



Arlandabanan

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan (framst. 2004/05:RRS9).

Utskottet konstaterar i likhet med Riksrevisionen att Arlandabanan varit framgångsrik i den meningen att byggandet av järnvägsanläggningen genomförts inom uppställda ekonomiska ramar samt att flygpendlingstrafiken bedrivs med avsedd turtäthet. Utskottet instämmer vidare i Riksrevisionens styrelses slutsatser att såväl styrningen och uppföljningen av samfinansieringsprojektet som redovisningen av projektets utveckling till regering och riksdag varit otillräckliga.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen ger regeringen tillkänna de tre förslag till riksdagsbeslut som Riksrevisionens styrelse överlämnat till riksdagen med anledning av granskningen.

Enligt det första förslaget bör regeringen utveckla sin styrning av A-Banan Projekt AB, särskilt i de avseenden Riksrevisionen kritiserat i sin granskning, samt återkomma till riksdagen med en redovisning av hur styrningen av företaget går till.

Enligt det andra förslaget skall regeringen under år 2005 återkomma till riksdagen med en samlad redovisning av de statliga åtagandena i projektet.

Enligt det tredje förslaget skall regeringen genomföra en samlad utvärdering av såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen och redovisa denna utvärdering för riksdagen senast år 2007.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Framställningens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Arlandabanan.....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	11
Framställning 2004/05:RRS9.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Arlandabanan

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om Arlandabanan. Därmed bifaller riksdagen framställning 2004/05:RRS9 punkterna 1–3.

Stockholm den 5 april 2005

På trafikutskottets vägnar

Claes Roxbergh

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Claes Roxbergh (mp), Carina Moberg (s), Elizabeth Nyström (m), Jarl Lander (s), Hans Stenberg (s), Krister Örnfjäder (s), Johnny Gylling (kd), Karin Svensson Smith (v), Claes-Göran Brandin (s), Jan-Evert Rådhström (m), Monica Green (s), Björn Hamilton (m), Börje Vestlund (s), Christer Winbäck (fp) och Lennart Fremling (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat infrastrukturprojektet Arlandabanan, främst utifrån frågeställningarna om projektet styrts i enlighet med riksdagens beslut och huruvida riksdagen fått sådan information att den kunnat följa projektets utveckling. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt* (RiR 2004:22).

Riksrevisionens styrelse har i framställningen Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan (framst. 2004/05:RRS9) till riksdagen överlämnat sina överväganden och förslag med anledning av granskningen. I detta betänkande behandlar utskottet Riksrevisionens styrelses framställning. Inga motioner har väckts i ärendet.

I samband med ärendets beredning har utskottet haft sammanträffanden med företrädare för Näringsdepartementet, A-Banan Projekt AB och Riksrevisionen.

Framställningens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan innehåller tre förslag till riksdagsbeslut.

Enligt det första förslaget bör regeringen utveckla sin styrning av A-Banan Projekt AB, särskilt i de avseenden Riksrevisionen kritiserat i sin granskning, samt återkomma till riksdagen med en redovisning av hur styrningen av A-Banan går till.

Enligt det andra förslaget bör regeringen under år 2005 återkomma 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.

Enligt det tredje förslaget bör regeringen genomföra en samlad utvärdering av såväl effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda som den valda finansieringsformen och redovisa denna utvärdering för riksdagen senast år 2007.

Utskottets överväganden

Arlandabanan

Utskottets förslag i korthet

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av styrningen och uppföljningen av statens intressen i infrastrukturprojektet Arlandabanan. Utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet anfört om de förslag till riksdagsbeslut som Riksrevisionens styrelse överlämnat med anledning av granskningen.

Bakgrund

Allmänt

Järnvägen mellan Stockholm och Arlanda (Arlandabanan) invigdes i november 1999.

Genomförandet av projektet föregicks av ett antal utredningar där bl.a. förutsättningarna att få privata intressenter att satsa kapital belystes. För att förbättra dessa förutsättningar valdes en modell där järnvägsprojektet delades upp i två delar. Staten skulle finansiera utbyggnaden mellan Stockholm och Rosersberg, medan sträckan Rosersberg–Arlanda samt spårutbyggnaden norr om Arlanda till stambanan vid Odensala genomförs i form av ett samfinansieringsprojekt mellan staten och privata intressenter. I samfinansieringsprojektet ingick även byggandet av stationer på Arlanda och på Stockholms central.

Statens aktör i samfinansieringsprojektet är A-Banan Projekt AB (A-Banan). Bolaget bildades för att sköta upphandlingen av Arlandabanan och för att hantera statens rättigheter och skyldigheter i samfinansieringsprojektet. Dess motpart är A-Train AB (A-Train) som består av det konsortium som vann upphandlingen av Arlandabanan. A-Train har byggt och finansierat huvuddelen av de i projektet ingående fasta anläggningarna och därefter överlämnat dessa till A-banan. A-Train har samtidigt fått rätten att trafikera järnvägen samt möjligheten att ta ut ersättning av andra operatörer som utnyttjar järnvägen under de 45 år som projektavtalet gäller.

Hela järnvägsutbyggnaden beräknas ha kostat ca 6 miljarder kronor. Samfinansieringsprojektets infrastrukturkostnader svarar därav för ca 4,1 miljarder kronor, varav 2,4 miljarder kronor finansierats av staten.

Utvecklingen av resandet

I de utredningar som föregick besluten om genomförandet av Arlandabananprojektet återfinns ett antal prognoser över antal resenärer på Arlandabanan. Inför riksdagsbeslutet om riktlinjerna för projektet beräknades att antalet resande år 2005 skulle uppgå till 5,1 miljoner. Nedanstående tabell visar att utvecklingen av antalet resande t.o.m. 2004 inte varit i linje med denna prognos. Riksrevisionen anger två förklaringar till skillnaden mellan prognos och utfall. För det första har biljettpriset varit högre än vad som förutsattes i beräkningarna av antalet förväntade resenärer. För det andra har den svaga utvecklingen av flygtrafiken sedan 2001 påverkat utvecklingen.

Antalet resenärer per år med Arlanda Express i förhållande till prognos

År	Prognos över antalet resande (BV 1990)	Prognos över antalet resande (prop. 1993/94:213)	Totalt antal resande (utfall)
2000	6 800 000		2 100 000
2001			2 900 000
2002	7 200 000		2 750 000
2003			2 550 000
2004			2 822 000
2005	7 600 000	5 100 000	
2020	10 200 000	7 400 000	

Källa: Årsredovisningar A-Train 2000–2002 samt information från marknadsansvarig på A-Train och proposition 1993/94:213.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat styrning och uppföljning av statens intressen i infrastrukturprojektet Arlandabanan. Granskningen utgick från följande två frågor: Styr regeringen och ansvariga myndigheter projektet i enlighet med riksdagens beslut? Har riksdagen fått den information den behöver för att följa projektets utveckling? I rapporten *Arlandabanan. Insyn i ett samfinansierat infrastrukturprojekt* (RiR 2004:22) redovisas slutsatserna av denna granskning.

Inledningsvis konstateras att byggandet av järnvägsanläggningen genomförts inom uppställda ekonomiska ramar samt att flygpendlingstrafiken bedrivs 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. Vidare uppmärksammas följande frågeställningar:

A-Banans uppdrag är delvis otydligt. A-Banan tillhör enligt regeringens beslut den grupp av statliga bolag som har särskilda samhällsintressen att infria. Vilka dessa samhällsintressen är har dock inte preciserats. Det saknas exempelvis en koppling mellan de transportpolitiska mål riksdagen beslutat om och de uppgifter bolaget fått ansvar för att utföra.

A-Banan har ingen rapporteringsskyldighet till staten. Det finns inga fastlagda krav att bolaget skall rapportera till regeringen eller andra myndigheter om hur samfinansieringsprojektet utvecklas. 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 upp till sin redovisningsskyldighet inför riksdagen.

Utlovad redovisning av statens åtaganden uteblev. Riksrevisionen konstaterar att det i riksdagens beslut 1994 om projektet angavs att en redovisning av de slutgiltiga statliga åtagandena skulle lämnas till riksdagen när avtal träffats mellan A-Banan och den privata motparten. Trots att detta avtal slöts redan 1995 har ingen sådan redovisning lämnats. Vidare noteras att de avtal som slutits på några viktiga punkter inneburit ett ökat statligt åtagande i förhållande till vad som redovisades till riksdagen:

- Under de första sju åren som järnvägen trafikeras har A-Train rätt att skjuta upp betalning av hyra på Stockholms Central och Arlanda flygplats. Värdet av den räntefria skulden kan uppskattas till knappt 90 miljoner kronor efter sju år.
- Nordea leasar sex tåg till A-Train och om bolaget inte fullgör sina åtaganden så har staten en skyldighet och en rättighet att ta över dessa tåg. Det kan jämföras med en finansiell garanti.

Staten är exponerad för en betydande del av samfinansieringsprojektets affärsmässiga risker. I nuläget är statens finansiella risk större än den som A-Trains ägare tar.

Staten har varit en betydande finansiär av det privata bolaget A-Train. Riksrevisionen anger att Riksgäldskontoret, Svensk Exportkredit och Nordiska investeringsbanken under 2003 svarade 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 satsat 120 miljoner kronor (20 %) av A-Trains aktiekapital. Riksrevisionen konstaterar vidare att någon samlad redovisning av statens exponering för projektets kommersiella risker inte har redovisats.

Bristande redovisning av villkorslånet till A-Train. Uppföljningen av det statliga villkorslånet har enligt Riksrevisionens bedömning varit bristfällig. Det har funnits oklarheter rörande ansvarsfördelningen mellan Riksgäldskontoret och A-Banan vad gäller ansvaret för att följa och bevaka statens fordran på A-Train. Dessutom finns det oklarheter om hur lån med kreditrisk skall redovisas. Riksrevisionen konstaterar att

- riksdag och regering inte fått information om hur möjligheterna till återbetalning av det statliga villkorslånet påverkats av projektets svaga affärsmässiga utveckling,
- värdet på Riksgäldskontorets fordran på A-Train har redovisats utan att eventuellt nedskrivningsbehov beaktats,
- den fordran staten har på A-Train i form av återbetalning av de räntor Banverket betalar på villkorslånet inte redovisats i den statliga redovisningen.

Samlad analys i förhållande till transportpolitiska principer vägledde ej projektet. Enligt av riksdagen fastlagda principer skall planeringen av trafikens infrastruktur genomföras så att bästa samhällsnytta nås inom givna ekonomiska ramar. Det gjordes dock ingen samhällsekonomisk kalkyl inför detta projekt.

I det beredningsarbete som föregick regeringens förslag från 1994 om samfinansieringsprojektets genomförande lades ett stort arbete ned på att hitta företagsekonomiskt lönsamma lösningar. Detta är enligt Riksrevisionen en brist som bl.a. innebar att det inte var möjligt att få en bild av de samhällsekonomiska kostnadskonsekvenserna av att träffa avtal som syftar till att ge den privata motparten möjligheter att göra en företagsekonomisk vinst.

Ingen uppföljning hittills av trafikpolitiska effekter. 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. Den av riksdagen eftersträfvade integrationen mellan lokal, regional och nationell tågtrafik och Arlanda flygplats är beroende av att tågoperatörer finner det ekonomiskt motiverat att betala de avgifter A-Train kräver för att operatörerna skall få ta upp och lämna passagerare på flygplatsen.

Någon samlad uppföljning av effekterna av byggandet av järnvägsförbindelsen till Arlanda i förhållande till de trafikpolitiska mål som uttalats för projektet har inte gjorts.

Den sammanställning som Väg- och transportforskningsinstitutet gjort på uppdrag av Riksrevisionen av tågtrafiken till och från Arlanda visar följande:

- Möjligheten att med rimlig tidsåtgång resa till och från Arlanda flygplats med tåg är för närvarande god. Behoven av operatörsbyte på Stockholms central minskar sannolikt benägenheten att utnyttja denna möjlighet.
- Målet 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. Mot bakgrund av dessa slutsatser rekommenderar Riksrevisionen följande åtgärder:

- 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 principer för avtal rörande Arlandabanan.
- Regeringen beslutar att en samlad utvärdering av effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda och av samfinansieringsprojektet skall genomföras i god tid före 2010 då staten har möjlighet att lösa ut A-Train.
- I beredningen av Riksgäldskontorets förslag om hur lån med kreditrisk till näringslivet bör hanteras, beaktar regeringen som ett exempel de problem som redovisats rörande A-Trains villkorlån.

Riksrevisionens styrelses framställning

Med anledning av Riksrevisionens granskning av Arlandabanan föreslår Riksrevisionens styrelse att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening 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,
- 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,
- 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.

Utskottets ställningstagande

Beslutet om samfinansieringsprojektet Arlandabanan skiljer sig från den ordinarie infrastruktursplaneringsprocessen i ett antal avseenden, inte minst vad gäller finansieringen. Det är det enda järnvägsprojektet av sitt slag i

Sverige och har ofta använts som exempel i debatten om alternativ finansiering av transportinfrastruktur. Enligt utskottets mening är det därför särskilt angeläget att projektet följs upp och granskas, samt att de erfarenheter som görs fångas upp och görs tillgängliga inför det fortsatta arbetet med utvecklingen av det svenska transportsystemet.

Mot denna bakgrund välkomnar utskottet att Riksrevisionen granskat styrningen och uppföljningen av statens intressen i infrastrukturprojektet samt att Riksrevisionens styrelse överlämnat sina överväganden med anledning av granskningen till riksdagen. Det är enligt utskottets mening en förtjänstfull granskning där ett antal viktiga observationer och frågeställningar lyfts fram.

Utskottet konstaterar i likhet med Riksrevisionen att projektet varit framgångsrikt i den meningen att byggandet av järnvägsanläggningen genomförts inom uppställda ekonomiska ramar samt att flygpendlingstrafiken bedrivs med avsedd turtäthet. Utskottet instämmer vidare i Riksrevisionens slutsatser att såväl styrningen och uppföljningen av samfinansieringsprojektet som redovisningen av projektets utveckling till regering och riksdag varit otillräckliga.

Såvitt gäller styrningen av företaget menar utskottet att ett tydliggörande av A-Banans uppgift, främst i förhållande till de transportpolitiska målen, är nödvändigt. Detta kan ske exempelvis genom att det, på bolagsstämma, preciseras vilka samhällsintressen A-Banan har till uppgift att infria. Enligt vad utskottet erfarit avser regeringen att vidta åtgärder i enlighet med vad som här anförts.

Angående den av riksdagen i betänkande 1993/94:TU6 efterfrågade redovisningen av samtliga statliga åtaganden i projektet noterar utskottet att dessa åtaganden har redovisats i olika dokument, såsom budgetpropositioner och skrivelser om statligt ägda bolag. En samlad redovisning i enlighet med vad riksdagen efterfrågade har dock aldrig gjorts. Enligt utskottets mening bör en sådan redovisning föreläggas riksdagen redan under 2005.

Givet Arlandabanans vikt för transporter i Stockholmsregionen och för samordningen mellan flyg- och järnvägstrafik, investeringens omfattning och inte minst projektets särart med avseende på bl.a. finansiering, anser utskottet slutligen att en samlad utvärdering av projektet bör genomföras och redovisas för riksdagen i god tid innan den tidpunkt då staten har möjlighet att lösa ut A-Train. Utvärderingen bör enligt utskottets mening omfatta såväl de finansiella som de transportpolitiska aspekterna av projektet.

Vad utskottet anfört om Arlandabanan bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed tillstyrks Riksrevisionens styrelses förslag punkterna 1–3.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Framställning 2004/05:RRS9

Framställning 2004/05:RRS9 Riksrevisionens styrelses framställning angående Arlandabanan:

1. 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. 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. 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.