



Nyemission i SAS AB

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att avge yttrande över proposition 2008/09:124 om nyemission i SAS AB.

En motion har väckts med anledning av propositionen.

Statssekreterare Ola Alterå, Näringsdepartementet, lämnade samma dag som propositionen avlämnades – den 12 februari – information om propositionen till utskottet.

Utskottets överväganden

Propositionen

Bakgrund

Styrelsen i SAS AB har den 3 februari 2009 beslutat om en nyemission om ca 6 miljarder kronor, med företrädesrätt för bolagets aktieägare. Emissionsbeslutet kräver godkännande av en extra bolagsstämma som ska hållas den 13 mars 2009. Regeringen konstaterar i propositionen att ärendet innefattar hantering av affärskänslig information och insiderinformation. Om regeringen skulle ha hämtat in yttranden och upplysningar från myndigheter, sammanslutningar eller enskilda skulle den nämnda informationen ha blivit offentliggjord, vilket skulle ha inneburit risk för betydande ekonomisk skada för staten och bolaget. Regeringen har dock hämtat in underlag från finansiella och juridiska rådgivare.

Regeringen redovisar i propositionen bakgrunden till förslagen avseende marknadsituationen, uppgifter om SAS, styrelsens förslag till ny strategisk inriktning och den av styrelsen beslutade nyemissionen.

Nyemission

Regeringen föreslår i propositionen (med förslag om förkortad motionstid till 13 dagar) att riksdagen ska bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i den aktuella nyemissionen i SAS genom att teckna aktier upp till ett belopp om högst 1,3 miljarder kronor. Riksdagen föreslås vidare bemyndiga regeringen att vidta övriga nödvändiga åtgärder för att genomföra statens deltagande i nyemissionen.

Styrelsen och ledningen i SAS har presenterat en ny strategisk inriktning och affärsplan, benämnd Core SAS. Den innehåller fem huvudområden – fokus på den nordiska hemmamarknaden, fokus på affärsresenärer, ny effektiv organisation, förbättrad kostnadsbas och förstärkt kapitalstruktur. Denna nya inriktning tillsammans med affärsplanen innehåller, enligt regeringens bedömning, nödvändiga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett lönsamt SAS som kan ge en marknadsmässig avkastning till aktieägarna. Väsentliga förutsättningar för affärsplanen har varit att styrelse och ledning i början av året i avtal med de fackliga organisationerna kommit överens om årliga besparingar på 1,3 miljarder kronor och att SAS ingått avtal om avyttring av ägandet i dotterbolaget Spanair.

För att genomföra åtgärderna i affärsplanen behöver bolagets kapitalstruktur förstärkas genom en nyemission. Regeringens analys visar att ett deltagande i nyemissionen kan ge en marknadsmässig avkastning, under förutsättning av ett framgångsrikt genomförande av Core SAS. Investeringen ligger därmed i linje med regeringens mål om värdeskapande i bolag med statligt ägande. Affärsplanen är emellertid förknippad med ris-

ker på såväl intäkts- som kostnadssidan. Dessa risker har beaktats i analysen. Regeringen har i sin bedömning fäst vikt vid styrelsens och ledningens tilltro till förmågan att genomföra affärsplanen. De risker som finns avser styrelse och ledning att hantera med fortsatt effektivisering och kostnadsminskning. Oron på den finansiella marknaden med tillhörande lågkonjunktur medför dock att utvecklingen i flygindustrin är svår att bedöma. För att genomföra de planerade, omfattande förändringarna i verksamheten kan det, enligt regeringens analys, krävas några år med lägre avkastning än vad som är långsiktigt acceptabelt.

De åtgärder som genomförts av SAS under de senaste åren har varit kraftfulla men inte tillräckliga, sägs det. Regeringen har i ägarförvaltningen verkat för att skapa en nära dialog med övriga huvudägare och konstaterar att det finns en samsyn med övriga huvudägare om bolagets framtid. Fortsatt effektivisering och kostnadsminskning, tillsammans med den nya strategiska inriktningen, är nödvändigt för att uppnå ett lönsamt och konkurrenskraftigt SAS.

Regeringen har haft att ta ställning till styrelsens förslag om en nyemission i SAS. I det rådande finansiella läget kan sannolikt nyemissionen inte genomföras om inte den största aktieägaren, den svenska staten, deltar. Därmed skulle inte heller Core SAS, med de för konkurrenskraften och lönsamheten nödvändiga åtgärderna, kunna genomföras. Ett sådant beslut skulle inte vara i linje med regeringens mål att öka värdet på aktieinnehavet i SAS genom att som ägare verka för lägre kostnader i och effektivisering av verksamheten. Regeringen anser därför att svenska staten ska delta i den föreslagna nyemissionen.

Det belopp till vilket den svenska staten ska teckna aktier i nyemissionen kommer att bero på den av styrelsen beslutade storleken på emissionen. Vid en nyemission om 6 miljarder kronor kommer detta belopp att uppgå till 1,28 miljarder kronor för svenska staten. I det fall beloppet skulle komma att understiga 1,3 miljarder kronor kommer mellanskillnaden inte att utnyttjas.

Finansiering

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1 utg.omr. 24 Näringsliv) meddelade regeringen att statens utgifter för kapitalinsatser för statligt ägda bolag ska belasta det under utgiftsområde 24 uppförda anslaget Kapitalinsatser i statliga bolag (1:21). Regeringen avser att ta detta anslag i anspråk för det föreslagna kapitaltillskottet. För att möjliggöra detta föreslår regeringen att ramen för utgiftsområde 24 Näringsliv höjs med 1,3 miljarder kronor och att det nämnda anslaget ökas med samma belopp.

Konsekvenser

Det kapitaltillskott som krävs för nyemissionen i SAS beräknas öka de takbegränsade utgifterna, försämra statsbudgetens saldo och den konsoliderade statsskulden med motsvarande belopp. Det finansiella sparandet påverkas dock inte, eftersom staten byter en tillgång mot en annan.

I förhållande till EG:s bestämmelser om statligt stöd kan ett kapitaltillskott ges om staten som ägare agerar på ett sätt som skulle accepteras av en privat investerare som arbetar på normala marknadsmässiga villkor, den s.k. marknadsekonomiska investerarprincipen, sägs det i propositionen. Principen innebär att statens agerande ska jämföras med hur en privat investerare som har en långsiktig syn på lönsamhet skulle agera i motsvarande situation. I det aktuella fallet kommer staten att delta i nyemissionen tillsammans med, och på samma villkor som, ett antal privata investerare. Statens ägarandel i SAS kommer efter nyemissionen att vara oförändrad. SAS förutsätts vidare fortsätta att verka på fullt kommersiella villkor. Enligt regeringens bedömning är åtgärderna därmed inte att betrakta som statsstöd i EG-fördragets bemärkelse.

Motionen

Regeringens begäran att delta i nyemissionen i SAS bör avslås, anför det i kommittémotion 2008/09:Fi19 (mp). I stället bör riksdagen bemyndiga regeringen att genomföra en försäljning av statens andel i SAS och genom ett tillkännagivande ställa sig bakom vad som anförts i motionen om att sälja SAS.

SAS har länge haft stora ekonomiska problem, och staten har vid ett flertal tillfällen varit tvungen att gå in med ägartillskott, säger motionärerna. De anser att flygindustrin står inför stora strukturella problem i form av växande klimatutsläpp i Sverige och världen. Behovet av flygresor på kortare och medellånga distanser bedöms också komma att minska vid utbyggnad av snabba tågförbindelser. Syftet med den föreslagna nyemissionen är att SAS ska klara att göra neddragningar och anpassa verksamheten till lägre efterfrågan. Den affärsplan som bolaget presenterat för att klara neddragningarna medför stora ekonomiska risker, och det är inte säkert att besparingsplanerna kommer att lyckas, menar motionärerna. De hänvisar till att SAS tidigare har presenterat liknande planer som misslyckats.

I motionen erinras om att Miljöpartiet i samband med regeringens förslag om försäljning av vissa statliga bolag (prop. 2006/07:57) våren 2007 föreslog att SAS skulle säljas (mot. 2006/07:N12). I den nämnda motionen anfördes att det är svårt se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag, medan det tidigare, när verksamheten var ny och det var monopol åtminstone på inrikesflyget, ansågs kunna finnas anledningar till statligt ägande. I dagsläget är flygtrafiken konkurrensutsatt, och det statliga

ägandet kan snarare vara en hämsko när det gäller att reglera och ställa hårdare miljökrav på flygtrafiken, menar motionärerna. Om beslut om försäljning hade fattats våren 2007 och en försäljning genomförts, skulle frågan om att nu delta i en nyemission inte ha varit aktuell, påpekar motionärerna. De menar att det var fel av regeringen att inte då ta tillfället i akt och sälja statens andel i SAS.

Motionärerna anser vidare att det är av största vikt att vara försiktig med skattemedel och att staten inte bör ta på sig affärsrisker om det inte finns synnerliga skäl. Staten bör i huvudsak inte äga företag som finns på fungerande konkurrensutsatta marknader. Att delta i nyemissionen är förenat med stora affärsrisker, och motionärerna ser inget skäl till att staten i onödan ska äventyra skattemedel. I stället bör regeringen arbeta för att hitta en ny ägare till SAS och att sälja statens andel i bolaget. Sverige bör investera i förnybar energi, hållbar transportinfrastruktur såsom spårväg och järnväg samt energieffektiviseringar, anför motionärerna.

Vissa kompletterande uppgifter

Information av statssekreterare Ola Alterå

Statssekreterare Ola Alterå, Näringsdepartementet, informerade den 12 februari närings- och finansutskotten om propositionens innehåll och besvarade frågor från utskottens ledamöter. Statssekreteraren meddelade bl.a. att regeringen ser nyemissionen frikopplad från olika långsiktiga lösningar. Vidare sade han att regeringen gör samma bedömning som styrelsen beträffande de åtgärder som nu är aktuella och att staten har en bra dialog med de danska och norska ägarna. Regeringen bedömer att nyemissionen är affärsmässigt riktig – en bedömning som enligt statssekreteraren delas av den största privata ägaren, Knut och Alice Wallenbergs stiftelse. När det gäller SAS flygplansflotta sades att denna bör minska. Beträffande frågan om SAS agerande på miljöområdet hänvisade statssekreteraren till de skärpta krav på hållbarhetsredovisning från de statliga bolagen som regeringen nyligen beslutat om och som självfallet också omfattar SAS. När det gällde frågor om SAS ansvar för flygtrafik inom Sverige sade statssekreteraren att detta inte är frågor som ska styra statens agerande som delägare av SAS utan de måste ses i andra sammanhang.

Akten i ärendet

Utskottet beslutade vid utskottets sammanträde den 17 februari att begära hos Näringsdepartementet att få ta del av akten till propositionen. Akten har funnits tillgänglig för utskottets ledamöter på Näringsdepartementet.

Information från riksdagens utredningstjänst

Riksdagens utredningstjänst har, på utskottets uppdrag, tagit fram översiktlig jämförande information om den ekonomiska situationen och kostnadsstrukturen för SAS och flygbolagen Finnair, Norwegian Air och Lufthansa. Uppgifter om flygbolagens flygplansflotta med avseende på variationen bland planen och fördelningen mellan egna och leasade plan har vidare inhämtats. Slutligen har information om SAS relativa betydelse för inrikestrafiken i Sverige redovisats.

Bland den information som redovisas i promemorian kan noteras att soliditeten 2008 för SAS låg på 20 %, medan den för Finnair, Lufthansa och Norwegian låg på respektive 38,1, 30,4 och 28 %. Mellan 2007 och 2008 har soliditeten försämrats med 15 procentenheter för SAS, jämfört med 8,9 procentenheter för Finnair. För Lufthansa och Norwegian har soliditeten förbättrats med respektive 1,7 och 6 procentenheter. I jämförelse med Finnair och Lufthansa är SAS aktie den mest volatila. Beträffande SAS betydelse för inrikestrafiken sägs i promemorian att SAS andel av genomförda inrikeslandningar var ca 27 % under 2008, och att andelen passagerare som flög med SAS inrikes under 2008 var ca 25 %.

Budgetlagen

I motion 2008/09:Fi19 (mp) föreslås att riksdagen ska bemyndiga regeringen att sälja statens andel i SAS. I lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) regleras bl.a. överlåtelse av statens egendom. Enligt 26 § budgetlagen får regeringen besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. Regeringen får enligt samma bestämmelse inte utan riksdagens bemyndigande genom försäljning eller på annat sätt minska statens ägarandel i företag där staten har hälften eller mer än hälften av rösterna för samtliga aktier. Enligt 29 § budgetlagen ska försäljning av statens egendom genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det. Med affärsmässighet avses att priset blir så fördelaktigt som möjligt för staten och att försäljning till underpris inte sker.

Frågans hantering i Danmark och Norge

I Danmark fattar Finansudvalget självständigt beslut om eventuellt kapitaltillskott. Den 26 februari fattade Finansudvalget beslut om att stödja förslaget om att den danska staten ska delta i nyemissionen. Företrädare för alla partier stod bakom beslutet. I Norge har, enligt uppgift, naeringskomiteen startat sin behandling av frågan den 26 februari. Debatt och beslut är planerade till den 12 mars.

Näringsutskottets ställningstagande

Regeringen har gjort bedömningen att den affärsplan som SAS styrelse nyligen presenterat innehåller sådana åtgärder som krävs för att skapa förutsättningar för ett lönsamt SAS. Detta innebär att SAS kan ge marknads-mässig avkastning till aktieägarna, bl.a. den svenska staten. För att affärsplanen ska kunna genomföras krävs en förstärkning av bolagets kapitalstruktur genom en nyemission. En sådan skulle sannolikt inte kunna genomföras om inte den svenska staten, som är den största aktieägaren, deltar.

Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen bör bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i den planerade nyemissionen genom att teckna aktier upp till ett belopp om högst 1,3 miljarder kronor och att vidta de övriga åtgärder som krävs för att genomföra statens deltagande i nyemissionen. Riksdagen bör också besluta om att för 2009 höja ramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med 1,3 miljarder kronor och att höja anslaget Kapitalinsatser i statliga bolag (1:21) med samma belopp.

Utskottets ställningstagande innebär att riksdagen bör avslå motion 2008/09:Fi19 (mp), i vilken regeringens förslag avvisas. När det gäller yrkandet i motionen om att riksdagen ska bemyndiga regeringen att sälja statens andel i SAS vill utskottet påpeka att regeringen redan för närvarande har en sådan möjlighet. Enligt budgetlagen (26 §) gäller nämligen, som redovisats, att regeringen får besluta om försäljning av aktier i ett företag där staten har mindre än hälften av rösterna för samtliga aktier, om inte riksdagen bestämt annat. När det gäller SAS finns inget sådant tidigare beslut av riksdagen. Även motionens båda yrkanden om försäljning av SAS bör avslås av riksdagen.

Näringsutskottet förutsätter att regeringen fortlöpande håller utskottet underrättat om utvecklingen i SAS. Utskottet vill ha löpande information om utfallet av arbetet med affärsplanen och den effektivisering och kostnadsminskning som ingår i denna plan.

Stockholm den 27 februari 2009

På näringsutskottets vägnar

Karin Pilsäter

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Pilsäter (fp), Tomas Eneroth (s), Björn Hamilton (m), Hans Rothenberg (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Marie Weibull Kornias (m), Staffan Anger (m), Kent Persson (v), Per Bolund (mp), Cecilie Tenfjord-Toftby (m), Karin Granbom Ellison (fp) och Carina Hägg (s).

Avvikande mening

Nyemission i SAS AB (mp)

Per Bolund (mp) anför:

Jag anser, i likhet med vad som anförs i motion 2008/09:Fi19 (mp), att riksdagen bör avslå propositionen. Syftet med den föreslagna nyemissionen är att SAS ska klara att göra neddragningar och anpassa verksamheten till lägre efterfrågan. Den affärsplan som bolaget presenterat för att klara neddragningarna medför stora ekonomiska risker, och det är inte säkert att besparingsplanerna kommer att lyckas. SAS har tidigare presenterat liknande planer som misslyckats.

SAS är ett bolag som länge haft stora ekonomiska problem. Flygindustrin står också inför stora strukturella problem i form av stora och växande andelar av klimatutsläppen i Sverige och världen. Behovet av flygresor på kortare och medellånga distanser kommer att minska när snabba tågförbindelser byggs ut i Sverige och världen. Det är av högsta vikt att vara försiktig och varsam med skattemedel, och staten bör inte ta på sig affärsrisker om det inte finns synnerliga skäl till detta.

Riksdagen bör – i stället för att bemyndiga regeringen att delta i en nyemission – uppmana regeringen att sälja statens andel i SAS. Miljöpartiet har tidigare i samband med behandlingen av regeringens proposition om försäljning av vissa statliga bolag (mot. 2006/07:N12) föreslagit att SAS ska säljas. Partiet menade då att det är svårt att se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag. Tidigare när verksamheten var ny och det var monopol åtminstone på inrikesflyget fanns anledningar till statligt ägande. Nu är flygtrafiken konkurrensutsatt, och det statliga ägandet kan snarare vara en hämsko när det gäller att reglera och ställa hårdare miljökrav på flygtrafiken. Om en försäljning av statens andel i SAS hade genomförts våren 2007, hade frågan om att nu delta i en nyemission inte varit aktuell. Jag menar att det var fel av regeringen att inte då ta tillfället i akt och sälja statens andel i SAS.

Staten bör i huvudsak inte äga företag som finns på fungerande konkurrensutsatta marknader. Att delta i nyemissionen är förenat med stora affärsrisker, och jag ser inget skäl till att staten i det här läget ska äventyra skattemedel i onödan. I stället bör regeringen aktivt arbeta för att hitta en ny ägare till SAS och sälja statens andel i bolaget. Det Sverige behöver investera i nu är förnybar energi, hållbar transportinfrastruktur såsom spårväg och järnväg samt energieffektiviseringar. Sådana investeringar är betydligt viktigare än att fortsätta hålla ett flygbolag under armarna.

Sammanfattningsvis står jag och Miljöpartiet fast vid att SAS bör säljas. Riksdagen bör alltså avslå regeringens proposition och i stället uppmana regeringen att snarast möjligt inleda en försäljning av SAS. Det finns nu inga skäl till ett statligt ägande av flygbolag. Riksdagen bör således bifalla motion 2008/09:Fi19 (mp).