Näringsutskottets betänkande

1981/82: 19

över proposition 1981/82:61 om kapitaltillskott till Svenska Petroleum AB jämte motioner

Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels proposition 1981/82:61 (industridepartementet) om kapitaltillskott till Svenska Petroleum AB,

dels två motioner som har väckts med anledning av propositionen.

Styrelseordföranden i Svenska Petroleum AB bankdirektör Arne Callans har inför utskottet lämnat upplysningar i ärendet.

Propositionen

Huvudsakligt innehåll

Svenska Petroleum AB ägs till lika delar av statens vattenfallsverk och Statsföretag AB. Regeringens förslag innebär att staten genom ägarna tillskjuter 670 milj. kr. till Svenska Petroleum för att täcka bolagets nu beräknade, samlade förluster vid utgången av år 1981.

Förslag

I propositionen föreslås att riksdagen

1) till Tillskott till Statsföretag AB för förlusttäckning i Svenska Petroleum AB på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1981/82 anvisar ett reservationsanslag av 335 000 000 kr.,

2) till Statens vattenfallsverk: Kraftstationer m. m. på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1981/82 anvisar ett reservationsanslag av 335 000 000 kr.

Motionerna

Yrkanden

De motioner som har väckts med anledning av propositionen är

1981/82:132 av Gösta Bohman m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen

1. avslår regeringens hemställan om kapitaltillskott till Svenska Petroleum AB via statens vattenfallsverk och Statsföretag AB,

2. begär en omedelbar utredning med sikte på en nedläggning av Svenska Petroleum AB, vars resultat snarast bör föreläggas riksdagen för ställningstagande.

1981/82:134 av Lennart Pettersson m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som [i motionen] anförts om inriktningen av det fortsatta utredningsarbetet beträffande Svenska Petroleum AB.

Motivering

I motion 1981/82:132 (m) anförs inledningsvis att motionärerna inte kan acceptera ett kapitaltillskott till Svenska Petroleum på de av regeringen redovisade grunderna. Deras uppfattning är att statsmakterna när det gäller förhållandena i näringslivet i första hand bör svara för riktlinjer och ramar inom vilka enskilda företag har att verka för att uppfylla konsumenternas krav. Genom en sådan rollfördelning garanteras bästa effektivitet och därmed önskade produkter till lägsta kostnad, hävdar motionärerna, som också anser att man på detta sätt upprätthåller den pluralism som är det öppna och fria samhällets kännetecken. Samma grundsyn har motionärerna i fråga om oljetillförseln. De erinrar om att moderata samlingspartiet i samband med 1976 års energipolitiska beslut uttalade att tillkomsten av Svenska Petroleum inte var en ändamålsenlig och verkningsfull åtgärd och anser att utvecklingen sedan år 1976 har givit dem rätt. Den satsning på "stat till stat-avtal" som har varit företagets främsta kännemärke är enligt motionärernas mening kraftigt övervärderad som garanti för en säker oljeförsörjning. De framhåller också att Sverige även i fortsättningen kommer att vara starkt beroende av andra svenska och internationella oljeföretag och att i synnerhet de senare har goda förutsättningar att spela en aktiv roll i tryggandet av den svenska oljeförsörjningen. Genom sitt stöd till kapitaltillskottet våren 1981 ville moderata samlingspartiet ge bolaget möjlighet till en snabb och resolut omprövning av sin verksamhet. När detta kapitaltillskott i stället blott ett halvt år senare följs av en begäran om ett tre gånger så stort belopp anser motionärerna att de eventuella fördelarna med ett statligt oljebolag inte längre är värda insatserna. Beträffande regeringens synpunkter på den framtida inriktningen av Svenska Petroleums verksamhet anför motionärerna bl. a. att förslaget om en utvidgad samverkan med de stora förbrukarna inom den kommunala sektorn får bedömas som orealistiskt. De större kommunala oljeköparna har redan etablerat ett inköpssamarbete som fungerar väl. Den plan för Svenska Petroleums avveckling som motionärerna efterlyser bör särskilt behandla frågan om hur de uppgifter som nu åvilar skilda dotter- och intressebolag inom Svenska Petroleumgruppen skall fullgöras framdeles.

I motion 1981/82:134 (s) understryks betydelsen av att Sverige för en oljepolitik som långsiktigt kan säkra stabiliteten i oljetillförseln. Motionärerna tillstyrker att den i propositionen föreslagna utredningen om Svenska Petroleums framtida inriktning kommer till stånd men anser att riksdagen bör närmare precisera förutsättningarna för utredningsarbetet. De anger

själva vissa riktlinjer. Åtgärder som innebär att Svenska Petroleum tar upp nya marknadsområden eller med skattemedel upprätthåller detaljhandelsverksamhet med villaoljor eller bensin bör vara uteslutna. Ett finansiellt rekonstruerat Svenska Petroleum bör nära samarbeta med i första hand den svenska oljekooperationen. Samarbetet bör avse exempelvis villaoljeförsäljningen och förhandlingar med det norska Statoil på bensinområdet. Motionärerna framför tanken på att man skapar en mera avskärmad och reglerad svensk oljemarknad. En sådan sluten marknad skulle enligt deras uppfattning dramatiskt förbättra Svenska Petroleums möjligheter att klara sin försörjningspolitiska uppgift. Motionärerna anser att överväganden av denna innebörd inte bör vara uteslutna i samband med regeringens kommande ställningstaganden rörande Svenska Petroleum.

Utskottet

Svenska Petroleum AB bildades år 1975. I samband med 1976 års oljepolitiska beslut (prop. 1975/76:124, NU 1975/76:44, rskr 1975/76:262) angav statsmakterna vissa riktlinjer för bolagets verksamhet. Bolaget tilldelades därvid en central roll som kommersiellt instrument för statens oljepolitik, med uppgift att bedriva verksamhet inom olika från försörjningssynpunkt betydelsefulla led av oljehanteringen.

Svenska Petroleums kapital höjdes i två etapper till 50 milj. kr. genom aktieteckning av bolagets ägare. Statens vattenfallsverk och Statsföretag AB innehar nu hälften var av aktierna i Svenska Petroleum och skall i enlighet med gällande konsortialavtal bidra till finansieringen av bolagets verksamhet i proportion till sina andelar.

Till följd av utvecklingen på oljemarknaden under år 1979 skedde en snabb expansion av Svenska Petroleums verksamhet. I syfte att förbättra landets försörjningssituation träffade bolaget råoljeavtal med olika oljeproducenter. Andelar i två svenska raffinaderier förvärvades. Bolagets försäljning på den svenska marknaden ökade också kraftigt. Från år 1978 till år 1979 sjufaldigades omsättningen.

Mot denna bakgrund beslöts hösten 1979 (prop. 1979/80:33, NU 1979/80:25, rskr 1979/80:134) om ett kapitaltillskott till Svenska Petroleum med 300 milj. kr. Våren 1981 fattades beslut om en ytterligare höjning med 225 milj. kr. (prop. 1980/81:90 bil. 1, NU 1980/81:60, rskr 1980/81:381) i syfte att förbättra bolagets soliditet.

I och med 1981 års kapitalhöjning har således ägarna tillskjutit sammanlagt 575 milj. kr. till Svenska Petroleum. Härav utgör 275 milj. kr. aktiekapital, 55 milj. kr. reservfond, 120 milj. kr. beskattad fri reserv och 125 milj. kr. efterställt förlagslån.

Svenska Petroleums ekonomiska resultat under åren 1980 och 1981 har varit negativt. Förlusten år 1980 uppgick till 377 milj. kr. Under år 1981 har resultatet utvecklats ännu ogynnsammare. Enligt ett delårsbeslut för

perioden januari – augusti uppgick förlusten till 362 milj. kr. För hela år 1981 beräknas förlusten öka till drygt 530 milj. kr. Tillsammans med 1980 års balanserade förlust – 134 milj. kr. – kan det totala underskottet vid utgången av år 1981 beräknas till nära 670 milj. kr. Så stor del av det egna kapitalet har förbrukats att styrelsen till bolagsstämma hänsköt frågan om bolaget skulle träda i likvidation. Vid en extra bolagsstämma den 19 oktober 1981 beslöts att så inte skulle ske med hänsyn till möjligheterna att erhålla ägartillskott och därmed undanröja likvidationsanledningen.

Statsföretag AB och statens vattenfallsverk har i skrivelser till regeringen i oktober 1981 lämnat en redovisning för frågan och hemställt om medel för täckning av de uppkomna förlusterna.

I den nu aktuella propositionen föreslås tillskott av 670 milj. kr. till Svenska Petroleum för att täcka de nu beräknade, samlade förlusterna vid utgången av år 1981. Enligt förslaget skall tillskottet lämnas genom anslag till statens vattenfallsverk och Statsföretag på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1981/82.

Två motioner har väckts med anledning av propositionen.

Moderata samlingspartiet föreslår i motion 1981/82:132 att riksdagen skall avslå propositionen och begära en omedelbar utredning med sikte på nedläggning av Svenska Petroleum. Utredningens resultat bör enligt motionärerna snarast föreläggas riksdagen för ställningstagande.

I motion 1981/82:134 (s) föreslås att riksdagen gör ett tillkännagivande om det fortsatta utredningsarbetet beträffande Svenska Petroleum. Detta bör enligt motionärerna inriktas bl. a. på att klargöra förutsättningarna för ett närmare samarbete mellan Svenska Petroleum och i första hand Oljekonsumenternas förbund (OK). Vidare anförs att överväganden om en ökad reglering av den svenska oljemarknaden inte bör vara uteslutna vid regeringens kommande ställningstaganden i fråga om Svenska Petroleums framtid.

En närmare redogörelse för innehållet i de bägge motionerna har lämnats i det föregående.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att Svenska Petroleums expansion under åren 1979 och 1980 var en konsekvens i första hand av de strukturella förändringar som under dessa år inträffade på oljemarknaden, den svenska såväl som den internationella. Bolaget spelade en avgörande roll när det gällde att snabbt upprätta direkta affärsförbindelser med råoljeproducenterna, och detta var helt i enlighet med de riktlinjer för bolagets verksamhet som fastställts av statsmakterna år 1976. Bolagets verksamhet, som före år 1979 i huvudsak hade baserats på köp av färdiga oljeprodukter på den s. k. spotmarknaden, kom med hänsyn bl. a. till prisläget på denna marknad att fr. o. m. år 1979 i stället inriktas på slutande av långsiktiga råoljeavtal med producentländerna. Genom att det i dag är omöjligt för bolaget att avyttra oljan till de priser bolaget får betala enligt de råoljekontrakt som slöts under åren 1979 och 1980 har dessa kontrakt kommit att utgöra den största

förlustkällan i bolaget. Utskottet vill emellertid understryka att det knappast hade varit möjligt för Svenska Petroleum att helt förutse utvecklingen på oljemarknaden under de tre senaste åren.

I likhet med föredragande statsrådet i propositionen (s. 8) ansluter sig utskottet till den analys av företagets situation som vattenfallsverket har gjort i sin framställning till regeringen. Analysen ger sammanfattningsvis vid handen att bolaget bär kostnader för råolja och raffinering som är högre än för branschen i genomsnitt och att bolagets rörelse med nuvarande verksamhetsinriktning kan väntas leda till svaga resultat även vid normala förhållanden på oljemarknaden. Att Svenska Petroleums verksamhet har en inriktning som innebär större förlustrisker än vad som är normalt för branschen är dock, som utskottet redan antytt, i stor utsträckning en följd av de ställningstaganden angående bolagets inriktning som regeringen och riksdagen gjorde år 1976.

De försörjningspolitiska motiv som låg till grund för beslutet om ett ökat statligt engagemang inom oljeindustrin äger enligt utskottets mening alltjämt giltighet. Utskottet vill i sammanhanget understryka att det nuvarande av överskott präglade marknadsläget lätt kan föranleda felaktiga bedömningar av utvecklingen på längre sikt. Sverige bör alltså sträva efter ett oljeförsörjningssystem som i så liten utsträckning som möjligt är sårbart för marknadsstörningar av olika slag. Svenska Petroleum har enligt utskottets uppfattning även i fortsättningen en uppgift att fylla inom ramen för ett sådant system. En första förutsättning för att bolaget skall kunna leva vidare och i dagens läge inte behöva inställa sina betalningar är att medel motsvarande den nu beräknade totala förlusten, dvs. 670 milj. kr., tillförs bolaget. Utskottet tillstyrker regeringens förslag i detta hänseende. Bolagets kapital kan därigenom återställas och soliditeten höjas till en rimlig nivå.

Det står samtidigt klart att förluster av den storleksordning som nu är aktuell inte i fortsättningen bör få uppkomma i bolaget. Som redovisas i propositionen (s. 10) har bolaget redan vidtagit åtgärder i resultatförbättrande syfte. Uppgifter härom har också lämnats av bolagets styrelseordförande inför utskottet. Utskottet ser detta med tillfredsställelse men vill framhålla att de hittills vidtagna åtgärderna knappast är tillräckliga för att radikalt förbättra bolagets situation. I propositionen anförs att frågan om bolagets roll inom ramen för den svenska energipolitiken bör tas upp till ingående prövning inom det närmaste året samt att bolagets ägare och ledning gemensamt bör ta fram underlag för en sådan prövning. Föredragande statsrådet räknar med att underlaget skall föreligga i sådan tid att ett förslag kan underställas riksdagen under hösten 1982. Utskottet delar helt uppfattningen om det önskvärda i att en sådan utredning genomförs och vill understryka betydelsen av att prövningen omfattar alla led av bolagets verksamhet. När det gäller den närmare inriktningen av den föreslagna analysen kan utskottet i allt väsentligt ansluta sig till den uppfattning som föredragande statsrådet redovisar i propositionen (s. 10–12). Utskottet vill

särskilt framhålla att en långsiktig lösning av Svenska Petroleums problem torde förutsätta att ett närmare samarbete kommer till stånd mellan detta bolag och andra bolag.

Med hänsyn till den svenska försörjningsberedskapen framstår det som önskvärt att svenskägda integrerade oljeföretag svarar för en betydande del av den svenska marknaden. Mot bakgrund härav bör det, som framhålls i propositionen, vara en viktig uppgift för utredningen att klargöra i vad mån det kan finnas förutsättningar för en närmare samverkan mellan Svenska Petroleum och OK i såväl raffinaderi- som distributionsledet. Utskottet vill erinra om att bl. a. en sådan samverkan förutsattes redan i 1976 års riktlinjer för verksamheten. Det anförda bör emellertid inte utesluta ett samarbete i särskilda fall även med andra oljeföretag, i första hand med Statoil, om ett sådant skulle bli aktuellt. Den föreslagna prövningen bör givetvis kunna omfatta även frågor av mera övergripande natur. Ett exempel på en sådan utgör det i motion 1981/82:134 (s) berörda spörsmålet om en mera reglerad oljemarknad. Bl. a. de synpunkter som energimarknadsutredningen (I 1981:01) kan komma att redovisa i sitt under våren 1982 väntade betänkande bör kunna utgöra en utgångspunkt för sådana överväganden. Statsmakterna bör i detta sammanhang medverka till att Svenska Petroleums uppgifter definieras och preciseras.

Utskottet förutsätter att de synpunkter som utskottet i det föregående har framfört kommer att beaktas vid den förestående prövningen utan något särskilt tillkännagivande av riksdagen. Motion 1981/82:134 (s) bör därför inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Av det anförda framgår vidare att utskottet avstyrker motion 1981/82:132 (m).

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. med bifall till proposition 1981/82:61 och med avslag på motion 1981/82:132 yrkande 1 på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1981/82 anvisar
   a) till *Tillskott till Statsföretag AB för förlusttäckning i Svenska Petroleum AB* ett reservationsanslag av 335 000 000 kr.,
   b) till *Statens vattenfallsverk: Kraftstationer m. m.* ett reservationsanslag av – utöver i betänkandet NU 1981/82:18 punkt 2 föreslaget belopp – 335 000 000 kr.,
2. avslår motion 1981/82:132 yrkande 2,
3. avslår motion 1981/82:134.

Stockholm den 8 december 1981

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Lilly Hansson (s), Birgitta Hambraeus (c), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Christer Eirefelt (fp), Birgitta Johansson (s), Ivar Franzén (c) och Lennart Blom (m).

Reservation

Erik Hovhammar, Margaretha af Ugglas och Lennart Blom (alla m) anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Svenska Petroleum - - - (= utskottet) - - - det föregående.

Utskottet vill till en början erinra om att en huvudpunkt i riksdagens energipolitiska beslut våren 1981 var betonandet av önskemålet att energipolitiken under den närmaste tioårsperioden skulle inriktas på att oljan i så stor utsträckning som möjligt skulle ersättas med andra energislag när det gällde energiförbrukning för uppvärmnings- och industriändamål. Under tiden fram till år 1990 bedömdes Sverige ha relativt god tillgång på el från vattenkraft och kärnkraft. Riksdagen utgick vidare från att kol, torv och flis skulle komma till ökad användning som ersättning för olja. De grundläggande betingelserna för riksdagens beslut föreligger enligt utskottets mening alltjämt och har genom prisutvecklingen i fråga om råolja snarast förstärkts. Under förutsättning att statsmakterna handlar i enlighet med de riktlinjer som angavs i beslutet kan Sveriges oljeberoende alltså väntas nedgå. Samtidigt kännetecknas den internationella oljemarknaden f. n. av överskott på råolja. Även om man måste räkna med eventualiteten av nya störningar av mer eller mindre tillfällig natur är det enligt utskottets mening realistiskt att utgå från att dagens överskottssituation kommer att bestå under lång tid framöver. En konsekvens härav och av den minskade efterfrågan på bensin och eldningsolja är att den svenska oljeindustrin generellt har drabbats av vikande omsättning och bristande lönsamhet.

Som anförs i motion 1981/82:132 bör statsmakterna i första hand svara för riktlinjer och ramar, inom vilka enskilda företag har att verka för att uppfylla konsumenternas krav. Med hänsyn härtill och till den nyss beskrivna utvecklingen på oljemarknaden måste enligt utskottets mening starka skäl kunna anföras till förmån för ett fortsatt statligt engagemang på oljemarknaden om ett sådant över huvud taget skall kunna accepteras.

Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att de oljeföretag i Sverige, svenska såväl som internationella, som har baserat sin verksamhet på långsiktig försörjning har haft en oförmånlig konkurrenssituation under 1970-talet, bl. a. som en följd av den förda prispolitiken. Inte minst från försörjningssynpunkt är det angeläget att dessa företag i fortsättningen når en godtagbar lönsamhet. Det är önskvärt att en viss balans kan upprätthållas i den svenska oljeförsörjningen genom att både utländska och svenska företag

arbetar på marknaden. De initiativ som tas av statsmakterna när det gäller oljeförsörjningen får inte vara ägnade att i någon väsentlig grad rubba denna balans.

Svenska Petroleums tillkomst har motiverats med bl. a. försörjningsberedskapspolitiska skäl. Även enligt utskottets mening är det av stor betydelse att oljeförsörjningen säkras med hänsyn till risken för störningar i tillförseln. Utskottet anser emellertid inte att detta önskemål bäst tillgodoses genom den verksamhet som bedrivs av Svenska Petroleum, vars beslut enligt utskottets mening i första hand bör styras av affärsmässiga överväganden. Enligt utskottets mening bör det därför överlämnas åt andra organ att i nära samarbete med överstyrelsen för ekonomiskt försvar se till att försörjningsberedskapen på oljeområdet hålls på en tillfredsställande nivå.

Till det anförda kommer att det har visat sig omöjligt att driva Svenska Petroleum utan stora förluster. Som vattenfallsverket framhåller föreligger betydande förlustrisker även för år 1982. Företagets dåliga soliditet och stora finansieringsbörda kan inte avhjälpas utan mycket stora finansiella insatser från statsmakternas sida. I propositionen framläggs förslag om hur Svenska Petroleums situation skall kunna förbättras på längre sikt. Bl. a. förordas att företaget skall engagera sig i distributionsledet i samarbete med Statoil och ingå långsiktiga försörjningsavtal med återförsäljare och kunder på grundval av kostnaden för råolja. Sådana åtgärder kan emellertid enligt utskottets mening av skäl som närmare utvecklas i motionen inte på något avgörande sätt förbättra förutsättningarna för bolagets verksamhet och hindra fortsatta förluster.

Utskottets överväganden leder till slutsatsen att marknaden f. n. inte har behov av ett företag med Svenska Petroleums inriktning. De resurser regeringen nu vill satsa på en fortsättning av Svenska Petroleums verksamhet täcker visserligen de uppkomna förlusterna i bolaget men kan inte anses utgöra ett led i en mera framtidsinriktad satsning när det gäller landets oljeförsörjning. Riksdagen bör därför avslå regeringens hemställan om kapitaltillskott till Svenska Petroleum. I enlighet med vad som anförs i motion 1981/82:132 bör bolaget i stället avvecklas. En avvecklingsplan bör skyndsamt föreläggas riksdagen för godkännande. Som framhålls i motionen bör därvid särskild uppmärksamhet ägnas frågan om hur de uppgifter som nu åvilar Svenska Petroleums olika dotterbolag skall fullgöras i framtiden. Vidare bör spörsmålet om Svenska Petroleums ägarintressen på raffinaderisidan föranleda noggranna överväganden. Ett tillkännagivande av denna innebörd bör göras av riksdagen.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet proposition 1981/82:61. Utskottets ställningstagande innebär samtidigt att utskottet tillstyrker motion 1981/82:132 (m) och avstyrker motion 1981/82:134 (s).

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. med bifall till motion 1981/82:132 yrkande 1 avslår proposition 1981/82:61,
2. med bifall till motion 1981/82:132 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet har anfört om en avvecklingsplan för Svenska Petroleum AB,
3. avslår motion 1981/82:134.