



Låneram för SAS-koncernen

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2012/13:46 Låneram för SAS AB samt en motion som väckts med anledning av propositionen. Vidare behandlas en motion om SAS från den allmänna motionstiden 2012. Regeringens förslag innebär att SAS AB ges tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret för 2012–2015, till marknadsmässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag med den ändringen att låneramen ska gälla för SAS-koncernen, i stället för SAS AB. Vidare föreslår utskottet att ärendet avgörs i kammaren efter endast en bordläggning. Motionerna avstyrks.

I en reservation (MP) förordas att riksdagen ska avslå regeringens förslag om en låneram och i stället begära att regeringen skyndsamt presenterar ett förslag till en ordnad avveckling av det statliga ägandet i SAS. I betänkandet finns även två särskilda yttranden (S och V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
Låneram för SAS-koncernen	5
Propositionen	5
Motionerna	7
Finansutskottets yttrande	7
Vissa kompletterande uppgifter	9
Tidigare behandling i riksdagen	9
Frågans hantering i Danmark och Norge	10
Utskottets ställningstagande	11
Reservation	13
Låneram för SAS-koncernen (MP)	13
Särskilda yttranden	15
1. Låneram för SAS-koncernen (S)	15
2. Låneram för SAS-koncernen (V)	15
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Propositionen	16
Följdmotionen	16
Motion från allmänna motionstiden hösten 2012	16
<i>Bilaga 2</i>	
Finansutskottets yttrande	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Låneram för SAS-koncernen

Riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS-koncernen för 2012–2015, till marknadsmässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2012/13:46 och avslår motionerna

2012/13:N10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP) yrkandena 1 och 2 samt

2012/13:N335 av Jonas Eriksson m.fl. (MP).

Reservation (MP)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 6 december 2012

På näringsutskottets vägnar

Jessica Polfjärd

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jessica Polfjärd (M), Jonas Eriksson (MP), Jennie Nilsson (S), Hans Rothenberg (M), Olof Lavesson (M), Krister Örnfjäder (S), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Ann-Kristine Johansson (S), Eva Flyborg (FP), Börje Vestlund (S), Karin Åström (S), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Kent Persson (V), Ingela Nylund Watz (S), Margareta Larsson (SD), Penilla Gunther (KD) och Anders Ahlgren (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas

- proposition 2012/13:46 Låneram för SAS AB
- en motion som väckts med anledning av propositionen
- en motion från den allmänna motionstiden 2012.

Utskottet har gett finansutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar som rör finansutskottets beredningsområde. Finansutskottets yttrande (yttr. 2012/13:FiU6y) återfinns i bilaga 2 i betänkandet.

Finansdepartementet har i en promemoria (Fi2012/271) framfört tilläggsinformation till propositionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS AB till ett belopp om högst 749 miljoner kronor. Låneramen är avsedd att utgöra en del av en ny kreditfacilitet för bolaget.

SAS AB ska betala en marknadsmässig avgift för kreditfaciliteten och en marknadsmässig ränta för den kredit som eventuellt tas i anspråk.

Förslaget innebär att bolaget ges nödvändig tillgång till en likviditetsreserv för sin fortsatta verksamhet.

Utskottets överväganden

Låneram för SAS-koncernen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS-koncernen för 2012–2015, till marknadsmässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor. Motionsyrkandena avslås av riksdagen.

Jämför reservation (MP) och särskilda yttrandena 1 (S) och 2 (V).

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS för 2012–2015, till marknadsmässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor.

I samband med SAS nyemissioner 2009 och 2010 investerade svenska staten totalt 2,3 miljarder kronor i bolaget, vilket innebar att man deltog med kapitaltillskott i förhållande till sin ägarandel om 21,4 procent. Regeringen gjorde då bedömningen att pågående effektiviseringar och åtgärdsprogram var tillräckliga för att åstadkomma ett lönsamt och långsiktigt livskraftigt bolag. Sedan dess har dock priskonkurrensen på den internationella flygmarknaden tilltagit och ökade bränslepriser pressat flygbranschen ytterligare.

Styrelsen och ledningen i SAS har utarbetat en ny affärsplan, 4 Excellence Next Generation (4XNG), som inkluderar betydande besparingsåtgärder och effektivitetsförbättringar för att säkerställa ett långsiktigt konkurrenskraftigt bolag. Planen innebär långtgående kostnadssänkningar på ca 3 miljarder kronor årligen, utöver åtgärderna enligt strategin 4 Excellence som lanserades tredje kvartalet 2011 med målsättningen att 2015 ha uppnått intäkts- och kostnadseffekter på 5 miljarder kronor. Planen omfattar även avyttringar av tillgångar för att minska bolagets framtida beroende av extern finansiering. Regeringen bedömer att ett genomförande av åtgärderna i planen kommer att konsolidera verksamheten och skapa förutsättningar för att åter göra bolaget lönsamt. SAS bedöms, efter att planen har genomförts, från mars 2015 ha en sådan ekonomisk ställning att bolaget kan finansiera sin verksamhet på den privata kreditmarknaden, utan aktieägarnas deltagande. Regeringen bedömer även att den nya affärsplanen gör SAS mer attraktivt för en potentiell köpare, och att den därmed ökar möjligheterna för staten att på sikt minska ägandet i bolaget.

En förutsättning för att SAS ska kunna genomföra affärsplanen är att bolaget har tillgång till en likviditetsreserv för tiden fram till dess att åtgärderna i planen väntas leda till att bolaget uppvisar en väsentligt stärkt lönsamhet. SAS har därför vänt sig till de fyra största aktieägarna i bolaget; svenska, norska och danska staten samt Knut och Alice Wallenbergs stiftelse och sju banker med ett förslag om deltagande i en ny kreditfacilitet.

Den totala kreditfaciliteten uppgår till maximalt 3,5 miljarder kronor och löper t.o.m. den 31 mars 2015. Svenska, norska och danska staten svarar tillsammans för 50 procent av faciliteten och deltar på samma villkor som övriga aktörer. Svenska statens andel av kreditfaciliteten uppgår till högst 749 miljoner kronor.

För sitt deltagande i kreditfaciliteten får långivarna en marknadsmässig ersättning i form av avgifter för utfärdande, tillhandahållande och avveckling av faciliteten samt ränta vid ett eventuellt utnyttjande av faciliteten. Marknadsmässig ersättning innebär enligt den s.k. marknadsekonomiska investerarprincipen krav på kompensation för risk och administrativa kostnader och därutöver ett vinstelement. Långgivarnas exponering vid ett eventuellt utnyttjande av kreditfaciliteten täcks av säkerheter, vars värde motsvarar en betydande andel av den sammanlagda faciliteten. Bolaget är därutöver förpliktigt att löpande informera långivarna om en rad förhållanden som rör genomförandet av den nya affärsplanen.

Av 9 kap. 8 § andra stycket regeringsformen framgår att regeringen inte utan riksdagens medgivande får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten. Enligt 6 kap. 3 § första stycket budgetlagen (2011:203) får regeringen, för det ändamål och intill det belopp som riksdagen har beslutat för ett eller flera budgetår, besluta om utlåning som finansieras med lån i Riksgäldskontoret. I 6 kap. 4 § första stycket samma lag anges att det för ett sådant lån ska tas ut en ränta eller avgift som ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen har beslutat något annat för ett visst lån eller åtagande. Enligt 7 kap. 3 § får utlåning för vilken den förväntade förlusten är låg finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Enligt förarbetena kan som riktlinje gälla att kreditrisken betraktas som låg om den förväntade förlusten på goda grunder bedöms understiga 20 procent (prop. 2010/11:40 s. 150).

Regeringen bedömer att kreditrisken för staten för tillhandahållandet av en låneram bedöms vara tillräckligt låg för att behovet av finansiering ska kunna tillgodoses genom lån i Riksgäldskontoret enligt 7 kap. 3 § budgetlagen. Kreditrisken avspeglas även i ersättningen till staten.

Av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bestämmelser om statligt stöd följer att en låneram endast kan tillhandahållas om staten som ägare agerar på ett sätt som en privat aktör skulle ha gjort i samma situation, och på villkor som skulle accepteras av en sådan aktör. Som ovan anförts deltar staten i kreditfaciliteten på marknadsmässiga villkor. Den nya affärsplanen bedöms vidare leda till en ökning av bolagets värde. Den avkastning som erhålls i form av dels avgifts- och

ränteintäkter, dels förväntade kapitalvinster på statens aktieinnehav, står i rimlig proportion till den risk som deltagandet i kreditfaciliteten innebär. Enligt regeringens bedömning utgör därmed ett deltagande i kreditfaciliteten inte något statsstöd i EUF-fördragets bemärkelse.

Riksdagen föreslås mot denna bakgrund medge att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS för 2012–2015, till marknads-
mässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor.

Motionerna

Regeringens förslag om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS bör avslås, anför det i kommittémotion 2012/13:N10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP). Vidare begär motionärerna att regeringen ska återkomma med ett förslag till riksdagen som innebär att det statliga ägandet i SAS skyndsamt avvecklas. SAS har länge haft stora ekonomiska problem och staten har vid ett flertal tillfällen varit tvungen att gå in med ägartillskott i bolaget. Det är svårt att se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag. Staten bör i huvudsak inte äga företag som finns på fungerande konkurrensutsatta marknader. Motionärerna delar regeringens bedömning att den nya affärsplanen rimligen gör bolaget mer attraktivt inför en försäljning, men tror inte att de nuvarande planerna är tillräckliga för att göra SAS lönsamt. Förslaget om en låneram innebär fortsatt stora ekonomiska risker med skattepengar. Flygindustrin står inför stora strukturella problem. Att i det läget subventionera olönsam flygtrafik är inte en ansvarsfull ekonomisk politik, menar motionärerna. De anser inte heller att regeringen på ett bra sätt förvaltat det bemyndigande som sedan tidigare finns om att avveckla det statliga ägandet i SAS. Med en mer aktiv politik hade regeringen tidigare kunnat avveckla ägandet i SAS. Att medge lån till SAS utan att det finns en uttalad plan från regeringens sida om hur avvecklingen av det statliga engagemanget i bolaget ska gå till anser motionärerna inte är en ansvarsfull ägarpolitik. Staten bör skyndsamt presentera ett förslag till en ordnad avveckling av det statliga ägandet i SAS.

I motion 2012/13:N335 av Jonas Eriksson m.fl. (MP) framförs det att den svenska flygmarknaden inte behöver någon statlig inblandning för att fungera, varken inom Sverige eller till resten av världen. SAS har länge haft stora ekonomiska problem och det är svårt att se någon ekonomisk eller politisk nytta med att staten äger ett flygbolag. Det är dags att regeringen aktivt arbetar med att hitta en ny ägare till SAS och säljer statens andel i bolaget, anför motionärerna.

Finansutskottets yttrande

Finansutskottet påpekar i sitt yttrande (yttr. 2012/13:FiU6y) att den svenska staten som ägare har deltagit i betydande nyemissioner motsvarande 11 miljarder kronor vid två tillfällen 2009 och 2010, och att finansutskottet liksom regeringen vid dessa tillfällen gjorde bedömningen att

pågående effektiviseringar och åtgärdsprogram var tillräckliga för att åstadkomma ett lönsamt och långsiktigt livskraftigt bolag. Finansutskottet kan dock konstatera att bolaget trots upprepade besparingsprogram har ett för högt kostnadsläge. Tillsammans med att priskonkurrensen på den internationella flygmarknaden har tilltagit och de ökade bränslepriserna har pressat flygbranschen ytterligare har SAS haft en otillfredsställande lönsamhet under flera år. Mot den bakgrunden har styrelsen och ledningen i SAS utarbetat den nya affärsplanen 4XNG, som innebär betydande besparingsåtgärder och effektivitetsförbättringar för att säkerställa ett konkurrenskraftigt bolag.

En förutsättning för att SAS ska kunna genomföra affärsplanen är att bolaget har tillgång till en likviditetsreserv för tiden fram till dess att åtgärderna i planen väntas leda till att bolaget uppvisar en väsentligt stärkt lönsamhet. Den nya affärsplanen 4XNG är mycket omfattande och innebär långtgående kostnadssänkningar på ca 3 miljarder kronor årligen under perioden. Utöver detta har den affärsplan som SAS presenterade förra hösten – 4 Excellence – accelererats, vilket beräknas leda till 5 miljarder kronor i intäkts- och kostnadsåtgärder under 2012–2013. Med beaktande av detta anser finansutskottet att regeringens förslag om att svenska staten under en begränsad tid, 2012–2015, ska delta i en kreditfacilitet för att säkra SAS tillgång till likviditet när bolaget genomför sin nya affärsplan innebär att staten agerar som en ansvarsfull ägare. Samtidigt innebär en kreditfacilitet lägre risk jämfört med ett tillskott av aktiekapital, vilket enligt finansutskottet också innebär ett ansvar gentemot skattebetalarna. Genom att staten är garanterad en marknadsmässig ränta på lånet och att långivarnas exponering vid ett eventuellt utnyttjande täcks av säkerheter, bedömer finansutskottet liksom regeringen att risken för utlåningen till SAS är låg. Det faktum att bolaget är förpliktigat att löpande informera långivarna om en rad förhållanden som rör genomförandet av den nya affärsplanen för att över huvud taget få nyttja lånemöjligheten är också betryggande.

Riksdagen beslutade i samband med nyemissionen 2010 att bemyndiga regeringen att vid lämplig tidpunkt minska statens ägande i SAS. Enligt finansutskottets ställningstagande (bet. 2009/10:FiU35) skulle detta uppfattas som ett tydligt besked om statens inställning när det gäller försäljning inom överskådlig tid. Finansutskottet står fast vid detta ställningstagande och understryker återigen vikten av att en försäljning sker i ordnade former när det finns en seriös köpare. Med den nya affärsplanen görs bolaget mer attraktivt för en potentiell köpare, vilket ökar möjligheterna för staten att minska ägandet i företaget.

När det gäller Miljöpartiets ståndpunkt att staten inte ska delta i att säkra SAS tillgång till likviditet under en begränsad period utan i stället skyndsamt avveckla det statliga ägandet i SAS är det finansutskottets uppfattning att det varken är i enlighet med ett ansvarsfullt ägarskap eller innebär att staten är försiktig och varsam med statlig egendom och skatte-

medel. I stället innebär Miljöpartiets alternativ en ännu större risk för staten än att under en begränsad period säkra tillgång till likviditet för bolaget, eftersom det i dagsläget inte finns någon köpare till SAS.

Finansutskottet föreslår att näringsutskottet tillstyrker propositionens förslag att ge SAS tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret och avstyrker motion 2012/13:N10 (MP).

I en avvikande mening (MP) förordas att riksdagen ska avslå regeringens förslag om en låneram i Riksgäldskontoret och att regeringen i stället skyndsamt ska inleda en avveckling av det statliga ägandet i SAS och därför återkomma till riksdagen med en plan för hur detta ska kunna gå till.

Vissa kompletterande uppgifter

Tidigare behandling i riksdagen

Riksdagen bemyndigade våren 2010 regeringen att för svenska statens räkning, på vissa villkor, delta i en nyemission i SAS genom att teckna sin s.k. pro rata-andel av den då förslagna nyemissionen upp till ett belopp om högst 1,1 miljarder kronor (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, yttr. 2009/10:NU2y). Riksdagen beslutade också att för 2010 höja ramen för utgiftsområde 24 Näringsliv med 1,1 miljarder kronor och att höja anslaget Kapitalinsatser i statliga bolag (1:21) med samma belopp. I sitt yttrande till finansutskottet erinrade näringsutskottet om den bedömning som utskottet hade gjort våren 2009 i sitt yttrande till finansutskottet (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, yttr. 2008/09:NU7y) om att det då aktuella kapitaltillskottet om 1,3 miljarder kronor var nödvändigt för att ge förutsättningar för att affärsplanen Core SAS skulle kunna genomföras. Den ekonomiska krisen drabbade dock flygindustrin och SAS hårdare än vad som förutsågs våren 2009, påpekade utskottet. SAS kassaflöde och likviditet hade påverkats negativt. SAS styrelse hade beslutat att kostnadsbesparingsprogrammet inom Core SAS skulle förstärkas med ytterligare 2 miljarder kronor, vilket innebar att det totala programmet uppgick till 7,3 miljarder kronor. För att stärka den finansiella ställningen skulle SAS vidare genomföra refinansiering av de obligationslån som förföll under 2010 (ca 2 miljarder kronor), och styrelsen hade föreslagit en nyemission om ca 5 miljarder kronor. Dessutom hade en avsiktsförklaring träffats med fackföreningarna för piloter och kabinanställda med mål om ytterligare kostnadsåtgärder om 0,5 miljarder kronor. Näringsutskottet delade regeringens bedömning att de aktuella åtgärderna borde vidtas. Företrädarna för Miljöpartiet i finans- och näringsutskotten ansåg att riksdagen inte borde lämna de begärda bemyndigandena avseende deltagande i nyemissionen.

Våren 2010 beslutade riksdagen också att ge regeringen bemyndigande att minska ägandet i SAS (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, yttr. 2009/10:NU2y). Näringsutskottet anförde i sitt yttrande, i vilket finansutskottet instämde, att riksdagens bemyndigande att minska ägandet i SAS

ska uppfattas som ett tydligt besked om statens inställning när det gäller försäljning inom överskådlig tid och underströk vikten av att en försäljning sker i ordnade former när det finns en seriös köpare.

Utskottet erinrade i sitt ställningstagande hösten 2011, med anledning av de då aktuella motionerna om försäljning av statens andel i SAS, om att regeringen redan har mandat att genomföra en försäljning av statens andel i SAS. Utskottet kunde inte se någon anledning för riksdagen att fatta ytterligare beslut i den aktuella frågan. I en reservation (MP) förordades det att regeringen aktivt borde arbeta för att hitta en ny ägare till statens andel i SAS och att riksdagen borde uppmana regeringen att snarast möjligt inleda en försäljning.

Frågans hantering i Danmark och Norge

Finansudvalget i det danska Folketinget beslutade den 23 november 2012 att bemyndiga Finansministeriet att ingå avtal om en kreditfacilitet. I Norge är behandling i Stortinget beräknad till den 12 december 2012.

I den proposition som den norska regeringen lagt fram till Stortinget (prop. 38 S (2012–2013)) redovisas mer detaljerat de villkor som finns i avtalet mellan SAS och de tre staterna, Knut och Alice Wallenbergs stiftelse och sju banker som ska vara uppfyllda för att bolaget ska få nyttja faciliteten (s. 4 i propositionen). Av avtalet (rammeavtalen) framgår följande:

- Kreditfaciliteten löper fram till den 31 mars 2015.
- SAS betalar för kreditfaciliteten genom (i) en s.k. upfront avgift (gebyr), (ii) en avgift för den utnyttjade andelen av faciliteten (iii) ränta för utnyttjande av kreditfaciliteten och (iv) en s.k. exitavgift när kreditfaciliteten upphör.
- För att kunna utnyttja faciliteten måste SAS uppfylla ett antal villkor (covenants), däribland vissa finansiella nyckeltal som regelmässigt måste uppfyllas.
- SAS ska ställa ut säkerheter för delar av den exponering som långivarna får när kreditfaciliteten utnyttjas.
- Flera ägarandelar, däribland Wideröe, ska säljas.
- SAS förpliktigar sig att löpande informera långivarna om en rad förhållanden, t.ex. genomförandet av 4XNG-planen.
- Avtalet upphör i det fall det visar sig att det bryter mot statsstödsregelverket.

För att SAS ska få tillgång till kreditfaciliteten måste bolaget ha ingått nya kollektivavtal med de anställda som ger kostnadsbesparingar motsvarande minst de som beräknas i 4XNG-planen. Som en del av detta krävs för undertecknande av avtalet om kreditfacilitet en bekräftelse från en oberoende part om att de nya överenskommelserna som ingås ger de besparingar som planen lägger grunden till. Vidare krävs ett parlamentariskt godkännande i de tre länderna. Det krävs också att alla parter har godkänt grunden till kreditfaciliteten senast den 20 december 2012.

Utskottets ställningstagande

SAS nya affärsplan 4 Excellence Next Generation (4XNG) inkluderar betydande besparingsåtgärder och effektivitetsförbättringar för att säkerställa ett konkurrenskraftigt bolag. Planen omfattar även avyttringar av tillgångar för att minska bolagets framtida beroende av extern finansiering.

En förutsättning för att affärsplanen ska kunna genomföras är att SAS har tillgång till en likviditetsreserv fram till den tidpunkt då bolaget kan förväntas uppvisa en väsentligt stärkt lönsamhet. Den nya affärsplanen 4XNG är mycket omfattande och innebär långtgående kostnadsänkningar på ca 3 miljarder kronor årligen under perioden. Utöver detta har den affärsplan som SAS presenterade hösten 2011 accelererats, vilket beräknas leda till 5 miljarder kronor i intäkts- och kostnadsåtgärder under 2012–2013. Med beaktande av detta anser utskottet i likhet med finansutskottet att regeringens förslag – att svenska staten under en begränsad tid ska delta i en kreditfacilitet för att säkra SAS tillgång till likviditet när bolaget genomför sin nya affärsplan – innebär att staten agerar som en ansvarsfull ägare. Samtidigt innebär en kreditfacilitet, som finansutskottet påpekat, lägre risk jämfört med ett tillskott av aktiekapital och innebär således också ett ansvarsfullt agerande gentemot skattebetalarna. Genom att staten är garanterad en marknadsmässig ränta på lånet och att långivarnas exponering vid ett eventuellt utnyttjande täcks av säkerheter, bedömer utskottet liksom regeringen att risken för utlåningen till SAS är låg. Det faktum att bolaget är förpliktigt att löpande informera långivarna om en rad förhållanden som rör genomförandet av den nya affärsplanen för att över huvud taget få nyttja lånemöjligheten är också betryggande.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att ett deltagande i kreditfaciliteten inte utgör något statsstöd i EUF-fördragets bemärkelse. Statens deltagande i kreditfaciliteten sker på marknadsmässiga villkor och den nya affärsplanen bedöms leda till en ökning av bolagets värde. Den avkastning som erhålls i form av dels avgifts- och ränteintäkter, dels förväntade kapitalvinster på statens aktieinnehav, bedöms stå i rimlig proportion till den risk som deltagandet i kreditfaciliteten innebär. Utskottet noterar vidare att avtalet upphör i det fall det trots allt skulle visa sig bryta mot statsstödsregelverket.

Riksdagen beslutade våren 2010 att bemyndiga regeringen att vid lämplig tidpunkt minska statens ägande i SAS (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35). Utskottet anförde i sitt yttrande (yttr. 2009/10:NU2y), i vilket finansutskottet instämde, att riksdagens bemyndigande att minska ägandet i SAS ska uppfattas som ett tydligt besked om statens inställning när det gäller försäljning inom överskådlig tid och underströk vikten av att en försäljning sker i ordnade former när det finns en seriös köpare. Utskottet står fast vid detta ställningstagande. Den nya affärsplanen gör SAS mer attraktivt för en potentiell köpare. Därmed ökar möjligheterna för staten att på sikt minska ägandet i bolaget.

Regeringen har som nämnts redan mandat att genomföra en försäljning av statens andel i SAS. Utskottet kan inte se någon anledning för riksdagen att nu fatta ytterligare beslut i denna fråga. Utskottet utgår från att regeringen genomför de analyser som krävs för att förbereda ett eventuellt minskat ägande i SAS. Något behov av att regeringen för riksdagen presenterar ett förslag till hur avvecklingen av det statliga engagemanget i bolaget ska gå till kan utskottet inte se. När det gäller stånpunkten i motion 2012/13:N10 (MP) om att staten inte ska delta i att säkra SAS tillgång till likviditet under en begränsad period utan i stället skyndsamt ska inleda en avveckling av det statliga ägandet i SAS, delar utskottet dessutom finansutskottets uppfattning att ett sådant agerande varken är i enlighet med ett ansvarsfullt ägarskap eller innebär att staten är försiktig och varsam med statlig egendom och skattemedel. I stället innebär alternativet en ännu större risk för staten än att under en begränsad period säkra tillgång till likviditet för bolaget, eftersom det i dagsläget inte finns någon köpare till SAS.

I propositionen anges SAS AB som låntagare i kreditfaciliteten. SAS-koncernen, som bl.a. består av moderbolaget SAS AB och de tre helägda dotterbolagen SAS Danmark A/S, SAS Norge ASA och SAS Sverige AB, bedriver huvuddelen av sin verksamhet i ett konsortium, benämnt Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden, som närmast lyder under de tre nämnda dotterbolagen. I de slutliga förslagen till avtal om kreditfaciliteten har SAS-konsortiet angetts som låntagare. Även SAS AB har dock vissa åtaganden enligt avtalen. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram för SAS-koncernen, i stället för en låneram för SAS AB.

Därmed tillstyrker utskottet regeringens förslag med den ändringen att låneramen gäller för SAS-koncernen och avstyrker motionerna 2012/13: N10 (MP) och 2012/13:N335 (MP).

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Låneram för SAS-koncernen (MP)

av Jonas Eriksson (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS AB för 2012–2015 och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:N10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP) yrkandena 1 och 2 samt avslår proposition 2012/13:46 och motion 2012/13:N335 av Jonas Eriksson m.fl. (MP).

Ställningstagande

SAS är ett bolag som länge har haft stora ekonomiska problem. Staten har vid ett flertal tillfällen varit tvungen att gå in med ägartillskott. År 2009 och 2010 bemyndigade riksdagen regeringen att delta i nyemissioner på 1,3 miljarder respektive 1,1 miljarder kronor. Nu föreslår regeringen att SAS ska få tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret på 749 miljoner kronor.

Miljöpartiet var emot att staten skulle delta i de båda nyemissionerna 2009 och 2010. I stället för att gå in med ägartillskott förordade Miljöpartiet att det statliga ägandet i SAS skulle avvecklas. Företrädare för Miljöpartiet anförde då att de affärsplaner som bolaget hade presenterat för att klara neddragningarna medförde stora ekonomiska risker och att det inte var säkert att besparingsplanerna skulle komma att lyckas. Lika viktigt för Miljöpartiets tidigare ställningstagande har dock varit de strukturella problemen på flygmarknaden och principiella ställningstaganden vad det gäller statligt ägande. Dessa skäl är alltså giltiga.

Det är svårt att se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag. Tidigare när flygverksamheten 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 krav på flygtrafiken. Staten bör i huvudsak inte äga företag som finns på fungerande konkurrensutsatta marknader.

SAS bolagsledning liksom parterna på arbetsmarknaden har genom stora ansträngningar under de senaste veckorna lyckats träffa avtal som innebär kostnadsminskningar för bolaget. Jag delar regeringens bedömning att den nya affärsplanen rimligen gör bolaget mer attraktivt inför en försäljning men tror inte att de nuvarande planerna är tillräckliga för att göra SAS lönsamt.

Förslaget om en låneram innebär fortsatt stora ekonomiska risker med skattepengar. Flygindustrin står inför stora strukturella problem. Behovet av flygresor på kortare och medellånga distanser kommer att minska när de snabba tågförbindelserna byggs ut i Sverige och världen. Även bränsleprisernas snabbt stigande andel av flygbolagens kostnader är ett exempel på strukturella problem som inte kommer att lösas genom nuvarande affärsplaner. Att i det här läget subventionera olönsam flygtrafik på det sätt som regeringen föreslår är inte en ansvarsfull ekonomisk politik.

Jag anser inte heller att regeringen på ett bra sätt förvaltat det bemyndigande som sedan tidigare finns om att avveckla det statliga ägandet. Med en mer aktiv politik hade regeringen tidigare kunnat avveckla ägandet i SAS. Att medge lån till SAS utan att det finns en uttalad plan från regeringens sida om hur avvecklingen av det statliga engagemanget i bolaget ska gå till är inte en ansvarsfull ägarpolitik.

Riksdagen bör avslå regeringens förslag och i stället begära att regeringen skyndsamt presenterar ett förslag till en ordnad avveckling av det statliga ägandet i SAS. Det som här anförts ligger för övrigt i linje med vad som lyfts fram i motion 2012/13:N335 (MP). Motionen kan därför avslås av riksdagen.

Med hänvisning till det anförda tillstyrks motion 2012/13:N10 (MP). Propositionen och motion 2012/13:N335 (MP) avstyrks.

Särskilda yttranden

1. Låneram för SAS-koncernen (S)

Jennie Nilsson (S), Krister Örnfjäder (S), Ann-Kristine Johansson (S), Börje Vestlund (S), Karin Åström (S) och Ingela Nylund Watz (S) anför:

Den fråga riksdagen har att ta ställning till är om den ska medge att regeringen beslutar om en låneram för SAS. Socialdemokraterna stöder detta förslag eftersom det möjliggör för SAS att bli lönsamt. Vi anser att det är viktigt att värna de gemensamma tillgångarna som företag med statligt ägande utgör. Staten har investerat mycket pengar i SAS över tid. SAS är för närvarande Nordens största flygbolag och har som verksamhetsmål att erbjuda flygtransporter och därtill relaterade tjänster till den nordiska hemmamarknaden. SAS har en marknadsposition om 31–51 procent i de skandinaviska länderna och spelar en viktig roll när det gäller att säkra tillgång till infrastruktur för bl.a. näringslivet såväl inom Norden som övriga Europa. Låneramen kommer att utgöra en del av en ny kreditfacilitet för bolaget. Vi anser dock inte att det är ett självändamål vare sig att äga eller sälja SAS, utan menar att det är överväganden som får göras vid varje givet tillfälle utifrån de förutsättningar som då råder.

2. Låneram för SAS-koncernen (V)

Kent Persson (V) anför:

Vänsterpartiet står bakom regeringens proposition om en låneram för SAS. Jag vill dock tydliggöra min uppfattning ytterligare, bl.a. när det gäller regeringens hantering av SAS.

Låneramen kommer att utgöra en del av en ny kreditfacilitet för bolaget. Vänsterpartiet välkomnar detta förslag eftersom det möjliggör för SAS att leva vidare. Förutsättningen för regeringens förslag om låneram har varit den besparingsplan och de nya kollektivavtal som fack och ledningen för SAS kommit överens om. SAS-ledningens metod har emellertid varit att ställa facken inför ett ultimatum att gå med på en på förhand bestämd besparingsplan eller acceptera konkurs. Denna metod strider mot den svenska modellen på arbetsmarknaden som innebär att parterna förhandlar om nya kollektivavtal. Det är också anmärkningsvärt att detta har ägt rum i ett halvstatligt bolag, där ett av ledningens argument mot facken är att ägarna kräver att besparingsplanen accepteras fullt ut. Vänsterpartiet tar kraftigt avstånd från hur såväl ägarna, däribland den svenska staten, som SAS ledning har hanterat denna fråga. Nu vill det till att svenska staten som största ägare tar sitt ansvar och ger SAS alla möjligheter att utvecklas och fungera väl i statlig regi.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:46 Låneram för SAS AB:

Riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS AB för 2012–2015, till marknadsmässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor (avsnitt 4).

Följdmotionen

2012/13:N10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om en låneram till SAS AB i Riksgälden om högst 749 miljoner kronor.
2. Riksdagen begär att regeringen återkommer med ett förslag till riksdagen som innebär att det statliga ägandet i SAS AB skyndsamt avvecklas.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2012

2012/13:N335 av Jonas Eriksson m.fl. (MP):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att sälja statens ägande i SAS.

BILAGA 2

Finansutskottets yttrande 2012/13:FiU6y

Låneram för SAS AB

Till näringsutskottet

Näringsutskottet har gett finansutskottet tillfälle att senast den 4 december 2012 yttra sig över regeringens proposition 2012/13:46 Låneram för SAS AB samt de eventuella motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen och som rör finansutskottets beredningsområde.

Kommittémotionen 2012/13:N10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP) har väckts med anledning av propositionen.

Finansutskottet föreslår att näringsutskottet tillstyrker propositionens förslag att ge SAS tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret och avstyrker motionen.

I yttrandet finns en avvikande mening (MP) och ett särskilt yttrande (V).

Utskottets överväganden

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen medger att regeringen beslutar om en låneram i Riksgäldskontoret för SAS AB för 2012–2015 till marknadsmässiga villkor och till ett belopp om högst 749 miljoner kronor.

Regeringen konstaterar att förslagen i propositionen kommer att påverka statens inkomster och utgifter för 2013 utan att detta har kunnat beaktas i budgetpropositionen för 2013. För att ge SAS nödvändig tillgång till likviditet och därmed upprätthålla förtroendet för bolaget hos kunder och leverantörer anser regeringen att det är högst angeläget att kreditfaciliteten så snart som möjligt kan komma på plats. Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl för att lägga fram propositionen och hänvisar till riksdagsordningen 3 kap. 2 § tredje stycket där detta regleras.

SAS styrelse har antagit en ny affärsplan: 4XNG

I skälen för regeringens förslag om en låneram för SAS hänvisas till att regeringen i samband med de två nyemissionerna 2009 och 2010 gjorde bedömningen att pågående effektiviseringar och åtgärdsprogram i SAS var tillräckliga för att åstadkomma ett lönsamt och långsiktigt livskraftigt bolag. Sedan dess har dock priskonkurrensen på den internationella flygmarknaden tilltagit, konstaterar regeringen, samtidigt som ökade bränslepriser pressat flygbranschen ytterligare. Även om bolaget 2006 redovisade en mindre vinst för första gången på flera år, har verksamheten sedan 2008 varit olönsam. Den 19 november 2012 uppgick marknadsvärdet på svenska statens ägarandel till ca 500 miljoner kronor.

Den affärsplan 4Excellence Next Generation (4XNG) som styrelsen i SAS nu har antagit och som förutsätter en likviditetsreserv för att kunna genomföras, innebär enligt regeringen genomgripande förändringar av verksamheten och ska säkerställa lönsamhet och långsiktig konkurrenskraft. Den innebär långtgående kostnadssänkningar på ca 3 miljarder kronor årligen, utöver åtgärderna i strategin 4Excellence som lanserades tredje kvartalet 2011 med målsättningen att SAS 2015 ska ha uppnått intäkt- och kostnadseffekter på 5 miljarder kronor.

Den nya affärsplanens huvudområden omfattar bl.a. nya kollektivavtal för anställda, med sänkta ersättningsnivåer för att uppnå marknadsmässiga löne- och tjänstgöringsvillkor. En centralisering av de administrativa funktionerna till Stockholm medför en minskning av antalet anställda med ca 800 heltidstjänster. Utöver detta planeras outsourcing av marktjänster och delar av kundservice. Planen omfattar även avyttringar av tillgångar och en ny finansieringsplan för att förbättra bolagets likviditet. Dessa åtgärder

förväntas påverka likviditeten positivt med ca 3 miljarder kronor. Avyttringarna omfattar bl.a. flygbolaget Wideröe's Flyveselskap AS och SAS Ground Handling.

Regeringen anger att ungefär hälften av kostnadsbesparingarna kommer att realiseras under räkenskapsåret 2012/13. Engångskostnaderna för att genomföra planen väntas uppgå till 1,5 miljarder kronor, varav 0,9–1,0 miljarder kronor väntas uppkomma under 2012.

Regeringens bedömning av affärsplanen

Regeringen har utvärderat den nya affärsplanen 4XNG noggrant ur olika perspektiv och bedömer att ett genomförande av åtgärderna i planen kommer att konsolidera verksamheten och skapa förutsättningar för att åter göra bolaget lönsamt. Regeringen bedömer att SAS, efter att planen har genomförts, från mars 2015 kommer att ha en sådan ekonomisk ställning att bolaget kan finansiera sin verksamhet på den privata kreditmarknaden, utan aktieägarnas deltagande. Regeringen bedömer även att den nya affärsplanen gör SAS mer attraktivt för en potentiell köpare, och att den därmed ökar möjligheterna för staten att på sikt minska ägandet i bolaget.

En låneram för SAS

En förutsättning för att SAS ska kunna genomföra affärsplanen är att bolaget har tillgång till en likviditetsreserv för tiden fram till dess att åtgärderna i planen väntas leda till att bolaget uppvisar en väsentligt stärkt lönsamhet. SAS har därför vänt sig till de fyra största aktieägarna (svenska, norska och danska staten samt KAW) och sju banker med ett förslag om deltagande i en ny kreditfacilitet.

Den totala kreditfaciliteten uppgår till maximalt 3,5 miljarder kronor och löper t.o.m. den 31 mars 2015. Svenska, norska och danska staten svarar tillsammans för 50 procent av faciliteten och deltar på samma villkor som övriga aktörer. Svenska statens andel av kreditfaciliteten uppgår till högst 749 miljoner kronor.

Det avtal som reglerar kreditfaciliteten fastställer dels ett antal definierade situationer, dels ett antal villkor som måste vara uppfyllda för att bolaget över huvud taget ska få nyttja faciliteten. För sitt deltagande i kreditfaciliteten får långivarna en marknadsmässig ersättning i form av avgifter för utfärdande, tillhandahållande och avveckling av faciliteten samt ränta vid ett eventuellt utnyttjande av faciliteten. Långivarnas exponering vid ett eventuellt utnyttjande av kreditfaciliteten täcks av säkerheter vars värde, enligt regeringen, motsvarar en betydande andel av den sammanlagda faciliteten. Bolaget är därutöver förpliktigt att löpande informera långivarna om en rad förhållanden som rör genomförandet av den nya affärsplanen.

För att regeringen ska kunna besluta om en låneram i Riksgäldskontoret krävs ett medgivande från riksdagen (9 kap 8§ regeringsformen). Vidare får regeringen enligt 7 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) finansiera utlåning

med lån i Riksgäldskontoret om den förväntade förlusten är låg. Regeringen bedömer att kreditrisken för staten för tillhandahållandet av en låneram för SAS bedöms vara tillräckligt låg för att behovet av finansiering ska kunna tillgodoses genom lån i Riksgäldskontoret. I 6 kap. 4 § första stycket budgetlagen anges att en ränta eller avgift ska tas ut för ett sådant lån, som ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet.

Mot bakgrund av att statens deltagande i kreditfaciliteten sker på marknadsmässiga villkor, att den nya affärsplanen av regeringen bedöms leda till en ökning av bolagets värde samt att avkastningen som erhålls står i rimlig proportion till den risk som deltagandet i kreditfaciliteten innebär, är regeringens bedömning att deltagandet i kreditfaciliteten inte är statsstöd i EUF-fördragets bemärkelse.

Konsekvenser av förslaget

Den avgift som tas ut av SAS för att bolaget har tillgång till kreditfaciliteten medför intäkter för staten 2012–2015. Vidare kommer ett eventuellt nyttjande av kreditfaciliteten, som resulterar i lån från finansörerna i proportion till deras insatser i faciliteten, leda till ränteintäkter för staten. Den del av ränteintäkterna som motsvarar upplåningskostnaden används för att finansiera statens löpande upplåning, medan den del som motsvarar statens kreditrisk förs till en kreditreserv i Riksgäldskontoret. Den överskjutande delen redovisas mot en inkomsttitel.

Ett utnyttjande av den föreslagna låneramen försämrar statens budgetsaldo och ökar lånebehovet. Statens finansiella sparande påverkas däremot inte av en eventuell utlåning eftersom utlåningen motsvaras av en fordran på bolaget. Det finansiella sparandet påverkas positivt av avgifts- och ränteintäkter och negativt vid konstaterade förluster i form av uteblivna amorteringar.

Motionen

I motion 2012/13:NU10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP) föreslås att riksdagen avslår regeringens förslag om en låneram till SAS AB (yrkande 1) och att riksdagen begär att regeringen återkommer med ett förslag till riksdagen som innebär att det statliga ägandet i SAS AB skyndsamt avvecklas (yrkande 2).

Motionärerna konstaterar att SAS är ett bolag som länge har haft stora ekonomiska problem och att staten vid ett flertal tillfällen varit tvungen att gå in med ägartillskott i bolaget. Miljöpartiet avslog vid båda tillfällena 2009 och 2010 förslagen om att den svenska staten skulle delta i respektive nyemission. I stället förordades att det statliga ägandet i SAS skulle avvecklas. Affärsplanerna har bedömts medföra stora ekonomiska risker och Miljöpartiet menar att det är svårt att se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag. Dessa skäl är alltså mycket giltiga.

Nu är SAS återigen i kris och bolaget har vänt sig till sina huvudägare i form av svenska, norska och danska staten. Begäran handlar om behov av statliga lån då bolaget inte kunnat få krediter på den privata kreditmarknaden. Enligt motionärerna har SAS bolagsledning liksom parterna på arbetsmarknaden genom stora ansträngningar under de senaste veckorna lyckats träffa avtal som innebär kostnadsminskningar för bolaget. Motionärerna delar regeringens bedömning att den nya affärsplanen rimligen gör bolaget mer attraktivt inför en försäljning, men tror inte att de nuvarande planerna är tillräckliga för att göra SAS lönsamt. Motionärerna anser inte heller att regeringen på ett bra sätt förvaltat det bemyndigande som sedan tidigare finns om att avveckla det statliga ägandet.

Motionärerna anser att det är av högsta vikt att vara försiktig och varsam med skattepengar och att staten inte bör ta på sig affärsrisker om det inte finns synnerliga skäl till detta. Det förslag om en låneram som nu regeringen föreslår innebär fortsatt stora ekonomiska risker med skattepengar. Att i ett läge där flygindustrin står inför stora strukturella problem subventionera olönsam flygtrafik på det sätt som regeringen föreslår är inte en ansvarsfull ekonomisk politik.

Motionärerna menar att med en mer aktiv politik hade regeringen tidigare kunnat avveckla ägandet i SAS. Att medge lån till SAS utan att det finns en uttalad plan från regeringens sida om hur avvecklingen av det statliga engagemanget i bolaget ska gå till är inte en ansvarsfull ägarpolitik, anser motionärerna, och de föreslår därför att regeringens förslag i propositionen avslås och att riksdagen i stället begär att staten skyndsamt presenterar ett förslag till en ordnad avveckling av det statliga ägandet i SAS AB.

Tidigare behandling i utskottet

Nyemissionen 2009

I februari 2009 beslutade styrelsen i SAS AB (publ) om en nyemission om ca 6 miljarder kronor, med företrädesrätt för bolagets aktieägare. I proposition 2008/09:124 Nyemission i SAS AB (publ) föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att för statens räkning delta i nyemissionen genom att teckna aktier till ett belopp om högst 1,3 miljarder kronor, motsvarande den svenska statens pro rata-andel 21,4 procent. Finansutskottet behandlade förslaget i bet. 2008/09:FiU40. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag, liksom näringsutskottet, som hade fått tillfälle att yttra sig i frågan (yttr. 2008/09:NU7y).

Utskottet delade regeringens bedömning att den strategiska inriktning och den affärsplan som då hade presenterats (Core SAS) borde skapa förutsättningar för ett lönsamt SAS. Enligt utskottets bedömning innehöll Core SAS åtgärder som bolaget självt har möjlighet att påverka varför planen bedömdes som trovärdig. I och med genomförandet av affärsplanen bedömde utskottet att SAS skulle få en viss stresstålighet för att klara av

såväl en nedgång i efterfrågan som svängningar i oljepris och valutakurser. Samtidigt ansåg utskottet att genomförandet av affärsplanen förutsatte en förstärkning av bolagets kapitalstruktur genom en nyemission och att nyemissionen sannolikt inte skulle kunna genomföras i det finansiella läge som då rådde om inte den svenska staten deltog.

Miljöpartiet reserverade sig mot utskottets förslag och ansåg att det var svårt att se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag och betonade vikten av att vara försiktig och varsam med skattepengar. Reservanten ifrågasatte om de besparingsplaner som SAS hade presenterat skulle komma att lyckas och konstaterade att SAS tidigare hade presenterat liknande planer som misslyckats. I stället för att delta i nyemissionen skulle riksdagen uppmana regeringen att snarast möjligt inleda en försäljning av statens andelar i SAS.

Nyemissionen 2010

I februari 2010 beslutade styrelsen om en nyemission om ca 5 miljarder kronor, med företrädesrätt för bolagets aktieägare. I propositionen 2009/10: 121 Nyemission i SAS AB (publ) föreslog regeringen att riksdagen skulle bemyndiga regeringen för statens räkning delta i nyemissionen genom att teckna aktier till ett belopp om högst 1,1 miljarder kronor, motsvarande den svenska statens pro rata-andel 21,4 procent. Finansutskottet behandlade förslaget i bet. 2008/09:FiU40. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag, liksom näringsutskottet som hade fått tillfälle att yttra sig i frågan (yttr. 2009/10:NU2y).

När det gällde Miljöpartiets ståndpunkt att staten inte ska delta i nyemissionen ansåg utskottet att detta skulle kunna innebära en risk för att bolaget skulle gå i konkurs eftersom det då inte fanns någon köpare. Enligt utskottet var det en konkurs, och inte deltagande i nyemissionen så som Miljöpartiet hävdade, som skulle äventyra skattepengar i onödan.

Miljöpartiet reserverade sig mot utskottets förslag. Reservanten ansåg att staten i huvudsak inte bör äga företag som finns på fungerande konkurrensutsatta marknader och anförde att det inte fanns några skäl till att staten skulle äventyra skattemedel i onödan. I stället skulle regeringen, enligt reservanten, aktivt arbeta för att hitta en ny ägare till SAS och sälja statens andel i bolaget.

Riksdagens bemyndigande att sälja SAS

I samma proposition föreslog regeringen också att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att vid lämplig tidpunkt minska ägandet i SAS.

Utskottet såg med tillfredsställelse på att regeringen begärde detta bemyndigande. Förutom att regeringen därmed tillämpade den praxis som hittills rått vid förändringar i statens ägande av SAS, framhöll utskottet att riksdagens bemyndigande skulle uppfattas som ett tydligt besked om statens

inställning när det gäller försäljning inom överskådlig tid. Samtidigt underströk utskottet vikten av att en försäljning skulle ske i ordnade former när det fanns en seriös köpare.

Vänsterpartiet reserverade sig mot utskottets förslag och ville att regeringen först skulle göra en genomgripande analys och kartläggning av SAS och sedan återkomma till riksdagen.

Kompletterande information

Regeringens uppföljning av SAS resultat 2011

Av den uppföljning av SAS resultat 2011 som regeringen redovisar i sin skrivelse 2011/12:140 från i våras framgår att EBT-marginalen 2011 före engångsposter var 0,2 procent, jämfört med målet på 7 procent. Regeringen anger att den finansiella beredskapen uppgick till 21 procent, vilket var bättre än målsättningen medan den justerade soliditeten och justerade skuldsättningen uppgick till 26 procent respektive 1,33 vilket var sämre än målsättningen.

Enligt regeringen har SAS planenligt genomfört det kostnadsprogram som presenterades i februari 2009 i samband med strategin Core SAS. Regeringen konstaterar att en ny strategi, – 4Excellence, presenterades i september 2011 med målsättningen att sänka enhetskostnaden med 3–5 procent per år. Enligt skrivelsen har genomförandet av strategin accelererats, vilket beräknas till 5 miljarder kronor i intäkts- och kostnadsåtgärder under 2012–2013.

SAS delårsrapport januari–september 2012

Av resultatanalysen framgår att koncernens intäkter, justerat för valuta och engångsposter, ökade med 3,2 procent jämfört med motsvarande period föregående år. Ökningen hänförs främst till posten passagerarintäkter, som justerat för valuta ökade med 5,1 procent. Antalet passagerare ökade med 4,2 procent. Personalkostnaderna minskade med 1,3 procent jämfört med motsvarande period föregående år. Kostnaden för flygbränsle ökade med 25 procent och berodde primärt på att bränslesäkringen ger mindre effekt jämfört med motsvarande period föregående år, men också på en svagare växelkurs för SEK/USD. En ökad volym förklarar till 8 procent den ökade kostnaden för flygbränsle.

Med endast en oredovisad månad kvar av det förkortade räkenskapsåret 2012 (januari–oktober) är bedömningen i delårsrapporten att SAS-koncernen kommer att rapportera ett svagt negativt resultat före skatt och engångsposter. Omstruktureringskostnader och engångskostnader med anledning av affärsplanen 4XNG kommer att belasta resultatet för räkenskapsåret 2012 med 0,9–1,0 miljarder kronor. Enligt delårsrapporten är EBT-marginalen 5,5 procent, vilket ska relateras till lönsamhetsmålet på 7 procent.

När det gäller den finansiella ställningen redovisas i delårsrapporten att SAS-koncernen per den 30 september 2012 hade 2,3 miljarder kronor i likvida medel. Detta innebär en minskning med 2,7 miljarder kronor jämfört med samma datum förra året. Den sammanlagda finansiella beredskapen (likvida medel och outnyttjade lånelöften) per den 30 september 2012 motsvarande 7,0 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 10,6 miljarder kronor per den 30 september 2011. I delårsrapporten redovisar SAS-koncernen att den finansiella beredskapen är 26 procent. Den 31 december 2011 var den finansiella beredskapen 33 procent. Målet för den finansiella beredskapen är att den ska överstiga 20 procent av fasta kostnader.

Vidare anges i delårsrapporten att ett av de kontrakterade lånelöfterna om 366 miljoner euro minskas med 25 procent varannan månad fr.o.m. den 31 januari 2013 för att slutligen löpa ut den 19 juni 2013. Av delårsrapporten framgår att tillgångar motsvarande ett värde om 2,7 miljarder kronor pantsatts.

Målet för den justerade soliditeten är att den ska överstiga 35 procent och den justerade skuldsättningen att den ska vara lägre än 1,0. Enligt delårsrapporten uppgick den justerade soliditeten uppgick den 30 september 2012 till 26 procent vilket kan jämföras med 29 procent förra året. Den justerade skuldsättningsgraden uppgick till 1,41 jämfört med 0,89 förra året.

SAS kassaflöde från den löpande verksamheten uppgick enligt delårsrapporten till 1,8 miljarder kronor. För det tredje kvartalet 2012 var kassaflödet dock negativt (-123 miljoner kronor).

Ändring av redovisningsprincip för pensionsskulder

I delårsrapporten finns ett avsnitt med risk- och osäkerhetsfaktorer. Där kommenteras bl.a. ändringen av redovisningsprincip för förmånsbestämda pensionsplaner som ska tillämpas för räkenskapsåret som börjar den 1 januari 2013. Ändringen av redovisningsprincip har antagits av EU och publicerades av IASB (International Accounting Standards Board) i juni 2011.

Enligt den ändrade principen är det bl.a. inte längre tillåtet att skjuta upp redovisningen av vissa avvikelser i uppskattningar, utan samtliga avvikelser i uppskattningar ska redovisas omedelbart i övrigt totalresultat. Till följd av ändringarna kommer de ackumulerade oredovisade avvikelserna att redovisas i sin helhet mot eget kapital, vilket enligt delårsrapporten kommer att ha en avsevärd negativ effekt på SAS-koncernens eget kapital. Per den 31 december 2011 uppgick ej resultatförda estimatavvikelser och planändringar till ca 12 miljarder kronor.

Upplösningen av estimatavvikelser och planändringar kommer också att innebära att uppskjutna skatteskulder kopplat till pensioner kommer att upplösas. Effekten av detta uppgår till ca 1,3 miljarder kronor vilket påverkar SAS-koncernens eget kapital positivt. Vidare skulle estimatavvikelserna reduceras ytterligare med 2,8 miljarder kronor vid en överenskommelse

om förändrade pensionsvillkor. Sammanlagt beräknas nettoeffekten av den kvarvarande estimatavvikelsen som ska redovisas mot SAS-koncernens eget kapital ca 7,6 miljarder kronor.

Vid SAS årsstämma i våras fattades beslut om att ändra räkenskapsåret till att omfatta perioden den 1 november–31 oktober i stället för kalenderår. Skatteverket har godkänt ändringen. Ändringen av räkenskapsåret innebär att den ändrade redovisningsprincipen ska tillämpas fr.o.m. den 1 november 2013.

Villkor för att SAS ska få nyttja kreditfaciliteten

I den proposition som den norska regeringen lagt fram till Stortinget (prop. 38 S (2012-2013)) redovisas mer detaljerat de villkor som finns i avtalet mellan SAS och de tre staterna, KAW och sju banker som ska vara uppfyllda för att bolaget ska få nyttja faciliteten (s. 4 i propositionen). Av avtalet (*rammeavtalen*) framgår följande:

- Kreditfaciliteten löper fram till den 31 mars 2015.
- SAS betalar för kreditfaciliteten genom i) s.k. upfront avgift (gebyr), ii) en avgift för den utnyttjade andelen av faciliteten, iii) ränta för utnyttjande av kreditfaciliteten och iv) en s.k. exitavgift när kreditfaciliteten upphör.
- För att kunna utnyttja faciliteten måste SAS uppfylla ett antal villkor (covenants), däribland vissa finansiella nyckeltal som regelmässigt måste uppfyllas.
- SAS ska ställa ut säkerheter för delar av den exponering som långivarna får när kreditfaciliteten utnyttjas.
- Flera ägarandelar, däribland Wideröe, ska säljas.
- SAS förpliktar sig att löpande informera långivarna om en rad förhållanden, t.ex. genomförandet av 4XNG-planen.
- Avtalet upphör i det fall det visar sig att det bryter mot statsstödsregelverket.

För att SAS ska få tillgång till kreditfaciliteten måste bolaget ha ingått nya kollektivavtal med de anställda som ger kostnadsbesparingar motsvarande minst de som beräknas i 4XNG-planen. Som en del av detta krävs för undertecknande av avtalet om kreditfacilitet en bekräftelse från en oberoende part på att de nya överenskommelserna som ingås ger de besparingar som planen lägger grunden till. Vidare krävs ett parlamentariskt godkännande i de tre länderna. Det krävs också att alla parter har godkänt grunden till kreditfaciliteten senast den 20 december 2012.

Råd och upplysningar från externa bedömare

Av den norska propositionen (s. 4) framgår att de tre länderna engagerade den internationella investmentbanken Goldman Sachs för att ge råd angående staternas ägande i SAS, däribland en värdering av den nya affärsplanen. Goldman Sachs har också givit råd och praktiskt bistånd i anslutning till inrättandet (*etableringen*) av kreditfaciliteten.

De tre länderna har vidare inhämtat råd från investmentbanken Citigroup Global markets Limited (Citi) om deltagandet i kreditfaciliteten kan bedömas vara på kommersiella villkor (s. 5). Citis slutsats är att en privat investerare i en liknande situation som de tre länderna kunde ha deltagit i kreditfaciliteten på liknande villkor. Denna slutsats stöds av att KAW och de sju bankerna deltar i faciliteten. Samtidigt menar Citi att SAS kan få tillgång till skuldfinansiering (*gjeldfinansiering*) på marknaden 2015 givet att den nya affärsplanen genomförs och att det inte sker någon negativ förändring på marknaden för finansiering av flygbolag. Citi har dock inte gjort någon självständig värdering av affärsplanen, utan grundar sina slutsatser på att den genomförs i enlighet med föresatserna i planen.

Den norska regeringens bedömning av ett deltagande i faciliteten

Den norska regeringen är i grunden positiv till åtgärder som stärker lönsamheten i SAS och gör bedömningen att planen framstår som ett seriöst försök att rekonstruera bolaget och att den, om den lyckas, kan förväntas ge betydliga resultatförbättringar.

Samtidigt lyfter den norska regeringen i sin proposition fram att det finns flera osäkerhetsmoment som kan reducera effekten av planen och som kan försvaga SAS möjligheter att nå målet om en tillräcklig lönsam verksamhet 2015, vilket krävs för att bolaget ska kunna finansiera sig på marknaden. De osäkerhetsmoment som lyfts fram är ett tillfälligt intäktsbortfall, att likviditeten inte förbättras trots de föreslagna avyttringarna, att de föreslagna kostnadsreduktionerna inte realiserar eller att bolaget inte upprätthåller sin finansiella beredskap. Den norska regeringen konstaterar vidare att avtalet innebär att kreditfaciliteten kan falla bort före 2015 i det fall SAS inte uppfyller villkoren i avtalet. Detta kan i sin tur innebära att bolaget kommer att kunna befinna sig i samma krävande situation som i dag.

När den norska regeringens bedömer om Norge ska delta i kreditfaciliteten eller inte lägger man vikt vid att den nya affärsplanen, om den genomförs, troligen kommer att göra SAS mer attraktiv för strategiska partner. Den norska regeringen anser att bolaget även fortsättningsvis är bäst betjänt av en ny industriell partner på ägarsidan. Deltagandet i kreditfaciliteten kommer förhoppningsvis att lägga en grund för en försäljning av statens aktier i SAS i samband med en industriell lösning, skriver den norska regeringen i propositionen (s. 6) och hänvisar till Stortingets fullmakt (prop. 83 S [2010-2011], innst. 374 S 8).

Interpellation 2012/13:145 Den svenska modellen och SAS

Peter Persson (S) framför i sin interpellation till statsrådet Peter Norman att både statsrådet och regeringen gärna återkommer till att de bekänner sig till den svenska modellen och tar avstånd från den borgerliga politiken, främst den moderata, som bedrevs före 2003. Situationen för SAS kan diskuteras ur flera aspekter. Statsrådet har helt klart gett SAS-ledningen carte blanche för att pressa ned lönenivåer och säga upp personal utifrån ett konkursshot gentemot de fackliga organisationerna, anser Peter Persson, som menar att statsrådet inte har tagit något ägaransvar. När de s.k. reformerna sedan är genomförda är bolaget klart för försäljning. Till saken hör att flyglinjer till inte oväsentliga delar av vårt land sannolikt ska upphöra. Mot bakgrund av detta frågar interpellanten:

1. Vilka åtgärder har regeringen och statsrådet vidtagit sedan 2006 för att hantera de problem SAS har haft?
2. Vilka krav har statsrådet ställt och vilka inspel har statsrådet gjort under SAS-krisen och hur har dessa koordinerats med regeringarna i Danmark och Norge?
3. Ska statsrådets förhållningssätt till löne- och anställningsvillkor i SAS uppfattas som en modell inför försäljning även av andra statliga företag?

Planerad dag för debatt är den 4 december 2012 och sista svarsdatum den 6 december 2012.

Finansutskottets ställningstagande

I propositionen föreslås att SAS ska få tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret. I motionen förordas avslag på det förslaget och att regeringen i stället ska återkomma till riksdagen för att möjliggöra en skyndsam avveckling av statens ägande i bolaget. Utskottet begränsar sitt yttrande till att ta upp de aspekter av förslagen som rör utskottets beredningsområde.

Den svenska staten har som ägare deltagit i betydande nyemissioner motsvarande 11 miljarder kronor vid två tillfällen 2009 och 2010. Den svenska staten investerade totalt 2,3 miljarder kronor i bolaget, vilket innebär att man deltog med kapitaltillskott i förhållande till sin ägarandel om 21,4 procent. Liksom regeringen gjorde utskottet vid dessa tillfällen bedömningen att pågående effektiviseringar och åtgärdsprogram var tillräckliga för att åstadkomma ett lönsamt och långsiktigt livskraftigt bolag. Trots upprepade besparingsprogram kan utskottet dock konstatera att bolaget har ett för högt kostnadsläge. Tillsammans med att priskonkurrensen på den internationella flygmarknaden har tilltagit och ökade bränslepriser har pressat flygbranschen ytterligare, har SAS haft en otillfredsställande lönsamhet under flera år. Mot den bakgrunden har styrelsen och ledningen i SAS utarbetat den nya affärsplanen 4XNG, vilken inkluderar betydande besparingsåtgärder och effektivitetsförbättringar för att säkerställa ett konkurrenskraftigt bolag.

En förutsättning för att SAS ska kunna genomföra affärsplanen är att bolaget har tillgång till en likviditetsreserv för tiden fram till dess att åtgärderna i planen väntas leda till att bolaget uppvisar en väsentligt stärkt lönsamhet. Den nya affärsplanen 4XNG är mycket omfattande och innebär långtgående kostnadssänkningar på ca 3 miljarder kronor årligen under perioden. Utöver detta har den affärsplan som SAS presenterade förra hösten – 4Excellence – accelererats, vilket beräknas till 5 miljarder kronor i intäkts- och kostnadsåtgärder under 2012–2013. Med beaktande av detta anser utskottet att regeringens förslag om att svenska staten under en begränsad tid, 2012–2015, ska delta i en kreditfacilitet för att säkra SAS tillgång till likviditet när bolaget genomför sin nya affärsplan innebär att staten agerar som en ansvarsfull ägare. Samtidigt innebär en kreditfacilitet lägre risk jämfört med ett tillskott av aktiekapital, vilket enligt utskottet också innebär ett ansvar gentemot skattebetalarna. Genom att staten är garanterad en marknadsmässig ränta på lånet och att långivarnas exponering vid ett eventuellt utnyttjande täcks av säkerheter, bedömer utskottet liksom regeringen att risken för utlåningen till SAS är låg. Det faktum att bolaget är förpliktigat att löpande informera långivarna om en rad förhållanden som rör genomförandet av den nya affärsplanen för att över huvud taget få nyttja lånemöjligheten är också betryggande.

Riksdagen beslutade i samband med nyemissionen 2010 att bemyndiga regeringen att vid lämplig tidpunkt minska statens ägande i SAS. Enligt utskottets ställningstagande (bet. 2009/10:FiU35) skulle detta uppfattas som ett tydligt besked om statens inställning när det gäller försäljning inom överskådlig tid. Utskottet står fast vid detta ställningstagande och understryker återigen vikten av att en försäljning sker i ordnade former när det finns en seriös köpare. Med den nya affärsplanen görs bolaget mer attraktivt för en potentiell köpare vilket ökar möjligheterna för staten att minska ägandet i företaget.

När det gäller Miljöpartiets ståndpunkt att staten inte ska delta i att säkra SAS tillgång till likviditet under en begränsad period utan i stället skyndsamt avveckla det statliga ägandet i SAS är det utskottets uppfattning att det varken är i enlighet med ett ansvarsfullt ägarskap eller innebär att staten är försiktig och varsam med statlig egendom och skattemedel. I stället innebär Miljöpartiets alternativ en ännu större risk för staten än att under en begränsad period säkra tillgång till likviditet för bolaget, eftersom det i dagsläget inte finns någon köpare till SAS.

Utskottet föreslår att näringsutskottet tillstyrker propositionens förslag om att ge SAS tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret och avstyrker motionen (MP).

Stockholm den 4 december 2012

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Göran Pettersson (M), Pia Nilsson (S), Peder Wachtmeister (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Sven-Olof Sällström (SD), Ulla Andersson (V), Jörgen Andersson (M) och Sven-Erik Bucht (S).

Avvikande mening

Låneram för SAS AB (MP)

Per Bolund (MP) anför:

SAS är ett bolag som länge har haft stora ekonomiska problem, och staten har vid ett flertal tillfällen varit tvungen att gå in med ägartillskott i bolaget. År 2009 och 2010 bemyndigade riksdagen regeringen att delta i nyemissioner på 1,3 miljarder kronor respektive 1,1 miljarder kronor. Nu föreslår regeringen att SAS ska få tillgång till en låneram i Riksgäldskontoret på 749 miljoner kronor.

Vi i Miljöpartiet var emot att staten skulle delta i de båda nyemissionerna 2009 och 2010. I stället för att gå in med ett ägartillskott förordade vi att det statliga ägandet i SAS skulle avvecklas. De skäl som angavs för att avveckla det statliga ägandet är fortfarande giltiga. Det handlar om att de affärsplaner som bolaget presenterat för att klara nödvändiga neddragningar medfört stora ekonomiska risker och en osäkerhet om de besparingar som aviserats i affärsplanerna verkligen skulle komma att lyckas. Lika viktigt för ställningstagandet är de strukturella problemen på flygmarknaden och principiella ställningstaganden när det gäller statligt ägande. Det är svårt att se någon samhällspolitisk nytta med att staten äger flygbolag. I huvudsak bör staten inte äga företag som finns på fungerande konkurrensutsatta marknader.

Nu är SAS återigen i kris och bolaget har vänt sig till sina huvudägare, dvs. den svenska, den norska respektive den danska staten, för att begära statliga lån då bolaget inte kunnat få krediter på den privata kreditmarknaden. SAS bolagsledning liksom parterna på arbetsmarknaden har genom stora ansträngningar under de senaste veckorna lyckats träffa avtal som innebär kostnadsminskningar för bolaget. Även om jag, i likhet med vad som anförs i Miljöpartiets kommittémotion med anledning av regeringens proposition, delar regeringens bedömning att den nya affärsplanen rimligen gör bolaget mer attraktivt inför en försäljning tror jag inte att den är tillräcklig för att göra SAS lönsamt. Regeringen har inte heller förvaltat riksdagens bemyndigande från 2010 om att avveckla det statliga ägandet.

Det är av högsta vikt att vara försiktig och varsam med skattepengar och att staten inte tar på sig affärsrisker om det inte finns synnerliga skäl till detta. Det förslag om en låneram som regeringen nu föreslår anser jag innebär fortsatt stora ekonomiska risker med skattepengar. Att i detta läge, där riksdagen redan två gånger tidigare beslutat om statligt stöd till SAS och med en flygindustri som står inför stora strukturella problem, subventionera olönsam flygtrafik är inte en ansvarsfull ekonomisk politik.

Jag anser därför, i likhet med vad som anförs i Miljöpartiets kommittémotion, att riksdagen ska avslå regeringens förslag om en låneram på 749 miljoner kronor i Riksgäldskontoret. I stället ska regeringen skyndsamt

inleda en avveckling av det statliga ägandet i SAS och därför återkomma till riksdagen med en plan för hur detta ska kunna gå till. Därmed anser jag att riksdagen ska bifalla kommittémotion 2012/13:N10 av Jonas Eriksson m.fl. (MP), yrkandena 1 och 2.

Särskilt yttrande

Låneram för SAS AB (V)

Ulla Andersson (V) anför:

Vänsterpartiet står bakom regeringens proposition om en låneram för SAS AB. Låneramen kommer att utgöra en del av en ny kreditfacilitet för bolaget. Vänsterpartiet välkomnar detta förslag eftersom det möjliggör för SAS att leva vidare. Förutsättningen för regeringens förslag om låneram är den besparingsplan och de nya kollektivavtal som fack och ledningen för SAS har kommit överens om. SAS-ledningens metod har emellertid varit att ställa facken inför ett ultimatum: Gå med på en på förhand bestämd besparingsplan eller acceptera konkurs. Denna metod strider mot den svenska modellen på arbetsmarknaden som innebär att parterna förhandlar om nya kollektivavtal. Det är också anmärkningsvärt att detta har ägt rum i ett halvstatligt bolag, där ett av ledningens argument mot facken är att ägarna kräver att besparingsplanen accepteras fullt ut. Vänsterpartiet tar kraftigt avstånd från hur såväl ägarna, däribland den svenska staten, som SAS ledning har hanterat denna fråga. Nu vill det till att svenska staten som största ägare tar sitt ansvar och ger SAS alla möjligheter att utvecklas och fungera väl i statlig regi.