Näringsutskottets betänkande 1986/87:17

om försäljning av statens aktier i AB Gambrinus (prop. 1985/86:150 delvis)

NU 1986/87:17

Ärendet

I detta betänkande behandlas proposition 1985/86:150 bilaga 1 (finansdepartementet) såvitt gäller frågan om försäljning av statens aktier i AB Gambrinus.

Sammanfattning

Aktierna i AB Gambrinus – med dotterbolagen AB Pripps Bryggerier och Bryggeri AB Falken – såldes i mars 1986 av staten till Procordia AB. Regeringen har i efterhand anmält försäljningen för riksdagen. Utskottet anser att riksdagen borde ha givits möjlighet att pröva frågan om avvecklingen av det statliga engagemanget i bryggeriindustrin. Vidare anser utskottet att ärenden om försäljning av aktier i bolag som ägs direkt av staten normalt skall underställas riksdagen enligt den ordning som tidigare har gällt. Ett tillkännagivande av riksdagen till regeringen av denna innebörd föreslås.

Propositionen

Genom proposition 1985/86:150 bilaga 1 (finansdepartementet) har regeringen, såvitt här är i fråga (mom. 47), berett riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsrådet – finansminister Kjell-Olof Feldt – i avsnittet Statsbudgeten och särskilda frågor har anfört om försäljningen av statens aktier i AB Gambrinus (s. 108).

I propositionen erinras om att AB Pripps Bryggerier är ett helägt dotterbolag till Gambrinus (tidigare Brygginvest AB). Aktierna i Gambrinus har ägts till 75 % av staten och till 25 % av AB Volvo. I ett konsortialavtal mellan staten och Volvo har funnits regler om bl. a. hembud på aktierna och villkor för inlösen av dessa.

Det anförs i propositionen att bryggeribranschen under senare år har förändrats så att det numera vid sidan av Pripps och det likaledes av Gambrinus ägda Bryggeri AB Falken finns flera företag som är livskraftiga. Pripps marknadsandelar har under senare år sjunkit så att företaget inte längre är lika dominerande som tidigare. Konkurrensen har tilltagit, vilket har kommit konsumenterna till godo.

Statsmakterna har också ett intresse från alkoholpolitisk synpunkt av

ölhanteringens olika led, anförs det vidare. Under senare år har dock ändringar vidtagits i bl. a. de regler som gäller för försäljning och utskänkning av öl, så att öl av klass I och II numera är jämställt med andra drycker. De alkoholpolitiska motiven för staten att behålla ett direktägande i ett ölproducerande företag har enligt föredragande statsrådets uppfattning mot denna bakgrund försvunnit.

Under hösten 1985 mottog regeringen flera förfrågningar om köp av aktierna i Gambrinus. Det uppdrogs åt en särskild förhandlare att förhandla med olika potentiella köpare om försäljning av aktierna. I förhandlarens uppdrag ingick att en försäljning skulle ske till ett marknadsmässigt pris och till en köpare som kan medverka till att Pripps får en kompetent ägare med ett långsiktigt industriellt intresse för bolaget.

Avtal har träffats mellan staten och Procordia AB – som ägs av staten – om att Procordia skall förvärva 100 % av aktierna i Gambrinus för en köpeskilling av 850 milj. kr. Staten har i avtalet förbundit sig att omedelbart begära inlösen av Volvos aktier i Gambrinus.

Riksdagen har inte föreskrivit någon inskränkning i regeringens disposition av de statliga tillgångar som aktieinnehavet i bryggeribranschen utgör, anförs det i propositionen. Därav dras slutsatsen att riksdagens godkännande av försäljningen inte har behövts.

I sammanhanget uttalas att Procordia uppfyller de krav som regeringen har ställt på en köpare av aktierna i Gambrinus. De av Gambrinus ägda företagen skall drivas under samma villkor som andra företag inom Procordiakoncernen.

Tidigare riksdagsbehandling, m. m.

Statens förvärv av aktier i Pripps

Statens ägarengagemang i bryggerinäringen härrör från år 1974, då avtal träffades med PRIBO (Prippbolagen) AB om förvärv av aktier motsvarande 60 % av aktiekapitalet i AB Pripps Bryggerier, med rätt för staten att när som helst lösa in återstående aktier. Pripps svarade då för ungefär 55 % av försäljningen av malt- och läskedrycker i landet.

Medel för aktieförvärvet, 232 milj. kr. inkl. ränta, begärdes av regeringen hos riksdagen (prop. 1975:7). Som allmän motivering för förvärvet hänvisades där till att bryggeriindustrin av alkoholpolitiska skäl är föremål för olika regleringar som är av avgörande betydelse för företagen i branschen. Med hänsyn till de alkoholhaltiga dryckernas speciella karaktär bedömdes det lämpligt om staten kunde få ett dominerande intresse i tillverkningen av maltdrycker i Sverige. Ett sådant inträde från statens sida i denna bransch borde kunna minska osäkerheten och skapa bättre grund för planering och därmed långsiktig effektivitet i branschen, anfördes det. Som ytterligare motiv för förvärvet angavs risken att den svenska bryggerinäringen annars skulle kunna komma under utländska storföretags inflytande. Vidare uttalades att företaget skulle komma att drivas som en självständig enhet och – liksom tidigare – enligt gängse företagsekonomiska riktlinjer.

Näringsutskottet (NU 1975:8) fann de angivna skälen för aktieförvärvet

bärande. Beträffande de alkoholpolitiska aspekterna hänvisades till att skatteutskottet i sitt yttrande inte funnit skäl att från alkoholpolitiska synpunkter motsätta sig förvärvet. Moderata samlingspartiets företrädare i skatteutskottet hade anfört att alkoholpolitiska skäl inte kunde åberopas för aktieförvärvet. Deras partikamrater i näringsutskottet reserverade sig till förmån för en motion om avslag på propositionen. Riksdagen följde näringsutskottet.

Bildandet av Brygginvest

Under åren efter statens inträde som ägare i Pripps skedde en ytterligare företagskoncentration inom bryggeribranschen, varigenom Pripps fick en än mer dominerande marknadsställning. Efter mellanölsförbudet år 1977 minskade konsumtionen av maltdrycker, med åtföljande överkapacitet hos bryggeriföretagen. Mot bakgrund av strukturproblemen inom branschen och risken för en monopolliknande situation föreslog regeringen (prop. 1978/79:32) bildandet av ett helstatligt investmentbolag, Brygginvest AB, med uppgift att initiera och medverka vid strukturförändringar i bryggeribranschen. Dessa förändringar borde ske i ordnade former och på ett sätt som tog hänsyn till samhällets regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska intressen. Det förutsattes att Brygginvest skulle erbjuda sig att gå in med ägarkapital i önskvärda företagsstrukturer, varigenom bolaget skulle kunna bli delägare i, förutom Pripps, även dessa nybildade enheter. Av alkoholpolitiska skäl och med hänsyn till verksamhetens samhälleliga betydelse borde företrädare för riksdagen beredas plats i Brygginvests styrelse.

I propositionen anfördes vidare att Pripps starka dominans på marknaden för bryggeriprodukter i Sverige gjorde det nödvändigt att i högre grad än tidigare i avtalet mellan staten och Beijerinvest AB – som hade övertagit PRIBO:s aktieinnehav i Pripps – precisera riktlinjerna för verksamheten i Pripps. Mot bakgrund härav hade ett tilläggsavtal träffats av innebörd att Pripps skulle undvika att i sin verksamhet vidta sådana åtgärder som huvudsakligen syftade till att förstärka Pripps dominerande marknadsställning. Enligt avtalet medgavs Beijerinvest att minska sitt aktieinnehav i Pripps från 40 % till 25 % genom försäljning av aktier genom börsintroduktion. Även Brygginvest borde ges möjlighet att med bibehållet innehav av aktiemajoriteten försälja en del av aktierna i Pripps till allmänheten via börsen, varigenom Brygginvest skulle kunna tillföras medel för strukturfrämjande insatser. Vidare förutsattes att statens aktieinnehav i Pripps skulle överlåtas till Brygginvest dels genom apport, dels mot ett ränte- och amorteringsfritt skuldebrev. Särskilda statliga medel för bildandet av Brygginvest behövdes alltså inte. I propositionen begärdes godkännande av nämnda riktlinjer för statens engagemang i bryggeribranschen och bemyndigande för regeringen att dels ikläda staten ekonomiska förpliktelser enligt tilläggsavtalet, dels bilda Brygginvest på angivet sätt.

Näringsutskottet (NU 1978/79:9) anslöt sig i huvudsak till regeringens förslag, med vissa preciseringar av riktlinjerna för Brygginvests strukturfrämjande insatser. Utskottet avstyrkte emellertid, med reservation från moderata samlingspartiet, förslaget om försäljning till allmänheten av viss

del av statens aktier i Pripps. Riksdagen gick, med bifall till en socialdemokratisk reservation, ett steg längre och avslog även förslaget om att Beijerinvest skulle ges rätt att försälja en del av sina aktier i Pripps.

Riksdagens beslut i denna fråga fick som följd att staten löste in ifrågavarande aktiepost, varigenom den statliga andelen i Pripps ökade från 60 % till 75 %. Riksdagen anvisade ett anslag av 78,5 milj. kr. för ändamålet (prop. 1978/79:125 bil. 5, NU 1978/79:54).

Sammanslagningen av Brygginvest och Pripps

Våren 1983 lade regeringen (prop. 1982/83:92) fram förslag om bildandet av en ny bryggerikoncern tillsammans med AB Volvo, som hade övertagit Beijerinvests andel av 25 % i Pripps. I propositionen konstaterades att branschens problem fortfarande var olösta och att de, trots nedläggningar och produktionsbegränsningar, i vissa delar förvärrats. Importen av öl hade tagit en alltmer ökande andel av marknaden. Regeringen bedömde att det fanns en överhängande risk för en okontrollerad utslagning av bryggerier. Som en förutsättning för en livskraftig svensk bryggeriindustri angavs att branschen omstrukturerades så att dess konkurrenskraft stärktes, inte minst gentemot utländska bryggerier. Omstruktureringen borde ske på ett sådant sätt att konkurrensen på den svenska marknaden inte sattes ur spel. Samtidigt borde möjliga samordningsvinster i produktions- och distributionsleden tas till vara.

Regeringens förslag innebar att Brygginvest blev moderbolag i den nya koncernen och att Volvo genom en riktad emission erhöll 25 % av aktierna i detta nya bolag i utbyte mot sitt innehav av 25 % av aktierna i Pripps. Några nya statliga medel för bolagsbildningen behövdes inte. Det anfördes i propositionen att andra bryggerier borde kunna ansluta sig till det nya moderbolaget. Även om statens andel av 75 % borde kunna minska något för att bereda utrymme för nya delägare måste staten garanteras en betryggande majoritetsställning i det nya bolaget.

Härjämte föreslogs i propositionen bildandet av en särskild stiftelse med uppgift att finansiellt medverka till att skapa alternativ sysselsättning på orter som kunde bli berörda av den fortsatta strukturomvandlingen. Viss del av Brygginvests fonderade vinstmedel skulle avsättas för ändamålet, medan återstoden skulle inlevereras till staten. Föredragande statsrådet, finansminister Kjell-Olof Feldt, anförde härefter följande:

Jag vill avslutningsvis påminna om att ett betydelsefullt motiv för statens ägarengagemang i bryggeriindustrin är det intresse som statsmakterna från alkoholpolitiska synpunkter fäster vid ölhanteringens olika led. Statens inflytande härvidlag har garanterats genom innehavet av aktiemajoriteten i branschens ledande företag. De förslag om inriktning av bryggeribranschens fortsatta utveckling och statens roll i denna som jag har redovisat innebär enligt min mening att statsmakternas alkoholpolitiska intressen kan fullföljas på samma sätt som hittills skett. Staten kommer, om förslagen förverkligas, även framdeles att ha en majoritet av aktiekapitalet och majoritetsinflytande i styrelsen.

Näringsutskottet (NU 1982/83:40) anslöt sig i huvudsak till regeringens

förslag. Dock anfördes att statens insatser borde vara inriktade på att säkerställa en fortsatt fri konkurrens mellan oberoende företag, vilket riksdagen föreslogs ge regeringen till känna som sin mening. Den nya koncernen borde inte söka lösa sina egna strukturproblem genom att förvärva och lägga ned fristående bryggerier. Vidare uttalade utskottet att den av regeringen föreslagna stiftelsen borde vara fristående från den nya koncernen och att den också borde vara oförhindrad att medverka vid offensiva satsningar på bryggeriorter i samband med strukturförändringar. Utskottet föreslog ett tillkännagivande av riksdagen även härom.

I en reservation av de tre borgerliga oppositionspartiernas företrädare yrkades avslag på regeringens förslag, som betecknades som ytterligare ett steg mot ett statligt bryggerimonopol. Det fanns enligt reservanternas mening inte längre några bärande skäl för ett statligt ägarengagemang i bryggerierna. Statens aktier i Pripps borde säljas ut över börsen. Riksdagen följde utskottet.

Senare har riksdagen vid flera tillfällen på förslag av näringsutskottet (NU 1983/84:12, NU 1983/84:20, NU 1984/85:32, NU 1985/86:24) avslagit motioner från de tre borgerliga partierna om försäljning efter börsintroduktion av statens aktier i olika bolag, bl. a. Pripps.

Det kan tilläggas att Brygginvest AB år 1985 ändrade namn till AB Gambrinus.

Försäljningen av AB Gambrinus

Försäljningen av Gambrinus offentliggjordes den 24 mars 1986. I ett pressmeddelande från finansdepartementet uttalades följande:

Regeringens målsättning har varit att genom försäljning av aktierna i AB Gambrinus placera de i gruppen ingående företagen – bl. a. Pripps, Falken och Sollebolagen – i en gynnsam industriell miljö samt att erhålla ett rimligt pris. Denna målsättning har uppnåtts genom försäljningen till Procordia AB.

I ett pressmeddelande samma dag från Procordia förklarades att Pripps och Falken skulle komma att bli ett nytt affärsområde, Drycker, inom Procordiakoncernen. Enligt verkställande direktören Sören Gyll såg Procordia köpet av Pripps och Falken som en lönsam investering. Pripps betecknades som ett bra företag med mycket stark marknadsställning och med stor vinstkapacitet.

Enligt uppgift har Procordia i samband med förvärvet av statens aktier i Gambrinus inte gjort några åtaganden om bryggeriverksamhetens fortsatta bedrivande, t. ex. i vad avser marknadsföring eller pris- och inköpspolitik. Det finns alltså nu ingen motsvarighet till de bestämmelser i 1978 års tilläggsavtal mellan staten och den dåvarande enskilde ägaren i Pripps som syftade till att hindra Pripps från att förstärka sin dominerande marknadsställning.

Regeringsformens allmänna bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om förfoganderätten över de statliga tillgångarna finns i 9 kap. regeringsformen, som handlar om finansmakten. I 8 § stadgas att statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. I övriga tillgångar innefattas annan statlig egendom, såväl fast som lös, än medel. Begreppet disposition innefattar såväl förvaltningsåtgärder som förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning.

Regeringens dispositionsrätt över statens tillgångar är emellertid inte oinskränkt. I 9 § stadgas att riksdagen i den omfattning som behövs fastställer grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den. Riksdagen kan därvid föreskriva att åtgärd av visst slag inte får vidtas utan riksdagens tillstånd.

Av förarbetena till regeringsformen kan utläsas att riksdagen skall vara skyldig att fastställa sådana grunder som avses i 9 §. Det framgår emellertid inte närmare hur 9 § är avsedd att tillämpas. Enligt ett motivuttalande (prop. 1973:90 s. 347) kan riksdagen fritt avgöra vilken omfattning och vilket innehåll som regleringen skall ha. Det kan vara lämpligt att riksdagens föreskrifter ges i lag, men grundlagsbestämmelsen uppställer inte något krav härpå. I propositionen anfördes vidare att, oberoende av vilka dispositionsregler som riksdagen fastställer, regeringens och övriga myndigheters handlingsfrihet vid förvaltningen av och förfogandet över statens egendom är begränsad. Föredragande statsrådet erinrade om föreskriften i 9 kap. 2 §, enligt vilken statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt, och anförde:

> Av samma bestämmelse får emellertid vidare anses följa att egendom som har anskaffats för medel, anvisade av riksdagen, inte får disponeras på sätt som strider mot riksdagens anslagsbeslut. I praxis har egendom, som har förvärvats enligt riksdagens beslut för att för framtiden vara statsegendom, inte ansetts kunna säljas utan riksdagens hörande. Obrukbar eller obehövlig materiel kan försäljas, men regeringen torde inte ensidigt kunna genom försäljning av materiel reducera t. ex. den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen. Vad jag har föreslagit i denna paragraf syftar inte till rubbning av nu nämnd praxis.
>
> Riksdagen hade intet att erinra mot vad som i propositionen anförts i denna fråga.

Hittills har riksdagen inte fastställt sådana grunder som avses i 9 §.

Bestämmelser om fast egendom

Enligt 1809 års regeringsform fordrades riksdagens samtycke för försäljning eller annan avhändelse av statens fasta egendom. Som framgått innehåller den nya regeringsformen inte motsvarande begränsning av regeringens rätt att förfoga över sådan egendom. Så länge riksdagen inte har fastställt grunder enligt 9 kap. 9 § har emellertid, enligt övergångsbestämmelserna till den nya regeringsformen, förutsatts att tidigare givna bemyndiganden skall gälla. Dessa bemyndiganden har inneburit medgivande för regeringen att utan

riksdagens samtycke i varje särskilt fall sälja fast egendom till ett visst högsta värde, för närvarande 5 milj. kr.

Under senare år har frågan om försäljning av statlig fast egendom aktualiserats vid flera tillfällen. År 1982 begärde regeringen rätt att utan någon begränsning besluta om försäljning eller byte av staten tillhörig fast egendom. Finansutskottet (FiU 1981/82:26) avstyrkte emellertid förslaget med instämmande i vad konstitutionsutskottet i ett yttrande anfört om att man inom regeringskansliet borde göra en översyn av gällande bemyndiganden och riktlinjer med beaktande av bestämmelserna i den nya regeringsformen. Finansutskottet föreslog ett tillkännagivande av riksdagen till regeringen härom, vilket också blev riksdagens beslut.

Frågan väcktes ånyo av regeringen år 1986 (prop. 1985/86:101 bil. 3), då samma begäran framfördes som år 1982. Finansministern förklarade, med anledning av riksdagens tillkännagivande detta år, att gällande riktlinjer var tillräckliga för att ange ramarna för regeringens förfogande över den staten tillhöriga fasta egendomen förutsatt att gällande värdegränser slopades.

Inte heller denna gång biföll emellertid riksdagen regeringens förslag. Finansutskottet (FiU 1985/86:22) ansåg alltjämt att värdegränserna inte borde slopas förrän frågan om vilka riktlinjer som borde gälla för försäljning av statlig egendom hade klarlagts. Finansutskottet vidhöll att regeringen, i enlighet med vad riksdagen uttalat år 1982, borde se över gällande bemyndiganden och utarbeta förslag till riktlinjer. Riksdagen anslöt sig i ett nytt uttalande härtill.

Frågan har nu åter tagits upp av regeringen i budgetpropositionen (prop. 1986/87:100 bil. 9 s. 55 f.). Där anförs att försäljning av statens fasta egendom huvudsakligen är en följd av en fortlöpande anpassning av fastighetsbeståndet till ändrade förutsättningar för det statliga lokalbehovet. Ett regelverk som tar sikte på alla framtida tänkbara situationer skulle bli mycket omfattande och därigenom skapa en krångligare handläggning. Under 1970- och 1980-talen har endast ett fåtal ärenden behövt underställas riksdagen. Mot bakgrund härav anförs i propositionen att det är lämpligt att nuvarande ordning behålls och att beloppsgränsen för riksdagens bemyndigande vid behov justeras. Något förslag i frågan läggs inte fram nu.

Bestämmelser om lös egendom

Till skillnad från vad som gällde för statens fasta egendom fanns det i 1809 års regeringsform inga särskilda begränsningar i fråga om regeringens dispositionsrätt över lös egendom, vari innefattas bl. a. aktier i bolag. Därför hade riksdagen inte haft anledning att lämna några bemyndiganden av det slag som alltjämt övergångsvis gäller för fast egendom. Som framgått gör den nya regeringsformen ingen åtskillnad mellan fast och lös statlig egendom. Det är riksdagens sak att fastställa grunder för regeringens disposition av båda slagen av statlig egendom, något som hittills inte har skett.

Frågan om regeringens dispositionsrätt över lös statlig egendom, t. ex. aktier, är alltså för närvarande inte närmare reglerad. Det följer inte direkt av någon föreskrift i regeringsformen eller annan lag att regeringen är skyldig att inhämta riksdagens bemyndigande vid försäljning av aktier i statsägda

bolag. Vägledande i sådana frågor torde, enligt det citerade motivuttalandet till 9 kap. 9 § regeringsformen, vara en bedömning av riksdagens intentioner då medel anvisades för förvärvet av aktierna i resp. bolag.

Slutligen bör påpekas att regeringsformens bestämmelser om statens tillgångar inte berör tillgångar som ägs av de statliga bolagen. Endast om aktierna i bolaget står direkt under regeringens eller myndighets förvaltning är det fråga om en statlig tillgång i rättslig mening. Myndighetsbegreppet innefattar också de statliga affärsdrivande verken. För flertalet av dessa gäller emellertid särskilda bestämmelser i frågor om aktieförvärv m. m. som inte skall redovisas här.

Överlåtelser av aktier i vissa statsägda bolag

Under senare år har näringsutskottet behandlat ett antal fall av överlåtelse av aktier i statliga företag. En beskrivning av några av dessa fall kan belysa rådande praxis på området.

Från år 1978 har staten i olika former skjutit till kapital till Norrlands Skogsägares Cellulosa AB (Ncb). År 1979 träffade staten ett avtal med vissa skogsägarföreningar om att staten skulle inträda som majoritetsägare i bolaget. Enligt avtalet hade staten rätt att överlåta sina aktier i Ncb till bolag vari staten direkt eller indirekt äger aktiemajoriteten. Regeringen begärde (prop. 1978/79:207) riksdagens bemyndigande att besluta i fråga om sådan överlåtelse. På tillstyrkan av näringsutskottet (NU 1978/79:61) lämnades ett sådant bemyndigande. Detta bemyndigande utvidgades år 1981 till att gälla överlåtelse även till andra än statsägda företag. Riksdagen avslog därvid, på förslag av näringsutskottet (NU 1980/81:49), ett socialdemokratiskt motionsyrkande av innebörd att den tidigare begränsningen skulle gälla.

Luxor AB övertogs år 1979 av staten i samband med en finansiell rekonstruktion av företaget, varvid medel anvisades av riksdagen för bl. a. utökning av aktiekapitalet. Hösten 1981 begärde regeringen (prop. 1981/82:25) ytterligare medel för kapitaltillskott till bolaget genom aktieteckning. Det framgick av propositionen att förhandlingar pågick om samgående mellan Luxor och andra intressenter. Med hänsyn härtill begärdes riksdagens bemyndigande att överlåta statens aktier i Luxor. På hemställan av näringsutskottet (NU 1981/82:18) anvisade riksdagen medlen och lämnade det begärda bemyndigandet. Beträffande bemyndigandet reserverade sig de socialdemokratiska ledamöterna av utskottet. – Huvuddelen av aktierna i Luxor har sedermera överlåtits till det finska företaget Nokia.

Staten och Asea AB träffade år 1968 ett avtal om samverkan i AB Asea-Atom, som enligt avtalet skulle ägas av parterna med hälften var. Medel anvisades för statens teckning av aktier i bolaget. År 1982 träffades ett nytt avtal av innebörd att Asea-Atom skulle bli ett helägt dotterbolag till Asea. Regeringen begärde (prop. 1982/83:17) riksdagens godkännande av avtalet i vad det innefattade överlåtelse till Asea av statens aktier i Asea-Atom. På hemställan av näringsutskottet (NU 1982/83:3) lämnade riksdagen det begärda bemyndigandet.

År 1983 aktualiserades frågan om ökning av aktiekapitalet i PKbanken genom en nyemission. Regeringen föreslog (prop. 1983/84:70) att staten

därvid skulle avstå från sin företrädesrätt till teckningen i avsikt att möjliggöra en försäljning av de nya aktierna på fondbörsen, varigenom statens ägarandel skulle minska från 99,96 % till ca 85 %. Förslaget tillstyrktes av näringsutskottet (NU 1983/84:12). Reservationer avgavs till förmån bl. a. för motioner om en mer långtgående privatisering. Riksdagen följde utskottet.

Svenska Petroleum AB bildades år 1975. Under åren 1976–1981 anvisade riksdagen vid flera tillfällen medel till ägarna statens vattenfallsverk och Statsföretag AB för aktieteckning m. m. År 1983 överläts Statsföretags aktier på staten. Regeringen begärde (prop. 1983/84:110) medel för ett ytterligare tillskott till Svenska Petroleum. Samtidigt begärdes, med hänvisning till pågående förhandlingar mellan bolaget och OK, bemyndigande för regeringen att avyttra statens aktier eller eljest vidta åtgärder för att minska statens andel i bolaget. Förslaget tillstyrktes av näringsutskottet (NU 1983/84:43) och bifölls av riksdagen.

Utskottet

I slutet av mars 1986 offentliggjordes en överenskommelse om försäljning av statens aktier i AB Gambrinus till Procordia AB. Genom kompletteringspropositionen (prop. 1985/86:150 bil. 1), som avgavs omkring en månad senare, beredde regeringen riksdagen tillfälle att ta del av vad som i propositionen anförts om försäljningen. Riksdagen har alltså inte att ta ställning till ifrågavarande försäljning, utan regeringens anmälan är en information i efterhand om en avslutad affärstransaktion. Denna del av propositionen har inte föranlett några motioner.

Med hänsyn till det sagda inriktar utskottet sin behandling av propositionen i denna del på en principiell fråga som aktualiseras av ärendet, nämligen regeringens befogenheter i fråga om försäljning av aktiebolag som ägs direkt av staten. En redogörelse för bestämmelser och praxis på området har lämnats i det föregående. Frågan kan ställas om överenskommelsen mellan staten och Procordia hade bort underställas riksdagen.

Utskottet anser att frågan om riktlinjer för riksdagens medverkan vid försäljning av statliga aktiebolag kan bedömas oberoende av frågan om den statliga företagssektorns omfattning. Därför kommer utskottet inte nu att gå in på frågor om lämpligheten av statligt företagande generellt eller på något visst område.

Som förklaring till att det aktuella försäljningsärendet inte har underställts riksdagen anförs i propositionen att riksdagen inte har föreskrivit någon inskränkning i regeringens disposition av de statliga tillgångar som aktieinnehavet i Gambrinus utgör. Av utskottets redogörelse i det föregående framgår att detta är ett korrekt konstaterande. Det framgår emellertid också att regeringen regelmässigt har underställt riksdagen frågor om försäljning av aktier i bolag som ägs direkt av staten. En närmare redovisning har lämnats av fem större försäljningsärenden som har behandlats av riksdagen under senare år. Även ett antal ärenden avseende relativt små bolag har på samma sätt underställts riksdagen. Utskottet har sålunda helt nyligen (NU 1986/87:15) haft att bereda frågan om försäljning av aktierna i AB Oljetransit, för

vilka köpeskillingen uppgick till endast ca 6,5 milj. kr. Såvitt bekant har det före Gambrinusärendet inte inom utskottets beredningsområde förekommit att en fråga om försäljning av aktier i ett direktägt statligt bolag har avgjorts av regeringen utan riksdagens hörande, utom i fall då riksdagen tidigare har lämnat regeringen ett uttryckligt bemyndigande att förfoga över aktierna. Även då det har varit fråga om en minskning av statens ägarandel utan att därmed aktier har sålts – som då staten år 1983 avstod från sin företrädesrätt vid en nyemission i PKbanken – har frågan underställts riksdagen.

Det har alltså funnits en väl etablerad praxis på området. Utskottet anser att det också kan åberopas starka sakskäl för att frågor om försäljning av aktier i av staten direkt ägda bolag normalt skall prövas av riksdagen. Beslut om det ursprungliga statliga engagemanget har genomgående fattats under riksdagens medverkan, t. ex. i form av att medel för aktieteckning har anvisats. I många fall har engagemanget syftat till att allmänna intressen av skilda slag därmed skulle kunna tillgodoses. I vissa fall har verksamhet i bolagsform valts som ett alternativ till verksamhet i myndighetsform. Utskottet finner det naturligt att frågor om avveckling av statliga engagemang i fall av nämnda slag prövas av riksdagen.

Därtill kommer att ärenden om försäljning av aktier i statsägda bolag ofta avser stora värden. När det är fråga om fastighetsförsäljningar är, som framgått, regeringens befogenheter noga reglerade. För närvarande gäller sålunda att fast egendom med ett värde överstigande 5 milj. kr. inte får säljas utan riksdagens samtycke. Den bristande överensstämmelsen mellan vad som gäller beträffande regeringens dispositionsrätt över fast egendom resp. lös egendom i form av aktier ter sig från saklig synpunkt omotiverad. Frågor om ändringar i statens aktieinnehav har i allmänhet långt större räckvidd än frågor om ändringar i det statliga fastighetsbeståndet. Detta gäller såväl statsfinansiellt som med hänsyn till effekterna på samhället i övrigt. Erinras bör också om att frågor om statligt företagande nu liksom tidigare spelar en central roll i den näringspolitiska debatten.

Mot bakgrund av dessa allmänna synpunkter vill utskottet peka på några omständigheter i det aktuella försäljningsärendet som särskilt talar för att ärendet hade bort underställas riksdagen. Såväl vid det ursprungliga statliga förvärvet år 1975 av aktier i Pripps som vid två senare tillfällen gavs riksdagen möjlighet att på grundval av ett omfattande material pröva frågan om det statliga engagemanget i bryggeriindustrin. Ett huvudmotiv för detta engagemang var att statsmakternas alkoholpolitiska intressen därigenom skulle kunna tillgodoses. Dessa intressen ansågs motivera bl. a. särskild parlamentarisk representation i Brygginvests styrelse. Vidare kan det konstateras att riksdagen under perioden visade ett betydande intresse för frågor om det statliga ägarengagemanget i bryggeribranschen, vilket tog sig uttryck bl. a. i ett stort antal motioner. Riksdagen frångick också regeringens förslag vid ett tillfälle, nämligen då riksdagen år 1978 motsatte sig en försäljning till allmänheten av viss del av aktierna i Pripps.

Riksdagens beslut åren 1975 och 1978 synes ha tagit sikte på ett varaktigt statligt engagemang i bryggerinäringen. Sammanlagt över 300 milj. kr. anvisades för förvärv av aktier i Pripps. Då frågan år 1983 åter underställdes riksdagen var det inte för att ytterligare statliga medel behövdes utan för att

riksdagen skulle kunna ta ställning till frågor om utvecklingen inom branschen med hänsyn till statens särskilda ansvar på området. Statsmakternas alkoholpolitiska intressen ansågs alltjämt tala för att staten under alla förhållanden skulle ha ett dominerande inflytande i Pripps. Nu anförs emellertid i proposition 1985/86:150 att de alkoholpolitiska motiven för staten att behålla ett direktägande i ölproducerande företag har försvunnit.

Att så är fallet torde numera vara en allmän uppfattning. Så sent som år 1983 intog dock riksdagen en motsatt ståndpunkt. Som framgått har också andra motiv än alkoholpolitiska tidigare legat till grund för statens engagemang i bryggeriindustrin. Med hänsyn härtill anser utskottet det otillfredsställande att riksdagen inte har givits möjlighet att pröva frågan om avvecklingen av det statliga engagemanget i hela dess vidd.

Regeringen synes i det aktuella försäljningsärendet ha bedömt frågan om riksdagens medverkan närmast som en lämplighetsfråga. Mot att ärendet skulle underställas riksdagens prövning torde ha ansetts tala framför allt den tidsutdräkt som en sådan prövning hade medfört. Härtill vill utskottet erinra om att det i andra fall har visat sig möjligt att träffa överenskommelser om försäljning helt eller delvis av statsägda aktiebolag trots att det från statens sida har gjorts förbehåll för riksdagens godkännande. I fallet Gambrinus, där köparen är ett statligt företag, borde särskild förståelse för ett sådant förbehåll ha kunnat påräknas.

Köparens, dvs. Procordias, ställning som helägt statligt företag innebär att försäljningen av aktierna i Gambrinus utgör en transaktion inom den statliga sektorn. Den samlade statliga förmögenheten påverkas sålunda inte realt genom affären. Riksdagens medverkan till försäljningen kan därmed ha tett sig som mindre motiverad än om köparen hade varit ett enskilt företag. Från statsrättslig synpunkt är det emellertid ovidkommande om köparen är ett statsägt eller privatägt företag. I och med överföringen till Procordia upphör aktierna i Gambrinus att vara statlig egendom i regeringsformens mening. Procordia kan fritt förfoga över dem, liksom över aktierna i sina andra dotterbolag. Procordia har tidigare i ett antal fall överlåtit företag inom koncernen till icke-statliga köpare. Sådana försäljningar prövas varken av regeringen eller av riksdagen, även om det givetvis måste förutsättas att försäljningarna inte strider mot den av ägaren angivna allmänna verksamhetsinriktningen för koncernen.

Utskottet är medvetet om att en formell eller faktisk skyldighet för regeringen att inhämta riksdagens medgivande till en aktieförsäljning i vissa fall skulle kunna försvåra förhandlingsarbetet och t. o. m. äventyra genomförandet av försäljningen. En tänkbar väg att minska sådana olägenheter är att riksdagens medgivande till viss försäljning inhämtas i förväg. Denna teknik har redan begagnats i några fall då statens inträde som delägare i ett bolag har tvingats fram av en akut kris och då statens ägarroll därigenom har framstått som tillfällig. Exempel härpå är de bemyndiganden in blanco för regeringen att överlåta statens aktier i Luxor och Ncb till annan part som riksdagen lämnade år 1981. Utskottet noterar också att regeringen nyligen (prop. 1986/87:71) har föreslagit riksdagens godkännande av att statens andel av det totala röstvärdet i SSAB Svenskt Stål AB minskas, dock lägst till hälften, genom framtida utgivning av konvertibla skuldebrev eller riktade nyemissio-

ner. Enligt detta förslag, som utskottet kommer att behandla inom kort, skulle alltså riksdagen i fortsättningen ha att ta ställning till sådana åtgärder endast om de innebär att staten uppger sin dominerande ägarställning i bolaget. Med det sagda har utskottet velat antyda några möjligheter att förena kravet på fortsatt inflytande från riksdagens sida över väsentliga ändringar inom den statliga företagssektorn med önskemålet om ökad flexibilitet i fråga om ägarstruktur och kapitalanskaffning inom denna sektor.

Utskottet har övervägt behovet av formella regler för regeringens dispositionsrätt över aktier i av staten direkt ägda aktiebolag. Som framgått kan riksdagen med stöd av 9 kap. 9 § regeringsformen fastställa sådana regler. Emellertid har utskottet funnit att det skulle erbjuda svårigheter att generellt föreskriva i vilka fall frågor om försäljning av aktier i statsägda bolag måste underställas riksdagen. Bl. a. uppkommer problemet huruvida en minskning av statens ägarandel genom t. ex. en riktad nyemission skall behandlas som en aktieförsäljning eller inte. Genom nya former för anskaffning av riskkapital kan det uppkomma också andra situationer som nu inte kan förutses. Utskottet erinrar även om att frågan om generella riktlinjer för regeringens dispositionsrätt över statlig fast egendom på grundval av den nya regeringsformen hittills inte har fått någon lösning.

Sammanfattningsvis anser utskottet från sina utgångspunkter att den ordning som tidigare har gällt i frågor om riksdagens medverkan vid försäljning av aktier i av staten direkt ägda bolag – eller vid andra åtgärder som leder till ett minskat ägarinflytande för staten i sådana bolag – bör tillämpas även i fortsättningen.

Utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen till känna som sin mening vad utskottet har anfört. I övrigt ger den aktuella delen av proposition 1985/86:150 inte anledning till någon erinran från utskottets sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av proposition 1985/86:150 bilaga 1 moment 47 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om försäljning av aktier i statsägda bolag.

Stockholm den 3 februari 1987

På näringsutskottets vägnar

Nils Erik Wååg

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Christer Eirefelt (fp), Erik Hovhammar (m), Rune Jonsson (s), Ivar Franzén (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Sten Svensson (m), Birgitta Johansson (s), Åke Wictorsson (s), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m), Bo Finnkvist (s), Per-Ola Eriksson (c), Jörn Svensson (vpk) och Reynoldh Furustrand (s).

gotab Stockholm 1987 12355