



# Riksrevisionens styrelses framställning angående granskningen av Vattenfall AB

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Vattenfall AB och statens ägarförvaltning av bolaget. Resultatet redovisades i rapporten (RiR 2004:18) *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning*. Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av denna granskning skall överlämnas i form av en framställning till riksdagen.

Styrelsen föreslår i sin framställning att riksdagen begär att regeringen skall

- återkomma med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag,
- återkomma med förslag till en ytterligare utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen samt
- utreda frågan om vilken insyn och kontroll som den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens förslag .....	3
Riksrevisionens granskning .....	4
Styrelsens överväganden .....	7

# Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

## 1. Uppdraget till Vattenfall AB

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av bolagets miljö- och energipolitiska uppdrag .

## 2. Formerna för ägarstyrning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen.

## 3. Insyn och kontroll i utländska dotterbolag

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen utreder vilken insyn den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag och redovisar resultatet för riksdagen.

Stockholm den 20 oktober 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Eva Flyborg*

*Jörgen Nilsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andréén (fp), Tarja Linderborg (v) och Britt-Marie Lindkvist (s).

# Riksrevisionens granskning

## Granskningens inriktning

Riksrevisionen har granskat Vattenfall AB. Resultatet har redovisats i rapporten *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning* (RiR 2004:18). Rapporten publicerades den 16 juni 2004.

Vattenfall AB är svenska statens största helägda bolag med en årsomsättning på över 110 miljarder kronor och ca 35 000 anställda, varav 8 000 i Sverige. Företaget har en stark ställning på den svenska marknaden när det gäller produktion, handel och distribution av el och fjärrvärme.

Bolaget är också en aktör på den alltmer konkurrensutsatta europeiska elmarknaden. De senaste åren har Vattenfall expanderat kraftigt genom förvärv framför allt i Tyskland och har nu en stark position på marknaderna för el och fjärrvärme i Finland, Polen och Tyskland.

Som framgår av rapporten har utgångspunkt för granskningen varit det energipolitiska beslutet från 1997 där Vattenfall fick ett utökat ansvar att inom ramen för kravet på affärsmässighet verka för en omställning av det svenska energisystemet.

Riksrevisionen har i sin rapport granskat om agerandet från ägarförvaltningen, dvs. regeringen och Näringsdepartementet, och bolagets ledning, dvs. styrelsen och koncernledningen, har förbättrat möjligheterna att uppnå miljö- och energipolitiska mål i Sverige. Vidare belyser granskningen om det finns betydande motstridigheter mellan svenska miljö- och energipolitiska mål och Vattenfalls verksamhet i andra länder. Slutligen har Vattenfalls utveckling i Tyskland analyserats, varvid redovisningen av denna, liksom moderbolagets och ägarens möjligheter till insyn och kontroll, har granskats.

## Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

### Vattenfalls uppdrag

I rapporten konstateras att otydliga formuleringar av Vattenfalls uppdrag när det gäller genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar. Vattenfalls uppgift har över tiden kommit att tolkas på olika sätt av ägarförvaltningen och bolagsledningen.

Riksrevisionen bedömer att under perioden 2000–2003 har såväl bolagsledningen som ägarförvaltningen, liksom bolagets agerande, väsentligt mer än tidigare fokuserat på affärsmässighet framför att bidra till miljö- och energipolitiska mål. Enligt de energipolitiska besluten skulle bolaget, inom ramen för kravet på affärsmässighet, ha en ”strategisk roll i energiomställningen”

genom utveckling av bl.a. ny elproduktionsteknik. Bolagets insatser för utveckling av ny elproduktionsteknik har under perioden 1997 till 2003 varit en ringa andel av bolagets omsättning i Norden.

Det är emellertid enligt Riksrevisionen inte givet att bolaget borde ha långt gående uppgifter inom ett förväntat miljö- och energipolitiskt uppdrag. Det är, framhålls det, viktigt att beakta att ett svenskt statligt företag som verkar på en internationell marknad inte kan åläggas väsentligen hårdare krav än andra företag som verkar på samma marknad.

Varken Vattenfalls styrelse eller ägarförvaltning har emellertid tagit initiativ till precisering av Vattenfalls roll i energiomställningen. I denna situation anser Riksrevisionen att det är förklarligt att bolagets koncernledning prioriterar att uppfylla ägarförvaltningens tydliga lönsamhetsmål framför oprecisa miljö- och energipolitiska målsättningar.

**Riksrevisionen rekommenderar** att regeringen tar initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag. För att förbättra förutsättningarna för styrning och bedömning av Vattenfall bör bolagets miljö- och energipolitiska uppdrag förtydligas. Hänsyn bör tas till bolagets konkurrenssituation på den europeiska energimarknaden.

### Formlös styrning

Från ägarförvaltningens sida tillämpas en s.k. formlös styrning av Vattenfall. Det innebär bl.a. att utbyte av information mellan bolaget och ägarförvaltningen inte dokumenteras i alla delar samt ger ägarförvaltningen relativt stor frihet att utveckla sin tolkning av bolagets uppgift, utan att behöva redovisa det för riksdagen eller allmänheten. Den formlösa styrningen begränsar också Riksrevisionens möjligheter till att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltningen har varit utformad.

**Riksrevisionen rekommenderar** att regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad.

### Vattenfalls expansion i Tyskland

Vattenfalls investeringar i Tyskland innebär en markant förändring av bolagets tidigare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande i förhållande till tidigare. Därutöver innebär förvärven en stor satsning på energiproduktion av det slag som riksdagen beslutat undvika i Sverige. Det är Riksrevisionens bedömning att förvärven på så sätt kunde riskera den svenska miljö- och energipolitikens trovärdighet.

Ägarförvaltningen eller bolagsledningen har inte initierat en diskussion om förvärvens förenlighet med den av riksdagen beslutade miljö- och energipolitiken. Enligt ägarförvaltningen och bolagsledningen har Vattenfalls förvärv av kolkraftverk och brunkolsbrytning i Tyskland gjorts med utgångspunkten att bolaget skall drivas affärsmässigt och att bolaget enbart har att följa tyska lagar och förordningar.

Riksrevisionen anser att styrelsen eller ägarförvaltningen, med anledning av omfattningen och inriktningen på Vattenfalls expansion i Tyskland, borde ha verkat för ett formellt ställningstagande till bolagets planer. Riksrevisionen anser vidare att det finns skäl att överväga om Vattenfalls agerande enbart bör styras och bedömas utifrån affärsmässighet och lagenlighet i respektive land.

**Riksrevisionen rekommenderar** att ägarförvaltningen verkar för ett formellt ställningstagande till frågor av extraordinär karaktär rörande statliga bolag.

Riksrevisionen anser att beslutet om Vattenfalls expansion i Tyskland handlade om en så väsentlig ändring i bolagets verksamhetsinriktning att den borde ha föranlett ett formellt ställningstagande från ägarförvaltningen. Inför liknande beslutssituationer för statligt helägda bolag bör ägarförvaltningen eller styrelser i dessa bolag verka för ett formellt ställningstagande vid förändrad inriktning.

**Riksrevisionen rekommenderar** vidare att ägarförvaltningen överväger om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån affärsmässighet och att bolaget följer lagar och förordningar i respektive land.

Riksrevisionen anser att statliga bolag inte enbart kan bedömas utifrån lagenlighet i de länder där de bedriver verksamhet. Överväganden bör också kunna inkludera hänsyn till hur bolagets agerande påverkar trovärdigheten för svensk miljö- och energipolitik.

### **Insyn i Vattenfalls verksamhet**

Riksrevisionen anser att långtgående krav kan ställas på de statliga bolagens externa redovisning, både utifrån ett medborgarperspektiv och att de utgör grunden för den verksamhetsberättelse för de statliga bolagen som regeringen överlämnar till riksdagen.

Det är Riksrevisionens bedömning att i Vattenfalls årsredovisningar för 2001 och 2002 inte sådana upplysningar har lämnats som gör det möjligt att jämföra de på varandra följande koncernredovisningarna. Bristen på information har medfört att det inte har varit möjligt att skaffa sig en klar bild av de stora investeringarnas inverkan på koncernens resultat- och balansräkning.

Vattenfalls omfattande verksamhet i Tyskland bedrivs genom det börsnoterade dotterbolaget Vattenfall Europe AG. Men trots att staten utövar ett bestämmande inflytande och indirekt kan uppfattas stå som garant för de investeringar som gjorts i Tyskland har den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, för närvarande inte möjlighet till insyn och kontroll i Vattenfalls dotterbolag i Tyskland på grund av minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning.

**Riksrevisionen rekommenderar** att regeringen överväger vilken insyn och kontroll den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, bör ha i Vattenfalls och andra statliga bolags utländska dotterbolag.

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter ger anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört av Vattenfall AB skall överlämnas till riksdagen i form av en framställning.

### Uppdraget till Vattenfall AB

Huvuduppgiften för Vattenfall enligt de av riksdagen beslutade riktlinjerna är att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder. Detta skall ske på ett affärsmässigt sätt. Samtidigt är bolagets aktiva medverkan enligt riksdagens riktlinjer av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet.

Ett huvudresultat av granskningen är att uppdraget till Vattenfall är otydligt och ger utrymme för tolkningar. Styrelsen ser det som naturligt att det i samband med beslut att genomföra riksdagens riktlinjer för bolagets verksamhet kan uppstå svåra avvägningar mellan finansiella mål och samhällsmål, särskilt som de senare inte är närmare preciserade. Styrelsen vill samtidigt betona att det är regeringens ansvar att i egenskap av företrädare för det statliga ägandet verka i enlighet med de beslut som fattats av riksdagen rörande enskilda statliga bolags verksamhet. Regeringen har ansvaret i fråga om den statliga företagsverksamheten.

Mot den anförda bakgrunden ställer sig styrelsen bakom slutsatsen i granskningsrapporten att det finns behov av att förtydliga uppdraget till Vattenfall. Styrelsen anser att regeringen skall återkomma till riksdagen med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag.

### Formerna för ägarstyrning

Regeringen skall vid ägarstyrningen av Vattenfall utgå från de riktlinjer för bolagets verksamhet som riksdagen beslutade år 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12). Dessa bekräftades i samband med 2002 års energibeslut (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17).

Riksrevisionens granskning visar att det kan sättas i fråga om regeringen och dess ägarförvaltning i sitt agerande uppfyllt riksdagens riktlinjer. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning varit utformad.

Styrelsen vill i sammanhanget peka på att konstitutionsutskottet i sin administrativa granskning hösten 2003 bl.a. behandlade regeringens styrning av de statliga bolagen (bet. 2003/04:KU10). Ett enigt utskott framhöll (s. 77) att det är av betydelse att styrningen sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Enligt utskottet bör rutiner utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledning och berörda departement i frågor av större betydelse.

I likhet med konstitutionsutskottet – och mot bakgrund av resultatet av den nu aktuella granskningen – anser styrelsen att formerna för ägarstyrningen av de statliga bolagen behöver utvecklas ytterligare. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag med denna innebörd.

## Insyn och kontroll i utländska dotterbolag

Riksrevisionen har även granskat om Vattenfalls utveckling i Tyskland har redovisats på ett tydligt och transparent sätt samt om moderbolaget och ägaren haft tillfredsställande möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten i Tyskland.

Slutsatsen av granskningen är att den externa redovisningen för 2001 och 2002 inte uppfyllde kraven på tydlighet och transparens. När det gäller kontrollaspekterna är slutsatsen att den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra svenska kontrollorgan, inte har möjlighet till insyn och kontroll i Vattenfall Europe AG där staten utövar bestämmande inflytande och indirekt uppfattas som garant för de investeringar som genomförts.

Styrelsen anser i likhet med Riksrevisionen att de betydande investeringarna utomlands ställer stora krav på Vattenfalls externa redovisning inte minst med hänsyn till effekterna på koncernens ekonomi, allmänhetens rätt till information och att den utgör en grund för regeringens årliga rapport till riksdagen om de statliga företagen. Enligt styrelsen är det givetvis också väsentligt att det finns förutsättningar för en effektiv revision oavsett i vilket land eller inom vilka rättsliga strukturer verksamheten bedrivs. Styrelsen föreslår mot denna bakgrund att regeringen skall utreda frågan om vilken insyn och kontroll den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag samt återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet.

## Beslut om förändringar i verksamhetsinriktning

I sin granskning av Vattenfall tar Riksrevisionen även upp frågan om formerna för ägarförvaltningens ställningstaganden i samband med bolagets markanta förändring av verksamhetsinriktning och expansion utomlands. Enligt styrelsens mening bör regeringen beakta även denna fråga i anslutning till den av styrelsen ovan förordade översynen av ägarstyrningen. Styrelsen utgår



från att regeringen vid motsvarande situationer för statligt helägda bolag kommer att inhämta riksdagens godkännande innan väsentliga förändringar av företagets inriktning, eller ekonomiska risktagande, skall vidtas.

## Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att regeringen skall

- återkomma med förslag till klargörande och förtydligande av Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag,
- återkomma med förslag till en ytterligare utveckling av ägarstyrningen av de statliga bolagen samt
- utreda frågan om vilken insyn och kontroll som den svenska staten bör ha i Vattenfalls och andra statliga företags utländska dotterbolag.