



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:29

Vattenfall

– med vind i ryggen?

ISBN 978 91 7086 106 4

RiR 2007:29

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

Till regeringen
Näringsdepartementet

Datum: 2007-12-12
Dnr: 33-2007-1102

Vattenfall – med vind i ryggen?

Riksrevisionen har granskat Vattenfall AB. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Vattenfall AB. Rapporten skickas därför för kännedom till bolaget.

Riksrevisor Lennart Grufberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Cristina Eriksson har varit föredragande. Revisionschef Göran Hyltander och revisionsdirektör Gunilla Lundquist har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Cristina Eriksson

För kännedom:

Vattenfall AB

Innehåll

1	Inledning	11
1.1	Riksrevisionens granskning år 2004	11
1.2	Revisionsfrågor	12
1.3	Bedömningskriterier	12
1.4	Metod och genomförande	13
1.5	Avgränsningar	14
1.6	Disposition	14
2	Koncernen Vattenfall	15
2.1	Styrningen av Vattenfall	17
3	Vattenfalls styrning utifrån tillägget	19
3.1	Intern styrning efter den nya bolagsordningen	19
3.2	Intern styrning	22
3.3	Strategisk planering	23
3.4	Styrning av dotterbolag	23
3.5	Sammanfattande iakttagelser	24
4	Uppföljning och redovisning av styrningen	25
4.1	Intern redovisning	25
4.2	Redovisning till regering och riksdag	25
4.3	Uppföljning och resultat	27
4.4	Sammanfattande iakttagelser	31
5	Tillägget i bolagsordningen – andra väsentliga iakttagelser	33
5.1	Tillägget och promemorian	33
5.2	Analys av tillägget	34
5.3	Vilka delar av verksamheten omfattas av tillägget?	37
5.4	Sammanfattande iakttagelser	38
6	Slutsatser och rekommendationer	39
6.1	Intern styrning och uppföljning sker utifrån den förändrade lydelsen i bolagsordningen	39
6.2	Redovisningen av resultatet bör fördjupas	40
6.3	Tillägget kan tolkas olika vilket försvårar uppföljning	40
6.4	Relevanta dotterbolag bör omfattas av tillägget	41
6.5	Riksrevisionens rekommendationer	42
	Käll- och litteraturförteckning, Intervjuer	43
	Bilaga 1 Vattenfalls bolagsordning år 2005 från bolagsstämmoprotokollet	47
	Bilaga 2 Näringsdepartementets promemoria från år 2005	53
	Bilaga 3 Bakgrunden till tillägget i Vattenfalls bolagsordning 2005	55
	Bilaga 4 Vattenfalls koncerngemensamma policyer år 2007	59

Sammanfattning

Vattenfall AB är statens största helägda bolag. Koncernen består av flera hundra bolag i bland annat Sverige, Danmark, Tyskland och Polen. Koncernen har cirka 32 000 anställda, varav 60 procent arbetar i Tyskland. År 2006 omsatte koncernen cirka 146 miljarder kronor.

Enligt regeringen ska bolaget verka under marknadsmässiga villkor, vilket innebär att Vattenfall agerar på en konkurrensutsatt marknad. Det innebär också att staten bland annat ställer krav på avkastningens och utdelningens storlek.

Vid bolagsstämman i april 2005 förtydligade staten Vattenfalls uppdrag genom ett tillägg i bolagsordningen. Bolagsordningen är ett aktiebolagsrättsligt bindande styrdokument vilket en bolagsstyrelse är förpliktad att lyda.

Tillägget har följande lydelse:

Bolaget ska inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning ...

För att förtydliga ägarens uppdrag lämnas också en motivering till tillägget i form av en promemoria från Näringsdepartementet.

Bolagets verksamhet har nu bedrivits i drygt två år enligt den reviderade bolagsordningen, och Riksrevisionen har gjort bedömningen att det är möjligt att granska hur ändringen påverkat verksamheten. Granskningen omfattar den interna styrning och uppföljning inom koncernen som föranletts av den reviderade bolagsordningen.

Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har ställts i granskningen:

- Sker intern styrning och uppföljning av koncernens verksamhet utifrån bolagsordningens ändrade lydelse?
- Sker redovisningen av resultatet av den nya inriktningen på ett sådant sätt att en jämförelse med den ändrade lydelsen av bolagsordningen är möjlig?

Riksrevisionens sammanfattande bedömningar är att tillägget i bolagsordningen har påverkat Vattenfalls interna styrning och den interna återspeglingsrapporteringen.

I följande avsnitt redovisas granskningens övergripande iakttagelser.

Intern styrning och uppföljning sker utifrån den förändrade lydelsen

Riksrevisionen bedömer att tillägget i bolagsordningen påverkat Vattenfalls interna styrning och uppföljning. Efter att tillägget beslutats konstaterade Vattenfalls styrelse att det fanns behov av att tolka begreppet förnybar energi för verksamheten. Styrelsen fann också ett behov att utarbeta en handlingsplan för att nå regeringens önskemål om elproduktion från förnybar energi. Tolkningen och handlingsplanen stämde av med Näringsdepartementet, och handlingsplanen påverkade därefter de strategiska planerna och affärsplanerna.

Den nya inriktningen av verksamheten har bland annat inneburit att bolaget kraftigt ökat utbyggnaden av organisationen för vindkraft. Bolaget har även investerat i andra energikällor, till exempel effektökningar inom vattenkraften.

Riksrevisionen bedömer att koncernen har vidtagit betydelsefulla åtgärder för att nå upp till de önskade ambitionsnivåerna för elproduktion av förnybar energi. Satsningarna är dock långsiktiga och förknippade med flera osäkerhetsmoment, såsom det framtida subventionssystemet och kapaciteten hos leverantörer av vindkraftsutrustning.

Redovisningen av resultatet bör fördjupas

I samband med att regeringen kommunicerade ambitionsnivån 5 TWh elproduktion av förnybar energi, i promemorian från Näringsdepartementet, beslöt styrelsen att internt särredovisa arbetet med förnybar produktion, med särskilt fokus på vindkraft. Särredovisningen ligger bland annat till grund till grund för styrelsens revidering av handlingsplanen.

Investeringsprogrammen för de olika energislagen återrapporteras dessutom årligen till styrelsen. Riksrevisionen kan konstatera att särskild återrapportering vad gäller värme och vindkraft har tillkommit sedan tillägget beslutades.

Rapporteringen till regeringen om arbetet med förnybar energi sker i Vattenfalls årsredovisning, i enlighet med regeringens önskemål. Redovisningen är inriktad på elproduktion och värmeproduktion i Norden. Det är emellertid inte möjligt att i årsredovisningen utläsa bolagets elproduktion från förnybar energi i Sverige i förhållande till regeringens målsättning.

Riksrevisionen bedömer att återrapporteringen till regering och riksdag bör fördjupas. Resultatet av den nya inriktningen av verksamheten bör förtydligas, så att effekterna av insatserna tydliggörs.

Tillägget kan tolkas olika vilket försvårar uppföljning

I granskningen har ytterligare iakttagelser framkommit som Riksrevisionen finner anledning att redovisa nedan.

Riksrevisionen har låtit analysera tillägget i bolagsordningen i förhållande till Vattenfalls tolkning och definition. Riksrevisionen kan konstatera att flera av de begrepp som förekommer i tillägget inte har definierats.

Begreppen "svensk energiförsörjning" och "ledande" kan till exempel tolkas på flera sätt. Vattenfall anser att den svenska elproduktionen är en del av den nordiska elmarknaden och att bolaget därmed måste definiera svensk energiförsörjning utifrån ett nordiskt perspektiv. Riksrevisionen har emellertid erfarit att ägarens intention var att "svensk energiförsörjning" skulle avse produktion i Sverige.

"Ledande" tolkar Vattenfall som den som producerar mest förnybar energi. Flera andra tolkningar är dock möjliga, till exempel att bolaget ska ligga i framkanten för forskning och teknikutveckling.

Riksrevisionen bedömer att de tolkningar som i dag ligger till grund för Vattenfalls verksamhet inte till fullo överensstämmer med de intentioner som presenterades i den energipolitiska propositionen år 1997, eller i Näringsutskottets betänkande, vilka låg till grund för tilläggets utformning och promemorians innehåll.

Riksrevisionen kan konstatera att tillägget i bolagsordningen lämnar utrymme för flera tolkningar och att det därmed är svårt att bedöma om Vattenfall kommer att kunna leva upp till det som åsyftas i tillägget.

Relevanta dotterbolag bör omfattas av tillägget

Tillägget i Vattenfalls bolagsordning omfattar endast moderbolaget. Dotterbolag och intressebolag är inte aktiebolagsrättsligt bundna av moderbolagets bolagsordning, utan har att agera utifrån sina egna bolagsordningar.

Vattenfalls uppfattning är att el som produceras i andra nordiska länder bidrar till den svenska elförsörjningen och att tillägget därför omfattar koncernens nordiska verksamhet. Elproduktion utanför Norden, till exempel i Tyskland, påverkar dock inte den svenska elförsörjningen, enligt bolaget, och tillägget omfattar därför inte verksamhet utanför Norden.

Riksrevisionen kan konstatera att merparten av Vattenfalls produktion i Norden sker i moderbolaget, inom affärsgruppen Vattenfall Norden. I vilken utsträckning andra delar av koncernen aktiebolagsrättsligt omfattas av tillägget är dock mer oklart.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- klargöra innebörden i bolagsordningens tillägg, så att möjligheterna till olika tolkningar begränsas,
- kräva en fördjupad återrapporering från Vattenfall som visar på effekterna av de insatser som görs inom elproduktion från förnybar energi i Sverige samt framdeles ge riksdagen en utförligare återrapporering inom området.

Riksrevisionen rekommenderar Vattenfall AB att

- anpassa sina dotterbolags bolagsordningar så att innebörden i tillägget i moderbolagets bolagsordning också omfattar relevanta dotterbolag,
- fördjupa återrapporeringen till regeringen så att en jämförelse med resultatet av den ändrade bolagsordningen blir möjlig.

1 Inledning

Vattenfall AB är ett statlig ägt aktiebolag. Vid bolagsstämman i april 2005 förtydligade staten Vattenfalls uppdrag genom följande tillägg i bolagsordningen:¹

Bolaget ska inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning

Till stämmoprotokollet bifogades en motivering, i form av en promemoria från Näringsdepartementet, för att tydliggöra ägarens direktiv till bolaget.²

Bolagets verksamhet har nu bedrivits i drygt två år enligt den reviderade bolagsordningen, och Riksrevisionen har gjort bedömningen att det är möjligt att genomföra en granskning av hur ändringen påverkat styrningen av verksamheten. Eftersom investeringar inom energisektorn är långsiktiga och resultatet av insatserna ännu inte är möjligt att se, omfattar granskningen den interna styrning och uppföljning inom koncernen som föranletts av den reviderade bolagsordningen.

1.1 Riksrevisionens granskning år 2004

Riksrevisionen granskade Vattenfall AB och statens ägarförvaltning av bolaget år 2004.³ Granskningen gällde bland annat om ägarförvaltningen av Vattenfall samt bolagets agerande i Sverige har förbättrat möjligheterna att uppnå svenska miljö- och energipolitiska mål.

I granskningen konstaterades att regeringen, inför bolagiseringen av Vattenfall i januari 1992, presenterat affärsmässighet som ett lönsamhetsmål i företagsekonomisk betydelse. Målsättningen var att ägaren skulle få maximal avkastning på investerat kapital.

I regeringens energipolitiska proposition år 1997⁴ föreslogs dock att Vattenfalls roll skulle utvidgas till att bolaget aktivt ska delta i omställningen av den svenska energisektorn, något som riksdagen också tillstyrkte.

¹ Se bilaga 1 – Vattenfalls bolagsordning år 2005 från bolagsstämmoprotokollet.

² Se bilaga 2 – Förslag till tydligare direktiv från ägaren för en starkare styrning av Vattenfall.

³ Riksrevisionen 2004:18.

⁴ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU 12, rskr. 1996/97:117.

Vid Riksrevisionens granskning konstaterades att Vattenfall av riksdag och regering ålagts ett uppdrag inom svensk miljö- och energipolitik. Uppdraget innebar att Vattenfall aktivt skulle medverka i omställningen av energisystemet och dessutom ha en strategisk roll i arbetet. Samtidigt var det tydligt såväl i propositionen som i näringsutskottets betänkande att Vattenfall förväntades genomföra uppdraget inom ramen för kravet på affärsmässighet. Detta skapade dock utrymme för olika tolkningar av den inbördes relationen mellan affärsmässighet och Vattenfalls roll inom miljö- och energipolitiken.

Riksrevisionen kunde vidare konstatera att såväl Vattenfalls ledning som ägarförvaltningen på Näringsdepartementet väsentligen hade fokuserat på affärsmässighet framför att bidra till de svenska miljö- och energipolitiska målen. Regeringen hade inte formulerat sina krav på Vattenfalls deltagande i omställningsarbetet på ett formellt juridiskt bindande sätt. De otydliga formuleringarna hade skapat utrymme för olika tolkningar hos ägarförvaltning och bolagsledning. Vattenfall fokuserade av detta skäl på att leva upp till det formella krav som man säkert visste gällde, nämligen affärsmässighet.

Efter Riksrevisionens granskning beslutades om tillägget i Vattenfalls bolagsordning i april 2005. Syftet med den aktuella granskningen är att följa upp vilka åtgärder tillägget i bolagsordningen, och bifogad motivering från ägaren, har föranlett hos Vattenfall.

1.2 Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har ställts i granskningen:

- Sker intern styrning och uppföljning av koncernens verksamhet utifrån bolagsordningens ändrade lydelse?
- Sker redovisningen av resultatet av den nya inriktningen på ett sådant sätt att en jämförelse med den ändrade lydelsen av bolagsordningen är möjlig?

1.3 Bedömningskriterier

Bedömningsgrunden i denna granskning är i första hand bolagsordningens förändrade lydelse, i andra hand den motivering till ändringen som lämnats av Näringsdepartementet i en särskild promemoria och som bifogats till beslutet om tillägget i bolagsordningen.

Till grund för Riksrevisionens analys av tillägget i bolagsordningen ligger även den energipolitiska propositionen från år 1997 samt den efterföljande riksdagsbehandlingen av propositionen.⁵ Där fick Vattenfall en utvidgad roll att aktivt delta i omställningen av den svenska energisektorn.⁶ Texten i Näringsdepartementets promemoria bygger också till stora delar på de intentioner som presenterades i propositionen.

⁵ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU 12, rskr. 1996/97:117.

⁶ Se bilaga 3 – Kort om bakgrunden till tillägget.

1.3.1 *Styrning av aktiebolag genom bolagsordningen*

Ett aktiebolag är en juridisk person. Formerna för att styra ett statligt aktiebolag skiljer sig inte från hur aktiebolag med privata ägare styrs. Reglerna i aktiebolagslagen är tillämpliga och några särskilda regleringar därutöver finns inte för bolagen, motsvarande till exempel förordningar och regleringsbrev för statliga myndigheter. Regeringen, som är företrädare för statens ägande av bolag, lyder således under samma regler som andra aktieägare. Innebörden av detta är bland annat att bolagsstämman är bolagets högsta beslutande organ och aktieägarnas forum för att fatta beslut om bolagets angelägenheter. Bolagsstämman beslutar bland annat om ändringar i bolagsordningen och utser bolagets styrelse och revisorer.

Bolagsordningen är det principiellt viktigaste styrinstrumentet för ett bolag. Bolagsordningen ska fungera på lång sikt och ändamålsparagrafen i bolagsordningen är därför ofta allmänt och vagt formulerad så att den inte hindrar ledningen att anpassa bolagets verksamhet till samhällsförändringar. Bolagets externa revisorer har dock ansvar för att rapportera vid en eventuell överträdelse av bolagsordningen.

Bolagsstämman kan ge stämmoanvisningar, eller så kallade ägardirektiv, till styrelsen. Direktiven blir bindande om de beslutas på bolagsstämman och inte strider mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen. När bolagsstämman har beslutat om ett ägardirektiv ska bolagsstyrelsen pröva om direktivet är lagligt. Ägardirektiv har fördelen att de är dokumenterade och har en relativt klar rättslig ställning, till exempel vad gäller prövningsskyldighet, lydnadsplikt och ansvarsfrågor. Därigenom leder direktiven till en tydlig och öppen styrning och till möjligheten att vid följande stämma följa upp hur verksamheten har bedrivits i förhållande till de direktiv som lämnats.

1.4 **Metod och genomförande**

För analysen av Vattenfall och dess verksamhet har Riksrevisionen genomfört intervjuer med nuvarande och tidigare företrädare för bolaget samt med företrädare för den statliga ägaren. Riksrevisionen har även diskuterat med Energimyndigheten, med professor Arne Kaijser och fil.dr Per Högselius vid Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm samt med en ledamot i Riksrevisionens bolagsråd.

Särskilda frågor har belysts via konsultinsatser av advokat Thomas Myrdal och adjungerad professor Daniel Stattin.

Riksrevisionen har vidare tagit del av dokument som bolagsordningar, styrelseprotokoll, affärsplaner och andra strategiska planer, liksom den interna återrapporteringen inom Vattenfall, månadsrapporter, årsredovisningar och regeringens skrivelser till riksdagen om statligt ägda bolag.

1.5 Avgränsningar

Riksrevisionen har inte granskat uppfyllelsen av Näringsdepartementets önskemål i promemorian, som bifogades till bolagsstämmoprotokollet, gällande insatser för säkra elleveranser. Riksrevisionen har därmed inte heller följt upp Vattenfalls åtgärder inom detta område.

Riksrevisionen har inte heller granskat Vattenfalls uppdrag att utveckla energitjänster, rådgivning till kunder och produkter för energieffektivisering som likaså anförs i promemorian.

1.6 Disposition

Kapitel 2 ger en kort presentation av koncernen Vattenfall och bolagsstyrningen. I kapitel 3 beskrivs hur den interna styrningen inom Vattenfall har förändrats till följd av tillägget i bolagsordningen, och i kapitel 4 beskrivs den interna redovisningen och återrapporeringen. I kapitel 4 behandlas även återrapporeringen till regeringen och regeringens rapportering till riksdagen samt vilka resultat som hittills kan noteras till följd av tillägget. I kapitel 5 analyseras tillägget i bolagsordningen. I det avslutande kapitel 6 besvaras revisionsfrågorna och Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer redovisas.

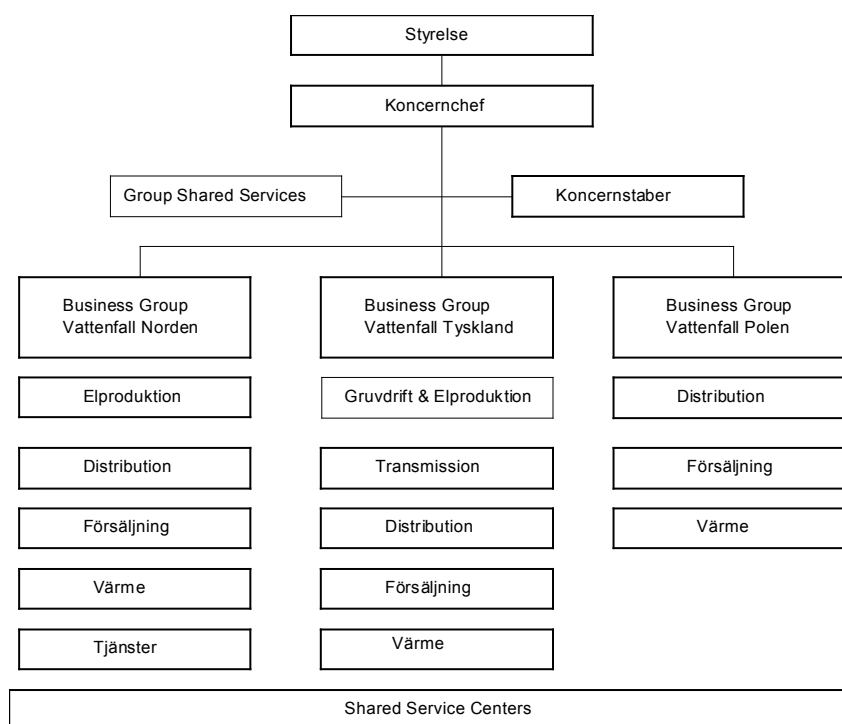
2 Koncernen Vattenfall

Vattenfall är det största av statens helägda aktiebolag, såväl i fråga om omsättningen som antalet anställda. År 2006 omsatte bolaget cirka 146 miljarder kronor och delade ut 7 500 miljoner kronor till ägaren. Det kan jämföras med det näst största helägda bolaget, Posten, som omsatte 28 miljarder kronor och lämnade en utdelning på 400 miljoner kronor. Vattenfall har cirka 32 000 anställda, varav 60 procent arbetar i Tyskland.

I Sverige består Vattenfall av cirka 100 bolag, som ägs helt eller delvis av moderbolaget eller av andra koncernbolag inom Vattenfall.⁷

Verksamheterna i Polen, Tyskland och Norden är organiserade i separata affärsgrupper: Business Group Vattenfall Polen, Business Group Vattenfall Tyskland respektive Business Group Vattenfall Norden.

Figur 1: Organisationsschema över Vattenfallkoncernen



Källa: Vattenfall AB och Riksrevisionens bearbetning.

⁷ Årsredovisning 2006.

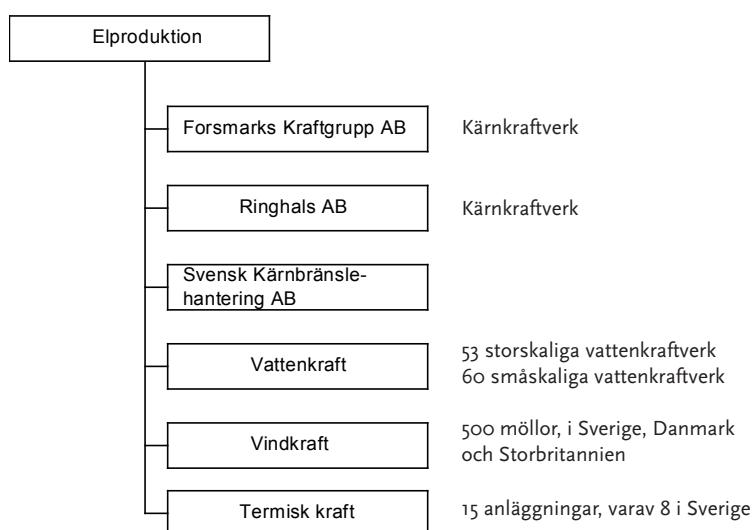
Vattenfalls produktionsanläggningar är inordnade under affärsgrupperna, oavsett om de ägs av moderbolaget eller något dotterbolag.

I affärsgruppen Vattenfall Norden finns fem affärsenheter: Elproduktion, Distribution, Försäljning, Värme och Tjänster.

I affärsenheten Elproduktion Norden finns alla anläggningar i Norden samlade.⁸ Det handlar om storskaliga och småskaliga vattenkraftverk, kärnkraftverk, vindkraftverk och värmeverk. Dessa redovisas huvudsakligen som tillgångar hos moderbolaget men ligger organisatoriskt under affärsenheten Elproduktion. Ett antal dotterbolag, som de köpta vindkraftsparkerna i Sverige och Danmark, redovisas på motsvarande sätt.

Inom affärsenheten Elproduktion Norden, inklusive dotterbolag, arbetar i dag cirka 3 900 anställda och enheten omsätter ungefär 30,4 miljarder kronor.

Figur 2: Affärsenheten Elproduktion inom affärsgruppen Vattenfall Norden

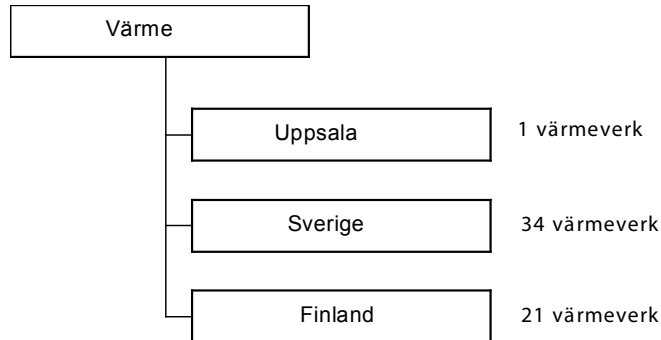


Källa: Vattenfall AB och Riksrevisionens bearbetning.

⁸ Inklusive anläggningar i Storbritannien.

Den andra affärsenheten som producerar energi i Norden är Värme. Det är en betydligt mindre affärsenhet än Elproduktion, med cirka 500 anställda och en omsättning på cirka 3,5 miljarder kronor. Enheten har 56 värmeverk varav ett stort för Uppsalas värmeförsörjning.

Figur 3: Affärsenheten Värme inom affärsgruppen Vattenfall Norden

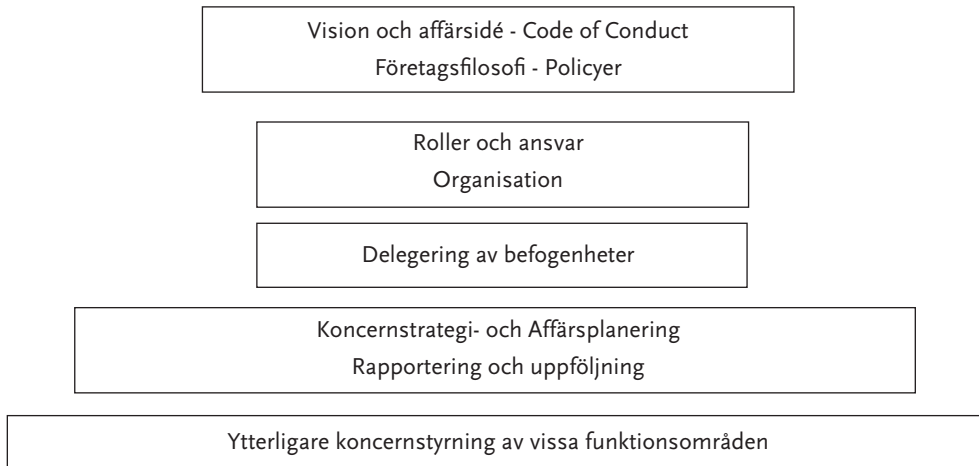


Källa: Vattenfall AB och Riksrevisionens bearbetning.

2.1 Styrningen av Vattenfall

För att säkra att verksamheten utvecklas enligt ledningens krav har vd och koncernledning etablerat ett ledningssystem, Group Management System (GMS). Ledningssystemet utgör grunden för hur koncernen styrs operationellt.

Figur 4: Vattenfalls ledningssystem



Källa: Vattenfall AB.

Styrningen av verksamheten utgår från affärsidén och visionen, den koncern-gemensamma uppförandekoden, företagsfilosofin samt koncernens policyer inom viktiga områden. Ledningens ställningstaganden i dessa avseenden finns dokumenterade i olika styrdokument. Styrdokumenterna utgörs av koncernpolicyer, koncerninstruktioner och övriga dokument.

De olika policyerna anger riktlinjer för agerande i frågor av särskild vikt medan instruktionerna ger en mer detaljerad och operativ styrning. Exempel på policyer är finans-, miljö-, säkerhets- och IT-policy.

I instruktionen för roller och ansvarfördelning definieras bolagens beslutsforum och grundläggande roller inom koncernen. En central instruktion är också principerna för beslutsfattande och delegering, som bland annat anger delegeringen från vd till cheferna för affärsgrupperna.

Koncernens ledningsprocesser för strategisk planering, affärsplanering och uppföljning är ytterligare verktyg för ledningens styrning. För närvarande finns bland annat en strategi- och affärsplaneringsprocess som resulterar i årliga strategi- och affärsplaner.

Internrevisionen ansvarar för att kontrollera efterlevnaden av koncernens ledningssystem medan koncernstaberna föreslår, utvecklar och följer upp policyerna och instruktionerna. Samtliga styrdokument blir föredragna för koncernledningen som ska ge sitt godkännande.

Alla ansvariga för verksamheter inom Vattenfall är skyldiga att följa ledningssystemets styrdokument. Inom varje affärsgrupp kan även ett kompletterande ledningssystem finnas som är anpassat till den speciella verksamhetens mer detaljerade krav.

3 Vattenfalls styrning utifrån tillägget

I förevarande kapitel beskrivs Riksrevisionens iakttagelser vad gäller Vattenfalls arbete med intern styrning utifrån tillägget i bolagsordningen. Kapitlet ger även en kort beskrivning av hur tillägget förts ut till koncernens dotterbolag.

3.1 Intern styrning efter den nya bolagsordningen

När tillägget i bolagsordningen beslutades på bolagsstämman i april år 2005 bifogades, så som tidigare nämnts, en promemoria från Näringsdepartementet med en motivering till ändringen. I promemorian kopplade regeringen tillbaka bland annat till propositionen ”En uthållig energiförsörjning”,⁹ där det framgick att Vattenfall inom ramen för kravet på affärsmässighet skulle ägna särskild uppmärksamhet åt att utveckla ny elproduktionsteknik och därmed bidra till en svensk elförsörjning som är ekologiskt och ekonomiskt uthållig.

Av promemorian framgick också att Vattenfall i omställningsarbetet inte bara ska verka inom produktionsområdet för förnybar energi, utan även utveckla energitjänster och erbjuda kunder rådgivning och produkter kring energieffektivisering.

Regeringen framförde även önskemål vad gäller den ambitionsnivå Vattenfall skulle ha på elproduktionen av förnybar energi. Regeringen menade att bolaget borde kunna producera minst 5 TWh förnybar el i Sverige år 2010, i förhållande till 2002 års nivå. Som en jämförelse kan nämnas att det i Sverige totalt producerades 146 TWh el år 2006.¹⁰

Enligt vad Riksrevisionen har erfart uppfattade inte Vattenfall Näringsdepartementets promemoria som ett juridiskt bindande dokument utan som ett stöd i tolkningen av tillägget. Denna uppfattning om dokumentets juridiska status överensstämmer med Näringsdepartementets uppfattning.

⁹ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU 12, rskr. 1996/97:117.

¹⁰ Enligt Energimyndigheten.

3.1.1 Målet 2005: 5 TWh förnybar elproduktion till år 2010

Vattenfalls styrelse samlades omedelbart efter bolagsstämman. Vid sammanträdet fick vd i uppdrag att närmare utreda tilläggets innebörd och konsekvenser för verksamheten. Styrelsen ville dessutom att det skulle utarbetas riktlinjer för arbetet med att uppfylla tillägget samt ett förslag till handlingsplan.

I en handlingsplan, som beslutades av styrelsen i augusti 2005, tolkades begreppet förnybar energi, liksom kravet på affärsmässighet. Styrelsen menade att begreppet förnybar energi borde definieras på samma sätt som i det svenska certifikatsystemet för elproduktion men också inkludera produktion av värme ur förnybara energikällor samt såväl nystartad som förvärvad produktion, alltså omfatta såväl el- som värmeproduktion i hela Norden. Motivet till Norden, enligt Vattenfall, var att Sverige numera är en del av den nordiska elmarknaden. Styrelsen beslutade om att använda följande tolkning avseende förnybar energi:¹¹

- Basåret är 2002 och förbättringar till och med år 2010 ska vara inkluderade.
- Den geografiska marknaden är Norden.
- Såväl elproduktion som värmeproduktion från förnybar energi inkluderas.
- Såväl ny som befintlig elproduktion som är berättigad till elcertifikat enligt svenskt regelverk (även om den kommer från övriga Norden) och nystartad samt befintlig produktion av värme ur förnybara energikällor ska inkluderas.

Affärsmässighet definieras som att investeringar i förnybar energi skulle omfattas av samma avkastningskrav som investeringar inom andra energislag. Vid beslutstillfället var kravet att varje investering skulle generera en avkastning på minst 8 procent.¹²

Riksrevisionen kan dock konstatera att begreppen ”ledande” och ”svensk energiförsörjning” i bolagsordningen inte berördes eller definierades av styrelsen i detta sammanhang.

Strategin för att uppfylla bolagsordningens krav på affärsmässighet, och avkastningskravet på 8 procent, blev att investeringar i förnybar energi skulle komma att avgöras utifrån de finansiellt mest attraktiva projekten inom ovanstående definition.

Utifrån styrelsens tolkning beslutades dessutom om en handlingsplan och att en ekonomisk särredovisning skulle etableras för att säkra rapporteringen om arbetets fortskridande.

I handlingsplanen redovisades hur mycket förnybar energi som skulle kunna produceras inom de olika energislagen fram till år 2010. Som underlag för handlingsplanen låg bland annat en utvärdering av planerade och pågående investeringar inom förnybar energi i Norden. Utvärderingen visade att det

¹¹ Vilken även framgår av årsredovisningen år 2006, s. 30.

¹² Varje investering ska generera en WACC (Weight average capital cost) över 8 procent.

fanns en teoretisk möjlighet att nå upp till den önskade ambitionsnivån på 5 TWh ny elproduktion. Styrelsen bedömde dock att det fanns flera osäkerhetsfaktorer som skulle kunna påverka möjligheterna att fullfölja handlingsplanen. Det gällde exempelvis det svenska stödsystemet för förnybar elproduktion, tillståndsprocessen för nya produktionsanläggningar som tidsmässigt är mycket utdragen samt att det endast finns ett begränsat antal leverantörer av utrustning inom exempelvis vindkraft.

Vattenfalls vd fick även i uppdrag att kontakta ägaren för att stämma av att styrelsens tolkning och handlingsplan överensstämde med ägarens intentioner. Vid nästkommande styrelsesammanträdet informerade vd, enligt styrelsens protokoll, om ett positivt möte med statssekreteraren på Näringsdepartementet vad gäller handlingsplanen och förståelsen för svårigheterna med att uppnå målet.

3.1.2 Målet 2006: 10 TWh förnybar elproduktion till år 2016

I mars 2006 presenterade regeringen en ny proposition¹³ inom det energipolitiska området. I propositionen föreslogs ändringar i elcertifikatslagen.¹⁴ Ändringarna syftade till att effektivisera och renodla elcertifikatssystemet så att systemets ändamål – att främja en förnybar elproduktion – förstärktes och konsumenternas ställning förbättrades.¹⁵ Regeringen menade att ambitionsnivån för hur mycket förnybar el som skulle produceras i Sverige borde öka till 17 TWh till år 2016.¹⁶

Vid utarbetandet av propositionen diskuterade Näringsdepartementet med företrädare för Vattenfall i vilken utsträckning bolaget kunde öka sin framtida elproduktion från förnybar energi ytterligare fram till år 2016.

Vattenfall gjorde därefter en ny analys och utvärdering av samtliga påbörjade och planerade projekt samt framtida möjliga förvärvs- och samarbetsprojekt. Med utgångspunkt i analysen kunde styrelsen konstatera att Vattenfall utifrån affärsmässiga grunder skulle kunna medverka vid en utbyggnad av elproduktionskapaciteten från förnybar energi med motsvarande 10 TWh fram till år 2016. Detta var dock en mycket hög ambitionsnivå enligt styrelsen. Den förutsatte bland annat ett uthålligt stödsystem, nödvändiga tillstånd¹⁷ och ytterligare utbyggd överföringskapacitet på stamnätet. Att nå upp till en så hög ambitionsnivå på så kort tid förutsatte dessutom att leverantörer av material inom bland annat vindkraftsutrustning hann med sina uppdrag, enligt styrelsen.

Styrelsen uppskattade att effektiviseringar i vattenkraften skulle kunna bidra med 1–2 TWh förnybar energiproduktion, medan biobränslet skulle kunna bidra med 0,5 TWh och vindkraften med 7–9 TWh.

¹³ Prop. 2005/06:154, bet. 2005/06 NU:17, rskr. 2005/06:360 och 2005/06:361.

¹⁴ Lagen (2003:113) om elcertifikat.

¹⁵ Det svenska elcertifikatssystemet innebär att en producent av förnybar el får ett elcertifikat av staten för varje producerad MWh el. Genom att sälja elcertifikat får producenten en extra intäkt utöver själva elförsäljningen..

¹⁶ I förhållande till nivån basåret 2002.

¹⁷ Tillstånd enligt miljöbalken från Miljödömsstolen, tillstånd för att bygga och använda starkströmsledning från Energimyndigheten, bygglov från kommunen, ledningsrätt från fastighetsägaren eller Lantmäteriet och Kammarkollegiet, tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln från regeringen, tillstånd enligt lagen om Sveriges ekonomiska zon från regeringen.

Enligt Vattenfalls bedömning går det för närvarande inte att uttala sig om huruvida bolaget kommer att nå den önskade produktionsnivån till år 2016 eftersom flera osäkerhetsmoment föreligger. Det kan dock konstateras att Vattenfall troligtvis inte har möjlighet att fullt ut nå upp till den ursprungliga ambitionsnivån på 5 TWh förnybar el till år 2010, utan räknar med att i Norden kunna producera 3–4 TWh förnybar energi vid den aktuella tidpunkten. Det kan enligt bolaget bland annat förklaras av långa tillståndsprövningar och att det tar tid att bygga upp en organisation för ändamålet.

3.2 Intern styrning

Vattenfall utarbetar årligen en rullande femårig strategisk plan. Planen utformas under våren och beslutas vanligtvis i juni. Den strategiska planen ligger till grund för produktionsenheternas arbete och visar på koncernens kapacitetsstrategi, det vill säga de tillgångar man vill äga och driva.

I den strategiska planen kunde man, innan tillägget gjordes i bolagsordningen, läsa att den huvudsakliga elproduktionen var fokuserad på vattenkraft och kärnkraft. Vattenfall gjorde en stor investering år 2004/05 i förnybar energi genom förvärvet av vindkraftsparken Lillgrund.¹⁸

I samband med tillägget i bolagsordningen fick produktionsenheterna inom moderbolaget i uppdrag att komma in med underlag om möjligheterna att nå upp till den önskade nivån av förnybar energi.

Styrelsen kunde konstatera att förnybara energislag som vindkraft och bioeldade värmeverk inte kan försvaras på egna ekonomiska meriter. I kombination med statliga stödåtgärder för utveckling av förnybar energi kan de emellertid uppnå affärsmässighet, eftersom de totala intäkterna ökar med förtjänsten på försäljningen av elcertifikat.

De flesta länder har i dag något system för att stödja förnybara satsningar:

- Sverige: Elcertifikat som låter marknaden sätta priset på subsidierna och som slutkunderna betalar.
- Danmark: feed-in-tariff som sätts av elpriset samt skrotningsbidrag till vindkraft.
- Norge: inget bidrag i dag men kan förväntas införa.
- Finland: investeringsbidrag.

De olika stödsystemen medför att förutsättningarna för att investera i förnybar energi skiljer sig markant mellan de nordiska länderna. Den svenska marknaden anses ha goda ekonomiska förutsättningar vid en måttlig utbyggnad inom ramen för elcertifikatssystemet men en sämre lönsamhet i hänseelse av en överetablering som överskrider elcertifikatssystemets ramar.

Styrelsen fastslog år 2006 att den höjda ambitionsnivån borde säkerställas genom en nyinrättad enhet för vindkraftsutveckling inom Produktion Norden.

¹⁸ Lillgrund ligger cirka en mil utanför den skånska kusten, strax söder om Öresundsbron. De 48 kraftverken kommer att producera 0,33 TWh el per år. Det motsvarar årlig hushållsel till drygt 60 000 hem.

3.3 Strategisk planering

Med utgångspunkt i direktiven i den strategiska planen och riktlinjer från den centrala ekonomifunktionen tar Vattenfalls affärsgrupper (Business Groups) och affärsenheter (Business Units) fram treåriga affärsplaner som även uppdateras årligen. Affärsplanerna utarbetas under andra halvan av året och godkänns av koncernledningen. Koncernens affärsplan för det påföljande året fastställs av styrelsen. Affärsenheternas planer beskriver vision, affärsidé, nulägesanalys, mål, strategier, åtgärder och finansiell analys.

Året innan tillägget i bolagsordningen beskriver affärsenheten Elproduktion Norden att basverksamheterna är vattenkraft och kärnkraft. I senare affärsplaner (såväl åren 2005–2007 som 2006–2008) ges ett allt större utrymme för en expansion inom vindkraft och termisk kraft. I affärsplanen för perioden 2007–2009, planerar bolaget att öka investeringarna i vindkraft med 85 procent, jämfört med tidigare affärsplaner.

Årligen fastställs en investeringsstrategi för elproduktionen, för till exempel kärnkraft, vattenkraft och vindkraft. Riksrevisionen kan konstatera att det fram till och med år 2005 inte fanns en separat investeringsstrategi för vindkraft. Under de senaste två åren har styrelsen däremot fastslagit separata investeringsstrategier för vindkraftsproduktionen.

3.4 Styrning av dotterbolag

Riksrevisionen har granskat bolagsordningarna för Vattenfalls svenska dotterbolag och kan konstatera att tillägget i moderbolagets bolagsordning inte har införts i dotterbolagens bolagsordningar. Vattenfall anser dock att tillägget i moderbolagets bolagsordning principiellt även omfattar dotterbolagen i Norden, om det är applicerbart på respektive dotterbolags verksamhet.

I policydokumentet "Delegering av befogenheter och företagaransvar inom Business Group Vattenfall Norden" har moderbolaget angett hur styrningen av helägda respektive delägda dotterbolag ska ske. Vattenfalls ägarrepresentant på bolagsstämman beslutar att dotterbolaget¹⁹ ska godta och följa principerna i koncernledningssystemet i tillämpliga delar, i den mån aktuell lagstiftning så medger. I de helägda dotterbolagens bolagsstämmo-protokoll ska följande text tas in enligt Vattenfall:

– ("Bolaget") ingår som helägt dotterbolag i Vattenfallkoncernen. Bolaget och dess styrelse skall vara medvetna om, att koncernledningen fastställer policies, instruktioner och arbetsordningar i hela koncernens intresse och skall medge att sådana policies mm – inom ramen för aktiebolagslagen och bolagsordningens bestämmelser – skall omfatta också Bolaget. Bolaget skall vidare medge, att moderbolaget (Vattenfall AB) får ta del av Bolagets verksamhet på sådant sätt, att koncernledningen skall kunna lämna den information, som Vattenfall AB och Vattenfallkoncernen är skyldiga att lämna i enlighet med inregistreringskontrakt²⁰ på Stockholms Fondbörs.

¹⁹ och i förekommande fall dess dotterbolag.

²⁰ Inregistreringskontrakt kallas numera noteringsavtal och är ett kontrakt mellan f.d. Stockholmsbörsen, numera OMX Exchange Stockholm AB, och ett aktiebolag som vill få sina aktier noterade på börsen.

Motsvarande text tas sedan in vid respektive konstituerande styrelsesammanträde.

För de delägda dotterbolagen påpekas att policyer med mera omfattar bolagen om de ligger inom ramen för aktiebolagslagen, bolagsordningens bestämmelser och aktieägaravtalen (om sådana finns) och med vederbörlig hänsyn till övriga delägares intressen. Motsvarande uttalande görs sedan vid det konstituerande styrelsesammanträdet.

De dokument som åsyftas i texten är till exempel miljöpolicy, planeringsinstruktioner och instruktioner för inköp och IT. En fullständig förteckning över koncerngemensamma dokument finns i bilaga 4. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att tillägget i bolagsordningen inte innefattas i de koncerngemensamma dokumenten.

3.5 Sammanfattande iakttagelser

- Samma dag som bolagsstämman beslutade om tillägget i bolagsordningen gav styrelsen vd i uppdrag att utreda konsekvenserna av tillägget för bolaget och dess verksamhet samt ägarens önskemål om ökade satsningar inom förnybar energi.
- En tolkning avseende förnybar energi formulerades och en handlingsplan utarbetades till slutet av augusti år 2005 för att uppnå produktionsmålet för förnybar energi.²¹ Styrelsens tolkning och handlingsplan stämde av med Näringsdepartementet i oktober år 2005.
- Styrelsen definierade inte begreppen "ledande" och "svensk energiförsörjning" i handlingsplanen eller i den strategiska planen.
- Sedan tillägget beslutades framkommer ökade satsningar på förnybar energi, framför allt vindkraft, i de strategiska planerna liksom i affärsplanerna och investeringsplanerna. En särskild organisatorisk enhet för vindkraft inrättades under år 2006, och personal med expertkunskaper rekryterades.
- I promemorian från Näringsdepartementet år 2005 förtydligas regeringens ambition att bolaget ska kunna svara för ytterligare minst 5 TWh ny elproduktion i Sverige år 2010, det vill säga inte värmeproduktion.
- Enligt Vattenfalls egna beräkningar kommer koncernen att kunna producera 3–4 TWh förnybar energi, det vill säga såväl el som värme, i Norden fram till år 2010.
- Under granskningen har framkommit att Vattenfall anser att den svenska elproduktionen är en del av den nordiska elmarknaden, och att bolaget därför definierar "svensk energiförsörjning" utifrån ett nordiskt perspektiv.
- Ambitionsnivån 10 TWh fram till år 2016 beslutades av styrelsen den 17 maj år 2006, och tidigare handlingsplan omarbetades. Enligt Vattenfall föreligger dock ett antal osäkerhetsfaktorer, som kan påverka möjligheterna att fullfölja handlingsplanen, såsom tillståndsprövning och leverans av vindkraftsutrustning.
- Tillägget i moderbolagets bolagsordning har inte införts i de svenska dotterbolagens bolagsordningar.

²¹ Styrelsemöte 2005-08-31.

4 Uppföljning och redovisning av styrningen

I kapitlet redovisas iakttagelser rörande Vattenfalls interna redovisning och återrapportering med anledning av tillägget i bolagsordningen. Kapitlet innehåller också iakttagelser om redovisningen till regeringen och riksdagen samt en kort redogörelse för bolagets insatser vad gäller förnybar energi.

4.1 Intern redovisning

Riksrevisionen kan konstatera att återrapporteringen till styrelsen under år 2004 i huvudsak var summarisk, med fokus på pågående aktiviteter, produktionsutveckling, försäljning och resultat. När regeringen kommunicerade sin ambitionsnivå på 5 TWh elproduktion från förnybar energi fram till år 2010, i promemorian från Näringsdepartementet, beslöt styrelsen att särredovisa insatserna för förnybar produktion, med särskilt fokus på vindkraften. I särredovisningen redovisar styrelsen potentiella projekt, situationen i pågående projekt samt svårigheter i omvärlden för att nå målen för den förnybara elproduktionen. Särredovisningen ligger i sin tur till grund för styrelsens revidering av handlingsplanen.

Från och med år 2006 gäller styrelsens ambition 10 TWh elproduktion från förnybar energi i Sverige fram till år 2016. Riksrevisionen kan dock konstatera att styrelsen fortsatt har valt att arbeta med begreppet ”förnybar energi” i handlingsplanen, vilket alltså omfattar både elproduktion och värmeproduktion.

Investeringsprogrammen för de olika energislagen återrapporteras årligen till styrelsen. Återrapporteringen från affärsenheten Elproduktion Norden till och med år 2005 omfattade endast beslutade och pågående investeringsprogram för kärnkraft och vattenkraft. Från och med år 2006 förändras återrapporteringen av investeringsprogrammen till separata rapporter för svensk kärnkraft, nordisk vattenkraft, nordisk värme och nordisk vindkraft, det vill säga värme och vindkraft redovisas numera särskilt.

4.2 Redovisning till regering och riksdag

Näringsdepartementet meddelade i promemorian vid bolagsstämman år 2005 att Vattenfall skulle återrapportera arbetet med förnybar energi i årsredovisningen. Regeringen återrapporterar i sin tur de statliga bolagens verksamheter i en årlig skrivelse till riksdagen. I avsnittet redovisar Riksrevisionen innehållet i dessa två rapporter vad gäller Vattenfalls arbete inom förnybar energi.

4.2.1 Redovisning i årsredovisningen

I årsredovisningen 2005 anger Vattenfall det nya tilläggsuppdraget i bolagsordningen och beskriver satsningarna inom förnybar energi i ett särskilt kapitel. Vattenfall skriver att ambitionen är att ha en ledande roll inom förnybar el- och värmeproduktion där det finns ekologiska, tekniska och kommersiella förutsättningar. Vattenfall anger vidare att regeringens motivtext i promemorian innebär att bolaget bör kunna svara för 5 TWh ny elproduktion från förnybar energi till år 2010. Därefter följer en sammanställning av utvecklingen av Vattenfalls förnybara produktion i Sverige och Finland åren 2002–2005.

I årsredovisningen för år 2006 beskriver koncernchefen Vattenfalls nya ambitionsnivå att öka produktionen från förnybar energi med 10 TWh i Sverige till år 2016, och att styrelsen tagit fram en plan för att öka investeringarna i förnybara energikällor. I ett separat kapitel beskriver bolaget sitt arbete inom förnybar energi med betoning på vindkraft.

I Vattenfalls bolagsordning talas om svensk energiförsörjning vilket inbegriper både el och värme. När man i bolagsordningen talar om energiförsörjning kan det därför tolkas som att omfatta både Vattenfalls elproduktion och värmeproduktion. I Näringsdepartementets promemoria anges dock att Vattenfall bör kunna svara för minst 5 TWh ny elproduktion, inte energiproduktion, i Sverige. En målsättning som bolagets styrelse därefter har höjt till 10 TWh elproduktion i Sverige från förnybar energi.

När Vattenfall redovisar sitt arbete inom förnybar energi i årsredovisningen redovisar bolaget både elproduktion och värmeproduktion i Norden. Det är emellertid inte möjligt att i årsredovisningen utläsa bolagets elproduktion från förnybar energi i Sverige i förhållande till regeringens målsättning.²²

4.2.2 Regeringens skrivelse till riksdagen

I regeringens årliga skrivelse²³ till riksdagen återrapporterar regeringen i fråga om de statligt ägda bolagen under det gångna året. En genomgång av skrivelserna åren 2002–2006 visar att rapporteringen till riksdagen om Vattenfalls arbete med förnybar energi har ökat. Åren 2002 och 2003 betonar regeringen framför allt vikten av att förbättra servicen gentemot kunderna och öka branschens och Vattenfalls förtroende hos allmänheten. År 2004 skriver regeringen att Vattenfall "satsar på förnybar energi och tar ett ansvar i omställningen av det svenska energisystemet, men bör förbättra sin redovisning och kommunikation av de åtgärder man vidtar".

I skrivelsen år 2005 framgår att regeringen vill att Vattenfall ska öka sina satsningar inom förnybar energi och ta en ledande roll i omställningsarbetet. Vidare anger regeringen att målet är minst 5 TWh ny elproduktion fram till år 2010.

²² Årsredovisning 2006.

²³ Regeringens skrivelser 2002/03:120–2006/07:120.

Året därefter citeras tillägget i bolagsordningen och regeringen upprepar att den gör bedömningen att Vattenfall bör kunna svara för minst 5 TWh ny elproduktion från förnybar energi till år 2010. Vidare anges att styrelsen har fastslagit ett handlingsprogram för att nå målet och att bolaget genom investeringar i Lillgrund och Kriegers Flak²⁴ beräknar få 2,2 TWh ny vindkraft fram till år 2010.

I regeringens skrivelse 2007 redovisar regeringen att Vattenfalls styrelse beslutat om en höjd ambitionsnivå på 10 TWh ny elproduktion från förnybar energi fram till år 2016. Det framkommer vidare att Vattenfall ska investera stort i produktion som kan ge ett tillskott på 16–19 TWh el i Sverige. Det går dock inte att utläsa hur mycket av detta som är elproduktion av förnybar energi och hur mycket som är annan produktion, till exempel kärnkraftsproduktion. Det går inte heller att utläsa hur långt Vattenfall kommit i omställningsarbetet.

4.3 Uppföljning och resultat

Sedan år 2005 har Vattenfall en förhöjd ambition att arbeta med förnybar energiproduktion. Tabell 1 visar Vattenfalls produktion av förnybar energi i Norden.

Inom Vattenfall står vindkraften för den största produktionsförändringen under perioden 2002–2007, från 0,5 TWh till prognostiserade 1,22 TWh elproduktion.

Den största produktionen av förnybar energi sker emellertid inom biobränsle. Prognosen för år 2007 är 4,2 TWh energi från värmeproduktion. Förklaringen till detta är framför allt att en anläggning i Finland planeras övergå från fossilt bränsle till biobränsle.

Tabell 1. Förnybar el- och värmeproduktion inom Vattenfall Norden åren 2002–2007 (TWh)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 prog.
El						
Vattenkraft (småskalig + effekthöjningar)	0,16	0,15	0,21	0,21	0,25	0,35
Vindkraft	0,05	0,05	0,06	0,05	0,53	1,22
Biobränsle	0,53	0,50	0,50	0,55	0,38	0,38
Total el TWh	0,74	0,70	0,77	0,81	1,16	1,95
Värme						
Biobränsle (Sverige och Finland)	4,00	3,85	4,51	4,60	4,10	4,20
Avfall (Sverige)	0,70	0,70	0,70	0,90	0,90	0,90
Total värme TWh	4,70	4,55	5,21	5,50	5,04	5,10

Källa: Vattenfall AB och Riksrevisionens bearbetning.

²⁴ Kriegers Flak ligger i södra Östersjön, ca 3,5 mil söder om Trelleborg. Den 29 juni 2006 beslutade regeringen att ge Vattenfall tillstånd för Kriegers Flaks vindkraftspark. Det betyder att bolaget fortsätter arbetet med att undersöka förutsättningarna för att bygga en vindkraftspark i området.

4.3.1 Investeringar och forskning inom förnybar energi

Riksrevisionen har med Vattenfalls hjälp tagit fram information om bolagets kostnader för forskning, utveckling samt investeringar inom förnybar energi.

Under perioden 1997-2006 har Vattenfall totalt investerat cirka 10 miljarder kronor i förnybar energiproduktion och effektivitetshöjande åtgärder. En stor andel utgörs av vindkraftssatsningar och investeringar i vattenkraft, närmare 52 procent av de totala investeringarna sker inom förnybar energiproduktion.

Tabell 2. Vattenfalls investeringar i förnybar energi i Sverige²⁵ åren 1997–2006 (miljoner kronor)

	El 1997- 2003	Värme 1997- 2003	El 2004	El 2005	El 2006	Värme 2004	Värme 2005	Värme 2006	Totalt
Biobränsleeldade mottrycksanläggningar i industrin	1 100								1 100
Bioandel i Avedøre kraftvärmeverk Danmark	870								870
Biobränsleeldade och småskaliga kraftvärmeverk		1 100				45	135	127	1 407
Bränslekonvertering i sågverk		100							100
Från sopor till energi		850				441	113	2	1 406
Vindkraft och småskalig vattenkraft, från 2004 bara vindkraft	140			43	2 648				2 831
Återinvesteringar i vattenkraft	1 380		350	400	450				2 580
Sammanlagt	3 490	2 050	350	443	3 098	486	248	129	10 294

Källa. Vattenfall AB.

Vattenfall har sedan år 1997 satsat cirka 4,3 miljarder kronor på forskning och utveckling i Sverige. Den allra största delen består av forskning inom SKB, Svensk Kärnbränslehantering AB.

Riksrevisionen kan dock konstatera att från år 2004 och framåt har satsningen på forskning inom verksamheter utanför kärnkraftsområdet ökat konstant. För att förtydliga bolagets insatser inom förnybar energi har man valt att särredovisa sådana kostnader från och med år 2005.

²⁵ Inklusive en investering i Danmark.

Tabell 3. Vattenfalls kostnader för forskning och utveckling i Sverige åren 1997–2004 (miljoner kronor)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
FoU basverksamhet		376	394	420	505	411	412	439
därav FoU inom SKB		194	266	276	357	283	299	306
Nya produkter & tjänster		151	217	154	105	71	65	89
därav FoU		151	85	61	59	70	64	89
därav produkt- utveckling			132	93	46	1	1	0
FoU & produkt- utveckling	460	527	611	574	610	482	478	528
FoU & produkt- utveckling utan SKB		333	345	298	253	199	179	222

Källa: Vattenfall AB.

Begreppet "FoU för basverksamheten" omfattade forskning och utveckling för att förbättra den fullt etablerade verksamheten som Vattenfall bedrev. Det kunde vara kostnadseffektiviseringar, säkerhetsförbättringar och miljöförbättringar inom existerande produktions- och distributionsverksamhet av el och värme eller inom den befintliga serviceverksamheten.

"Nya produkter och tjänster" omfattade bland annat mindre utvecklade metoder för elproduktion från vind, våg eller solenergi liksom mindre fullt beprövade metoder för kraftöverföring såsom den med högspänd likström.

Tabell 4. Vattenfalls kostnader för forskning och utveckling i Sverige åren 2005–2006 (miljoner kronor)

	2005	2006
FoU för förnybar energiteknologi	56	64
FoU för CO ₂ -reduktion	62	126
Övrig FoU	532	571
Summa FoU	650	761
FoU & produktutveckling utan SKB	325	412

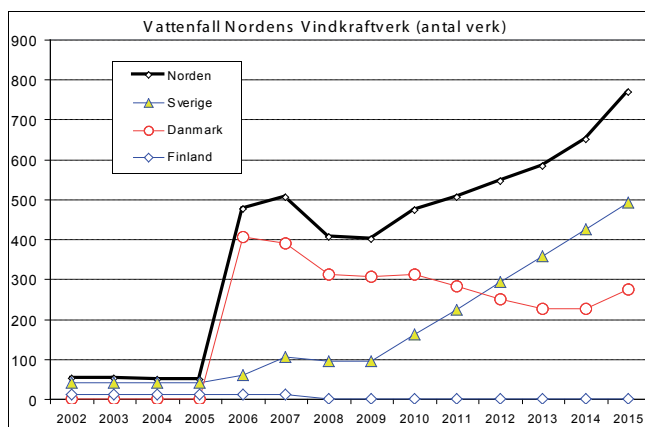
Källa: Vattenfall AB.

År 2005 valde Vattenfall att förändra uppföljningen av FoU kostnader. För att bättre passa intresset för förnybar teknik modifierades uppföljningsbegreppen, enligt Vattenfall. I första hand var alltså syftet att direkt kunna följa upp "FoU för förnybar energiteknologi" men även för att kunna följa upp de vid den tidpunkten planerade satsningarna inom miljöområdet för att minska koldioxidutsläppen. Begreppet "Övrig FoU" omfattar exempelvis förbättrad eldistribution, energiförbrukning och hanteringen av radioaktivt avfall.

4.3.2 Vindkraft

Den ökade inriktningen mot vindkraft har varit tydlig allt sedan år 2005. Antalet vindkraftverk i Sverige, Danmark och Finland har ökat från ett 50-tal till cirka 500 kraftverk, bland annat genom förvärven av vindkraftsparken Lillgrund och 400 vindkraftverk i Danmark. Vattenfall bedömer att koncernen kommer att inneha cirka 800 vindkraftverk i Norden år 2015.

Figur 5: Antal vindkraftverk i Vattenfalls ägo i Norden, prognos fram till år 2015

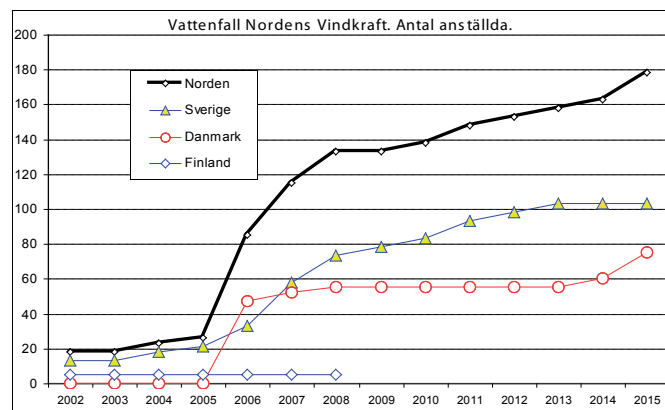


Källa: Vattenfall AB.

Antalet anställda inom vindkraften har ökat kraftigt, från drygt 20 anställda år 2005 till mer än 100 personer år 2007. År 2015 beräknas antalet anställda vara cirka 180 personer. Den kraftiga ökningen kan till stor del förklaras av de förvärv som Vattenfall gjort i Danmark.

I november år 2007 presenterade Vattenfall och det statliga bolaget Sveaskog en gemensam satsning på vindkraft framför allt i södra Sverige. Satsningen innebär 550 nya vindkraftverk som förväntas ge ytterligare fyra TWh elproduktion i Sverige.²⁶

Figur 6: Antal anställda inom Vattenfalls vindkraft, prognos fram till år 2015



Källa: Vattenfall AB.

²⁶ Vattenfalls webbplats 2007-11-16.

4.3.3 Värme

Vattenfall Värme Norden ansvarar för värmeverk i Sverige och Finland. Den befintliga svenska verksamheten baseras till cirka 87 procent på biobränslen. Resterande del består bland annat av den fossila delen av avfall²⁷ och fossil olja. Vattenfall menar att det är tekniskt komplicerat och affärsmässigt tveksamt att inom överskådlig tid ställa om den återstående fossilbränsleeldade produktionen i de befintliga anläggningarna. Eftersom bolaget har en stor andel av marknaden på de platser där bolaget är verksamt, är möjligheterna till organisk tillväxt dessutom begränsade. I Sverige måste således tillkommande produktionskapacitet hos Vattenfall framför allt ske från förvärv.

I ett nordiskt perspektiv är möjligheterna betydligt större, och här genomför Vattenfall konkreta projekt. I Vanaja i Finland har Värme Norden fattat beslut om att bygga en ny, biobränsleeldad panna som ersättning för en koleldad, vilket kommer att ställa om 0,3 TWh till förnybar energi.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

- I enlighet med regeringens önskemål i promemorian till bolagsstämman år 2005 redovisar Vattenfall sitt arbete inom förnybar energi i årsredovisningarna 2005 och 2006.
- Redovisningen av resultatet i årsredovisningarna och i regeringens skrivelser till riksdagen består i huvudsak av olika projekt och investeringar inför det framtida arbetet.
- I Näringsdepartementets promemoria framförs önskemål om elproduktion från förnybar energi i Sverige. Vattenfalls årsredovisning rapporterar dock energiproduktionen, alltså både el och värme, i hela Norden och inte specifikt Sverige då Norden ses som en marknad av bolaget.
- Regeringen rapporterar till viss del Vattenfalls arbete inom förnybar energi i den årliga skrivelsen till riksdagen. Hur långt bolaget kommit i omställningsarbetet kommenteras emellertid inte.
- För att kunna öka satsningen på vindkraft har bolaget byggt upp en särskild organisation. Mycket kunskap har tillförts bolaget genom förvärvet av vindkraftsproduktion i Danmark.
- Vattenfall räknar omställningen till biobränsle inom värmeproduktionen som en del av arbetet med förnybar energi. Vattenfalls befintliga produktionsanläggningar i Sverige eldas i dag till en stor del med biobränsle.

²⁷ Cirka 35 procent av det avfall som förbränns räknas inte som biobränsle utan som fossilt bränsle.

5 Tillägget i bolagsordningen – andra väsentliga iakttagelser

I förevarande kapitel redovisas kort den formella styrningen av aktiebolag. Därefter följer ett antal väsentliga iakttagelser som framkommit under granskningens gång vad gäller tillägget i Vattenfalls bolagsordning.

5.1 Tillägget och promemorian

En bolagsordning kan liknas vid ett avtal mellan aktieägarna där de reglerar bolagets verksamhet och ägarnas samverkan. Bolagsstämman kan även utfärda anvisningar till styrelsen, så kallade ägardirektiv, som leder till lyd-nadsplikt för styrelsen om de beslutas på bolagsstämma och inte strider mot aktiebolagslagen, årsredovisningslagen eller bolagsordningen.²⁸

Genom att ändra i Vattenfalls bolagsordning ville regeringen tydliggöra vikten av att bolaget verkade för en omställning av energiförsörjningen. För att ytterligare klarlägga bakgrunden och syftet med ändringen bilades Näringsdepartementets promemoria till bolagsstämmoprotokollet.

Promemorian är dock inte att betrakta som ett ägardirektiv då den inte beslutades på stämman utan endast bilades protokollet. Om ägaren hade lämnat en motsvarande skrivning som i promemorian som ägardirektiv, genom beslut på bolagsstämman, skulle motiven i promemorian haft odiskutabel rättslig verkan.

Promemorian är härmed enbart en förklaring till ändringen av bolagsordningen och en anvisning för hur ändringen ska tolkas. Promemorian kan inte användas för något annat ändamål. Samtidigt är det den ensamme aktieägaren i Vattenfall, staten, som har lagt fram och beslutat om ändringen i bolagsordningen. Det finns därför anledning att väga in statens uppfattning om hur tillägget ska tolkas, vilket är tänkt att framgå av promemorian.

²⁸ 8 kap. 41 § andra stycket aktiebolagslagen (SFS 2005:551).

5.2 Analys av tillägget

Det aktuella tillägget i Vattenfalls bolagsordning lyder:

Bolaget skall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning ...

Till grund för Riksrevisionens argumentation kring tillägget i bolagsordningen ligger den energipolitiska propositionen från år 1997.²⁹ Avsikten i den propositionen var att Vattenfall skulle ha en utvidgad och aktiv roll i omställningen av den svenska energisektorn. Texten i Näringsdepartementets promemoria, som bifogades bolagsstämmoprotokollet år 2005, bygger till stora delar på de intentioner som beslutades genom propositionen och den efterföljande riksdagsbehandlingen.

Propositionen behandlades redan år 1997 av riksdagen och mycket har förändrats inom energisektorn sedan dess. Tillägget och den motiverande promemorian beslutades dock för endast två år sedan, och Riksrevisionen har inte funnit något underlag som visar på att regeringens tankegångar förändrats sedan dess vad avser Vattenfalls roll i omställningsarbetet.

Riksrevisionen har låtit externa experter analysera tillägget i Vattenfalls bolagsordning. Experternas tolkningar har därefter ställts i förhållande till den tolkning som Vattenfall själva gjort och som presenterats för Riksrevisionen. Riksrevisionen har härigenom kunnat iaktta att tillägget ger utrymme för flera tolkningar.

5.2.1 ”Svensk energiförsörjning”

Av regeringens energipolitiska proposition år 1997 framgår att omställningen av energisystemet ska vara ett led i Sveriges strävan att vara ett föregångsland i att skapa en ekologiskt hållbar utveckling. Tanken är dock att Sverige även i framtiden ska vara i huvudsak självförsörjande på el. En av Vattenfalls viktigaste uppgifter är att aktivt medverka i denna omställning av energisystemet.³⁰

I regeringens proposition år 2005, med en höjd nationell ambitionsnivå för förnybar elproduktion, talas om elproduktion i Sverige.³¹ Så görs även i det styrelsebeslut där Vattenfall höjer sin ambitionsnivå till 10 TWh förnybar energi i Sverige till år 2016.

²⁹ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU 12, rskr. 1996/97:117.

³⁰ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU 12, rskr. 1996/97:117.

³¹ Prop. 2005/06:154, bet. 2005/06 NU:17, rskr. 2005/06:360, 2005/06:361.

I dag sker produktion och försäljning av el på olika marknader, till exempel den nordiska elmarknaden och den tyska elmarknaden. På dessa marknader säljs och köps el på en börs och det aktuella priset på elen avgörs av tillgång och efterfrågan. Det innebär att aktörerna på den aktuella marknaden inte själva bestämmer priset på den el som produceras.

Vattenfalls produktion av el är en del av den nordiska elmarknaden, och bolaget menar därför att verksamheten inte kan bedrivas i ett strikt svenskt perspektiv. Verksamheten måste drivas i ett nordiskt perspektiv enligt bolaget, och tillägget i bolagsordningen omfattar därför den nordiska delen av koncernens verksamhet. Det är också den nordiska verksamheten som återrapporteras i koncernens årsredovisning.

Riksrevisionen kan emellertid konstatera att det kan finnas ytterligare motiv för att anlägga ett nordiskt perspektiv. De nationella subventionssystemen för produktion av förnybar energi är olika utformade, och Riksrevisionen har erfarit att subventionssystemet för förnybar energi i till exempel Danmark anses vara ekonomiskt mer förmånligt än det svenska elcertifikatssystemet.

Elcertifikatssystemet,³² vilket är ett svenskt statligt finansierat bidragssystem, är i dag en förutsättning för att uppnå affärsmässighet i produktion av förnybar el i Sverige. Enligt Vattenfall och Energimyndigheten finns dock risk för att det finansiella värdet på certifikaten kan komma att sjunka, om tillgången på certifikat blir stor till följd av en omfattande elproduktion från förnybar energi. Detta kan leda till att Vattenfalls möjligheter att uppnå affärsmässighet genom investeringar i förnybar energi i andra länder är större än i Sverige, i synnerhet i ett långsiktigt perspektiv. Intresset för att producera förnybar el i Sverige kan då komma att minska, medan intresset för att investera och producera i andra länder ökar ytterligare.

Begreppet "försörjning" i tillägget kan dessutom tolkas på flera sätt. Det kan innebära all energi som produceras, oavsett var, men som förbrukas i Sverige. En annan tolkning är energi producerad i Sverige. De olika tolkningsmöjligheterna innebär att tillägget kan anses omfatta hela koncernen eller endast den svenska delen av verksamheten.

Enligt vad Riksrevisionen erfar var ägarens ursprungliga intention att tillägget skulle omfatta produktion i Sverige. Det är också det som uttryckts i Näringsdepartementets promemoria där man bland annat uttrycker en önskan om en utökad elproduktion i Sverige. Tolkningen ligger också i linje med de uttalanden som regeringen gjorde år 1997 där det bland annat anges att Sverige ska vara självförsörjande på el.³³

³² Det svenska elcertifikatssystemet innebär att en producent av förnybar el får ett elcertifikat av staten för varje producerad MWh el. Genom att sälja elcertifikatet får producenten en extra intäkt utöver själva elförsäljningen.

³³ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU 12, rskr. 1996/97:117.

5.2.2 "Affärsmässighet"

Även begreppet "affärsmässighet" kan tolkas olika. Vad som långsiktigt är affärsmässigt är svårt att avgöra och kan variera över tiden. Det dubbla syftet i tillägget, dels affärsmässighet, dels ekologisk och ekonomisk uthållighet, kan dessutom skapa utrymme för att balansera olika intressen mot varandra. Varje enskilt beslut kan motiveras med hänvisning till antingen avkastningen eller olika miljöaspekter.

Tilläggets formulering av affärsmässighet kan tolkas som att bolaget alltid ska sträva efter maximal avkastning, men i valet mellan exempelvis två ekonomiskt likvärdiga investeringsalternativ välja det alternativ som bäst bidrar till att uppfylla kravet på att vara det ledande företaget i omställningen av svensk energiförsörjning. Men också andra tolkningar är möjliga, exempelvis att bolaget kan välja att genomföra en investering som har en relativt låg avkastning förutsatt att andra investeringar kompenserar detta med en högre avkastning.

I Näringsdepartementets promemoria anges att Vattenfalls satsningar inom området ska baseras på att bolaget kan uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet, vilket överensstämmer med vad som uttalas i den energipolitiska propositionen år 1997.

Vattenfall har definierat vad bolaget anser vara affärsmässigt. I styrelsens handlingsplan för förnybar energi anges ett avkastningskrav på 8 procent för investeringar inom förnybar energi, vilket är samma avkastningskrav som för investeringar inom andra energikällor inom koncernen. Enligt Vattenfalls uppfattning måste koncernen ha ett avkastningskrav på 8 procent, eftersom ägaren, svenska staten, har ålagt bolaget ett långsiktigt avkastningskrav på 15 procent på eget kapital. Vattenfall framhåller samtidigt att avkastningen på 8 procent är en målsättning och att bolaget kan göra investeringar med lägre avkastning om de går att motivera utifrån särskilda skäl, såsom miljöhänsyn.

Riksrevisionen konstaterar att Vattenfalls avkastning på eget kapital under de senaste sex åren legat över ägarens krav på 15 procent. Sedan tillägget i bolagsordningen infördes år 2005 har avkastningen på eget kapital varit 23,2 procent respektive 19,1 procent.³⁴

5.2.3 "Ledande"

Begreppet "ledande" i tillägget kan ha olika innebörd. Begreppet kan betyda att bolaget ska ligga i framkant vad gäller forskning och teknisk utveckling, eller använda sig av den senaste miljövänliga tekniken. En annan tolkning är att bolaget i snabbare takt än andra energiföretag ska ställa om produktionen till ett miljövänligare slag.

³⁴ Årsredovisningar 2005 och 2006.

År 1997 uttalade regeringen att det är nödvändigt för det långsiktiga tekniska utvecklingsarbetet, som är avgörande för omställningen av energisystemet, att kraftföretagen och industrin medverkar aktivt. Vattenfall bör enligt propositionen vara en föregångare i detta avseende och aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt.³⁵

Vattenfalls tolkning av begreppet innebär emellertid att koncernen ska vara den största producenten av förnybar energi. Eftersom bolaget i dag är den enskilt största producenten av energi i Sverige är uppfattningen att bolaget bör producera mer än hälften av den förnybara energin för att leva upp till tilläggets intentioner.

I regeringens proposition år 2005³⁶ angavs att Sverige till år 2016 skulle producera 17 TWh förnybar el. Vattenfalls tolkning är därför att bolaget borde svara för minst 10 TWh av dessa för att vara ledande på området.

5.3 Vilka delar av verksamheten omfattas av tillägget?

Vattenfall är moderbolag i en koncern. En bestämmelse i Vattenfalls bolagsordning om bolagets syfte får antas innebära att moderbolaget ska verka för att syftet uppnås i alla de delar av koncernen som bedriver energiverksamhet.

Enligt aktiebolagsrättslig analys är dotterbolag och intressebolag inte bundna av moderbolagets bolagsordning utan har att agera utifrån sina egna bolagsordningar. Vattenfall måste därför söka realisera miljösyftet genom styrningen av relevanta dotterbolag och, i den utsträckning det låter sig göras, intressebolag.

Det är en grundläggande regel att ett aktiebolag bedriver sin verksamhet i vinstsyfte om inte annat anges i bolagets bolagsordning.³⁷ I bolagsordningen för respektive dotterbolag bör därför införas en bestämmelse för att miljösyftet ska bli realiserat även i dotterbolagen. Det förefaller mindre lämpligt att moderbolaget lämnar ett tidsobegränsat ägardirektiv.

Vattenfall anser, så som tidigare nämnts, att el som produceras i andra nordiska länder bidrar till den svenska elförsörjningen och att tillägget därför omfattar den nordiska verksamheten, inklusive dotterbolagen. Vattenfall har denna uppfattning trots att några ändringar i dotterbolagens bolagsordningar inte genomförts eller att några ägardirektiv beslutats.

Elproduktionen i till exempel Tyskland påverkar däremot inte den svenska elförsörjningen enligt Vattenfall, och tillägget anses därför inte omfatta verksamhet utanför Norden.

Riksrevisionen kan konstatera att merparten av Vattenfalls produktion i Norden sker i moderbolaget, inom affärsgruppen Vattenfall Norden. I vilken utsträckning andra delar av koncernen omfattas av tillägget är mer oklart.

³⁵ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97: NU 12, rskr. 1996/97:117.

³⁶ Prop. 2005/06:154, bet. 2005/06: NU:17, rskr. 2005/06:360, 2005/06:361.

³⁷ 3 kap. 3 § aktiebolagslagen (SFS 2005:551).

5.4 Sammanfattande iakttagelser

- Promemorian från Näringsdepartementet bifogades bolagsstämmo-protokollet och är inte att betrakta som ett ägardirektiv.
- Begreppet "svensk energiförsörjning" har av Vattenfall tolkats som produktion av både el och värme i Norden. Andra tolkningar av begreppet kan dock göras utifrån Näringsdepartementets promemoria år 2005 och den energipolitiska propositionen år 1997.
- Subventionssystemen för förnybar energi anses av Vattenfall vara mer förmånliga i andra länder, till exempel i Danmark. Det kan motivera ett ökat intresse för investeringar i andra länder.
- Vattenfall har beslutat att investeringar inom förnybar energi ska ha samma avkastningskrav som investeringar inom andra energislag, till exempel kärnkraft. Samtidigt framhåller bolaget att kravet är en målsättning och att man kan göra investeringar med lägre avkastning om det går att motivera utifrån särskilda skäl.
- Dotterbolagens bolagsordningar har inte ändrats. Särskilda ägardirektiv har inte heller beslutats i enlighet med tillägget i moderbolagets bolagsordning. Vattenfalls uppfattning är dock att tillägget omfattar hela den nordiska verksamheten genom den lydnadsplikt som dokumenteras i dotterbolagens bolagsstämmoprotokoll. Utifrån ett juridiskt perspektiv är det dock moderbolagets verksamhet som i dag omfattas av tillägget.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Vattenfall AB. Vattenfall fick i april år 2005 ett tillägg i bolagsordningen. Tillägget lyder:

Bolaget skall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning

Riksrevisionen har granskat hur den interna styrningen och uppföljningen av koncernens verksamhet har förändrats utifrån tillägget i bolagsordningen samt redovisningen av resultatet av den nya inriktningen.

6.1 Intern styrning och uppföljning sker utifrån den förändrade lydelsen i bolagsordningen

Riksrevisionen kan konstatera att tillägget i bolagsordningen har påverkat Vattenfalls interna styrning och verksamhet. När tillägget beslutades utarbetade Vattenfall en tolkning av begreppet förnybar energi och en handlingsplan angående hur bolaget skulle nå upp till det önskade antalet TWh förnybar el. Tolkningen och handlingsplanen stämde av med Näringsdepartementet, och styrelsens handlingsplan fördes därefter ut i strategiska planer och i affärsplaner.

Den nya inriktningen på verksamheten har bland annat inneburit att bolaget ökat utbyggnaden av organisationen vad gäller vindkraft. Investeringar har även gjorts inom andra energikällor till exempel effektökningar inom vattenkraften.

Enligt Riksrevisionens bedömning har koncernen vidtagit betydelsefulla åtgärder för att nå upp till de önskade ambitionsnivåerna för elproduktion av förnybar energi. Satsningar inom förnybar energi är dock långsiktiga och förknippade med flera osäkerhetsmoment, såsom det framtida subventions-systemet och kapaciteten hos leverantörer av vindkraftsutrustning. Vattenfalls möjligheter att nå upp till den ursprungliga ambitionsnivån på 5 TWh i Sverige till år 2010 förefaller dock begränsade. Enligt Vattenfalls egna beräkningar kommer koncernen endast att kunna producera 3–4 TWh förnybar energi i Norden fram till den aktuella tidpunkten.

Riksrevisionen gör bedömningen att tillägget i bolagsordningen har påverkat bolaget och att Vattenfalls interna styrning och uppföljning av verksamheten har förändrats sedan bolagsordningen ändrades.

6.2 Redovisningen av resultatet bör fördjupas

Riksrevisionen kan konstatera att under år 2004 var återrapporteringen till styrelsen i huvudsak standardiserad med fokus på pågående aktiviteter, produktionsutveckling, försäljning och resultat.

I samband med regeringens kommunicerade ambitionsnivå, i Näringsdepartementets promemoria, beslutade styrelsen att särredovisa arbetet med förnybar produktion, med särskilt fokus på vindkraft. Särredovisningen ligger till grund för styrelsens revidering av handlingsplanen.

Investeringsprogrammen för de olika energislagen återrapporteras årligen till styrelsen. Återrapporteringen omfattar sedan år 2006 separata rapporter för svensk kärnkraft, nordisk vattenkraft, nordisk värme och nordisk vindkraft. Särskild återrapportering för värme och vindkraft har därmed tillkommit sedan tillägget beslutades.

Rapporteringen till regeringen om arbetet med förnybar energi sker, i enlighet med regeringens önskemål, i årsredovisningen. Redovisningen är dock inriktad mot förnybar energi i Norden och redovisar inte produktionen i Sverige. Inte heller i regeringens skrivelse till riksdagen redovisas effekterna av insatserna i förhållande till de uppsatta målen för förnybar elproduktion i Sverige. Eftersom Vattenfall är en central aktör inom energiområdet bör återrapporteringen till regering och riksdag vara tydlig vad avser resultatet av den förändrade roll regeringen ålagt bolaget.

Enligt Riksrevisionens bedömning bör återrapporteringen till regering och riksdag fördjupas och resultatet av den nya inriktningen på verksamheten förtydligas.

6.3 Tillägget kan tolkas olika vilket försvårar uppföljning

Riksrevisionen har låtit analysera tillägget i bolagsordningen i förhållande till Vattenfalls tolkning och definition. Riksrevisionen kan konstatera att flera av de begrepp som förekommer i tillägget lämnar utrymme för olika tolkningar.

Enligt Riksrevisionens bedömning överensstämmer inte de tolkningar som ligger till grund för Vattenfalls verksamhet i dag helt med de intentioner som beslutades genom den energipolitiska propositionen år 1997. Begreppen "svensk energiförsörjning", "ledande" och "affärsmässighet" kan tolkas på flera sätt. Vattenfall anser till exempel att den svenska elproduktionen är en del av den nordiska elmarknaden och att bolaget därför måste definiera svensk energiförsörjning i ett nordiskt perspektiv. Enligt vad Riksrevisionen har erfarit var dock ägarens intentioner i samband med förändringen i bolagsordningen att svensk energiförsörjning skulle avse produktion i Sverige.

Även begreppet "affärsmässighet" kan tolkas olika. Vad som långsiktigt är affärsmässigt är svårt att avgöra, och det kan variera över tiden. Det dubbla syftet i tillägget, dels affärsmässighet, dels ekologisk och ekonomisk uthållighet, kan dessutom öppna möjligheter till att balansera olika intressen, och olika geografiska marknader, mot varandra. Varje enskilt beslut kan därmed motiveras med hänvisning till antingen en avkastning eller olika miljöaspekter.

"Affärsmässighet" tolkar Vattenfall som att samma avkastningskrav ska gälla för investeringar inom förnybar energi som för investeringar inom andra energislag. Samtidigt framhåller bolaget att kravet är en målsättning och att bolaget kan göra investeringar med lägre avkastning om det går att motivera av särskilda skäl, vilket har haft betydelse i samband med vissa beslut om investeringar i förnybar energi.

Begreppet "ledande" tolkar Vattenfall som den som producerar mest förnybar energi. Flera andra tolkningar är dock möjliga, till exempel att bolaget ska ligga i framkant vad gäller forskning och teknisk utveckling.

Mot denna bakgrund kan Riksrevisionen konstatera att tillägget i Vattenfalls bolagsordning är otydligt formulerat och att begreppen i tillägget lämnar utrymme för flera tolkningar. Otydlighet i styrningen av bolaget leder till oklarhet om vad som gäller och minskar styrningens effektivitet. Riksrevisionen bedömer att det utifrån det relativt stora tolkningsutrymmet i tillägget är svårt att avgöra om Vattenfall kommer att kunna leva upp till det utvidgade uppdraget.

6.4 Relevanta dotterbolag bör omfattas av tillägget

Tillägget i Vattenfalls bolagsordning omfattar endast moderbolaget. Dotterbolag, liksom intressebolag, är inte bundna av moderbolagets bolagsordning utan har att agera utifrån sina egna bolagsordningar.

Vattenfalls uppfattning är att el, producerad i andra nordiska länder, bidrar till den svenska elförsörjningen och att tillägget därför omfattar hela koncernens nordiska verksamhet. Elproduktionen i till exempel Tyskland påverkar dock inte den svenska elförsörjningen enligt Vattenfall, och tillägget anses därför inte omfatta verksamhet utanför Norden.

Riksrevisionen kan konstatera att merparten av Vattenfalls svenska produktion sker i moderbolaget, inom affärsgruppen Vattenfall Norden. I vilken utsträckning andra delar av koncernen omfattas av tillägget är mer oklart.

Riksrevisionen bedömningen att övriga delar av koncernen aktiebolagsrättsligt inte är bundna av tillägget, om inte bolagens bolagsordningar anpassas i enlighet med innehållet i tillägget.

6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande bedömning är att tillägget i Vattenfalls bolagsordning har påverkat den interna styrningen och den interna återrapporteringen.

Vattenfalls rapportering till regeringen bör emellertid fördjupas så att insatserna och resultatet av den nya inriktningen blir tydligare. Likaså kan återrapporteringen från regeringen till riksdagen utvecklas och i större utsträckning fokusera på effekten av gjorda insatser jämfört med regeringens målsättning.

Det relativt stora tolkningsutrymmet i tillägget försvårar emellertid möjligheterna att bedöma om Vattenfall kommer att kunna leva upp till det utvidgade uppdraget. Vidare bör relevanta dotterbolags bolagsordningar anpassas till innebörden av tillägget i moderbolagets bolagsordning för att tydliggöra vilka övriga delar av koncernen som omfattas av uppdraget.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- klargöra innebörden i bolagsordningens tillägg, så att möjligheterna till olika tolkningar begränsas,
- kräva en fördjupad återrapportering från Vattenfall som visar på effekterna av de insatser som görs inom elproduktion från förnybar energi i Sverige samt framdeles ge riksdagen en utförligare återrapportering inom området.

Riksrevisionen rekommenderar Vattenfall AB att:

- anpassa sina dotterbolags bolagsordningar så att innebörden i tillägget i moderbolagets bolagsordning också omfattar relevanta dotterbolag,
- fördjupa återrapporteringen till regeringen så att en jämförelse med resultatet av den ändrade bolagsordningen blir möjlig.

Käll- och litteraturförteckning

Lagar och förordningar

Aktiebolagslagen (2005:551)
Lag (2003:113) om elcertifikat

Offentliga tryck

Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:117
En uthållig energiförsörjning

Prop. 2005/06:154, bet. 2005/06 NU:17 rskr. 2005/06:360, 2005/06:361
Förnybar el med gröna certifikat

Regeringens skrivelse 2002/03:120
2003 års redogörelse för företag med statligt ägande

Regeringens skrivelse 2003/04:120
2004 års redogörelse för företag med statligt ägande

Regeringens skrivelse 2004/05:120
2005 års redogörelse för företag med statligt ägande

Regeringens skrivelse 2005/06:120
2006 års redogörelse för företag med statligt ägande

Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2006

Övriga källor

Riksrevisionen 2004:18; Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning
Vattenfalls årsredovisning 2005
Vattenfalls årsredovisning 2006

Intervjuer

Vattenfall AB

Lars G Josefsson	vd och koncernchef
Karl Bergman	chef Värme Norden
Lennart Billfalk	f.d. chef Koncernstrategier
Stefan Brolin	chef Capacity Management
Tove Cederborg	koncernfunktion Juridik
Anders Dahl	chef Vindkraft Elproduktion Norden
Christopher Eckerberg	koncernfunktion Kommunikation
Rolf Eriksson	kvalitetschef
Erik Forsgren	bolagsjurist
Jan Greisz	produktionsledning, Elproduktion Norden
Dag Klackenber	ordförande i Vattenfall AB:s styrelse
Mikael Kramer	chef Förvärv och försäljning
Göran Lundgren	chef Elproduktion Norden
Lars Segerstolpe	revisionsdirektör

Näringsdepartementet

Jonas Iversen	Dep. Råd, Enheten för statligt ägande och styrelseledamot i Vattenfall AB
Lotta Mellström	dep.sek. Enheten för statligt ägande

Energimyndigheten

Fredrik Dahlström	projektledare, Avd. för hållbar energianvändning
Tobias Persson	Avd. för systemanalys
Roger Östberg	Avd. för systemanalys

Övriga

Per Högselius	fil.dr KTH
Arne Kaijser	professor KTH
Peter Lindell	f.d. ägarens styrelserep. i Vattenfall AB
Carl-Erik Nyquist	f.d. koncernvd Vattenfall AB
Anders Sundström	styrelseledamot i Vattenfall AB

Konsulter

Thomas Myrdal	advokat, Hamilton Advokatbyrå Stockholm KB
Daniel Stattin	adj. professor Uppsala universitet
Ledamot för Riksrevisionens bolagsråd	

Bilaga 1 – Vattenfalls bolagsordning år 2005 från bolagsstämmoprotokollet

Tillägget i bolagsordningen beslutades vid Vattenfalls bolagsstämman i april 2005 och gäller även fortsättningsvis.

Bilaga 2 till protokoll från bolagsstämman i Vattenfall AB den 26 april 2005

BOLAGSORDNING FÖR VATTENFALL AB

§ 1 Firma

Bolagets firma är Vattenfall Aktiebolag. Bolaget är publikt (publ).

§ 2 Styrelsens säte

Styrelsen skall ha sitt säte i Stockholm.

§ 3 Verksamhet

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

§ 4 Aktiekapital

Aktiekapitalet skall utgöra lägst 4 miljarder kronor och högst 16 miljarder kronor.

§ 5 Aktiens värde m.m.

Aktie skall lyda på 50 kronor.

§ 6 Styrelse

Styrelsen skall, utöver ledamöter och suppleanter som skall utses enligt annan lag än aktiebolagslagen, bestå av lägst fem och högst tio ledamöter. Ledamöterna väljs årligen på ordinarie bolagsstämma för tiden intill slutet av nästa ordinarie bolagsstämma. Styrelsen är beslutsförför, när de vid sammanträdet närvarande ledamöterna uppgår till minst två tredjedelar av hela antalet ledamöter.

§ 7 Revisorer

För granskning av bolagets årsredovisning och bokföring jämte koncernredovisningen och koncernföretagens inbördes förhållanden samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning utses på ordinarie bolagsstämma för tiden intill slutet av den ordinarie bolagsstämma som hålls under det fjärde räkenskapsåret efter revisorsvalet, minst en och högst tre revisorer jämte minst en och högst tre suppleanter. Av bolagets revisorer skall minst en vara auktoriserad revisor. Även suppleanten för denne revisor skall vara auktoriserad revisor. Till revisor eller revisorssuppleant kan även utses registrerat revisionsbolag.

§ 8 Räkenskapsår

Kalenderår skall vara bolagets räkenskapsår.

§ 9 Tid och plats för stämma

Ordinarie stämma skall hållas i Stockholm. Ordinarie bolagsstämma skall hållas årligen inom sex månader efter räkenskapsårets utgång.

§ 10 Kallelse

Kallelse till ordinarie bolagsstämma och extra bolagsstämma, där fråga om ändring av bolagsordningen kommer att behandlas, skall utfärdas tidigast sex veckor och senast fyra veckor före stämman. Kallelse till annan extra bolagsstämma skall utfärdas tidigast sex veckor och senast två veckor före stämman.

Kallelse skall innehålla förslag till dagordning vari skall anges de ärenden som skall behandlas vid bolagsstämman jämte det huvudsakliga innehållet i varje framlagt förslag om förslaget inte rör fråga av mindre betydelse. Kallelsen skall sändas i brev med posten till aktieägarna samt annonseras i Svenska Dagbladet, Dagens Nyheter, eller en annan rikstäckande dagstidning och i Post- och Inrikes Tidningar.



§ 11 Ordförande vid stämma

Styrelsens ordförande eller vid förfall för honom, vice ordförande, skall vara ordförande på bolagsstämman tills dess ordförande valts.

§ 12 Bolagsstämma

På ordinarie bolagsstämma skall följande ärenden behandlas,

1. Val av ordförande.
2. Val av sekreterare.
3. Val av två justeringsmän.
4. Godkännande av dagordning.
5. Upprättande och godkännande av röstlängd.
6. Prövning av om stämman blivit behörigen sammankallad.
7. Framläggande av årsredovisning och revisionsberättelse samt koncernredovisning och koncernrevisionsberättelse.
8. Beslut
 - a. om fastställelse av resultaträkningen och balansräkningen samt koncernresultaträkningen och koncernbalansräkningen,
 - b. om dispositioner beträffande bolagets vinst eller förlust enligt den fastställda balansräkningen,
 - c. om ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktören.
9. Fastställande av antalet styrelseledamöter.
10. Fastställande av arvoden till styrelsen.
11. Val av styrelse.
12. Fastställande, i förekommande fall, av antalet revisorer och revisorssuppleanter.
13. Fastställande, i förekommande fall, av arvoden till revisorerna.
14. Val, i förekommande fall, av revisorer och revisorssuppleanter.
15. Annat ärende som ankommer på stämman enligt aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

§ 13 Närvaro vid bolagsstämma

Riksdagsledamot har rätt att, efter anmälan till styrelsen senast två veckor i förväg, närvara vid bolagsstämma och i anslutning till denna ställa frågor. Under rättelse om tid och ort för bolagsstämma skall tidigast fyra och senast tre veckor före stämman sändas till riksdagens kammarkansli.

.....

18 §

Vid bolagsstämman 2004 valdes som revisor Ernst & Young AB för en fyraårsperiod, dvs till och med ordinarie bolagsstämma 2008. Vid samma stämma antecknades att Riksrevisionen utsett auktoriserade revisorn Per Redemo att vara revisor i Vattenfall AB till 2008. Auktoriserade revisorn Göran Selander har förordnats som suppleant under samma tidsperiod. Val av revisor och suppleant var således ej aktuellt.

19 §

Ordföranden anmälde, att de lokala fackliga organisationerna, i enlighet med lagen om styrelserepresentation för de privatanställda, utsett följande personer som ledamöter i styrelsen.

För SEKO Facket för Service och Kommunikation: Ronald Ekwall ordinarie, Per-Ove Lööv suppleant.

För Sif: Johnny Bernhardsson ordinarie, Lars Carlsson suppleant.

För CF: Carl-Gustaf Angelin ordinarie med Stig Lindberg, Ledarna, som suppleant.

20 §

Beslöts att anta ny bolagsordning enligt bilaga 2. Bolagsordningens 3 paragraf är därmed ändrad till följande lydelse

§ 3 Verksamhet

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

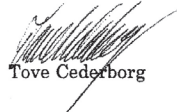
Vidare beslöts att till protokollet lägga ägarens motivering till ändringen i bolagsordningens 3 paragraf, bilaga 3.

21 §

Konstaterades att inga ytterligare ärenden fanns för bolagsstämman att behandla. Ordföranden förklarade stämman avslutad.

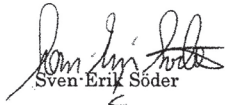
I samband med stämmans avslutande överlämnade ägarens representant en ägarmapp till ordföranden för spridning inom styrelsen. Ägarens representant framförde även ägarens tack till styrelse, ledning och personal för fina insatser under året.

Vid protokollet

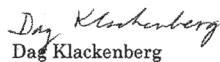


Tove Cederborg

Justeras



Sven-Erik Söder



Dag Klackenborg

Bilaga 2 – Näringsdepartementets promemoria från år 2005



REGERINGSKANSLIET

Näringsdepartementet

Enheten för statligt ägande

Promemoria

2005-03-22

Förslag till tydligare direktiv från ägaren för en starkare styrning av Vattenfall

Följande tre åtgärder föreslås för att möta kraven på starkare formell styrning av Vattenfall:

1) Ändring av bolagsordningen

På bolagsstämman beslutas följande tillägg till nuvarande bolagsordning:

”Vattenfall skall inom ramen för kravet på affärsmässighet vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.”

2) Motivering av ändringen

Ändringen motiveras på stämman enligt texten nedan. Texten läggs som en bilaga till stämmoprotokollet.

Motivering till tydligare ägardirektiv för Vattenfall

”Riksdagen har beslutat att Vattenfalls huvuduppgift är att på ett effektivt sätt producera och leverera el till sina kunder. Därmed uppnås trygg tillgång på el till ett rimligt pris, vilket är en viktig förutsättning för svensk industris konkurrenskraft och en viktig fråga för privatkunder. Riksdagen har även formulerat att Vattenfall skall leda utvecklingen mot en ekologiskt och ekonomiskt uthållig energiförsörjning i Sverige. Utvecklingen av ny ekologisk elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag skall därvid vara framträdande. Satsningarna skall baseras på att Vattenfall kan uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet.

Regeringen vill på detta sätt förtydliga ägarens direktiv att Vattenfall tar den ledande roll i omställningsarbetet i Sverige som Riksdagen beslutat

om. Detta ligger också i linje med den ambitionen bolaget har uttryckt självt med sitt mål att bli "nummer ett för miljön".

Vattenfall bedriver verksamhet i hela värdekedjan och att vara i framkanten när det gäller minskad miljöpåverkan, effektiva processer och förnyelsebar energi i alla delar av verksamheten är en naturlig del i en framgångsrik affärsverksamhet. Vattenfall bör kontinuerligt utveckla energitjänster och erbjuda sina kunder rådgivning och produkter kring energieffektivisering.

Vattenfall, som främst är ett produktionsbolag, bör vara Sveriges ledande köpare av ny ekologisk produktionsteknik som är tekniskt och ekonomiskt gångbar.

Vattenfall har även investerat utomlands för att stärka sin konkurrenskraft. I varje land måste Vattenfall bedriva sin verksamhet efter de förutsättningar och den lagstiftning som gäller där och konkurrera på lika villkor som sina konkurrenter på marknaden. Att verka för en miljövänlig produktion och ökad användning av förnybar energi samt erbjuda sina kunder rådgivning och produkter kring energieffektivisering även i utlandsverksamheten bedöms ingå naturligt i en långsiktigt framgångsrik strategi. Vattenfall bör sträva efter att ligga i framkant inom dessa områden i de länder där bolaget verkar.

Vattenfall skall i årsredovisningen särskilt redogöra för sitt arbete inom förnybara energi samt hur bolaget arbetar med rådgivning och produkter till sina kunder kring energieffektivisering samt hur det möter kraven som ägaren ställt."

3) Tillägg i verksamhetsberättelsen/regeringens skrivelse till Riksdagen om regeringens ägarpolicy och de enskilda bolagen.

Under avsnittet utvärdering kan något med ungefär följande innehåll skrivas in.

"Regeringen vill att Vattenfall skall öka sina satsningar inom förnybar energi för att ta en ledande roll i omställningsarbetet. Vattenfall har under året utökat satsningarna inom förnybar energi, framför allt genom köpet av Örestads Vindkraftspark som gör bolaget till Sveriges största vindkraftsoperatör. Bolaget bör kunna svara för minst 5 Twh ny elproduktion från förnybar energi inom vindkraft, bioenergi och solenergi i Sverige från 2002-års nivå till 2010 under förutsättning att de stödsystem som finns bevaras, relevanta tillstånd ges inom rimlig tid och att bolaget har möjlighet att förvärva rättigheter på affärsmässiga villkor. Det är också viktigt att Vattenfall tar ledningen i branschen med att säkra elleveranserna, bl.a. genom att så fort som möjligt isolera eller där det är möjligt gräva ner elledningar. Arbetet med driftsäkra nät ska ge märkbara resultat redan inom 1-2 år och bör slutföras till senast utgången av 2008."

Bilaga 3 Bakgrunden till tillägget i Vattenfalls bolagsordning 2005

Regeringens proposition – En uthållig energiförsörjning

Våren 1996 bjöd regeringen in riksdagspartierna till överläggningar i syfte att skapa ett underlag för långsiktigt hållbara beslut om energipolitiken.

I februari 1997 träffades en överenskommelse mellan företrädare för Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet om den framtida energiförsörjningen vilken redovisades i propositionen En uthållig energiförsörjning.³⁸ Enligt propositionen skulle energipolitiken:

...skapa villkor 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.

En strategi för den fortsatta omställningen av energisystemet lades fast. Den gällde särskilt elproduktion och effektiv energianvändning. Målet var att energisystemet skulle bli ekologiskt och ekonomiskt uthålligt, och att energiförsörjningen i huvudsak skulle baseras på förnybara energikällor. Enligt propositionen skulle Sverige även i framtiden i huvudsak vara självförsörjande på el och den svenska elförsörjningen baseras på inhemskt producerad el.

I propositionen konstateras vidare att bortfallet av el i samband med avvecklingen av kärnkraften måste kompenseras genom effektivare energianvändning, konvertering samt hushållning med och tillförsel av el från andra energikällor.

Flera åtgärder föreslogs i syfte att utveckla energiförsörjningen, bland annat bidrag till investeringar för ökad tillförsel av el inom biobränslebaserad kraftvärme, vindkraftverk och småskalig vattenkraft samt upphandling av ny elproduktionsteknik.

I propositionen konstaterades att statens innehav av ungefär halva den svenska elproduktionskapaciteten genom Vattenfall AB var en viktig tillgång i omställningsarbetet. Resurser som skapas inom Vattenfall skulle därför användas för utveckling av ny elproduktionsteknik och för investeringar som behövs för omställningen.

Vattenfall gavs i uppdrag att som en av sina viktigaste uppgifter aktivt medverka i omställningen av energisystemet. Vattenfall skulle 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.

³⁸ Prop. 1996/97:84

*Riksdagsbehandlingen*³⁹

I den efterföljande riksdagsbehandlingen tillstyrktes regeringens förslag. Enligt Näringsutskottets bedömning var det av väsentlig betydelse att omställningen av Sverige till ett ekologiskt hållbart samhälle kunde påskyndas. Landets elförsörjning skulle tryggas genom ett energisystem som grundades på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energianvändning, enligt utskottet.

Utskottet tillstyrkte dessutom de i propositionen föreslagna riktlinjerna för Vattenfalls verksamhet. Utskottet ansåg 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, enligt utskottet, aktivt verka för att den tekniska utvecklingen förs framåt. Utskottet menade dock att det var viktigt att de nämnda insatserna gjordes inom ramen för kravet på affärsmässighet.

Bolagets satsningar på utveckling av ny elproduktionsteknik och investeringar i el- och värmeproduktion från förnybara energislag borde därför baseras på att Vattenfall kunde uppfylla marknadsmässiga avkastnings- och utdelningskrav i sin verksamhet.

*Riksrevisionens granskning år 2004*⁴⁰

I Riksrevisionens granskning år 2004 konstateras emellertid att de riktlinjer som hade slagits fast i propositionen, och i den efterföljande riksdagsbehandlingen, vad gäller Vattenfalls strategiska roll i omställningsarbetet inte fått genomslag i Vattenfalls verksamhet.

Riksrevisionen kunde konstatera att såväl Vattenfalls ledning som ägarförvaltningen på Näringsdepartementet väsentligt hade fokuserat på affärsmässighet framför att bidra till de svenska miljö- och energipolitiska målen.

Regeringen hade inte formulerat sina krav på Vattenfalls deltagande i omställningsarbetet på ett formellt juridiskt bindande sätt och de otydliga formuleringarna hade skapat utrymme för olika tolkningar hos ägarförvaltningen och bolagsledningen. Vattenfall fokuserade på att leva upp till det formella krav som man visste säkert gällde, nämligen affärsmässighet.

Tillägget i bolagsordningen

Vid Vattenfalls bolagsstämma i april 2005 beslutades om en ändring i bolagsordningen. Genom ett tillägg i den så kallade ändamålsparagrafen fick bolaget ett utökat uppdrag vilket bland annat innebar att bolaget inom ramen för affärsmässighet skulle vara det ledande företaget i omställningen till en ekologiskt och ekonomiskt uthållig svensk energiförsörjning.

39 Bet. 1996/97:NU 12, rskr. 1996/97:117.

40 RiR 2004:18, Vattenfall – uppdrag och statlig styrning.

Till bolagsstämmoprotokollet bifogades även en promemoria från Näringsdepartementet med en motivering till tillägget. I promemorian framförs önskemål från regeringen till bolaget angående Vattenfalls roll i omställningsarbetet. Bolaget skulle bland annat enligt promemorian ta den ledande rollen i omställningsarbetet i Sverige som riksdagen beslutat om. Vattenfall borde enligt promemorian:

– dels bidra till en minskad energianvändning genom att kontinuerligt utveckla energitjänster och erbjuda sina kunder rådgivning och produkter kring energieffektivisering, – dels öka elproduktionen från förnybar energi inom vindkraft, bioenergi och solenergi.

Enligt promemorian skulle Vattenfall dessutom ta ledningen i branschen med att säkra elleveranserna bland annat genom att så fort som möjligt isolera eller, där det är möjligt, gräva ner elledningar.

Riksrevisionens granskning omfattar den del av Vattenfalls uppdrag som avser produktion av förnybar energi. Riksrevisionen behandlar inte de övriga delar i omställningsarbetet som omnämns i Näringsdepartementets promemoria och inte heller arbetet med att säkra elleveranserna.

Bilaga 4 Vattenfalls koncerngemensamma policyer

Environmental policy	Treasury operations
Roles and Responsibilities	Pensions
Legal and Business Ethics Principles	Communication policy
Delegations and decision-making	External web, Internal web
Environmental governance	Media Relations
Group Business Planning	Corporate language
Management planning	Sponsorship
Communication planning	Vattenfall Brand Platform
M & A instruction	Branding Manual
Investments	Issues of Concern
Legal-ethical principles	Security Policy
Competition Law	General Principles
Purchasing instruction	Information Security
Dam Safety	Personnel Security
Accounting Rules – Swedish Legal Entities	Crisis Management
Reporting and Follow-up	Physical Security
Internal control	IT policy
Customer Satisfaction Measurement	IT Instruction
Risk Management	Information Security
Energy and Commodity risk instruction	HR policy
Guarantees and letter of support	Health and Safety
Long-term Electricity Contracts	International Assignments
Credit risks	Recruitment
Competition	Remuneration Exec. Positions
Legal trademark and domain name	Document Management
Financial policy	Group management system
Financial instruction	

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt 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
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet

- 2004: 27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2004:28 Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
- 2004:29 Kontrollen av strukturfonderna
- 2004:30 Barnkonventionen i praktiken
- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan?
Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005: 25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar

- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning

- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovet och tillgängligheten –
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –
Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden.
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar.
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter.
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se