

Regeringens proposition 2012/13:46



Låneram för SAS AB

Prop.
2012/13:46

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 november 2012

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

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.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Bakgrund.....	4
3.1	SAS	4
3.2	Situationen på flygmarknaden.....	5
3.3	SAS ekonomiska utveckling	5
4	En låneram för SAS	7
5	Konsekvenser.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2012	10

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:46

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 (avsnitt 4).

Vidare föreslår regeringen att riksdagen beslutar att förkorta motions- tiden till sju dagar (avsnitt 4).

2 Ärendet och dess beredning

SAS AB:s (SAS) styrelse och ledning har presenterat en ny affärsplan, för de fyra största aktieägarna i bolaget; svenska, norska och danska staten samt Knut och Alice Wallenbergs stiftelse (KAW). Planen inkluderar betydande besparingsåtgärder och effektivitetsförbättringar för att skapa ett konkurrenskraftigt flygbolag. En förutsättning för att kunna genomföra den föreslagna affärsplanen är att SAS har tillgång till en likviditetsreserv fram till den tidpunkt då bolaget kan förväntas uppvisa en stärkt lönsamhet. Mot denna bakgrund har ett förslag tagits fram som innebär att svenska staten tillsammans med den norska och danska staten, KAW samt sju banker under en begränsad tid deltar i en kreditfacilitet för SAS.

Ärendet innefattar hantering av affärskänslig information och insiderinformation. Ett offentliggörande av denna information, genom inhämtande av upplysningar och yttranden från myndigheter, kommuner, sammanslutningar eller enskilda, skulle innebära risk för betydande ekonomisk skada för staten och SAS. Under beredningen av ärendet har därför endast viss information lämnats till Riksgäldskontoret.

Enligt 3 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen får regeringen endast om den anser att det finns synnerliga ekonomisk-politiska skäl lämna en proposition om statens inkomster eller utgifter för det närmast följande budgetåret efter budgetpropositionen. Förslagen i denna proposition kommer att påverka statens inkomster för 2013, och kan även påverka utgifterna för samma år, utan att detta har kunnat beaktas i budgetpropositionen för samma år. För att ge SAS nödvändig tillgång till likviditet, och därmed upprätthålla förtroendet för bolaget hos kunder och leverantörer, är det högst angeläget att kreditfaciliteten så snart som möjligt kan komma på plats. Mot denna bakgrund anser regeringen att synnerliga ekonomisk-politiska skäl föreligger för att lämna denna proposition.

3 Bakgrund

3.1 SAS

SAS bildades 1946 genom att de tre då rörelsedrivande nationella flygbolagen i Sverige, Norge och Danmark enades om att driva sin fortsatta verksamhet i form av ett konsortium. Detta blev grunden för det skandinaviska luftfartspolitiska samarbetet och gav SAS-konsortiet möjlighet att utnyttja de trafikrättigheter som de tre länderna gemensamt hade kommit överens om med tredje land. De tre börsnoterade bolagen SAS Danmark A/S, SAS Norge ASA och SAS Sverige AB var moderbolag i SAS-konsortiet. De danska och norska bolagen deltog i konsortiet med två sjundedelar vardera och det svenska bolaget med resterande tre sjundedelar. För att SAS-konsortiet skulle få möjlighet att verka under samma förutsättningar som övriga flygbolag på den internationella luft-

fartsmarknaden förändrades ägandestrukturen 2001 (prop. 2000/01:124, bet. 2000/01:TU17, rskr. 2000/01:153). Aktierna i de tidigare nationella moderbolagen byttes ut mot aktier i ett nytt, samlat moderbolag, SAS AB, med säte i Stockholm. Bolaget börsnoterades i Stockholm, Köpenhamn och Oslo. Svenska statens ägarandel uppgår till 21,4 procent av aktierna i SAS, medan den norska och danska staten äger 14,3 procent vardera. Den största privata ägaren är KAW, vars ägarandel uppgår till 7,6 procent av aktierna.

SAS är nordens största flygbolag och har som verksamhetsmål att erbjuda flygtransporter och därtill relaterade tjänster till den nordiska hemmamarknaden. Företaget har en marknadsposition om 31–51 procent i de skandinaviska länderna.

Marknadsvärdet på svenska statens ägarandel uppgår till ca 0,5 miljarder kronor¹. Regeringen har sedan tidigare bemyndigats att vid lämplig tidpunkt minska ägandet i SAS (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220).

Ytterligare uppgifter om SAS finns i regeringens skrivelse 2012 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 2011/12:140).

3.2 Situationen på flygmarknaden

Flygmarknaden har sedan början av 2000-talet kännetecknats av en ökad internationell konkurrens där nya aktörer, s.k. lågprisflygbolag, har etablerat sig som prispressare med en annan affärsmodell och en betydligt lägre kostnadsbas än vad som utmärker de traditionella aktörerna.

Trots att den globala flygindustrin uppvisade en stark omsättnings-tillväxt 2011 halverades branschens sammanlagda vinst under året och den genomsnittliga nettomarginalen uppgick endast till 1,3 procent. Vinstraset berodde främst på höga bränslekostnader. Under det senaste decenniet har bränslekostnadernas andel av rörelsekostnaderna ökat från ca 13 procent till ca 30 procent. De svåra marknadsförhållandena har resulterat i flera konkurser. Hittills under 2012 har elva europeiska flygbolag gått i konkurs, däribland spanska Spanair, danska Cimber Sterling och svenska Skyways Express.

Överkapaciteten på marknaden och den svaga konjunkturen medför att prispressen väntas fortsätta, samtidigt som bränslepriserna håller sig kvar på en hög nivå. Sammantaget innebär detta att situationen även fortsättningsvis kommer att vara krävande för aktörerna på flygmarknaden.

3.3 SAS ekonomiska utveckling

SAS har sedan 2001 haft en otillfredsställande ekonomisk utveckling och har sedan 2003 vidtagit flera åtgärder i form av bl.a. kostnadsbesparingar och verksamhetsavyttringar för att nå lönsamhet. År 2006 redovisade

¹ Aktiekurs per den 19 november 2012: 6,90 kr. Totalt antal aktier: 329 miljoner. Svensk andel: 70,5 miljoner aktier (21,4 procent).

bolaget en mindre vinst för första gången på flera år, men sedan 2008 har verksamheten åter varit olönsam.

År 2008 sammanföll den globala konjunkturedgången med mycket höga oljepriser, vilket medverkade till att SAS redovisade en förlust. Även det negativa resultatet i det dåvarande dotterbolaget Spanair bidrog till förlusten, då SAS tvingades skriva ned värdet på sitt aktieinnehav i bolaget.

I februari 2009 lanserade SAS en ny affärsplan och strategisk inriktning, Core SAS, som inkluderade ett genomgripande besparingsprogram. Vidare genomfördes en nyemission om 6 miljarder kronor i april 2009, i vilken svenska staten tecknade sin pro rata andel och deltog med 1,3 miljarder kronor (prop. 2008/09:124, bet. 2008/09:FiU40, rskr. 2008/09:192). Konjunkturen fortsatte att förvärras under året och omstruktureringkostnaderna blev dessutom högre än väntat, vilket ledde till att SAS redovisade en förlust även för 2009. År 2010 genomfördes därför ytterligare en nyemission om 5 miljarder kronor, i vilken svenska staten på nytt tecknade sin pro rata andel och deltog med 1 miljard kronor (prop. 2009/10:121, bet. 2009/10:FiU35, rskr. 2009/10:220).

Under tredje kvartalet 2011 lanserade SAS en ny strategi, 4Excellence, med målsättningen att 2015 ha uppnått intäkts- och kostnadseffekter om 5 miljarder kronor inom fyra kärnområden och en lägre enhetskostnad. Som ett resultat av den svagare ekonomiska utvecklingen under fjärde kvartalet 2011, accelererades åtgärderna enligt planen för att uppnå de ovan angivna effekterna redan under åren 2012 och 2013. I slutet av 2011 ansökte Spanair om konkurs, vilket ledde till att SAS tvingades skriva ner värdet på sina aktier i bolaget till noll kronor. Detta ledde i sin tur till att SAS redovisade ett negativt resultat för helåret 2011.

För det första kvartalet 2012 redovisade SAS en förlust. Därefter har bolaget haft en positiv utveckling och implementeringen av strategin 4Excellence gett resultat. Detta har lett till ett positivt resultat för såväl andra och tredje kvartalet som de första nio månaderna 2012.

Styrelsen i SAS har nu antagit en ny affärsplan, 4Excellence Next Generation (4XNG). Planen, som förutsätter en likviditetsreserv för att kunna genomföras, innebär genomgripande förändringar av verksamheten och ska säkerställa lönsamhet och långsiktig konkurrenskraft. Planen är mycket omfattande och innebär långtgående kostnads-sänkningar om ca 3 miljarder kronor årligen, utöver åtgärderna enligt strategin 4Excellence. Vidare skapas en ökad flexibilitet i bolagets omkostnader. Ungefär hälften av kostnadsbesparingarna kommer att realiseras under räkenskapsåret 2012/2013. Engångskostnaderna för att genomföra planen väntas uppgå till ca 1,5 miljarder kronor, varav ca 0,9–1,0 miljarder kronor väntas uppkomma under 2012. Planens huvudområden omfattar bl.a. nya kollektivavtal för anställda, med sänkta ersättningsnivåer för att uppnå marknadsmässiga löne- och tjänstgöringsvillkor. För merparten av de anställda införs nya, premiebestämda pensionslösningar, vilket kommer att minska den negativa effekten på eget kapital med ca 2,8 miljarder kronor. På området administrativa funktioner genomförs en centralisering till Stockholm och en minskning av antalet chefer, vilket medför en minskning av antalet anställda med ca 800 heltidstjänster. Utöver detta planeras outsourcing av marktjänster

(SAS Ground Handling) och delar av kundservice samt besparingar och effektiviseringar inom it-området. Prop. 2012/13:46

Planen omfattar även avyttringar av tillgångar och en ny finansieringsplan för att förbättra bolagets likviditet och därmed minska dess beroende av extern finansiering. Avyttringarna och den nya finansieringsplanen förväntas påverka likviditeten positivt med ca 3 miljarder kronor. Avyttringarna omfattar bl.a. flygbolaget Widerøe's Flyveselskap AS, som i huvudsak trafikerar norska inrikeslinjer, SAS Ground Handling, fastigheter och flygmotorer.

Tabell: SAS ekonomiska utveckling

	2007	2008	2009	2010	2011	Q1-Q3 2011	Q1-Q3 2012
Intäkter	50 598	52 870	44 918	41 070	41 412	31 248	32 079
Rörelseresultat	1 293	-696	-3 104	-1 939	646	1 003	628
Resultat före skatt, EBT	1 044	-969	-3 423	-3 069	-1 629	448	-193
Årets resultat	636	-6 360	-2 947	-2 218	-1 687	392	25
Utdelning	0	0	0	0	0		
Balansomslutning	48 770	43 364	42 495	41 825	39 185	41 957	37 328
Eget kapital	17 149	7 312	11 389	14 438	12 433	14 605	12 164
Finansiell nettoskuld	1 231	8 912	6 504	28 620	7 017	7 299	4 969
Soliditet	35%	17%	27%	35%	32%	35%	33%
Avkastning på eget kapital	0,9%	-13,0%	-7,9%	-4,3%	-3,1%		

Anm: Miljarder kronor. Beloppen är avrundade.

Källa: SAS rapporter.

4 En låneram för SAS

Regeringens förslag: 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.

Riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till sju dagar.

Skälen för regeringens förslag: I samband med SAS:s 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, som anförts i avsnitt 3.2, utarbetat den nya affärsplanen 4XNG, som inkluderar betydande besparingsåtgärder och effektivitetsförbättringar för att säkerställa ett långsiktigt konkurrenskraftigt bolag. Planen, som i sig är självfinansierad, omfattar även avyttringar av tillgångar för att minska bolagets framtida beroende av extern finansiering. Regeringen har utvärderat planen noggrant ur

olika perspektiv och gjort bedömningen 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 (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 överhuvudtaget ska få nyttja faciliteten. För sitt deltagande i kreditfaciliteten erhåller 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 (MEIP) krav på kompensation för risk och administrativa kostnader och därutöver ett vinstelement. Långivarnas 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 implementeringen 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 en ränta eller avgift ska tas ut för ett sådant lån, som ska motsvara statens förväntade kostnad för lånet eller åtagandet, om inte riksdagen för visst lån eller åtagande har beslutat annat. 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).

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 sker statens deltagande 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.

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.

Riksdagen föreslås mot denna bakgrund medge 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.

Som anförts i avsnitt 2 är det högst angeläget att kreditfaciliteten så snart som möjligt kan komma på plats. Riksdagen föreslås därför besluta om att förkorta motionstiden för följdmotioner till propositionen till sju dagar.

5 Konsekvenser

Som ovan anförts kommer en avgift att tas ut av SAS för att bolaget har tillgång till kreditfaciliteten, vilket medför intäkter för staten 2012–2015. Dessa intäkter redovisas mot en inkomsttitel efter avdrag för de administrativa kostnaderna för avgiftsuttaget. 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 dess lånebehov. Statens finansiella sparande påverkas däremot inte av eventuell utlåning eftersom denna motsvaras av en fordran på bolaget. Det finansiella sparandet påverkas positivt av avgifts- och ränteintäkter. Sparandet påverkas negativt vid konstaterade förluster i form av uteblivna amorteringar. Som anförts i avsnitt 4 bedöms risken för utlåningen till SAS, som till en betydande del täcks av säkerheter, vara låg.

Konkurrenter till SAS förväntas inte påverkas av den nya affärsplanen och dess finansiering på annat sätt än vad som skulle ha varit fallet vid ett beslut om konsolidering och fokusering på kärnverksamheten, som fattats av en privat aktör i motsvarande situation, för att få en bättre avkastning på investerat kapital.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2012

Närvarande: statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Larsson, Hägglund, Norman, Engström, Ullenhag

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar proposition 2012/13:46 Låneram för SAS AB.