



Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat frågor om statlig styrning och insyn i byggandet av Arlandabanan. Granskningen har redovisats i rapporten (RiR 2004:22) *Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt*. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna framställning till riksdagen.

Styrelsen betonar betydelsen av att stora infrastrukturprojekt planeras, styrs och följs upp på ett kvalificerat sätt samt att riksdagen får tillräcklig information om de finansiella risker och åtaganden som sådana projekt ger upphov till. Regeringens styrning och uppföljning i samband med Arlandabanan, och regeringens information till riksdagen i dessa hänseenden, har enligt Riksrevisionens granskning varit bristfälliga.

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att regeringen utvecklar sin styrning av A-Banan Projekt AB, särskilt i de avseenden Riksrevisionen har kritiserat i sin granskning, och återkommer till riksdagen med en redovisning av hur styrningen går till. Riksdagen föreslås också begära att regeringen under år 2005 återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet, i enlighet med vad trafikutskottet förutsatte i samband med att riksdagen godkände proposition 1993/94:213. Vidare föreslår styrelsen att regeringen genomför en samlad utvärdering av såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen och att denna utvärdering redovisas för riksdagen senast under år 2007.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Styrningen av A-Banan AB

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen utvecklar sin styrning av A-Banan Projekt AB, särskilt i de avseenden Riksrevisionen kritiserat i sin granskning, samt återkommer till riksdagen med en redovisning av hur styrningen av A-Banan går till.

2. Redovisning av statliga åtaganden

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen under år 2005 återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet, i enlighet med vad trafikutskottet förutsatte i samband med att riksdagen godkände prop. 1993/94:213.

3. En samlad utvärdering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför om att regeringen genomför en samlad utvärdering av såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen och att denna utvärdering redovisas för riksdagen senast år 2007.

Stockholm den 8 december 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Karin Rudberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat Arlandabanan. Resultatet av granskningen har presenterats i rapporten (RiR 2004:22) *Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt*.

Järnvägen mellan Stockholm och Arlanda invigdes i november 1999. En förutsättning för att järnvägen skulle byggas var att investeringen var samhällsekonomiskt lönsam och att privata intressen stod för en del av finansieringen.

Spårutbyggnaden mellan Stockholm och Rosersberg finansierades helt av staten. Resterande investering genomfördes i form av ett samfinansieringsprojekt mellan staten och privata intressenter. Samfinansieringsprojektet regleras i avtal mellan parterna. Den samfinansierade investeringen bestod av banan mellan Rosersberg och Arlanda och spårutbyggnaden norr om Arlanda till stambanan vid Odensala. Byggandet av stationer på Arlanda och Stockholms central ingick också i samfinansieringsprojektet.

Statens aktör i samfinansieringsprojektet är A-Banan Projekt AB. Detta statliga bolag bildades för att sköta upphandlingen av Arlandabanan och för att hantera statens rättigheter och skyldigheter i samfinansieringsprojektet. Det statliga bolagets motpart på den privata sidan är A-Train AB. Det privata bolaget har ansvarat för att bygga anläggningen och driver numera Arlanda Express. Som ersättning för de åtaganden den privata motparten gjort har staten överlåtit rätten att trafikera järnvägen samt möjligheten att ta ut ersättning av andra operatörer som utnyttjar järnvägen under de 45 år som projektavtalet gäller. Samfinansieringsprojektet mellan A-Banan Projekt AB och A-Train AB är det första av sitt slag inom den svenska järnvägssektorn.

Hela järnvägsutbyggnaden beräknas ha kostat ca 6 miljarder kronor. Den rent statliga delen kostade ca 1,9 miljarder och samfinansieringsprojektet ca 4,1 miljarder kronor. Staten har finansierat 60 % av samfinansieringsprojektets infrastrukturkostnader (ca 2,4 miljarder kronor). Den totala statliga finansieringen uppgick således till ca 4,3 miljarder kronor.

De förväntningar som fanns inför projektet vad gäller utvecklingen av flygtrafiken och av resandet med Arlanda Express har hittills inte infriats. Villkoren för projektets utveckling har således ändrats. Detta kan ha påverkat möjligheterna att uppnå såväl trafikpolitiska som statsfinansiella mål.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionens granskning inriktats på följande frågor:

- Styr regeringen och ansvariga myndigheter samfinansieringsprojektet i enlighet med riksdagens beslut?
- Har riksdagen fått den information den behöver för att följa projektets utveckling?

Iakttagelser i granskningen

Granskningen visar att byggandet av järnvägsanläggningen har genomförts inom uppställda ekonomiska ramar och att flygpendeltrafiken (Arlanda Express) i allt väsentligt drivs med avsedd turtäthet. Enligt Riksrevisionens bedömning har dock såväl styrningen och uppföljningen av samfinansieringsprojektet som redovisningen av projektets utveckling till regering och riksdag varit otillräckliga. Iakttagelserna sammanfattas i följande åtta punkter.

A-Banans uppdrag är delvis otydligt

A-Banan Projekt AB bildades för att tillvarata statens intressen i samfinansieringsprojektet. Statens ägande i bolaget förvaltas av tre olika beslutsfattare: regeringen, Banverket och Luftfartsverket. A-Banan tillhör enligt regeringens beslut den grupp av statliga bolag som har särskilda samhällsintressen att uppfylla. Vilka dessa samhällsintressen är har dock inte angivits. Det finns heller ingen koppling mellan de transportpolitiska mål riksdagen beslutat om och de uppgifter bolaget fått att genomföra. Riksrevisionen framhåller att denna otydlighet i bolagets uppdrag begränsar möjligheterna att utkräva ansvar av bolagets ledning.

A-Banan har ingen rapporteringsskyldighet till staten

Ett skäl till att A-Banan bildades var att staten via bolaget skulle få insyn i samfinansieringsprojektet. Det finns dock inga fastlagda krav på att bolaget ska rapportera till regeringen eller andra myndigheter om hur samfinansieringsprojektet utvecklas. De avtalsjusteringar som A-Banan godkänner i samfinansieringsprojektet och konsekvenserna härav, och de finansiella risker som bolaget/staten är utsatta för, är inte heller förknippade med några krav på rapportering till regeringen.

Enligt Riksrevisionen innebär avsaknaden av rapporteringskrav att regeringen inte kan säkerställa att man får tillräcklig insyn. Det innebär också en risk för att regeringen i sin tur inte kan leva upptill sin redovisningsskyldighet inför riksdagen. Riksdagens möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande har härigenom begränsats.

Utebliven redovisning av statens åtaganden

Principerna för samfinansieringsprojektet godkändes av riksdagen år 1994. Därvid angavs att en redovisning av de slutgiltiga statliga åtagandena skulle lämnas till riksdagen när avtal mellan A-Banan och den privata motparten hade träffats. Detta avtal slöts 1995. Regeringen har ännu inte lämnat någon sådan redovisning till riksdagen.

Samfinansieringsprojektet regleras i avtal mellan parterna. Riksdagen har godkänt inriktningen av fyra avtal. Dessa avtal kompletteras med ytterligare avtal. A-Banan är för närvarande part i ett fyrtiotal avtal för statens räkning.

På några viktiga punkter innebär dessa avtal ett ökat statligt åtagande jämfört med vad som redovisades till riksdagen inför beslutet att genomföra samfinansieringsprojektet. I Riksrevisionens rapport framhålls följande:

- A-Train har rätt att skjuta upp betalning av hyra på Stockholms central och Arlanda flygplats för de första sju åren som järnvägen trafikeras. Värdet av den räntefria skulden kan uppskattas till nära 90 miljoner kronor efter sju år.
- Om det privata bolaget (A-Train) inte fullgör sina åtaganden har staten en skyldighet och en rättighet att ta över de sex tåg som A-Train leasar av Nordea. Detta kan jämföras med en finansiell garanti.

Staten har finansierat en stor del av det privata bolaget A-Train

Fram till våren 2004, då A-Train fick en ny ägare, har staten svarat för en betydande del av det kapital som A-Train lånat för att finansiera sin verksamhet. De statliga långivarna Riksgäldskontoret, Svensk Exportkredit och Nordiska investeringsbanken (som till 38 % ägs av svenska staten) svarade under 2003 för ca 1,8 av de 2,2 miljarder kronor som A-Train lånat av andra långivare än sina ägare. Därtill kommer att det statligt helägda aktiebolaget Vattenfall som delägare i A-Train satsat 120 miljoner kronor (20 %) av A-Trains aktiekapital.

Staten är exponerad för en betydande del av riskerna

Riskerna i samfinansieringsprojektet är inte likformigt fördelade mellan parterna. Den *affärsmässiga risken* bärs i första hand av det privata bolaget A-Train. Om – hypotetiskt – A-Train skulle gå i konkurs och bolagets långivare väljer att avstå från att ta över driften av anläggningen återgår trafikeringsrätten till A-Banan. Staten skulle därmed få tillgång till anläggningen utan att betala för den del av investeringen som finansierats utanför statsbudgeten.

Den *finansiella risk* som bärs av staten är däremot betydligt större än den A-Trains ägare tar. Statens finansiella risk i samfinansieringsprojektet utgörs av ett villkorslån till A-Train på 1 miljard kronor. Återbetalningen av lånet är beroende av att A-Trains verksamhet går med vinst. Vidare har staten fordringar på A-Train, motsvarande ca 60 miljoner kronor, för uppskjuten hyra för Arlanda och Stockholms central. Den risk som tas av A-Trains ägare framgår av villkoren för bolagets försäljning våren 2004. Den nya ägaren betalade då 70 miljoner kronor för bolaget och övertog åtaganden från bolagets tidigare ägare för motsvarande 330 miljoner kronor.

Staten är sålunda exponerad för en stor del av de risker som är förknippade med projektet. Någon samlad redovisning av statens exponering för projektets risker har dock inte presenterats.

Bristfällig redovisning av villkorslånet till A-Train

Uppföljningen av det statliga villkorslånet har enligt Riksrevisionens bedömning varit bristfällig. Ansvaret för att följa och bevaka statens fordran på A-Train har varit oklart. Dessutom finns det oklarheter i hur lån med kreditrisk ska redovisas. Riksrevisionen konstaterar följande:

- Riksdagen och regeringen har inte fått information om hur möjligheterna till återbetalning av det statliga villkorslånet påverkas av projektets svaga affärsmässiga utveckling.
- Värdet på Riksgäldskontorets fordran på A-Train har redovisats utan att man beaktat det eventuella nedskrivningsbehovet.
- Staten har en fordran på A-Train i form av återbetalning av de räntor Banverket betalar på villkorslånet. Denna fordran framgår inte i den statliga redovisningen.

Riksrevisionen har i sin årliga granskning avseende 2003 kritiserat Riksgäldskontorets nominella redovisning av villkorslånet. Från och med 2004 års delårsrapport, augusti 2004, redovisar Riksgäldskontoret A-Trains lån med beaktande av förväntad kreditförlust. Dessutom redovisas när återbetalningen av lånet beräknas starta. Därmed framgår numera att det för närvarande finns ett nedskrivningsbehov motsvarande 100 miljoner kronor för lånet och att återbetalningen av lånet beräknas starta 2026 och inte 2014 som angavs i samband med projektstarten.

Ingen samlad transportpolitisk analys vägledde projektet

I den beredning som föregick regeringens förslag om samfinansieringsprojektet lades ett stort arbete ned på att hitta lösningar som skulle göra det möjligt för en privat samarbetspartner att få avkastning på satsat kapital. Därför infördes begränsningar av konkurrerande tågforetags möjligheter att utnyttja Arlandabanan under den 45-åriga avtalsperioden. Syftet med järnvägsförbindelsen till Arlanda var emellertid att den skulle gagna samhället, bl.a. genom en mindre belastning på miljön, en säkrare trafiklösning och ökad tillväxt. Finansieringsformen syftade till att begränsa de statliga utgifterna.

Enligt de transportpolitiska principer riksdagen fastställt ska planeringen av trafikens infrastruktur genomföras så att bästa samhällsnytta nås inom givna ekonomiska ramar. Det gjordes dock ingen samhällsekonomisk kalkyl av den investering som faktiskt kom att genomföras. Detta är enligt Riksrevisionen en brist som bl.a. innebar att det inte var möjligt att få en bild av de samhällsekonomiska konsekvenserna av att träffa avtal som syftar till att ge den privata motparten möjligheter att göra en företagsekonomisk vinst.

De trafikpolitiska effekterna har inte följts upp i efterhand

De avtal som reglerar hur järnvägen till Arlanda får trafikeras har givit A-Train goda förutsättningar att skydda den marknad där man opererar. Enligt

Riksrevisionens bedömning underutnyttjas sannolikt järnvägsförbindelsen till Arlanda. Banans kapacitet medger att den skulle kunna utnyttjas mer.

En integration mellan lokal, regional och nationell tågtrafik och Arlanda flygplats eftersträvas av riksdagen. En förutsättning för en sådan integration är att tågoperatörer finner det ekonomiskt motiverat att betala de avgifter A-Train kräver för att operatörerna ska få ta upp och lämna passagerare på flygplatsen.

Av Riksrevisionens rapport framgår att det inte har gjorts någon samlad uppföljning av effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda i förhållande till de trafikpolitiska mål som uttalats för projektet.

En sammanställning som Väg- och transportforskningsinstitutet gjort på uppdrag av Riksrevisionen visar följande:

- Det finns för närvarande goda möjligheter att, med rimlig tidsåtgång, resa till och från Arlanda flygplats med tåg. En sådan resa kräver dock i många fall ett byte från en annan operatör till Arlanda Express på Stockholms central. Detta minskar sannolikt resenärernas benägenhet att utnyttja tåget.
- Målet om att integrera Arlandabanan med den lokala pendeltågstrafiken har hittills inte uppnåtts. Det finns dock ett förslag från Storstockholms lokaltrafik och Upplands lokaltrafik om att etablera pendeltågstrafik till flygplatsen.
- Många resenärer som tidigare tagit flyget till Arlanda från t.ex. Borlänge, Karlstad, Örebro och Sundsvall åker nu i stället tåg till flygplatsen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar i sin rapport flera rekommendationer, varav flera avser förhållandet mellan regeringen och A-banan. Därutöver berörs redovisningen till riksdagen, behovet av utvärdering samt hanteringen av lån med kreditrisk. Rekommendationerna innebär att

- regeringen tydliggör A-Banans uppdrag genom att precisera vilka samhällsintressen A-Banan har till uppgift att infria,
- A-Banan åläggs att till regeringen och berörda myndigheter rapportera hur statens ekonomiska och transportpolitiska intressen och risker utvecklas i samfinansieringsprojektet,
- A-Banan åläggs att till regeringen redovisa avtal och överenskommelser som bolaget ingår som kan få konsekvenser av betydelse för staten,
- en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet görs till riksdagen i enlighet med vad trafikutskottet förutsatte i samband med att riksdagen godkände proposition 1993/94:213 Godkännande av grundläggande principerna för avtal rörande Arlandabanan,
- regeringen beslutar att en samlad utvärdering av effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda och av samfinansieringsprojektet genomförs i god tid före 2010 då staten har möjlighet att lösa ut A-Train,

- regeringen i beredningen av Riksgäldskontorets förslag om hur lån med kreditrisk till näringslivet bör hanteras, som ett exempel beaktar de problem som redovisats rörande A-Trains villkorslån.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten (RiR 2004:22) *Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt* bör överlämnas till och prövas av riksdagen i form av en framställning. Med anledning av granskningen vill styrelsen framföra följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Styrelsen vill betona omfattningen av den kritik som framkommer i Riksrevisionens granskning av Arlandabanan. Det otydliga uppdraget till det statliga bolaget A-Banan Projekt AB, den uteblivna redovisningen av statens åtaganden och av de finansiella risker som projektet innebar samt frånvaron av transportpolitisk vägledning av projektet och trafikpolitisk uppföljning i efterhand innebär sammantaget att regeringens hantering av detta projekt varit förknippad med allvarliga brister.

Investeringar i infrastruktur är i de flesta fall förknippade med svårigheter som beror på de stora kostnader och långa planeringshorisonter som kännetecknar sådana investeringar. Stora krav måste därför ställas på kvalitet i såväl beslutsunderlag som styrning och genomförande av projekten, liksom på analyser i efterhand av utfall och effekter av sådana infrastrukturprojekt.

Styrelsen vill i detta sammanhang erinra om en tidigare granskning gjord av Riksdagens revisorer (*förs. 2000/01:RR11*). Revisorerna framförde då förslag till riksdagen som bl.a. innebar att regeringen borde förbättra sin redovisning av finansieringsformen vid varje förslag om en väg- och järnvägsinvestering som avsågs bli finansierad på annat sätt än med anslag över statsbudgeten. Vidare borde regeringen ta initiativ till en översyn av planeringsprocessen för investeringar i vägar och järnvägar, så att projekt med alternativ finansiering inte gavs företräde framför samhällsekonomiskt mer angelägna investeringar. Regeringen borde även ta initiativ till en översyn av kraven på samhällsekonomiskt underlag vid beslut om investeringar i vägar och järnvägar. Revisorerna ansåg att kraven på kvalitet i beslutsunderlagen för projekt med alternativ finansiering i princip borde vara lika höga som för projekt i den ordinarie planeringsprocessen.

Riksdagens revisorers förslag behandlades i riksdagen i maj 2001. Trafikutskottet instämde i revisorernas slutsatser. Utskottet ansåg generellt att beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar borde förbättras och föreslog att riksdagen skulle tillkännage detta för regeringen som sin mening. Riksdagen beslöt så som utskottet föreslagit (*2000/01:TU16, rskr. 2000/01:286*).

Den ovan nämnda granskningen behandlade i första hand beslutsunderlaget inför beslut om nya infrastrukturinvesteringar. Denna fråga har även behandlats av Riksrevisionen i en nyligen genomförd förstudie av regeringens beredning av det senaste infrastrukturbeslutet (förstudie 2004-11-15). Förstudien föranledde en skrivelse till regeringen vari påtalades risken för ökade kostnader och förseningar i samband med genomförandet av de planerade investeringarna.

Riksrevisionens nu aktuella granskning av Arlandabanan tar sikte på genomförandet och uppföljningen av detta järnvägsprojekt. Styrelsen vill i detta sammanhang särskilt peka på följande punkter.

Styrningen av A-Banan Projekt AB

Regeringens styrning av A-Banan Projekt AB har varit bristfällig i flera avseenden. Riksrevisionen har i sin granskning pekat på att statens uppdrag till A-Banan är otydligt i det att staten inte har preciserat vilka samhällsintressen som bolaget ska ta till vara. A-Banan har heller ingen rapporteringsskyldighet till staten, vare sig till regeringen eller till någon myndighet, om hur samfinansieringsprojektet utvecklas, vilka avtalsjusteringar som godkänns och deras konsekvenser eller vilka finansiella risker bolaget/staten är utsatt för.

Styrelsen finner dessa brister anmärkningsvärda. Regeringen måste säkerställa att den får tillräcklig insyn i bolaget och att den kan leva upp till sin redovisningsskyldighet inför riksdagen. Styrelsen anser att regeringen snarast bör förbättra sin styrning av A-Banan Projekt AB och återkomma till riksdagen med en redovisning av hur styrningen går till. Särskild tonvikt bör läggas vid de punkter Riksrevisionen kritiserat i sin granskning.

Redovisning av statliga åtaganden

Investeringar i infrastruktur har på grund av sin omfattning stor statsfinansiell betydelse. Brister i regeringens styrning av sådana investeringar kan därför ha konsekvenser för statsutgifterna som helhet, både på kortare och längre sikt. För att riksdagen ska ges reella möjligheter att utöva sin finansmakt på detta område måste regeringens information till riksdagen fylla högt ställda krav. När det gäller Arlandabanan vill styrelsen erinra om att trafikutskottet redan då projektet godkändes, dvs. vid behandlingen av regeringens förslag i prop. 1993/94:213, förutsatte att regeringen skulle återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena efter det att avtal hade träffats mellan parterna i samfinansieringsprojektet. Någon sådan redovisning har dock inte lämnats av regeringen.

Styrelsen anser att denna underlåtenhet inte är acceptabel och anser att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet, i enlighet med vad trafikutskottet förut-

satte i samband med att riksdagen godkände proposition 1993/94:213. En sådan redovisning bör lämnas av regeringen under år 2005.

En samlad utvärdering

Riksrevisionen har rekommenderat att regeringen genomför en samlad utvärdering av järnvägsförbindelsen till Arlanda och av samfinansieringsprojektet. En sådan utvärdering har två syften: dels att ge underlag för ett ställningstagande till om staten bör utnyttja sin option att lösa in A-Train år 2010, dels att dra lärdomar av statens genomförande av samfinansieringsprojektet.

Styrelsen instämmer i detta och anser att regeringen bör genomföra en sådan utvärdering. Utvärderingen bör avse såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen. En utvärdering kan ge kunskaper av stort värde inför framtida transportpolitiska beslut. Utvärderingen bör enligt styrelsens mening redovisas för riksdagen senast under år 2007.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen begär att regeringen utvecklar sin styrning av A-Banan Projekt AB, särskilt i de avseenden Riksrevisionen har kritiserat i sin granskning, och återkommer till riksdagen med en redovisning av hur styrningen går till. Riksdagen föreslås också begära att regeringen under år 2005 återkommer till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet, i enlighet med vad trafikutskottet förutsatte i samband med att riksdagen godkände proposition 1993/94:213. Vidare föreslår styrelsen att regeringen genomför en samlad utvärdering av såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen och att denna utvärdering redovisas för riksdagen senast under år 2007.