

RiR 2004:18

Vattenfall AB

– *uppdrag och statens styrning*

ISBN 91 7086 019 X

RiR 2004:18

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till regeringen
Näringsdepartementet

Datum 04-06-18
Dnr 33-2003-0501

Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning

Riksrevisionen har granskat Vattenfall AB och statens ägarförvaltning av bolaget. Granskningen har begränsats till att avse genomförandet av Vattenfalls uppgift inom ramen för de av riksdagen fattade miljö- och energipolitiska målen samt redovisningen av bolagets etablering och verksamhet i Tyskland.

Företrädare för Vattenfall AB och Regeringskansliet har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på innehållet i ett utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende efter föredragning av revisionsdirektör *Eiríkur Einarsson*. I beslutet har också deltagit revisionschef *Göran Hyltander*, revisionsdirektör *Ulla Andréén* och revisionsdirektör *Bertil Forsslundh*.

Kjell Larsson

Eiríkur Einarsson

För kännedom
Vattenfall AB

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Motiv för granskningen	11
1.2 Vattenfalls utveckling	11
1.3 Revisionsfrågor och granskningens genomförande	15
1.4 Rapportens disposition	17
2 Ägarförvaltning och bolagets agerande i Sverige	19
2.1 Riksdagens beslut om Vattenfall	19
2.2 Mål för Vattenfall uppfattas på olika sätt	21
2.3 Överväganden och slutsatser	31
3 Vattenfalls verksamhet i andra länder och svensk miljö- och energipolitik	37
3.1 Bakgrund	37
3.2 Vattenfall och den tyska energimarknaden	38
3.3 Vilket ansvar har Vattenfall?	43
3.4 Överväganden och slutsatser	45
4 Insyn i Vattenfalls utveckling i Tyskland	47
4.1 Bakgrund	47
4.2 Vattenfalls redovisning av bolagets utveckling i Tyskland	48
4.3 Överväganden och slutsatser kring redovisning	51
4.4 Insyn och kontroll	52
4.5 Överväganden och slutsatser kring insyn och kontroll	55
5 Riksrevisionens rekommendationer	57
Bilaga 1. Utdrag från energi propositionen och näringsutskottets betänkande från 1997	59
Bilaga 2. Tysk aktiebolagsrätt	65
Bilaga 3. Förvärvsprocessen och konsolideringen i Tyskland	71
Bilaga 4. Synpunkter i samband med faktagranskning	75
Källförteckning	79

Sammanfattning

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

Elmarknaden i Europa har förändrats under de senaste femton åren då avreglering öppnat för konkurrens och då EU genomfört reformer för att utveckla den gemensamma elmarknaden. Sedan år 2000 har Vattenfall expanderat kraftigt genom förvärv framför allt i Tyskland. År 2004 har bolaget en stark position på marknaderna för el och fjärrvärme även i Finland, Polen och Tyskland.

Vid de energipolitiska riksdagsbesluten 1997 och 2002 fick Vattenfall i uppdrag att inom ramen för affärsmässighet verka för en omställning av det svenska energisystemet, i enlighet med den svenska miljö- och energipolitiken. Vattenfalls förvärv av både kol- och kärnkraftsanläggningar utomlands har mot denna bakgrund ifrågasatts.

Granskningens inriktning och tillgång till information

Riksrevisionen har i föreliggande rapport granskat om agerandet från ägarförvaltningen av Vattenfall, 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 granskats.

Tillgången till information för genomförandet av granskningen har delvis varit begränsad då informationsutbytet mellan ägarförvaltningen och bolaget inte till alla delar dokumenterats. Därtill har Riksrevisionen, p.g.a. minoritetsskyddets utformning enligt tysk lagstiftning, inte kunnat få tillgång till information hos Vattenfalls dotterbolag i Tyskland. Riksrevisionen har beslutat att slutföra granskningen med dessa begränsningar. Granskningen har genomförts under perioden november 2003 till maj 2004, varvid Riksrevisionen även anlitat experter för analys av olika områden.

Riksrevisionens slutsatser

Vattenfalls uppdrag är delvis otydligt,

Otydliga formuleringar av Vattenfalls eventuella bidrag till genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar. Vattenfalls uppdrag har över tiden kommit att uttolkas 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 svenska miljö- och energipolitiska mål. Bolagets insatser för utveckling av ny elproduktionsteknik har under denna period varit en ringa andel av dess omsättning i Norden.

...och har inte preciserats.

Styrelsen och ägarförvaltningen har inte tagit initiativ till att precisera Vattenfalls miljö- och energipolitiska uppdrag. I denna situation är det förklarligt att bolagets koncernledning prioriterat att uppfylla tydliga krav på lönsamhet framför mer oprecisa 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. Det är emellertid inte givet att bolaget borde ha långt gående uppgifter inom ett förväntat miljö- och energipolitiskt uppdrag. Det är 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.

Formlös styrning begränsar möjligheterna till bedömning av styrningen.

Den s.k. formlösa styrningen av Vattenfall, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som inte dokumenteras i alla delar, har begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad.

Ägarförvaltningen har inte behandlat frågan om Vattenfalls expansionen i Tyskland på ett tydligt sätt.

Vattenfalls investeringar i Tyskland innebar en markant förändring av bolagets tidigare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande i förhållande till

tidigare. Därutöver innebar förvärven en stor satsning på energiproduktion av det slag som riksdagen beslutat undvika i Sverige. Förvärven kunde på så sätt riskera den svenska miljö- och energipolitikens trovärdighet.

Det är Riksrevisionens bedömning att ägarförvaltningens styrning av bolaget inte har varit tillräckligt tydligt för att undvika risken att bolagets verksamhet i Tyskland uppfattas stå i betydande motstridighet till svenska miljö- och energipolitiska mål. Riksrevisionen anser att med anledning av omfattningen av och inriktningen på Vattenfalls expansion i Tyskland borde styrelsen eller ägarförvaltningen verkat för ett formellt ställningstagande till bolagets planer.

Bedömningen av Vattenfalls verksamhet i andra länder har begränsats till lagenlighet och affärsmässighet.

Vattenfalls förvärv av kolkraftverk och brunkolsbrytning i Tyskland gjordes med utgångspunkt att bolaget ska drivas affärsmässigt och att bolaget enbart har att följa tyska lagar och förordningar. Ägarförvaltningen, styrelsen och bolagets koncernledning har inte initierat en diskussion om förvärven var förenliga med den av riksdagen beslutade miljö- och energipolitiken och den roll ett helägt statligt bolaget bör ha i denna.

Riksdagen har dock genom bifall till en reservation till Konstitutionsutskottets granskning 2003 markerat att Vattenfalls investeringar i Tyskland inte överensstämmer med den långsiktiga inriktningen som ligger till grund för omställningen av energisystemet.

Riksrevisionen anser att det finnas skäl att överväga om Vattenfalls agerande enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet.

Informationen i Vattenfalls årsredovisningar har i vissa fall varit bristfällig.

Riksrevisionens bedömning är att Vattenfalls årsredovisningar i de flesta avseenden är av hög kvalitet. Den ekonomiska redovisningens informationsvärde har överlag också förbättrats de senaste åren. I bolagets årsredovisningar för 2001 och 2002 har dock inte sådana upplysningar lämnats som gör det möjligt att jämföra de på varandra följande koncernredovisningarna. Vattenfalls årsredovisningar för dessa år uppfyller därmed inte de krav på informationsgivning beträffande de ekonomiska effekterna av de tyska investeringarna som anges i årsredovisningslagen 7:15 och Redovisningsrådets rekommendation.

Det är Riksrevisionens uppfattning att *pro forma*-redovisning eller en mer utförlig information om vilken effekt investeringarna har haft på omsättning, resultat och balansräkning borde ha upprättats. Detta skulle också ha varit i linje med regeringens riktlinjer från 2002 om att statliga bolag bör vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag

Statens möjligheter till insyn i Vattenfalls verksamhet i Tyskland är starkt begränsade.

Vattenfalls verksamhet i Tyskland bedrivs genom det börsnoterade dotterbolaget Vattenfall Europe AG. Detta är svenska statens största dotterbolag med en årlig omsättning på över 60 miljarder kronor.

Vattenfall tycks på ett framgångsrikt sätt ha konsoliderat och effektiviserat verksamheten i Tyskland på relativt kort tid och bedömer själva att man har tillfredställande insyn och kontroll över denna. Detta motsägs inte av Riksrevisionens granskning.

Den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, har dock för närvarande inte möjlighet till insyn och kontroll i Vattenfalls dotterbolag i Tyskland p.g.a. minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning, trots att staten utövar ett bestämmande inflytande och indirekt kan uppfattas stå som garant för de investeringar som genomförts.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att

- regeringen tar initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag vad gäller miljö- och energipolitik,
- ägarförvaltningen överväger om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet,
- ägarförvaltningen verkar för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag,
- regeringen överväger vilken insyn och kontroll svenska staten bör ha i Vattenfall och andra statliga företags utländska dotterbolag, och att
- regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Motiv för granskningen

Vattenfall AB är svenska statens största helägda bolag med en årsomsättning över 110 miljarder kronor och ca 35 000 anställda varav 8 000 i Sverige. Bolaget har expanderat kraftigt de senaste åren och är i dag ett multinationellt företag på elmarknaden i norra Europa, med tyngdpunkt i Tyskland, Sverige, Finland och Polen.

I samband med det energipolitiska riksdagsbeslutet 1997¹ uttalade sig riksdagen om Vattenfalls roll i omställningen av energisektorn. Det finns emellertid olika uppfattningar om hur riksdagens förväntningar bör relatera till det krav på affärsmässighet som kan ställas på ett aktiebolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad.

I samband med Vattenfalls kraftiga expansion i Tyskland och Polen har bolaget förvärvat både kolkrafts- och kärnkraftsanläggningar. Detta har väckt uppmärksamhet och debatt i Sverige, inte minst då svensk miljö- och energipolitik väsentligen syftar till att avveckla kärnkraft och undvika användning av fossila bränslen.

Vattenfalls stora förvärv i forna Östtyskland har gjorts av det delägda tyska dotterbolaget HEW. De företag som köpts upp har senare konsoliderats till det börsnoterade dotterbolaget Vattenfall Europe AG, vilket direkt och indirekt ägs till 94 procent av Vattenfall AB. Men då tysk lagstiftning erbjuder ett starkt skydd av minoritetens rättigheter finns frågor om moderbolagets och svenska statens möjlighet till insyn och kontroll i Vattenfall Europe AG.

1.2 Vattenfalls utveckling

1.2.1 *Reformer av elmarknaden i Sverige, Norden och EU*

I Europa har elbranschen radikalt förändrats under de senaste femton åren. Avreglering har inneburit att leveransmonopol försvunnit och öppnat för konkurrens. Gränshinder har avskaffats och medfört marknadsintegration över bransch- och nationsgränser. Många statliga energiföretag har privatiserats och noterats där marknadsmässiga kapitalavkastningskrav kommit att tillämpas.

¹ Prop.1996/97:84 En uthållig energiförsörjning, bet. 1996/97: NU12, rskr. 1996/97:272.

Förändringarna har skapat en hårdnande konkurrens som resulterar i att elbranschen fortlöpande omstruktureras när företagen konsolideras, internationaliseras och nya affärsmodeller tillämpas.

I Sverige beslutade riksdagen våren 1991 att verksamheten vid Statens Vattenfallsverk skulle bedrivas i aktieföretagsform.² Verksamheten avseende stamnätet och samkörningsförbindelserna med utlandet gavs samtidigt en från Vattenfall AB fristående ställning.

Efter riksdagens beslut hösten 1995³ är den svenska elmarknaden sedan 1 januari 1996 öppen för konkurrens när det gäller att producera och sälja el. Omregleringen syftade till att skapa en ökad pris- och kostnadspress på elmarknaden, öka valfriheten och ge lägre elkostnader för konsumenterna. Överföringen av el är däremot ett reglerat monopol som övervakas av Statens energimyndighet. Svenska kraftnät, som är ett statligt affärsverk uppbyggd som en koncern⁴, sköter stamnätet för elkraft. Därtill har verket systemansvar för den svenska elförsörjningen, vilket innebär att se till att elsystemet är i balans och att dess anläggningar samverkar driftsäkert.

Från den 1 november 1999 kan alla elkonsumenterna byta elleverantör utan kostnad. Riksdagen avskaffade då kravet på timvis mätning och införde schablonbaserad beräkning på elmarknaden.⁵ Samtidigt släpptes elhandelspriserna fria.

I Norden finns en gemensam elbörs, Nord Pool, där aktörer från Norge, Finland, Sverige och Danmark kan handla med el. Nord Pool organiserar handel med el på en fysisk och en finansiell marknad samt erbjuder clearingtjänster. En relativt stor del av handeln med el inom Norden sker via Nord Pool.

Inom EU pågår reformer för att utveckla den gemensamma elmarknaden. I december 1996 antogs ett EG-direktiv⁶ för att säkerställa fri rörlighet på elmarknaden och samtidigt stärka försörjningstryggheten och konkurrenskraften i EU:s ekonomi. I juni 2003 antogs ett nytt EG-direktiv, det så kallade elmarknadsdirektivet⁷, och förordningen om gränsöverskridande handel med el⁸. Direktivet innehåller bl.a. slutdatum för en fullständig öppning av elmarknaderna inom EU.

² Prop. 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318.

³ Prop. 1994/95:222 Ny ellagstiftning, bet. 1995/96:NU1, rskr. 1995/96:2.

⁴ Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk och även en koncern som under 2003 bestod av tre dotterbolag och sju intressebolag, bl.a. Nord Pool.

⁵ Prop. 1998/99:137 Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m., bet. 1999/2000:NU4, rskr. 1999/2000:1.

⁶ Europaparlamentet och rådets direktiv 96/92/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för el.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel.

1.2.2 Vattenfalls ställning på marknaden

Under senare hälften av 90-talet hade Vattenfall som övergripande strategi för verksamheten diversifiering både geografiskt och över branschgränser. Bolaget investerade bl.a. i IT, bredband, intelligenta hus samt telekommunikationer. Senare har bolaget dragit sig ur de flesta av dessa områden för att fokusera på sin kärnverksamhet såväl i Norden som på nya marknader.

Vattenfall är i dag i huvudsak verksamt inom produktion, handel på finansiell och fysisk öppen marknad, försäljning till slutkund samt överföring och distribution av el. Därtill kommer en omfattande produktion och försäljning av fjärrvärme och energilösningar samt entreprenad- och konsulttjänster. Företagets vision är att vara ett ledande energiföretag i Europa och "nummer ett" för kunderna, för miljön och för ekonomin.

Vattenfalls kraftiga expansion de senaste åren har koncentrerats till Polen och i synnerhet Tyskland. År 1999 fick Vattenfall fotfäste på den tyska marknaden när bolaget kom överens med Hamburg stad att köpa en fjärdedel av aktierna i HEW (Hamburgische Electricitäts-Werke AG). Åren därefter, i samband med sammanslagningar på den tyska energimarknaden, öppnades möjligheter för ytterligare förvärv i forna Östtyskland.

I tabellen nedan visas Vattenfalls marknadspositioner inom olika områden på de viktigaste marknaderna.

Tabell 1. Vattenfalls marknadspositioner

	Elproduktion och försäljning	Elhandel	Distribution	Fjärrvärme
Sverige	1	Bland de 3 största	1	2
Finland	2	Bland de 3 största	2	Mindre omfattning
Tyskland	3	Bland de 5 största	4	1
Polen	Bland de 3 största inom försäljning	Finns inte	2 efter polska staten	1

Källa: Vattenfalls elmarknadsrapport 2003.

1.2.3 Vattenfalls finansiella och ekonomiska utveckling

Då Vattenfalls ägare, den svenska staten, inte bidrog med nytt kapital resulterade expansionen i Tyskland och Polen i en ansträngd balansräkning för företaget. Den ökade upplåningen fick kreditvärderingsinstituten att sänka bolagets kreditbetyg kraftigt.⁹ För Vattenfalls del prioriterades därför ett

⁹ Standard & Poor's sänkte kreditbetyget från AA till A- med negativa framtidsutsikter under perioden 1999 till 2001. Enligt information till Vattenfalls styrelse hösten 2001 var prognosen att kreditbetyget under 2002 sannolikt skulle sjunka till BBB+.

gynnsamt kassaflöde från verksamheten som gjorde att företaget kunde betala av på sina lån. I detta sammanhang var det särskilt viktigt att integrationen av de uppköpta företagen skulle gå bra.

Prishöjningar och högre marginaler från elförsäljningen de senaste åren samt effektiviseringar har gynnat Vattenfalls affärer och därmed kreditbetyget. Framtidsutsikterna uppgraderades år 2003 från negativa till stabila.

Näringsdepartementets enhet för statligt ägande, som svarar för ägarförvaltningen av Vattenfall, ställer enbart finansiella krav på Vattenfall. Dessa krav är för närvarande 15 procents avkastning på eget kapital och en räntetäckningsgrad mellan 3,5 och 5 gånger¹⁰. Därtill kommer krav på en marknadsmässig utdelning och ett önskemål om kreditbetyg inom kategorin single A¹¹. Fram till 1999 var utdelningen en fast summa per år (1 500 miljoner kronor) vilket motsvarade en relativt hög andel av bolagets resultat. De senaste fyra åren har utdelningen ökat successivt men denna är lägre än tidigare som andel av nettoresultatet.

Tabell 2 Bolagets ekonomiska utveckling 1998-2003

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nettoomsättning (mnkr)	27 957	27 754	31 695	69 003	101 025	111 935
Nettoresultat (mnkr)	2 664	2 538	2 970	4 190	7 566	9 123
Skulder (mnkr)	27 876	32 275	50 854	88 723	94 838	85 547
Medeltal anställda	7 996	7 991	13 123	23 814	34 248	35 296
– därav i Sverige	7 568	7 329	8 086	8 147	7 983	7 994
– därav i Tyskland	22	83	5	11 055	22 404	21 719
Avkastning på eget kapital (%)	8,6	7,8	4,2	10,3	18,3	19,8
Räntetäckningsgrad (ggr)	3,4	3,4	2,3	2,3	2,5	3,3
Soliditet (%)	42,2	42,3	35,4	22,7	20,0	23,4
Utdelning (mnkr)	1 500	1 500	990	1 030	1 485	2 400

Källa: Vattenfalls årsredovisningar

¹⁰ Rörelseresultat plus finansiella intäkter i relation till finansiella kostnader. Detta mål ersatte år 2002 ett mål på 30–40 % soliditet.

¹¹ Infördes år 2002 efter en successiv nedgradering av bolagets kreditvärdering från AA till A-.

1.3 Revisionsfrågor och granskningens genomförande

1.3.1 Revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att besvara följande frågor:

1. Har ägarförvaltningen av Vattenfall samt bolagets agerande i Sverige förbättrat möjligheterna att uppnå svenska miljö- och energipolitiska mål?
2. Finns det för Vattenfall betydande motstridigheter mellan svenska miljö- och energipolitiska mål och bolagets verksamhet i andra länder?
3. Verksamheten i Tyskland:
 - a. Har bolagets utveckling i Tyskland redovisats – utöver krav enligt lagar och god redovisningssed – på ett tydligt och transparent sätt?
 - b. Har moderbolaget och ägaren haft tillfredsställande möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten i Tyskland?

1.3.2 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts under perioden november 2003 till maj 2004. De iakttagelser som Riksrevisionen gjort under granskningen har bedömts i förhållande till regeringens propositioner och riksdagens uttalanden kring Vattenfalls bolagisering och de energipolitiska besluten från 1997 och 2002. Relevant lagstiftning, bolagsordningen, beslut och andra föreskrifter angående förvaltningen av Vattenfall och statliga bolag har också använts.¹² De specifika bedömningskriterierna för var och en av revisionsfrågorna redovisas i respektive avsnitt.

Underlag i form av relevant dokumentation, kompletterad med intervjuer och litteratur inom området, har tagits fram för respektive revisionsfråga. Analys och bedömningar av framtaget material har gjorts, med hänsyn till relevanta bedömningskriterier. Riksrevisionen har i granskningen även

¹² Grundläggande dokument:

- Proposition 1990/91:87 Näringspolitik för tillväxt, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318.
- Proposition 1991/92:49 Om vissa frågor vid överföringen av verksamheten vid statens Vattenfallsverk till aktiebolagsform, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92.
- Proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272.
- Proposition 2001/02:143 Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning, bet. 2001/02:NU17 Energipolitik, rskr. 2001/02:317.
- Betänkande 2002/03:NU3, utgiftsområde 21 Energi.
- Betänkande 2002/03:KU30.
- Regeringskansliets verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande.
- Bolagsordningen för Vattenfall AB.
- Aktiebolagslagen (ABL).
- Årsredovisningslagen (ÅRL).
- Redovisningsrådets rekommendationer (RR).

anlitat experter inom redovisning, argumentationsanalys, företagsetik, handelsrätt och förvaltningsrätt. Dessa är:

- *Rolf Rundfelt*, ledamot i Redovisningsrådet, adjungerad professor vid Linköpings universitet.
- *Anders Ullholm*, argumentationsanalytiker, Södertörns högskola.
- *Hans De Geer*, professor och direktör för Centrum för etik och ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm.
- *Per Samuelsson*, professor i handelsrätt vid Lunds Universitet.
- *Lena Marcusson*, professor i förvaltningsrätt, tillsammans med docent *Thomas Bull*, jur. kand. *Anna Sara Lind* och doktorand *Daniel Stattin*, Juridiska Institutionen vid Uppsala Universitet.

1.3.3 Riksrevisionens tillgång till information om Vattenfall

För att besvara de revisionsfrågor som ställts upp är det nödvändigt att revisionen ges tillgång till alla skriftliga och muntliga uppgifter som belyser frågorna. Det kan framhållas att sådan tillgång inte enbart avser information rörande enskilda beslut som fattats utan också t.ex. uppgifter som visar vilka alternativ som övervägts eller inte samt hur informationsutbytet mellan olika led i beslutsprocessen har gått till. Riksrevisionen har vid granskningen av Vattenfall fått tillgång till, inte minst från bolaget, väsentlig information. Den information som använts för att besvara revisionsfrågorna redovisas i respektive kapitel.

Tillgången till information har dock varit begränsad i två avseenden. Dels gäller det informationsutbytet mellan bolaget och Näringsdepartementets ägarförvaltning. Enligt uppgift från departementet har detta informationsutbyte inte till alla delar dokumenterats.

Riksrevisionen har begärt av Näringsdepartementet att för perioden 2000 till 2004 få ta del av minnesanteckningar samt annan skriftlig information om bl.a. Vattenfalls förvärv i Tyskland. Som svar på denna begäran har Näringsdepartementet muntligen informerat revisionen om innehållet i ett av departementet gjort urval av interna promemorior. Tre av dessa promemorior bedömdes av Riksrevisionen vara av särskild betydelse för granskningen och har också ställts till Riksrevisionens förfogande.

Riksrevisionen har inte heller, p.g.a. minoritetsskyddets utformning enligt tysk lagstiftning, kunnat få tillgång till information hos Vattenfalls dotterbolag i Tyskland. (Se närmare i avsnitt 4.3)

Riksrevisionen har valt att genomföra granskningen med dessa begränsningar.

1.3.4 *Faktagranskning*

Vattenfall AB och Näringsdepartementet har faktagranskat ett utkast till denna rapport. I samband med faktagranskningen har statssekreterare *Claes Ånstrand* framhållit att han anser att Riksrevisionens granskning bygger på en missuppfattning om Vattenfalls roll i energiomställningen. Hans synpunkter redovisas i sin helhet i bilaga 4.

1.4 **Rapportens disposition**

I kapitel 2 redovisas hur ägarförvaltningen och bolaget agerat i Sverige för att uppnå såväl affärsmässiga som miljö- och energipolitiska mål. Kapitel 3 belyser Vattenfalls investeringar i Tyskland och hur dessa relaterar till svensk miljö- och energipolitik. I kapitel 4 diskuteras Vattenfalls redovisning av bolagets utveckling i Tyskland samt den insyn och kontroll svenska staten har i denna. Riksrevisionens rekommendationer redovisas i kapitel 5. I bilagor återfinns utdrag ur den energipolitiska propositionen från 1997 och näringsutskottets betänkande, en redogörelse för tysk aktiebolagsrätt, samt en beskrivning av förvävsprocessen och konsolideringen av Vattenfalls dotterbolag i Tyskland.

2 Ägarförvaltning och bolagets agerande i Sverige

Den svenska staten är Sveriges största företagsägare. Det övergripande målet för de statligt ägda företag som verkar på fullt konkurrensutsatta marknader är att genom en effektiv förvaltning skapa värde. Ägarförvaltningen omfattar både regeringen och tjänstemän inom Regeringskansliet. Näringsministern ansvarar inom regeringen för frågor som gäller statens företag och enhetlig ägarpolitik. Vattenfall förvaltas av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande.

2.1 Riksdagens beslut om Vattenfall

2.1.1 *Statens Vattenfallsverk blir Vattenfall AB*

I regeringens proposition om näringspolitik för tillväxt från år 1991¹³ presenteras förslag till att ombilda vissa affärsverk – däribland Statens Vattenfallsverk – till aktiebolag. Ett relativt utförligt resonemang förs i propositionen kring affärsverkens nya roller som bolag. Regeringen anser att bolagiseringen kan leda till ökad effektivitet och rationalisering av Vattenfalls verksamhet samt underlätta bolagets anpassning till en alltmer internationell energimarknad. En effektivare förvaltning av statens kapital, och därmed ökad avkastningsförmåga, framförs som det viktigaste motivet för bolagiseringen. Det poängteras också att bolagsformen ger goda möjligheter till insyn och styrning enligt ägarens intentioner.¹⁴

En ny regering lade några månader senare fram en proposition om bolagisering av Vattenfall.¹⁵ Där upprepas att bolagiseringen bör leda till en ökad intern effektivitet. Det slås också fast att så länge som staten äger en betydande del av aktierna i Vattenfall AB ska staten ha en tydlig och klar ägarroll i bolaget men att det är styrelsens uppgift att utforma mål och strategier för bolagets verksamhet. Om Vattenfall AB ska utföra sina uppgifter på ett rimligt sätt och utan konkurrensnackdelar måste styrelse och koncernledning kunna disponera företagets resurser under samma förutsättningar som råder inom den icke-statliga sektorn, sägs det i propositionen.

¹³ Prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318.

¹⁴ "Det finns goda möjligheter för staten att verka genom aktiebolag även på områden där andra hänsyn än rent affärsmässiga väger tungt." Prop. 1990/91:87, s. 135.

¹⁵ Prop. 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92.

Vidare framför regeringen att huvudinriktningen för Vattenfall AB även i framtiden bör avse el och elmarknaden. Bolaget bör direkt eller genom dotter- och intressebolag bedriva energiverksamhet samt entreprenad- och konsultverksamhet, främst inom energiområdet. Det konstateras också att Vattenfall AB i vissa delar kommer att vara dominerande på den svenska elmarknaden och att denna dominans inte bör öka.

Regeringen framför också i propositionen att Vattenfall som aktiebolag kommer att få förutsättningar att vidareutvecklas och anpassas till de kommande förändringarna på elmarknaden. Bolagiseringen bör också genomföras på ett sådant sätt att förutsättningarna för en ökad och effektivare konkurrens på den svenska elmarknaden förbättras. Med hänsyn till den ökande internationaliseringen på elmarknaden bör det nya bolaget ges möjligheter att konkurrera med de europeiska kraftföretagen.

I propositionen om bolagiseringen av Vattenfall framför den dåvarande regeringen att bolaget bör kunna komma i fråga för en privatisering.¹⁶ Rollfördelningen mellan ägare, styrelse och bolagets ledning är något tydligare uttryckt i denna proposition än i den tidigare tillväxtpropositionen.¹⁷

2.1.2 Riksdagsbeslut om energipolitik

I den energipolitiska överenskommelsen som presenterades för riksdagen 1997 och den påföljande energipropositionen och näringsutskottets betänkande¹⁸, avvisar den dåvarande regeringen en privatisering av bolaget. Vattenfalls roll inom ramen för omställningen av energisektorn behandlas också.

Utöver det fokus på affärsmässighet som formulerats i tidigare propositioner ges nu Vattenfall uppdraget att avsätta resurser för utveckling av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Detta ska ske inom ramen för kravet på affärsmässighet.

Det finns flera formuleringar som kan ses som att riksdagen och regeringen avser att ge Vattenfall en utökad roll inom ramen för svensk miljö- och energipolitik. Men det är skrivningarna om att Vattenfall ska avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till

¹⁶ Två månader efter Vattenfall AB:s bolagisering uttalade sig dåvarande näringsminister Per Westerberg om att hela Vattenfall skulle privatiseras under 1990-talet. Även den dåvarande styrelseordföranden Karl-Erik Sahlberg menade att en privatisering av Vattenfallkoncernen skulle ske inom 3–5 år. Först måste koncernen marknadsorienteras och internationaliseras. Han ansåg att Vattenfall måste ha en mycket stark position och att marknaden i Sverige var mättad. Därför måste expansionen ske utomlands och den naturliga marknaden var Nordeuropa.

¹⁷ Ett exempel på detta är att det slås fast i bolagiseringspropositionen att riktlinjer för Vattenfalls verksamhet inte behöver underställas riksdagen.

¹⁸ Prop.1996/97:84, bet. 1996/97: NU12, rskr. 1996/97:272

en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig – inom ramen för kravet på affärsmässighet – som kan, och har, tolkats olika.

Mot denna bakgrund har den första revisionsfrågan formulerats:

Har ägarförvaltningen av Vattenfall samt bolagets agerande i Sverige förbättrat möjligheterna att uppnå svenska miljö- och energipolitiska mål?

För att kunna besvara denna revisionsfråga är det viktigt att beskriva och fastställa vilka förväntningar som har funnits och fortfarande finns från riksdagen, samt hur dessa har tolkats av regeringen/ägarförvaltningen samt av Vattenfalls styrelse och koncernledning. Med denna utgångspunkt har Riksrevisionen analyserat vilka mål riksdagen anser att Vattenfall ska styra mot, vilka mål ägarförvaltningen och Vattenfalls styrelse och koncernledning har uppgett, samt de mål Vattenfall styrt mot i praktiken.

Riksrevisionen har analyserat propositionen om en uthållig energiförsörjning och näringsutskottets betänkande från 1997, det energipolitiska beslutet från 2002 samt motioner, frågor till statsråd och interpellationer som rör bolagets mål. Riksrevisionen har också granskat dokumentation hos Vattenfall AB, inklusive styrelseprotokoll, bolagets strategiska planer och affärsplaner samt tillgänglig rapportering till och från Regeringskansliet. Dokumentstudierna har kompletterats med intervjuer med nyckelpersoner från ägare och ägarförvaltning, tidigare och nuvarande styrelseordföranden och styrelseledamöter, samt tidigare och nuvarande företrädare för Vattenfall AB

Riksrevisionens möjligheter att uttala sig om ägarförvaltningen av bolaget begränsas, som tidigare sagts, av att den till stora delar utövats utan att den till alla delar dokumenterats.

2.2 Mål för Vattenfall uppfattas på olika sätt

2.2.1 Riksdagens intentioner

KRAV PÅ AFFÄRSMÄSSIGHET 1992

Inför bolagiseringen i januari 1992 presenterade regeringen affärsmässighet som ett lönsamhetsmål i företagsekonomisk betydelse. Ägaren skulle få maximal avkastning på investerat kapital. Affärsmässighetsmålet formulerades på följande sätt i propositionen om bolagisering av Vattenfall:¹⁹

¹⁹ Proposition 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92.

Vattenfall AB bör så långt det är möjligt verka under samma förutsättningar som icke-statligt ägda företag.

Vattenfall kommer som aktiebolag att få förutsättningar att vidareutvecklas och anpassas till de kommande förändringarna på elmarknaden. Bolagiseringen bör samtidigt genomföras på ett sådant sätt att förutsättningarna för en ökad och effektivare konkurrens på den svenska elmarknaden förbättras. Med hänsyn till den ökande internationaliseringen på elmarknaden bör det nya bolaget ges möjligheter att konkurrera med de europeiska kraftföretagen. Bolagiseringen bör vidare leda till en ökad intern effektivitet i det nya bolagets verksamhet.

Så länge som staten äger en betydande del av aktierna i Vattenfall AB skall staten givetvis ha en tydlig och klar ägarroll i bolaget. Som ägare har staten ansvar för att företaget kan fortsätta att utvecklas på en konkurrensutsatt marknad.

UTVIDGAD ROLL 1997

I samband med det energipolitiska riksdagsbeslutet 1997 definieras Vattenfalls uppgift och tanken om att privatisera bolaget avvisas (se bilaga 1). Regeringen föreslår i sin proposition²⁰ att Vattenfalls roll utvidgas till att aktivt delta i omställningen av den svenska energisektorn. Regeringen formulerade sitt förslag på följande sätt:

Vattenfall AB är en viktig resurs i omställningsarbetet. Vattenfall skall inom ramen för kravet på affärsmässighet ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Vattenfall skall förbli i statlig ägo.

I näringsutskottets ställningstagande²¹ tillstyrks propositionens föreslagna riktlinjer för Vattenfalls verksamhet. I utskottets betänkande kommenteras också bolagets huvuduppgift och förändrade roll:²²

Statens innehav av ungefär halva den svenska elproduktionskapaciteten genom Vattenfall AB är en viktig tillgång. Vattenfalls huvuduppgift är att inom ramen för kravet på affärsmässighet bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig och som ger svensk industri och samhället i övrigt el till konkurrenskraftiga priser. Resurser som skapas inom Vattenfall skall användas för utveckling av ny elproduktionsteknik och för investeringar som behövs för omställningen.

Denna förändring av Vattenfalls roll bör markeras i riksdagens riktlinjer avseende Vattenfalls verksamhet²³. Vattenfall AB skall förbli i statlig ägo.

²⁰ Prop. 1996/97:84.

²¹ Bet. 1996/97:NU12, s. 47.

²² Bet. 1996/97:NU12, s. 27.

²³ Några formella riktlinjer om bolagets förändrade uppgift presenterades dock inte för Vattenfall AB. Av styrelseprotokoll från den 10:e februari 1997 framgår att bolaget förväntar sig ett förtydligande av Vattenfalls roll

Riksdagens uppfattning har inte ändrats över tid. I samband med 2002 års energibeslut konstaterar näringsutskottet:²⁴

I samband med 1997 års energipolitiska överenskommelse fastslog riksdagen (bet. 1996/97:NU12) riktlinjerna för Vattenfall AB:s verksamhet. Utskottet framhöll i detta sammanhang bolagets roll i omställningen av det svenska energisystemet och påpekade att Vattenfall bör förbli i statlig ägo. Vid upprepade tillfällen därefter har utskottet med anledning av motionsförslag avstyrkt förslag om en privatisering av bolaget. Utskottet vill ånyo upprepa att Vattenfall är en viktig nationell resurs på energiområdet, inte minst vad gäller arbetet med omställningen av energisystemet. Bolagets ekonomiska styrka bidrar bl.a. till att säkerställa att den svenska industrin får tillgång till el till rimliga priser. Det är således utskottets uppfattning att Vattenfall skall förbli i statlig ägo och även fortsättningsvis vara ett verktyg i energiomställningsarbetet.

Slutsatsen är att Vattenfall av riksdagen och regeringen har ålagts ett uppdrag inom svensk miljö- och energipolitik. Uppdraget innebär att Vattenfall ska aktivt medverka i omställningen av energisystemet genom bl.a. utveckling av ny elproduktionsteknik. I både propositionen och utskotts- betänkandet från 1997 framförs att Vattenfall bör ha en strategisk roll i omställningsarbetet. Vattenfalls ställning och tilltänkta roll i samband med omställningen används också som ett argument för att Vattenfall ska förbli i statlig ägo.

Det är tydligt av både propositionen och betänkandet från 1997 att Vattenfall ska genomföra sitt uppdrag inom ramen för kravet på affärsmässighet. Men det framgår, bl.a. av Riksrevisionens intervjuer att det finns ett utrymme för olika tolkningar av den inbördes relationen mellan affärsmässigheten och Vattenfalls roll inom miljö- och energipolitiken.

MÖJLIGA TOLKNINGAR AV RELATIONEN MELLAN MÅLEN

När en verksamhet har fler än ett mål kan infriandet av det ena målet inkräkta på möjligheten att uppfylla det andra. Styrningen av verksamheten påverkar i vilken grad målen nås.

Den för revisionsfrågan centrala formuleringen är att det miljö- och energipolitiska målet ska nås inom ramen för kravet på affärsmässighet. Det finns flera rimliga sätt att tolka detta. Ingen av dessa tolkningar innebär att affärsmässigheten kan ignoreras eller att miljö- och energipolitiska mål kan

i ett särskilt ägardirektiv med anledning av den energipolitiska uppgörelsen. Det gällde i första hand Vattenfalls roll i samband med stängningen av Barsebäck.

²⁴ Bet. 2001/02:NU17 Energipolitik.

ha en absolut prioritet. Den tolkning som styr verksamheten har dock stor betydelse för vad som faktiskt uppnås.

En möjlig tolkning (A) är att *båda målen är lika viktiga* och hänsyn ska tas till båda. Vattenfall ska sträva efter att nå både affärsmässighetsmålet och det miljö- och energipolitiska målet. Det går inte att kompensera bristande måluppfyllelse med avseende på det ena målet med uppfyllelse av det andra.

En annan möjlig tolkning (B) är att *affärsmässighet uppnås genom strategier som också uppfyller det miljö- och energipolitiska målet*. Det affärsmässiga målet är kvantitativt viktigare, men det andra målet lägger restriktioner på hur det ska nås. Bolaget måste välja bort affärsmässiga strategier eller investeringar som inte också bidrar till det miljö- och energipolitiska målet.

En tredje tolkning (C) är att Vattenfall *först ska uppnå målet om affärsmässighet och därefter det miljö- och energipolitiska målet*. Affärsmässighet är kvalitativt prioriterat. Innan det uppnåtts ska inga hänsyn tas till det miljö- och energipolitiska målet.

En fjärde tolkning (D) är att det *affärsmässiga målet är prioriterat*. Bara om två affärsstrategier båda bedöms som optimalt lönsamma ska deras miljö- och energipolitiska för- och nackdelar få fälla avgörandet dem emellan.

Ytterligare en tolkning (E) är att det *affärsmässiga målet prioriteras, samtidigt som det tas för givet att detta medför att bolaget på bästa sätt uppnår det miljö- och energipolitiska målet*. Kopplingen mellan målen kan motiveras med att det är optimalt lönsamt för alla företag på marknaden att sträva efter de miljö- och energipolitiska mål riksdagen ställt upp.

2.2.2 Olika tolkningar i styrkedjan och över tid

Det har visat sig både i Riksrevisionens intervjuer och i den offentliga debatten att det finns utrymme för flera rimliga tolkningar – med hänvisning till samma grundtext. Nedan diskuteras hur olika aktörer i styrkedjan, dvs. riksdagen, ägarförvaltningen, bolagets styrelse och koncernledning, har tolkat Vattenfalls uppgift.

RIKSDAGEN

Både beslutsdokument och intervjuer visar att riksdagen 1997 hade för avsikt att ge Vattenfall en strategisk roll i genomförandet av omställningen av energisektorn. Vattenfall skulle aktivt medverka i utvecklingen av kärnkraften vilket på kort sikt handlade om en roll vid stängningen av Barsebäck²⁵. På längre sikt omfattade det även utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i förnybar energiproduktion. Samtidigt underströks att bolaget måste vara lönsamt för att kunna fullgöra sin uppgift.

²⁵ Ett avtal mellan staten, Vattenfall och Sydkraft träffades år 1999 som innebar stängningen av Barsebäck 1.

Ett stort antal interpellationer och frågor har ställts till ansvariga statsråd angående Vattenfalls roll och ägarförvaltningens agerande de senaste åren – bl.a. då Vattenfalls agerande i Tyskland inte anses ligga i linje med Vattenfalls roll inom ramen för svensk miljö- och energipolitik. Näringsutskottet har också i samband med avslag av motioner – bl.a. om förslag till privatisering av Vattenfall – understrukit att Vattenfall har en viktig roll att spela i energiomställningsarbetet och därför även i fortsättningen bör förbli i statligt ägo.

I regeringens årliga verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande har riksdagen informerats om Vattenfalls utveckling, vision och ekonomiska målsättningar.

Ingenting tyder dock på att riksdagen har ändrat uppfattning om Vattenfalls uppdrag. Tvärtom har riksdagen, senast i beslut om en reservation till ett KU-betänkande²⁶ från 2003, tydligt markerat att Vattenfall ska ha ett uppdrag inom ramen för omställningen av energisystemet. Inga förtydliganden av vilka eventuella krav eller begränsningar ett sådant uppdrag för med sig för bolagets och ägarförvaltningens agerande har dock presenterats av riksdagen.

Riksrevisionen bedömer att **alternativ A och B** ovan är de tolkningar som bäst stämmer in på hur riksdagen ser på relationen mellan målen.

ÄGARFÖRVALTNINGEN

Enligt 7 kap. §5 regeringsformen har statsministern givit näringsministern ansvaret i frågor som gäller statens företagsägande som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller avser styrelsenomineringar. Detta innebär att näringsministern föredrar dessa ärenden i regeringen i stället för respektive departementschef.

Vattenfall förvaltas av Näringsdepartementets enhet för statligt ägande. Den ansvarige bolagsförvaltaren, som är en tjänsteman på Näringsdepartementets enhet för statligt ägande, sitter också i bolagets styrelse.

Regeringens syn på Vattenfalls roll, och därmed vilka mål som är av vikt vid förvaltningen av Vattenfall, har förändrats sedan 1997. Redan från början tog regeringen fasta på Vattenfalls utvidgade miljö- och energipolitiska uppdrag. Denna politik bedrevs genom tydliga signaler från ministern till styrelseordföranden, som då var statssekreterare på Näringsdepartementet, att arbeta för omställningen och den energipolitiska uppgiften. Det handlade till stor del om formerna för Vattenfalls deltagande i stängningen av Barsebäck 1.

Efter 1999 förefaller det som om regeringen hade haft större distans till Vattenfall. Ansvariga ministrar har många gånger poängterat att det är

²⁶ Bet. 2002/03:KU30, rskr. 2002/03:217.

styrelsen som är ansvarig för beslut som avser bolagets drift. Det står dock klart att bolaget har förankrat vissa större beslut på ministernivå.

I promemorior från Näringsdepartementet till konstitutionsutskottet (KU) i samband med utskottets granskning 2003 och vid KU:s utfrågning av statssekreteraren framförs att staten som ägare till Vattenfall – ett konkurrensutsatt aktiebolag på en avreglerad marknad – måste följa samma lagstiftning som ägare till privata aktiebolag, och följaktligen prioritera affärs- mässighet.

Det statsråd som var ansvarigt när propositionen lades fram 1997, gav hösten 2003 uttryck för att Vattenfalls agerande de senaste åren inte är i linje med de intentioner som regeringen angav i propositionen. I en motion till riksdagen²⁷ framfördes bl.a. följande:

Staten borde genom sitt majoritetsägande i Vattenfall medverka till att Vattenfall blir en föregångare för omställningen av det svenska energisystemet enligt riksdagens beslut.

Grundläggande mål, ramar och verktyg för statens ägarpolitik har angivits av Regeringskansliet.²⁸ Som grundläggande mål anges att skapa värde för ägarna, det svenska folket. Konkurrensutsatta statligt ägda företag ska ges samma förutsättningar och krav på sin verksamhet som andra aktörer. Aktiebolagslagen ger ramen för företagen och i bolagsordningen anges företagets allmänna inriktning. Styrelserna har fullt ansvar för företagets verksamhet.

Inställningen från ägarförvaltningen vid Näringsdepartementet är att för Vattenfall, som agerar på en avreglerad och konkurrensutsatt marknad, skulle icke-affärsmässiga uppgifter påverka bolagets möjligheter till att konkurrera med andra företag på marknaden. Sådana uppgifter skulle också på ett negativt sätt påverka kapitalmarknadens uppfattning om bolagets framtidsutsikter.

De krav som ställs på Vattenfall av ägarförvaltningen är enbart av finansiell karaktär, dvs. krav på avkastning och räntetäckningsgrad samt önskemål om att behålla en viss nivå på bolagets kreditvärdering. I verksamhetsberättelsen för statliga företag år 2002 och 2003 framgår också att ägarförvaltningens uppfattning om bolagets mål begränsas till affärs- mässighet.

Riksrevisionens bedömning är att under perioden 1997 till 1998/99 var det **alternativ A och B** som bäst motsvarar hur man inom regeringen och ägarförvaltningen hanterade relationen mellan målen.

²⁷ Motion till riksdagen, 2003/04:N407 av Anders Sundström (s) m.fl., Ägardirektiv till Vattenfall. 7 oktober 2003 – bifölls inte. På bolagsstämman den 22 april 2004 valdes Anders Sundström till styrelsemedlem i Vattenfall AB.

²⁸ Statens ägarpolitik, Regeringskansliet, 2003 och 2004.

Riksrevisionen bedömer däremot att det är **alternativ D och E** som under perioden 2000 t.o.m. vintern 2003/04 ligger närmast regeringens och ägarförvaltningens tolkning av relationen mellan målen.

Under 2004 kan eventuellt åter en ändring i framtoning noteras från regeringens företrädare. Affärsmässigheten har tonats ned. Ansvarigt statsråd skriver i en artikel:²⁹

Jag vill att Vattenfall tar ledningen i den fortsatta energiomställningen. Vindkraften är i dag den alternativa energikälla som i närtid har möjlighet att ge ett väsentligt bidrag till vår energiförsörjning.

Vattenfall står för ungefär 50 procent av den svenska elproduktionen. Vattenfalls andel av elen från den svenska vindkraften borde kunna vara ungefär lika stor. Det innebär att Vattenfall behöver intensifiera sina investeringar i vindkraftsanläggningar.

Miljöministern har beträffande Vattenfalls planer på att utveckla metoder för lagring av koldioxid, i en intervju i Dagens Nyheter påtalat att:

Vattenfall har ett särskilt uppdrag att utveckla förnybar elproduktionsteknik och det här motsvarar inte det uppdraget. Vattenfall borde satsa mer på förnybar energi än vad företaget gör nu.³⁰

STYRELSEN

Av intervjuer med tidigare och nuvarande styrelsemedlemmar framgår att det finns olika syn på Vattenfalls roll, liksom vilka dokument som är styrande för bolaget. Det finns också olika uppfattningar om den inbördes relationen mellan affärsmässighet och de miljö- och energipolitiska målen.

I styrelsens arbetsordning finns enbart ekonomiska mål angivna för styrelsens arbete. Detta har av vissa styrelsemedlemmar tolkats så att i avsaknad av tydliga ägardirektiv skulle det i det närmaste vara "tjänstefel" att ta hänsyn till något annat än affärsmässighet vid styrelsebeslut. Andra har hävdats att relationen mellan målen är mer balanserad, och att ramen för affärsmässighet är rymlig nog för att bolaget kan ha en uppgift inom miljö- och energipolitiken.

Informella signaler eller uttalanden från riksdagen eller regeringen är inte formellt bindande för statliga bolag. Det är först när de omsätts till en ändring av bolagsordningen och/eller direktiv, som beslutas på bolagsstämma, som styrelsen blir tvungna att ta hänsyn till dessa.³¹

Riksrevisionen bedömer att tolkningarna inom styrelsen har sträckt sig allt från **alternativ A och B till E**, med ökande fokus på affärsmässighet under

²⁹ Leif Pagrotsky, *Vattenfall ska gå före*, Svenska Dagbladet, 24 april 2004.

³⁰ Dagens Nyheter, 23 mars 2004.

³¹ Undantaget är om styrelsen anser att direktiven är lagstridiga eller strider mot bolagets bästa.

senare år. Bolagsstyrelsens beslut i april 2004 om sänkt avkastningskrav på satsningar inom vindkraft tyder dock på att styrelsen har tagit intryck av de informella signaler som har kommit från ägarhåll under senare tid.

VATTENFALLS KONCERNLEDNING

Från bolagets koncernledning har framförts att det är affärsmässighet som allmänt uppfattas som det prioriterade målet. Det framgår emellertid att viss lyhördhet gentemot intressenter också måste visas.

Vattenfalls ledning har uppfattningen att bolaget inte har till uppgift att bedriva svensk miljö- och energipolitik. Ett sådant agerande skulle påverka bolagets konkurrensneutralitet. I detta sammanhang påpekas att långivare och kreditvärderingsinstitut skulle reagera negativt om bolaget uppfattades agera utifrån andra mål än affärsmässighet.

Denna bild motsvaras också av den information som kan hämtas från bolagets strategiska planer och affärsplaner. Under perioden 1997–1999 förefaller det som om en viss hänsyn har tagits till bolagets uppgift i samband med omställningen av energisektorn. De senaste åren har koncernledningens fokus på lönsamhet ökat. Detta ansågs starkt motiverat på grund av bolagets dåliga lönsamhet under perioden 1998–2000 och dess ansträngda balansräkning i samband med expansionen i Tyskland. En ny styrmodell infördes vid årsskiftet 2001 varvid varje affärsenhet skulle uppnå ett visst resultatmål som baseras på ägarens krav på 15 procents avkastning på eget kapital.³² Målet är att alla enheter skall uppnå sina resultatmål vid slutet av år 2004.

I årsredovisningen för 2003 konstateras att om resultat överstiger uppsatta mål "kan affärsenheten söka lönsamma expansionsmöjligheter". Vidare sägs att i takt med att de finansiella målen uppnås kommer bolaget "att fullt ut fokusera på sin huvudinriktning, att genom tillväxt skapa mervärden".

Riksrevisionen bedömer att **alternativ D och E** kommer närmast koncernledningens uppfattning och agerande om hur relationen mellan affärsmässighet och andra mål skall tolkas.

2.2.3 Vattenfalls "strategiska roll"

Dokumentstudier samt intervjuer ger olika bilder av hur Vattenfalls uppdrag, inom ramen för det energipolitiska beslutet från 1997, uppfattas. Detta gäller även Vattenfalls "strategiska roll" vid utvecklingen av ny elproduktionsteknik och investeringar i förnybar energiproduktion.

³² Ägarens krav på 15 % avkastning på synligt eget kapital har bolaget omsatt till 11 % avkastning på nettotillgångar. Programmet kallas "Close the Gap".

Vattenfalls koncernledning understryker att sektorsansvaret för forskning och utveckling (FoU) på kraftteknikområdet försvann i samband med bolagiseringen. Ledningen har också framhållit att bolagets komparativa fördelar främst ligger i rollen som aktiv beställare och köpare, samt den kompetens som företaget besitter kring integration av nya lösningar i elsystemet. Ansvarig minister har i en artikel uttryckt sitt stöd till bolagets uppfattning.³³

Men även de som betonar att Vattenfall måste prioritera affärsmässighet och anser att bolaget inte har några egentliga förpliktelser beträffande energisektorns omställning, framhåller betydelsen av Vattenfalls investeringar i förnybar energi och insatserna för FoU avseende ny elproduktionsteknik.

VATTENFALLS FORSKNING OCH UTVECKLING

Riksrevisionen har med Vattenfalls hjälp tagit fram information om bolagets kostnader för FoU och produktutveckling i Sverige.

Tabell 3 Vattenfalls kostnader för FoU och produktutveckling i Sverige för 1997–2003 (mnkr)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
FoU basverksamhet		376	394	420	505	411	412
- därav FoU inom SKB		194	266	276	357	283	299
Nya produkter & tjänster		151	217	154	105	71	65
- därav FoU		151	85	61	59	70	64
- därav produktutveckling			132	93	46	1	1
FoU & produktutveckling	460	527	611	574	610	482	478
FoU och produktutveckling utan SKB		333	345	298	253	199	179

Källa: Vattenfall AB

Not: SKB = Svensk Kärnbränslehantering AB (Vattenfalls dotterbolag)

Vattenfall har sedan 1997 satsat ca en halv miljard kronor årligen på FoU och produktutveckling i Sverige. En allt större andel av bolagets årliga FoU-kostnader är att hänföra till Vattenfalls deltagande i Svensk Kärnbränslehantering AB (från knappt 40 % år 1998 till över 60 % år 2003). Som framgår av tabell 3 så halveras också Vattenfalls kostnader under perioden för utveckling av nya produkter och tjänster.

Produktutveckling av nya produkter och tjänster, som till stor del var satsningar inom områden som IT och intelligenta hem, avbröts år 2002. FoU för nya produkter och tjänster, minskade kraftigt i början av perioden men har varit relativt stabil kring 60–85 miljoner kronor per år de senaste

³³ Leif Pagrotsky, *Vattenfall skall gå före*, Svenska Dagbladet 24 april 2004.

åren. Det är emellertid svårt att skilja ut Vattenfalls satsningar på ny elproduktionsteknik från satsningar på ny värmeteknik. De i särklass största investeringarna, som var för sig står för en tredjedel av Vattenfalls satsningar på ny el- och värmeproduktion, har varit på biobränsle och utveckling av teknik för överföring av vindproducerad el. Investeringar inom områden som vindkraft och solvärme är, och har varit, betydligt mindre.

Av bolagets interna dokumentation och Riksrevisionens intervjuer har det framgått att Vattenfall, delvis på grund av energipropositionen 1997, samlade satsningarna kring nya energilösningar till ett gemensamt projekt vid årsskiftet 1997/98. Ambitionen var att identifiera de områden som långsiktigt kunde bidra till ett effektivt och uthålligt energisystem. FoU-verksamheten har senare kommit att få ökad marknadsanknytning.

Bolagets ledning har framhållit att Vattenfall gör affärsmässiga avvägningar kring omfattningen och inriktningen av bolagets FoU-satsningar. De satsningar som inte bedöms ge tillräckligt ekonomiskt mervärde för bolaget avvecklas. Bolagets ökade fokus på lönsamhet och krav på tydligare marknadskoppling har lett till en mer strikt utvärdering av utvecklingsinsatsernas affärsmässiga potential de senaste åren. Ett exempel är beslutet från 2003 om att lägga ner bolagets mångåriga utvecklingsarbete kring solvärme.

VATTENFALLS INVESTERINGAR I FÖRNYBAR ENERGIPRODUKTION

Bolagets FoU kostnader ger en bild av Vattenfalls åtaganden i energiomställningen, men denna måste kompletteras med de investeringar bolaget har gjort i förnybar energi som inkluderar effektivitetshöjande åtgärder. Sådana investeringar kan bl.a. minska behovet av kärnkraft och fossila bränslen.

Tabell 4 Vattenfalls investeringar i förnybar energiproduktion 1997-2003 (mnkr)

	El	Värme	Totalt
Biobränsleeldade mottrycksanläggningar i industrin	1 100		1 100
Bioandel i Avedøre kraftvärmeverk i Danmark	870		870
Biobränsleeldad och småskalig kraftvärmeverk		1 100	1 100
Biobränslekonvertering i sågverk		100	100
Från sopor till energi		850	850
Vindkraft och småskalig vattenkraft	140		140
Återinvesteringar i vattenkraft	1 380		1 380
Sammanlagt	3 490	2 050	5 540

Källa: Vattenfall AB.

Under perioden 1997–2003 har Vattenfall investerat i genomsnitt knappt 800 miljoner kronor årligen i förnybar energiproduktion och effektivitetshöjande åtgärder. En stor andel är satsningar på biobränsle och återinvesteringar i vattenkraft.

2.3 Överväganden och slutsatser

För att styrningen av Vattenfall ska bli konsekvent krävs att olika parter i styrkedjan dvs. riksdagen, ägarförvaltningen, bolagets styrelse och koncernledning, har en likartad syn på Vattenfalls roll.

Det står klart att riksdagen 1997 genom sitt beslut gav Vattenfall ett miljö- och energipolitiskt uppdrag. Utöver fokus på affärsmässighet skulle Vattenfall också avsätta resurser för utveckling av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Vattenfalls uppgift är att lämna ett väsentligt bidrag till, inte att ta ett huvudansvar eller ensamt ansvara för, omställningen av det svenska energisystemet. Att uppdraget skulle genomföras inom ramen för affärsmässiga krav var också givet, inte minst utifrån de förpliktelser som finns i aktiebolagslagen.

Riksdagens uppfattning har inte ändrats över tid. Senast i juni 2003 i beslut om reservation i KU:s betänkande³⁴ angående näringsministerns styrning av Vattenfall gavs tydligt uttryck för att Vattenfall har ett energipolitiskt uppdrag.

2.3.1 Begränsningar för bolaget

Formuleringen om att Vattenfall ska genomföra sitt uppdrag inom ramen för kravet på affärsmässighet har emellertid gett upphov till olika tolkningar av relationen mellan affärsmässighet och det miljö- och energipolitiska uppdraget. Bolaget har dock inte fått ett formellt förtydligande av sitt uppdrag från ägaren eller ägarförvaltningen. Någon begäran från bolagets styrelse om ett förtydligande av ett sådant uppdrag finns inte heller. Vattenfall har i denna situation arbetat utifrån en allmänt formulerad bolagsordning och en arbetsordning för styrelsen som vad gäller bolagets mål enbart behandlar affärsmässighet.

Riksdagens förväntning var att de resurser som Vattenfall avsatte för utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i förnybar energi skulle ge bolaget en "strategisk roll" i omställningsarbetet. Vattenfalls satsningar på nya produkter och tjänster, där utvecklingen av ny elproduktionsteknik ingår, uppgår till en blygsam andel av bolagets omsättning i Norden. Bolagets investeringar i förnybar energiproduktion uppgår till ansevärliga belopp, men i förhållande till vad som totalt behövs för energiomställningen får de anses vara mycket begränsade.

Det är emellertid inte givet att bolaget borde ha längre gående ambitioner inom ett förväntat miljö- och energipolitiskt uppdrag. Det finns visserligen

³⁴ 2002/03:KU30 Granskningsbetänkande, del 1 s. 154.

utrymme för olika ambitionsnivåer inom ramen för kravet på affärsmässighet men utan tydliga direktiv från ägaren, beslutade på bolagsstämman, är utrymmet begränsat för styrelse och koncernledning att göra mer ambitiösa satsningar som föranleds av svensk miljö- och energipolitik.

Enligt aktiebolagslagen är bolagsstämman det enda forum för formell styrning från ägaren. Staten, som ensam ägare, kan på stämman presentera anvisningar vars syfte t.ex. är att förtydliga bolagets roll inom ramen för svensk miljö- och energipolitik. Sådana anvisningar får emellertid inte strida mot aktiebolagslagen,³⁵ årsredovisningslagen, bolagsordningen eller bolagets intressen i stort. Några stämmanvisningar eller ändringar i bolagsordningens ändamålsparagraf har emellertid inte förekommit. Andra viljeyttringar från riksdagen och regeringen är inte formellt bindande för bolaget.

Bolagets styrelse och koncernledning förefaller emellertid ha tagit visst intryck av den diskussion och de signaler om bolagets uppdrag som under senaste året kommit från ägarhåll. Ett konkret exempel är att bolaget våren 2004 har beslutat om sänkt avkastningskrav för de satsningar bolaget gör inom vindkraft.

2.3.2 *Formlös styrning*

Förtroendekommissionen framhåller i sitt betänkande³⁶ att statliga bolag har mer komplexa mål att förhålla sig till än företag inom det privata näringslivet. I betänkandet framförs uppfattningen att även bolag med marknadsmässiga krav borde ha ett tydligare uppdrag från ägaren eftersom det även i deras fall uppkommer situationer som kräver att ägaren tar politiska hänsyn. Den slutsats som dras är att de statliga "bolagen skulle kunna skötas bättre om staten tydligare och mer öppet (t.ex. i för allmänheten tillgänglig dokumentation) redovisade den fullständiga målbilden".

Det har hittills varit Näringsdepartementets uppfattning att ägardirektiv i form av anvisningar på bolagsstämman inte bör användas vid styrning av statliga bolag.³⁷ Olika skäl framförs till varför sådana formella direktiv bör undvikas. Bland annat framförs att deras formella rättsverkan är oklar, att de kan leda till otydligheter i uppdraget och medföra risk för en trögrörlig förvaltning.

Regeringskansliet har i sin ägarpolitik framfört att man i stället utnyttjar andra verktyg i sin styrning (som effektiva styrelser, revisorer, genomlysning och effektiv kapitalstruktur) för att nå uppsatta mål.

³⁵ ABL 8 kap. 34 § andra stycket

³⁶ SOU 2004:47 Betänkande från Förtroendekommissionen, bilaga 8.

³⁷ Promemorior från Näringsdepartementets enhet för statligt ägande till riksdagens utredningstjänst i februari och mars 2002.

De krav som ställs på Vattenfall, och även gentemot andra statliga bolag som verkar under marknadsmässiga villkor, är inriktade på ekonomiskt värdeskapande och konkretiseras i de finansiella mål som sätts för bolaget. Några andra krav på Vattenfall har inte formulerats från ägarförvaltningens sida.

Den aktiva förvaltningen utövas formlöst och främst via underhandskontakter mellan styrelseordföranden och bolagsförvaltaren, som också sitter i bolagets styrelse. Bolaget har också via styrelseordföranden, i enlighet med styrelsens arbetsordning, samordnat sin syn med ägarförvaltningen inför stora och/eller strategiska beslut, som inför bolagets satsningar i Tyskland.

Den formlösa styrningen ger regeringen/ägarförvaltningen relativt stor frihet att utveckla sin tolkning av bolagets uppgift, utan att behöva redovisa det för riksdagen eller allmänheten.

Konstitutionsutskottet (KU) skriver i ett betänkande från 2003³⁸ att det är av betydelse att styrningen av statliga bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att i efterhand granska regeringens agerande. Utskottet menar vidare att rutiner bör 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.

2.3.3 *Slutsatser*

Riksrevisionen bedömer att såväl ägarförvaltningen som bolagsledningen, under perioden 1997–1999 undvek sådana affärsmässiga strategier och investeringar som inte också bedömdes bidra till de svenska miljö- och energipolitiska målen.

Under perioden 2000–2003 har ägarförvaltningens och bolagsledningens prioritering liksom bolagets agerande väsentligt mer fokuserat på affärsmässighet än att bidra till de miljö- och energipolitiska målen.

En tänkbar förklaring till denna ändrade inriktning var framväxten av synen att ett svenskt statligt företag som verkar på en internationell marknad inte kan åläggas hårdare krav än andra företag som verkar på samma marknad. Andra faktorer som kan ha spelat roll är t.ex. den ansträngda balansräkning som uppstod i samband med expansionen i Tyskland, den ökade konkurrensen på den europeiska elmarknaden samt Vattenfalls relativt dåliga lönsamhet under perioden 1998–2000. Inte heller balanserades fokuseringen på affärsmässighet under den senare perioden av existensen av några ägardirektiv eller andra formella direktiv som mer tydligt preciserade vilka bidrag som förväntades av Vattenfall inom miljö- och energiområdet

Enligt propositionen och utskottsbetänkandet från 1997 skulle bolaget – inom ramen för kravet på affärsmässighet – ha en ”strategisk roll i energi-

³⁸ 2003/04:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

omställningen” genom utveckling av bl.a. ny elproduktionsteknik. De resurser som genererades i Vattenfall förväntades också bli av stor betydelse för energisystemets omställning. Det kan konstateras att Vattenfalls egna insatser för utveckling av ny elproduktionsteknik under de senaste åren utgör en ringa andel av bolagets omsättning i Norden.

Riksrevisionen anser det är förklarligt att bolaget har prioriterat affärs-
mässighet under perioden 2000 - 2003. I frånvaro av formella förtydliganden av bolagets roll inom ramen för svensk miljö- och energi politik, är det inte orimligt att bolagets koncernledning i första hand fokuserar på ökad lönsamhet.

Konstitutionsutskottet har med utgångspunkt i den s.k. formlösa styrningen pekat på betydelsen av att styrningen av statliga bolag sker på ett sätt som skapar möjlighet att följa upp regeringens agerande. Vidare har utskottet framfört att det ska vara möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som förevarit mellan bolagsledningar och berörda departement i frågor av större betydelse.

Riksrevisionen kan i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. att utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte dokumenteras i alla delar, har begränsat revisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltningen varit utformad.

Riksrevisionens slutsatser är att

- under perioden 2000–2003 har såväl bolagsledningen som ägarförvaltningen, liksom bolagets agerande, väsentligt mer än tidigare fokuserat på affärsmässighet framför att bidra till svenska miljö- och energipolitiska mål,
- otydliga formuleringar om Vattenfalls eventuella bidrag till genomförandet av svensk miljö- och energipolitik har skapat utrymme för olika tolkningar hos ägarförvaltningen och bolagsledningen,
- i denna situation är det förklarligt att bolagets koncernledning prioriterat att uppfylla tydliga krav på lönsamhet framför mer oprecisa miljö- och energipolitiska mål,
- det är mer oklart varför varken styrelsen eller ägarförvaltningen inte har tagit initiativ till att förtydliga Vattenfalls eventuella miljö- och energipolitiska uppdrag,
- bolagets insatser för utveckling av ny elproduktionsteknik har under perioden 2000 - 2003 motsvarat en ringa andel av Vattenfalls omsättning i Norden, och att

- den s.k. formlösa styrningen av Vattenfall har begränsat Riksrevisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen av beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltning varit utformad.

3 Vattenfalls verksamhet i andra länder och svensk miljö- och energipolitik

3.1 Bakgrund

Inför bolagiseringen av Vattenfall i januari 1992 fastställde riksdagen och regeringen att huvudsyftet med bolagiseringen var att effektivisera förvaltningen av statens kapital. Andra syften var att ge Vattenfall ökade möjligheter att tillvarata affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt konkurrera på lika villkor med andra företag på elmarknaden. Riksdagen angav inga specifika miljöpolitiska mål för Vattenfalls verksamhet. En rimlig tolkning är att huvudmålet med bolagiseringen var att på effektivast möjliga sätt förvalta statens kapital, snarare än att förbättra miljöarbetet.

I linje med detta formulerade Vattenfall AB en vision där internationell expansion var central. Denna vision har redovisats i bolagets årsredovisningar och i Regeringskansliets rapportering till riksdagen från 1996.³⁹ Vad en expansion konkret skulle innebära för Vattenfalls verksamhet beskrevs däremot inte.

Genom det energipolitiska beslutet från 1997 uppställer riksdagen mål för Vattenfall där ett energipolitiskt uppdrag och miljöhänsyn ingår. Samtidigt anges att målen ska uppnås inom ramen för kravet på affärsmässighet.⁴⁰

I samband med Vattenfalls kraftiga expansion i Tyskland och Polen har bolaget förvärvat både kol- och kärnkraftsanläggningar. Detta har väckt uppmärksamhet och debatt i Sverige, inte minst då svensk miljö- och energipolitik i väsentliga delar syftar till att avveckla kärnkraft och minska användningen av fossila bränslen.

Det har emellertid framförts, bl.a. av ansvariga ministrar, att svensk miljö- och energipolitik enbart gäller för verksamheten i Sverige. För verksamheten i andra länder ska Vattenfall följa de lagar och regler som gäller där.

Mot denna bakgrund har följande revisionsfråga formulerats:

Finns det för Vattenfall betydande motstridigheter mellan svenska miljö- och energipolitiska mål och bolagets verksamhet i andra länder?

³⁹ Vattenfalls vision formulerades från början i två delar: 1) Ett ledande europeiskt energiföretag 2) En global energipartner. Från och med årsredovisningen för år 2000 är bolagets vision avgränsad till den europeiska delen, i linje med bolagets ökade fokus på kärnverksamheten.

⁴⁰ Relationen mellan affärsmässighet och Vattenfalls roll inom ramen för svensk miljö- och energipolitik diskuteras ingående i avsnitt 2.2 ovan.

För att kunna analysera och besvara revisionsfrågan har Riksrevisionen utnyttjat relevanta propositioner, utskottsbetänkanden och policydokument.⁴¹ Riksrevisionen har också granskat befintlig dokumentation hos Vattenfall AB, inklusive styrelseprotokoll med bilagor som berör Vattenfalls förvärv i Tyskland under perioden 1997 - 2002. Även bolagets strategiska planer och affärsplaner för samma period har studerats.

Intervjuer har genomförts med nyckelpersoner från ägarhåll, styrelseledamöter samt företrädare för Vattenfall AB och Vattenfall Europe AG. Riksrevisionen har också anlitat extern expertis inom förvaltningsjuridik och företagsetik.⁴²

Som tidigare har nämnts är det förenat med vissa svårigheter för Riksrevisionen att analysera Näringsdepartementets beredning av frågor rörande Vattenfalls expansion i Tyskland eftersom tillgången på skriftligt underlag har varit begränsad. Riksrevisionen har dock fått tillgång till tre promemorior som avser bolagets planerade expansion i Tyskland, vilket har varit av värde för granskningen.

3.2 Vattenfall och den tyska energimarknaden

3.2.1 Vattenfalls prioriteringar förändras under 90-talet

Under andra hälften av 90-talet etablerade sig Vattenfall förutom i Norden i Asien, Sydamerika och ett antal europeiska länder. Av bolagets strategiska planer från denna period framgår också att Vattenfall i allt större utsträckning ville ändra inriktning från elproduktion till att öka sin närvaro i den del av värdekedjan som låg närmast slutkunden. För att skaffa sig en stor kundbas förvärvade Vattenfall bolag, t.ex. nätföretag, som gav tillgång till kunder.

Av Vattenfalls strategiska planer från fram till och med år 2000 framgår att förvärv av elproduktion inte ska förekomma, förutom när det krävs för att säkra elleveranser. På ett styrelsesammanträde den 5 september 2000 fastställdes en strategisk plan för åren 2001 till 2005. Där fastslås tydligt att vid utvidgning av verksamheten ska köp av distribution prioriteras och elproduktion förvärvas enbart för att säkra elhandeln.

Denna strategi övergavs dock nästan omgående. På samma möte som den strategiska planen fastställdes presenterade Vattenfalls vd ett förslag till köp av Tysklands största brunkolsanvändare (Veag) och det gruvbolag som

⁴¹ Proposition 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning, bet. 1996/97: NU12, rskr. 1996/97:272. Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU30. Bolagsordningen för Vattenfall AB.

OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s Global Compact.

⁴² Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt m.fl. från juridiska institutionen vid Uppsala universitet, respektive Hans De Geer, professor vid Handelshögskolan i Stockholm.

bryter och levererar denna brunkol (Laubag).⁴³ På mötet redogjorde vd för de förvärvsmöjligheter som fanns i Tyskland och som man arbetat med sedan i början av år 2000. Han poängterade att visionen om "ett ledande europeiskt energiföretag" förverkligas om affärerna genomförs. Alternativet framställdes som om bolaget i annat fall måste lämna den tyska marknaden.

3.2.2 *De tyska förvärven*

I samband med sammanslagningar på den tyska energimarknaden öppnades möjligheter för förvärv i det forna Östtyskland. HEW, som Vattenfall var delägare i, förvärvade Veag (Vereinigte Energiverke AG), Laubag (Lausitzer Braunkohle AG) och Bewag (Berliner Electricität und Wärme AG) för sammanlagt 41,5 miljarder kronor.⁴⁴ Sedan år 2003 har dessa företag konsoliderats under Vattenfall Europe AG där Vattenfall, direkt och indirekt, äger 94 % av aktierna (Se bilaga 3 för närmare information om förvärvs- och konsolideringsprocessen).

Ungefär hälften av energiproduktionen i Tyskland baseras på kolkraft. Kärnkraft är den näst största energikällan och står för ca 30 % av den totala energiproduktionen.⁴⁵ Vattenfall var vid utgången av 2003 den tredje största elproducenten, det fjärde största elföretaget och den största fjärrvärmeleverantören i Tyskland. Dessutom äger och driver Vattenfall stamnätet i östra Tyskland samt i Berlin- och Hamburgområdena.

Vattenfall är det energibolag i Tyskland som är mest beroende av kolkraft. År 2003 kom ca 90 % från fossilkraft, i huvudsak brunkol. Två av de bolag som förvärvats av Vattenfall (Veag och Laubag) är belägna i östra Tyskland och deras verksamhet består huvudsakligen av energiproduktion baserad på brunkol. Vattenfallkoncernens totala koldioxidutsläpp, som år 2002 var i storleksordningen 65 miljoner ton, innebär att endast två kraftbolag i Europa gör större utsläpp än Vattenfall⁴⁶ Bolagets exponering gentemot det kommande systemet för utsläppsrätter har därmed varit större än för bolagets konkurrenter.⁴⁷

Vattenfall AB hade inför beslutet att förvärva brunkolskraftverken goda förutsättningar att göra avvägningar och jämförelser med svensk miljöhan-syn. Ett omfattande beslutsunderlag om bl.a. tyska statens avsikter kring den framtida energiförsörjningen, energimarknadens struktur, beslut om ned-läggning av kärnkraftverk, minskning av koldioxidutsläpp i enlighet med

⁴³ En förklaring till denna till synes snabba kursändring kan vara att bolagets nuvarande vd tillträdde några veckor före styrelsemötet.

⁴⁴ Vattenfall AB köpte under perioden 1999 till 2002 HEW för sammanlagt 28,5 miljarder kronor (därav ca 5 miljarder i tillgångsbyten med Sydkraft).

⁴⁵ OECD, Energy Policies of IEA Countries, Germany 2002 Review.

⁴⁶ Enligt Pricewaterhouse Coopers släpper tyska RWE och italienska Enel ut mer än Vattenfall.

⁴⁷ År 2003 baserades Vattenfalls totala elproduktion till 46 % på fossila bränslen, 34 % på kärnkraft och 18 % på vattenkraft.

Kyotoprotokollet och annan tillämplig miljölagstiftning fanns tillgänglig vid Vattenfall.

Riksrevisionen har fått ta del av rapporter som upprättades i samband med Vattenfalls utvärdering av de tyska bolagen inför förvärven. Dessa rapporter och de intervjuer som gjorts ger ett klart intryck av att Vattenfall följt sedvanlig procedur vid sådana värderingar. Även genomgången av styrelseprotokoll och bilagor till dessa från Vattenfall AB visar på att förvärvsstrategin varit väl belyst i styrelsearbetet.

Det är tydligt att den tyska regeringen och deras myndigheter välkomnade Vattenfall som den "fjärde kraften". Strukturen på den tyska energimarknaden var oligopolitisk och det sågs som positivt att ett utomstående bolag etablerade sig på den tyska marknaden – en marknad på väg mot avreglering.

3.2.3 Olika uppfattningar om Vattenfalls investeringar i Tyskland

Vid Riksrevisionens intervjuer med då inblandade aktörer har det framförts två skäl till varför det fram till år 2000 ansågs olämpligt att investera i produktion i Tyskland. Det ena var att det av miljöskäl var otänkbart eftersom det kolliderade med bolagets uppgift och den svenska energipolitiken. Den andra förklaringen var att investeringar i elproduktion inte ansågs vara lönsamma.

Av intervjuerna med representanter för ägarförvaltningen, styrelsen och koncernledningen framgår också att det inför det viktiga beslutet om expansionen i Tyskland fanns olika uppfattningar om hur långt Vattenfall kunde sträcka sig, med tanke på svenska miljö- och energipolitiska mål. Några aktörer ifrågasatte om ett gruvbolag som sysslade med brunkolsbrytning kunde anses vara förenligt med Vattenfalls kärnverksamhet.

Ett exempel på att det hos företrädare för Regeringskansliet fanns vissa tveksamheter framgår av en intervju⁴⁸ i februari 2001 med Lars Rekke, statssekreterare på Näringsdepartementet och styrelseordförande i Vattenfall 1997–1999:

Det är ingen höjdare att bli ägare till ett brunkolsföretag. Man fick företaget med sig när man köpte ett annat företag och Vattenfall ska naturligtvis inte vara engagerat i brunkolsverksamhet.

Det har också framgått av intervjuer att det inom Regeringskansliet uttrycktes farhågor kring Vattenfalls inblandning i brunkolsverksamheten och de politiska och finansiella risker detta medförde. Det ordnades också ett möte med statsministern, finansministern, näringsministern, Vattenfalls styrelseordförande och vd i februari/mars 2001. Riksrevisionen har fått

⁴⁸ SEKO-magasinet, februari 2001.

information hos Näringsdepartementet om att dokumentation om vad som avhandlats saknas från detta möte.

Vattenfall fick också negativ publicitet i Sverige när massmedia uppmärksamhet riktades mot att byn Horno skulle flyttas på grund av gruvverksamheten. Det påtalades även att brunkol är den "smutsigaste" formen av fossila bränslen och att det överstämde dåligt med svensk miljö- och energipolitik att ett statligt ägt bolag ägnade sig åt sådan verksamhet.⁴⁹

RIKSDAGEN

Riksdagen har tydligast uttryckt sin uppfattning om Vattenfalls agerande i Tyskland genom en reservation till KU:s granskningsbetänkande angående f.d. näringsministerns hantering av energimarknaden. Denna godkändes av en majoritet i kammaren i juni 2003.⁵⁰

Utskottets granskning gäller i detta fall frågan om regeringen handlat på ett sätt som är förenligt med vad riksdagen beslutat. Det blir därvid i första hand fråga om det som riksdagens beslut innebär i fråga om omställningen av det svenska energisystemet. Granskningen har också avseende på regeringens agerande för att motverka koncentration på den svenska energimarknaden.

För att kunna genomföra granskningen har utskottet riktat uppmärksamheten mot det sätt på vilket regeringen utövat statens roll som ägare av Vattenfall. Huruvida regeringens styrning av företaget varit förenlig med vad riksdagen beslutat visar sig i de hänseenden som granskningen avser i det sätt på vilket Vattenfall uppträtt.

Något som särskilt faller i ögonen vid denna granskning är att Vattenfall gjort stora investeringar i Tyskland. Det torde vara rätt uppenbart att dessa investeringar inte står i en överensstämmelse med den långsiktiga inriktning som ligger till grund för den politiskt beslutade omställningen av energisystemet i Sverige.

Besluten om investeringar i Tyskland har genom underhandskontakter varit förankrade i regeringen och genomförts med ett uttalat stöd från regeringens företrädare. Det kan därför sättas i fråga om regeringen har varit tillräckligt aktiv när det gäller att ge Vattenfall erforderliga direktiv för att verksamheten

⁴⁹ I SNS-rapporten "Svensk energipolitik under tre decennier: En studie i politikermisslyckanden" av Marian Radetzki framförs liknande argument:

Vattenfall har sedan slutet av 1990-talet engagerat sig djupt i den tyska och polska energimarknaden, så att den tyska omsättningen och kapitalstocken numera är större än den svenska. Uppköpen har inkluderat betydande kärnkrafts- och kolkraftskapaciteter, vilket kan sägas strida mot den svenska miljö- och energipolitikens andemening, men detta har inte föranlett någon erinran från ägaren.

Vattenfalls stora satsningar i centrala Europa har haft vinstmaximering som ledmotiv, och i alla fall för en utomstående har de givit ett intryck av en hög riskprofil. Jag frågar mig varför ett statsägt Vattenfall skulle vara bättre lämpat att driva en sådan utveckling än ett privatägt Vattenfall. Jag frågar mig också vilket svenskt samhällsintresse som betjänas av det fortsatta statliga ägandet med den utvecklingsprofil som företaget valt.

⁵⁰ 2002/03:KU30, Granskningsbetänkande Del 1, Utskottets text, s. 154.

inom detta område skall präglas av de målsättningar som ligger till grund för svensk energipolitik. De olika mål som Vattenfall i sin verksamhet skall uppfylla har uppenbarligen inte kunnat nås utan omsorgsfulla avvägningar. Regeringens styrning har i väsentliga hänseenden utövats formlöst, något som minskar möjligheterna att i efterhand granska vad som har förekommit. Det går efter granskningen likväl inte att komma ifrån intrycket att den styrning som regeringen utövat inte har varit tillräcklig. Det sätt på vilket Vattenfall uppträtt kan inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat.

Slutsatsen blir att regeringen inte kan undgå kritik för att ha brustit i fråga om styrningen av Vattenfall.

ÄGARFÖRVALTNINGEN

Ägarförvaltningens inställning är att det inte finns fog för kritik. Bolaget har skött sina åtaganden och har som policy att med god marginal uppfylla miljömässiga krav. Det har också uppmärksammats, bl.a. av ansvariga statsråd, att svensk miljö- och energipolitik gäller i Sverige och att Vattenfalls tyska verksamhet följer de lagar och förordningar som gäller i Tyskland.

Bolaget sökte och fick ägarförvaltningens muntliga samtycke för expansionen i Tyskland. Efter KU:s och riksdagens behandling av frågan står det dock klart att en bättre insyn för riksdagen hade varit önskvärd. Expansionen handlar om en markant avvikelse från bolagets tidigare strategi även om denna ryms inom formuleringarna i bolagsordningens ändamålsparagraf. Den kan bäst karaktäriseras som en i fundamentala avseenden ny strategi med väsentligt annan riskexponering. Vattenfall hade tidigare främst gjort förvärv inom andra delar av värdekedjan än produktion och i förekommande fall främst investerat i vattenkraft.

VATTENFALLS STYRELSE

Styrelsens uppgift var inte enkel då man snabbt skulle ta ställning till förvärven och då alternativen presenterades som att Vattenfall antingen skulle gå vidare med förvärven eller lämna den tyska marknaden.⁵¹

Styrelsen har följt sin arbetsordning och samordnat sin syn med ägarförvaltningen i frågor av avgörande betydelse. Detta styrks av de fakta som framkom vid konstitutionsutskottets offentliga utfrågningar den 27 mars 2003 avseende Vattenfalls tyska förvärv.⁵² Statssekreterare angav under utfrågningen att förvärven på den tyska marknaden gjorts efter godkännande av ägarförvaltningen. Någon dokumentation kring ett sådant godkännande har dock enligt uppgift till Riksrevisionen inte upprättats vid Näringsdepartementet.

⁵¹ Styrelseprotokoll från den 5 september 2000.

⁵² Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03: KU30 del 3 Utfrågningar, s. 11.

Riksrevisionen anser dock att man kunde förvänta sig att styrelsen agerat inför de föreslagna förvärven i Tyskland. Expansionen innebar en väsentlig ändring i strategi och inriktning för bolaget med en väsentligen ny risk-situation. Styrelsen har dock inte agerat och begärt att ägaren formellt förtydligade sin uppfattning kring Vattenfalls förestående expansion.

BOLAGETS KONCERNLEDNING

Vattenfalls ledning hävdar att bolaget inte har något egentligt uppdrag utöver affärsmässigheten. Ett mål är att genom internationella förvärv och investeringar bli ett konkurrensstarkt energiföretag även på den europeiska marknaden och att miljöhänsyn ska tas inom ramen för affärsmässiga kriterier.

Investeringarna i brunkolsbrytning via Laubag anser ledningen måste ses i sammanhang med investeringarna i kraftverket Veag, som är en integrerad produktionskedja. Vattenfalls ledning har framhållit att anläggningarna höll en hög standard då stora miljöinvesteringar hade gjorts på 90-talet av tidigare ägare. Koldioxidutsläppen hade t.ex. redan minskat med 40 % när Vattenfall gjorde förvärven.

Koncernledningen har framfört att Vattenfall följer de regelverk som gäller för respektive marknad och att man har en hög ambitionsnivå vad gäller miljöfrågor på alla marknader.

3.3 Vilket ansvar har Vattenfall?

3.3.1 Styrelsens och ägarförvaltningens ansvar

Genom 1997 års energipolitiska proposition fick Vattenfall en uppgift i omställningen av energisektorn. Som framgår av kapitel 2 har bolagets uppgift kunnat tolkas på olika sätt. Trots det har ägarförvaltningen hittills valt att inte använda formella direktiv för att styra bolaget. Näringsdepartementet uppger att den viktigaste kanalen för att utföra sin ägarstyrning är styrelsearbetet, där också departementets ägarförvaltning är representerad.

Det är således styrelsens ansvar att verka för att få Vattenfalls uppgift diskuterad och eventuellt omprövad samt översatt till nya genomförbara mål. Det kan tyckas förvånande att styrelsen inte tog några initiativ för att åstadkomma ett formellt förtydligande när det stod klart att de planerade förvärven i Tyskland av många uppfattades stå i strid med svensk miljö- och energipolitik. En möjlig förklaring till att så inte skett är det faktum att Vattenfalls styrelseordförande byttes ut varje år under perioden 1999–2001.

Vattenfalls ledning har vid några tillfällen informerat näringsutskottet om bolagets verksamhet. I regeringens årliga skrivelse till riksdagen redogörs också, om än knapphändigt, för Vattenfalls expansion i Tyskland. Riksdagen

har emellertid inte beretts tillfälle att på regeringens initiativ behandla frågan om inriktningen på Vattenfalls expansionsplaner.

Enligt regeringsformen står statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition. Riksdagen ska fastställa grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Förvaltningsmandatet innebär att regeringen ska höra riksdagen vid väsentliga ändringar av ett statligt företags inriktning, nedgång i ägandet, kapitaltillskott, vissa typer av bolagisering samt försäljningar och köp av aktier.⁵³

De tyska förvärven som planerades hösten 2000, innebar en så väsentlig ändring i strategi och verksamhetsinriktning att det enligt Riksrevisionens bedömning kan hävdas att den borde ha förankrats på ett mer transparent sätt än via informella kontakter med ägarförvaltningen. Ett alternativ som stod till buds var att utlysa en extra bolagsstämma för att formellt underställa ägaren frågan om bolagets planerade förvärv.

Att bolagets och ägarförvaltningens agerande inte var i linje med riksdagens vilja blev tydligt när riksdagen i sin behandling av en reservation till ett KU-betänkande år 2003 konstaterar i sitt beslut, som framgått tidigare, att ”det sätt på vilket Vattenfall uppträtt kan inte anses ha varit väl förenligt med vad riksdagen beslutat”. Regeringen vidtog dock inga åtgärder med anledning av detta.⁵⁴

3.3.2 *Vattenfalls globala ansvar*

Företagens villkor formas traditionellt genom politiska beslut på nationell nivå. Denna ”licence to operate” förskjuts dock genom globalisering och förändringar av förutsättningarna för statens maktutövning. Den tekniska utvecklingen ger handlingsmöjligheter som ger upphov till nya frågor om socialt och ekologiskt ansvar. Samhället förändras också genom den ekonomiska utvecklingen med marknadsekonomins utbredning och dess förändrade funktionssätt.

Det finns i dag en global arena där deltagare relaterar till varandra utan stöd av nationell maktbas. Det finns internationella marknader inte bara för handel utan också för kapitalrörelser, politisk makt samt inflytande och

⁵³ Verksamhetsberättelse för företag med statliga ägande 2003. s.10.

⁵⁴ Vid sitt sammanträde den 12 juni 2003 beslutade regeringen att lägga till handlingarna den riksdagsskrivelse (rskr. 2002/03:217) som överlämnades till statsrådsberedningen med anledning av KU:s betänkande.

I en interpellation (2003/04:264) fick näringsministern frågan om han avsåg att vidta åtgärder med anledning av riksdagens kritik från juni 2003. Av ministerns svar framgår att en rad åtgärder vidtagits ”för att ytterligare stärka styrningen av de statligt ägda bolagen”. Exempel som angavs var att förvaltningen koncentrerats till en enhet, att näringsministern har fått ansvaret för den övergripande ägarstyrningen för alla bolag samt att längre gående krav ställs på rapportering från bolagen liksom krav på förbättrad insyn i ägarpolitiken.

opinionsbildning. På dessa arenor formuleras nya normer och regler för företagen av transnationella aktörer som EU, OECD, FN, internationella banker och intresseorganisationer. Förändringar i teknik och arbetssätt för medier har också skapat nya förutsättningar för bevakning och opinionsbildning kring företagens verksamhet.

Framväxten av en ny spelplan, med nya globala aktörer, innebär att transnationella företag som Vattenfall ges ett ansvar som inte inskränks till den nationella arenan. Detta innebär att villkoren för Vattenfalls verksamhet inte bara sätts genom riksdagen och regeringen utan förutsättningarna skapas också av finansmarknadens aktörer och andra intressenter, inte minst i form av frivilligorganisationer.

Vattenfall ställde sig våren 2002 bakom Globalt ansvar.⁵⁵ Därmed har bolaget förbundit sig bl.a. att följa OECD:s riktlinjer för multinationella företag och FN:s *Global Compacts* nio principer. Bolaget anser sig inte ha några svårigheter med detta.

3.4 Överväganden och slutsatser

Det är Riksrevisionens bedömning att Vattenfalls investeringar i Tyskland innebar en markant förändring av bolagets tidigare verksamhetsinriktning och strategi samt ett i väsentliga delar ändrat ekonomiskt risktagande i förhållande till tidigare situation för bolaget.

Bolaget har inte agerat utanför ramarna för bolagsordningens ändamålsparagraf. Vattenfalls verksamhet i Tyskland och Polen bedrivs också enligt respektive lands regelverk. Både ägarförvaltningen och bolaget har framhållit att de regelverk som finns på respektive marknad är grunden för bedömningen av om Vattenfall uppfyller de krav som kan ställas på bolaget. Man understryker också att Vattenfall har en hög ambitionsnivå i arbetet med miljöhänsyn.

Då Vattenfall, med ägarförvaltningens tillstånd, gör betydande investeringar i Tyskland och Polen för energiproduktion med fossila bränslen är frågan hur detta relaterar till omställningen av den svenska energisektorn. Den svenska energipolitiken har en uttalad målsättning att bidra till en hållbar utveckling. Vattenfall har av riksdagen framhållits som en viktig nationell resurs för omställningen av energisystemet. En riksdagsmajoritet har förklarat att Vattenfalls investeringar inte överensstämmer med den långsiktiga inriktning som ligger till grund för den politiskt beslutade omställningen av energisystemet i Sverige. Den svenska miljö- och energipolitikens trovärdig-

⁵⁵ Globalt ansvar är regeringens initiativ för att främja svenska företags sociala ansvar när det gäller mänskliga rättigheter, grundläggande arbetsvillkor, bekämpning av korruption, en bättre miljö och övriga punkter i OECD:s riktlinjer.

het kan påverkas när svenska staten genom ett helägt bolag bedriver verksamhet som inte överensstämmer med energipolitiken i Sverige.

Det kan därför, enligt Riksrevisionens mening, finnas skäl att överväga om Vattenfalls agerande enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land.

Regeringen ska, enligt förvaltningsmandatet från riksdagen, höra riksdagen vid väsentliga ändringar av ett statligt företags inriktning. Expansionens omfattning och inriktningen på för Vattenfall nya elproduktionsformer, bl.a. storskalig kolbaserad energiproduktion, borde enligt Riksrevisionen motivera att styrelsen och ägarförvaltningen på det sätt som står till deras förfogande verkat för ett formellt ställningstagande till Vattenfalls expansion.

Genom att ansluta sig till principerna i FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer för multinationella företag har Vattenfall skapat förväntningar på ett agerande som går utöver många länders nationella rättsliga krav.

Vattenfall arbetar på en internationell marknad där villkoren för bolagets verksamhet inte längre enbart sätts av riksdag och regering. Konkurrenter, kunder, leverantörer, finansmarknadens aktörer och intresseorganisationer, bl.a. miljö- och andra frivilligorganisationer är några som påverkar förutsättningarna för bolaget. Rimligheten i olika typer av förväntningar bör därför också beaktas, liksom de förväntningar som bolaget självt skapat genom att ansluta sig till Global Compacts nio principer och OECD:s riktlinjer för multinationella företag.

Riksrevisionens slutsatser är att

- ägarförvaltningens styrning av bolaget inte har varit tillräckligt tydlig för att undvika risken att bolagets verksamhet i Tyskland uppfattas stå i betydande motstridighet till svenska miljö- och energipolitiska mål,
- med anledning av omfattningen av och inriktningen på Vattenfalls expansion i Tyskland borde styrelsen eller ägarförvaltningen verkat för ett formellt ställningstagande till bolagets planer på en förändrad strategi innebärande expansion inom energiproduktion, och att
- det finns skäl att ytterligare överväga frågan om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet.

4 Insyn i Vattenfalls utveckling i Tyskland

4.1 Bakgrund

Det förekommer att företag som ägs av svenska staten förvärvar verksamhet i andra länder, men att ett statligt bolag står bakom utländska investeringar i storleksordningen 70 miljarder kronor är unikt.⁵⁶ Med hänsyn till investeringarnas storlek och de risker de har inneburit för Vattenfall och staten är det av principiellt intresse för Riksrevisionen att granska olika aspekter kring förvärvsprocessen och resultatutvecklingen i Tyskland.

De stora investeringarna ställer krav på att Vattenfall på ett tydligt och transparent sätt redovisar bolagets utveckling i Tyskland och effekterna på koncernens ekonomi. Det statliga ägandet innebär också att allmänheten kan anses ha rätt till information. Vattenfalls externa redovisning utgör också grunden för regeringens verksamhetsberättelser för de statliga bolagen som årligen överlämnas till riksdagen.

En viktig aspekt av Vattenfalls expansion i Tyskland är att koncernens stora förvärv gjorts via ett delägt dotterbolag (HEW). Det väcker frågor om vilka möjligheter moderbolaget och den svenska staten har haft till insyn och kontroll i olika faser i förvärvsprocessen.

De företag som Vattenfall har förvärvat i Tyskland har konsoliderats genom Vattenfall Europe AG, ett börsnoterat företag som direkt och indirekt ägs till 94 % av Vattenfall AB. Eftersom tysk lagstiftning är mycket stark vad gäller skydd av minoritetens rättigheter väcker det frågor om moderbolagets och den svenska statens möjlighet till insyn och kontroll i Vattenfall Europe AG.

Mot denna bakgrund har följande revisionsfrågor formulerats:

Har bolagets utveckling i Tyskland redovisats – utöver krav enligt lagar och god redovisningssed – på ett tydligt och transparent sätt?

Har moderbolaget och ägaren haft tillfredsställande möjligheter till insyn i och kontroll av verksamheten i Tyskland?

För att kunna besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen anlitat expertis för att bedöma både den redovisning som finns av utvecklingen i Tyskland och de associationsrättsliga förhållanden som råder.⁵⁷ Riksrevisionen har

⁵⁶ Förvärvet av HEW kostade Vattenfall AB sammanlagt 28,5 miljarder kronor. HEW förvärvade senare Veag och Laubag för 13 miljarder samt Bewag för ca 28 miljarder.

⁵⁷ Rolf Rundfelt (adjungerad professor) och Per Samuelsson (professor i handelsrätt).

även intervjuat bolagets ledning, tjänstemän på Näringsdepartementet och de utsedda revisorerna i bolaget.

Bedömningen av om Vattenfalls redovisning på ett tillfredsställande sätt givit information om investeringarnas ekonomiska effekter samt resultatutvecklingen över tiden för den tyska verksamheten och koncernen i dess helhet görs i första hand mot årsredovisningslagen (ÅRL), Redovisningsrådets rekommendationer (RR) och regeringens riktlinjer för den ekonomiska rapporteringen i företag med statligt ägande.⁵⁸

Underlaget för värderingen av hur Vattenfall motsvarat informationskraven har varit de avlämnade årsredovisningarna 1999–2003. För bedömningen av styrelsens och koncernledningens beslutsunderlag har bolagets styrelseprotokoll med bilagor studerats.

4.2 Vattenfalls redovisning av bolagets utveckling i Tyskland

Årsredovisningar är normalt sett inte det primära underlaget när styrelse och ägare bildar sig en uppfattning om verksamheten i ett företag. Men utifrån ett medborgarperspektiv och ägarförvaltningens ambition att statliga företag ska vara ett föredöme vad gäller genomlysning kan långtgående krav ställas på bolagets externa redovisning.

Därtill är årsredovisningar av stor betydelse som de dokument där grundläggande information om verksamheten finns redovisad. De utgör också grunden för Regeringskansliets verksamhetsberättelser för de statliga bolagen som överlämnas till riksdagen.

Vissa redovisningsfrågor har identifierats som speciellt intressanta för granskningen. Det gäller knapphändig finansiell information om investeringarna i Tyskland, bristen på jämförbarhet mellan verksamhetsår, samt avsättningen för negativ goodwill i koncernbalansräkningen.

4.2.1 *Knapphändig finansiell information rörande investeringarna i Tyskland*

År 2000 sker det stora genombrottet för Vattenfall i Tyskland. Bolaget övertar ledningsansvaret för HEW, och förvärvar aktier i Bewag, Veag och Laubag.

Enligt årsredovisningen för år 2000 ökar koncernens omsättning genom förvärven från 28 till ca 100 miljarder kronor. Antalet anställda femdubblas. Uppgifter om de förvärvade företagens omsättning och produktion finns också redovisade.

Men uppgifterna i årsredovisningen som ska förtydliga och förklara utvecklingen i Tyskland är mycket knapphändiga. Troliga förklaringar till att informationen är kortfattad i årsredovisningen för 2000 är att förvärven

⁵⁸ Regeringskansliets riktlinjer har varit gällande för de två senaste åren av den granskade perioden.

genomförts sent på året, att ett skiljedomsförfarande pågått gällande Bewag samt att affärernas storlek och komplexitet varit extraordinära.

Motsvarande förklaringar är inte giltiga för de därpå följande åren. Informationen har enbart marginellt förbättrats i årsredovisningarna för åren 2001 och 2002. Det som i första hand saknas är en klar redogörelse över effekten av företagsförvärven. På flera ställen anges att ökningen av omsättningen främst är hänförlig till förvärv, utan att ytterligare information lämnas. Även ökningen av balansomslutningen förklaras främst av genomförda förvärv. Någon motsvarande uppgift om hur det ekonomiska resultatet påverkats lämnas dock inte.

Från Riksrevisionens genomgång av årsredovisningarna 2000, 2001 och 2002 kan det konstateras att det inte går att utläsa de finansiella effekter förvärven av de berörda bolagen haft för Vattenfall.

4.2.2 Brist på jämförbarhet mellan åren

Årsredovisningslagen 7:15 föreskriver:

Om sammansättningen av de företag som omfattas av koncernredovisningen har ändrats väsentligt under räkenskapsåret, skall sådana upplysningar lämnas som gör det möjligt att jämföra de på varandra följande koncernredovisningarna.

En likalydande punkt finns intagen i Redovisningsrådets rekommendation⁵⁹. Vilken information som ska lämnas framgår dock inte. Det finns inte heller någon enhetlig praxis bland börsbolagen om vilken information som bör lämnas i koncernredovisningen.

Den information om effekterna av en förändrad koncern som en läsare av årsredovisningen kan tänkas vara intresserad av är av två slag. Det ena gäller verksamheten exklusive förvärvade enheter. Vad man vill veta här är hur den verksamhet som existerade föregående år har utvecklats. Det rör sig här om vad som ofta brukar betecknas som organisk tillväxt. Det andra slaget av information gäller utvecklingen i den enhet som förvärvats. Det gäller i synnerhet när den förvärvade verksamheten är stor i förhållande till den tidigare verksamheten.

Ett sätt att informera om större förvärv är genom att upprätta en så kallad *pro forma*-redovisning. En sådan upprättas med utgångspunkt i antagandet att förvärvet ägt rum direkt efter närmast föregående bokslut. Har förvärvet exempelvis ägt rum i augusti (verksamhetsår förutsätts sammanfalla med kalenderår), ger en *pro forma*-redovisning – i vilken förvärvet antas ha ägt rum den 1 januari – en möjlighet att se resultat och ställning för den nya

⁵⁹ RR 1:00, Koncernredovisning

koncernen på helårsbas. För att uppfylla kraven i ÅRL och RR förutsätts att även jämförelseårets siffror räknas om.

Statliga bolag ska enligt ägarförvaltningen vara föredömen. De ska vara mer öppna och ge en utförligare information om verksamheten än regelverkets minimikrav anger. I mars 2002 beslutade regeringen om riktlinjer som innebar att statliga företag ska vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag. I sin verksamhetsberättelse konstaterar Regeringskansliet:

Syftet med riktlinjerna är att förbättra genomlysningen så att företag med statligt ägande blir minst lika genomlysta som börsnoterade företag. Regeringen anser att detta är en demokratifråga då företagen som omfattas av riktlinjerna ytterst ägs av svenska folket.⁶⁰

Trots de uttalade ambitionerna från ägarförvaltningen har man från Vattenfalls sida valt att inte upprätta en *pro forma*-redovisning eller lämna annan information som skulle göra det möjligt att jämföra de ekonomiska resultaten mellan åren.

Från både bolagets och ägarförvaltningens sida har framförts att en *pro forma*-redovisning inte kunde motiveras med hänsyn till att den skulle ha varit alltför resurskrävande och att redovisningen inte skulle kunna bli tillräckligt preciserad.

4.2.3 Redovisning av negativ goodwill

I Vattenfalls årsredovisningar för 2001 och senare år återfinns en post av stor betydelse för tolkningen av utvecklingen i Tyskland, nämligen negativ goodwill. Posten uppgick ursprungligen till drygt 23 miljarder kronor och uppkom i samband med förvärven av Laubag med flera bolag. Beloppet framkom som en skillnad mellan den likvid som erlagts för dessa bolag och ett bedömt verkligt värde på nettotillgångarna. Efter det att förvärvet genomförts gjordes bedömningen att de tillgångar som erhållits hade ett värde som översteg köpeskillingen med drygt 23 miljarder kronor, vilket motsvarade ca en tredjedel av denna.

Enligt den princip för redovisning av negativ goodwill, som Vattenfall tillämpade 1997 - 2000, och angav att man tillämpade 2001, skulle beloppet egentligen ha reducerat nettotillgångarnas anskaffningsvärde. Med andra ord skulle anskaffningsvärdet bestämmas med utgångspunkt från köpeskillingen och inte utifrån en bedömning av tillgångarnas verkliga värde. Vattenfall valde emellertid att i förtid tillämpa en rekommendation, som var avsedd att införas 2002, enligt vilken negativ goodwill får redovisas under vissa förutsättningar. Kritik kan riktas mot Vattenfall för att man inte tydligt

⁶⁰ Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2002, s. 18.

klargjorde att årsredovisningen för 2001 på denna punkt upprättades enligt en annan princip än man uppgivit.

Riksrevisionens bedömning av den bild av resultatutvecklingen som getts i årsredovisningarna för 2001–2003 är att den inte har snedvridits på grund av redovisningen av negativ goodwill. Upplysningar om den resultateffekt som upplösningen av den negativa goodwillen medfört har också lämnats på ett tydligt sätt i årsredovisningarna.

4.3 Överväganden och slutsatser kring redovisning

Riksrevisionens bedömning är att Vattenfalls årsredovisningar är i de flesta avseenden av hög kvalitet. Den ekonomiska redovisningens informationsvärde har överlag också förbättrats de senaste åren. Förklaringarna till den finansiella informationen i årsredovisningarna om investeringarna i Tyskland för åren 2000 till 2002 har dock varit mycket knapphändiga. Bristen på information har medfört att det inte har varit möjligt att skaffa sig en klar bild av investeringarnas inverkan på koncernens resultat- och balansräkningar. Detta har inte varit tillfredsställande i ett statligt ägt bolag, i synnerhet vid investeringar i storleksordningen 70 miljarder kronor.

En redovisningsexpert⁶¹ har på Riksrevisionens uppdrag granskat bolagets externa redovisning för perioden 1999–2003 och gjort bedömningen att bolagets årsredovisningar för 2001 och 2002 inte uppfyller kraven enligt ÅRL eller Redovisningsrådets rekommendationer vad gäller information om expansionen i Tyskland. En betydande förbättring har dock skett i årsredovisningen för år 2003.

Det finns emellertid ett utrymme mellan de krav på redovisningens öppenhet och transparens, som kan ställas med utgångspunkt i gällande lagstiftning och tolkning av god redovisningssed, och de ytterligare krav som kan ställas utifrån det som kan anses vara önskvärt och lämpligt (situations- och bolagsspecifikt).

Bolagets revisorer har till såväl bolagets koncernledning som styrelse framfört att resultatutvecklingen för verksamheten i Tyskland varit svår att utläsa i årsredovisningen samt att det hade varit lämpligt att en *pro forma*-redovisning upprättats. Revisorerna har dock vid sin helhetsbedömning av årsredovisningarna kommit fram till att det, utifrån gällande lagstiftning eller rekommendationer, inte har funnits grund för att rapportera avsaknaden av en *pro forma*-redovisning som en så väsentlig avvikelse från god redovisningssed att den skulle medföra en annan bedömning i revisionsberättelsen än att årsredovisningen är rättvisande.

⁶¹ Rolf Rundfelt, adjungerad professor, har bistått Riksrevisionen i dess granskning av bl.a. den externa redovisningen.

Riksrevisionen anser att det, utöver lagar och god redovisningssed, finns skäl att ställa långtgående krav på den externa redovisningen från ett helägt statligt bolag. Riksrevisionen anser även att dessa krav är särskilt berättigade vad gäller redovisningen av utvecklingen i Tyskland på grund av de tyska förvärvens stora betydelse för Vattenfallkoncernen.

Riksrevisionens slutsats är att

- bolagets utveckling i Tyskland inte har redovisats på ett tillräckligt tydligt och transparent sätt,
 - i bolagets årsredovisningar för 2001 och 2002 har inte sådana upplysningar lämnats som gör det möjligt att jämföra de på varandra följande koncernredovisningarna. Vattenfalls årsredovisningar för dessa år uppfyller därmed inte de krav på informationsgivning, beträffande de ekonomiska effekterna av de tyska investeringarna, som anges i ÅRL 7:15 och Redovisningsrådets rekommendation,
 - en *pro forma*-redovisning och/eller en mer utförlig information om vilken effekt investeringarna har haft på omsättning, resultat och balansräkning borde ha upprättats, och att
 - bolagets ledning, styrelse och ägarförvaltare borde ha sett till att redovisningen utformades på ett mer tydligt och transparent sätt.

4.4 Insyn och kontroll

Vattenfall har, i likhet med många andra företag som haft för avsikt att etablera sig på den tyska marknaden, ställts inför olika utmaningar. Det finns gott om skildringar av hur kulturskillnader, olikheter i fråga om lagstiftning, okunskap och begränsad kompetens bidragit till att företag har dragit sig ur eller lyckats sämre än väntat. Enligt information som har framkommit i intervjuer har Vattenfall mött flera av dessa hinder, men tycks ha lyckats väl i sin hantering av uppkomna problemen.

4.4.1 Förvärv och konsolidering

Vattenfall träffade år 1999 en överenskommelse med Hamburg stad om köp av drygt en fjärdedel av aktierna i HEW. En del av uppgörelsen med Hamburg stad – som ägde ytterligare drygt 25 % av aktierna i bolaget – var att Vattenfall skulle få kontroll över bolaget. Detta var av stor vikt då det var HEW som genomförde de stora förvärven i forna Östtyskland.

Ledningen i HEW agerade även efter Vattenfalls förvärv i enlighet med tysk aktiebolagsrätt som gav dem rätt att agera relativt självständigt gentemot en kontrollägare. Det tog tid innan alla inblandade kom till insikt om att

det var Vattenfall som hade kontrollen och stod bakom förvärven av Veag, Laubag och Bewag, trots att bolaget då bara var en minoritetsägare i HEW.⁶²

Förvärvsprocessen utsattes för prövningar när samarbetet med Mirant (tidigare Southern Electric) kärvade.⁶³ Vattenfall och Mirant var vid den tidpunkten delägare till lika delar (45%) i Bewag och Vattenfall diskuterade med Mirant om att inkludera Bewag i "Neue Kraft". I december 2001 köpte Vattenfall dock Mirants del i Bewag för 1,63 miljarder dollar.

Efter konsolideringen av de tyska bolagen finns verksamheten i dotterbolagen som är juridiskt självständiga enheter. Den övergripande operativa och finansiella styrningen sker dock genom sex affärsenheter som har organiserats efter värdekedjan, dvs. produktion, handel, överföring, distribution, försäljning och värme (Se bilaga 3).

Konsolideringen har varit en synnerligen omfattande och komplicerad uppgift för Vattenfall, vilket har ställt stora krav på information från koncernledningen till styrelsen. Det har dessutom varit förenat med vissa rättsliga hinder att förmedla en del information då förvärven gjordes via ett delägt dotterbolag. Det underlag som styrelsen har fått från ledningen i samband med förvärven har, vad Riksrevisionen kunnat bedöma, genomgående varit av hög kvalitet.

4.4.2 *Vattenfall Europe AG*

Vattenfallkoncernens tyska gren, där konsolideringen skett genom holdingbolaget Vattenfall Europe AG, bildar en koncern med rättsligt självständiga enheter. Vattenfall Europe AG ägs direkt av Vattenfall AB till 36 %, till 53 % via Vattenfall Deutschland GmbH och 5 % via Koros GmbH & Co KG⁶⁴. Några koncernavtal vari ett bolag avsäger sig makt till ett annat finns inte i denna del av koncernen. Däremot finns det ett antal koncernavtal⁶⁵ mellan Vattenfall Europe AG och de närmast underordnade helägda dotterbolagen. Detta möjliggör en maktfördelning och insynsmöjlighet inom den tyska koncernen.

Eftersom konsolideringen av de tyska bolag som Vattenfall AB förvärvat har skett genom ett tyskt AG (Vattenfall Europe AG) är Vattenfall AB:s möjlighet till information från de tyska bolagen formellt begränsad (se bilaga 2). En möjlighet till insyn och information som enligt tysk aktiebolagsrätt står till buds för Vattenfall AB är att ha styrelserepresentanter i de tyska

⁶² Vattenfall AB ägde då 25,1 % av aktierna, men kontrollerade via avtal med Hamburg stad 50,2 %.

⁶³ Vattenfall hade, genom HEW, köpt 63,9 % i Bewag av EON. Mirant som var minoritetsägare i Bewag överklagade och efter ett skiljedomsförfarande tvingades Vattenfall några månader senare sälja 19,1 % tillbaka till Mirant.

⁶⁴ Ett dotterbolag till Vattenfall Deutschland GmbH.

⁶⁵ På tyska: "Beherrschungsvertrag".

bolagsorganen *Vorstand*⁶⁶ och *Aufsichtsrat*⁶⁷, vilket Vattenfall AB också har utnyttjat. Vorstandsmedlemmar är dock underkastade en tämligen långtgående sekretesskyldighet (se bilaga 2). Om information skulle utlämnas från Vattenfall Europe AG till moderbolaget, Vattenfall AB, äger samtliga andra aktieägare rätt att ta del av samma information. Eftersom det i Vattenfall Europe AG finns en minoritet som äger 6 % av aktierna skulle principen om likabehandling leda till att all information som lämnas ut kan bli offentlig.

Moderbolaget Vattenfall AB utövar i stället den faktiska kontrollen av det tyska dotterbolaget på andra sätt. Inom Vattenfall används riktlinjer och instruktioner som gäller för samtliga bolag inom koncernen, givet att de inte strider mot lagar eller förordningar i respektive land.⁶⁸ Den ekonomiska informationen om verksamheten i Tyskland förs in i ett koncernomfattande rapporteringssystem. Detta innebär att moderbolaget har tillgång till informationen samtidigt som Vattenfall Europe AG.

Som ett led i uppbyggnaden av moderbolagets tillsyn över verksamheten i Tyskland tillsattes en styrkommitté med bland annat representanter för den tyska verksamheten. Den har i dag ersatts av en koncernledningsgrupp – EGM.⁶⁹ Ledningen för Vattenfall Europe AG och EGM träffas regelbundet för genomgång av verksamheten i Tyskland. Även ekonomiansvariga från Vattenfall AB och Vattenfall Europe AG har regelbundna möten för genomgång av den ekonomiska situationen.

Beslutet att organisera sitt ägande i Tyskland genom ett börsnoterat AG, där en minoritet äger 6 % av aktierna, har medfört att moderbolaget har tagit en kalkylerad företagsekonomisk risk i sin bedömning av hur stort inslag av formell styrning och insyn som behövs för att Vattenfall AB ska uppnå sina mål.

Moderbolaget skulle kunna upprätta koncernavtal med dotterbolaget Vattenfall Europe AG eller tvångsinlösa minoriteten. Detta skulle lösa de rättsliga aspekterna kring information och styrning. Bolaget har ställt dessa alternativ mot de ekonomiska åtaganden ett sådant avtal innebär respektive en skatteeffekt på ett ansevärt belopp som tvångsinlösen skulle medföra.

Riksrevisionen har utan framgång försökt få tillgång till handlingar från styrelsen (*Vorstand*) vid Vattenfall Europe AG. Enligt tysk aktiebolagsrätt (AG) kan *Vorstand* vägra att lämna ut information, till exempel protokoll från *Vorstandsmöten*, med hänvisning till regeln om likabehandling av samtliga

⁶⁶ *Vorstand* motsvarar styrelse i ett svenskt aktiebolag. Skillnaden ligger främst i att medlemmarna i *Vorstand* också utgör bolagets ledning.

⁶⁷ *Aufsichtsrat* är det organ som utövar tillsyn över *Vorstand*. Medbestämmande från de anställda innebär en betydande rätt till representation i *Aufsichtsrat* (se bilaga 2).

⁶⁸ Vattenfall Europe har dock en särställning – investeringar under 100 miljoner kronor behöver inte godkännas av moderbolagets styrelse. I andra delar av koncernen är motsvarande belopp 10 miljoner kronor.

⁶⁹ "Executive Group Management" (EGM).

aktieägare i ett AG. Av samma anledning kan Riksrevisionen inte heller få tillgång till material från andra delägda AG i Tyskland.

På grund av detta skydd av minoritetens rättigheter har Riksrevisionen i princip ingen möjlighet att skaffa sig insyn i den tyska delen av Vattenfall-koncernen. Detta har medfört att Riksrevisionen inte har kunnat genomföra den tänkta granskningen av informationsutbyte mellan dotterbolagen och Vattenfall AB i samband med den omfattande förvärvsaktiviteten i Tyskland.

4.5 Överväganden och slutsatser kring insyn och kontroll

Vattenfall tycks på ett framgångsrikt sätt ha konsoliderat och effektiviserat verksamheten i Tyskland på relativt kort tid. Valet av bolagsstruktur har dock avgörande betydelse för möjligheterna till insyn och kontroll för bolagsledning, utsedda revisorer och Riksrevisionen. På grund av den bolagsform som Vattenfalls verksamhet i Tyskland drivs i är moderbolagets legala möjligheter till insyn och kontroll i sina dotterbolag i Tyskland begränsade. Vattenfall bedömer dock själv att man på annat sätt har tillfredsställande insyn i och kontroll av verksamheten i Tyskland. Detta motsägs inte av Riksrevisionens granskning.

Enligt tysk lagstiftning har Riksrevisionen ingen rätt att få tillgång till information direkt från det börsnoterade Vattenfall Europe AG p.g.a. att en aktiebolagsrättslig likabehandlingsregel aktualiseras visavi minoritetsägare.

Riksdagen har valt att organisera en del av sin kontrollmakt genom att ge Riksrevisionen ett långtgående mandat att granska statliga bolag och deras innehavanden. Enligt 2 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. (SFS 2002:1022) får Riksrevisionen bland annat granska

den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

En grundläggande förutsättning för en effektiv revision är att det finns praktiska möjligheter till insyn oavsett i vilket land eller inom vilka rättsliga strukturer verksamheten bedrivs.

Riksrevisionens slutsats är att

- den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, inte har erforderliga kontrollmöjligheter i Vattenfall Europe AG där staten utövar bestämmande inflytande och indirekt uppfattas stå som garant för de investeringar som genomförts. Det kan konstateras att den möjlighet som enligt lag tillkommer Riksrevisionen inte är tillämpbar för detta bolag. Detta påverkar den svenska statens möjligheter att följa upp och värdera de möjligheter och risker som detta ägande innebär.

5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommenderar att

- regeringen tar initiativ till att tydliggöra Vattenfalls uppdrag. Riksrevisionen anser att 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.
- ägarförvaltningen överväger om det statliga bolaget Vattenfalls verksamhet i andra länder enbart bör styras och bedömas utifrån lagenlighet i respektive land och affärsmässighet. Riksrevisionen anser att statliga bolag inte enbart kan bedömas utifrån lagenlighet i de länder de bedriver verksamhet. Överväganden bör bl.a. kunna inkludera hänsyn till hur bolagets agerande påverkar trovärdigheten i svensk miljö- och energipolitik.
- ägarförvaltningen verkar för ett formellt ställningstagande till frågor som kräver beslut av extraordinär karaktär rörande ett statligt bolag. Riksrevisionen anser att beslutet om Vattenfalls expansion i Tyskland är 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 till förändrad inriktning.
- regeringen överväger vilken insyn och kontroll svenska staten bör ha i Vattenfall och andra statliga företags utländska dotterbolag. Den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, har för närvarande inte möjlighet till direkt insyn och kontroll i Vattenfalls börsnoterade dotterbolag i Tyskland p.g.a. minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning. Riksrevisionen anser att det bör klargöras vilken insyn och kontroll staten genom sina kontrollorgan bör ha i utländska dotterbolag till statligt helägda bolag.
- regeringen utvecklar den s.k. formlösa styrningen så att det i efterhand går att följa hur ägarförvaltningens styrning av statliga bolag varit utformad. Riksrevisionen kan i granskningen av Vattenfall konstatera att den formlösa styrning som tillämpats, dvs. utbytet av information mellan bolaget och ägarförvaltningen som enligt uppgift från Näringsdepartementet inte dokumenteras i alla delar, har begränsat revisionens möjligheter att bedöma hur den interna kontrollen i beredningsprocessen mellan bolag och ägarförvaltningen varit utformad.

Bilaga 1. Utdrag från energipropositionen och näringsutskottets betänkande från 1997

I den energipolitiska propositionen från 1997⁷⁰ redovisas de grundläggande utgångspunkterna för den svenska energipolitiken. Där konstateras bland annat:

3.1. *Energi politikens mål*

Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor.

Energi politiken skall skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

Energi politiken skall bidra till att stabila förutsättningar skapas för ett konkurrenskraftigt näringsliv och till en förnyelse och utveckling av den svenska industrin. Energi politiken skall också bidra till ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen.

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energianvändning. Energin skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn taget till alla resurstillgångar. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om hälsa och miljö vid användning och utveckling av all energiteknik.

Kärnkraften skall ersättas med effektivisering av elanvändningen, konvertering till förnybara energislag samt miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik.

Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå.

⁷⁰ 1996/97:84 En uthållig energiförsörjning.

I samma proposition diskuteras statens uppgifter i omställningsarbetet. En del av det kapitlet handlar om det statliga företaget Vattenfall AB:s roll:

9.2 Vattenfall AB

Regeringens förslag: Vattenfall AB är en viktig resurs i omställningsarbetet. Vattenfall skall inom ramen för kravet på affärsmässighet ägna särskild uppmärksamhet åt utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Vattenfall skall förbli i statlig ägo.

Bakgrund till regeringens förslag: Riksdagen beslöt våren 1991 att överföra huvuddelen av verksamheten i Statens Vattenfallsverk till ett aktiebolag, Vattenfall AB, och att avskilja verksamheten i storkraftnätet till en särskild organisation (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:NU38, rskr. 1990/91:318 samt prop. 1991/92:49, bet. 1991/92:NU10, rskr. 1991/92:92). I regeringens näringspolitiska proposition år 1991 (prop. 1990/91:87) angavs att det viktigaste motivet till att föra över huvuddelen av Vattenfalls verksamhet från affärsverk till bolag var att effektivisera förvaltningen av statens kapital.

Genom bolagiseringen skulle bl.a. effektivisering och rationalisering av Vattenfalls verksamhet underlättas, liksom anpassningen till den fortgående internationaliseringen av elmarknaden. Bolagsformen skulle ge Vattenfall ökade möjligheter att ta tillvara affärsmöjligheter i Sverige och utomlands samt att konkurrera på lika villkor med övriga företag på elmarknaden. En avgörande förutsättning för att Vattenfall skulle kunna fylla sin uppgift att som kraftföretag svara för en väl fungerande energiförsörjning var att verksamheten har långsiktigt god lönsamhet och avkastningsförmåga. En god och stabil lönsamhet ansågs viktig för att säkra basen för investeringar, marknadssatsningar och utvecklingsarbete. Det angavs vidare att kraftkonsumenternas ställning bör stärkas genom åtgärder som ökar konkurrensen mellan producenter i Sverige samt mellan svenska och utländska producenter. Dessutom borde småskaliga producenter tillförsäkras goda möjligheter att sälja el på marknaden.

I propositionen konstaterades att det nya aktiebolaget kommer att kunna göra bl.a. investeringar utomlands, men att den inhemska verksamheten dock bör vara basen och ges högsta prioritet vad gäller överväganden om investeringar, produktion och utvecklingsarbete. Det påpekades att Statens Vattenfallsverk tidigare tagit hänsyn till att vissa orter där affärsverket bedriver sin verksamhet har sysselsättningsproblem. Detta borde gälla även för det nya aktiebolaget. Medverkan i långtgående regionalpolitiska satsningar borde dock behandlas särskilt. Vidare underströk

regeringen att det nya bolaget även fortsättningsvis bör arbeta aktivt med energitjänster.

Den 1 januari 1992 började Vattenfall AB sin verksamhet. Samtidigt inrättades Affärsverket svenska kraftnät som driver och förvaltar stamnätet och de statligt ägda utlandsförbindelserna.

Vattenfall har nu varit verksamt som bolag i drygt fem år. Under denna period har bolaget utvecklats positivt med avseende på de mål som statsmakterna satte upp i samband med bolagiseringen. Omsättningen har ökat med ca 25 % i löpande priser och förvaltningen av statens kapital har effektiviserats, vilket kan avläsas i bl.a. väsentligt ökad avkastning på eget kapital. Verksamheten har vidare i många avseenden utvecklats, bl.a. genom förvärv av och strukturrationaliseringar inom nätverksamhet i Sverige samt investeringar utomlands, främst i Norden. Samtidigt har utländska kraftbolag gjort omfattande investeringar i svenska kraftföretag. Vattenfall har bedrivit ett aktivt utvecklings- och rationaliseringsarbete, och kan erbjuda el till konkurrenskraftiga priser samt energikunnande till sina kunder på den svenska elmarknaden.

Vattenfall har under den senaste tioårsperioden satsat ett par miljarder kronor på forskning och utveckling. Inom vissa områden är satsningarna internationellt betydelsefulla. När det gäller bränsleproduktion och kretsloppsteknik har Vattenfall i samverkan med Statens Lantbruksuniversitet och skogsindustrin utvecklat ett unikt kunnande. I Nässjö demonstreras bibränslekretsloppet i full skala. Inom energieffektiviseringsområdet är satsningen på Uppdrag 2000 och utvecklingen av värmepumpar goda exempel på att Vattenfalls utvecklingsarbete ligger långt framme.

Vattenfalls långsiktiga forsknings- och utvecklingsverksamhet pågår inom flera områden, av vilka de flesta har en inriktning på förnybara energislag. Bland dessa är verksamheten avseende bioenergi störst. Satsningen sker både på bränsleteknik, där uthållig bränsleproduktion och kretsloppssystem är prioriterade, och inom förbränningsområdet där tyngdpunkten ligger på effektiv och miljövänlig energiomvandling. Inom vindkraftsområdet är Vattenfalls satsningar koncentrerade till stora verk, som har förutsättningar för bättre arealutnyttjande och därmed högre produktionspotential. I övrigt ingår i den långsiktiga forsknings- och utvecklingsatsningen utveckling av solvärme, bränsleceller och solceller för elgenerering. Vattenfall medverkar i ett stort antal forsknings- och utvecklingsprojekt inom EU.

Skälen för regeringens förslag: Vattenfall AB är det största svenska elproduktionsföretaget och svarar för ungefär hälften av den svenska elproduktionen. Bolaget är i kraft av sin storlek, och med den stora tillgången på kompetens, en viktig resurs på energiområdet.

Som ägare till Vattenfall bestämmer staten målen för företagets verksamhet. Vattenfall har som huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder. Detta skall ske på ett affärsmässigt sätt, vilket innebär att företaget uppfyller marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin affärsverksamhet. Härigenom medverkar Vattenfall till att trygga tillgången på el till ett rimligt pris och till att skapa goda förutsättningar för den svenska industrins konkurrenskraft. Det är därför naturligt att staten har ett starkt intresse av företagets långsiktiga utveckling. På ägaren faller ansvaret att ange de övergripande förutsättningarna för bolagets agerande.

För det långsiktiga tekniska utvecklingsarbete, som är av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet, är kraftföretagens och industrins aktiva medverkan nödvändig. Vattenfall bör vara en föregångare i detta avseende.

Företaget bör aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt. En sådan verksamhet ingår naturligt i en framgångsrik affärsstrategi. I Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner bör utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag vara framträdande. Vattenfall bör inom ramen för kraven på affärsmässighet avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig. Vattenfall ges därigenom en strategisk roll i omställningsarbetet. De resurser som genereras i Vattenfall blir av stor betydelse för energisystemets omställning. Vattenfall AB skall förbli i statlig ägo. Det är också viktigt att Vattenfall hålls samman som en koncern. De samlade ekonomiska och tekniska resurserna i Vattenfall är av stor betydelse för en effektiv svensk elförsörjning och för den tekniska utvecklingen inom energiområdet.

Näringsutskottets ställningstagande⁷¹

Utskottet tillstyrker i propositionen föreslagna riktlinjer för Vattenfalls verksamhet. Som där påpekas är Vattenfalls aktiva medverkan av avgörande betydelse för omställningen av energisystemet. Bolaget, som svarar för ungefär 50 % av elproduktionen, bör därför ges en strategisk roll i detta omställningsarbete. I likhet med vad som sägs i propositionen anser utskottet att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag bör vara framträdande i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner. Företaget bör aktivt verka för att den tekniska

⁷¹ Bet. 1996/97:NU12.

utvecklingen förs framåt. En sådan verksamhet ingår naturligt, såsom också konstateras i propositionen, i en framgångsrik affärsstrategi.

För ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har i huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, är det emellertid viktigt att nu nämnda insatser görs inom ramen för kraven på affärsmässighet. Bolagets beslut om satsningar på utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag bör därför baseras på att Vattenfall kan uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet. För att Vattenfalls strategiska roll i omställningsarbetet skall kunna bibehållas är det, enligt utskottets uppfattning, av vikt att bolaget hålls samman som koncern. I enlighet med vad som sägs i propositionen menar utskottet vidare att Vattenfall bör förbli i statlig ägo. Med det nu anförda tillstyrker alltså utskottet det här aktuella förslaget i propositionen och avstyrker nu behandlade motionsyrkanden.

Bilaga 2. Tysk aktiebolagsrätt

Bolagsorgan och styrelseformer i AG⁷²

Tysk aktiebolagsrätt har av tradition förlitat sig på tvingande lagstiftning som är uppbyggd kring ett organ (*Vorstand*) motsvarande styrelsen i ett svenskt aktiebolag som ansvarar för den löpande förvaltningen och ett organ (*Aufsichtsrat*) som utövar tillsyn över det förra. Till detta kommer medbestämmandet från de anställda som är lagfäst och innebär en betydande rätt till representation i Aufsichtsrat. Slutligen finns ett tredje bolagsorgan för aktieägarna motsvarande bolagsstämman i svenska aktiebolag (*Hauptversammlung*).

Vorstand skall under eget ansvar självständigt leda bolaget och styra dess affärer (76 § AktG). Den yttre gränsen för *Vorstands* befogenheter skall skrivas in i bolagsordningen. Den affärsverksamhet som *Vorstand* för skall hållas inom ramen för bolagets verksamhetsbeskrivning. *Vorstand* skall vidare företräda bolaget rättsligt och utomrättsligt (78 § AktG).

Medlemmarna i *Vorstand* behöver inte vara aktieägare i bolaget. En medlem av *Vorstand* skall alltid fatta beslut i bolagets intresse (93 § AktG) vilket innebär att det finns en lagstadgad lojalitetsplikt i tysk aktiebolagsrätt.

Aufsichtsrats uppgift är att övervaka arbetet som *Vorstand* utför, företräda bolaget rättsligt vid en talan mot en *Vorstands*medlem eller *Vorstand* (111–112 §§ AktG) samt att tillsätta och säga upp medlemmar i *Vorstand*. Tillsynen över *Vorstand* skall inte endast vara av rättslig karaktär, utan även omfatta ändamålsenligheten och affärsmässigheten av fattade beslut. Med visst fog kan sägas att *Aufsichtsrat* skall kontrollera *Vorstand* men inte bolaget. En ytterligare uppgift för *Aufsichtsrat* är att sammankalla *Hauptversammlung* om så krävs för "bolagets bästa", vilket betyder att *Aufsichtsrat* äger rätt till viss information från *Vorstand* (90 § AktG).

Aufsichtsrat ansvarar för att skadeståndskrav framställs gentemot medlemmar av *Vorstand* när detta är påkallat. De aktsamhetskrav som äger tillämplighet är dock i jämförelse med engelsk och amerikansk rätt synnerligen outvecklade. Incitamenten att driva en skadeståndstalan är dessutom svaga eftersom varje skadeståndstalan implicit reser frågan om inte *Aufsichtsrat* brustit i sin tillsyn. Till detta kommer att praxis på området är ytterst begränsad beroende på att en minoritet om fem % eller ett

⁷² Författare: Per Samuelsson, professor i handelsrätt vid Lunds universitet, på uppdrag av Riksrevisionen.

aktieinnehav till ett värde av 500 000 euro är en förutsättning för att talan skall kunna initieras.

Exakt vilken roll Aufsichtsrat spelar i bolagsstyrningshänseende är svårt att precisera. I litteraturen har under senare tid betonats att Aufsichtsrat har en rad "mjuka funktioner" som bland annat innebär nätverksskapande mellan aktieägare och viktiga konstellationer av blockägare. Dessutom kan Aufsichtsrat fungera som ett forum där olika *stakeholders* intressen balanseras.

Hur effektiv kontrollen är av Vorstand är högst skiftande och beror till stor del på ägarstrukturen. I vissa bolag med noterade aktier utser Vorstand de facto medlemmarna i Aufsichtsrat. I bolag med kontrollägare spelar Aufsichtsrat ofta en mer framträdande roll genom att man inför ökade krav på godkännande av beslut som annars kan fattas av Vorstand oberoende av Aufsichtsrat.

Det är inte tillåtet att vara medlem av båda organen samtidigt. Ingen kan heller vara medlem i mer än tio olika Aufsichtsrat. Det är allmänt omvittnat att sammansättningen betingas av affärsmässiga relationer, vilket naturligtvis reser frågor om oberoende, objektivitet och intressekonflikter av skilda slag. Kritik har riktats mot att bankerna i dessa avseenden utmärker sig genom att tillsätta ledamöter som till vardags arbetar inom *corporate finance*-avdelningar inom banken.

I **Hauptversammlung** (bolagsstämman) skall aktieägarna utöva sina rättigheter (118 § AktG). Aktieägarnas rättigheter innefattar bl.a. rätt att välja medlemmarna i Aufsichtsrat (så långt dessa inte skall utses av arbetstagarrepresentanter), att besluta om ansvarsfrihet för Vorstand och Aufsichtsrat, att fatta beslut om eventuella anspråk mot Vorstand, att besluta om vem som skall granska årsbokslut, att fatta beslut om vinstanvändning samt att besluta i specifika frågor som t.ex. ändring av bolagsordningen i vissa fall och om upplösning av bolaget.

Hauptversammlung har inga befogenheter att styra eller leda bolaget. Det är Vorstand som sammankallar Hauptversammlung (121 § AktG). Liksom i svensk rätt finns en plikt att sammankalla Hauptversammlung när bolaget har förbrukat mer än hälften av aktiekapitalet (92 § AktG). Hauptversammlung skall ledas av en *Vorsitzender* (ordförande) som utses vid varje sammanträdestillfälle. Om inte annat stadgas i lag fattar Hauptversammlung beslut med enkel majoritet (133 § AktG). Formellt felaktigt fattade beslut kan, liksom i svensk rätt, angripas (243 och 245 §§ AktG).

Aktieägarnas rätt till information om bolagets angelägenheter

Dessa frågor behandlas i 131 § AktG. Innehållet i lagrummet får betydelse vid vår undersökning av vilka legala möjligheter till insyn och information som

Vattenfall AB har i egenskap av aktieägare i Vattenfall Europe AG och i de tyska dotterbolagen. Inledningsvis skall påpekas att det inte föreligger någon form av generell rätt till information för aktieägare om bolagets affärer och andra frågor som ligger inom Vorstands ansvarsområde.

Varje aktieägare äger i Hauptversammlung rätt att kräva information från Vorstand över bolagets angelägenheter i syfte att kunna bilda sig en uppfattning om ärendena på dagordningen i Hauptversammlung. Informationsplikten sträcker sig till rättsliga och affärsmässiga förhållanden som bolaget har med andra företag samt till olika affärsmässiga projekt och samarbeten. I ett moderbolag (enligt definitionen i 290 § HGB) har Vorstand informationsplikt gentemot aktieägarna i Hauptversammlung om koncernredovisning och balansrapporter (*Lagesbericht*) i koncernen, inkluderande balansrapporter avseende de i koncernen ingående bolagen.

Informationen skall följa och motsvara grundläggande principer för god redovisning och vara noggrant utformad och verklighetstrogen. Vorstand får vägra att utlämna information under följande förutsättningar:

- a) om utlämnandet av information skulle tillfoga bolaget eller ett till bolaget tillhörande bolag en icke obetydlig nackdel,
- b) om informationen avser skattemässiga värderingar eller avser storleken på vissa enskilda skatter,
- c) om informationen avser skillnaden mellan värdet på poster upptagna i balansräkningen och ett högre värde på dessa poster, i fall när Hauptversammlung skall fastställa årsredovisningen,
- d) om informationen avser balans- och värderingsmetoder, då sådana är tillräckligt angivna i bilaga, för att aktieägarna skall kunna bedöma förhållandena kring förmögenhet, finansiell ställning och avkastning i bolaget; detta gäller dock inte då Hauptversammlung skall fastställa årsredovisningen,
- e) om Vorstand begår brottslig gärning genom att lämna ut informationen,
- f) om informationen innehåller uppgifter om balans- och värderingsmetoder som ett kredit- eller finansinstitut tillämpat liksom av sådant institut företagna beräkningar i årsbokslut, balansrapporter, koncernredovisning eller balansrapporter i koncernen och denna information inte är avsedda att användas allmänt.

Vorstand får inte vägra att utlämna information på några andra grunder än ovan. Om en aktieägare i sin egenskap av aktieägare fått information utanför Hauptversammlung, äger varje annan aktieägare rätt till samma information på begäran i Hauptversammlung, även om informationen inte är nödvändig för att bedöma innehållet i frågorna på dagordningen i Hauptversammlung. Ett dotterbolag, ett "gemensamt bolag"

(*Gemeinschaftsunternehmen*), eller ett "associerat bolag" (*assoziiertes Unternehmen*) äger rätt att kräva information från ett moderbolag i syfte att delta då moderbolaget upprättar koncernredovisning och att informationsutbyte därför är nödvändigt.

Vorstandsmedlemmar är underkastade en tämligen långt gående tystnadsplikt angående konfidentiell information och företagshemligheter i enlighet med 93 § AktG, och det står Vorstand fritt att bedöma vilken information som skall klassas som konfidentiell. Tystnadsplikten enligt § 93 gäller även mot medlemmar i Aufsichtsrat såvida Aufsichtsrat inte begär syn av handlingar som t.ex. avser revision och bolagets räkenskaper och transaktioner enligt 111 § andra stycket Akt G. Vorstand kan i teorin även vägra att utlämna information, till exempel protokoll från Vorstandsmöten, till större aktieägare eftersom det finns en regel om likabehandling av samtliga aktieägare i ett AG. Om information utlämnas till en aktieägare, äger samtliga aktieägare rätt att ta del av samma information.

Bolagsorgan och styrelseformer i GmbH

Ett GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) är liksom ett AG en egen juridisk person. Ett GmbH ansvarar endast med bolagets förmögenhetsmassa gentemot borgenärerna enligt 5 § GmbH Gesetz (GmbHG). Ägarandelarna benämns *Geschäftsanteile* i stället för aktier. Ett GmbH föreligger då delägarna har överenskommit om innehållet i ett bolagsavtal (*Gesellschaftsvertrag*) och då avtalet registrerats i handelsregistret (2, 7 och 8 §§ GmbHG). Bolagsavtalet måste bl.a. innehålla uppgifter om storleken på bolagets grundkapital (*Stameinlage*), firma och säte (3 och 4 §§). Bolagsgrundarna skall erlagga bolagets grundkapital, vilket måste uppgå till minst 25 000 euro.

Delägarna i ett GmbH kan i princip fritt välja hur de vill organisera sig. Lagen innehåller, i motsats till AG-rätten, inte tvingande regler om organisationsstruktur och bolagsorgan. Det skall dock enligt 6 § finnas en eller flera *Geschäftsführer* i ett GmbH, vars uppgift är att *företräda* bolaget mot tredje man (35 § GmbHG). En inskränkning i *Geschäftsführers* rätt att företräda bolaget gäller inte gentemot tredje man.

Enligt allmän praxis leder *Geschäftsführer* bolagets verksamhet och svarar för den löpande förvaltningen, men normer saknas som anger *Geschäftsführers* befogenheter i detta arbete. I 37 § GmbHG stadgas i stället att *Geschäftsführer* skall följa de direktiv som delägarna i *Gesellschafterversammlung* (46 och 48 §§ GmbHG) har angivit i bolagsavtalet eller bolagsordningen. Delägarna i ett GmbH fattar beslut i *Gesellschafterversammlung* och delägarna kan genom beslut ange ramarna för *Geschäftsführers* befogenheter (*Weisungen*). *Gesellschafterversammlung* kan även ge

Geschäftsführer frihet att besluta i flera eller till och med samtliga frågor i samband med ledningen av bolaget. I motsats till Vorstand i ett AG leder alltså inte Geschäftsführer bolaget under eget ansvar, utan skall följa ramarna som ges av delägarna. Det faktiska beslutande organet i ett GmbH kan därför sägas vara Gesellschafterversammlung. I ett enmans-GmbH sammanfaller givetvis rollerna.

Gesellschafterversammlung äger även rätt att pröva och övervaka Geschäftsführers bolagsledning enligt § 46, samt besluta över vinstanvändning och fastställa årsredovisningen. Det saknas egentliga regler för hur ofta Gesellschafterversammlung skall sammanträda. En tvingande regel är dock då bolagets kapital har förbrukats med mer än hälften. Motsvarande regel finns i svensk aktiebolagsrätt.

Geschäftsführer utses av Gesellschafterversammlung enligt 46§. Bolagsavtalet kan innehålla avvikande bestämmelser enligt 52 § och i det fall bolaget lyder under *Mitbestimmungsgesetz* från 1976 (MitbetG), skall Geschäftsführer utses av ett obligatoriskt bolagsorgan, Aufsichtsrat. Detta kan jämföras med de regler om medbestämmande som gäller för arbetstagare i AG. Samma regler tillämpas på GmbH. Delägarna kan närhelst avsätta Geschäftsführer genom majoritetsbeslut enligt § 38.

I vissa (ofta familjeägda) GmbH utses ett till Aufsichtsrat alternativt bolagsorgan (*Beirat*) vilket kan ha skiftande uppgifter. Ofta handlar Beirats kompetens om att representera olika familjegrupperns ägandeintressen. I det fall Beirat har en övervakande funktion gäller samma regler som för Aufsichtsrat i 52 §.

Liksom i aktiebolagsrätten finns en lojalitetsplikt inom ett GmbH, vilket innebär att delägarna skall agera lojalt, både gentemot varandra och mot bolaget. Gesellschafterversammlung beslutar om eventuella skadeståndsanspråk mot Geschäftsführer. Denne lyder under ett konkurrensförbud och skall alltid agera i bolagets intresse.

Ett GmbH är precis som ett AG, underkastat regeln om likabehandling av delägarna. Likabehandlingsprincipen innebär bland annat att sådan information som en delägare får ta del av skall lämnas till samtliga delägare.

Delägarna i ett GmbH äger på begäran rätt att vid varje tidpunkt erhålla *information* om bolagets angelägenheter från Geschäftsführer (*Auskunfts- und Einsichtsrecht*). Enligt 51 a § måste Geschäftsführer utan dröjsmål lämna den information om bolaget som en delägare kräver. En delägare äger också rätt att få insyn i bolagets böcker. Begreppet "bolagets angelägenheter" anses vara ett vitt begrepp och innefattar även insyn i bolagets böcker, information om relationer till dotterbolag och verbundene Unternehmen, utvecklingsmöjligheter och bolagets marknadssituation. Informationsrätten omfattar även t.ex. protokoll, m.m. som Aufsichtsrat har upprättat. Geschäftsführer får endast vägra att lämna ut information om det kan antas

att informationen kommer att användas på ett för bolaget, eller dess dotterbolag, negativt sätt och att bolaget därmed kan komma att drabbas av en icke obetydlig skada. Geschäftsführer kan inte själv fatta beslut om att vägra lämna ut information, utan beslut krävs från övriga delägare. Reglerna om delägars informationsrätt är tvingande och kan inte ändras genom ett bolagsavtal. Vid tvist skall allmän domstol avgöra om en vägran att lämna ut information är berättigad (51 b §).

Det kan konstateras att rätten för en delägare i ett GmbH att begära ut information om bolagets angelägenheter går långt och är väsensskild från aktieägars rätt att begära information från *Vorstand* i ett AG. Skillnaden beror på de olika strukturerna för organisation och styrning som beskrivits ovan.

Ett antal bolag i Vattenfallskoncernen utgörs av GmbH. I dessa bolag äger delägare rätt att begära ut all information om bolagets affärer och verksamhet. Vid granskningen av Vattenfall AB:s möjligheter till insyn, styrning och kontroll av de tyska dotter- och dotterdotterbolagen kan konstateras att det med avseende på möjligheter till kontroll och styrning är mest fördelaktigt med bolagsformen GmbH.

Det skall nämnas att skattelagstiftningen för AG respektive GmbH ligger utanför denna utredning och att de skattemässiga konsekvenserna med avseende på respektive bolagsform inte har undersökts. .

Bilaga 3. Förvärvsprocessen och konsolideringen i Tyskland

A. Översikt över förvärvsprocessen i Tyskland

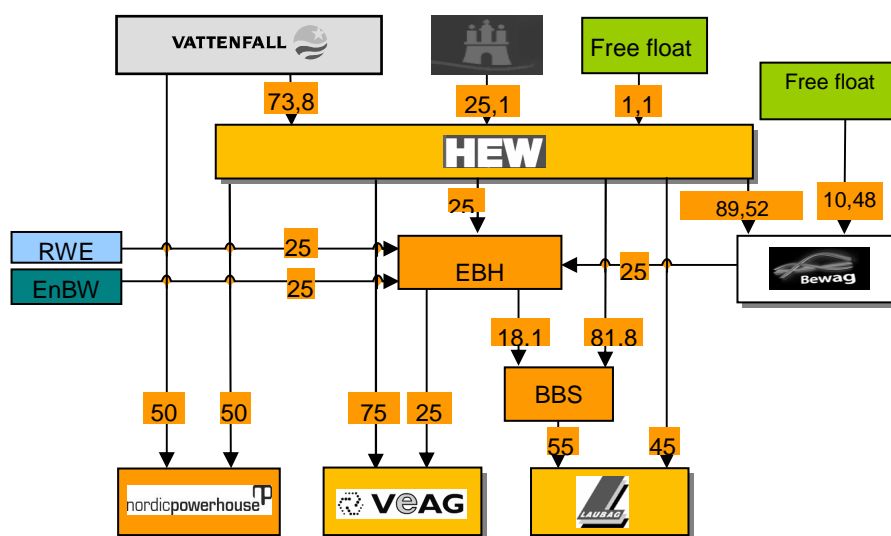
I rapporttexten har tidsangivelser kring Vattenfalls förvärv i Tyskland i första hand utgått ifrån tidpunkten för ingångna avtal eller beslut. I tabellen nedan redovisas däremot tidpunkten för finansiella avslut – vilket oftast är några månader senare.

April 2000:	Vattenfall köper 25,1% i HEW
Maj 2001:	HEW köper 63,9% i Bewag
	HEW köper 87,5% i Veag (inklusive indirekt andel genom EBH och "röst pooling"-arrangemang med RWE)
	HEW köper 92,5% i Laubag (inklusive indirekta andelar via EBH och BBS)
	Vattenfall ökar sitt HEW-ägande till 55,9% (tillgångsbyten med EON och Sydkraft + kontanter)
Augusti 2001:	Vattenfall ökar HEW-ägande till 73,8% (tillgångsbyten med EON och Sydkraft + kontanter)
	19,1% av aktierna i Bewag sålda till Mirant
Februari 2002:	HEW köper ytterligare 44,8% i Bewag från Mirant – äger sammanlagt 89,6%
Juni 2002:	HEW köper Nordic Powerhouse-aktier av Vattenfall
Juli 2002:	Veag <i>push-down</i> klar
Augusti 2002:	Uppströmssammanslagning EBH-HEW klar
	Beslut om sammanslagning av Veag-HEW/HEW <i>push-down</i> . Det nya företaget är Vattenfall Europe AG
	Vattenfall köper resten av Hamburg stads aktier i HEW (25,1%)

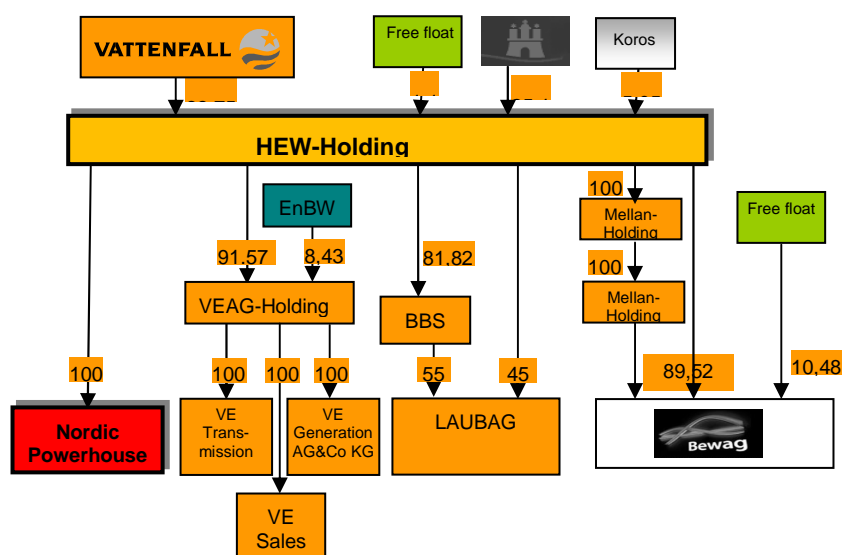
Källa: Vattenfall

B. Några hållpunkter i konsolideringsprocessen i Tyskland

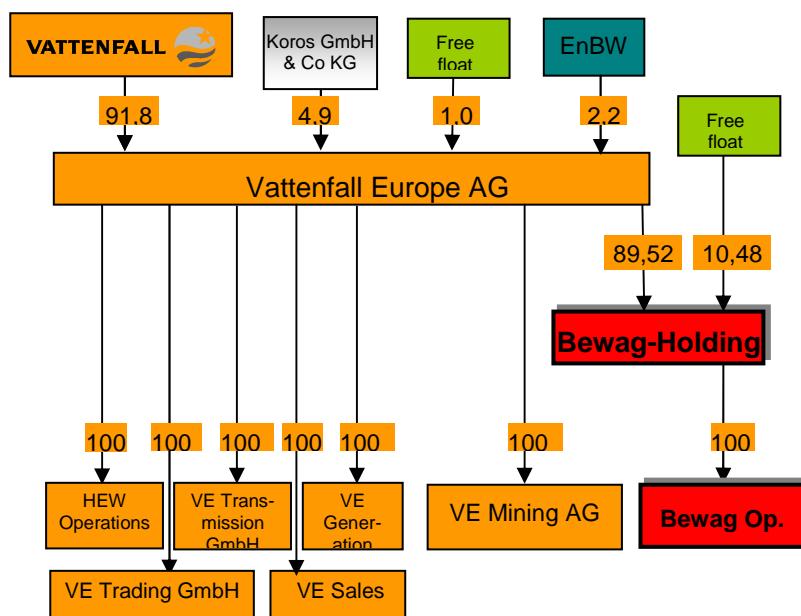
Ägandestrukturen i början av år 2002



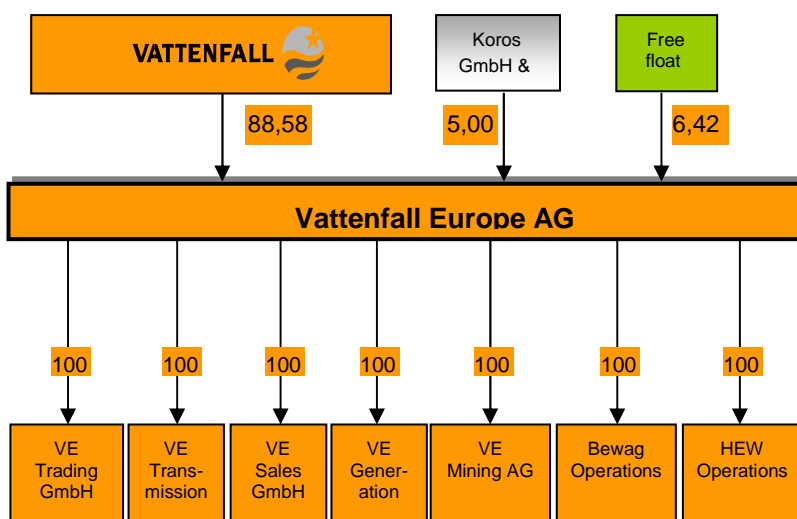
Strukturen i juli 2002 efter att Vattenfall säljer sin del i Nordic Powerhouse till HEW



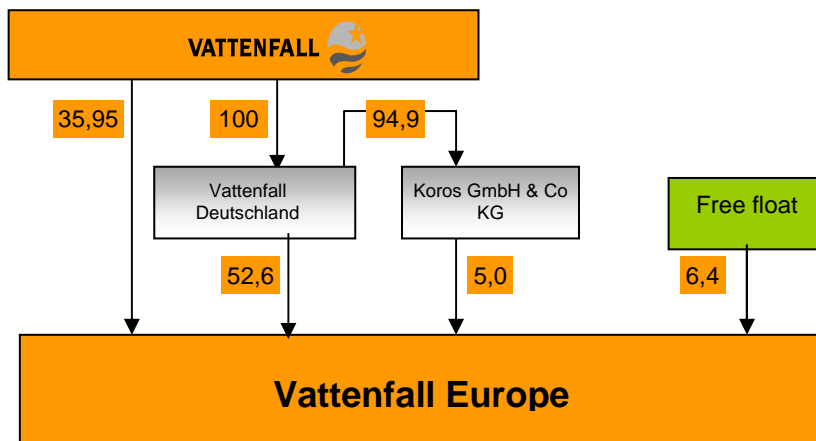
Strukturen efter *push-down* av HEW- och Bewag operations samt sammanslagning av mellanägande



Efter sammansmältning av Vattenfall Europe och Bewag-Holding hösten 2003



Ägandestrukturer i september 2003



Bilaga 4. Synpunkter i samband med faktagranskning

I samband med Näringsdepartementets faktagranskning av ett utkast till denna rapport har statssekreterare *Claes Ånstrand* lämnat följande synpunkter:

Med anledning av Riksrevisionens rapport om Vattenfall AB vill jag lämna följande delningssynpunkter utöver dem som redan lämnats på tjänstemannanivå.

Min bedömning är att Riksrevisionen i sitt utkast till rapport redovisar en missuppfattning avseende regeringens energipolitik, principerna för denna och Vattenfalls roll.

Av 2002 års energipolitiska riksdagsbeslut framgår att den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Enerkipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle.

2002 års beslut innehåller också riktlinjer för hur energisystemet skall utformas. Bl.a. anges att kärnkraften skall ersättas med effektivisering av elanvändningen, konvertering till förnybara energislag samt miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik. Energiförsörjningen skall i ökande utsträckning baseras på förnybar energi. Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Samtidigt betonas att energipolitiken skall utformas så att energimarknaderna ger en säker tillgång på energi till rimliga priser. Det är, framhålls det, en viktig förutsättning för industrins internationella konkurrenskraft och hushållens ekonomi.

Vidare anges i 2002 års riktlinjer att det på den gemensamma och internationella marknaden är av största vikt att tillförsel av energi sker på lika villkor och med klara och tydliga miljömål. En avgörande del av energipolitiken är att harmonisera regler, avgifter och skatter så att energileverantörer oavsett land kan konkurrera på lika villkor samtidigt som energiförsörjningen bidrar till en hållbar utveckling.

När det gäller rollen för Vattenfall AB så anges i regeringens proposition (prop. 1996/97:84) ramarna för bolagets verksamhet på följande sätt: "Vattenfall AB har som huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder. Detta skall ske på ett affärsmässigt sätt, vilket innebär att företaget skall uppfylla marknadsmässiga

avkastnings- och utdelningskrav i sin affärsverksamhet.” Vattenfall skall även ”inom ramen för kraven på affärsmässighet avsätta resurser för utvecklingen av ny elproduktionsteknik och därmed bidra till svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig.”

I Näringsutskottets betänkande (bet. 1996/97:NU12) uttalas följande: ”I likhet med vad som sägs i propositionen anser utskottet att utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag bör vara framträdande i Vattenfalls långsiktiga utvecklings- och investeringsplaner. Företaget bör aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt. En sådan verksamhet ingår naturligt, såsom också konstateras i propositionen, i en framgångsrik affärsstrategi. För ett företag som Vattenfall, som verkar på en konkurrensutsatt marknad och som har i huvuduppgift att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder, är det emellertid viktigt att nu nämnda insatser görs inom ramen för affärsmässighet.”

I 2002 års energipolitiska beslut (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17) hänvisades vad avser Vattenfall till 1997 års beslut.

Enligt min uppfattning har riksdagen inte beslutat att Vattenfall skall vara ett redskap för att uppnå svenska energi- och miljömål. Vattenfalls uppgift är inte att ensamt ställa om det svenska energisystemet. Vattenfall skall medverka, såsom andra aktörer på energimarknaden, till den långsiktiga energiomställningen och ligger enligt min uppfattning långt framme. Detta har manifesterats i omfattande satsningar på vindkraft, bioenergi och effektivare energianvändning. Vattenfall investerar mer än någon annan aktör på den svenska marknaden på förnybar energi. Sedan 1997 har bolaget investerat 5 miljarder kronor i förnybar elproduktion och till detta kommer ytterligare beslutade investeringsprogram för vattenkraft om 6 miljarder kronor. Det finns ett antal exempel på hur Vattenfall arbetar med utvecklingsprojekt, t ex 10 miljoner kronor i ett projekt i Piteå om att utvinna el genom svartlutsförgasning, effektivare förbränning av biobränsle, delägare i Solbränsle AB, utvecklar vindkraftsgeneratorer för havsplacering med flera olika leverantörer och utvecklar ny teknik för inkoppling av stora mängder vindkraft i elnäten. Inom forskning och utveckling ligger Vattenfall i paritet med övriga storbolag i de officiella siffrorna. Vattenfall satsar också 20 miljoner kronor under det närmaste året på en omfattande kartläggning och förstudie om förutsättningarna för framtidens elsystem. Vattenfall spelade dessutom en mycket viktig roll i överenskommelsen med Sydkraft om ersättning för stängning av Barsebäck 1.

När det gäller den övergripande utformningen och ansvaret för energipolitiken är det vi politiker som svarar för denna. Dessa uppgifter kan inte delegeras till ett enskilt bolags styrelse eller ledning. Detsamma

gäller den svenska energipolitiken i ett internationellt perspektiv. Den svenska regeringen verkar inom bl.a. EU för att där få till stånd en koordinerad europeisk energipolitik. Det är inte Vattenfalls uppgift att bedriva svensk energi- och miljöpolitik i andra länder, bolaget har inte det uppdraget och det är inget den svenska regeringen kan eller vill eftersträva. Att den svenska miljö- och energipolitiken skulle utvärderas utifrån Vattenfalls agerande är därmed felaktigt. Enligt min uppfattning kan inte ett svenskt företag som verkar på en internationell marknad åläggas hårdare krav än andra företag som verkar på samma marknad. Sverige verkar i stället inom EU och i det internationella arbetet för en ökad harmonisering av regelverk som styr energiföretagens verksamhet.

En viktig roll för staten för att uppnå de energipolitiska målen är att utforma de generella styrmedel som är lämpade för den avreglerade marknaden. Flera steg i denna riktning har tagits under senare år. Elcertifikat och handel med utsläppsrätter är två aktuella exempel.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att Riksrevisionen i sin granskning utgår ifrån felaktiga premisser då man bygger granskningen på en missuppfattning om Vattenfalls roll i energiomställningen. Med den utformning frågorna fått blir de politiska till sin karaktär. Följaktligen blir också slutsatserna politiska. Detta kan enligt min uppfattning inte vara Riksrevisionens uppgift.

Källförteckning

LAGSTIFTNING OCH NORMGIVANDE DOKUMENT

Aktiebolagslagen (1975:1385)

FN:s Global Compacts principer

OECD:s riktlinjer för multinationella företag

Redovisningsrådets rekommendationer

Årsredovisningslagen (1995:1554)

RIKSDAGSMATERIAL

Betänkande 1990/91:NU38 *Statliga företag*

Betänkande 1991/92:NU10 *Privatisering av statligt ägda företag, m.m.*

Betänkande 1995/96:NU1 *Ny ellagstiftning*

Betänkande 1996/97: NU12 *En uthållig energiförsörjning*

Betänkande 1999/2000:NU4 *Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m.*

Betänkande 2001/02:NU17 *Energipolitik*

Betänkande 2002/03:NU3 *Utgiftsområde 21 Energi*

Betänkande 2002/03:KU30 *Granskningsbetänkande*

Betänkande 2003/04:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Fråga 2002/03:1171 av Ewa Larsson (mp) till näringsminister Leif Pagrotsky om *Vattenfall och omställning av energisystemet*

Interpellation 2003/04:264 om *Vattenfall AB* av Peter Eriksson (mp) till näringsminister Leif Pagrotsky

Motion till riksdagen 2003/04:N407 av Anders Sundström (s) m.fl., *Ågardirektiv till Vattenfall*

Proposition 1990/91:87 *Näringspolitik för tillväxt*

Proposition 1991/92:49 *Om vissa frågor vid överföringen av verksamheten vid statens Vattenfallsverk till aktiebolagsform*

Proposition 1994/95:222 *Ny ellagstiftning*

Proposition 1996/97:84 *En uthållig energiförsörjning*

Proposition 1998/99:137 *Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m.*

Proposition 2001/02:143 *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning*

EU MATERIAL

Europaparlamentet och rådets direktiv 96/92/EG om *gemensamma regler för den inre marknaden för el.*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om *gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1228/2003 av den 26 juni 2003 om *villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel*

MATERIAL FRÅN REGERINGSKANSLIET

Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande, 2002:

Promemorior till riksdagens utredningstjänst februari och mars 2002

Statens ägarpolitik 2003 och 2004

SOU 2004:47: *Näringslivet och förtroendet. Betänkande från Förtroendekommissionen.*

Verksamhetsberättelser för företag med statligt ägande.

MATERIAL FRÅN VATTENFALL AB

Bolagsordning för Vattenfall AB

Vattenfalls affärsplaner 1997-2003

Vattenfalls strategiska planer 1997-2003

Vattenfalls styrelseprotokoll 1997-2003

Vattenfalls årsredovisningar 1997-2003

RIKSREVISIONENS UNDERLAG

De Geer, Hans, 2004: *Om Corporate Social Responsibility – gamla regelverk och nya förväntningar.*

Lind, Anna Sara och Stattin, Daniel, 2004: *Styrning av statliga bolag.*

Rundfelt, Rolf, 2004: *Vattenfall – kommentarer till redovisningen av expansionen i Tyskland.*

Samuelsson, Per, 2004: *Tysk aktiebolagsrätt.*

TIDNINGSARTIKLAR

Dagens Nyheter, 23 mars 2004: Intervju med miljöminister Lena Sommestad

Pagrotsky, Leif, 2004: Vattenfall ska gå före. I: Svenska Dagbladet, 24 april 2004

SEKO-magasinet, februari 2001: Intervju med statssekreterare Lars Rekke

ÖVRIGT MATERIAL

OECD, 2003: *Energy Policies of IEA Countries, Germany 2002 Review.*

Radetzki, Marian, 2004: *Svensk energipolitik under tre decennier: En studie i politikermislyckanden.* Stockholm: SNS.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrat prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– statens uttag av tvingande avgifter