef, enhetschefer för de två enheterna för bolagsanalys och ägarstyrning respektive för statlig bolagsförvaltning, samt bolagsförvaltare och analytiker. Från Vattenfall deltar normalt styrelseordförande, vd, finanschef, samt ibland även chefsjurist.²¹⁵ Första punkten på ägardialogens agenda för Vattenfall är uppföljning av bolagets hållbarhetsmål. Även ekonomiska mål och företagets strategi är fasta punkter på dagordningen, i övrigt är agendan händelsestyrd.²¹⁶ I januari 2014 hölls en fördjupad genomgång med Vattenfall med ett bredare fokus på hållbart företagande tillsammans med den politiska ledningen.²¹⁷

4.3.2 *Styrelseordföranden är regeringens kanal in i bolaget*

Styrelsen ansvarar enligt aktiebolagslagen för bolagets organisation och förvaltning av dess angelägenheter. Bortsett från arbetstagarrepresentanterna utser regeringen genom bolagsstämman styrelsens ledamöter.

Styrelseordföranden väljs också på bolagsstämman och intar en särställning i styrelsen.²¹⁸ Ordföranden ansvarar för att se till att styrelsearbetet är välorganiserat och bedrivs effektivt. Av styrelsens arbetsordning, som årligen fastställs av styrelsen själv, framgår ordförandens särskilda uppgifter, som exempelvis ansvaret för att samordna styrelsens syn med regeringens vid särskilt viktiga avgöranden, så kallad ägarsamordning.

Styrelsen har att ta initiativ till och bedöma när en fråga behöver samordnas med ägaren, men själva samordningen görs av styrelseordföranden. I Vattenfalls arbetsordning anges att ”till frågor som bör bli föremål för ägarsamordning hör främst större strategiska förändringar i bolagets verksamhet och större förvärv, fusioner eller avyttringar men även till exempel beslut som innebär att bolagets riskprofil eller balansräkning förändras på ett avsevärt sätt”.²¹⁹

Styrelseordföranden har ett betydande ansvar och ska fånga upp regeringens styrsignaler i ägardialogen och i de löpande kontakter som styrelseordföranden har med ägarförvaltningens politiska ledning, det vill säga ministern eller statssekreteraren. Styrelseordförandens kommunikation med regeringen går således inte via regeringens representant i styrelsen, bolagsförvaltaren, som

²¹⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för bolag med statligt ägande* 2013, s. 12.

²¹⁵ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

²¹⁶ Intervju med statssekreteraren på Finansdepartementet 2010–2014, 2014-11-28.

²¹⁷ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-24.

²¹⁸ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* 2013, s. 16–17.

²¹⁹ Regeringskansliet, *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, 2014-02-10, s. 8.

alltså inte ska ses som ägarens förlängda arm.²²⁰ Däremot kan bolagsförvaltaren göra styrelsen medveten om regeringens ambitioner beträffande exempelvis hållbart företagande.²²¹

4.3.3 *Styrelsenomineringen bedöms vara ägarens främsta redskap vid korrigering av styrningen av bolagen*

Genom att regeringen har mandatet att nominera styrelseledamöter och styrelseordföranden till de majoritetsägda statliga bolagen kan regeringen påverka inriktningen av bolagens verksamhet och också korrigera styrningen av bolagen. En kompetent styrelse framhålls som ett av de mest effektiva styrverktygen av ägarförvaltningens tidigare politiska ledning (2010–2014).²²²

Som tidigare nämnts är det enligt aktiebolagslagen styrelserna som fastställer bolagets övergripande strategi, fattar viktigare strategiska beslut och utser vd.²²³ Detta ställer höga krav på styrelsen, vars sammansättning, enligt regeringen, ska säkerställa att styrelsen kan "förvalta bolagets angelägenheter med integritet och effektivitet" och också har branschkunskap och annan för bolaget relevant kompetens.²²⁴

Utgångspunkten för ägarförvaltningens styrelserekryterings- och nomineringsprocess är det aktuella bolagets kompetensbehov utifrån bolagets verksamhet och utmaningar. I ägarpolicyen framhålls att hållbart företagande är en viktig fråga för staten som ägare och att det krävs att styrelsen har förmåga att arbeta strategiskt inom området.²²⁵

Styrelsernas arbete utvärderas på två sätt. Vattenfalls styrelseordförande ansvarar för att en styrelseutvärdering görs en gång om året. Syftet är dels att regeringen ska få en bild av styrelsens kompetensbehov, dels att den ska utgöra ett underlag för att kunna utveckla styrelsearbetet. Utvärderingen visar också hur ledamöterna bidrar till arbetet på styrelsemötena och hur deras närvaro ser ut.²²⁶ Bolagets styrelseutvärdering görs i form av en intern jämförande studie, där ledamöterna i styrelsen bland annat får uttrycka sin uppfattning om varandra. Resultatet av utvärderingen presenteras av styrelseordföranden vid en muntlig genomgång för den politiska ledningen och ägarförvaltningen. Denna presentation utgör ett underlag i styrelsenomineringsprocessen.

²²⁰ Intervju med finansmarknadsministern 2010–2014, 2014-11-18.

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* 2013, s. 16.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* 2013 med *Statens ägarpolicy* 2014, s. 126.

²²⁶ Intervju med finansmarknadsministern 2010–2014, 2014-11-18.

Regeringskansliets ägarförvaltning gör också som en del i arbetet med styrelsenomineringsprocessen löpande en egen utvärdering av samtliga statligt ägda bolags styrelser. I denna intervjuas styrelseordföranden och i vissa fall övriga styrelseledamöter, vilket även omfattar regeringens styrelserepresentant. Intervjuer och utvärderingar dokumenteras inte skriftligt. I nomineringsbesluten inför valet av styrelse på bolagsstämman redogörs för de kompetensbehov i styrelsen som identifierats inom processen. Om det finns behov av komplettering av en viss kompetens, motiveras detta i nomineringsbesluten.²²⁷

Vad gäller hållbarhet har tidigare styrelseutvärderingar som beställts av styrelseordföranden inte haft bäring på detta område, men i den nya enkätundersökningen finns vissa frågor om hållbarhet.²²⁸ Styrelseordföranden anser dock att styrelsens kvalitet vad gäller hållbarhetsfrågor är god.²²⁹

Regeringen har i sin senaste styrelseutvärdering och i sin hållbarhetsanalys identifierat ett behov av mer hållbarhetskompetens i Vattenfalls styrelse.²³⁰ I regeringens styrelsenomineringsprocess har tidigare i ett fall en enskild styrelseledamots kompetens inom hållbart företagande särskilt omnämnts i nomineringsbeslutet.²³¹

4.3.4 *Utformning och uppföljning av mål bedöms vara ett centralt styrmedel*

Att fastställa och följa upp tydliga mål framhålls av regeringen som ett av bolagsstyrningens viktigaste verktyg och som en alltmer central del i dialogen mellan bolagen och staten som ägare. Genom mål kan bolagens utveckling mätas. Om målen inte nås kan regeringen begära en plan från bolagen, så att åtgärder vidtas. En plan kan begäras såväl för ekonomiska mål och uppdragsmål för statliga bolag med särskilt beslutade samhällsuppdrag²³² som för strategiska hållbarhetsmål.²³³

4.3.5 *Ekonomiska mål och uppdragsmål är formella styrmedel medan hållbarhetsmål är ett informellt styrmedel*

Det finns två viktiga skillnader vad gäller de olika målen, den ena handlar om processen för att utforma målen, den andra om deras juridiska betydelse.

²²⁷ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-24.

²²⁸ Intervju med styrelseordföranden på Vattenfall, 2014-12-04.

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Intervju med statssekreteraren på Finansdepartementet 2010–2014, 2014-11-28.

²³¹ Finansdepartementet, Utdrag Protokoll 3§ Fi 2013/2552 (delvis), 2013-11-18.

²³² Ett särskilt samhällsuppdrag föreligger när ett bolag har ett uppdrag beslutat av riksdagen att bedriva verksamhet som syftar till att generera andra effekter än ekonomisk avkastning för ägaren.

²³³ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande* 2013, s. 14.

Ekonomiska mål utarbetas i en process där ägare, styrelse och bolagsledning aktivt deltar. Målen beslutas av ägaren på bolagsstämman och blir juridiskt bindande för bolagen, vilket innebär att revideringar av målen ska fastställas på bolagsstämman.²³⁴ Så skedde exempelvis vad gäller Vattenfalls ekonomiska mål i november 2012, då bolagsstämman beslutade om en sänkning av det ekonomiska avkastningskravet.²³⁵ Under 2013 inledde ägarförvaltningen ett arbete med att fastställa en process för att utforma och följa upp mål för särskilt beslutade samhällsuppdrag, det vill säga uppdragsmål. Uppdragsmålen ska också beslutas på bolagsstämman.

Vad gäller de *strategiska hållbarhetsmålen* har de statliga bolagen haft stor frihetsgrad att välja mål och målutformning, samt de strategier som används för att nå målen. Regeringen har dock angett vissa kriterier som ska vara uppfyllda. Målen ska vara få och övergripande, relevanta för bolagets affärsverksamhet och deras hållbarhetsutmaningar och i förekommande fall också vara relevanta för bolagets särskilt beslutade samhällsuppdrag. Vidare ska hållbarhetsmålen vara utmanande, uppföljningsbara, tydliga och enkla att kommunicera.²³⁶ Hållbarhetsmålen beslutas av bolagens styrelser på styrelsemöten och blir därmed möjliga att revidera i samma forum, det vill säga utan ägaren statens godkännande på bolagsstämman.

4.3.6 Regeringen avser att förtydliga styrningen av Vattenfall

Den nya regeringen meddelade den 15 oktober 2014 att en statsrådsgrupp bildats (med företrädare från Närings- och innovationsdepartementet, Miljö- och energidepartementet, Finansmarknadsdepartementet) som ska ha särskilt ansvar för att ta ett helhetsgrepp när det gäller styrningen av Vattenfall i syfte att göra bolaget ledande i omställningen av energisystemet mot en högre andel förnybar energi. Statsrådsgruppen ska se till att få en komplett information om Vattenfalls verksamhet samt förtydliga styrningen och uppdraget till Vattenfall.²³⁷

²³⁴ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 23–24.

²³⁵ Vattenfall, protokoll från extra bolagsstämma, 2012-11-28. Riksdagens protokoll 2012/13:72 se interpellation 2012/13:261 Vattenfall och ägardirektiv, anf.44 (13 februari 2013) Statsrådet Peter Norman (M): Vi sänker avkastningsmålen från 15 procent till 9 procent av sysselsatt kapital, vilket innebär ungefär 10 procent enligt det gamla sättet att räkna. Det möjliggör investeringar i projekt, till exempel solkraft, som inte har samma höga avkastningstal som till exempel vattenkraften. Se även interpellation 2012/13:159 Vattenfalls minskande andel av förnybar el: anf.26 (20 december 2012) Statsrådet Peter Norman (M): "Nu säger vi 9 procent av sysselsatt kapital. Detta i sin tur leder till fler investeringsmöjligheter, framför allt i förnybar energi. Det är en mycket kraftig signal från ägaren att vi vill se det och att det inte håller att säga att det inte ger 15 procents avkastning. Nu gäller: Ut och leta nya investeringsmöjligheter, gärna i förnybar energi!"

²³⁶ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2013*, s. 31.

²³⁷ Regeringens pressmeddelande: *Styrningen av Vattenfall*, 2014-10-15.

5 Hur styr regeringen Vattenfall och hur rapporterar den till riksdagen?

I följande kapitel beskrivs regeringens styrning av Vattenfall med fokus på hur bolaget ska bli ett ledande bolag i energiomställningen och därmed ge en långsiktig avkastning till staten. Vidare redogörs för regeringens återrapportering till riksdagen om Vattenfalls verksamhet och utveckling.

Riksrevisionens bedömningsgrund

En utgångspunkt för ägarens styrning är ett tydligt ledarskap som bygger på kompetens och professionalism. En sådan ledning ska ge möjlighet för regeringen att utmana bolagets styrelse och företagsledning. Styrningen bör utgå från aktiva ägardialoger där krav ställs på bolaget att ta fram kvalificerat underlag som beskriver bolagets mål, planer, riskanalyser och utvecklingsmöjligheter både på kort och lång sikt. När det gäller de miljörelaterade hållbarhetsmålen innebär detta att reella utsläppsminskande åtgärder behöver integreras i affärsverksamheten för att målen ska kunna nås inom utsatt tid. En annan utgångspunkt för ägarens styrning är att ta fram från bolaget fristående underlag. Detta för att skaffa relevant och oberoende kunskap och därigenom från regeringens sida kunna utmana bolaget i ägardialogen i syfte att bolaget ska bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen. I styrningen ingår också att vara transparent mot omvärlden och fortlöpande återrapportera till riksdagen om Vattenfalls strategier i enlighet med näringsutskottets önskemål å riksdagens vägnar om att få information om bolagets utveckling och verksamhet.²³⁸

Den operationaliserade bedömningsnormen illustreras i följande figur. Figuren är utarbetad av Riksrevisionen och bygger på underlag från riksdagens riktlinjer för ägarförvaltningen²³⁹, statens ägarpolicy 2014²⁴⁰ och utredningen *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*²⁴¹ samt av Riksrevisionen utarbetade kriterier. De följande beskrivna områdena ledarskap, kompetens och professionalism anger vad som utmärker en proaktiv ägare.

²³⁸ Bet. 2009/10:NU23 *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB*, s. 12, rskr. 2009/10:325.

²³⁹ Prop. 1995/96:141 *Aktiv förvaltning av statens företagsägarande*, bet. 1995/96:NU26, rskr. 1995/96:302.

²⁴⁰ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för statligt ägda bolag 2013 med Statens ägarpolicy 2014*.

²⁴¹ SOU 2012:14 *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

Figur 5.1 Relevanta områden – proaktiv ägare för majoritetsägda statliga bolag

Ledarskap	Kompetens	Professionalism
Ägardialoger där krav ställs på bolaget om dokumenterade strategier, planer och åtgärder för att nå hållbarhetsmål och uppdrag i bolagsordning.	Analyskompetens och relevant sakkompetens inom ägarförvaltning och politisk ledning.	Regelbundna dokumenterade möten mellan ägarförvaltning, politisk ledning och bolaget.
Ägardialoger där krav ställs på bolaget att ta fram kvalificerat dokumenterat underlag i form av riskanalyser och analyser av forsknings- och utvecklingsmöjligheter.	Vid behov kunna utmana bolaget genom att löpande ta fram från bolaget oberoende bedömningsunderlag och genomföra regelbundna uppföljningar.	God förståelse för bolagets förutsättningar genom att skaffa sig information från bolagets omvärld och affärs- och utvecklingsavdelningar.
Snabb och tydlig återkoppling till styrelseordföranden om korrigering av bolagsstyrning, eller vid behov förändring av styrelsesammansättning.	Tillsätta arbetsgrupper inom Regeringskansliet i syfte att ta tillvara erfarenheter inom bland annat forsknings- och miljöområdet.	Utförlig, kvalitativ och transparent återrapportering till riksdagen.

När Riksrevisionen operationaliserat bedömningsgrunden har beaktats att ett helägt statligt bolag inte utsätts för en oberoende granskning från investerare. Statliga bolag behöver därför ha en särskilt aktiv och professionell ägare som analyserar bolaget och utmanar bolagets ledning och styrelse i strategiska frågor. Syftet med det är att skapa långsiktig konkurrenskraft och affärsmässighet. För att förvalta de statliga bolagen krävs kunskapsunderlag inom bolagens verksamhetsområde för att regeringen ska få ökad förståelse för bolagens utmaningar och omvärld.²⁴²

5.1 Regeringens styrning mot hållbarhetsmålen

5.1.1 *Regeringen har inte via sin ägarförvaltning granskat val av hållbarhetsmål eller innehåll i mål och strategier*

Regeringen har inte haft några synpunkter på de statliga bolagens val av hållbarhetsmål och strategier eller innehållet i desamma. Regeringen menar att ansvaret för innehållet i hållbarhetsmålen och strategier för att nå målen ligger på det enskilda bolagets styrelse.²⁴³ Motivet för detta är att bolagen och deras styrelser själva bedöms ha bäst kunskap om vilka hållbarhetsutmaningar som är mest relevanta och väsentliga för verksamheten och vilken tidshorisont

²⁴² Hans Dahlborg, SOU 2012:14 *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*, intervju med Anders Ullberg 2015-01-19, intervju med Christer Gardell 2015-01-30.

²⁴³ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-09-19.

målen bör omfatta.²⁴⁴ Informellt har ansvarig statssekreterare i anföranden på bolagsstämmor gett sitt stöd till Vattenfalls val av hållbarhetsmål genom uttalanden om att målen är rimliga och relevanta.²⁴⁵

Det innebär bland annat att regeringen har godtagit Vattenfalls planer på försäljning av kolkraftverk och att det ena miljörelaterade hållbarhetsmålet är ett finansiellt exponeringsmål. Regeringen menar att innehav med hög koldioxidhalt ska avyttras, i första hand i Tyskland,²⁴⁶ men att det ska ske selektivt i samverkan med bolaget i syfte att inte förstöra stora ekonomiska värden. På bolagsstämman år 2014 betonades att det på längre sikt är rimligt att pröva om det är lämpligt för staten att äga den kontinentala affärsverksamheten men att det för närvarande inte finns något mandat från riksdagen att sälja denna del.²⁴⁷

Ägarförvaltningen framhåller också vikten av att bolagens styrelser följer upp hållbarhetsmålen och vidtar åtgärder om de inte kan nås i tid.²⁴⁸ Bolagens styrelser har som tidigare nämnts dock möjlighet att ta beslut om att revidera hållbarhetsmålen eftersom dessa inte är beslutade på bolagsstämma.

5.1.2 *Regeringens uppföljning via ägarförvaltningen sker genom en hållbarhetsanalys*

Vattenfall är det bolag som var först med att fastställa sina hållbarhetsmål. Bolaget gjorde detta redan 2012. Därför är Vattenfall det första bolaget 2014, som är föremål för en fördjupad uppföljning, en hållbarhetsanalys, av hållbarhetsarbetet. Med utgångspunkt i en omvärldsanalys har relevanta risker och möjligheter för bolaget identifierats. Därefter har en väsentlighetsanalys gjorts av vilka frågor/områden som ska prioriteras i hållbarhetsanalysen samt hur bolaget via styrning arbetar för att minska riskerna eller tillvaratar möjligheterna.²⁴⁹ Hållbarhetsanalysen ska klargöra hur bolaget styr sin verksamhet. Syftet är att resultatet av analysen ska användas i de olika verktygen för ägarstyrning (ägardialog, styrelsenominering, ekonomiska målprocesser, samt eventuella strategiarbeten) för att bidra till bolagets utveckling.²⁵⁰ Tanken är att hållbarhetsanalysen ska genomföras med vissa

²⁴⁴ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

²⁴⁵ Intervju med statssekreteraren 2010–2014, 2014-11-28, Vattenfalls bolagsstämma, ägarrepresentantens anförande 2014-04-28.

²⁴⁶ Riksdagens protokoll 2012/13:72. Interpellation 2012/13:261 om Vattenfall och ägardirektiv, 2013-03-05.

²⁴⁷ Statssekreterarens anförande på Vattenfalls årsstämma 2014-04-28.

²⁴⁸ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-08-26.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

intervall och ledas av hållbarhetsanalytikern eller bolagsanalytikerna. Successivt ska hållbarhetsanalytikern överlämna uppgiften till bolagsanalytikerna.

Underlaget till hållbarhetsanalysen baseras på publikt material, intervjuer med bolaget och uppgifter som framkommit under ägardialogen med bolaget. Regeringen identifierade i sin hållbarhetsanalys vissa svagheter i Vattenfalls hållbarhetsarbete. Dessa svagheter omfattar frågor av strategisk betydelse. Riksrevisionen bedömer att de svagheter som identifierats sammanfaller med Riksrevisionens iakttagelser om Vattenfalls planering och målbild. Det handlar om Vattenfalls uppdrag att vara ett av de ledande bolagen i energiomställningen och berör bolagets position på den framtida energimarknaden. Vattenfall självt bedömer att det är svårt att ha en långsiktig vision på dagens energimarknad.²⁵¹

Ett resultat av regeringens hållbarhetsanalys är att inom styrelsenomineringsprocessen säkerställa att Vattenfalls styrelse besitter strategisk kompetens inom förnybar energiproduktion.²⁵² Under 2014 har också regeringen genomfört en fördjupad utvärdering av styrelsen med fokus på kompetens och strategisk höjd inom hållbart företagande. Inför årsstämman 2015 har regeringen nominerat två nya styrelseledamöter för att förstärka kompetensen i hållbart företagande och energisektorn.

Sedan 2014 följer bolagsanalytiker och hållbarhetsanalytiker löpande upp ekonomiska mål och hållbarhetsmål inför ägardialogerna. Bolagsanalytikerna tar i samband med ägardialogerna fram ett internt material, som bygger på uppgifter från bolaget, och där bolagets utveckling vad gäller de olika målen beskrivs.²⁵³

5.1.3 *Regeringen har efterfrågat en plan för hur Vattenfall ska nå sina hållbarhetsmål*

Regeringen har inte kopplat några sanktioner till bristande måluppfyllelse, men ägarförvaltningen framhåller att regeringen som företrädare för ägaren staten ytterst har möjlighet att göra förändringar i styrelsens sammansättning.²⁵⁴ Regeringen iakttog att Vattenfalls långsiktiga hållbarhetsmål var utmanande att nå, vilket kommunicerades vid ägardialogen den 2 september 2014.²⁵⁵ Regeringen framförde till bolaget att regeringen vill initiera en diskussion kring vilka åtgärder bolaget planerar som möjliggör att bolaget kan nå målen

²⁵¹ Intervju med Vattenfall 2014-09-05, 2014-12-04, artikel i Shortcut *Vattenfalls nya VD vill ge företaget mer energi*, 2014-12-12.

²⁵² Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

²⁵³ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-26.

²⁵⁴ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

²⁵⁵ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-24.

de kommande åren samt vilka konsekvenser detta medför för bolaget.²⁵⁶ Men regeringen har inte formulerat några tydliga krav på åtgärder från Vattenfall (investeringar, forskningsinsatser med mera) för att styra bolaget i önskvärd riktning.²⁵⁷ Resultatet från ägarförvaltningens uppföljning och regeringens diskussioner med bolaget i ägardialogerna är tänkt att leda till att bolagets miljörelaterade hållbarhetsmål uppnås på sikt. Det finns dock formellt sett inget i regeringens styrning som hindrar bolaget från att revidera de miljörelaterade hållbarhetsmålen.²⁵⁸

Som ett svar på regeringens frågor om en plan för att nå målen²⁵⁹ har Vattenfall meddelat att styrelsen tagit beslut om att "utreda olika strategiska alternativ för sin tyska brunkolsverksamhet i syfte att skapa en ny hållbar ägarstruktur".²⁶⁰ Bolaget aviserade också fortsatt prioritering av satsningar på förnybar energiproduktion, samt att se över sin vision och strategiska inriktning för att kunna möta de utmaningar bolaget ser.²⁶¹

Vid ägardialogen den 17 november 2014 meddelade Vattenfall att hållbarhetsmålet för tillväxt inom förnybar energiproduktion och koldioxidmålet såg fortsatt utmanande ut om inte bolaget vidtog ytterligare åtgärder. Bolaget såg därför över möjligheterna att frigöra kapital för att öka investeringarna i förnybar energi och hade även startat ett projekt för medfinansiering av nya vindkraftsprojekt. Vidare meddelade bolaget att en försäljning av brunkolsverksamheten skulle medföra att Vattenfalls koldioxidutsläpp skulle minskas till under 65 miljoner ton koldioxidutsläpp. Bolaget och regeringen var överens om att en försäljning kräver en ägarsamordning.²⁶²

En redogörelse för den planerade strategiska ägarstrukturen för brunkolverksamheten, utgjorde bolagets svar på regeringens fråga om en plan för att komma tillrätta med den bristande måluppfyllelsen av koldioxidmålet.²⁶³

²⁵⁶ Intervju med finansmarknadsministern 2010–2014, 2014-11-18, intervju med ägarförvaltningen 2014-11-24, protokoll ägardialog 2014-09-02.

²⁵⁷ Regeringskansliet anför att detta är en bolagsfråga. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-26.

²⁵⁸ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

²⁵⁹ Vattenfall, *Delårsrapport januari–september 2014*, protokoll från Finansdepartementets ägardialog 2014-11-17.

²⁶⁰ Vattenfall, *Delårsrapport januari–september 2014*, s. 5.

²⁶¹ Vattenfall, *Delårsrapport januari–september 2014*, s. 2.

²⁶² Finansdepartementet, *protokoll från ägardialog*, 2014-11-17.

²⁶³ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04.

Enligt Vattenfall har dock regeringen känt till planen för försäljning sedan 2012²⁶⁴ och också i den informella dialogen godkänt den.²⁶⁵

5.2 Regeringens uppföljning av Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen

5.2.1 *Vattenfalls miljörelaterade hållbarhetsmål ligger nära regeringens uppdrag till Vattenfall*

Som tidigare nämnts ska regeringen, enligt riksdagens riktlinjer för förvaltningen av statens bolag,²⁶⁶ med utgångspunkt i det uppsatta verksamhetsmålet aktivt följa företagets utveckling.²⁶⁷

Regeringskansliets ägarförvaltning framhåller att Vattenfall har ett rent affärsmässigt uppdrag och att målkonflikter därför inte kan uppstå mellan ekonomiska mål och hållbarhetsmål.²⁶⁸ Uppdraget i bolagsordningen om att bolaget ska vara ett affärsmässigt och ledande bolag i energiomställningen står enligt ägarförvaltningen högre i rang än de strategiska hållbarhetsmål som styrelsen beslutat om.²⁶⁹ Ägarförvaltningen framhåller att styrelsen är bäst skickad att göra avvägningar mellan ekonomiska mål och strategiska hållbarhetsmål och ska vid behov gå tillbaka till bolagsordningens verksamhetsföremål.²⁷⁰

Enligt Regeringskansliets ägarförvaltning är det viktigt att hålla isär det av riksdagen beslutade uppdraget för bolaget och bolagets strategiska hållbarhetsmål. Bolagets uppdrag att "(...) bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion" ska inte förväxlas med de hållbarhetsmål som styrelsen beslutat om, enligt ägarförvaltningen.²⁷¹ Vattenfalls hållbarhetsmål är operativa, men de hade kunnat välja andra hållbarhetsmål.²⁷² Ägarförvaltningen framhåller att Vattenfalls styrelse fastställt miljörelaterade hållbarhetsmål som ligger nära uppdraget i bolagsordningen. Det är enligt ägarförvaltningen

²⁶⁴ Vattenfall anför att regeringen kände till plan för försäljning sedan 2012. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

²⁶⁵ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04. Regeringskansliet anför att kansliet inte känner till detta förhållande. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-23.

²⁶⁶ Prop. 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande* bet. 1995/96:NU26.

²⁶⁷ Bet. 2013/14:KU20, *Granskningsbetänkande*, s. 146, rskr 2013/14:312.

²⁶⁸ Intervju med på Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

styrelsens ansvar, inte bolagsstämman, att fastställa de strategiska hållbarhetsmålen.²⁷³ Vattenfall ska följa sitt uppdrag enligt bolagsordningen, men är ett energibolag bland flera andra.²⁷⁴ Medan ett nystartat energibolag antagligen enbart skulle investera i förnybar energi, måste ett bolag med befintlig portfölj göra en omställning på ett affärsmässigt ansvarsfullt sätt.²⁷⁵

Finansdepartementets politiska ledning under den granskade perioden, menar att det inte var regeringens sak att ha synpunkter på vilken relation Vattenfalls hållbarhetsmål har till bolagsordningen. Det kan dock sägas att hållbarhetsmålen svarar upp emot uppdraget att vara ett av de ledande bolagen i Europa inom miljömässigt hållbar energiproduktion.²⁷⁶ Hållbarhetsmålen är ett av flera sätt att ge incitament till långsiktighet i verksamheten.²⁷⁷ Regeringen har en ordnad process att följa upp de statliga bolagens ekonomiska mål. Regeringen har dock inte kunnat redogöra för hur det miljörelaterade uppdraget i Vattenfalls bolagsordning följs upp.

Som tidigare nämnts utgör enligt Vattenfall hållbarhetsmålen en konkretisering av verksamhetsföremålet i bolagsordningen. Denna tolkning menar bolaget är godkänd i den informella dialogen med ägaren, även om godkännandet inte skett formellt.²⁷⁸ De av styrelsen beslutade hållbarhetsmålen är, enligt Vattenfall, ett sätt att mäta bolagets utveckling mot att bli ”ledande i omställningen” och den avstämningsmöjlighet bolaget har för att kunna göra en allmän bedömning i detta avseende.²⁷⁹

5.2.2 Regeringens styrning av Vattenfalls hela verksamhet

Riksdagen har tagit beslut om Vattenfalls förtydligande uppdrag 2010. I betänkandet hänvisar näringsutskottet till regeringens formulering att ”en ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion” är en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall.²⁸⁰ Näringsutskottet tar även upp aspekter om att lönsamhet och en ledande position inom hållbar energiproduktion ”också är en förutsättning för att Vattenfalls varumärke ska

²⁷³ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-24.

²⁷⁴ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

²⁷⁵ Ibid.

²⁷⁶ Intervju med finansmarknadsministern 2010–2014, 2014-11-18.

²⁷⁷ Intervju med statssekreteraren på Finansdepartementet 2010–2014, 2014-11-28.

²⁷⁸ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04. Regeringskansliet anför att detta påstående är felaktigt och att inget sådant godkännande har avkrävts regeringen och inte heller lämnats formellt/informellt. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-23.

²⁷⁹ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04.

²⁸⁰ Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s. 7, rskr. 2009/10:325.

inge det förtroende som krävs av en internationell koncern med verksamhet på många olika marknader”.²⁸¹

Näringsutskottet uttalar också i sitt ställningstagande sitt stöd för regeringens avsikt att använda EU:s 2020-mål som referenspunkt, vilket möjliggör en utvärdering av om Vattenfall ”verkligen är ett av de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och ökad andel förnybar energi, samt aktivt verkar för en effektivare energianvändning”.²⁸² Enligt näringsutskottets uttalanden kräver de utmaningar bolaget står inför fokus på ”konsolidering och effektivisering” för att ”skapa värde och nå ägarens avkastningsmål”.²⁸³ Detta är nödvändigt både för framtida lönsamhet och för att ”generera tillräckliga medel för ny- och återinvesteringar på en marknad som styrs av EU:s klimatmål och mål om en ökad andel förnybar energi”.²⁸⁴ Vidare återger näringsutskottet regeringens formulering att de ”grundläggande värderingar om miljöhänsyn och globalt ansvar som vägleder Sverige i klimatpolitiken och politiken för global utveckling också ska gälla när staten uppträder i rollen som bolagsägare”.²⁸⁵

Regeringen skriver i 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande, att hållbart företagande är en ”förutsättning för bolagens långsiktiga fortlevnad”. Där står också att regeringens arbete med hållbart företagande ”syftar till att bolagen med statligt ägande agerar så att de åtnjuter offentligt förtroende samtidigt som en långsiktig värdetillväxt säkerställs”. Regeringen menar att om bolag brister i sin hantering av hållbarhetsutmaningar, ger detta ”antingen upphov till affärsrisker med långtgående konsekvenser på bolagets förmåga att överleva, eller till att en affärsmöjlighet går förlorad”.²⁸⁶ Regeringens utgångspunkt är därför att ”ett proaktivt hållbarhetsarbete bidrar positivt till bolaget”.²⁸⁷ Enligt statens ägarpolicy är hållbart företagande en viktig fråga för staten som ägare och ”det krävs att styrelsen har förmåga att arbeta strategiskt inom området”.²⁸⁸

Vad gäller frågan om hur Vattenfall kan bidra till EU:s klimat- och energimål, så har den inte diskuterats av regeringen utöver det som nämns i bolagsordning, hållbarhetsmål och hållbart företagande i budgetpropositionen 2012/13:1.²⁸⁹

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s. 12, rskr. 2009/10:325.

²⁸³ Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s. 7, rskr. 2009/10:325.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s. 8, rskr. 2009/10:325.

²⁸⁶ Regeringskansliet, 2014 års redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 2013/14:140.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26, intervju med statssekreteraren på Finansdepartementet 2010–2014, 2014-11-28.

5.2.3 *Regeringen har inte i ägardialogerna diskuterat Vattenfalls forskningsinsatser*

Riksrevisionen har ställt frågan om huruvida Vattenfalls forskningsinsatser har diskuterats under ägardialogerna, exempelvis i ljuset av regeringens uttalanden i propositionen²⁹⁰ om att Vattenfall bör ha en ledande position inom koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion. Enligt Regeringskansliets ägarförvaltning har inte bolagets forskningsinsatser diskuterats.²⁹¹ Denna bild bekräftas av regeringens politiska ledning under granskningen, som framhåller att det är styrelsens uppdrag och inte regeringens sak att göra avvägningar vad gäller forskning och tekniksatsningar.²⁹² Dock framför den politiska ledningen att ägaren hade kunnat ställa frågan om hur bolaget bedriver forskning i syfte att utmana och aktualisera frågan.²⁹³ Enligt Regeringskansliets ägarförvaltning har inte heller bolagets val att enbart nyinvestera i vindkraft och inte i andra förnybara energislag diskuterats på departements- eller regeringsnivå.²⁹⁴

5.3 Regeringens framtagande av beslutsunderlag

5.3.1 *Regeringen gör via ägarförvaltningen egna analyser vid ägarsamordning*

Enligt vad Riksrevisionen erfar ställer Regeringskansliets ägarförvaltning i liten utsträckning krav på att Vattenfall ska presentera kvalificerade underlag och analyser. Vid ägardialogerna föredrar bolaget ofta ett medhåvt presentationsmaterial.²⁹⁵ Vattenfall redogör för bolagets och branschens utveckling, men ägarförvaltningen tar inte del av något skriftligt bakgrundsmaterial.²⁹⁶ Det är bolaget självt som väljer vilket material bolaget vill föredra i aktuella frågor. På Riksrevisionens fråga om vilka underlag som Regeringskansliet tar in från bolagen hänvisar ägarförvaltningen till de ägarstyrningsverktyg som används, det vill säga ägardialoger, process för ekonomiska mål och styrelsenominering.²⁹⁷ Enligt Regeringskansliets ägarförvaltning tar bolagsanalytikerna dock in underlag både från bolaget

²⁹⁰ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, s. 9, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325.

²⁹¹ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning 2014-08-26.

²⁹² Intervju med statssekreteraren på Finansdepartementet 2010–2014, 2014-11-28.

²⁹³ Ibid.

²⁹⁴ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

²⁹⁵ Vattenfall anför att i samband med hållbarhetsanalysen har ägarförvaltningen efterfrågat strategiskt material och efterfrågat specifik information kring verksamhet, processer etc. kring Vattenfalls hållbarhetsarbete. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

²⁹⁶ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-09-19.

²⁹⁷ Ibid.

och från oberoende källor, exempelvis i form av marknadsbedömningar från banker. Om bolagsanalytikerna gör en annan bedömning än bolaget tas detta upp vid ägardialogen.²⁹⁸

Mot bakgrund av energimarknadens utveckling och regeringens ambition att aktivt förvalta de statliga bolagen har Riksrevisionen efterfrågat om ägarförvaltningen gjort en fristående riskanalys av Vattenfalls planer på att sälja sina tyska kolkraftverk. Enligt ägarförvaltningen kommer en sådan riskanalys att göras först om en ägarsamordning blir aktuell.²⁹⁹

5.3.2 *Ägarförvaltningen hanterar hållbarhetsfrågor inom den egna enheten*

Riksrevisionen erfar vidare att en systematisk kunskapsöverföring från andra fackdepartement skett i liten utsträckning i arbetet med uppföljning av de miljörelaterade hållbarhetsmålen. Regeringskansliets ägarförvaltning har inte formellt inhämtat synpunkter eller sakkunskap från andra relevanta departement, såsom dåvarande Miljödepartementet eller Näringsdepartementet. Ingen arbetsgrupp eller något formellt nätverk kring hållbart företagande har bildats inom Regeringskansliet. Finansdepartementets dåvarande ägarförvaltning har hanterat frågan inom de egna enheterna.³⁰⁰ Enligt dåvarande Miljödepartementet är det angeläget att Regeringskansliet följer upp och utvärderar hållbarhetsmålen i de statliga bolagen utifrån olika departements perspektiv på frågan.³⁰¹

Enligt Finansdepartementets dåvarande ägarförvaltning har dock informella möten på handläggarnivå förekommit med dåvarande Miljödepartementet.³⁰²

På ett övergripande plan har även kontakter förekommit mellan finansmarknadsministern och energi- respektive miljöministern.³⁰³

Uppföljningen av Vattenfalls hållbarhetsarbete har således gjorts enbart av Finansdepartementets dåvarande ägarförvaltning.³⁰⁴

5.4 Regeringens återrapportering till riksdagen

Inom ramen för Vattenfalls förtydligande uppdrag återger näringsutskottet regeringens mening i propositionen, nämligen att en ”ledande position i

²⁹⁸ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-11-24.

²⁹⁹ Ibid.

³⁰⁰ Intervju med Miljödepartementet 2014-06-27. Ägarförvaltningen anför att det är ägarförvaltningens ansvar att svara för utvecklingen och förvaltningen av merparten av de statligt ägda bolagen. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-23.

³⁰¹ Intervju med Miljödepartementet 2014-06-27.

³⁰² Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

³⁰³ Intervju med finansmarknadsministern 2010–2014, 2014-11-18.

³⁰⁴ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26.

koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion” är en ”viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall”.³⁰⁵ Vidare har näringsutskottet i sitt ställningstagande uttalat sitt stöd för användandet av EU:s 2020-mål som referenspunkt. ”Därmed kommer det bli möjligt att utvärdera om Vattenfall tillhör de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser, ökad andel förnybar energi och verkar för en effektivare energianvändning”.³⁰⁶ Näringsutskottet vill också i detta sammanhang ”framhålla vikten av att regeringen fortlöpande håller riksdagen informerad om Vattenfalls utveckling och verksamhet. Detta är angeläget oberoende av majoritetsförhållandena i riksdagen och därmed vilken regering som har ägaransvaret för bolaget”.³⁰⁷ Vidare har EU och Sverige antagit FN:s tvågradersmål inom klimatområdet till 2050. Det innebär att alla verksamheter och bolag inklusive statliga bolag ska minska sina utsläpp på lång sikt.

Den återrapportering som sker till riksdagen är främst den skrivelse i form av en verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande som regeringen årligen lämnar. Viss information ges också i budgetpropositioner och årsredovisningen för staten. Granskningen visar, vid en genomgång av nämnda dokument för åren 2010–2014, att regeringens återrapportering inte beskriver Vattenfalls utveckling och strategier i någon större omfattning eller hur uppfyllelsen av uppdraget förhåller sig till EU:s 2020-mål och EU:s antagna tvågradersmål till 2050.

³⁰⁵ Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s.7, rskr. 2009/10:325.

³⁰⁶ Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s.12, rskr. 2009/10:325.

³⁰⁷ Ibid.

6 Slutsatser och rekommendationer för Vattenfall

I detta kapitel redovisas slutsatser och övergripande svar på granskningens första revisionsfråga samt Riksrevisionens rekommendationer till Vattenfall.

6.1 Vattenfalls miljörelaterade hållbarhetsmål utlovar mer än de åstadkommer i utsläppsreducerande effekter

6.1.1 Målutformning och beräkningssätt för måluppfyllelse riskerar att inte vara i överensstämmelse med riksdagens intentioner

Vattenfall har valt hållbarhetsmål som berör bolagets kärnverksamhet. Riksrevisionen bedömer att Vattenfalls styrelses val av hållbarhetsmål med inriktning mot miljö är relevant, eftersom dessa mål ligger i linje med de utmaningar bolaget har i framtiden. Vattenfall har också konkretiserat lydelsen i ägarens intention i bolagsordningen³⁰⁸ och ökar på så sätt förståelsen av denna. Riksrevisionen noterar dock att ett av de två stora miljörelaterade hållbarhetsmålen inte är i samklang med näringsutskottets ställningstagande om att använda EU:s 2020-mål som referenspunkt. Utskottet menar att detta gör det möjligt att utvärdera om Vattenfall är ett av de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och ökad andel förnybar energi.³⁰⁹ Vidare uttalar näringsutskottet att en ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion är en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall.³¹⁰ Vattenfalls koldioxidmål syftar dock inte till faktiska utsläppsminskningar och beskrivs av bolaget som ett finansiellt exponeringsmål.

Vattenfall har höga koldioxidutsläpp från sin produktion samtidigt som bolaget ska vara ledande i omställningen av energisystemet. Det ter sig därför inte logiskt att Vattenfall inte har formulerat något mål som direkt riktar in sig på att faktiskt minska utsläpp av koldioxid. Detta är ologiskt mot bakgrund av att Vattenfall anger att de miljörelaterade hållbarhetsmålen är en

³⁰⁸ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04.

³⁰⁹ Prop. 2009/10:179, Förtydligande av uppdraget för Vattenfall, bet. 2009/10:NU23, s. 12, rskr. 2009/10:325.

³¹⁰ Prop. 2009/10:179, Förtydligande av uppdraget för Vattenfall, bet. 2009/10:NU23, s. 7, rskr. 2009/10:325.

konkretisering av uppdraget i bolagsordningen och ett mått på att vara ledande i energiomställningen.³¹¹

Förnybarhetsmålet syftar enligt Vattenfall till att bidra till omställningen av energisystemet genom reella utsläppsreducerande investeringar i förnybar energi. Emellertid mäts måluppfyllelsen konsoliderat vilket innebär att Vattenfall kan tillgodoräkna sig hela miljöeffekten av en investering trots att bolaget endast har finansierat 51 procent av investeringen. Att förnybarhetsmålet räknas konsoliderat gör också att Vattenfall kan sälja ägarandelar i befintliga vindkraftsparker för att frigöra kapital till nyinvesteringar i vindkraft (capital recycling), utan att försäljningen påverkar måluppfyllelsen negativt. Valet av mätmetod är således avgörande för huruvida Vattenfall har en reell möjlighet att nå sitt uppsatta mål om förnybar energi.

Detta tillvägagångssätt förklaras av Vattenfall med att investeringen inte skulle blivit av om inte Vattenfalls kunskap hade tagits tillvara.³¹² Riksrevisionen konstaterar att Vattenfall genom sin kunskap inom vindkraft på ett lovligt sätt kan bidra till energiomställningen. En negativ effekt kan dock bli att Vattenfalls andel producerad förnybar energi blir statisk, allt annat oförändrat. Detta riskerar att inte vara i överensstämmelse med näringsutskottets ställningstagande att Vattenfall ska öka sin andel förnybar energi.

6.1.2 *Vattenfalls presentation av hållbarhetsmål är inte transparent*

Vattenfall är i den externa redovisningen av verksamheten inte tillräckligt tydligt med att koldioxidmålet är ett finansiellt exponeringsmål som inte behöver leda till utsläppsreduktion inom EU utan enbart ska göra Vattenfalls produktionsportfölj fossilfri. Det kan vara svårförståeligt för den oinvigde läsaren att ha den förkunskap som behövs för att bedöma konsekvenserna av koldioxidmålet.

Det beräkningssätt (konsolidering) som används för att mäta hur nära bolaget är förnybarhetsmålet nämns inte heller i Vattenfalls presentationer av målet. Beräkningssättet medför att bolaget, utan att behöva finansiera hela investeringen i förnybar energi, har större möjligheter att nå förnybarhetsmålet inom utsatt tid.

Riksrevisionen bedömer att bolaget har valt att utforma koldioxidmålet som ett finansiellt exponeringsmål och mäta förnybarhetsmålet konsoliderat för att underlätta måluppfyllelse och därigenom öka förtroendet hos kunder och övriga intressenter.

³¹¹ Intervju med Vattenfall 2014-12-04.

³¹² Intervju med Vattenfall 2014-09-05, samt Sustainability targets for Vattenfall 2012-10-29, s. 7. Vattenfall anför att förnybarhetsmålet är satt utifrån bolagsordningens text ..."leder utvecklingen mot en miljömässig hållbar energiproduktion" och syftar till att få mer förnyelsebar kraft på marknaden och därmed bidra till omställningen. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att hållbarhetsmålen inte är beslutade på bolagsstämman vilket ger bolaget ett handlingsutrymme att ändra målen om dessa inte bedöms kunna uppfyllas. Målen ger därmed inte bolaget lika stora incitament att försöka nå dem, som fallet skulle ha varit om bolagsstämman hade beslutat om målen. Dessa hade då blivit juridiskt bindande.

6.2 Vattenfalls planeringshorisont är kortsiktig

6.2.1 *Planeringen och finansieringen av reella utsläppsreducerande åtgärder är otillräckliga för att kunna uppfylla kraven i uppdraget och nå hållbarhetsmålen*

Vattenfalls planering är kortsiktig och omfattar en femårscykel med betoning på ersättningsinvesteringar och underhåll. Tillfälligt har bolaget beslutat att 2015 övergå till en tvåårsplanering.³¹³ Någon handlingsplan och finansiering för hur de miljörelaterade hållbarhetsmålen till 2020 ska kunna realiseras genom konkreta åtgärder har inte kunnat presenteras för Riksrevisionen. Riksrevisionen menar att en alltför kort planeringshorisont riskerar att försvåra för regeringen att bedöma om bolaget kommer att kunna uppfylla uppdrag och hållbarhetsmål.

Granskningen visar att bolaget inte planerar och styr verksamheten så att tillräckligt med reella utsläppsminskande åtgärder genomförs som leder till att bolaget blir konkurrenskraftigt på lång sikt. Det innebär också att den finansiella planeringen inte haft fokus på att garantera tillräckliga investeringar i förnybar energi och koldioxidreducerande åtgärder. Riksrevisionen konstaterar att bolagets planering riskerar att inte ligga i linje med riksdagens avsikt att bolaget ska bedriva energiverksamhet på ett affärsmässigt sätt så att bolaget blir ett ledande bolag inom hållbar energiproduktion.³¹⁴

6.2.2 *Vattenfall har ingen tydlig målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen*

Det framgår av ägarpolicyen att hållbart företagande är ett medel för regeringen att försäkra sig om att de statliga bolagen utvecklar sin affärsverksamhet på ett hållbart sätt, så att bolagen blir konkurrenskraftiga på lång sikt och kan ge en framtida avkastning till staten. Regeringen efterlyser därför en långsiktig

³¹³ Vattenfall anför att i ett ansträngt finansieringsläge binder långa investeringsplaner upp CAPEX för befintliga tillgångar vilket inte är optimalt på en föränderlig marknad. Genom korta investeringsplaner och strikt fokus på strategin skapas bättre manöverutrymme. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

³¹⁴ Vattenfalls bedömning är att den marknad som bolaget verkar på kräver lösningar av typen capital recycling, joint venture och ökat fokus på hållbarhet varför det under hösten 2014 fattades beslut om att inkludera bolagets hållbarhetsmål i beslutsprocesserna. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

vision och ett strategiskt tänkande vad gäller företagsutveckling och planering av åtgärder.³¹⁵

Den styrsignal som regeringen ger i ägardialogen är dock otydlig och uppfattas inte av bolaget på avsett sätt. Bolaget uppfattar styrningen som regeringens behov av ökad information och hörsammar inte fullt ut styrsignalen om mer kraftfulla åtgärder för att ta itu med bolagets framtida situation. Exempelvis ställer regeringen i ägardialogen ett antal frågor om bolagets framtida position som inte besvaras i den utsträckning som är motiverad.³¹⁶ Vidare anger bolaget i ett annat sammanhang att rollfördelningen mellan ägare och styrelse är förfelad om ägaren inom ramen för sin ägardialog med bolaget kräver in skriftligt underlag i olika frågor. Däremot menar bolaget att om ägaren i samband med exempelvis ägarsamordning kräver in underlag ska bolaget leverera detta.³¹⁷

Vattenfall har en relativt stark position på den europeiska marknaden med de möjligheter att påverka marknadsutvecklingen som denna position innebär. Granskningen visar dock att bolaget inte har en tydlig målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen.³¹⁸ Riksrevisionen bedömer att oavsett energibranschens strukturella problem och den låga efterfrågan på el behöver ett bolag som ska bli ledande framgent löpande planera och vidta finansiella och utsläppsreducerande åtgärder för att bli konkurrenskraftigt på lång sikt. Riksrevisionen menar att Vattenfall behöver förstärka sin förmåga att identifiera och utnyttja framtida tillväxtpotentialer och att anpassa investeringsprogram för att säkerställa bolagets långsiktiga värdeskapande.

6.3 Risken att inte uppnå hållbarhetsmålen och konsekvensen av detta analyseras inte av Vattenfall

I den övergripande *Enterprise Risk Management*-processen (ERM) ingår inte att analysera risken för att de miljörelaterade hållbarhetsmålen inte uppnås. Det betyder att det inte finns någon analys av risken med att förlora långsiktig konkurrenskraft till följd av att bolaget inte reducerar sina koldioxidutsläpp eller ökar sin förnybarhetsportfölj i tillräckligt hög takt. Detta kan i sin tur

³¹⁵ Finansdepartementet, protokoll från ägarmöte med Vattenfall 2014-06-19, diskussionsmaterial hållbarhetsanalys 2014-08-21, protokoll från ägarmöten med Vattenfall 2014-09-02, 2014-10-27, 2014-11-17.

³¹⁶ Protokoll från ägarmöte 2014-11-17.

³¹⁷ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04.

³¹⁸ Intervju med Vattenfall, 2014-12-04, Vattenfalls vd:s uttalanden i artikel i *Shortcut Vattenfalls nya vd vill ge företaget mer energi*, 2014-12-12.

resultera i att staten inte får den avkastning från bolaget på lång sikt som förutsätts i regeringens styrning mot hållbart företagande.³¹⁹

6.4 Vattenfalls forskning är otillräcklig och försvårar för bolaget att bli ledande i energiomställningen

Vattenfalls forskningsverksamhet fokuserar i dag i huvudsak på applikationsforskning, så kallad tillämpad forskning. Det är viktigt för Vattenfall att forskningen leder till lösningar som kan kommersialiseras inom en rimlig framtid.³²⁰ Forskning är ett handlingsalternativ för att stärka konkurrenskraften på lång sikt och skapa värde för staten. Interna finansieringslösningar kan vara ett sätt att garantera medel för nödvändiga investeringar och forskning oberoende av resultatutvecklingen. Regeringen har också sänkt det ekonomiska avkastningskravet 2012 i syfte att anpassa bolagets finansiella förutsättningar till ändrade marknadsförhållanden. Vidare anför regeringen att det gör det möjligt att satsa mer på förnybara energislag, till exempel solenergi.³²¹ Vattenfall har dock inte utnyttjat denna ekonomiska möjlighet genom att satsa på mer forskning kring förnybara energislag eller öka takten i investeringarna i förnybara energislag.³²²

Vattenfall menar att bolaget har kvalificerad kunskap inom vindkraft och en konkurrensfördel inom detta område. Samtidigt medför detta att bolaget har en begränsad produktionsportfölj inom andra förnybara energislag som gör det sårbart om energislaget i framtiden blir ifrågasatt. Detta skulle kunna motivera ett större engagemang i tidig användning av ny produktionsteknik i andra förnybara energislag i form av exempelvis deltagande i pilot- och demonstrationsprojekt.

Vattenfall bedriver forskning med syfte att optimera driften i befintlig produktionsportfölj, till exempel torkning av brunkol och sameldning med biomassa i de termiska verken. En bieffekt av dessa teknologier är minskade

³¹⁹ Vattenfall menar att marknadsanalyserna i det regelmässiga strategiarbetet inkluderar olika scenarier med riskanalyser. Mål och måltal sätts baserat på dessa analyser. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

³²⁰ Intervju med Vattenfall 2014-09-05.

³²¹ Riksdagens protokoll 2012/13:72, 2013-03-05, Se interpellation 2012/13:261 *Vattenfall och ägardirektiv*, anf.44 (13 februari 2013) Statsrådet Peter Norman (M): Vi sänker avkastningsmålen från 15 procent till 9 procent av sysselsatt kapital, vilket innebär ungefär 10 procent enligt det gamla sättet att räkna. Det möjliggör investeringar i projekt, till exempel solkraft, som inte har samma höga avkastningstal som till exempel vattenkraften. Se även interpellation 2012/13:159 *Vattenfalls minskande andel av förnybar el*: anf.26 (20 december 2012) Statsrådet Peter Norman (M): "Nu säger vi 9 procent av sysselsatt kapital. Detta i sin tur leder till fler investeringsmöjligheter, framför allt i förnybar energi. Det är en mycket kraftig signal från ägaren att vi vill se det och att det inte håller att säga att det inte ger 15 procents avkastning. Nu gäller: Ut och leta nya investeringsmöjligheter, gärna i förnybar energi!"

³²² Intervju med Vattenfall 2014-09-05.

koldioxidutsläpp, men dessa är inte tillräckligt stora för att ha betydelse i arbetet med att nå koldioxidmålet.³²³ Bolaget deltar inte heller tillsammans med utrustningsleverantörer i pilot- och demonstrationsprojekt kring tidig användning av genomgripande koldioxidreducerande teknik med stor effekt, som kan användas i befintliga fossila anläggningar, när det nu har konstaterats att tekniken *Carbon Capture Storage* (CCS) inte tillåts i Tyskland.³²⁴

En typ av forskning som skulle kunna öka konkurrenskraften för de flesta förnybara energislag är forskning kring exempelvis laddningsbara batterier. Detta i syfte att få en jämn tillförsel av elenergi från förnybara energislag och därmed göra förnybara energislag konkurrenskraftiga i stor skala även under ogynnsamma väderförhållanden för det specifika energislaget.³²⁵ Vattenfall bedriver ett forskningsprojekt med BMW i Tyskland för att hitta metoder att återanvända batterier från elbilar i elnät.³²⁶ Det är dock oklart om detta är ett forskningsprojekt som går att hänföra till de två stora miljörelaterade hållbarhetsmålen eller om det är hänförbart till energieffektiviseringsmålet som inte har granskats av Riksrevisionen.

Granskningen visar att stora delar av forsknings- och utvecklingsverksamheten (FoU) i Vattenfall minskat betydligt och även fått mer kortsiktig karaktär i syfte att främst lösa drift- eller underhållsproblem. Mer långsiktiga satsningar i pilot- och demonstrationsprojekt har avvecklats. Forskningsfrågor behandlas i mycket liten eller ingen utsträckning i styrelsedokument, dokument från revisionsutskott, investeringsplaner och strategier. Investeringsplaneringen har fokus på ersättningsinvesteringar och underhåll och inte FoU. Riksrevisionen noterar vidare att forskningschefen inte de senaste fyra åren har föredragit något ärende i styrelsen.³²⁷ Detta indikerar att forskningsfrågor inte har varit föremål för någon fördjupad diskussion i styrelsen.

Vattenfall ställer krav på att forskningsområden ska vara lönsamma inom en rimlig tidsperiod (5–10 år). Detta försvårar för mer långsiktiga FoU-projekt såsom tidig användning av ny teknik via deltagande i pilot- och demonstrationsprojekt. En möjlig åtgärd för att skydda investeringar i sådana pilot- och demonstrationsanläggningar och få en ledande position i omställningen av energisystemet är att differentiera kravet på lönsamhet för olika typer av forskning. Med ett lägre krav är det lättare att försvara mer långsiktiga investeringar i forskning. Samtidigt är det framtida värdet av ett FoU-projekt med längre tidshorisont fram till kommersialisering behäftat

³²³ Intervju med Vattenfall, 2014-09-29.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Intervju med Vattenfall 2015-01-27,

³²⁶ Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

³²⁷ Intervju med Vattenfall 2014-12-04.

med stor osäkerhet. Den större osäkerheten kring sådana projekt kan förvisso motivera ett högre krav på lönsamhet jämfört med FoU-projekt med lägre risk. Men med ett uppdrag i bolagsordningen att vara ett ledande bolag i energiomställningen, som ska skapa långsiktig avkastning åt staten, kan det finnas skäl för Vattenfall att välja ut forskningsprojekt på andra grunder.

Granskningen visar att FoU inte tillräckligt har beaktats av bolagets ledning och styrelse som ett medel att bli ledande i energiomställningen. Vidare framgår att Vattenfalls FoU-verksamhet inte heller syftar till att göra Vattenfall ledande i omställningen av energisystemet.

6.5 Vattenfall har inte avsatt interna resultatmedel för framtida tillväxtbehov

Ett sätt att göra sig mer oberoende av resultatutveckling enskilda år är att avsätta och förvalta medel under år med goda resultat för att kunna använda dessa till tillväxtinvesteringar under år med sämre resultat. Vid tidpunkten när hållbarhetsmålen fastställdes (2012) var Vattenfalls finansiella situation redan svag. Sedan dess har utdelning till ägare hållits inne (2013 och 2014) och omfattande besparingsprogram har genomförts. I den situation Vattenfall har varit i sedan 2012 har bolaget inte kunnat bygga upp en finansiell robusthet som gör att investeringarna är oberoende av resultatutvecklingen enskilda år. Sådana åtgärder hade behövt vidtas långt tidigare.

6.5.1 Vattenfall hade kunnat vara mer förutseende vad gäller tillräckliga finansieringsmedel för förnybar energi

Granskningen visar att Vattenfalls strategi redan 2010 innefattade ett mål om minskad koldioxidexponering och en ökad ambition om tillväxt inom energiproduktion med låga koldioxidutsläpp.³²⁸ Vid denna tidpunkt var Vattenfalls ekonomiska situation relativt god. Bolaget hade kunnat försäkra sig om att koldioxidmålet och större ambitioner inom förnybar energi skulle ha tillräcklig finansiering i framtiden genom att detta år och framtida år, avsätta interna resultatmedel. En sådan framförhållning går inte att utläsa i Vattenfalls eller Regeringskansliets dokumentation.

6.5.2 Vattenfall har inte övervägt möjligheten att föreslå att en viss del av utdelningen används till investeringar i förnybar energi

Vattenfalls finansiella situation har på senare år utgjort en begränsning för tillväxtinvesteringar i förnybar energi. Ungefär 85 procent av

³²⁸ Vattenfall, Årsredovisning 2010, s.5.

investeringsutrymmet har använts till ersättningsinvesteringar och underhåll. Mot bakgrund av den finansiella restriktionen har det uppstått en målkonflikt mellan ekonomiska mål och investeringar i hållbar energiproduktion. Granskningen visar att bolaget inte har övervägt att föreslå regeringen att en del av utdelningsmedlen skulle kunna hållas inne i syfte att göra större investeringar i förnybar energi.³²⁹ Detta torde vara ett förbiseende från bolagets sida mot bakgrund av att de årliga besluten på bolagsstämman om utdelning ska ”beakta genomförandet av bolagets strategi, bolagets finansiella ställning samt övriga ekonomiska mål”.³³⁰ Vidare hade bolaget i sitt förslag kunnat stödja sig på bolagets förtydligande uppdrag, att vara ett ledande bolag i energiomställningen, som riksdag och regering 2010 beslutade om.³³¹

Det innebär att Vattenfall inte har arbetat med interna finansieringslösningar för att säkerställa att bolaget, oberoende av resultatutvecklingen under enskilda år, har utrymme för offensiva miljörelaterade investeringar och långsiktig forskning. Sammantaget innebär detta att bolagets möjlighet att skapa en långsiktig avkastning för staten riskeras.

6.6 Vattenfalls samägande kan innebära finansiella risker och risk för en oförändrad andel producerad förnybar energi

Vattenfall använder sig i vissa fall av avyttring av ägarandelar i befintliga vindkraftsparker för att frigöra kapital till investeringar i ny vindkraft, så kallad *capital recycling*. Detta är en metod för Vattenfall att få kapital till investeringar i förnybara energislag. Metoden innebär att bolaget avhänder sig upp till 49 procent av ägarskapet i vissa befintliga vindkraftsparker. Dessutom äger bolaget i vissa andra fall endast 51 procent i nya vindkraftsparker på grund av ingånget partnerskap med institutionella investerare. Detta gör sammantaget att bolagets anläggningsstruktur blir mer och mer komplex.

6.6.1 Ett samarbete i ett joint venture kan innebära effektivitetsrisker och finansiella risker om inte styrningen är tydlig

Kapitalfonder och pensionsbolag, såsom exempelvis bank- och försäkringsbolaget Skandia, har blivit intresserade av att investera i förnybara energislag eftersom de förutser höga framtida avkastningsmöjligheter.³³²

³²⁹ Intervju med Vattenfall 2015-01-27.

³³⁰ Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2006*, s. 89.

³³¹ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, rskr. 2009/10:325.

³³² Vattenfalls pressmeddelande *Vattenfall och Skandia bygger vindkraft tillsammans*, 2014-12-02, Vattenfalls strategiseminarium 2014-09-19, Östersunds läns tidning *Olja och kol är olönsamt* 2014-11-05.

Detta gynnar Vattenfall eftersom dessa investerare både kan vara med och investera i nya vindkraftsparker och köpa upp delar av Vattenfalls befintliga vindkraftsparker. Ett resultat blir att partnerskap och ett samägande, ofta i form av ett joint venture, etableras mellan Vattenfall och sådana institutionella investerare.

Detta samägande i joint ventures behandlas i det material som Riksrevisionen har gått igenom inom ramen för granskningen. Gemensamt ägande kan leda till en komplex anläggnings- och bolagsstruktur och ställer därför krav på Vattenfall att ha en kvalificerad styrning och juridisk kompetens vid samägande av bolag. Riksrevisionen bedömer utifrån den genomförda granskningen att det krävs tydligt definierade och föreskrivna regler för roller, ansvar och styrning såväl vid bildandet av ett joint venture som under perioden då det samägda bolaget är verksamt. Riksrevisionen menar därför att när Vattenfall i ökad utsträckning ingår partnerskapsavtal i vindkraft är det av synnerlig vikt att styra och följa upp bildandet av och verksamheten i joint ventures i syfte att undvika ineffektivitet och finansiella risker.

6.6.2 *Samägande i joint ventures innebär risk för en oförändrad andel producerad förnybar energi*

Vattenfall anger att bolaget har en relativt liten andel ny förnybar energi³³³ i sin produktionsportfölj.³³⁴ Riksrevisionen bedömer att Vattenfall kan få svårt att öka sin andel ny förnybar energi i takt med sina konkurrenter när bolagets huvudstrategi för att nå förnybarhetsmålet är att växa genom samägande. Strategin kan leda till en oförändrad andel producerad förnybar energi för bolaget. Riksrevisionen menar att detta riskerar att inte ligga i linje med näringsutskottets ställningstagande om att Vattenfall ska öka sin andel förnybar energi.³³⁵

6.7 **Vattenfall relaterar inte sin verksamhet till EU:s klimat- och energimål**

Näringsutskottet ansåg 2010 att det var mycket bra att regeringen tänkte använda EU:s 2020-mål som referenspunkt för att utvärdera Vattenfalls uppfyllelse av uppdraget inom klimat- och energiområdet.³³⁶ Eftersom Vattenfall 2012 har upphört att beräkna uppfyllelsen i förhållande till EU:s 2020-mål har regeringen inget underlag att återskoppla till riksdagen.

³³³ I ny förnybar energi exkluderar Vattenfall den svenska vattenkraften.

³³⁴ Vattenfall, App 5.1 – Board of Director's meeting, 2013-05-13, s.5, protokoll External relations & Ethic Committee 2013-05-15.

³³⁵ Prop. 2009/10:179, *Förttydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s. 12, rskr. 2009/10:325.

³³⁶ Ibid.

Vattenfall relaterar inte heller sin verksamhet till EU:s långsiktiga klimat- och energimål 2030 och 2050. Det innebär att det inte är möjligt att uppskatta vilket bidrag Vattenfall ger till EU:s långsiktiga måluppfyllelse inom klimatområdet.

Enligt rättsexpertis³³⁷ har regeringen en långtgående laglig möjlighet att upprätthålla ägarkontroll över de majoritetsägda statliga bolagens styrelsearbete genom att utforma direktiv, instruktioner och anvisningar. Mot bakgrund av detta menar Riksrevisionen att det inte föreligger något formellt hinder för regeringen att på bolagsstämman besluta om hur Vattenfall ska förhålla sig till FN:s tvågradersmål inom klimatområdet som har antagits av både Sverige och EU.

6.8 Vattenfalls planerade försäljning av sin tyska kolkraft leder inte till reella utsläppsminskningar på EU-nivå

Vattenfalls arbete hittills med att uppnå koldioxidmålet är i dag i hög grad inriktat mot att sälja av sina tyska kolkraftverk för att minska koldioxidutsläppen i bolaget. Det finns en risk att Vattenfall i syfte att uppnå sitt finansiella koldioxidmål säljer kolkraftverken vid en tidpunkt som inte ger maximalt försäljningsvärde. En försäljning innebär samtidigt att Vattenfall inte bidrar till att uppnå EU:s klimat- och energimål eftersom problemet med att reducera koldioxidutsläpp i detta fall skjuts över till ett annat bolag inom EU. Vattenfall vidtar endast mindre koldioxidreducerande åtgärder i befintliga kolkraftanläggningar fram till en eventuell försäljning. Det innebär att bidraget till EU:s koldioxidmål även i detta fall är av mindre betydelse.

Granskningens första revisionsfråga behandlas och besvaras avslutningsvis.

Är Vattenfalls hållbarhetsmål, planering och genomförande åren 2010–2014 inriktat mot att bolaget ska bli ett konkurrenskraftigt och ledande företag i energiomställningen samt bidra till EU:s mål genom att ha fokus på reella utsläppsreducerande åtgärder?

Riksrevisionen bedömer att Vattenfall inte har utformat ett koldioxidmål som faktiskt leder till minskade utsläpp eller ett förnybarhetsmål som ökar Vattenfalls andel producerad förnybar energi. Vidare planerar och genomför Vattenfall inte reella utsläppsreducerande åtgärder i tillräcklig utsträckning så att bolaget kan visa att det är ett konkurrenskraftigt och ledande företag i energiomställningen och därigenom bidrar till EU:s klimat- och energimål.

³³⁷ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, professor i svensk och internationell handelsrätt, 2015-02-22.

6.9 Rekommendationer till Vattenfall

Vattenfall ska enligt sitt uppdrag generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget blir ett ledande företag i energiomställningen. Detta förutsätter innovationskraft och investeringar i nya hållbara produkter och tekniker med utsläppsreducerande effekter. Samtidigt som detta möter efterfrågan skapar det konkurrenskraft och långsiktig avkastning för staten som ägare. En positiv bieffekt är att resultatet ligger i linje med EU:s klimat- och energimål. Riksrevisionen ger följande rekommendationer som har sin utgångspunkt i riksdagens beslut och näringsutskottets betänkande i samband med Vattenfalls förtydligande uppdrag från 2010.³³⁸

- Vattenfall bör utforma en målbild för att bli ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och genomföra en strategisk långsiktig planering för hur bolaget ska nå dit. Denna planering bör brytas ner i en verksamhetsplanering dels på affärsområdesnivåer, dels inom företagets olika utvecklingsavdelningar. Investeringsplaneringen bör sammanfalla med tidsperioden för hållbarhetsmålen för att bolaget ska kunna vidta de finansiella och utsläppsreducerande åtgärder som behövs för att uppfylla uppdraget och hållbarhetsmålen.
- Vattenfalls forskning och utveckling bör öka och bli mer långsiktig med syfte att bolaget ska vidta koldioxidreducerande åtgärder i befintliga anläggningar samt bredda bolagets produktionsportfölj inom förnybara energislag.
- Vattenfall bör utforma mål som leder till utsläppsreducerande effekter, exempelvis genom att
 - ett koldioxidmål som syftar till en faktisk koldioxidminskning i bolagets anläggningar
 - ett förnybarhetsmål som syftar till en faktisk ökning av den produktion som kommer från nya förnybara energislag
 - ett mål om att vara projektägare som uppför och driver vindkraftsparker och därigenom bidrar med sitt verksamhetskunnande till energiomställningen.

³³⁸ Vattenfall anför att bolaget styrs av bolagsordningen och beslut på årsmöte varför ställningstaganden från riksdagsutskott bör föras in dessa vägar. Vattenfalls synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-18.

7 Slutsatser och rekommendationer för regeringen

I detta kapitel redovisas slutsatser och övergripande svar på granskningens andra och tredje revisionsfråga samt Riksrevisionens rekommendationer till regeringen.

7.1 Regeringen granskar inte via sin ägarförvaltning de statliga bolagens val och utformning av hållbarhetsmål

7.1.1 *Det finns behov av tydligare styrning av val och utformning av hållbarhetsmål*

En övergripande bedömning från Riksrevisionens sida är att det är positivt att regeringen har infört styrmedlet hållbart företagande som syftar till en långsiktighet i de statliga bolagens verksamhet. Fokus sätts därigenom på ökad konkurrenskraft genom en långsiktig strategisk planering där nya utvecklingsmöjligheter ska prioriteras. Granskningen visar att införandet av hållbart företagande även har påverkat regeringens styrning av Vattenfall i positiv riktning. Riksrevisionen menar dock att ytterligare insatser kan göras från regeringens sida i syfte att styra valet och utformningen av hållbarhetsmål för de statliga bolagen så att hållbarhetsmålen förstärker hur framgångsrika bolagen blir i sin kärnverksamhet.

7.1.2 *Avsaknaden av en initial granskning av de statliga bolagens hållbarhetsmål leder till en ineffektiv styrningsprocess*

Syftet med hållbart företagande är att de statliga bolagen ska agera så att de åtnjuter offentligt förtroende samtidigt som en långsiktig värdetillväxt säkerställs. För Vattenfalls del bedömer Riksrevisionen att bolaget bör inrikta sig emot reella utsläppsreducerande åtgärder. Vattenfall kan på det sättet bli konkurrenskraftigt och därigenom bli ledande i energiomställningen och ge staten en långsiktig avkastning.

Det är styrelsernas ansvar att fastställa hållbarhetsmål och strategier för att nå målen eftersom regeringen bedömer att styrelsen har bäst kunskap om verksamheten. Regeringen gör inte via sin ägarförvaltning någon egen initial granskning och kvalitetssäkring av målens utformning och innehåll. Däremot följer regeringen via sin ägarförvaltning regelbundet upp måluppfyllelsen i samband med ägardialogen. Riksrevisionen bedömer att processen är ineffektiv

eftersom det finns en risk att målen inte är utformade på ändamålsenligt sätt. Exempelvis är Vattenfalls koldioxidmål utformat som ett finansiellt exponeringsmål i stället för ett mål som till övervägande del faktiskt reducerar koldioxidutsläppen. Ett sådant mål tar onödiga resurser i anspråk utan att leda till reella utsläppsreducerande effekter som gör Vattenfall konkurrenskraftigt på lång sikt. Nödvändiga korrigeringar av målet som hade kunnat göras på ett tidigt stadium fördröjs därmed.

En tydlig styrning av Vattenfall mot utsläppsminskande åtgärder på ett tidigt stadium är också viktigt mot bakgrund av att EU:s system för handel med utsläppsrätter sedan länge inte ger incitament för bolag att vidta reella utsläppsreducerande åtgärder. Dessutom har riksdagen för Vattenfalls del särskilt efterfrågat en återsrapportering av hur bolagets uppfyllelse av uppdraget relaterar till EU:s klimat- och energimål.

7.2 Det är otydligt hur regeringen följer upp den miljörelaterade delen i uppdraget till Vattenfall

De statliga bolagens bolagsordning är beslutad av bolagsstämman och ingår därmed som en del i regeringens förvaltningsuppdrag från riksdagen. Ägarförvaltningen anger att Vattenfall har ett rent affärsmässigt uppdrag som följs upp genom den ekonomiska målprocessen. I sammanhanget är det värt att beakta att riksdagen beslutat att bolaget ska generera en marknadsmässig avkastning genom att affärsmässigt bedriva energiverksamhet så att bolaget tillhör ett av de bolag som leder utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Det är dock otydligt hur regeringen via sin ägarförvaltning följer upp den miljörelaterade delen i uppdraget i bolagsordningen. I ägarpolicyn anges att ett av syftena med att fastställa bolagens ekonomiska mål ur ett ägarperspektiv är att hålla bolagens finansiella risk på en rimlig nivå. Mot bakgrund av det som fastställs i ägarpolicyn bedömer Riksrevisionen att det i sig är en finansiell risk att regeringen inte explicit följer upp den miljörelaterade delen i uppdraget så att bolaget aktivt arbetar med reella utsläppsreducerande åtgärder i syfte att bli konkurrenskraftigt och kunna ge avkastning till staten på lång sikt. Energibolagen fokuserar mer och mer på förnybar energiproduktion och investerare ser stabila och långsiktiga möjligheter till avkastning inom förnybar energi.³³⁹ Riksrevisionen menar att det därför är betydelsefullt att regeringen är tydlig och styr bolaget i riktning mot att vidta väsentliga utsläppsminskande åtgärder.

³³⁹ Vattenfalls pressmeddelande *Vattenfall och Skandia bygger vindkraft tillsammans*, 2014-12-02.

Vattenfall har konkretiserat den miljörelaterade delen i uppdraget i bolagsordningen genom de miljörelaterade hållbarhetsmålen. Denna tolkning har inte bekräftats av regeringen vilket leder till en osäkerhet i hur bolaget ska styra sin verksamhet.³⁴⁰ Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att regeringen är tydlig med hur bolaget ska tolka sitt uppdrag i bolagsordningen och hur regeringen via sin ägarförvaltning avser att följa upp bolagets tillämpning.³⁴¹ Detta så att bolaget ges förutsättningar att styra mot det uppdrag som riksdagen har beslutat. Det finns annars en risk att bolagsordningen i sin helhet inte blir styrande i en affärsmässig men utsläppsreducerande riktning i syfte att bolaget ska bli ett av de ledande bolagen i energiomställningen.

Näringsutskottet har i samband med riksdagens beslut om Vattenfalls förtydligande uppdrag tydliggjort riksdagens intention med uppdraget. Det framgår av näringsutskottets betänkande att en "ledande position i koldioxideffektiv teknik och hållbar energiproduktion är en viktig komponent för framtida värdeskapande för Vattenfall. Detta har också påverkan på varumärket. Lönsamhet och en ledande position inom hållbar energiproduktion är grundläggande för Vattenfalls långsiktiga värdeskapande".³⁴² Näringsutskottet anser vidare i sitt ställningstagande att "regeringens avsikt att använda EU:s 2020-mål som referenspunkt är mycket bra. Därmed kommer det att bli möjligt att utvärdera om Vattenfall verkligen är ett av de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser och ökad andel förnybar energi".³⁴³

Riksrevisionen menar att riksdagen via näringsutskottet tydligt har uttalat sin mening om Vattenfalls uppdrag. Vad gäller kompetensfördelningen mellan bolagstämman och styrelsen bedömer också rättsexpertis³⁴⁴ att bolagstämman har en vittgående beslutsrätt. I aktiebolag som till mer än hälften ägs av staten föreligger en långtgående laglig möjlighet att upprätthålla en ägarkontroll över styrelsearbetet genom utformningen av direktiv, instruktioner, anvisningar, etc.³⁴⁵ Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att det inte föreligger

³⁴⁰ Regeringskansliets ägarförvaltning anför att detta förhållande är i enlighet med aktiebolagslagen, det vill säga att styrelsen ska verkställa uppdraget och ägaren ska följa upp genomförandet av uppdraget. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-23.

³⁴¹ Regeringskansliet anför att eventuella förtydliganden regeringen gör måste inrymmas inom verksamhetsparagrafen. Om regeringen vill förtydliga uppdraget i bolagsordningen måste det ske genom att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till beslut. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning, 2015-03-23.

³⁴² Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.7, rskr. 2009/10:325, 2013/14:KU20.

³⁴³ Prop. 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s.12, rskr. 2009/10:325.

³⁴⁴ Rättsutlåtande till Riksrevisionen av Erik Nerep, professor i svensk och internationell handelsrätt, 2015-02-22.

³⁴⁵ Enligt aktiebolagslagen (2005:55) 8 kap 41§, andra stycket, har direktiv med mera till skillnad från en allmän ägarpolicy bindande verkan för styrelsen och övriga bolagsfunktionärer om de antas formellt på en bolagsstämma.

något formellt hinder för regeringen att på bolagsstämman besluta om hur Vattenfall ska tolka sitt uppdrag.

7.3 Regeringens kunskapsinhämtning och bearbetning av underlag är inte tillräckligt proaktiv för en ändamålsenlig styrning av bolaget

7.3.1 Ägarförvaltningen har inte inhämtat relevant kunskapsunderlag från bolaget eller övriga Regeringskansliet

Regeringens hållbarhetsanalys av Vattenfall är ett steg i rätt riktning att inhämta relevant kunskapsunderlag. Riksrevisionen noterar dock att Finansdepartementets dåvarande ägarförvaltning inte utnyttjat övriga Regeringskansliets sakkunskap i frågor som berör Vattenfalls centrala hållbarhetsmål. Inget formellt nätverk eller organiserat samarbete mellan dåvarande Miljödepartementet, Näringsdepartementet eller andra departement och Finansdepartementets ägarförvaltning har tagit form. Exempelvis har uppföljningen av Vattenfalls hållbarhetsarbete enbart genomförts av Finansdepartementets dåvarande ägarförvaltning³⁴⁶ vilket innebär att frågan inte har behandlats inom ramen för någon interdepartemental arbetsgrupp i syfte att hämta in ett bredare kunskapsunderlag.

Inte heller på annat sätt har ägarförvaltningen inhämtat tillräcklig kunskap genom att efterfråga strategiskt dokumenterat underlag från bolaget.³⁴⁷ Ägarförvaltningen gör också i begränsad omfattning egna oberoende analyser för att kunna utmana bolaget och då i huvudsak när en ägarsamordning är aktuell.

Vidare har regeringen inte via sin ägarförvaltning identifierat strategiska framgångsfaktorer för bolagets långsiktiga konkurrenskraft såsom exempelvis forskning. Regeringskansliets ägarförvaltning har därför inte efterfrågat underlag om bolagets forskning och utveckling. Detta trots att exempelvis tidig användning av ny produktionsteknologi i form av pilot- och demonstrationsprojekt enligt Riksrevisionen är väsentligt för bolagets långsiktiga konkurrenskraft. Det innebär att regeringen inte identifierat att forskning är ytterst relevant för att bli framgångsrik inom energibranschen och att regeringen inte uppmärksammat att Vattenfalls forskning har dragits ned och blivit kortsiktig.

³⁴⁶ Intervju med Finansdepartementets ägarförvaltning, 2014-08-26, Regeringskansliet anför att det är ägarförvaltningens ansvar att svara för utvecklingen och förvaltningen av merparten av de statligt ägda bolagen, Regeringskansliets synpunkter på rapportutkastet för faktagranskning, 2015-03-23.

³⁴⁷ Regeringskansliet anför att kunskapsinhämtningen sker främst genom fördjupningsmöten med bolaget. Vid dessa möten har ett skriftligt underlag redovisats av bolaget på bolagets huvudkontor. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkastet för faktagranskning, 2015-03-23.

7.3.2 *Uteblivna krav gör att styrprocessen sätts igång för sent*

Genom Regeringskansliets sätt att dokumentera ägardialogen i Vattenfalls årsakt och projektakter har Riksrevisionens granskning av Vattenfall och regeringen underlättats. Riksrevisionen noterar efter att ha gått igenom materialet att Vattenfall svarar knapphändigt och otransparent på ägarförvaltningens frågor om bolagets vision och planerade åtgärder för att uppnå de miljörelaterade hållbarhetsmålen. Vidare har ägarförvaltningen i sin uppföljande hållbarhetsanalys iakttagit att det finns svagheter i Vattenfalls hållbarhetsarbete. Riksrevisionen bedömer att de brister som identifierats är frågor av strategisk betydelse och sammanfaller med Riksrevisionens iakttagelser om Vattenfalls planering och målbild.

Riksrevisionen bedömer att ägarförvaltningens inhämtade kunskap om svagheter i Vattenfalls hållbarhetsarbete inte utnyttjas väl. I kombination med avsaknaden av rekommendationer eller krav blir regeringens styrning inom hållbart företagande otidlig. Styrningen bygger på att bolaget självmant vidtar åtgärder i rätt riktning. Det kan innebära att kraftfulla åtgärder för att skapa konkurrenskraft och affärsmässighet på lång sikt startas för sent. Riksrevisionen bedömer att regeringen använder sig av så kallad mjuk styrning som riskerar att försvåra värdeutvecklingen i bolaget.

7.4 **Regeringen är inte förberedd trots att Vattenfall sett försäljningen av sin tyska brunkolsverksamhet som ett alternativ sedan 2012**

I Vattenfalls förtydligande uppdrag återger näringsutskottet regeringens mening att svenska staten ska vara en ansvarsfull ägare till koncernen Vattenfall och att bolaget ska bedriva föredömlig verksamhet med utgångspunkt i rådande förutsättningar, oavsett på vilken marknad bolaget agerar.³⁴⁸ Att Vattenfall övervägt att avyttra sin brunkolsverksamhet i Tyskland har varit känt för regeringen sedan 2012.³⁴⁹ I oktober 2012 var det tydligt att försäljningen av tyska kolkraftanläggningar var nödvändiga för att kunna nå koldioxidmålet.³⁵⁰ Riksrevisionen bedömer att en proaktiv styrning förutsätter att riskanalyser och handlingsplaner utarbetas för att kunna hantera en eventuell försäljning på ett föredömligt sätt.

³⁴⁸ Prop. 2009/10:179 *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall*, bet. 2009/10:NU23, s. 8, rskr. 2009/10:325.

³⁴⁹ Intervju med Vattenfall 2014-12-04.

³⁵⁰ Vattenfalls pressmeddelande *Politiskt dödläge stoppar Vattenfalls CCS-satsning i Jämschwalde*, 2011-12-05, Vattenfall: Board Strategy Seminar 2012, s. 22–23.

Ägarförvaltningen har dock inte från bolaget efterfrågat någon kvalificerad riskanalys och har inte gjort någon egen analys om försäljningen av brunkolsverksamheten. Regeringen har därigenom inte skaffat sig beredskap för att hantera den finansiella risken med ett fortsatt ägande eller en försäljning av tysk kolkraft.³⁵¹ Det är viktigt att Vattenfall inom ramen för gällande regelverk ges de förutsättningar som bolaget behöver för att kunna bedöma konsekvenserna av en eventuell försäljning. Exempelvis behöver det tydliggöras vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnaderna för mer forskning i koldioxidreducerande åtgärder eller en eventuell förlust vid försäljning.

Sammantaget innebär denna brist på analys och styrning att regeringen inte blir tillräckligt proaktiv och att det därmed finns en risk för att den långsiktiga avkastningen för staten påverkas.

7.5 Regeringen rapporterar inte tillräckligt till riksdagen om Vattenfalls strategier, utveckling och bidrag till EU:s klimat- och energimål

Näringsutskottet har i samband med Vattenfalls förtydligande uppdrag betonat vikten av att regeringen fortlöpande informerar riksdagen om Vattenfalls utveckling och verksamhet. Detta anses viktigt eftersom bolaget affärsmässigt ska bedriva energiverksamhet och vara ett ledande bolag i utvecklingen mot en miljömässigt hållbar energiproduktion. Vidare betonade näringsutskottet att det var mycket bra att ha EU:s 2020-mål som referenspunkt för att kunna utvärdera Vattenfalls uppfyllelse av uppdraget. Detta behövs för att riksdagen ska kunna bedöma om Vattenfall tillhör de bolag som leder utvecklingen mot minskade utsläpp av klimatgaser, ökad andel förnybar energi och verkar för en effektivare energianvändning. Vidare har EU och Sverige antagit FN:s tvågradersmål inom klimatområdet till 2050. Det innebär att alla verksamheter och bolag inklusive statliga bolag ska minska sina utsläpp på lång sikt.

Riksrevisionen bedömer att den information i verksamhetsberättelsen som ges för statliga bolag är för kortfattad för att ge riksdagen tillräcklig insyn i Vattenfalls långsiktiga strategier och utveckling. Vattenfall behandlas på samma sätt som andra statliga bolag trots att näringsutskottet efterfrågat en särskild redovisning av Vattenfalls verksamhet och utveckling.³⁵²

³⁵¹ Regeringskansliet anför att om och när det blir fråga om en så kallad ägarsamordning i frågan kommer regeringen att vara förberedd. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-18.

³⁵² Bet. 2009/10:NU23 om förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB, s.12, rskr. 2009/10:325.

Granskningen visar att regeringens nuvarande återrapportering till riksdagen, i form av regeringens verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande, budgetpropositioner och årsredovisningen för staten för 2010–2014, inte belyser Vattenfalls strategier och utveckling på ett utförligt och transparent sätt. Detta försvårar för riksdagen att kunna bedöma hur Vattenfall uppfyller det samlade uppdraget i bolagsordningen och bidrar till EU:s 2020-mål och EU:s antagna tvågradersmål till 2050.

Avslutningsvis behandlas och besvaras granskningens två sista revisionsfrågor

Är regeringens styrning och uppföljning av Vattenfalls uppdrag och hållbarhetsmål under åren 2012–2014 utformade så att förutsättningar skapas för långsiktig avkastning för staten?

Har regeringen under åren 2010–2014 informerat riksdagen om Vattenfalls strategier för att uppfylla sitt uppdrag och bidra till EU:s klimat- och energimål i enlighet med riksdagens önskemål om att fortlöpande få information om bolagets utveckling och verksamhet?

Riksrevisionen bedömer att regeringen varken styrt Vattenfall mot ett koldioxidmål som faktiskt leder till minskade utsläpp eller mot ett förnybarhetsmål som ökar Vattenfalls andel producerad förnybar energi. Vidare har regeringen inte tillräckligt tydligt styrt Vattenfall så att förutsättningarna för en långsiktig avkastning för staten kan säkerställas.

Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen inte har informerat riksdagen om Vattenfalls strategier, utveckling och bidrag till EU:s klimat- och energimål i den omfattning som behövs för att riksdagen ska kunna bedöma om Vattenfall är ett konkurrenskraftigt och ledande bolag i energiomställningen och därigenom bidrar till EU:s mål.

7.6 Rekommendationer till regeringen

Regeringen bör tydliggöra för bolaget hur uppdraget i bolagsordningen ska tolkas och se till att hållbarhetsmålen ändras så att uppdraget och målen syftar till att åstadkomma reella utsläppsreducerande effekter.³⁵³ Detta ökar förutsättningarna för Vattenfalls framtida konkurrenskraft och bidrag till uppfyllelse av EU:s klimat- och energimål.³⁵⁴ Vidare kan styrmedlet hållbart företagande utformas på ett mer effektivt sätt så att ökad konkurrenskraft och långsiktig värdeutveckling för staten i större utsträckning kan säkerställas.

- Regeringen bör på ett tidigt stadium påverka val och utformning av Vattenfalls hållbarhetsmål, i den översyn av målen som Vattenfall har initierat, i syfte att de nya målen ska ge reella utsläppsreducerande effekter.
- Regeringen bör följa upp Vattenfalls uppdrag i bolagsordningen i sin helhet och förtydliga hur bolaget ska tolka uppdraget för att garantera att bolaget är ett ledande företag i energiomställningen och innebär en rimlig finansiell risk för staten.
- Regeringen bör kontinuerligt inhämta ett brett kunskapsunderlag och göra egna analyser om bolagets risker och förutsättningar på marknaden för att kunna utmana och ställa krav på bolaget och öka möjligheterna för bolagets långsiktiga konkurrenskraft och avkastning till staten.
- Regeringen bör inom ramen för gällande regelverk tydliggöra hur Vattenfall ska agera föredömligt avseende sin tyska brunkolsverksamhet. Regeringen bör därför ange exempelvis vilket finansiellt utrymme som finns för att täcka kostnader för forskning i koldioxidreducerande åtgärder eller eventuell förlust vid försäljning av brunkolsverksamheten.
- Regeringen bör i sin rapportering till riksdagen bli mer transparent, utförlig och kvalitativ i redovisningen av Vattenfalls strategier och utveckling för att riksdagen ska kunna bedöma om bolaget är ett konkurrenskraftigt och ledande företag i energiomställningen och därigenom bidrar till EU:s klimat- och energimål.

³⁵³ Regeringskansliet anför att eventuella förtydliganden regeringen gör måste rymmas inom bolagsordningens verksamhetsföremål. Om regeringen vill förtydliga uppdraget utanför befintligt uppdrag måste detta ske genom att regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag till beslut. Vidare anger Regeringskansliet att det är styrelsens ansvar att besluta om hållbarhetsmålen. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-23.

³⁵⁴ Regeringskansliet framhåller att Vattenfall inte uttryckligen har ett uppdrag att bidra till EU:s klimat- och energimål eller att genomföra andra utsläppsminskade åtgärder. Regeringskansliets synpunkter på rapportutkast för faktagranskning 2015-03-23.

Källförteckning

Riksdagstryck

Betänkande 2008/09:MU28, *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.*

Betänkande 2008/09:NU25, *Riktlinjer för energipolitiken.*

Betänkande 2009/10:NU23, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall AB.*

Betänkande 2013/14:KU20, *Granskningsbetänkande.*

Proposition 1980/81:22, *Om insyn i statliga företag.*

Proposition 1995/96:141, *Aktiv förvaltning av statens företagsägande.*

Proposition 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.*

Proposition 2009/10:133, *Höjda mål och vidareutveckling av elcertifikatsystemet.*

Proposition 2009/10:179, *Förtydligande av uppdraget för Vattenfall.*

Proposition 2010/11:100, *2011 års ekonomiska vårproposition.*

Proposition 2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013.*

Riksdagens protokoll 2012/13:49, *Svar på interpellation 2012/13:159 om Vattenfalls minskande andel av förnybar el, 2012-12-20.*

Riksdagens protokoll 2012/13:72, *Svar på interpellation 2012/13:261 om Vattenfall och ägardirektiv, 2013-03-05.*

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (2005:55).

Budgetlagen (2011:203).

EU-källor

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Europaparlamentets och rådets beslut nr 406/2009/EG av den 23 april 2009 om medlemsstaternas insatser för att minska sina växthusgasutsläpp i enlighet med gemenskapens åtaganden om minskning av växthusgasutsläppen till 2020.

Europeiska kommissionen, *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030*, 22.1.2014, COM (2014) 15 final.

Europeiska rådet, Bryssel den 23 oktober 2014, SN 79/14, *Slutsatser om ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030*.

Europeiska rådet, *Brussels European Council 29/30 October 2009 Presidency Conclusions*, 1 December 2009, 15265/1/09, REV 1, punkt II 7.

Övriga källor

Dagens Nyheter (2012), *Följa lagen räcker inte – det krävs en egen etisk kompass*, Artikel 2012-05-21.

Energimyndigheten (ET2013:22), *Energiläget 2013*.

Energimyndigheten (2012), *Forskning och innovation för ett hållbart energisystem* (dnr 00-11-6104).

Energimyndigheten (ER 2014:30), *Utvecklingen på utsläppsrammarknaden*.

Energy live news, *Shetland wave energy project scrapped*, Artikel 2015-02-09.

Eon, *New corporate strategy*, Pressmeddelande 2014-11-30.

Fortum, *Årsredovisningar 2005–2013*.

Lester, Richard K och Hart, David M. (2012), *Unlocking Energy Innovation: How America Can Build a Low-Cost, Low-Carbon Energy System*.

Regeringskansliet, *2014 års redogörelse för företag med statligt ägande* (skr. 2013/14:140).

Regeringskansliet, *Riktlinjer för dokumentation m.m.*, 2014-02-10.

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statliga ägande*, 2006–2008.

Regeringskansliet, *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande*, 2012–2013.

Riksrevisionen (RiR 2012:1), *Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?*

Riksrevisionen (RiR 2013:19), *Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet*.

Riksrevisionen, *Uppföljningsrapport 2010*.

Riksrevisionen, RiR 2007:29 *Vattenfall – med vind i ryggen?*

Riksrevisionen (RiR 2004:18), *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning*.

Shortcut (2014), *Vattenfalls nya VD vill ge företaget mer energi*, Artikel 2014-12-12.

SOU (2012:14), *Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*.

Statkraft, *Årsrapport 2013*.

Vattenfall, *Bokslutskommuniké 2014*.

Vattenfall, *Bolagsordning 2014-04-28*.

Vattenfall, *Bolagsstyrningsrapport 2013*.

Vattenfall, *Bolagsstämma, 2014-04-28*.

Vattenfall, *Protokoll från extra bolagsstämma, 2012-11-28*.

Vattenfall, *Delårsrapporter 2014*.

Vattenfall, *Årsredovisningar 2010–2012, Års- och hållbarhetsredovisningar 2013–2014*.

Vattenfall, *Betydande nedskrivningar – ytterligare kostnadsbesparingar och strategisk översyn*, Pressmeddelande 2014-10-30.

Vattenfall, *Fokus på kärnmarknaderna Sverige, Tyskland och Nederländerna*, 2010-09-21.

Vattenfall, *Ny organisation för Vattenfalls framtida strategi*, Pressmeddelande 2015-01-15.

Vattenfall, *Politiskt dödläge stoppar Vattenfalls CCS-satsning i Jämschwalde*, Pressmeddelande 2011-12-05.

Vattenfall, *Vattenfall gör omfattande nedskrivningar och delar upp bolaget*, Pressmeddelande 2013-07-23.

Vattenfall, *Vattenfall och Skandia bygger vindkraft tillsammans*, Pressmeddelande 2014-12-02.

Vattenfall, *Vattenfall satsar på ännu ett vågkraftsprojekt i Skottland*, Nyhetsnotis 2012-03-19.

Vattenfall, *Vattenfall utreder alternativ för ägandet av brunkolsverksamheten*, Pressmeddelande 2014-10-30.

Östersunds länstidning (2014), *Olja och kol är olönsamt*, Artikel 2014-11-05.

Riksrevisionen, konsultrapporter

Riksrevisionens underlagsrapport (2014), *Granskning av Vattenfalls hållbarhetsmål*, Sweco AB, 2014-12-17.

Rättsutlåtande till Riksrevisionen (2015), Nerep, Erik, 2015-02-22.

Internetkällor

Fortum, Major shareholders, 2015-01-24, www.fortum.se.

Vattenfall, *Miljöfrågor och Vattenfalls verksamhet* (2014-12-04), samt *Strategiska fokusområden* (2013-10-16), www.vattenfall.se.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se