



Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2009/10:10 Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion samt en följdmotion.

I propositionen föreslår regeringen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Verksamheten i detta eller dessa nya bolag bör enligt regeringen vara att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom trafik-, mark-, bygg-, anläggnings- och teleområdet samt därmed förenlig verksamhet. Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2010.

Utskottet framhåller att verksamheten vid Banverket Produktion har konkurrensutsatts gradvis sedan 2001 och att steget till en bolagisering är en naturlig del av utvecklingen. Bolagiseringen kommer enligt utskottets mening att tillsammans med övriga åtgärder som regeringen vidtagit leda till en gynnsammare utveckling på anläggningsmarknaden, till gagn för genomförandet av framtida infrastruktursatsningar. Utskottet tillstyrker därmed propositionen och avstyrker följdmotionen.

I betänkandet finns en reservation (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Bakgrund	6
Propositionen	8
Motionen	11
Utskottets ställningstagande	12
Reservation	17
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Följdmotionen	19

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion

Riksdagen godkänner

1. att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag,
 2. riktlinjerna för överföringen av tillgångar och skulder från staten till det nya bolaget eller de nya bolagen,
- och bemyndigar regeringen att genomföra överföringen av verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion till aktiebolagsform i enlighet med de riktlinjer som regeringen förordar samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förvärva aktiebolag.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2009/10:10 punkterna 1–3 och avslår motion 2009/10:T1.

Reservation (s, v, mp)

Stockholm den 3 november 2009

På trafikutskottets vägnar

Lena Hallengren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lena Hallengren (s), Jan-Evert Rådström (m), Oskar Öholm (m), Sven Bergström (c), Hans Stenberg (s), Nina Larsson (fp), Marie Nordén (s), Annelie Enochson (kd), Sten Bergheden (m), Peter Pedersen (v), Pia Nilsson (s), Ingemar Vänerlöv (kd), Karin Svensson Smith (mp), Malin Löfsjögård (m), Lars Mejern Larsson (s), Mahmood Fahmi (m) och Eva-Lena Jansson (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2009/10:10 Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion. Med anledning av den framlagda propositionen har en följdmotion väckts.

Den 26 april 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (dir. 2007:64). Om utredaren kom fram till att det fanns förutsättningar att bolagisera verksamheten skulle utredaren enligt direktiven föreslå bolagsstruktur och på vilket sätt överförandet av verksamheterna till bolag kan ske. Den 26 oktober 2007 överlämnades betänkandet *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – Förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket* (SOU 2007:78) till regeringen. Utredaren föreslog i betänkandet bl.a. att Banverket Produktion ska bolagiseras den 1 januari 2010. Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen beslutade den 18 september 2008 propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23). Regeringen gjorde här bedömningen att en bolagisering av Banverkets enhet Banverket Produktion bör genomföras så snart det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet. Riksdagen ställde sig sedermera bakom denna bedömning (bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76).

Den 25 september 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder, och föreslå lämpliga sådana, för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet (dir. 2008:108). Utredaren lämnade den 2 mars 2009 betänkandet *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20) med förslag på åtgärder som bör vidtas för att stimulera marknadens aktörer. Banverket har därefter på uppdrag av regeringen inkommit med en rapport där myndigheten redovisar hur myndigheten genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslås i betänkandet (dnr N2009/2306/IR).

I hösttilläggsbudgeten för 2009 (prop. 2009/10:2) föreslår regeringen ändringar i årets anslag till Banverket i syfte att förbereda bolagiseringen av Banverket Produktion. Dessa budgetförslag kommer att behandlas av riksdagen senare under året.

I sammanhanget kan även nämnas att företrädare för utskottet, som ett led i den samlade kunskapsuppbyggnaden, deltog i ett studiebesök hos bl.a. Banverket i Borlänge den 27–28 april 2009.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Verksamheten i detta eller dessa nya bolag bör enligt regeringen vara att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom trafik-, mark-, bygg-, anläggnings- och teleområdet samt därmed förenlig verksamhet. Om det är flera nybildade aktiebolag ska verksamhetsföremålen för bolagen gemensamt täcka dessa områden. I propositionen föreslås också att regeringen bemyndigas att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förvärva aktiebolag. Bolagiseringen beräknas kunna genomföras tidigast den 1 januari 2010.

Regeringen föreslår vidare att de tillgångar och skulder som hör till verksamheten vid BVP överförs till det nya bolaget eller de nya bolagen. Tillgångarna ska överföras till marknadsvärde. Någon skuld för tjänstepension ska enligt regeringen inte föras över. Vidare bedömer regeringen att vid överföringen av verksamheten ska de regler som anges i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas, vilket bl.a. innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången övergår på den nya arbetsgivaren.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag om ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion och avslår en följdmotion. Utskottet framhåller att denna verksamhet har konkurrensutsatts gradvis sedan 2001 och att steget till en bolagisering är en naturlig del av utvecklingen. Bolagiseringen kommer enligt utskottets mening att tillsammans med övriga åtgärder som regeringen vidtagit leda till en gynnsammare utveckling på anläggningsmarknaden, till gagn för genomförandet av framtida infrastruktursatsningar.

Jämför reservation (s, v, mp).

Bakgrund

Banverket Produktion

Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) bildades den 1 januari 1998. Verksamheten är inriktad på drift och underhåll samt entreprenader inom den järnvägstekniska sektorn. Verksamheten bedrivs inom fem affärsområden: Service (drift och underhåll), Anläggning (investeringar), Maskin, Tele och Verkstad. BVP omsatte cirka 3,9 miljarder kronor 2008. Affärsområdena Service och Anläggning stod för 53 % respektive 36 % av omsättningen.

Verksamheten vid BVP började konkurrensutsättas 2001 och är nu helt konkurrensutsatt inom samtliga affärsområden utom Service där cirka 25 % av marknaden utgörs av uppdrag som inte är konkurrensutsatta. Det sista kontraktet som inte upphandlats i konkurrens löper ut under september 2011. I slutet av 2008 var marknadsandelen vid upphandling i konkurrens 68 % för BVP, 23 % för Strukton Rail AB, 6 % för Balfour Beatty Rail AB och 3 % för VR-track Ltd Finland, filial Sverige.

Inom affärsområdet Anläggning har BVP en marknadsandel på 52 %, Balfour Beatty Rail AB 22 %, VolkerWeiss Nordic AB 15 %, Strukton Rail AB 8 % och Baneservice AS Norge 3 %.

Banverket är den dominerande kunden och svarade 2008 för 82 % av omsättningen. Övriga kunder är industrier, kommuner, hamnar och andra uppdragsgivare.

Vid utgången av 2008 hade BVP 3 049 personer anställda.

Tidigare behandling

I propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23) gjorde regeringen bedömningen att en bolagisering av BVP bör genomföras så snart det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet. Regeringen påtalade att det behövs ett större antal aktörer och jämnare konkurrensförhållanden för att marknaden ska fungera tillfredsställande. Regeringen pekade på att det annars finns uppenbara risker för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av främst drift och underhåll inom järnvägsområdet. Regeringen delgav avsikten att låta utreda hur förutsättningarna kan öka för en bättre fungerande konkurrens på området. Regeringen bedömde samtidigt att en bolagisering skulle vara möjlig att genomföra under första halvåret 2010.

Utskottet fann i sin behandling av propositionen att regeringens förslag var väl avvägda (bet. 2008/09:TU4). Utskottet framhöll att en bättre fungerande konkurrens leder till ett effektivare resursutnyttjande, vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet. Utskottet konstaterade vidare att anläggningmarknaden inom bl.a. järnvägsområdet har låg produktivitetsutveckling samt att konkurrensen och innovationsförmågan är svag. Utskottet välkomnade därför att regeringen i juni 2008 hade uppdragit åt en särskild utredare att göra en översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet (dir. 2008:90) för att bl.a. föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner i syfte att få en bättre fungerande anläggningmarknad och högre effektivitet.

Åtgärder för ökad konkurrens

Den 25 september 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera behovet av åtgärder, och föreslå lämpliga sådana, för att förbättra förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet (dir. 2008:108). Utredaren lämnade den 2 mars 2009 betänkandet *Mer järnväg för pengarna* (SOU 2009:20) med förslag på åtgärder inom fyra områden:

- *Marknaden för drift, underhåll och investeringar på järnväg.* Utredarens förslag rörde bl.a. styrningen och effektiviseringen av BVP liksom behovet av förstärkt affärsmannaskap.
- *Banverkets upphandlingsverksamhet.* Utredaren föreslog bl.a. en mer konsekvent tillämpning och uppföljning av upphandlingsprocessen för att underlätta för aktörerna på marknaden. Utvecklingen av upphandlingsformer och kompetensutvecklingen föreslogs fortsätta inom Banverkets upphandlingsverksamhet liksom en kraftsamling för ökad standardisering inom järnvägsområdet.

- *Banverkets nationella och internationella kontakter för att stimulera marknadens aktörer.* Utredaren föreslog bl.a. att en leverantörsmarknadsstrategi borde beslutas och kommuniceras samt att Banverket borde utveckla kraven i upphandlingarna så att de stödjer möjligheterna för nya leverantörer att etablera sig på marknaden.
- *Eventuella kvarvarande hinder.* Utredaren föreslog åtgärder för att bl.a. skillnader i avkastningskrav och andra ekonomiska förutsättningar mellan BVP och övriga aktörer tas bort.

Banverket har den 29 maj 2009 på uppdrag av regeringen inkommit med en rapport där myndigheten redovisar hur myndigheten genomfört eller planerar att genomföra de åtgärder som föreslås i betänkandet (dnr N2009/2306/IR).

Banverket ställer sig i rapporten positivt till innehållet i betänkandet och konstaterar att förslagen till stor del avser sådant som redan pågår eller som redan tidigare planerats att genomföras.

Banverket anför i rapporten att en bolagisering är möjlig att genomföra under det första halvåret 2010. Tidigare har Banverket framfört att en bolagisering bör genomföras först efter att konkurrensutsättningen av järnvägsunderhållet fullföljts 2011–2012. Banverket uppger dock att den externa marknaden har stabiliserats under det senaste året. Verket pekar på att det i kontakter med marknadens aktörer har framkommit att det i princip inte föreligger några kvarvarande marknadshinder. Banverket pekar på att en ny aktör har etablerat sig på underhållsområdet, och myndigheten uppges vidare ha tydliga indikationer på att ytterligare aktörer är intresserade av att ta sig in på marknaden. Banverket bedömer att en bolagisering skulle kunna påskynda denna process samt attrahera nya leverantörer.

Propositionen

Allmänna utgångspunkter

Regeringen framhåller inledningsvis att det behövs en tydligare gränsdragning mellan förvaltning, politik och marknad. Det betonas att konkurrensutsatt verksamhet i normalfallet inte bör bedrivas i myndighetsform.

Regeringen konstaterar vidare att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) uppfyller samtliga de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas vara aktuell för ombildning till aktiebolagsform (prop. 1992/93:100 bil. 1, bet. 1992/93:FiU10 och bet. 1992/93:FiU20, rskr. 1992/93:189):

- verksamheten är av betydande omfattning
- verksamheten styrs inte primärt av politiska uppgifter och mål
- verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor

- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

Bolagisering av Banverket Produktion

Regeringen framhåller att en bolagisering av BVP skulle öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet och att grunden för misstankar om kors-subsventionering skulle elimineras. Regeringen understryker att förutsättningarna för att villkoren blir lika för alla marknadsaktörer ökar när konkurrensutsatt och kommersiell verksamhet inte bedrivs inom samma organisation som anslagsfinansierad myndighetsverksamhet. Regeringen påpekar vidare att med en bättre fungerande marknad ökar också kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En fungerande konkurrens leder därför enligt regeringen till ett effektivare resursutnyttjande, vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och bättre kvalitet.

Regeringen konstaterar att arbetet med att stimulera marknadens aktörer för att få fler att lämna anbud har intensifierats under det senaste året. Regeringen anser att Banverket, i sin egenskap av dominerande upphandlare på järnvägsområdet, har ett stort ansvar för hur marknaden utvecklas och anser det därför angeläget att detta arbete fortsätter och att det vidareutvecklas. Regeringen avser att återkomma till Banverket angående uppföljning av de redovisade åtgärderna för ökad konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet.

Regeringen konstaterar vidare att intresset för marknaden har ökat under det senaste året. Enligt regeringen är det rimligt att anta att aviseringen om en bolagisering av BVP kommer att stärka detta intresse ytterligare. Härigenom kan konkurrensen skärpas och marknaden utvecklas. Regeringen understryker att med en fungerande konkurrens minskar riskerna för ökade kostnader vid den statliga upphandlingen av drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet.

Den nya verksamhetsformen skulle enligt regeringen innebära ett utökat mandat för BVP att fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som mer motsvarar vad som gäller för branschen i övrigt. Det skulle bli lättare att bedriva verksamhet på nya marknader och möjligheterna skulle öka att förvärva strategiska resurser, t.ex. andra företag. I propositionen framhålls också att vid en bolagisering undanröjs även vissa konkurrensnackdelar som BVP har i dag till följd av att verksamheten bedrivs i myndighetsform, t.ex. begränsningar när det gäller att balansera vinstmedel och att finansiera anläggningstillgångar.

Regeringen anser sammanfattningsvis att övervägande skäl talar för en bolagisering av BVP. Regeringen bedömer att en bolagisering av verksamheten ger goda förutsättningar att skapa ett effektivt och lönsamt företag

med förbättrade möjligheter för verksamheten att utvecklas. Ett nytt bolag bedöms även aktivt kunna medverka i utvecklingen av transportsystemet. Regeringen föreslår följaktligen att verksamheten vid BVP överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Verksamheten i detta eller dessa nya bolag bör vara att bedriva entreprenad-, drift-, underhålls- och uthyrningsverksamhet samt produktion inom trafik-, mark-, bygg-, anläggnings- och teleområdet samt därmed förenlig verksamhet. Om det är flera nybildade aktiebolag ska verksamhetsföremålen för bolagen gemensamt täcka dessa områden.

Enligt regeringen beräknas bolagiseringen kunna genomföras tidigast den 1 januari 2010.

Överföring av tillgångar och skulder m.m.

De tillgångar och skulder som hör till verksamheten vid BVP ska enligt regeringens förslag överföras till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Tillgångarna ska överföras till marknadsvärde. Med de skulder som hör till verksamheten avses kortfristiga skulder såsom leverantörsskulder. Dagens befintliga skulder för anläggningstillgångar utgörs av lån i Riksgäldskontoret som Banverket föreslås lösa i samband med överlåtelsen av verksamheten.

Någon skuld för tjänstepension bör enligt regeringen inte föras över. Åtaganden för pensionsersättningar kan fortsättningsvis skuldföras av bolaget, eller lösas in med engångspremier. Personer med delpension bör enligt regeringens bedömning även fortsättningsvis omfattas av statens avtalsförsäkringar, och åtagandet kan överföras till och skuldföras av bolaget som betalar premier till Statens Pensionsverk i vanlig ordning. När det gäller antastbara pensioner enligt övergångsbestämmelser till det statliga pensionsavtalet, som innebär att pensionsrätten är villkorad och bortfaller om anställningen upphör före avgång med pension, kan anställda i bolag som Arbetsgivarverket bedömer har nära statlig anknytning fortsättningsvis behålla förmånerna. För dem som går över till bolag som inte bedöms ha nära statlig anknytning avser regeringen att medge personlig pensionsrätt åt dem som, när den statliga anknytningen upphör, har högst fem år kvar till pensionsåldern enligt övergångsbestämmelserna.

Regeringen kommer att, inom ramen för riksdagens bemyndigande, välja det sätt att genomföra bolagiseringen på som regeringen bedömer är mest lämpligt. Av propositionen följer att bolagiseringen kan komma att innefatta förvärv av s.k. lagerbolag, dvs. förvärv av ett redan färdigbildat aktiebolag för att därigenom undvika tidsutdräkt i samband med bolagsregistrering.

Regeringen anger att det i nuläget inte går att fastställa det slutliga aktiekapitalets storlek och bolagets kapitalstruktur. Regeringen beslutade dock den 3 september 2009 att tillkalla en särskild utredare för att förbereda genomförandet av bolagiseringen (dir. 2009:77). Uppdraget omfattar bl.a.

att uppdatera den finansiella värdering som Regeringskansliet (Näringsdepartementet) låtit oberoende konsulter göra under våren 2009, utarbeta förslag till överlåtelseavtal mellan staten och bolaget samt förslag till eventuella övergångslösningar i samband med att verksamheten överläts från staten till bolaget.

Regeringen bedömer avslutningsvis att vid överföringen av verksamheten ska de regler som anges i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd beaktas, vilket bl.a. innebär att de rättigheter och skyldigheter som följer av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången övergår på den nya arbetsgivaren.

Ekonomiska konsekvenser

Bolagiseringen av BVP medför enligt regeringen omställningskostnader samt ett behov av anslagstillskott för att täcka det underskott som uppstår i Banverket då verksamheten förs över till ett eller flera nybildade bolag.

Omställningskostnaden för Banverket beräknas uppgå till 117 miljoner kronor. I detta ingår främst kostnader för bl.a. IT-system, uppbyggnad av varumärken och personal. I propositionen Hösttilläggsbudget 2009 (prop. 2009/10:2) föreslås att Banverket kompenseras för dessa kostnader genom att myndighetens anslag ökas med motsvarande belopp. Därutöver uppkommer enligt regeringen vissa omställningskostnader om ca 25 miljoner kronor som ska bäras av det nybildade bolaget. Det framhålls i propositionen att uppskattningen av omställningskostnaderna är behäftad med stor osäkerhet och att gränsdragningen mellan vad som är omställningskostnad respektive investering i verksamheten inte är entydig.

I samband med överföringen av tillgångar och skulder från Banverket beräknas att ett underskott på 898 miljoner kronor uppstår i verkets myndighetskapital. I regeringens hösttilläggsbudget för 2009 föreslås att det uppkomna underskottet hanteras genom en tillfällig, engångsvis anslagsökning på totalt 898 miljoner kronor. Beloppet kommer att användas för att lösa in lån i Riksgäldskontoret för tillgångar som överförs till det nybildade bolaget.

Motionen

I motion 2009/10:T1 av Lena Hallengren m.fl. (s, v, mp) föreslås att regeringens proposition avslås. Motionärerna motsätter sig framför allt att drift- och underhållsverksamheten avskiljs från Banverket. De anser att åtminstone två av de fem kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en statlig affärsverksamhet ska bedömas vara aktuell för bolagisering inte är uppfyllda. De bedömer dels att Banverket Produktion indirekt styrs av politiska uppgifter och mål, dels att verksamheten inte kommer att kunna bedrivas under fungerande konkurrensvillkor. Motionärerna pekar på att det i princip endast finns tre aktörer på den svenska

marknaden för drift och underhåll av järnvägsnätet, Banverket Produktion inkluderat. I motsats till regeringen bedömer de inte att någon genomgripande förändring skett på marknaden sedan propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket överlämnades i september 2008. Motionärerna påpekar att endast *en* aktör med en mycket blygsam marknadsandel har tillkommit under denna period. Motionärerna betonar vidare att underhållsmarknaden präglas av monopsoni, dvs. att Banverket är den helt dominerande kunden på marknaden. De framhåller att järnvägsunderhåll är ett mycket komplext arbete som kräver extremt god samordning med spårägarens trafikledning, i synnerhet på högtrafikerade sträckor. Detta är enligt motionärerna också anledningen till att det inte heller finns någon egentlig alternativ europeisk marknad då nästan samtliga länder i Europa valt att bedriva sitt järnvägsunderhåll i egen regi.

Motionärerna påtalar att de direkta kostnaderna för bolagiseringen uppgår till över en miljard kronor, medel som i stället kunde ha använts till underhåll av järnvägsnätet. Dessutom tillkommer enligt motionärerna betydligt större indirekta kostnader till följd av att en högre avkastning kommer att avkrävas för att ligga i linje med branschen generellt. Detta kommer att leda till höjda anbudsnivåer och följaktligen mindre pengar till underhåll av järnvägsnätet. Motionärerna bedömer därmed att Banverkets årliga kostnader för drift, underhåll och reinvesteringar kommer att öka med ca 150 miljoner kronor.

Motionärerna konstaterar avslutningsvis att förutom Sverige har endast tre länder genomfört en fullständig konkurrensutsättning av järnvägsunderhållet: Storbritannien, Nya Zeeland och Estland. Motionärerna understryker att samtliga dessa fall har slutat med ett misslyckande och återtagen statlig kontroll.

Utskottets ställningstagande

Inledande synpunkter

Utskottet vill inledningsvis ställa sig bakom regeringens bedömning att det behövs en tydligare gränsdragning mellan förvaltning, politik och marknad. För statens del är en koncentration på kärnuppgifterna angelägen och konkurrensutsatt verksamhet bör av det skälet i normalfallet inte bedrivas i myndighetsform.

Riksdagen beslutade under föregående år om ändrad verksamhetsform för Vägverkets enheter Vägverket Produktion och Vägverket Konsult samt Banverkets enhet Banverket Projektering (prop. 2008/09:23, bet. 2008/09: TU4, rskr. 2008/09:76). Riksdagen har även tidigare fattat beslut om ett flertal betydelsefulla bolagiseringar till gagn för berörda marknader. Inom trafikutskottets beredningsområde kan exempelvis nämnas riksdagens beslut om ändrad verksamhetsform för Televerket (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30, rskr. 1992/93:443) liksom för Postverket (prop.

1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119). Av stor betydelse är också riksdagens beslut från maj 2000, på förslag från den dåvarande socialdemokratiska regeringen, om ändrad verksamhetsform för Statens järnvägar (prop. 1999/2000:78, bet. 1999/2000:TU11, rskr. 1999/2000:238). Utskottet påminner i sammanhanget om att riksdagen kommer att behandla regeringens förslag om ändrad verksamhetsform för flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket (prop. 2009/10:16) senare under innevarande år.

Från förvaltningspolitisk utgångspunkt saknas skäl att bedriva verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) i myndighetsform. Utskottet delar regeringens bedömning att verksamheten i fråga uppfyller de kriterier som riksdag och regering tidigare ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas vara aktuell för ombildning till aktiebolagsform.

Gradvis konkurrensutsättning sedan 2001

Utskottet påminner om att verksamheten vid BVP började konkurrensutsetas redan 2001 i syfte att effektivisera verksamheten. All ny- och ombyggnadsverksamhet avseende järnvägsspecifika delar konkurrensutsetades fullt ut fr.o.m. den 1 juli 2001. Drift och underhåll började upphandlas i konkurrens fr.o.m. den 1 januari 2002. Som framgår av betänkandet *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – Förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket* (SOU: 2007:78) har Banverkets strategi när det gäller konkurrensutsetningen av den järnvägsspecifika produktionen, framför allt drift och avhjälpande underhåll, varit att skynda långsamt. Banverket understryker i *Promemoria angående järnvägsleverantörsmarknaden samt de åtgärder Banverket vidtar för att förbättra marknadens funktionssätt* (dnr N2008/3479/IR) att konkurrensutsetningen måste ske på ett sådant sätt att säkerheten, punktligheten eller tillgängligheten under inga omständigheter påverkas negativt. Utskottet delar denna uppfattning. Som betonas i *motion 2009/10:T1 av Lena Hallengren m.fl. (s, v, mp)* är järnvägsunderhåll ett mycket komplext arbete som kräver extremt god samordning med spårägarens trafikledning. Utskottet välkomnar därför Banverkets gradvisa ansats varigenom verket inledningsvis upphandlat mindre komplicerade entreprenader och successivt närmare sig mer komplicerade entreprenader. Konkurrensutsetningen bedöms vara fullt ut avslutad runt 2012, dvs. mer än tio år efter det att den inleddes. Konkurrensutsetningen har således enligt utskottets mening genomförts med tillbörlig varsamhet varigenom Banverket gradvis kunnat bygga upp erfarenhet av upphandling av denna typ av underhållstjänster samtidigt som leverantörernas resurser och kompetens utvecklats. Utskottet anser att en bolagisering av BVP är en naturlig följd av den successiva konkurrensutsetningen.

Banverket följer effekterna av de konkurrensupphandlade entreprenaderna genom årliga uppföljningar. Enligt Bolagiseringsutredningens betänkande visar Banverkets egna undersökningar att produktionskostnaderna gått ned som en följd av konkurrensutsättningen. Vidare framgår det att det inte finns några tecken på att den lägre prisnivån uppnåtts på bekostnad av kvaliteten på de levererade tjänsterna. Utskottet konstaterar att i *Uppföljning av Banverkets drift- och underhållskontrakt, Perioden 2001-01-01–2007-12-31, Slutrapport 2008-10-16* uppger Banverket att utfallet av konkurrensupphandling i huvudsak är positivt. Prisnivåerna anges vara relativt sett fortsatt låga jämfört med före konkurrensutsättningen och jämfört med icke-konkurrensupphandlade kontrakt. Vidare anförs att såväl BVP som externa entreprenörer visar goda resultat i de konkurrensupphandlade kontrakten, vilket enligt Banverket tyder på ett förändringstryck.

Behov av ökad konkurrens i anläggningsbranschen

Staten satsar årligen betydande belopp för att sköta, underhålla och utveckla transportinfrastrukturen. Den svaga produktivitetsexpansionen och innovationsgraden i anläggningsbranschen har dock medfört att samhället relativt sett får allt mindre infrastruktur för satsade medel. Utskottet anser därför liksom regeringen att åtgärder behöver vidtas så att innovationsgraden kan öka och förbättra anläggningarnas egenskaper och funktionalitet.

Utskottet välkomnar i detta sammanhang att regeringen den 19 mars 2009 fattade beslut om att tillsätta en parlamentarisk kommitté (dir. 2009:16) som bl.a. ska föreslå ändringar i regelverken som innebär att processen för byggande av transportinfrastruktur effektiviseras. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

Det behövs fler företag på anläggningsmarknaden för att öka konkurrensen. Genom en fungerande konkurrens skapas incitament att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten. Utskottet instämmer med regeringen i att en bolagisering av verksamheten vid BVP skulle öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden och bl.a. därigenom stärka intresset för marknaden hos såväl befintliga som nya aktörer. Därmed kan konkurrensen skärpas och marknaden utvecklas. Enligt utskottets mening skulle på motsvarande sätt en utebliven bolagisering minska möjligheterna att attrahera ytterligare företag att etablera sig på marknaden.

Utskottet påminner om att enligt Banverkets upphandlingspolicy ska verket, för att upprätthålla en tillfredsställande konkurrenssituation, verka för att ge nya leverantörer möjlighet att delta i upphandlingar. Utskottet ställer sig bakom regeringens uppfattning att staten, i sin egenskap av stor beställare, har goda möjligheter att genom sitt agerande bidra till att anläggningsmarknaden utvecklas i positiv riktning. Som anges i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10 utg.omr. 22) kan t.ex. marknadsinträdet för mindre företag underlättas genom en enklare anbudsgivning. Detta kan bl.a. ske genom att i ökad utsträckning standardisera förfrågningsunderla-

gen. Givetvis ska Banverket vid all offentlig upphandling följa tillämpliga bestämmelser i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster samt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Utskottet påminner i sammanhanget om att Trafikverksutredningen (dir. 2008:90) i mars 2009 lämnade delbetänkandet *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24). Här analyseras bl.a. hur Banverket i egenskap av dominerande beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation. I delbetänkandet lämnas förslag till åtgärder för att utveckla beställarfunktionen hos de statliga trafikverken. Utskottet välkomnar att regeringen i budgetpropositionen för 2010 framhåller att det program för en ökad effektivisering av anläggningsmarknaden som Trafikverksutredningen föreslagit bör genomföras samt att detta blir en väsentlig uppgift för det nya Trafikverket. Utskottet noterar vidare med tillfredsställelse att regeringen den 8 oktober 2009 beslutade att tillsätta en kommitté för uppföljning och analys av de statliga beställarnas agerande för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen, t.ex. genom ökad konkurrens (dir. 2009:92). Kommitténs arbete ska ske i dialog med marknadens olika aktörer och utgå från de förslag till handlingsprogram som lämnades i Trafikverksutredningens delbetänkande. Uppdraget ska redovisas halvårsvis och slutredovisas senast vid utgången av juni månad 2012.

Det är viktigt med en systematisk mätning av effekterna på produktivitet och produktkvalitet av olika typer av entreprenad-, ersättnings- och samverkansformer m.m. inom anläggningsbranschen. Utskottet välkomnar därför också att regeringen den 8 oktober 2009 även beslutade att uppdraga åt Statskontoret att ta fram modeller och metoder för att mäta total- och arbetsproduktiviteten och utvecklingen av innovationer i anläggningsbranschen. Arbetet ska ske i samverkan med bl.a. Statistiska centralbyrån (SCB) och Banverket. I arbetet bör man även samråda med bl.a. företrädare för entreprenörer och teknik konsulter. En delredovisning ska lämnas till Regeringskansliet senast den 30 april 2010, och uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2010. Resultatet från detta uppdrag kommer att utgöra ett viktigt underlag för kommittén med uppdrag att följa upp och analysera de statliga upphandlarnas åtgärder för förbättra produktivitet och innovationsgraden inom anläggningsbranschen.

Utskottet bedömer att de åtgärder som regeringen vidtagit, tillsammans med den föreslagna bolagiseringen av BVP, är väl ägnade att leda till en effektivare anläggningsmarknad.

Ekonomiska konsekvenser

Utskottet konstaterar att vissa omställningskostnader kommer att uppstå i samband med den föreslagna bolagiseringen. Utskottet bedömer dock likaså att regeringen att omvandlingen av verksamheten vid Banverkets enhet

Banverket Produktion till aktiebolag kan förväntas bidra till högre kostnads-effektivitet, vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och bättre kvalitet, dvs. mer järnväg för pengarna.

I samband med överföringen av tillgångar och skulder från Banverket till det nybildade bolaget beräknas ett underskott på 898 miljoner kronor uppstå i myndighetskapitalet. Beloppet avser den upplåning som Banverket har i Riksgäldskontoret för anläggningstillgångarna i BVP. När BVP blir ett statligt bolag måste myndigheten tillföras anslag för att lösa lånen i Riksgälden. Detta påverkar utgifterna under utgiftstaket. Utskottet vill dock samtidigt betona att detta handlar om interna transaktioner inom staten som inte medför någon belastning på den offentliga sektorns finanser, eftersom tillgångarna finns kvar inom staten.

I sammanhanget vill utskottet även framhålla att det finansiella sparandet till följd av den föreslagna bolagiseringen sammantaget beräknas stärkas under perioden 2009–2011 till följd av att det eller de nybildade bolagen fr.o.m. nästa år lämnar utdelningar och betalar bolagsskatt. Vidare kommer detta eller dessa bolag att kunna bära finansiella skulder för att uppnå en soliditetsnivå som motsvarar den som gäller för övriga marknadsaktörer. Härigenom möjliggörs en framtida extrautdelning till staten på ca 227 miljoner kronor.

Riksdagen kommer att behandla regeringens förslag till anslagstillskott till Banverket till följd av bolagiseringen i samband med hanteringen av hösttilläggsbudgeten för 2009 (prop. 2009/10:2).

Sammanfattande bedömning

Utskottet anser att en bolagisering av Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) är en naturlig följd av den successiva konkurrensutsättning av verksamheten som skett sedan 2001. Bolagiseringen kommer enligt utskottets mening att tillsammans med övriga åtgärder som regeringen vidtagit öka förutsättningarna för utveckling av effektivitet och produktivitet på anläggningsmarknaden, till gagn för möjligheterna att realisera de kommande infrastrukturplanerna.

Utskottet tillstyrker därför samtliga regeringens förslag i proposition 2009/10:10 Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion och avstyrker motion 2009/10:T1 (s, v, mp).

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstagande har föranlett följande reservation.

Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion (s, v, mp)

av Lena Hallengren (s), Hans Stenberg (s), Marie Nordén (s), Peter Pedersen (v), Pia Nilsson (s), Karin Svensson Smith (mp), Lars Mejern Larsson (s) och Eva-Lena Jansson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag att överföra verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag. Därmed bifaller riksdagen motion 2009/10:T1 och avslår proposition 2009/10:10 punkterna 1–3.

Ställningstagande

Till skillnad från regeringen bedömer vi att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion (BVP) inte uppfyller de kriterier som riksdag och regering tidigare har ställt upp för när en affärsverksamhet inom en myndighet kan bedömas vara aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Dels anser vi att BVP indirekt styrs av politiska uppgifter och mål och att ett avskiljande av den löpande drift- och underhållsverksamheten från Banverket skulle minska verkets möjlighet att styra mot de transportpolitiska målen. Dels ifrågasätter vi starkt om det går att skapa fungerande konkurrensvillkor på den marknad som det tänkta bolaget skulle verka på.

En väl fungerande marknad förutsätter att det finns många köpare och många säljare. Detta är inte fallet på den svenska marknaden för drift och underhåll på järnvägsområdet. Här finns i princip endast tre aktörer, BVP inkluderat. Denna brist uppenbaras med all tydlighet i samband med upphandling av drift- och underhållsinsatser; under 2008 inkom i genomsnitt inte ens två anbud på varje sådan upphandling. Samtidigt präglas marknaden av s.k. monopsoni, dvs. att Banverket är den helt dominerande kunden på marknaden. Det finns inte heller någon egentlig europeisk marknad för dessa företag eftersom nästan alla länder i Europa valt att bedriva sitt järnvägsunderhåll i egen regi. I propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23) som överlämnades till riksdagen förra hösten konstaterade regeringen själv att det fanns brister på marknaden för drift och underhåll samt investeringar på järnvägsområdet. Regeringen menade därför att en bolagisering skulle

anstå i avvaktan på en fungerande konkurrens på området. Sedan dess har endast *en* aktör tillkommit på underhållsmarknaden: VR-track Ltd Finland, filial Sverige. Bolaget i fråga skrev i slutet av 2008 ett kontrakt med Banverket värt ca 25 miljoner kronor för att sköta underhållet på den lågtrafikerade norra delen av Malmbanan. Denna ytterst blygsamma satsning motsvarar 0,7 % av Banverkets kostnader för drift och underhåll och kan enligt vår mening på intet vis tas till intäkt för att konkurrenssituationen på marknaden förbättrats på något signifikativt sätt under det gångna året.

Järnvägsunderhåll är ett mycket komplext arbete som kräver extremt god samordning med spårägarens trafikledning, i synnerhet på de högtrafikerade sträckorna. En felaktigt genomförd underhållsinsats kan få omedelbara konsekvenser i järnvägssystemet med förseningar och andra trafikstörningar som följd. Vi anser därför att drift och underhåll bör bedrivas i statlig regi. Riskerna är annars att säkerheten och kvaliteten för resenärerna blir lidande i jakten på lägre kostnader och högre vinster för aktieägare. De länder som gått mot strömmen och genomfört en fullskalig konkurrensutsättning av järnvägsunderhållet är Storbritannien, Nya Zeeland och Estland. Samtliga dessa fall resulterade i stora misslyckanden och slutade med återtagen statlig kontroll. I Storbritannien skedde dessvärre marknadsexperimentet till priset av en tragisk tågolycka som skördade flera liv.

De direkta kostnaderna för regeringens föreslagna bolagisering överstiger 1 miljard kronor. Detta är medel som i stället kunde ha använts till det stora behov av nyinvesteringar och underhåll av infrastrukturen som finns runt om i landet. Till bolagiseringens direkta kostnader ska dessutom läggas de betydligt större indirekta kostnaderna som uppstår till följd av att bolaget kommer att avkrävas en högre avkastning, vilket kommer att leda till att anbuds nivåerna höjs och att mindre pengar blir kvar för underhåll av järnvägsnätet. Enligt vår bedömning kommer Banverkets årliga kostnader för drift, underhåll och investeringar därigenom att öka med hela 150 miljoner kronor. Detta är inte acceptabelt.

Av propositionen framgår att bolagiseringen troligtvis bara är ett första steg mot en privatisering av verksamheten vid BVP. Enligt vår mening är detta en ideologiskt präglad strategi från regeringen som uppenbart riskerar att ytterligare försämra konkurrenssituationen på en anläggningsmarknad som redan nu präglas av oligopol. Regeringens förslag kommer att leda till ökade kostnader för skattebetalarna, inte minst vid upphandling av drift- och underhållsinsatser. Vi anser det viktigt att statens medel används effektivt och på ett sätt som är anpassat till den verklighet med begränsad konkurrens som finns på bygg- och anläggningsmarknaden inom järnvägsområdet. Vi motsätter oss därför den bolagisering av Banverkets enhet Banverket Produktion som regeringen föreslår.

Mot bakgrund av ovanstående tillstyrker vi motion 2009/10:T1 (s, v, mp) och avstyrker propositionen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2009/10:10 Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion:

1. Riksdagen godkänner att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion överförs till ett eller flera av staten direkt eller indirekt helägda aktiebolag (avsnitt 4.1).
2. Riksdagen godkänner riktlinjerna för överföringen av tillgångar och skulder från staten till det nya bolaget eller de nya bolagen (avsnitt 4.4).
3. Riksdagen godkänner att genomföra överföringen av verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion till aktiebolagsform i enlighet med de riktlinjer som regeringen förordar samt vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förvärva aktiebolag (avsnitt 4.1 och 4.4).

Följdmotionen

2009/10:T1 av Lena Hallengren m.fl. (s, v, mp):

Riksdagen avslår regeringens proposition Ändrad verksamhetsform för Banverkets enhet Banverket Produktion.