

Arlandabanan

Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt

ISBN 91 7086 025 4

RiR 2004:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2004-09-21
Dnr 33-2003-0640

Arlandabanan – insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt

En del av järnvägen till Arlanda flygplats har byggts och finansierats som ett samfinansieringsprojekt mellan staten och näringslivet. Riksrevisionen har granskat styrning och uppföljning av statens intressen i projektet.

Företrädare för Näringsdepartementet, Banverket, Luftfartsverket och A-Banan Projekt AB har beretts tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på innehållet i ett utkast till denna revisionsrapport.

I enlighet med lagen 9 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende efter föredragning av revisionsdirektör *Johan Hedlund*. I beslutet har också deltagit revisionschef *Göran Hyltander* och revisionsdirektör *Claes Isander*.

Kjell Larsson

Johan Hedlund

För kännedom
Banverket
Luftfartsverket
Riksgäldskontoret
A-Banan Projekt AB

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	13
1.1 Motiv för granskningen	13
1.2 Bakgrund	13
1.3 Revisionsfrågor	14
1.4 Granskningens genomförande	15
2 Riksdagens beslut om järnväg till Arlanda	17
3 Statens styrning	21
3.1 Styrning och uppföljning	22
3.2 Slutsatser om statens styrning	29
4 Finansiella åtaganden och risker	31
4.1 Inledande iakttagelser rörande projektets finansiella utveckling	31
4.2 Beslut om villkor för samfinansieringsprojektet efter riksdagens godkännande	35
4.3 Ingen slutgiltig redovisning av statens åtaganden	40
4.4 Den löpande redovisningen av statens risker i samfinansieringsprojektet	43
4.5 Slutsatser rörande återrapportering av åtaganden och risker	47
5 Transportpolitiska intressen	51
5.1 Riksdagens beslut avseende transportpolitiska mål	51
5.2 Iakttagelser rörande transportpolitiska mål	53
5.3 Järnvägens andel av resor till och från Arlanda	57
5.4 Slutsatser	60
6 Rekommendationer	63
Bilaga 1 Riksdagens beslut 1988 – 1994	67
Bilaga 2 Villkor för nyttjandet av Arlandabanan	77
Referenser	85

Sammanfattning

Granskningens bakgrund och inriktning

I november 1999 invigdes järnvägen mellan Stockholm och Arlanda. En förutsättning för projektets genomförande var att investeringens skulle vara samhällsekonomiskt lönsam och att privata intressen stod för en del av finansieringen.

Staten har finansierat spårutbyggnaden mellan Stockholm och Rosersberg. Resterande investering, dvs. sträckan Rosersberg–Arlanda och spårutbyggnaden norr om Arlanda till stambanan vid Odensala, genomförs i form av ett samfinansieringsprojekt mellan staten och privata intressenter. I samfinansieringsprojektet ingår även byggandet av stationer på Arlanda och på Stockholms central. Hela järnvägsutbyggnaden beräknas ha kostat ca 6 miljarder kronor. Samfinansieringsprojektets infrastrukturkostnader svarar därav för ca 4,1 miljarder kronor, varav 2,4 miljarder kronor (60 %) finansierats av staten.

Statens aktör i samfinansieringsprojektet är A-Banan Projekt AB. Bolaget bildades för att sköta upphandlingen av Arlandabanan och för att hantera statens rättigheter och skyldigheter i samfinansieringsprojektet. Dess motpart är A-Train AB som ansvarat för att bygga anläggningen och som numera driver Arlanda Express.

Samfinansieringsprojektet är det första av sitt slag inom den svenska järnvägssektorn. Som ersättning för de åtaganden den privata motparten gjort vad gäller att finansiera delar av investeringen, underhålla anläggningen och svara för flygpendeltrafik 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.

Förväntningarna inför projektet av flygtrafikens utveckling och utvecklingen av resandet med Arlanda Express har hittills inte infriats. Villkoren för projektets utveckling har således ändrats, vilket kan ha påverkat möjligheterna att uppnå såväl trafikpolitiska som statsfinansiella mål.

Riksrevisionens granskning har utgått från följande två frågor: *Styr regeringen och ansvariga myndigheter samfinansieringsprojektet i enlighet med riksdagens beslut? Har riksdagen fått den information den behöver för att följa projektets utveckling?*

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen kan konstatera 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 otillräcklig.

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 infria.

Riksrevisionen kan konstatera att trots att A-Banan har samhällsintressen att infria har varken regeringen eller Banverket och Luftfartsverket angivit vilka dessa samhällsintressen är. Det innebär att A-Banan inte har någon skyldighet att främja sådana intressen. Det saknas således t.ex. en koppling mellan de transportpolitiska mål riksdagen beslutat om och de uppgifter bolaget fått ansvar för att utföra. Bolagets uppdrag är således otydligt i detta avseende – ett förhållande som också begränsar möjligheterna till ansvarsutkrävande av bolagets ledning.

A-Banan har ingen rapporteringsskyldighet till staten

Regeringen är enligt regeringsformen och budgetlagen redovisningsskyldig inför riksdagen. 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.

Det saknas således krav på rapportering om hur samfinansieringsprojektet utvecklas finansiellt och transportpolitiskt. Det finns inte heller krav på rapportering av vilka avtalsjusteringar A-Banan godkänner och konsekvenserna av dessa eller vilka finansiella risker bolaget/staten är utsatta för.

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. Riksdagens möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande har härigenom begränsats.

Utlovad redovisning av statens åtaganden uteblev

Vid riksdagens beslut 1994 om att godkänna principerna för samfinansieringsprojektet angavs att en redovisning av de slutgiltiga statliga åtagandena skulle lämnas till riksdagen när avtal träffats mellan A-Banan och den privata motparten. Detta avtal slöts 1995 men regeringen har ännu inte lämnat en 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 statens räkning för närvarande part i ett fyrtiotal avtal.

Riksrevisionen kan konstatera att de avtal A-Banan, med regeringens godkännande, slöt med A-Train inför projektstarten på några viktiga punkter innebar ett ökat statligt åtagande i förhållande till vad som redovisades till riksdagen:

- 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 knappt 90 miljoner kronor efter sju år.
- Staten har en skyldighet och rättighet att ta över de sex tåg som A-Train leasar av Nordea om bolaget inte fullgör sina åtaganden. Detta kan jämföras med en finansiell garanti.

Staten är exponerad för en betydande del av samfinansieringsprojektets affärsmässiga risker

Om – hypotetiskt – A-Train skulle gå i konkurs och bolagets långgivare 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.

I nuläget är statens finansiella risk större än den A-Trains ägare tar. A-Train såldes under våren 2004. Den nya ägaren betalade 70 miljoner kronor för bolaget och övertog åtaganden från bolagets tidigare ägare för motsvarande 330 miljoner kronor. Statens finansiella risk i samfinansieringsprojektet utgörs av ett villkorlån 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 för uppskjuten hyra för Arlanda och Stockholms central. Denna fordran uppgår nu till ca 60 miljoner kronor.

Staten har varit en betydande finansiär av det privata bolaget A-Train

Riksrevisionens granskning visar att staten fram till försäljningen av A-Train våren 2004 på olika sätt har svarat för en betydande andel av det kapital som A-Train lånat för att finansiera sin verksamhet. Under 2003 svarade Riksgäldskontoret, Svensk Exportkredit och Nordiska investeringsbanken (som till 38 % ägs av svenska staten) för ca 1,8 av de 2,2 miljarder kronor som A-Train lånat av andra långgivare än sina ägare. Därtill kommer att det statligt helägda aktiebolaget Vattenfall som delägare satsat 120 miljoner kronor (20 %) av A-Trains aktiekapital. Riksrevisionen kan konstatera att någon samlad redovisning av statens exponering för projektets kommersiella risker inte har redovisats.

Bristande redovisning av villkorlånet till A-Train

Uppföljningen av det statliga villkorlånet 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 ska redovisas. Riksrevisionen kan konstatera att

- riksdag och regering inte fått information om hur möjligheterna till återbetalning av det statliga villkorlånet 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 villkorlånet inte redovisats i den statliga redovisningen.

Riksrevisionen har, under denna gransknings gång, i sin årliga granskning avseende 2003 kritiserat Riksgäldskontorets nominella redovisning av villkorlånet. 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 det angavs i samband med projektstarten.

Riksgäldskontoret avrapporterade åren 2000 och 2002 ett uppdrag från regeringen att lämna förslag om hur lån till näringslivet bör

hanteras med avseende på bl.a. värdering av kreditrisk och ansvarsfördelning. Riksrevisionen anser att villkorslånet till A-Train är ett exempel på de problem som behandlas i Riksgäldskontorets rapport.

Samlad analys i förhållande till transportpolitiska principer vägledde ej projektet

I det beredningsarbete som föregick regeringens förslag från 1994 om samfinansieringsprojektets genomförande lades ett stort arbete ned på att hitta lösningar som skulle göra det möjligt för en privat samarbetspartner att få avkastning på satsat kapital. Detta resulterade bl.a. i begränsningar av konkurrerande tågforetags möjligheter att utnyttja Arlandabanan under den 45-åriga avtalsperioden. Järnvägsförbindelsen till Arlanda förväntas dock även ge upphov till en rad samhällsekonomiskt positiva effekter, bl.a. en mindre belastning på miljön, en säkrare trafiklösning och ökad tillväxt.

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. innebär 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 eftersträvade 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 ska 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 att

- möjligheten att med rimlig tidsåtgång resa till och från Arlanda flygplats med tåg för närvarande är god. En sådan resa kräver dock i många fall ett byte från en annan operatör till Arlanda Express på Stockholms central vilket sannolikt minskar benägenheten att utnyttja denna möjlighet,
- 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 rekommenderar 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 ska genomföras 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 villkorlån.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Motiv för granskningen

Riksrevisionen granskar statlig verksamhet såväl sådan som bedrivs i myndighetsform som i bolag, eftersom det är viktigt att statens insyn och kontroll inte ska påverkas negativt av valet mellan bolag och myndighet som verksamhetsform. Regelsystem och styrformer skiljer sig åt i väsentliga avseenden, vilket påverkar granskningens genomförande. Skillnaderna är också i sig ett motiv för att göra granskning av bolag för att se om riksdagens krav på insyn och kontroll tillgodoses genom de förhållanden som gäller för statliga bolag.

Riksrevisionen studerar sedan hösten 2003 i ett antal granskningar frågor om regeringens styrning av myndigheter och bolag är i överensstämmelse med riksdagens beslut samt om regeringens rapportering till riksdagen är den som behövs för att riksdagen ska kunna fullgöra sin uppgift. Avsikten är att Riksrevisionen till våren 2005 även ska göra en samlad redovisning av resultaten av dessa granskningsfrågor till regeringen och riksdagen.

Arlandabaneprojektet är det första samfinansieringsprojektet mellan svenska staten och privata intressenter inom järnvägsområdet. Förväntningarna inför projektet på flygtrafikens utveckling och utvecklingen av resandet med Arlanda Express har hittills inte infriats. Villkoren för projektets utveckling har således ändrats vilket kan ha påverkat möjligheterna att uppnå såväl trafikpolitiska som statsfinansiella mål.

1.2 Bakgrund

Järnvägen mellan Stockholm och Arlanda stod färdig i november 1999. En förutsättning för genomförandet av detta järnvägsprojekt var att det var samhällsekonomiskt lönsamt men också att trafikunderlaget skulle vara stort nog för att medge företagsekonomisk lönsamhet. Utgångspunkten för byggandet av järnvägen var att den i så stor utsträckning som möjligt skulle finansieras utanför statsbudgeten och gärna med privat kapital¹. För att förbättra förutsättningarna att få privata intressenter att satsa kapital i järnvägsprojektet delades investeringen senare upp i två delar. Staten

¹ Prop. 1993/94:213.

finansierade utbyggnaden av fyrspåret mellan Stockholm och Rosersberg. Resterande investering, dvs. sträckan Rosersberg–Arlanda, anslutningen mellan Arlanda och stambanan norr om Arlanda vid Odensala genomförs i form av ett samfinansieringsprojekt mellan staten och privata intressenter. I samfinansieringsprojektets infrastruktur ingår även uppförandet av två stationer under jord för flygpendeln, en station för övrig tågtrafik samt en ombyggnad av Stockholms central.

Inför uppstarten av samfinansieringsprojektet genomfördes en upphandling där konsortier bestående av olika bygg- och järnvägsföretag tävlade sinsemellan. För att bl.a. sköta upphandlingen av Arlandabanan och hantera statens rättigheter och skyldigheter i projektet bildades det helstatliga bolaget A-Banan Projekt AB (A-Banan). Det konsortium som utsågs till vinnare av anbudstävlan bildade ett bolag (A-Train) med uppgift att inom ramen för samfinansieringsprojektet projektera, finansiera och bygga Arlandabanan, svara för driften av flygpendeltrafiken och svara för underhåll och förnyelse av anläggningen.

Samfinansieringsprojektet är ett "Build Transfer Operate-projekt". I enlighet med denna modell har A-Train byggt och finansierat huvuddelen av de i projektet ingående fasta anläggningarna och därefter överlämnat dessa till A-Banan. Som motprestation erhöll de privata intressenterna trafikeringsrätt på anläggningen. A-Train kan därigenom tillgodogöra sig intäkterna från driften av flygpendeln under den 45-åriga avtalsperioden. Dessutom har man rätt att ta ut avgifter från andra operatörer som trafikerar Arlandabanan. Under vissa omständigheter kan trafikeringsrätten förlängas ytterligare tio år. A-Trains långgivare har i princip inte någon annan säkerhet för sina krediter än de intäkter som trafikeringsrätten genererar. Kommer A-Train på obestånd har projektets långgivare möjlighet att ta över driften av järnvägen. Väljer långgivarna att avstå från denna möjlighet återgår nyttjanderätten till staten.

I proposition 1993/94:213, som låg till grund för samfinansieringsprojektet, görs följande definition av Arlandabaneprojektet: "Med Arlandabaneprojektet avses en järnvägsförbindelse mellan Stockholms central och Arlanda flygplats". I rapporten benämns den samlade investeringen Arlandabaneprojektet. Den samfinansierade delen av Arlandabaneprojektet benämns Samfinansieringsprojektet.

1.3 Revisionsfrågor

Granskningen har inriktas mot att analysera statens risker i Arlandabaneprojektet och särskilt samfinansieringsprojektet efter det att anläggningen

färdigställt. Detta innebär att de risker staten exponerades för under konstruktionsfasen och hur de hanterats inte berörs av granskningen.

Granskningen syftar till att besvara följande två övergripande revisionsfrågor.

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

Riksdagens beslut om att bygga en järnväg till Arlanda och det beredningsarbete som föregick beslutet redovisas i kapitel 2. I kapitel 3 analyseras statens formella styrning av Arlandabaneprojektet. Iakttagelser och slutsatser rörande statens finansiella åtaganden och risker samt i vilken utsträckning riksdagen givits information och möjlighet till insyn redovisas i kapitel 4. I kapitel 5 redovisas iakttagelser och slutsatser rörande i vilken utsträckning riksdagen fått information om statens transportpolitiska intressen.

I bilaga 1 redovisas de beslut som riksdagen och regeringen fattade under åren 1988 till 1994 om byggandet av en järnvägsförbindelse till Arlanda samt det beredningsarbete som låg till grund för dessa beslut. I bilaga 2 beskrivs de avtal som reglerar förutsättningarna för järnvägstrafiken till och från Arlanda samt iakttagelser rörande A-Trains prissättningsstrategi.

1.4 Granskningens genomförande

Riksrevisionen beslutade att genomföra denna granskning i oktober 2003. Granskningsarbetet har i stor utsträckning bestått i att jämföra de beslut riksdagen fattat om projektets genomförande med hur projektet kommit att genomföras och i vilken utsträckning riksdagen har haft möjlighet att följa projektets utveckling. Riksdagens möjligheter till kontroll och uppföljning bedöms utifrån den information som finns tillgänglig för riksdagen som offentligt redovisad information. Detta innebär att en väsentlig del av underlaget för granskningen utgörs av dokumentstudier. Riksdagstrycket från 1988 och framåt, A-Banans, A-Trains, Banverkets, Luftfartsverkets och Riksgäldskontorets årsredovisningar har varit centrala för granskningsarbetet.

För att komplettera offentlig information om projektet har en genomgång gjorts av A-Banans interna dokumentation. Samtliga protokoll från A-Banans styrelse har gått igenom från det att bolaget bildades till och med 2003. Vidare har en genomgång gjorts av A-Banans affärsplaner och riskanalyser. Därutöver har Riksrevisionen tagit del av delar av de avtal som reglerar

projektet samt undersökningar och analyser avseende avtalstolkningar som A-Banan låtit göra. En genomgång av finansiella och juridiska undersökningar som bolaget tagit fram inför olika beslut har också gjorts.

Som komplement till dokumentstudierna har ett antal intervjuer genomförts med företrädare för A-Banan, Luftfartsverket, Banverket, Näringsdepartementet och Riksgäldskontoret.

Väg- och transportforskningsinstitutet (VTI) har på uppdrag av Riksrevisionen gjort en uppföljning av de investeringar som gjorts i järnvägsförbindelsen mellan Arlanda och Stockholm. Dessutom har VTI gjort en uppföljning av hur de samhällsekonomiska riskerna i Arlandabaneprojektet utvecklats efter riksdagens beslut om att genomföra projektet.

Faktagranskning har gjorts av A-Banan, Banverket, Luftfartsverket, Riksgäldskontoret och Näringsdepartementet.

2 Riksdagens beslut om järnväg till Arlanda

Byggandet av en järnvägsförbindelse till Arlanda har sin grund i flera olika beslut som riksdag och regering fattade under åren 1988 till 1994. Inledningsvis angavs ett mål *att* en järnvägsförbindelse skulle byggas till Arlanda. Därefter fattades mer konkreta beslut om *hur* investeringen skulle genomföras och finansieras. I det följande redovisas översiktligt de utredningar och beslut som låg till grund för investeringens genomförande. En utförligare redogörelse finns i bilaga 1.

I 1988 års transportpolitiska beslut lade riksdagen fast grunderna för infrastrukturplaneringen på järnvägsområdet för den kommande tioårsperioden². I beslutet angavs några större järnvägsprojekt som ansågs som särskilt angelägna eftersom de förenade kraven på samhällsekonomisk betydelse med viktiga miljö- och regionalpolitiska effekter samtidigt som de ansågs bidra till att öka effektiviteten i järnvägssystemet. Ett av dessa projekt var en utbyggnad för snabbtåg till Sundsvall med järnvägsanslutning till Arlanda.

Regeringen gav Banverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till hur en järnväg mellan Arlanda och Stockholms central skulle kunna finansieras vid sidan av statsbudgeten. Banverket kom fram till att det var samhällsekonomiskt lönsamt att bygga en järnvägsanslutning till Arlanda men att det inte var möjligt att enbart finansiera projektet med trafikavgifter. För att projektet skulle vara möjligt att finansieras på företagsekonomiska grunder krävdes det enligt Banverket någon form av statlig subvention samt att staten skapade förutsättningar för ett ökat trafikunderlag genom att bygga den tredje landningsbanan på Arlanda flygplats³

I och med riksdagens beslut med anledning av proposition 1990/91:87 Om näringsliv för tillväxt inrättades ett särskilt reservationsanslag för större infrastrukturinvesteringar⁴. Samfinansieringslösningar skulle eftersträvas vid projektens finansiering. Regeringen bildade en särskild delegation (Delegationen för infrastrukturinvesteringar) för att bereda förhandlingsuppgörelser rörande samfinansieringsprojekt. Den 15 augusti 1991 anvisade regeringen 200 miljoner kronor från det nya anslaget till en första etapp av utbyggnaden av järnvägen mellan Ulriksdal och Rosersberg. Därmed kunde det första spadtaget till Arlandabanan tas den 15 november 1991⁵. Samtidigt beslutade

² Prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:29.

³ Bet. 1993/94:TU6.

⁴ Prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU24, rskr. 1990/91:286.

⁵ Bet. 1993/94:TU6.

regeringen även att en tredje landningsbana fick anläggas på Arlanda flygplats förutsatt att en järnvägsförbindelse anlades till flygplatsen.

För att utreda om och på vilka villkor en del av järnvägsförbindelsen till Arlanda kunde finansieras och drivas i privat regi tog Delegationen för infrastrukturinvesteringar hjälp av det amerikanska konsultföretaget Solomon Brothers. I december 1992 redovisade Solomon Brothers en rapport som beskrev förutsättningarna för att utforma projektet som ett offentligt/privat partnerskap. Med utgångspunkt i konsulternas förslag beslutade delegationen att föreslå regeringen att genomföra en samfinansierad utbyggnad av ett nytt spår från Rosersberg till Arlanda. Regeringen ställde sig i allt väsentligt bakom delegationens förslag och föreslog i proposition 1992/93:176 Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. att utbyggnaden av järnvägen till Arlanda skulle göras genom en samfinansieringslösning där staten svarar för delen från Stockholms central till Rosersberg och att privat finansiering ska eftersträvas för delen Rosersberg–Arlanda inklusive en järnvägsstation i flygplatsområdet och tillbyggnad på Stockholms central. Syftet med att dela upp investeringen var att det skulle förbättra marknadsförutsättningarna för den privata motparten och därmed resultera i en större andel extern finansiering. Regeringen föreslog vidare att beslut rörande järnvägens anslutning till stambanan norr om Arlanda (Norra Böjen) skulle skjutas på framtiden i avvaktan på en samhällsekonomisk studie som Banverket fått i uppdrag att genomföra. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag⁶. Under den tid då utskottet beredde propositionen redovisade Banverket sitt utredningsuppdrag rörande Norra Böjen. Banverket kom fram till att det bästa alternativet var att bygga en järnväg mellan Arlanda och Odensala. Frågan om det överhuvudtaget var samhällsekonomiskt lönsamt att bygga en nordlig anslutning besvarades aldrig.

Sommaren 1993 startade Delegationen för infrastrukturinvesteringar upphandlingsprocessen av sträckan Rosersberg–Arlanda inklusive stationslösningar. Efter sommaren överlämnade delegationen en skrivelse till regeringen som innehöll ett antal frågor som man ansåg krävde riksdagens och regeringens ställningstaganden. Regeringen förde några av dessa frågor vidare till riksdagen i proposition 1993/94:39 Arlandabanan. Riksdagen ställde sig bakom de riktlinjer som regeringen föreslog för hur det fortsatta arbetet med Arlandabaneprojektet borde bedrivas⁷. Riktlinjerna innebar att bl.a. att

- en samfinansiering mellan staten och näringslivet ska prövas där de privata intressena ges rätt att trafikera Arlandabanan och i viss omfattning även fyrspåret mellan Stockholms central och Rosersberg,

⁶ Prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446.

⁷ Prop. 1993/94:39, bet. 1993/94:TU6, rskr.1993/94:74.

- ett statligt bolag bildas för den vidare upphandlingen och samordningen av hela projektet från Rosersberg till Odensala.

Delegationen för infrastrukturinvesteringar avvecklades vid årsskiftet 1993/94 och A-Banan Projekt AB tog över ansvaret för den påbörjade upphandlingen. Den 30 mars 1994 överlämnade A-Banan en skrivelse till regeringen med förslag till grundläggande principer för projektet. Den 7 april fattade regeringen beslut om proposition 1993/94:213 Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan. Riksdagen fattade beslut om propositionen i enlighet med regeringens förslag⁸. Beslutet innebar att statens ekonomiska bidrag till samfinansieringsprojektet skulle bestå av ett bidrag motsvarande 850 miljoner kronor för byggandet av Norra Böjen, ett villkorlån till den privata motparten på högst 1 miljard kronor samt att staten skulle svara för minst hälften av kostnaderna för att ansluta Arlandabanan till stornätet vid Rosersberg och Odensala.

Riksdagens ställningstagande vad gäller utformningen av rättigheter och skyldigheter i samfinansieringsprojektet preciserades i de fyra avtal som beskrevs i proposition 1993/94:213. Avtalens innehåll och uppläggning utarbetades av A-Banan i samarbete med de privata intressenter som deltog i anbudstävlingen. De avtal som redovisades för riksdagen var⁹:

- Arlandabaneprojektavtalet som reglerar förhållandena mellan A-Banan Projekt AB och det bolag (A-Train) som bildades av det vinnande konsortiet.
- Sponsorsavtalet som reglerar förhållandena mellan A-Banan Projekt AB och de företag som ingick i det vinnande konsortiet och som var huvudägare i A-Train.
- Villkorslåneavtalet som reglerar de villkor som var kopplade till villkorslånet som lämnades av staten till det bolag som bildades av det vinnande konsortiet. Avtalet tecknades mellan A-Train och staten (Riksgäldskontoret).
- Garantiavtalet som reglerar det ansvar staten har för A-Banans uppfyllande av sina åtaganden gentemot A-Train.

⁸ Prop. 1993/94:213, bet. 1993/94:TU36, rskr. 1993/94:436.

⁹ Innehållet i de avtal riksdagen tagit ställning till beskrivs utförligare i bilaga 1.

3 Statens styrning

Regeringen ansvarar för att projektet förvaltas som riksdagen beslutat

Regeringen styr riket under ansvar för riksdagen. Det innebär att regeringen har ett övergripande ansvar för att järnvägsutbyggnaden till Arlanda genomförs i enlighet med riksdagens beslut. Enligt regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt¹⁰. Vidare stadgas att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse¹¹. Riksdagen har tagit ställning till vissa principer för samfinansieringsprojektets genomförande samt givit regeringen ett antal bemyndiganden. Regeringen har delegerat ansvar och befogenheter till Luftfartsverket, Banverket, A-Banan och Riksgäldskontoret. Det är regeringens ansvar att styra och följa upp övriga statliga aktörers insatser. Dessa har, inom ramen för respektive uppdrag, ett eget ansvar för projektets genomförande.

Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen

Regeringsformen anger att finansmakten ska utövas av riksdagen. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Detta utgör en naturlig grund för regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen.

I budgetlagen tydliggörs att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och övriga tillgångar. Av lagens förarbeten framgår att redovisningsskyldighet är ett vidare begrepp än bokföringsskyldighet. Utöver de ekonomiska transaktioner som påverkar resultat och ställning innefattar begreppet även den verksamhet som bedrivs och resultatet av denna. Vidare täcker begreppet innehåll, kvalitet och relevans i den information som lämnas till mottagaren. Redovisningsskyldigheten bör ”omfatta statens medel och tillgångar liksom statens verksamhet till den del de handhas av regeringen eller myndigheter under regeringen¹²”.

¹⁰ RF 9:2. Med medel avses penningmedel och andra likvida tillgångar samt fordringar av kortfristig natur. Riksdagen fattar inte beslut om utgifter utan denna verkställande uppgift tillkommer i första hand regeringen. Varje utgiftsbeslut måste dock grundas på ett riksdagsbeslut och följa de villkor för medlens användning som kan ha ställts upp i riksdagsbeslutet.

¹¹ RF 9:10. I budgetlagen § 12-14 regleras under vilka förutsättningar regeringen får ikläda staten sådana förpliktelser. Enligt § 14 budgetlagen får regeringen ställa ut kreditgarantier och göra liknande åtaganden för de ändamål och med högst de belopp som riksdagen bestämmer. När det finns särskilda skäl kan riksdagen besluta att sådana åtaganden får göras utan att beloppet begränsas.

¹² Prop. 1995/96:220.

3.1 Styrning och uppföljning

A-banans uppgifter enligt riksdagens beslut

Staten har samlat sina rättigheter och skyldigheter i samfinansieringsprojektet i A-Banan. De propositioner som låg till grund för bildandet av A-Banan berör främst bolagets uppgifter under upphandlings- och byggskedet av samfinansieringsprojektet. De innehåller ingen tydlig beskrivning av uppgifter och mål för bolagets verksamhet under driftfasen av projektet.

I proposition 1993/94:39 angavs att praktiska skäl talade för att statens rättigheter och skyldigheter samlades i ett aktiebolag. Vidare angavs att projektets karaktär och projektbolagets funktion motiverade att förvaltningen av statens aktier i projektbolaget skulle skötas av Luftfartsverket och Banverket till lika delar. Bolaget, dvs. A-Banan skulle vara de privata intressenternas motpart i samfinansieringsprojektet. Enligt propositionen var avsikten att staten genom A-Banan skulle ha en viss insyn i och kontroll över den juridiska person som de privata intressenterna bildade som motpart till A-Banan. Riksdagens beslut med anledning av proposition 1993/94:39 innebar att regeringen bemyndigades att godkänna A-Banans bolagsordning. Riksdagen godkände vidare det regeringen föreslog om att A-Banan skulle få

- ta över den av Delegationen för infrastruktur påbörjade upphandlingen av projektet,
- lämna vissa utfästelser för staten,
- förhandla med de privata intressenterna om formerna för statligt inflytande i projektet,
- svara för vissa av statens rättigheter och skyldigheter i relation till dem som genomför Arlandabaneprojektet. De rättigheter projektbolaget behövde förfoga över var, enligt regeringen, av varierande slag och härrörde från olika statliga organ såsom SJ, Banverket och Luftfartsverket. Rättigheterna exemplifierades med rätten att trafikera det statliga järnvägsnätet med en flygpendel mellan Stockholms centralstation och Arlanda flygplats samt rätten att dra fram järnväg och för stationsändamål exploatera vissa delar av Arlanda flygplats samt delar av fastigheter som förvaltas av SJ eller Banverket.

I proposition 1993/94:213, Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanen, gjorde regeringen bedömningen att A-Banan inte behövde något särskilt bemyndigande för att företräda staten utöver då gällande riksdagsbeslut. Enligt regeringen räckte det med att riksdagen vid beslut om proposition 1993/94:39 tagit ställning till genomförandet av projektet såsom ett samfinansieringsprojekt och att Banverket och Luftfarts-

verket förvaltar statens aktier i bolaget. I proposition 1993/94:213 angavs följande tre huvuduppgifter för A-Banan:

- Avsluta den påbörjade upphandlingen av projektet.
- Samla de rättigheter och skyldigheter som krävs för att genomföra projektet.
- Bevaka statens rättigheter enligt avtal.

A-Banan innehar och fördelar trafikeringsrättigheter

A-Banan har av regeringen fått trafikeringsrätt på sträckan mellan Stockholms central och Rosersberg. Det innebär att A-Banan är garanterat ett antal tåglägen på denna sträcka. Vidare har A-Banan den primära ensamrätten till person- och godstrafik på Arlandabanan (Rosersberg–Arlanda). Rätten att bedriva persontrafik på statens spåranläggning har A-Banan överlåtit till A-Train att utöva så länge kontraktsevenlig trafik bedrivs.

A-Train är enligt avtal med A-Banan garanterat sex tåglägen per timme i vardera riktningen för flygpendeltrafiken. Samtidigt är bolaget skyldigt att upprätthålla en flygpendeltrafik om minst 4 tåg per timme i vardera riktningen 06:00–22:00. Bolaget har även trafikeringskyldighet under perioden 22:00–06:00 men då med lägre frekvens.

A-Banan ska leda ett samordnat förhandlingsförfarande för fördelning av resterande trafikeringsrättigheter på Arlandabanan¹³. A-Train har en skyldighet att delta i detta förhandlingsförfarande. Bolaget ska godta fördelningen av trafikeringsrätten förutsatt att man erhåller skälig ersättning och att flygpendeltrafiken inte inskränks¹⁴.

A-Banan har rätt att häva hela avtalet med A-Train om en av statsmakterna önskad samordning mellan lokal, regional och interregional järnvägstrafik inte kommer till stånd inom 15 år från det att avtalet träffades 1995.

Aktiebolagslagen reglerar möjligheten att styra A-Banan

I och med att statens intressen tillvaratas via ett aktiebolag skiljer sig förutsättningarna för styrning och ansvarsutkrävande jämfört med när staten verkar i myndighetsform. Ett aktiebolags högsta beslutande organ är bolagsstämman. Enligt aktiebolagslagen kan ägaren i formell mening endast styra bolaget i samband med en bolagsstämma. För att ägarens beslut, dvs. svenska statens beslut, rörande Arlandabaneprojektet ska vara bindande för bolagets ledning måste de överföras till beslut av bolagsstämma. De viktigaste verktygen för att styra ett bolag utgörs av

¹³ Villkoren för A-Trains trafikeringsrättigheter beskrivs närmare i bilaga 3.

¹⁴ A-Banan 2002b.

- beslut på bolagsstämma om bolagsordning,
- beslut på bolagsstämma om att utse styrelseledamöter,
- beslut på bolagsstämma om ägardirektiv.

Bemyndigande om att lämna vissa utfästelser för statens räkning

Riksdagen har, i enlighet med vad regeringen förordade i proposition 1993/94:39, beslutat att A-Banan får lämna vissa utfästelser (garantier) för statens räkning. Regeringen motiverade sitt förslag med att bolagets aktiekapital på 10 miljoner kronor inte skulle räcka för att de privata intressenterna skulle kunna känna sig trygga med enbart A-Banan som motpart. Förslaget som riksdagen ställde sig bakom innebar att bolaget för statens räkning skulle få "lämna för projekt av detta slag normala utfästelser". Vad som avsågs med normala utfästelser preciserades som

- en garanti för att de privata intressenterna i anbudstävlan och avtalstecknandet skulle få korrekt information¹⁵ samt
- garantier som staten utan projektbolaget hade behövt ikläda sig självt gentemot de privata intressenterna¹⁶.

När proposition 1993/94:39 skrevs var det enligt regeringens bedömning inte möjligt att förutse omfattningen av dessa garantier. Därför skulle avtal mellan A-Banan och de privata intressenterna i denna del träffas med förbehåll för regeringens godkännande. Därefter avsåg regeringen att redovisa dem för riksdagen och inhämta de godkännanden som behövdes.

I samma proposition beskrevs även vilka statliga garantier som inte borde förekomma. Enligt regeringen skulle samfinansieringsprojektet genomföras utan vare sig statliga lånegarantier eller garantier vad avser trafikvolym. Detta motiverades på följande sätt.

"En grundläggande utgångspunkt för arbetet med Arlandabanan har varit att projektet skall genomföras utan vare sig statliga lånegarantier eller garantier vad avser trafikvolym. Regeringen anser att dessa förutsättningar är riktiga. Projektet kommer att vara ett samfinansierat projekt mellan staten och privata intressenter. Det är viktigt att en tydlig åtskillnad görs mellan de båda parterna i finansieringsfrågan och att ingen sammanblandning sker".

I den efterföljande propositionen 1993/94:213 redovisades att Arlanda-baneavtalen skulle innebära att staten skulle lämna vissa juridiska utfästelser

¹⁵ Detta formulerades på följande sätt i proposition 1993/94:39: "Garantier som enbart avser riktigheten av viss information som staten via projektbolaget kommer att lämna de privata intressenterna i samband med anbudsgivningen och avtalstecknandet."

¹⁶ Detta formulerades på följande sätt i proposition 1993/94:39: "Garantier som avser projektbolagets genomförande av de åtaganden som projektbolaget behöver ikläda sig gentemot de privata intressenterna direkt eller indirekt och som staten utan projektbolaget hade behövt ikläda sig själv gentemot de privata intressenterna."

och garantier angående A-Banan. Avtalen förutsatte att A-Train bl.a. skulle ges rätt till ersättning för vissa extrakostnader för byggandet av Arlanda-banan som låg utanför bolagets kontroll samt rätt att söka ersättning från A-Banan om statsmakterna ändrar eller upphäver lagar och förordningar som väsentligt ändrade förutsättningarna för projektet. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att Banverket och Luftfartsverket skulle ges rätt att täcka de kostnader som kan uppkomma i A-Banan till följd av krav som enligt avtalen kan komma att riktas mot bolaget. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och bemyndigade regeringen att låta Banverket och Luftfartsverket "såsom ägare till A-Banan ge bolaget kapitaltillskott när behov därtill föreligger".

Bemyndigandet fördes vidare till Banverket och Luftfartsverket av regeringen. De båda myndigheterna anhöll senare hos regeringen om att få ett bemyndigande att ställa ut en obegränsad likviditets- och kapitaltäckningsgaranti till A-Banan. Regeringen förde frågan vidare till riksdagen som beslutade att medge att Banverket och Luftfartsverket får ställa ut en sådan garanti¹⁷. Eftersom garantin, enligt utskottet, inte innebär några förpliktelser för staten utöver de principer som riksdagen redan godkänt hade utskottet inget att erinra mot förslaget än att detta borde preciseras. Riksdagen preciserade regeringens förslag på följande sätt:

- Av garantin bör framgå att den avser A-Banan Projekt AB.
- Av garantin bör framgå att garantin gäller de förpliktelser som detta bolag har enligt de avtal som regeringen godkänt med stöd av riksdagens beslut¹⁸.

Den obegränsade kapitaltäckningsgaranti som A-Banan förfogar över innebär att bolaget alltid kan leva upp till sina åtaganden enligt de avtal som regeringen godkänt genom att staten via Banverket och Luftfartsverket garanterar att svara för att bolaget kan fullgöra sina skyldigheter.

Statens formella styrning av A-Banan

Enligt aktiebolagslagen är bolagsordningens verksamhetsparagraf det som formellt anger inriktningen för A-Banans verksamhet. Genom bolagsordningen har regeringen givit A-banan följande uppdrag:

"att – direkt eller indirekt

- planera, projektera, uppföra, inneha och förvalta en järnväg från Rosersberg via Stockholm-Arlanda flygplats till Odensala (Järnvägen),

¹⁷ Bet. 1995/96:TU5.

¹⁸ Prop. 1995/96:65, bet. 1995/96:TU5, rskr. 1995/96:97.

- upplåta Järnvägen och vissa andra rättigheter som är erforderliga för driften av järnvägstrafik mellan Stockholm-Arlanda flygplats och Stockholms central samt
- utföra kontroll över driften av Järnvägen samt driften av järnvägstrafik mellan Stockholm-Arlanda flygplats och Stockholms central,

även som att idka annan därmed förenlig verksamhet”.

Enligt aktiebolagslagen ankommer det på aktieägaren att handha frågor angående strategiska förändringar i bolagets verksamhet. Regeringen har fastställt en ägarpolicy som anger mål och riktlinjer för hur staten som ägare ska agera gentemot sina bolag. Det övergripande målet för den statliga ägarförvaltningen ska vara värdeskapande. Regeringen delar in de statliga företagen i två grupper: de som verkar på marknadsmässiga villkor och krav samt de bolag som främst har särskilda samhällsintressen att infria. A- Banan tillhör den senare kategorin. I dessa företag består värdeskapandet främst av den samhällsnytta företagen åstadkommer¹⁹.

Banverket och Luftfartsverket förvaltar statens aktier i A-Banan. Det innebär dock inte att myndigheterna erhållit fullständig beslutsrätt på bolagsstämman. Regeringen fastställde A-Banans första bolagsordning och en ändring av bolagsordningen kräver regeringens godkännande. Vidare är det regeringen som årligen före varje ordinarie bolagsstämma ska utse en person som ska vara styrelsens ordförande. Regeringen har i och med dessa regler en ägarliknande koppling till bolaget som gör att statens ägande i bolaget kan sägas förvaltas av tre olika beslutsfattare: regeringen, Banverket och Luftfartsverket.

Som förvaltare av statens aktier i A-Banan har Banverket och Luftfartsverket möjlighet att precisera inriktningen av företagets verksamhet genom att fatta beslut om ägardirektiv i samband med bolagsstämma. Regeringen kan styra genom att utfärda direktiv till Banverket och Luftfartsverket om att utfärda ägardirektiv till A-Banan. Dessa styrmöjligheter har inte utnyttjats. Enligt Luftfartsverkets generaldirektör, som var styrelseordförande i A-Banan åren 2002 till 2004, har man inte ansett att det fanns något behov av att detta. Ur aktiebolagsrättslig synpunkt betyder det att det inte finns några formella dokument utöver bolagsordningen som är styrande för inriktningen av A-Banans verksamhet.

En tjänsteman på Banverket respektive Luftfartsverket har bemyndigats att företräda staten på A-Banans bolagsstämmor. Förutom att agera ägarföreträdare på bolagsstämma ingår det i Banverkets handläggares arbetsuppgifter att bereda ägarfrågor och hålla ihop myndighetens intressen. Arbetsuppgifterna består bl.a. i att följa de risker som myndigheten är

¹⁹ Skr. 2002/03:120.

exponerade för i A-Banan och bereda beslut som myndigheten ska fatta rörande de avtal som finns mellan respektive myndighet och A-Banan. Ägarföreträdarna brukar träffa A-Banans VD inför bolagets styrelsemöten för att diskutera aktuella frågor.

Styrelsens beslut om inriktning för bolagets verksamhet

Ett aktiebolags styrelse ansvarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen ska se till att bolagets organisation är utformad så att bokföringen, medelsförvaltningen och bolagets ekonomiska förhållanden i övrigt kontrolleras på ett betryggande sätt samt i skriftliga instruktioner ange arbetsfördelningen mellan styrelsen och den verkställande direktören. Styrelsen ansvarar för det strategiska ledarskapet i bolaget. Till detta brukar räknas att besluta om affärsplan, arbetsordning, mål, riskpolicy, budget samt utnämning och utbyte av bolagets verkställande ledning.

A-Banans styrelse utgörs av sex ordinarie ledamöter och en suppleant. Två av styrelsens ledamöter kommer från Luftfartsverket och två ledamöter från Banverket. Under bolagets sex första verksamhetsår var Luftfartsverkets generaldirektör ordförande i styrelsen. Under de senaste åren har ordförandeposten vart annat år växlat mellan någon från Banverket och Luftfartsverket. Styrelsesuppleanten har varit en tjänsteman från Näringsdepartementet. Tanken med denna suppleant post är, enligt uppgifter från styrelsesuppleanten för perioden 1996–2003, att den kunskap suppleanten upparbetar inom ramen för styrelseuppdraget ska ge departementet beredskap att hantera eventuella frågor som regeringen kan komma att ställas inför. Den information som suppleanten tagit del av från A-Banan har han fått i egenskap av styrelseledamot och inte i egenskap av departementstjänsteman. Detta innebär enligt uppgift från suppleanten att A-Banans riskanalyser och annan bolagsintern information inte förs vidare till Näringsdepartementet. I det fall A-Banan hanterar frågor som bolaget anser att Regeringskansliet bör ha kännedom om har bolaget som policy att informera om detta i form av skrivelser.

Bolagsordningens ändamålsparagraf utgör grunden för A-Banans verksamhet. I bolagets årsredovisning för 1995 framgår att styrelsen i bolagets arbetsordning preciserade nedanstående mål för A-Banan. Under anläggningsfasen var målet att ”inom givna tids- och kostnadsramar låta anlägga en järnvägsförbindelse inklusive stationer och andra fasta anläggningar samt rullande material av hög teknisk kvalitet i enlighet med ingångna avtal” samt under driftsfasen att ”aktivt bidra till att Arlandabanan drives och

vidmakthålles och att flyg- och järnvägstrafiken integreras så att en konkurrenskraftig transportfunktion uppnås²⁰.

Då flygpendeltrafiken kom i gång formulerade styrelsen följande mål för A-Banan:

- Att utifrån ingångna avtal bevaka statens rättigheter och skyldigheter i projektet inklusive återbetalningen av det statliga villkorslånet och medverka till att bevaka statens position i projektet.
- Att aktivt bidra till att Arlanda Express drivs och utvecklas till en konkurrenskraftig produkt.
- Att medverka till att person- och godstrafiken utvecklas på Arlanda flygplats och att en attraktiv och miljövänlig transportfunktion uppnås och vidmakthålls i enlighet med statsmakternas intentioner.
- Att kunskapen inom området bibehålls och utvecklas till nytta för projektet och andra liknande projekt.

Ansvar för transportpolitiska mål

A-Banan har inte givits något ansvar för att bidra till att de transportpolitiska målen nås för projektet i bolagsordning eller genom något annat för bolaget bindande beslut²¹. Bolaget har på egen hand beslutat att det ska verka för en utveckling av tågtrafiken på Arlanda flygplats och för att flygpendeltrafiken utvecklas till en konkurrenskraftig transportfunktion.

Banverket och Luftfartsverket har i egenskap av sektorsmyndigheter ansvar för uppföljning och åiterrapportering mot de transportpolitiska målen inom respektive sektor, varvid Arlandabanan är en del av ett större sammanhang. Rapporteringen görs i förhållande till de transportpolitiska målen för respektive sektor och inte för enskilda projekt.

I Banverkets årsredovisning för 2003 anges att A-Banan i samråd med Banverket ska följa frågan om en integrering av trafiken på Arlandabanan. A-Banans verksamhetsparagraf i bolagsordningen omfattar inte att följa upp om projektet utvecklas i enlighet med de transportpolitiska syften som uttalats för investeringen i en järnväg till Arlanda. Därmed saknar bolaget ett sådant rapporteringsansvar. Såsom förvaltare av statens aktier i A-Banan är det möjligt för Banverket och Luftfartsverket att, via ägardirektiv, uppdra åt bolaget att utarbeta underlag etc. för verkens rapportering inom respektive sektor. A-Banan har inte givits något sådant uppdrag.

²⁰ Av årsredovisningar för 1996 och 1997 framgår att A-Banans styrelse beslutat att A-Banan ska medverka i marknadsföringen av Arlandabanan. Detta motiverades med att bolaget ansåg det vara av stor vikt att projektet blir lönsamt och att staten kan erhålla återbetalning av A-Trains villkorslån.

²¹ Enligt bolagsordningen ska A-Banan uppföra, inneha och förvalta en järnväg från Rosersberg via Stockholm-Arlanda flygplats till Odensala, upplåta rättigheter som är erforderliga för driften av järnvägstrafik samt utföra kontroll över driften av järnvägen samt driften av järnvägstrafiken.

3.2 Slutsatser om statens styrning

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 infria.

Riksrevisionen anser att det är en brist att varken regeringen eller Banverket och Luftfartsverket angivit vilka särskilda samhällsintressen A-Banan har ansvar för att infria. Det innebär att A-Banan inte har skyldighet att främja viktiga samhällsintressen. Det saknas t.ex. en koppling mellan de transportpolitiska mål riksdagen beslutat om och de uppgifter bolaget givits ansvar för att utföra. Bolagets uppdrag är således otydligt i dessa avseenden vilket begränsar möjligheterna till ansvarsutkrävande av bolagets ledning.

A-Banan har långtgående befogenheter

A-Banan har inom ramen för de principer som anges i riksdagsbesluten rätt att teckna avtal för statens räkning. Bolaget har således rätt att ändra ingångna avtal och teckna nya avtal. A-Banan har även rätt att använda den obegränsade likviditets- och kapitaltäckningsgaranti som bolaget förfogar över. Skälet till att ge A-Banan dessa befogenheter är att bolaget ska vara de privata intressenas motpart och att bolaget alltid ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt de avtal som regeringen godkänt utöver det egna kapitalet om 10 miljoner kronor.

A-Banan har ingen rapporteringsskyldighet inför staten

Regeringen är enligt regeringsformen och budgetlagen redovisningsskyldig inför riksdagen. Ett skäl till att A-Banan bildades var att staten via bolaget skulle få insyn i samfinansieringsprojektet. Det finns dock inga krav på att bolaget ska rapportera till regeringen eller andra myndigheter om hur samfinansieringsprojektet utvecklas.

Det saknas således krav på rapportering om hur samfinansieringsprojektet utvecklas finansiellt och transportpolitiskt. Det finns inte heller krav på rapportering av vilka avtalsjusteringar A-Banan godkänner och konsekvenserna av dessa eller vilka finansiella risker bolaget/staten är utsatta för.

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. Riksdagens möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande har härigenom begränsats.

4 Finansiella åtaganden och risker

I detta kapitel beskrivs och analyseras i vilken utsträckning riksdagen har fått information om Arlandabaneprojektets finansiella utveckling och risker.

4.1 Inledande iakttagelser rörande projektets finansiella utveckling

I proposition 1993/94:213 angavs att Arlandabanan skulle finansieras genom en samfinansieringslösning ”där staten svarar för en del av projektet och privata medel för en annan del av projektet”. Enligt regeringen skulle detta leda till att samhället avlastades från investeringar i betydande omfattning samtidigt som de privata finansiärerna kunde finna projektet tillräckligt attraktivt för att vilja delta. Tanken är att de mervärden som uppkommer som en följd av samfinansieringslösningen ska delas mellan den privata samarbetspartnern och staten. Det privata intresset består i att göra en affärsmässig vinst. Statens mervärde består i att järnvägsanläggningen kan uppföras och drivas med en lägre belastning på statsbudgeten än vad som hade varit fallet om investeringen hade genomförts på traditionellt sätt.

I de propositioner som låg till grund för riksdagens beslut om samfinansieringsprojektet betonades vikten av en tydlig åtskillnad mellan de båda parterna i finansieringsfrågan och vikten av att det inte skulle ske någon sammanblandning. Enligt proposition 1993/94:39 var en grundläggande utgångspunkt att projektet skulle genomföras utan vare sig statliga lånegarantier eller garantier vad avser trafikvolymen.

Riksdagen har beslutat att staten ska

- finansiera utbyggnaden av järnvägen mellan Stockholms central och Rosersberg till ett fyrspar,
- bidra ekonomiskt till samfinansieringsprojektet genom ett bidrag om 850 miljoner kronor för byggandet av Norra Böjen,
- svara för minst hälften av kostnaderna för att ansluta Arlandabanan till stambanan samt
- ge den privata motparten ett villkorsslån motsvarande 1 miljard kronor.

Riskfördelning

A-Train har byggt och finansierat huvuddelen av de i samfinansieringsprojektet ingående fasta anläggningarna. Därefter överlämnades dessa till A-Banan. Som motprestation erhöll de privata intressenterna trafikeringsrätt på anläggningen och de intäkter som denna genererar. A-Trains långivare

har i princip inte någon annan säkerhet för sina krediter än de intäkter som trafikeringsrättigheten genererar. Kommer A-Train på obestånd har dock projektets långgivare möjlighet att ta över driften av järnvägen. Väljer långgivarna att avstå från denna möjlighet återgår nyttjanderätten till staten.

Näringsdepartementet beskriver riskfördelningen i samfinansieringsprojektet på följande sätt i departementspromemorian Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar²².

”Vid upphandlingen av projektet var den grundläggande principen vid fördelningen av risker att projektbolaget (dvs. A-Train) skulle ta samtliga risker om detta inte var oskäligt och därmed skulle försvåra att göra projektet finansierbart. I projektet har en mycket stor del av riskerna överförts från A-Banan till A-Train. De risker som ligger hos A-Train är bl.a. risker förenade med byggande och drift, marknadsrisker, politiska risker och finansieringsrisker så som valutarisker och ränterisker. Vissa risker, framförallt relaterade till byggnation och tillverkning av tågen, har av A-Train överförts till ALC²³ till viss del beroende på krav från långgivarna”.

A-Banans risker beskrivs på följande sätt:

Kostnader för ”markanskaffning, vissa legala risker i anslutning till vattensprövningar samt oförutsedda kostnader till följd av ändrade myndighetskrav, förorenad mark på flygplatsen och fornlämningar på flygplatsen. I driftfasen har A-Banan för statens räkning tagit risken för att statsmakterna i framtiden förändrar förutsättningarna för en privatfinansierad järnväg. Övriga politiska och legala risker tas av A-Train”.

Investeringskostnader

De samlade investeringskostnaderna för att bygga en järnvägsförbindelse till Arlanda kan uppskattas till 6 miljarder kronor. I den summan ingår inte A-Trains kostnader för att införskaffa de tåg som trafikerar Arlandabanan. Statens kostnader för utbyggnaden av den del av järnvägen som inte ingår i samfinansieringsprojektet, dvs. fyrspåret mellan Stockholm och Rosersberg, beräknas ha uppgått till 1,9 miljarder kronor.

Samfinansieringsprojektets infrastrukturinvesteringskostnader kan uppskattas till 4,1 miljarder kronor. Vad den faktiska investeringskostnaden uppgick till är inte möjligt att beräkna eftersom A-Banan köpt anläggningen till ett fast pris av A-Train som i sin tur köpt anläggningen till ett fast pris av

²² Ds 2000:65.

²³ ALC är det konsortium som A-Trains ägare bildade som i egenskap av underleverantör till A-Train byggde anläggningen och levererade tågen.

sina ägare.²⁴ Av dessa kostnader (4,1 miljarder kronor) bidrog staten med 850 miljoner kronor för byggandet av Norra Böjen och med 540 miljoner kronor för att ansluta Arlandabanan till stornätet vid Rosersberg och Arlanda.

A-Train kan därmed sägas ha svarat för 2,7 miljarder kronor av samfinansieringsprojektets byggkostnader. Det statliga villkorslånet om 1 miljard kronor innebär dock att ingen privat intressent bär någon risk för denna del av projektets finansiering. Följaktligen finansierades drygt 40 % av samfinansieringsprojektets infrastrukturkostnader utanför statsbudgeten.

Anskaffningsvärdet av de tåg A-Train använder i flygpendeltrafiken uppgår till drygt 800 miljoner kronor²⁵. Bolaget leasar sex av de sju tågen. Staten har via A-Banan en rättighet och en skyldighet att ta över detta leasingåtagande om A-Train inte kan fullgöra sina skyldigheter och lämnar projektet.

Av riksdagen godkända principer för villkorslånet

Det statliga villkorslånet är efterställt A-Trains övriga fordringar. Staten har ingen säkerhet för villkorslånet. A-Train betalar ingen ränta på lånet. I stället för ränta och amorteringar har staten rätt att dela eventuell vinst från A-Train med bolagets ägare. Villkorslånet är utställt av Riksgäldskontoret. Banverket betalar ränta på A-Trains lån till Riksgäldskontoret. Räntan för 2003 uppgick till knappt 50 miljoner kronor. Om vinstdelningen blir större än 1 miljard kronor ska överstigande del återbetalas till det anslag varifrån Banverket betalar ränta till Riksgäldskontoret²⁶.

I proposition 1993/94:213 skrev regeringen att storleken på statens vinstandelar kunde komma att bli föremål för förhandling med de i anbuds-tävlingen deltagande konsortier. Vidare skulle A-Train ha en skyldighet att lämna viss information till staten för att möjliggöra kontroll av betalnings-skyldigheten.

A-Trains finansiering

Enligt de principer som riksdagen godkänt ska ansvaret för att finansiera samfinansieringsprojektet ligga på A-Trains ägare. A-Train har bedrivit järnvägstrafik på Arlandabanan i drygt fyra år (november 1999–sommaren

²⁴ Uppgifterna om kostnadsutfallet har hämtats från A-Trains årsredovisningar och från Banverkets slutrapport Projekt Arlandabanan 2001. Banverkets rapport behandlar delprojekten Ulriksdal-Rosersberg, fyrspårsutbyggnad, avgreningspunkterna mot Arlandabanan samt olika uppdrag Banverket utfört inom ramen för samfinansieringsprojektet. Det är oklart om utbyggnaden av fyrspåret mellan Stockholms central och Ulriksdal ingår i den summerade kostnaden. Rapporten innehåller ingen beskrivning av samfinansieringsprojektets genomförande i sin helhet. Uppgifter om vad det kostade att bygga Norra Böjen saknas; emellertid har 850 kronor utbetalats från statsanslaget.

²⁵ A-Train 2001.

²⁶ Riksgäldskontoret 2004b.

2004). Under denna period har verksamheten gått med förlust. Bolagets ägare har givit bolaget ett aktieägartillskott på motsvarande 165 miljoner kronor under perioden. Bolagets samlade förluster för åren 2000–2003 uppgår till 330 miljoner kronor.

Inför projektstarten 1995 uppgick A-Trains finansiering enligt bolagets årsredovisning till knappt 5 miljarder kronor. Statsbidraget för Norra Böjen och det statliga villkorslånet utgjorde 1 850 miljoner kronor av denna finansiering, och leasingfinansieringen värderades till drygt 1 miljard kronor. A-Trains ägare svarade för 600 miljoner kronor i form av eget kapital. Resterade kapital utgjordes av lån från banker (1,3 miljarder kronor) och ett lånelöfte från bolagets ägare (200 miljoner kronor).

Genom det sätt på vilket A-Train finansierat sin verksamhet har staten exponerats för finansiella risker utöver dem som ingått i samfinansieringsprojektet. Detta är en följd av att det statliga aktiebolaget Vattenfall och kreditinstitut som staten är hel- och delägare i deltagit i A-Trains finansiering. Inledningsvis exponerades staten för samfinansieringsprojektets affärsmässiga risker genom att

- Vattenfall via sitt dotterbolag Kraftbyggarna AB bidrog med 20 % av A-Trains eget kapital (120 miljoner kronor).
- Nordiska Investeringsbanken, som till 38 % ägs av staten, lånade ut 300 miljoner kronor.

Under 1999 genomförde A-Train en refinansiering av bolagets skulder. Statens exponering för samfinansieringsprojektets affärsmässiga risker ökade som en följd av denna genom att

- Nordiska Investeringsbanken lånade ut ytterligare 200 miljoner kronor
- AB Svensk exportkredit lånade ut 325 miljoner kronor till A-Train. Staten ägde då 50 % av banken. Sedan 2003 är staten ensam ägare av banken.

Efter 1999 års refinansiering uppgick A-Trains lån från andra långivare än bolagets ägare till drygt 2,2 miljarder kronor (leasingfinansieringen ej medräknad). Ungefär 400 miljoner kronor av dessa lån, dvs. knappt 20 % av bolagets externa lån, kom från långivare som svenska staten inte har ägarintressen i.

I början av 2004 genomfördes återigen en refinansiering av A-Trains skulder. Av bolagets årsredovisning för 2003 framgår att några av bolagets tidigare lån ersätts med nya lån. Bolagets nya bankfinansiering löper på fem år. Värderingen av den 45-åriga trafikeringsrättigheten har inte ändrats i A-Trains årsredovisning. Av årsredovisningen för 2003 framgår inte vem som kommer att utfärda nya lån till bolaget. Enligt uppgifter från A-Banan har dock svenska staten inte längre några ägarintressen i de banker som lånar ut pengar till A-Train.

4.2 Beslut om villkor för samfinansieringsprojektet efter riksdagens godkännande

Regeringen godkände Arlandabaneavtalen i september 1994

Riksdagen godkände de grundläggande principerna för Arlandabaneavtalen i juni 1994. Riksdagsbeslutet innebar att regeringen bemyndigades att slutgiltigt godkänna resultatet av de avtalsförhandlingar som A-Banan förde med de privata intressenterna inom ramen för de principer och de åtaganden för staten som redovisats i proposition 1993/94:213.

De förhandlingar som fördes mellan parterna under sommaren 1994 resulterade i vissa avtalsförändringar. Den 24 augusti 1994 utsåg A-Banan vinnaren av anbudstävlingen och godkände för sin del de avtal som förhandlats fram under upphandlingsprocessen. Inför regeringens beslut den 8 september 1994 om att godkänna avtalen upprättades en intern promemoria inom Regeringskansliet som beskrev skillnaderna mellan de villkor riksdagen ställt sig bakom och de avtal som regeringen hade att ta ställning till²⁷.

Enligt den arbetsgrupp som utarbetade promemorian anslöt avtalsförslagen mycket nära till den beskrivning som gavs i proposition 1993/94:213. Den avtalsartikel som förändrats mest²⁸ innebar enligt arbetsgruppen att det till A-Banans fördel tillkommit bestämmelser om återbetalning av vissa erlagda fördyrningskostnader men att det samtidigt till bolagets nackdel tillkommit en skyldighet att betala underhållskostnader till A-Train. Vidare hade ersättningen till A-Banan för tillsynskostnader halverats jämfört med vad som beskrivits i propositionen. Arbetsgruppen redovisade att man utöver detta även funnit följande ändringar:

- En förskjutning av betalningen av arrendet avseende områden inom Arlanda flygplats och Stockholms central. Ändringen innebar att arrendet för vart och ett av de sju första trafikåren betalas med sju års fördröjning.
- Senaste igångsättningsdatum angavs den 1 juni 1999. I proposition 1993/94:213 hade regeringen gjort bedömningen att Arlandabanan kunde börja trafikeras under 1998.
- En bestämmelse om konkurrerande busstrafik. Om en konkurrerande busstrafik förekommer med bidrag av allmänna medel under de sju första trafikåren och det kan antas att detta har en betydande negativ inverkan på intäkterna från flygpendeln blir A-Banan skyldig att betala A-Train fem miljoner kronor i 1994 års prisläge i kvartalet så länge busstrafiken pågår under sjuårsperioden.

²⁷ Promemorian är daterad den 5 september 1994.

²⁸ Artikel XIII i Arlandabanan Project Agreement.

- Viktigt ”men inte helt lättsmält” var enligt arbetsgruppen en ny bestämmelse som gör det möjligt för A-Banan att under vissa omständigheter överta A-Trains rättigheter enligt gällande finansieringsavtal och även överta rättigheterna till A-Trains tåg.
- Trafikeringsrättigheten och trafikeringskyldigheten för A-Train hade ändrats marginellt i förhållande till vad som angavs i propositionen.

Avtalen var i princip färdigförhandlade när granskningen gjordes. Under de avslutande förhandlingarna mellan det privata konsortiet och dess finansärer kunde det dock enligt arbetsgruppen bli aktuellt med mindre ändringar. Dessutom återstod vissa mindre tekniska justeringar som enligt arbetsgruppen inte var av sådan art att de påverkade frågan om regeringens godkännande.

I arbetsgruppens sammanfattning anges att man kommit fram till slutsatsen att de noterade avvikelserna inte var större än att de måste anses rymmas inom det förhandlingsmandat riksdagen lämnat till regeringen. Slutsatsen drogs med förbehåll för avtalsjusteringar som kunde komma att ske på begäran av projektets finansärer dagen efter det att arbetsgruppen avslutat sitt arbete.

Under våren 1995 behandlade konstitutionsutskottet en granskningsanmälan rörande handläggningen av beredningen av regeringens beslut om vem eller vilka som skulle få bygga och driva Arlandabanan. Enligt anmälan borde utskottet även granska om regeringens information till riksdagen före riksdagens beslut i något avseende varit otillräcklig eller vilseledande. Av utskottsbetänkandet framgår att den genomförda granskningen gällde handläggningen av ärendet om Arlandabaneprojektet. En genomgång gjordes av de åtgärder som vidtagits av regeringen och den f.d. kommunikationsministern utifrån konstitutionella utgångspunkter. Genomgången föranledde inget uttalande från utskottets sida²⁹.

Fortsatta förhandlingar om trafikeringsvillkor

Den regering som tillträdde efter valet 1994 bedömde att de avtal som den förra regeringen godkänt inte tog tillvara möjligheterna till ökad bantrafik och en större andel resande med tåg som de olika banutbyggnaderna i Mälardalen medgav. Regeringen tillsatte därför en särskild förhandlingsman med uppgift att förhandla fram och föreslå kompletteringar till Arlandabaneavtalen, Mälarbaneavtalet och Svealandsbaneavtalet³⁰.

²⁹ Bet. 1994/95:KU30.

³⁰ Dir. 1994:153.

Förhandlingsmannen redovisade sitt uppdrag i en offentlig utredning i februari 1995³¹. Enligt betänkandet var de viktigaste förslagen på förändringar i Arlandabaneavtalen följande överenskommelser.

- En överenskommelse om att infoga en option i Arlandabaneprojektavtalet som ger staten rätt att mot ersättning till A-Train när som helst efter 15 år avbryta avtalet om regeringen bedömer att det finns brister i trafikens samordning och integration.
- En överenskommelse om vissa principer avseende byggandet av ett anslutningsspår mellan den s.k. Norra Böjen och stambanan norr om Märsta samt vissa andra tilläggsinvesteringar för att möjliggöra en lokaltågsanslutning till Arlanda.
- En principöverenskommelse om upplåtelse av trafikrättigheter m.m. på Arlandabanan som ska bilda en ram för ett mera preciserat tillämpningsavtal till Arlandabaneprojektavtalet. Av betänkandet framgår att överenskommelsen berörde följande frågor:
 - Riktlinjer för hur upplåtelsen av trafikrättigheter på Arlandabanan ska gå till och vilka villkor som ska knytas till upplåtelsen.
 - Rätten att ta upp och lämna passagerare vid Arlanda respektive i och omkring Stockholm.
 - Förändringar av Arlandabaneprojektavtalet rörande villkor för trafikavgifter på Arlandabanan.

De överenskommelser som förhandlingsmannen redovisade hade formen av avtal mellan honom i egenskap av statens förhandlingsman och Arlandabane-konsortiet³².

För att omsätta överenskommelsen om upplåtelse av trafikeringsrättigheter m.m. i konkreta uppgörelser krävdes, enligt förhandlingsmannen, fortsatta förhandlingar. Överenskommelsen som avser fördelning av trafikeringsrättigheter har ännu inte införts i Arlandabaneavtalen. Genom beslut av regeringen i december 2003 får A-Banan slutföra diskussionerna med A-Train i denna del för statens räkning.

Förhandlingar om finansieringsvillkor

Efter det att den kommersiella uppgörelsen godkänts av regeringen i september 1994 skulle ett antal avtal träffas med långivarna rörande finansieringen av projektet och för att säkerställa deras säkerheter i projektet. Finansörerna ställde krav som gjorde att konsortiet behövde förhandla om de ekonomiska villkoren. Dessa förhandlingar var komplicerade bl.a. eftersom bankerna inte har någon säkerhet i anläggningen, som

³¹ SOU 1995:25.

³² En utförligare redovisning av de överenskommelser förhandlingsmannen träffade finns i bilaga 3.

ägs av A-Banan, utan i projektets intjäningsförmåga. Förhandlingarna ledde fram till att ett antal ytterligare avtal upprättades med inriktning på finansieringen av och långivarnas säkerhet i samfinansieringsprojektet³³. Dessa avtal berör A-Trains affärsmässiga åtaganden och har inte offentliggjorts.

Behov av att justera och komplettera avtal

Den 3 juli 1995 träffade parterna vad som brukar beskrivas som de slutgiltiga avtalen i samfinansieringsprojektet. Enligt A-Banans årsredovisning för 1995 uppgick antalet avtal i projektet då till ca 80 varav A-Banan var part i ett 30-tal avtal. Därefter har avtal träffats rörande bl.a. överlämnande av anläggningen till A-Banan och A-Trains förhyrning under avtalstiden. Ett fåtal avtalstolkningar (Letters of understanding) har gjorts av projektavtalen.

Arlandabaneprojektet löper över 45 år. Förändringar i projektets omvärld kan påkalla olika justeringar i förhållandet mellan staten (A-Banan) och A-Train. Några exempel på hur projektets omvärld förändrats är omvandlingen av affärsverket SJ till olika aktiebolag och den järnvägslag riksdagen fattat beslut om under 2004. A-Banan är för närvarande part i ett 40-tal avtal.

Riksrevisionen bedömer att avtalen är mycket komplexa, omfattande och svåröverskådliga, vilket försvårar insyn och avtalsuppföljningar.

Enligt A-Banan finns i de avtal bolaget tecknat inget som försämrar statens position i förhållande till de ramar som fastställts av riksdag och regering. Det är, enligt vad A-Banan uppgivit till Riksrevisionen, en självklarhet för bolaget att avtalsförhållanden som är stadfästa genom riksdagens och regeringens beslut inte i någon väsentlig mening kan ändras med mindre än att regeringen samtycker därtill. Förbättringar av statens position torde dock enligt A-Banans uppfattning kunna godkännas av bolaget utan att alltid inhämta bemyndigande av riksdag och regering. Genom den obegränsade likviditets- och kapitaltäckningsgarantin kan A-Banan också träffa avtal som har kostnadskonsekvenser för staten.

Godkännande av försäljning och refinansiering av A-Trains skulder

Förändringar av A-Trains finansiella villkor ska godkännas av A-Banan och Riksgäldskontoret enligt de förutsättningar som överenskommit i Arlandabaneavtalen. Vid två tillfällen, 1999 och 2004, har A-Banan och Riksgäldskontoret godkänt en refinansiering av A-Train. En refinansiering görs i regel för att minska låntagarens kapitalkostnader. Refinansieringen 1999 gjordes efter det att anläggningen byggts. Projektets långgivare kunde därmed göra en ny riskbedömning. Innebörden av de villkorsförändringar för

³³ A-Banan 1996.

staten som gjordes inom ramen för 1999 års refinansiering har inte redovisats offentligt.

I februari 2004 köptes A-Train av en fond. Fonden förvaltas av den internationella investmentbanken Macquarie Bank A-Train. Enligt pressmeddelanden från de tidigare ägarna Vattenfall, NCC m.fl. den 10 oktober 2003 var "affären värd 400 miljoner kronor". Köparen betalade 70 miljoner kronor kontant till ägarna och övertog förbindelser som de tidigare ägarna gjort till ett värde av 330 miljoner kronor. Förbindelserna bestod dels av en säkerhet för leasingförbindelsen motsvarande 130 miljoner kronor och åtaganden gentemot låntagare motsvarande 200 miljoner kronor³⁴. I samband med försäljningen genomfördes även en refinansiering av A-Trains skulder. Affären och refinansieringen har inneburit att alla tidigare gällande finansierings- och säkerhetsavtal reviderats.

Riksrevisionen har gått igenom de skriftliga analyser som A-Banan och Riksgäldskontoret gjort inför beslutet att godkänna refinansiering och försäljning. A-Banan och Riksgäldskontoret har inte något explicit uppdrag att göra en samlad analys av fördelar och nackdelar för *staten* att godkänna den föreslagna affären. Riksrevisionens genomgång visar också att någon sådan analys inte gjordes inför godkännandet. De analyser som A-Banan och Riksgäldskontoret gjort bygger på material som köparen presenterat. Rimligheten i köparens antaganden om resandeutveckling, framtida intäkter och kostnader har inte prövats.

A-Banans analyser har utgått från det uppdrag man har enligt bolagsordningen, dvs. hur *A-Banans ställning* kunde komma att förändras i juridiskt hänseende samt vilka ekonomiska och finansiella konsekvenser den föreslagna affären och refinansieringen skulle kunna få för bolaget.

Riksgäldskontorets underlag för sitt beslut att godkänna refinansieringen bestod, vid sidan av det underlag A-Banan tog fram, av en PM som behandlar värdet på myndighetens lån till A-Train. I denna PM analyseras hur det kommer sig att starttidpunkten för återbetalningen till staten skiljer sig åt i den ekonomisk modell som den nya ägaren presenterade och den ekonomiska modell som den gamla ägaren tagit fram för att följa projektets ekonomiska utveckling. Dessutom analyseras hur värdet på Riksgäldskontorets lån förändras i samband med de föreslagna förändringarna enligt de två modellerna.

³⁴ Vattenfall 2003.

4.3 Ingen slutgiltig redovisning av statens åtaganden

Regeringen angav i proposition 1993/94:39 att den skulle återkomma till riksdagen i frågor som rör det statliga inflytandet över projektet efter det att projektbolaget träffat avtal med den privata motparten. I samband med att riksdagen godkände de grundläggande principerna för samfinansieringsprojektet som de redovisades i proposition 1993/94:213 förutsatte trafikutskottet att en redovisning av de slutgiltiga statliga åtagandena i projektet skulle lämnas till riksdagen när upphandlingen slutförts. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte lämnat någon sådan redovisning till riksdagen.

Nedan redovisas Riksrevisionens iakttagelser rörande två åtaganden som regeringen godkände i september 1994 men som inte redovisades inför riksdagens ställningstagande till samfinansieringsprojektet.

Åtagande 1 – statlig garanti avseende leasingfinansiering

A-Train har 7 tåg vara 6 finansierats via ett leasing avtal med Nordbanken Finans, numera Nordea. Staten har genom A-Banan såväl en rättighet som en skyldighet att ta över betalningsansvaret för A-Trains leasingfinansiering om A-Train inte klarar sina ekonomiska åtaganden och tvingas lämna projektet. Detta innebär att staten inte riskerar att stå utan tåg i en sådan situation. A-Banans skyldighet att ta över A-Trains tåg motsvarar enligt Riksrevisionens bedömning en finansiell garanti, dvs. ett åtagande att överta betalningsskyldigheten för leasingavtalet³⁵. Enligt A-Trains årsredovisningar beräknas anskaffningsvärdet för de tåg som leasas till 730 miljoner kronor. A-Train betalar för närvarande en årlig leasingavgift på 41 miljoner kronor.

Första gången detta åtagande redovisades öppet var i A-Banans årsredovisning för 2001. Åtagandet har även redovisats i Banverkets och Luftfartsverkets årsredovisningar. I budgetpropositionen för 2003 skriver regeringen att A-Banan enligt projektavtalen ”under vissa förutsättningar kan komma att överta tågsätten och därmed också återta trafikeringsrätten”. Enligt regeringen kan detta innebära ekonomiska konsekvenser för ägarna och att Luftfartsverket kan komma att hemställa om täckning av dessa kostnader från staten. Varken A-Banan eller dess ägare har redovisat någon uppskattning av vad det kan komma att kosta staten att ta över betalningsansvaret för A-Trains tåg.

³⁵ Under våren 2004 avslutade Riksrevisionen granskningen Den statliga garantimodellen (RIR 2004:4). En finansiell garanti definieras som ett åtagande att överta betalningsskyldigheten för någon annan. En statlig garanti innebär att staten tar på sig ett betalningsansvar, ett ansvar som uppstår först om och när den som egentligen är betalningsansvarig inte kan fullgöra sina åtaganden.

Åtagande 2 – uppskjuten hyra

Riksrevisionen kan konstatera att det är svårt för en utomstående att bilda sig en uppfattning om villkoren för den ekonomiska subvention det innebär att A-Train givits möjlighet att skjuta upp hyresinbetalningar för områden på Stockholms central och Arlanda flygplats³⁶. I det avtal som regeringen redovisade för riksdagen i proposition 1993/94:213 framgick att A-Train ska betala följande ersättning för nyttjanderätten till områden på Arlanda och Stockholms central:

- Hyran på Stockholms central ska uppgå till ett fast belopp om 14 miljoner kr per år samt en årlig rörlig del motsvarande 2 kronor för varje flygpendelpassagerare utöver 7 miljoner passagerare per år.
- Hyran för flygplatsområde på Arlanda ska bestå av ett fast belopp om 4 miljoner kr per år samt 65 kr per kvadratmeter ovan jord och en ersättning motsvarande vad andra betalar för byggnader m.m.

Efter det att villkoren redovisades för riksdagen har A-Train givits rätt att skjuta upp hyresbetalningarna för de första sju år som anläggningen är i drift. Därefter ska hyresskulden amorteras linjärt under de följande sju åren. Detta har inte redovisats öppet. A-Train betalar inte någon ränta för hyresskulden. Den uppskjutna hyran bidrar till att stärka likviditeten i A-Train. Det finns en koppling mellan A-Trains skuld till A-Banan och staten genom att A-Banan har motsvarande hyresskulder till Luftfartsverket och Jernhusen AB (tidigare Affärsverket SJ).

Möjligheten att skjuta upp hyran på Stockholms central motsvarar enligt Riksrevisionens bedömning ett räntefritt lån som ökar linjärt under sju år till ett slutligt värde av 70 miljoner kronor.

A-Train har ifrågasatt ersättningen enligt projektavtalet för upplåtelsen av flygplatsområdet³⁷. Under 2003 enades man om nya villkor för hyran på Arlanda. Givet uppgifter i A-Banans årsredovisning för 2003 kan den uppskjutna hyran på Arlanda under perioden 2000–2003, efter den träffade uppgörelsen, uppskattas till ca 2,5 miljoner kronor per år. Det är 1,5 miljoner kronor mindre än det fasta beloppet i det hyresvillkor som redovisades för riksdagen 1994. Uppgörelsen innebär att A-Train kunde återföra reserveringar för hyreskostnader motsvarande 25 miljoner kronor³⁸.

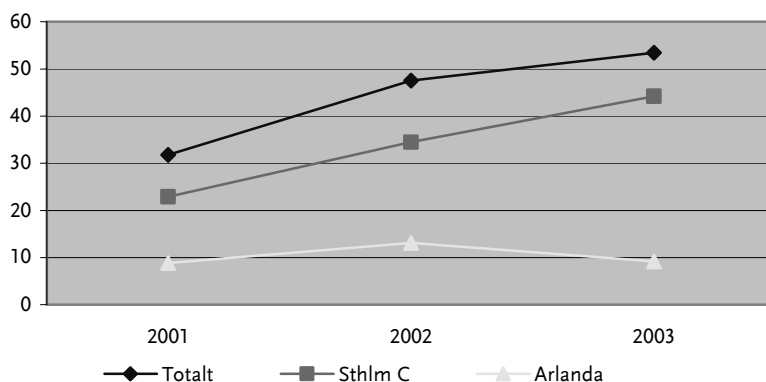
³⁶ I A-Banans årsredovisningar anges att bolaget har framtida hyresåtaganden "gentemot SJ, numera Jernhusen AB, och Luftfartsverket avseende hyra för flygplatsområdet och område på Stockholms central". Omfattningen av dessa framtida hyresåtaganden har inte redovisats. Bolaget anger att beloppen är av väsentlig storlek men att de ej har skuldförts då A-Banan ska betala samma ersättning till Luftfartsverket och Jernhusen som A-Banan enligt projektavtalet erhåller av A-Train. Det framgår inte av Luftfartsverkets och Jernhusen AB:s årsredovisningar att man förbundit sig att skjuta upp hyresinbetalningar i sju år.

³⁷ A-Banan 2003.

³⁸ A-Train 2004.

I A-Banans bokslut går det att följa hur A-Banans fordran för hyra på Arlanda och Stockholms central byggts upp fram till 2003. I diagram 1 nedan redovisas hur fordran ändrats under åren 2001–2003 för hyra på Arlanda respektive Stockholms central.

Diagram 1. Statens fordringar för uppskjuten hyra 2000-2003 (Mkr)



Källa: A-Banans årsredovisningar 2001-2003. Beloppen för 2001 och 2002 redovisades som långfristig del av icke tvistig hyra och för 2003 som långfristig hyra.

I anslutning till att parterna träffade en uppgörelse om ändrade villkor för A-Trains hyra på flygplatsen träffades även en överenskommelse om att reglera krav på ersättning för händelser i samband med byggandet av anläggningen³⁹. Av A-Trains årsredovisningar framgår att bolaget framfört ersättningsanspråk till ett värde av 109 miljoner kronor⁴⁰. A-Banan har ställt krav på ersättning från A-Train för bl.a. kostnader för ökade kontrollinsatser. Omfattningen av A-Banans krav har inte redovisats offentligt. Enligt uppgifter i Dagens Industri innebar uppgörelsen att ersättningen skulle uppgå till 30 miljoner kronor inklusive moms⁴¹. Kostnaderna för uppgörelsen har betalats av A-Banan som fått ersättning för kostnaderna av Banverket och Luftfartsverket.

³⁹ A-Train 2004.

⁴⁰ A-Train 2002.

⁴¹ Dagens industri 5 december 2003.

4.4 Den löpande redovisningen av statens risker i samfinansieringsprojektet

A-Banans analys och redovisning av risker

Riksrevisionen har gått igenom de riskanalyser A-Banans VD redovisar för bolagets styrelse. Genomgången visar att bolagets riskanalyser består i en utförlig genomgång av olika risker som bolaget är utsatt för. A-Banans riskanalyser offentliggörs inte. De innehåller delvis information av affärsmässig karaktär. Den information som A-Banan offentliggör om hur projektet utvecklas återfinns i bolagets årsredovisning. Redovisningen görs utifrån de krav som aktiebolagslagen och redovisningslagen ställer på ett aktiebolags redovisning. I förvaltningsberättelsen redogör bolaget för viktiga händelser som inträffat under året samt risker som bolaget är utsatt för. Redovisningen av risker i årsredovisningen beskriver översiktligt i huvudsak de större risker som bolaget enligt de interna riskanalyserna är exponerat för. Däremot ges inte tillräcklig information för att läsaren ska kunna få en samlad bild av den risk som staten är exponerad för. Det går t.ex. inte att bilda sig en uppfattning om vilka ekonomiska konsekvenser de olika risker som redovisas kan få för staten.

Ingen samlad information om risker från regeringen och dess myndigheter

Regeringen och dess myndigheter redovisar årligen viss information om statens åtaganden och risker i samfinansieringsprojektet som riksdagen kan ta del av. Myndigheternas redovisning görs mot bakgrund av de krav som ställs på myndigheternas årsredovisningar. Informationen är inte tillräcklig som ett underlag för att följa utvecklingen av statens samlade mål, åtaganden och risker.

Den information riksdagen får från regeringen rörande Arlandabaneprojektet avser A-Banan. En årlig redovisning görs i regeringens redogörelse för företag med statligt ägande och i budgetpropositionen. Som underlag för denna rapportering begär Näringsdepartementet in information om A-Banans verksamhet enligt fastlagda rapportmallar. I huvudsak består informationen i skrivelsen av en redovisning av vilka uppgifter bolaget har. Någon redovisning av statens samlade åtaganden och risker i samfinansieringsprojektet görs inte.

I Banverkets och Luftfartsverkets årsredovisningar för 2003 redogör myndigheterna för hur samfinansieringsprojektet är uppbyggt, vilken uppgift A-Banan har samt åtaganden som respektive myndighet har inom projektet. Luftfartsverkets årsredovisning innehåller den mest utförliga beskrivningen av risker och åtaganden. Av denna framgår

- att Banverket och Luftfartsverket ställt ut en obegränsad kapitaltäckningsgaranti för A-Banan med stöd av ett riksdagsbeslut,
- att avtalen mellan A-Banan och A-Train säger att de kommersiella och tekniska riskerna i projektet bärs av A-Train,
- att Luftfartsverkets risk i projektet består av åtgärder av A-Banan eller av verket självt som har påverkan på verksamheten,
- att Luftfartsverket som ägare till A-Banan indirekt kan påverkas vid problem i projektet,
- att A-Banan under vissa förhållanden kan komma att återta rådgivningen över järnvägsanläggningen och av sex av A-Trains tåg om projektets ekonomiska utveckling inte blir tillfredsställande. Att A-Banan i så fall åtminstone under en övergångsperiod måste svara för driften av järnvägsanläggningen och flygpendeltrafiken för att säkerställa att trafiken kan fortsätta utan avbrott,
- att flygpendelns framtida marknadsposition är avgörande för projektets ekonomiska utveckling,
- att A-Trains förutsättningar att fullgöra sina åtaganden förbättrats som en följd av den refinansiering som genomförts av bolagets skulder 2004 och att en ny refinansiering kommer att genomföras inom en femårsperiod.

Av Riksgäldskontorets årsredovisning för 2003 framgår att villkorslånet till A-Train är ett lån med kreditrisk vars återbetalning sker i form av vinstdelning och att återbetalningen därmed är beroende av trafikutvecklingen på Arlandabanan. Vidare framgår att järnvägen sedan starten gått med förlust och att det sedan 2001 minskade passagerarunderlaget på Arlanda medför en ansträngning på A-Trains kassaflöde. Riksgäldskontoret redovisar att man i början av 2004 godkände en refinansiering och försäljning av A-Train. Enligt myndighetens bedömningar försämrades inte förutsättningarna för återbetalningen av villkorslånet av affären. Även om refinansieringen inte löser A-Trains grundläggande problem med för få resande ger den, enligt Riksgäldskontoret, en viss respit för bolaget att klara den närmaste perioden i avvaktan på en mer gynnsam utveckling av de faktorer som påverkar bolagets resultat.

4.4.1 Uppföljning av finansiell utveckling

Oklarheter rörande uppföljning och redovisning av villkorslånet

Riksdagens beslut om att ge A-Train ett ekonomiskt stöd i form av ett villkorslån på 1 miljard kronor innebär att staten bär en kreditrisk för detta lån. Budgetlagen innehåller ingen tydlig reglering av hanteringen av lån med

kreditrisk vilket, enligt Riksgäldskontoret, leder till oklarheter om hur kreditrisker ska hanteras och redovisas i statsbudgeten⁴².

Av de intervjuer som genomförts med Riksgäldskontoret framgår att myndigheten tolkat sin huvuduppgift vad gäller villkorslånet som att *administrera* lånet – inte att bevaka vilka möjligheter *staten* har till återbetalning av villkorslånet. Enligt Riksgäldskontoret har myndigheten varken mandat eller möjlighet att göra en korrekt bedömning av statens möjligheter att återbetala villkorslånet. För att göra detta krävs enligt Riksgäldskontoret tillgång till uppgifter om samfinansieringsprojektets utveckling som endast A-Banan har tillgång till.

Företrädare för Riksgäldskontoret har vidare uppgett att man uppfattat att det åligger A-Banan att för statens räkning svara för uppföljningen av samfinansieringsprojektets ekonomiska utveckling och att detta innefattar ett ansvar för att följa återbetalningen av det statliga villkorslånet. Som stöd för denna bedömning har bl.a. anförts att A-Banan i sina årsredovisningar angett att en av bolagets uppgifter är att följa återbetalningen av villkorslånet samt att regeringen i sin redogörelse för företag med statligt ägande angivit att A-Banan följer upp återbetalningen av villkorslånet.

I de intervjuer som gjorts med företrädare för A-Banan har bolaget beskrivit sitt ansvar för villkorslånet på ett annat sätt: A-Banan har inget formellt ansvar för att följa upp återbetalningen av villkorslånet men har frivilligt tagit på sig en uppgift att informera Riksgäldskontoret om förhållanden som kan påverka återbetalningen av villkorslånet. I A-Banans årsredovisning för 2003 har beskrivningen av bolagets uppgifter rörande villkorslånet ändrats. Där anges att det hör till bolagets uppgifter att "hålla Riksgäldskontoret som ansvarar för det statliga villkorslånet informerat om förhållanden som påverkar återbetalningen av lånet". Det är Riksgäldskontoret och inte A-Banan som tecknat avtal om villkorslånet med A-Train.

Enligt A-Banans bolagsordning ska A-Banan utföra kontroll av driften av järnvägen samt driften av järnvägstrafik mellan Stockholm–Arlanda flygplats och Stockholms central. Riksrevisionen bedömer att detta i strikt mening inte kan tolkas som att regeringen givit bolaget ansvar för att följa A-Trains finansiella utveckling.

Hur redovisas statens fordran

I proposition 1993/94:213 gjorde regeringen bedömningen att förutsättningarna för staten att erhålla återbetalning av villkorslånet med förräntning var goda. I A-Banans årsredovisning för 1995 redovisades att staten beräknades erhålla en vinstdelning från projektet i form av återbetalning av villkorslånet med början 2014. Statens avkastning på villkorslånet

⁴² Riksgäldskontoret 2004c.

beräknades då reellt till 0,89 %. Den nominella avkastningen beräknades till 3,89 %. Varken Riksgäldskontoret eller A-Banan har gjort någon motsvarande redovisning av prognoserna över statens möjligheter att få återbetalning av villkorslånet från det att anläggningen togs i bruk fram till dess att Riksgäldskontoret redovisade sin delårsrapport för första halvåret 2004. Av delårsrapporten framgår att statens vinstdelning i nominella termer nu beräknas uppgå till 1,4 miljarder kronor och att återbetalningen av villkorslånet beräknas börja 2026.

I årsredovisningen för staten 2003 upptas villkorslånet och andra liknande fordringar till nominellt belopp. Fram till delårsboks slutet för 2004 har Riksgäldskontoret i sin balansräkning redovisat att man har en långsiktig fordran på A-Train som uppgår till ett värde av 1 miljard kronor. Värderingen av villkorslånet har bl.a. baserats på det faktum att räntan på lånet betalas av Banverket och inte av A-Train.

Om statens vinstdelning blir större än 1 miljard kronor ska överstigande del återbetalas till det anslag varifrån Banverket betalar räntan till Riksgäldskontoret. Det har inte gjorts någon redovisning av statens möjligheter att erhålla återbetalning av dessa räntekostnader i den statliga redovisningen.

I revisionen av Riksgäldskontorets bokslut för 2003 som avslutades våren 2004 riktade Riksrevisionen kritik mot det sätt på vilket Riksgäldskontoret redovisade värdet av sin fordran på A-Train och andra fordringar med kreditrisk. Riksgäldskontoret fick en invändning i revisionsberättelsen. Detta motiverades med att Riksgäldskontoret inte följt gällande redovisningsregler då myndigheten varken gjort individuell värdering av fordringarna med beaktande av eventuella nedskrivningsbehov eller lämnat kompletterande information som gör det möjligt för läsaren att själv bedöma om värdet på de redovisade tillgångarna avviker från vad som redovisats i balansräkningen. Riksgäldskontoret beslutade med anledning av detta att redovisa den förväntade förlusten för lån med kreditrisk i delårsrapporten för 2004. Av delårsrapporten framgår att man bedömer att ungefär 900 miljoner kronor av lånet kommer att betalas tillbaka till Riksgäldskontoret och att det därför finns ett nedskrivningsbehov för lånet motsvarande 100 miljoner kronor. Riksgäldskontoret har tidigare i en bilaga till Riksgäldskontorets Garanti- och kreditrapport 2003 ställt till Finansdepartementet redovisat en bedömning att risken var betydande att lånet kunde behöva skrivas ned.

Modell för ekonomisk uppföljning av samfinansieringsprojektet har inte utnyttjats fullt ut

I enlighet med Arlandabaneavtalen har en ekonomisk modell konstruerats för uppföljning av samfinansieringsprojektet. A-Train gör normalt två gånger per år en körning av den ekonomiska modellen som A-Banan och Riksgälds-

kontoret har rätt att ta del av. Modellen kan fortlöpande uppdateras med såväl faktiska utfall som framtidsprognoser för att kunna ge säkra prognoser avseende projektets ekonomiska utveckling⁴³. Detta förutsätter dock, enligt Riksrevisionens bedömning, att modellen bygger på rimliga antaganden om framtida intäkter och kostnader.

Modellen gör bl.a. prognoser av när återbetalningen av det statliga villkorslånet beräknas starta. A-Banan och Riksgäldskontoret har uppgivit att man inte gått igenom några fullständiga körningar av den ekonomiska modellen efter det att refinansieringen 1999 genomfördes fram till dess att beslut skulle fattas om 2004 års refinansiering. De har noterat förändringar i tidpunkten för när återbetalningen av villkorslånet beräknas börja. Enligt uppgift har de inte löpande granskat de antaganden som gjorts om framtida intäkter eller kostnader i modellen. Det betyder att de möjligheter som den ekonomiska modellen ger för att bedöma projektets kommersiella utveckling och att göra en kvalificerad bedömning av statens möjligheter till återbetalning av villkorslånet inte utnyttjats fullt ut. I samband med refinansieringarna har modellen använts för att kontrollera vilka effekter på projektet och på återbetalningen av villkorslånet som de föreslagna ändringarna i låneavtalen innebär.

4.5 Slutsatser rörande återrapportering av åtaganden och risker

Utlovad redovisning av statens åtaganden uteblev

Vid riksdagens beslut om att godkänna principerna för samfinansieringsprojektets genomförande angavs att en redovisning av de slutgiltiga statliga åtagandena skulle lämnas till riksdagen när avtal träffats mellan A-Banan och den privata motparten. Regeringen har ännu inte lämnat en 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 statens räkning för närvarande part i ett 40-tal avtal.

Riksrevisionen kan konstatera att de avtal A-Banan, med regeringens godkännande, slöt med A-Train inför projektstarten på några viktiga punkter kom att innebära ett ökat statligt åtagande i förhållande till vad som redovisades till riksdagen:

⁴³ A-Banan 1995.

- 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 knappt 90 miljoner kronor efter sju år.
- Staten har en skyldighet och rättighet att ta över de sex tåg som A-Train leasar av Nordea om bolaget inte fullgör sina åtaganden. Detta kan jämsättas med en finansiell garanti.

Staten är exponerad för en betydande del av samfinansieringsprojektets affärsmässiga risker

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.

I nuläget är statens finansiella risk större än den A-Trains ägare tar. A-Train såldes under våren 2004. Den nya ägaren betalade 70 miljoner kronor för bolaget och övertog åtaganden från bolagets tidigare ägare för motsvarande 330 miljoner kronor. Statens finansiella risk i samfinansieringsprojektet utgörs av ett villkorlån 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 för uppskjuten hyra för Arlanda och Stockholms central. Denna fordran uppgår nu till ca 60 miljoner kronor.

Staten har varit en stor finansiär av A-Train

Riksrevisionens granskning visar att staten fram till försäljningen av A-Train våren 2004 på olika sätt svarat för en betydande andel av det kapital som A-Train lånat för att finansiera sin verksamhet. Under 2003 svarade Riksgäldskontoret, Svensk Exportkredit och Nordiska investeringsbanken (som till 38 % ägs av svenska staten) 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. Enligt uppgifter från A-Banan om refinansieringen 2004 ingår numera inga statligt ägda banker eller organisationer bland dem som lånat ut pengar till A-Train. Riskexponeringen har således minskat i denna del. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att någon samlad redovisning av statens exponering för projektets kommersiella risker inte redovisats.

Bristande redovisning av villkorlånet till A-Train

Uppföljningen av det statliga villkorlånet har enligt Riksrevisionens bedömning varit bristfällig. Det har funnits oklarheter rörande ansvars-

fördelningen 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 ska redovisas. Riksrevisionen kan konstatera att

- riksdag och regeringen 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.

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

Kostnader för kreditrisker synliggörs inte

Riksgäldskontoret avrapporterade åren 2000 och 2002 ett uppdrag från regeringen att lämna förslag om hur lån till näringslivet bör hanteras med avseende på bl.a. värdering av kreditrisk och ansvarsfördelning. Förslagen innebär i stort att den statliga lånegivningen bör läggas om i enlighet med principer och regler gällande för den statliga garantigivningen samt att kreditrisker värderas och prissätts med avgifter för kreditrisk inbetalade på ett räntebärande konto. Därigenom skulle enligt Riksgäldskontoret kostnaderna för kreditrisken synliggöras och lån utanför statsbudgeten kunna riskhanteras utan att framtida utgiftsmassor byggdes upp utanför utgiftstakets prövning.

Riksrevisionen har inte granskat konsekvenser av förslaget inom ramen för denna granskning och kan inte här uttala sig om dem. Förslaget innehåller emellertid lösningar som åtgärdar vissa problem som iakttagits rörande A-Trains villkorslån. Dessa problem sammanhänger med uppföljning, värdering och samlad bedömning av statens risk. För A-Trains lån tas inga kreditriskavgifter ut. Ingen statlig aktör har ett uttalat ansvar för att göra en bedömning av statens samlade risk. Eventuella kreditförluster saknar täckning inom utgiftstaket. Riksgäldskontoret skulle enligt förslaget få till uppgift att bevaka och belysa de risker som statens sammantagna

kreditgivning medför. Vidare skulle myndigheten värdera och prissätta kreditrisken för statens risk och inte som i dag endast för att beakta Riksgäldskontorets risk med hänsyn till att Banverket betalar räntan på lånet. Villkorslånet är således ett exempel på de problem som behandlas i Riksgäldskontorets rapport.

5 Transportpolitiska intressen

I detta kapitel beskrivs och analyseras i vilken utsträckning riksdagen fått information om Arlandabaneprojektets samhällsekonomiska och transportpolitiska utveckling. Kapitlet bygger till stora delar på ett underlag som Väg- och transportforskningsinstitutet tagit fram på uppdrag av Riksrevisionen.

5.1 Riksdagens beslut avseende transportpolitiska mål

Riksdagen har fattat beslut om järnvägsförbindelsen till Arlanda (Arlandabaneprojektet) vid flera tillfällen⁴⁴. Investeringen kom att delas upp i två delar: Utbyggnaden av ett fyrspar mellan Stockholms central och Rosersberg som finansierats helt av staten. Sträckan Rosersberg-Arlanda-Odensla och stationer på Stockholms central och på Arlanda som finansierats som ett samfinansieringsprojekt mellan staten och näringslivet.

Transportpolitiska mål

Under perioden 1988–1994 då riksdagen fattade beslut om att bygga en järnvägsanslutning till Arlanda var det övergripande transportpolitiska målet, enligt 1988 års transportpolitiska beslut, att ”erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnad”. Sedan 1998 års transportpolitiska beslut är det övergripande målet för transportpolitiken att ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”.

Enligt 1988 års transportpolitiska beslut var en framträdande transportpolitisk princip att ”planeringen av investeringar och underhåll ska ske på samhällsekonomiska grunder”.

När riksdagen 1991 ställde sig bakom regeringens förslag om att en järnvägsförbindelse skulle byggas till Arlanda motiverades detta med att investeringen var samhällsekonomiskt lönsam. I proposition 1990/91:87 angavs att satsningen skulle leda till bättre förutsättningar för ökad ekonomisk tillväxt. I målet om samhällsekonomisk lönsamhet ryms även att järnvägsförbindelsen till Arlanda ska generera miljövinster genom att bidra till minskad bil och busstrafik. I proposition 1992/93:176 motiverades investeringen som ”ett angeläget projekt av flera orsaker. Inte minst miljöskäl talar för en väl fungerande och säker lösning på trafikproblemen mellan huvudstaden och flygplatsen”.

⁴⁴ Beslutsprocessen beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

Den 15 augusti 1991 fattade regeringen beslut om tillstånd för Luftfartsverket att bygga och driva en tredje landningsbana på Arlanda flygplats. Regeringsbeslutet eslutet fattades enligt den dåvarande naturresurslagen, och tillståndet villkorades med att landningsbanan fick tas i drift först när en järnvägsförbindelse öppnats för trafik mellan Stockholm och Arlanda. Beslutet innebär att utsläppen av kväveoxider och koldioxid från flygverksamhet och marktransporter inte bör överstiga 1990 års nivåer⁴⁵. Av Luftfartsverkets Miljörapport 2003 Stockholm Arlanda flygplats framgår att Luftfartsverket utnyttjade ca 85 % av dessa utsläppsgränser under 2003.

Riksdagens beslut om samfinansieringsprojektet har främst berört målet om att investeringen delvis skulle finansieras med privat kapital. Riksdagens beslut om genomförandet av samfinansieringsprojektet innebär inte att det övergripande transportpolitiska målet om att erbjuda medborgarna en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnad upphörde att gälla för den samlade investeringen. Vid det senaste beslutstillfället angav regeringen i proposition 1993/94:213 att en förutsättning för Arlandabaneprojektet varit att det skulle vara samhällsekonomiskt motiverat men också att trafikeringsunderlaget skulle vara stort nog för att medge företagsekonomisk lönsamhet.

I propositionen angav regeringen följande mål för vilka transportpolitiska effekter byggandet av Arlandabanan skulle leda till:

- Byggandet av Arlandabanan kommer att knyta samman det svenska järnvägssystemet med Sveriges största flygplats. Därmed ges goda möjligheter att integrera tågtrafiken från landets olika delar med nationella och internationella flygförbindelser. Den planerade utbyggnaden av järnvägar i Mälardalen och i södra och mellersta Norrland kommer därmed att ges goda möjligheter att trafikeras med tåg som angör Arlanda flygplats.
- Arlandabanan och Ostkustbanan kommer också att trafikeras med en tågpendel. Tågpendeln beräknas i högtrafik att ha en frekvens om minst 6 tåg per timme i vardera riktning samt med en restid om ca 21 minuter i respektive riktning.

Av propositionen framgår regeringens bedömning att vissa av de bestämmelser som reglerar tågtrafiken till och från Arlanda kan uppfattas som konkurrensbegränsande men att dessa begränsningar var nödvändiga för projektets genomförande.

Regeringen bedömde i proposition 1993/94:213 att en samfinansiering av utbyggnaden av Arlandabanan medgav en möjlighet att vidareutveckla

⁴⁵ Arlandas tredje bana togs i drift den 17 april 2003. Luftfartsverket har ansökt hos regeringen om ändring av villkoren för Arlandas s.k. avgastak men fått avslag enligt myndighetens årsredovisning för 2002.

den svenska järnvägsmodellen. Samfinansieringen skulle ”skapa förnyelse, förändring och effektivitet inom järnvägssektorn” genom att bryta det etablerade mönstret mellan tillverkare, upphandlare, förvaltare och operatörer. Vidare skulle samfinansieringslösningen skapa möjligheter att få nya aktörer på marknaden som var villiga att pröva nya utformningar av anläggningar och nya typer av driftorganisationer.

Trafikutskottet uttalade i samband med riksdagens beslut att godkänna regeringens proposition 1993/94:213 att Arlandabanan var ett viktigt transportpolitiskt projekt och att det var angeläget att kollektiva trafiksystem som tåg och flyg knyts samman. Genom detta skulle enligt utskottets bedömning förutsättningar ges för ett effektivt resursutnyttjande och för att varje transportgren kan utnyttjas där den har bäst förutsättningar. Genom att regeringen föreslog att banan skulle utgöra en länk för den genomgående tågtrafiken bedömde utskottet att riksdagens krav på att banan ska spela en viktig roll för den nationella trafikförsörjningen kunde tillgodoses. Vidare förutsatte Trafikutskottet ”att effektiva och samordnade trafiklösningar skulle kunna byggas för såväl lokal, regional som nationell tågtrafik”. Detta skulle enligt utskottet skapa goda möjligheter att ”integrera tågtrafiken från landets olika delar med nationella och internationella flygplatser. Järnvägarna i Mälardalen och i södra och mellersta Norrland skulle genom byggandet av Arlandabanan ges goda förutsättningar att trafikeras med tåg som angör Arlanda flygplats⁴⁶”.

5.2 Iakttagelser rörande transportpolitiska mål

De transportpolitiska mål som formulerats för Arlandabaneprojektet är övergripande och inte särskilt tydliga. Trots att den avgjort viktigaste faktorn för det transportpolitiska målet om samhällsekonomisk lönsamhet är resandeutvecklingen, finns inte någon tydligt formulerad målsättning för denna. En prognos över flygpendeltrafikens utveckling redovisades i proposition 1993/94:213 och låg till grund för riksdagens beslut om de grundläggande principerna i samfinansieringsprojektet. Däremot redovisades ingen prognos över hur stor andel av marktransporterna till och från Arlanda som tågtrafiken beräknades utgöra.

I proposition 1993/94:213 bedömde regeringen att Arlandabanan skulle ge ett effektivare lokalt, regionalt och nationellt transportsystem. Hur utvecklingen av den lokala, regionala och nationella tågtrafiken förväntades bli redovisades inte. Den målkonflikt som kan finnas mellan den privata motpartens intresse av att göra en företagsekonomisk vinst och statens

⁴⁶ Bet. 1993/94:TU36.

intresse av att järnvägen trafikeras av andra operatörer än A-Train analyserades inte närmare i propositionen.

Bristande beslutsunderlag

En framträdande transportpolitisk princip för planeringen av trafikens infrastruktur är att nå bästa samhällsnytta inom givna ekonomiska ramar. För att kunna räkna på samhällsnyttan görs samhällsekonomiska kalkyler⁴⁷. Riksdagens beslut 1991 om att en järnvägsförbindelse skulle byggas till Arlanda grundades bl.a. på en samhällsekonomisk analys som Banverket utfört.

Från 1991 och fram till 1995 då A-Banan och A-Train slöt avtal om villkoren för samfinansieringsprojektet gjordes ytterligare utredningar om banans utformning och dess finansiering. I fokus för dessa utredningar stod samfinansieringsprojektets företagsekonomiska förutsättningar, dvs. den eftersträlvade privata samarbetspartnerns möjligheter att få avkastning på satsat kapital. Någon samhällsekonomisk kalkyl har inte gjorts av det projekt som kom att genomföras⁴⁸. Den genomförda investeringen skiljer sig i flera centrala avseenden från den investering som Banverket fann samhällsekonomiskt lönsam. Det gäller både investeringens utformning och villkoren för banans trafikering.

I det beslutsunderlag som redovisades inför riksdagens beslut belystes fördelarna med att genomföra ett samfinansieringsprojekt, dvs. att den privata motparten delvis finansierar investeringen samt trafikerar och underhåller Arlandabanan. Däremot redovisades ingen analys av konsekvenserna av att konkurrensen för tågtrafik till och från Arlanda begränsades i avtalen mellan A-Train och A-Banan. Därmed gick det inte att inför beslutet göra någon uppskattning av de samhällsekonomiska kostnadskonsekvenserna av att tillgodose den privata motpartens intressen av att göra en företagsekonomisk vinst.

Trafikutvecklingen överskattades

Under det beredningsarbete som föregick riksdagens beslut 1991 om att en järnvägsförbindelse skulle byggas till Arlanda och de därpå följande riksdagsbesluten har både Banverket och regeringen redovisat prognoser över den framtida passagerarutvecklingen på Arlandabanan. Prognoser redovisas tillsammans med verkligt trafikutfall i tabell 1 nedan.

⁴⁷ Trafikskottet 2003/04:URD4.

⁴⁸ Riksdagens revisorer 2000.

Tabell 1. Antalet resenärer per år med Arlanda Express i förhållande till prognos

ÅR	Prognos över antal resande (BV 1990)	Prognos över antal 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
2005	7 600 000	5 100 000	
2020	10 200 000	7 400 000	

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

Av tabell 1 framgår att Banverkets och regeringens prognoser kraftigt överskattade trafikutvecklingen på Arlandabanan. Den faktiska trafikutvecklingen ska i första hand ställas mot regeringens prognos i proposition 1993/94:213 eftersom denna prognos avser det projekt som kom att genomföras. Regeringen bedömde att antalet resenärer med flygpendeln år 2005 skulle uppgå till 5,1 miljoner. Under 2003 var antalet resande ca hälften av detta.

En förklaring till avvikelserna mellan utfall och prognos är att Banverkets prognos utgick från att priset för att åka tåg skulle ligga i nivå med priset för att åka flygbuss. Därmed antog man att flygbusstrafiken skulle konkurreras ut av tågtrafiken. Så blev inte fallet. En tågbiljett kostar för närvarande dubbelt så mycket som en flygbussbiljett.

En annan förklaring till avvikelserna är att händelserna i USA den 11 september 2001, utbrottet av sjukdomen SARS m.m. inneburit en nedgång i flygtrafikens omfattning. Händelser av den typen är omöjliga att prognostisera. I tabell 2 jämförs prognos och utfall för året innan 11 septemberhändelsen, dvs. 2000. Jämförelsen visar att antalet flygpassagerare för detta år överskattades med drygt 3 miljoner passagerare (knappt 20 %). I prognosen över flygtrafikens utveckling antogs att antalet årsresenärer på Arlanda skulle öka med 1,4 miljoner till följd av att flygpendeln påbörjade sin trafik.

Tabell 2: Jämförelse mellan prognos över totalt antal flygresenärer på Arlanda redovisad 1990 och utfall (miljoner resenärer)

	Prognos; antal flygresenärer Arlanda	Utfall
1988		10,8
2000	21,6	18,3
2001		18,1
2002		16,4
2003		15,1
2020	33,5	

Källa: Prognos – Transportrådet (1990). Utfall – www.lfv.se

Luffartsverket har publicerat en prognos över flygtrafikens utveckling och antalet anställda vid Arlanda flygplats med jämförelseåret 2001⁴⁹. Prognosen bygger på en förväntad tillväxttakt av antalet resenärer på 3 % per år. Enligt prognosen kommer antalet passagerare på Arlanda att öka från 18,1 miljoner resenärer år 2001 till 27,5 miljoner år 2015 och till 45 miljoner år 2030. Antalet anställda vid flygplatsen beräknas 2030 uppgå till 39 000 personer. Skillnaden mellan den gamla och den nya prognosen är inte stor. Den nya prognosen innebär en liknande tillväxttakt under de kommande decennierna som i den tidigare prognosen. År 2003 uppgick antalet resenärer på Arlanda till 15,1 miljoner.

Uppföljning och redovisning av transportpolitisk utveckling

Trafikutskottet har framhållit vikten av uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden⁵⁰. I den årliga budgetpropositionen redovisas hur de transportpolitiska målen utvecklas. Bland annat redovisas effekter av genomförandet av särskilda projekt inklusive samhällsekonomisk lönsamhet och effekt för de transportpolitiska målen. För järnvägssektorn bygger redovisningen på information från Banverket. Banverket gör ingen särredovisning av Arlandabaneprojektet.

Enligt Banverkets regleringsbrev ska myndigheten utföra samhällsekonomiska efterkalkyler efter det att en investering tagits i bruk. Kravet gäller för åtgärder där samhällsekonomiska kalkyler använts för att motivera åtgärden. Som redovisats tidigare gjordes det inte någon samhällsekonomisk kalkyl av investeringen i en järnvägsanslutning till Arlanda så som investeringen kom att utföras.

Det har inte gjorts någon uppföljning av i vilken utsträckning de trafikpolitiska mål som formulerats för Arlandabaneprojektet uppfylls. A-Banan

⁴⁹ Luffartsverkets prognos i PM 8:2003 Marktransporter till Arlanda.

⁵⁰ Bet. 2000/01:TU16.

avger inte heller löpande rapportering av omfattningen av den lokala, regionala och nationella tågtrafiken till och från Arlanda flygplats år från år. Sammantaget innebär detta att det är svårt att följa hur riksdagens mål om att knyta samman det svenska järnvägssystemet med Arlanda flygplats utvecklas.

A-Trains trafikeringsplikt innebär att bolaget ska svara för fyra tågrörelser per timme i vardera riktningen. En viss neddragning är tillåten under kväll och natt. A-Trains åtagande innebär att bolaget tagit på sig ett ansvar som går utöver de rent kommersiella. I det fall bolaget inte lever upp till sina åtaganden kan A-Banan kräva bolaget på skadestånd.

Enligt uppgifter från A-Banan till Riksrevisionen sommaren 2004 uppfyller A-Train nu, efter vissa initiala svårigheter helt sin trafikeringskyldighet. Det är svårt för en utomstående att bilda sig en uppfattning om hur väl A-Train hittills levt upp till sin trafikeringsplikt. A-Banan har i sina årsredovisningar angivit att A-Train *i huvudsak* upprätthållit avtalsenlig trafik men att inskränkningar gjorts under helger⁵¹. I årsredovisningen för 2002 uppger A-Banan att bolaget inte accepterat inskränkningarna och framfört att A-Train haft tid på sig att lösa problem och svårigheter förknippade med inkörningsfasen, varför avvikelser från det kontrakterade trafikutbudet måste ske med stöd av en modifiering av projektavtalet. Av A-Banans årsredovisningar framgår också att "det noterats brister i tågens driftsäkerhet och tillförlitlighet" och att A-Train inte kunnat påvisa en långsiktig förbättring av tågens tillförlitlighet. Någon utförligare redovisning av hur väl A-Train levt upp till sin trafikeringsplikt under dessa år finns inte att tillgå.

5.3 Järnvägens andel av resor till och från Arlanda

Arlanda Express marknad utgörs främst av resor från Stockholms innerstad. På denna marknad hade flygpendeln enligt A-Trains årsredovisning för 2003 en marknadsandel motsvarande 37 %⁵². Arlanda Express beskrivs av A-Banan som en mycket uppskattad service av resenärerna. Stockholms Handelskammare och Stockholm Shippers utsåg 2002 A-Train till Årets transportföretag. Vidare har bolaget utsetts till Sveriges punktligaste tågoperatör tre år i rad⁵³.

I tabell 3 nedan redovisas marknadsandelen för olika färdmedel för resor till och från Arlanda under åren 1999, 2001, 2003. Uppgifterna i tabellen

⁵¹ A-Banan 2000-2003.

⁵² Luftfartsverkets senaste publicerade uppgifter över transporterna från Stockholms innerstad till Arlanda flygplats är från 2000 års resvaneundersökning. Flygpendelns marknadsandel av resor till och från Stockholms innerstad uppgick enligt denna till 27 % 2000. Efter som det rör sig om två olika undersökningar är det oklart i vilken utsträckning resultatet av de två undersökningarna är jämförbara. Stockholms innerstad kan t.ex. ha definierats olika.

⁵³ A-Train 2004.

baseras på Luftfartsverkets resvaneundersökningar vilka grundas på intervjuer med avresande passagerare⁵⁴.

Tabell 3. Marknadsandel för olika färdmedel för resor till Arlanda, 1999, 2001 och 2003 % av samtliga startpunkter

	1999	2001	2003
Arlanda Express	-	19	19
Annat tåg	-	4	5
Flygbuss Sthlm	24	14	13
Flygbuss Uppsala	-	2	2
Annan buss	-	4	4
Taxi	23	22	21
Bil	35	35	35
Övrigt	10	3	4
Ej svar	8	-	0,2

Källa: PM 4:2001 Kunskapsöversikt Marktransporter Arlanda, Rapport RVU 2001, LFV. Undersökningsdata från Peter Linzér, Lfv, ansvarig för statistik över marktransporter 2004.

Av tabell 3 framgår att Arlanda Express 2003 hade en marknadsandel motsvarande 19 % och flygbussen ca 13 % av den totala marknaden för resor till och från Arlanda. Vidare framgår att annan tågtrafik än Arlanda Express utgör en blygsam del av den totala marknaden för transporter till och från flygplatsen. I huvudsak torde det vara fråga om resenärer som annars skulle ha flugit till Arlanda men som tack vare fjärrtågsanslutningen väljer att i stället åka tåg. Även om denna del av marknaden är blygsam sett till det totala resandet till och från flygplatsen är den av betydelse i jämförelse med ett annat marknadssegment, nämligen den inrikes flygtrafiken. Till följd av att fjärrtåg stannar vid Arlanda förbättras tågets konkurrenskraft i förhållande till inrikesflyget, framför allt på de medellånga reseavstånd där det finns en tydlig konkurrens mellan transportslagen. Detta har också fått ett genomslag i flygresandet. Det totala antalet inrikes flygresor vid närliggande flyg-

⁵⁴ Resvaneundersökningen för år 2001 har genomförts med enkätundersökningar som riktats till 100 000 avresande resenärer och där svaren viktas mot totalt avresande. Siffrorna för 2003 är mer osäkra därför att man enbart har använt ca 1000 observationer. Med andra ord bör man vara vaksam vid jämförelser mellan åren.

platser, dvs. mindre än 40 mil från Stockholm, har minskat kraftigt medan trafiken till och från flygplatser belägna på längre avstånd från Stockholm i princip varit oförändrat om man jämför åren 1998 och 2003.

Både bil och taxi ligger på en högre marknadsandel än både tåg och flygbuss för samtliga resor till och från Arlanda 2003. Bil och taxi har som framgår av tabell 3 bibehållit sin andel av marknaden jämfört med slutet av 1990-talet när det gäller resor på läns- och regionalnivå.

Kapaciteten på Arlandabanan är långt ifrån fullt utnyttjad. Enligt Banverkets beräkningar är den "konsumerade kapaciteten" på Arlandabanan lägre än 60 % för de två timmar då banan är som mest utnyttjad⁵⁵.

Ca 16 000 anställda åker dagligen till och från sina arbeten vid eller i anslutning till flygplatsen. Totalt handlar det om ca 7 miljoner arbetsresor per år⁵⁶. Enligt A-Trains årsredovisning för 2003 gjorde flygplatsanställda 350 000 resor med Arlanda Express under året. Det innebär att A-Train har ca 5 % av denna marknad. Resterande 95 % använder egen bil, flygbuss eller annan kollektivtrafik. För att göra denna jämförelse rättvisande borde man dock justera för den del av marknaden som avser anställda som bor norr om Stockholm och som i princip inte har något intresse av att åka med flygpendeln.

A-Train är skyddat mot konkurrerande tågtrafik

De avtal som reglerar villkoren för konkurrerande tågtrafik på sträckan Stockholms central–Arlanda har givit A-Train goda möjligheter att skydda sig mot konkurrerande tågtrafik. Bolaget har rätt att ta ut avgifter av konkurrerande trafik och har möjlighet att begränsa konkurrenternas möjlighet att ta upp och lämna passagerare⁵⁷.

Utbudet av fjärrtågtrafik vid och förbi flygplatsen våren 2004 kan beskrivas på följande sätt. De tåg som passerade Arlanda kördes av SJ. Uppgifter från SJ säger att mellan 30 000 och 60 000 på- och avstigningar sker varje månad vid Arlanda. Det motsvarar mellan 360 000 och 720 000 resande per år. Tidigare trafikerade även Connex Arlandabanan. Numera går deras norrlandståg via Märsta i stället för som tidigare via Arlanda.⁵⁸ En förklaring till denna förändring av utbudet kan vara de avgifter som tas ut för att stanna vid Arlanda och för att ta upp och släppa av passagerare.

Det är vanligt att tåg från norra Sverige som passerar Arlanda mot Stockholm endast stannar för att släppa av passagerare på Arlanda, dvs. man tar inte upp passagerare även om det skulle finnas utrymme för det. Detta kan tolkas som ett utslag av de restriktioner som finns för fjärrtågens

⁵⁵ Banverket 2004.

⁵⁶ 16 000*220 arbetsdagar *2= 7 miljoner.

⁵⁷ Trafikeringsvillkoren beskrivs närmare i bilaga 2.

⁵⁸ www.connex.se.

möjligheter att konkurrera med Arlanda Express. Av de sex sju fjärrtåg per timme våren 2004 som under högtrafik ankom till Arlanda från norr var det ca två tåg som tog passagerare från Arlanda i riktning mot Stockholm. Motsvarande gällde för de norrgående tåg som varje timme ankom Arlanda från Stockholm, dvs. endast på två av de sex sju tåg som stannade för att ta upp passagerare var det möjligt att köpa en biljett som medgav avstigning på Arlanda.

I nedanstående sammanställning visas de Intercitytåg och X2000 tåg som en vardag under våren 2004 passerade Arlanda från norr och som skulle ha kunnat ta upp resenärer på Arlanda och släppa av dem vid Stockholms central.

- Tåg från Uppsala: 18 avgångar av 64 tog upp passagerare⁵⁹.
- Tåg från Sundsvall: 0 avgångar av 8 tog upp passagerare.
- Tåg från Gävle: 5 avgångar av 19 tog upp passagerare.
- Tåg från Dalarna: 0 avgångar av 8 avgångar.

Det bedrivs ingen lokal pendeltågstrafik på Arlandabanan. A-Banan har tagit ett antal initiativ för att få till stånd en sådan trafik. Bolaget skriver i årsredovisningen för 2000 att man fört diskussioner med Storstockholms lokaltrafik (SL) om pendeltågstrafik till flygplatsen men att SL visat ett svagt intresse. Vidare framgår att A-Banan genom en utredning gjord av konsultföretaget Inregia AB konstaterat att sådan trafik skulle vara samhällsekonomiskt lönsam. För närvarande finns ett förslag från SL och Upplands lokaltrafik (UL) om att etablera pendeltågstrafik till flygplatsen. För att förslaget ska kunna genomföras krävs att operatörerna kan komma överens och träffa avtal med A-Train om ersättningsnivån för att trafikera Arlandabanan.

5.4 Slutsatser

Byggandet av en järnvägsförbindelse till Arlanda har motiverats med att projektet var samhällsekonomiskt lönsamt. En förutsättning för investeringen var att utbyggnaden skulle finansieras med privat kapital.

Den privata motpartens ersättning för att uppföra en del av järnvägsförbindelsen till Arlanda utgörs av rätten att bedriva järnvägstrafik mellan Stockholm och Arlanda. Av avgörande betydelse för företagets möjligheter att klara sina åtaganden är därför vilket pris man kan ta ut och hur många resenärer man får. Företaget vill ta ut ett pris som ger största möjliga

⁵⁹ Antalet avgångar mellan Uppsala och Stockholm som passerar Arlanda har minskat i den tidtabell som gäller för hösten 2004.

företagsekonomiska resultat. Behovet av företagsekonomiska intäkter är inte nödvändigtvis beroende av att Arlandabanan byggts inom ramen för ett samfinansieringsprojekt. Även en helt statlig finansiering av banan skulle sannolikt resultera i avgifter. Det är uppenbart att A-Train, liksom en hypotetisk annan avgiftstagare och samhället i denna del kan ha motstridiga intressen.

Ur statens synvinkel innefattar samfinansieringsprojektet en balansgång mellan två olika aspekter. Å ena sidan slipper staten att själv stå för en del investeringskostnader, underhållskostnader samt driften av trafiken. Å andra sidan behövde man i gengäld ge det privata företaget förutsättningar att skapa det överskott som krävs för att klara sina åtaganden. Att ge det privata företaget förutsättningar att skapa ett överskott eller hypotetiskt vid annan finansiering ge möjlighet att ta ut avgifter innebär en samhällsekonomisk risk att den infrastruktur som byggts underutnyttjas.

Samlad analys i förhållande till transportpolitiska principer vägledde ej beslut om projektet

I det beredningsarbete som föregick regeringens förslag från 1994 om samfinansieringsprojektets genomförande lades ett stort arbete ned på att hitta lösningar som skulle göra det möjligt för en privat samarbetspartner att få avkastning på satsat kapital. Detta resulterade bl.a. i begränsningar av konkurrerande tåg företags möjligheter att utnyttja Arlandabanan under den 45-åriga avtalsperioden. Järnvägsförbindelsen till Arlanda förväntas dock även ge upphov till en rad samhällsekonomiskt positiva effekter, bl.a. en mindre belastning på miljön, en säkrare trafiklösning och ökad tillväxt.

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 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 operatören ska få ta upp och lämna passagerare på flygplatsen.

Det har inte gjorts någon samlad uppföljning av effekterna av byggandet av järnvägsförbindelsen till Arlanda i förhållande till de trafikpolitiska mål som uttalats för projektet. Det går inte att följa hur den regionala och nationella tågtrafiken till och från Arlanda har utvecklats år från år sedan trafiken startade.

Redovisning rörande A-Trains trafikplikt

A-Train har enligt A-Banans årsredovisningar i huvudsak upprätthållit avtalsenlig trafik. Det framgår att inskränkningar gjorts under helger men inte hur stora inskränkningarna varit. Enligt Riksrevisionens bedömning är det rimligt att det sker en tydlig offentlig redovisning av i vilken utsträckning A-Train lever upp till sin trafikeringskyldighet.

Tågtrafiken till och från Arlanda våren 2004

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

- möjligheten att med rimlig tidsåtgång resa till och från Arlanda flygplats med tåg för närvarande är god. En sådan resa kräver dock i många fall ett byte till en annan operatör till Arlanda Express på Stockholms central vilket sannolikt minskar benägenheten att utnyttja denna möjlighet.
- Målet om att integrera Arlandabanan med den lokala tågtrafiken har hittills inte uppnåtts. För närvarande finns ett förslag från Storstockholms lokaltrafik och Upplands lokaltrafik om att etablera pendeltågstrafik till flygplatsen.
- tågets konkurrenskraft i förhållande till flyget på medellånga avstånd från Arlanda har ökat. Många resenärer som tidigare tagit flyget till Arlanda från t.ex. Borlänge, Karlstad, Örebro och Sundsvall åker nu i stället tåg till flygplatsen.
- Arlandabaneprojektet har motiverats som angeläget ur miljösynpunkt. Dagens luftföroreningar runt Arlanda når upp till knappt 90 % av det utsläppstak som regeringen fastställt. Arlandabanan bidrar till att hålla luftföroreningarna nere. Luftfartsverket räknar med en tillväxt av flygtrafiken med 3 % per år. För att en sådan tillväxt ska vara möjlig under en längre period krävs att en större andel av marktransporterna till och från Arlanda än i dag görs på Arlandabanan.
- Plattformshöjden på de järnvägsstationer som Arlanda express trafikerar skiljer sig från vad som är standard i det svenska järnvägsnätet. Detta innebär att tågen inte kan stanna på andra plattformar än de stationer som byggts för flygpendeln.

6 Rekommendationer

Det samfinansieringsprojekt som gjort järnvägsförbindelsen till Arlanda möjlig är ett pilotprojekt där staten har finansiella och transportpolitiska intressen. A-Banan bildades för att övervaka och ta till vara statens intressen. Bolaget har givits mandat att komplettera och justera de avtal riksdagen godkänt rörande statens och den privata partens rättigheter och skyldigheter i projektet. A-Banan är ett bolag som regeringen angivit har särskilda samhällsintressen.

Riksrevisionen kan konstatera att de intressen A-Banan ska tillvarata i samfinansieringsprojektet inte har preciserats av regeringen eller Banverket och Luftfartsverket, de tre parter som förvaltar statens ägande i bolaget. Det betyder att A-Banan inte givits någon skyldighet att främja viktiga samhällsintressen. Bolaget har heller inte givits något ansvar för att rapportera hur projektet utvecklas.

Ur ansvarsutkrävande synpunkt är detta ett problem: Hur kan bolagets agerande bedömas om det saknas formella beslut som tydliggör vilka bolagets uppgifter är vad gäller samhällsåtagandet? Vem kan följa konsekvenserna av de beslut bolaget fattar rörande samfinansieringsprojektet om besluten inte behöver redovisas utanför bolaget?

A-Banan omfattas inte av offentlighetsprincipen. För att riksdagen och allmänheten ska kunna ta ställning till om A-Banan givits klara och relevanta uppgifter eller till hur utvecklingen varit, så krävs det att regeringen eller Banverket och Luftfartsverket fattar beslut som tydligare anger vilka A-Banans uppgifter är och hur bolaget ska rapportera.

Regeringen bör ge A-banan ett tydligare uppdrag

Riksrevisionen rekommenderar

- att regeringen, i en aktiebolagsrättsligt giltig styrform, tydliggör A-Banans uppdrag genom att precisera vilka samhällsintressen bolaget har till uppgift att infria.

Regeringen bör förbättra uppföljning av projektet

Riksrevisionen anser att förutsättningarna för regeringens insyn i och rapportering till riksdagen rörande samfinansieringsprojektet måste förbättras. Regeringen bör ta ansvar för att den finansiella och transportpolitiska utvecklingen följs upp och rapporteras.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen, med vederbörlig hänsyn till affärssekretess, tar initiativ till att

- 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,
- riksdagen, i enlighet med vad som utlovades i samband med riksdagens beslut om att godkänna de grundläggande principerna för samfinansieringsprojektet, får en samlade redovisning av de statliga åtagandena i projektet.

En samlad utvärdering av projektet bör göras inför 2010

Från och med 2010 har staten möjlighet att lösa ut A-Train från samfinansieringsprojektet. Då har järnvägstrafiken pågått i 10 år och villkoren för den lokala, regionala och nationella tågtrafikens nyttjande av Arlandabanan bör ha stabiliserats. Om staten inte agerar kvarstår 30 år av avtalsperioden mellan staten och A-Train. Riksrevisionen anser att staten bör utvärdera effekterna av byggandet av järnvägsförbindelsen till Arlanda och genomförandet av samfinansieringsprojektet. Två frågor bör besvaras:

1. Uppväger det ekonomiska bidraget från näringslivet och förväntade positiva samhällekonomiska effekter av samfinansieringsprojektet eventuella samhällsekonomiska förluster av bl.a. att A-Train givits möjligheter att begränsa konkurrensen på Arlandabanan?
2. Vilka fördelar och nackdelar har den valda finansieringsformen givit upphov till vad gäller t.ex. styrning, rapportering och administration?

Utvärderingen kan tjäna som underlag för ett ställningstagande till om staten bör utnyttja sin option att lösa ut A-Train från projektet. Vidare bör erfarenheter från samfinansieringsprojektet tas till vara och komplettera den kartläggning som Näringsdepartementet tidigare redovisat av fördelar och nackdelar med att finansiera investeringar i vägar och järnvägar genom partnerskap.⁶⁰ En lämplig tidpunkt för en sådan utvärdering är enligt Riksrevisionens bedömning i samband med statens möjlighet att fr.o.m. 2010 lösa ut A-Train från samfinansieringsprojektet. Det bör då gå att göra mer långsiktiga antaganden om projektets fortsatta transportpolitiska utveckling än vad som är möjligt att göra för närvarande.

Riksrevisionen rekommenderar

- att regeringen beslutar att en samlad utvärdering av effekterna av järnvägsförbindelsen till Arlanda och av samfinansieringsprojektet ska genomföras i god tid före 2010.

⁶⁰ Ds 2000:65.

Redovisningen av lån med kreditrisk bör förbättras

I den statliga redovisningen har det inte gått att följa hur projektets kommersiella utveckling påverkar förutsättningarna för statens vinstdelning i form av återbetalning av räntor och amorteringar på villkorslånet. Oklarheter rörande hur lån med kreditrisk ska redovisas har bidragit till detta. På uppdrag av regeringen har Riksgäldskontoret lämnat förslag på hur lån med kreditrisk till näringslivet bör hanteras med avseende på bl.a. värdering av kreditrisk och ansvarsfördelning. Förslaget innehåller lösningar på vissa av de problem som iakttagits rörande uppföljning och redovisning av A-Trains lån.

Riksrevisionen rekommenderar

- att 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.

Bilaga 1 Riksdagens beslut 1988–1994

Byggandet av en järnvägsförbindelse till Arlanda har sin grund i flera olika beslut som riksdag och regering fattade under åren 1988 till 1994. Inledningsvis angavs ett mål, nämligen *att* en järnvägsförbindelse mellan Stockholm och Arlanda skulle byggas. Därefter fattades mer och mer konkreta beslut om *hur* projektet skulle genomföras och finansieras. Frågan om att bygga en järnväg mellan Arlanda och Stockholm hade varit aktuell en lång tid innan denna beslutsprocess påbörjades. I det följande redovisas fem beslut som riksdagen fattat avseende byggandet av Arlandabanan från 1988 och framåt. Dessutom redovisas översiktligt det utredningsarbete som gjordes inför de olika riksdagsbesluten.

1. Riksdagens transportpolitiska beslut från 1988 med anledning av proposition 1987/88:50 Om transportpolitik inför 1990-talet.⁶¹
2. Riksdagens beslut med anledning av proposition 1990/91:87 Om näringspolitik för tillväxt.⁶²
3. Riksdagens beslut med anledning av proposition 1992/93:176 Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.⁶³
4. Riksdagens beslut rörande proposition 1993/94:39 Arlandabanan.⁶⁴
5. Riksdagens beslut rörande proposition 1993/94:213 Godkännande av grundläggande principer för Arlandabanan.⁶⁵

1988 års transportpolitiska beslut

I det transportpolitiska beslutet år 1988 lade riksdagen fast grunderna för investeringsplaneringen på järnvägsområdet under den kommande tioårsperioden. Följande tre ställningstaganden är relevanta att lyfta fram i förhållande till Arlandabaneprojektets genomförande.

1. En framträdande transportpolitisk princip skulle enligt det transportpolitiska beslutet vara att ”planeringen av investeringar och underhåll ska ske på samhällsekonomiska grunder och på ett sätt som tryggar regionalt inflytande”.
2. Det övergripande målet för transportpolitiken skulle vara att ”erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader”.

⁶¹ Prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:29.

⁶² Prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU24, rskr. 1990/91:286.

⁶³ Prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446.

⁶⁴ Prop. 1993/94:39, bet. 1993/94:TU6, rskr. 1993/94:74.

⁶⁵ Prop. 1993/94:213, bet. 1993/94:TU36, rskr. 1993/94:436.

3. I beslutet angavs att en satsning borde ske på framtidsinriktade strategiska järnvägsinvesteringar. Några större järnvägsprojekt som ansågs som särskilt angelägna pekades ut. Ett av dessa var en utbyggnad för snabbtåg till Sundsvall med järnvägsanslutning till Arlanda. Projektet bedömdes som angeläget eftersom det förenade kraven på samhällsekonomisk betydelse med viktiga miljö- och regionalpolitiska effekter samtidigt som det skulle bidra till att öka effektiviteten i järnvägssystemet. Vidare bedömdes utbyggnaden vara av stor betydelse för att man ska kunna knyta ihop järnvägs- och flygtrafiken.

Regeringen gav Banverket i uppdrag att utarbeta ett samlat förslag om hur en järnväg mellan Arlanda och Stockholms central skulle kunna finansieras vid sidan av statsbudgeten. Utgångspunkten för uppdraget var att byggstart skulle kunna ske 1991. Uppdraget preciserades senare till att staten inte skulle ta någon ekonomisk risk i projektet genom t.ex. delägar-skap i de bolag som skulle äga och driva banan. I enlighet med regeringens uppdrag redovisade Banverket 1990 en analys av huruvida det var samhälls-ekonomiskt lönsamt att bygga en järnvägsanslutning till Arlanda. Banverket drog slutsatsen att samhällsnyttan skulle överstiga kostnaderna med mellan 4,3 och 4,7 miljarder kronor (nettonuvärdet).

Verket prövade, i enlighet med sitt uppdrag, olika möjligheter att finansiera projektet. Det visade sig dock att inget av de prövade alternativen gjorde det möjligt att finansiera projektet med trafikavgifter på företagseko-nomiska grunder. Samtliga alternativ krävde någon form av statlig sub-vention. Vidare krävdes det enligt Banverket att staten skapade förutsätt-ningar för ett ökat trafikunderlag genom att bygga en tredje landningsbana på Arlanda flygplats.⁶⁶

Proposition 1990/91:87 Om näringspolitik för tillväxt

Riksdagen beslöt 1991 att inrätta ett särskilt reservationsanslag för större infrastrukturinvesteringar. För budgetåren 1990/91 och 1991/92 anslogs sammanlagt 10 miljarder kronor. Ytterligare 10 miljarder kronor skulle tillföras anslaget senare. Syftet med dessa medel var enligt riksdagen att de skulle användas vid genomförandet av främst större strategiska infrastru-kturprojekt som främjar den ekonomiska tillväxten. Större sammanhållna samhällsekonomiskt lönsamma och för landet strategiska projekt skulle prioriteras. En järnväg norrut från Stockholm via Arlanda var en av de investeringar som var särskilt angelägna att få till stånd. Regeringen bedömde att satsningen skulle leda till *bättre miljö* och bättre förutsättningar för *en*

⁶⁶ Bet. 1993/94:TU6.

ökad ekonomisk tillväxt. Samfinansieringslösningar skulle eftersträvas för projektens genomförande. En särskild delegation skulle sammankallas av regeringen för att bereda förhandlingsuppgörelser (Delegationen för infrastrukturinvesteringar). I proposition 1990/91:87 uttalade regeringen att satsningen skulle innebära att ett antal större samhällsekonomiskt angelägna investeringar kunde genomföras.

I väntan på ett avgörande om den slutgiltiga finansieringen av Arlanda-baneprojektet anvisade regeringen den 15 augusti 1991 från anslaget Investeringar i trafikens infrastruktur 200 miljoner kronor till en första etapp av utbyggnaden av järnvägen mellan Ulriksdal och Rosersberg. Trafikutskottet skriver i sitt betänkande 1993/94:TU6 att det första spadtaget till Arlanda-banan därmed kunde tas den 15 november 1991. Samma dag beslutade regeringen även att en tredje landningsbana fick anläggas på Arlanda flygplats förutsatt att en järnvägsförbindelse anlades till flygplatsen.

Budgetpropositionen för 1992

Efter riksdagsvalet 1991 föreslog regeringen i budgetpropositionen för 1992 att riksdagen skulle godkänna att investeringsplaneringen inom järnvägsområdet inriktas mot att järnvägsnätet byggs ut för höghastighetståg mellan storstäder och till Arlanda. Riksdagen fattade beslut i enlighet med regeringens förslag.⁶⁷

Den 12 mars 1992 anvisade regeringen ytterligare 550 miljoner kronor till delsträckan Stockholm–Rosersberg. Sammanlagt hade då 750 miljoner kronor anvisats för att bygga ut det befintliga dubbelspåret till ett fyrspar.⁶⁸

Delegationen för infrastrukturinvesteringar utreder förutsättningar för samfinansiering

Delegationen för infrastrukturinvesteringar tog hjälp av det amerikanska konsultföretaget Solomon Brothers för att utreda om och på vilka villkor en del av järnvägsförbindelsen till Arlanda kunde finansieras och drivas i privat regi. I december 1992 redovisade Solomon Brothers en rapport som beskrev förutsättningarna för att utforma projektet som ett offentligt/privat partnerskap. Den offentliga subventionen av projektet förutsattes ske främst i form av en subvention per resenär. Solomon Brothers kom fram till att flygbuss-trafiken måste upphöra för att det skulle vara möjligt att locka privat riskkapital till projektet: "They will not be willing to risk capital if there is the additional risk of competition from a lower-cost competitive bus service to the Stockholm Central area."⁶⁹

⁶⁷ Prop. 1991/92:100, bet. 1990/91:TU24, rskr. 1991/92:186.

⁶⁸ Bet. 1991/92:TU19.

⁶⁹ Solomon Brothers 1992.

Samma dag som Delegationen för infrastrukturinvesteringar mottagit Solomon Brothers rapport beslutade delegationen att föreslå regeringen att genomföra en *samfinansierad* utbyggnad av ett nytt spår från Rosersberg till Arlanda. Förslaget innebar även att staten skulle finansiera sträckan mellan Stockholms central och Rosersberg och att privat finansiering skulle eftersträvas för delen Rosersberg–Arlanda inklusive järnvägsstation på flygplatsen och ombyggnad av Stockholms central. Närmare analyser av storleken av och formerna för statlig finansiering skulle enligt förslaget göras efter genomförd upphandling. Den nordligaste delen av Arlandabanan, dvs. den s.k. Norra Böjen som förbinder Arlanda med stambanan vid Odensala, ingick inte i förslaget. Delegationen ansåg att jämförande studier av andra alternativa lösningar skulle genomföras innan man tog ställning till att eventuellt bygga denna delsträcka.

Den 14 januari 1993 fattade regeringen ett beslut som innebar att den i allt väsentligt ställde sig bakom delegationens förslag. Delegationen fick, med förbehåll för regeringens godkännande, i uppdrag att förhandla med privata intressenter om utbyggnad av Arlandabanan på sträckan Rosersberg–Arlanda inklusive järnvägsstation på flygplatsen och tillbyggnad av Stockholms central. Samtidigt fick Banverket i uppdrag av regeringen att före den 1 april samma år genomföra en samhällsekonomisk studie som jämförde Norra Böjen med dels ett alternativ som innebar omstigning för trafikanter i Häggvik i Sollentuna kommun, dels med alternativet omstigning till annat transportmedel i Märsta.⁷⁰

Proposition 1992/93:176 Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.

I proposition 1992/93:176 behandlades Arlandabaneprojektet i tre delar: Fyrspåret (utbyggnad av dubbelspår från Stockholm till Rosersberg), nybyggnad av järnväg mellan Rosersberg och Arlanda och den s.k. Norra Böjen (nybyggnad av järnväg mellan Arlanda och Odensala). Syftet var att uppdelningen av investeringen skulle förbättra marknadsförutsättningarna för den privata motparten. Detta skulle resultera i en större andel extern finansiering.

Regeringen föreslog en samfinansieringslösning där staten svarar för delen från Stockholms central till Rosersberg och att privat finansiering ska eftersträvas för delen Rosersberg–Arlanda inklusive en järnvägsstation på flygplatsområdet och tillbyggnad av Stockholms central. Regeringen föreslog att beslut rörande Norra Böjen skulle skjutas på framtiden i avvaktan på en samhällsekonomisk studie. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag och beslutade att resterande delar av fyrspåret mellan Stockholm och

⁷⁰ Bet. 1993/94:TU06.

Rosersberg skulle finansieras med statliga medel. Totalt hade då 1,9 miljarder kronor anslagits för att bygga denna del av Arlandabaneprojektet.⁷¹

Under den tid då utskottet beredde propositionen redovisade Banverket sitt utredningsuppdrag rörande Norra Böjen. Banverket kom fram till att det bästa alternativet var att bygga en järnväg mellan Arlanda och Odensala. Frågan om det över huvud taget var samhällsekonomiskt lönsamt att bygga en nordlig anslutning besvarades aldrig.⁷²

Upphandlingen av sträckan Rosersberg–Arlanda påbörjas 1993

Under sommaren 1993 startade Delegationen för infrastrukturinvesteringar upphandlingsprocessen av sträckan Rosersberg–Arlanda inklusive stationslösningar. Inledningsvis visade ett 30-tal inhemska och utländska aktörer intresse för att bygga och driva Arlandabanan. Delegationen valde ut fyra olika grupperingar som inbjöds att komma in med slutgiltiga anbud före den 15 februari 1994.

Den 21 september 1993 lämnade Delegationen för infrastrukturinvesteringar en skrivelse till regeringen som innehöll ett antal frågor som man ansåg krävde riksdagens och regeringens ställningstaganden. Några veckor senare, dvs. den 7 oktober 1993, tog regeringen upp några av dessa frågor i proposition 1993/94:39 Arlandabanan.

Proposition 1993/94:39 Arlandabanan

I riksdagsbeslutet ställde sig riksdagen bakom regeringens riktlinjer för hur det fortsatta arbetet med Arlandabaneprojektet borde bedrivas.⁷³ Riktlinjerna innebar bl.a. att

- en samfinansiering mellan staten och näringslivet ska prövas där de privata intressena ges rätt att trafikera Arlandabanan och i viss omfattning även fyrspåret mellan Stockholms central och Rosersberg,
- ett statligt bolag bildas för den vidare upphandlingen och samordningen av hela projektet mellan Rosersberg och Odensala.

I propositionen anmälde regeringen att den avsåg återkomma till riksdagen med en redovisning av avtal för samfinansieringsprojektet samt att hemställa om riksdagens godkännande i de delar där det behövdes. Trafikutskottet förutsatte att avtalen kunde träffas under sådana villkor att en samhällsekonomisk trafikförsörjning främjades. Med detta avsågs bl.a. att en väl integrerad trafiklösning som gör att tåg och flyg kan knytas samman

⁷¹ Prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35, rskr. 1992/93:446.

⁷² Riksdagens revisorer 2000.

⁷³ Prop. 1993/94:39, bet. 1993/94:TU6, rskr. 1993/94:74.

och att olika trafikföretag kan agera under ickediskriminerande konkurrensvillkor.⁷⁴

A-Banan Projekt-AB bildas 1994

Delegationen för infrastrukturinvesteringar entledigades vid årsskiftet 1993/94 och A-Banan Projekt AB (A-Banan) tog över ansvaret för den påbörjade upphandlingen av Arlandabanan.

Vid anbudstidens slut, den 15 februari 1994, hade två konsortier angett preliminära anbud. A-Banan inledde en utvärdering och en förhandling med konsortierna. Det visade sig att de bägge konsortierna begärde ett statligt villkorslån på drygt 2 miljarder kronor samt att inget konsortium bedömdes uppfylla de tekniska kraven fullständigt.⁷⁵

Den 30 mars 1994 överlämnade A-Banan en skrivelse till regeringen med förslag på grundläggande principer för projektet innefattande de huvudsakliga avtalsförslagen. En vecka senare, den 7 april 1994, fattade regeringen beslut om proposition 1993/94:213 Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan.

Den 16 maj 1994 gick Arlandabanan AB ut med en inbjudan till de båda anbudsgivarna att komma in med reviderade anbud senast den 7 juni. Dessutom gjordes en ändring i upphandlingsunderlaget som innebar en begränsning av villkorslånet i enlighet med vad regeringen angivit i proposition 1993/94:213.

Proposition 1993/94:213 Godkännande av grundläggande principer för Arlandabanan

Den 8 juni 1994 fattade riksdagen beslut om proposition Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan i enlighet med regeringens förslag.⁷⁶ Inför beslutet konstaterade trafikutskottet att de av regeringen redovisade principerna och villkoren för genomförandet av samfinansieringsprojektet i alla delar inte preciserats men att detta fick anses naturligt med hänsyn till den upphandlingsprocess som pågick. Utskottet bedömde dock att de av regeringen redovisade avtalsprinciperna väl tillgodosåg det allmännas intresse i projektet och att principerna föreföll medge en effektiv och funktionell trafikförsörjning i regionen.

Riksdagens ställningstagande vad gäller utformningen av rättigheter och skyldigheter i projektet preciserats i de fyra avtal som beskrevs i proposition 1993/94:213. Riksdagen bemyndigade regeringen att slutgiltigt godkänna resultatet av de avtalsförhandlingar som A-Banan förde med de privata

⁷⁴ Bet. 1993/94:TU6.

⁷⁵ RRV 1995.

⁷⁶ Prop. 1993/94:213, bet. 1993/94:TU36, rskr. 1993/94:436.

intressenterna inom ramen för de principer och de åtaganden för staten som redovisats i propositionen. Utskottet förutsatte att de aktuella avtalen, i enlighet med tidigare riksdagsbeslut, kunde träffas under sådana villkor att en samhällsekonomiskt lämplig trafikförsörjning främjades. Utskottet förutsatte vidare att en redovisning skulle lämnas till riksdagen om de slutliga statliga åtagandena.

A-Banan utser en vinnare av anbudstävlingen

Fjorton dagar efter det att anbudet inkommit, dvs. den 21 juni 1994, presenterade den amerikanska investmentbanken Solomon Brothers på uppdrag av A-Banan en utvärdering av de reviderade anbudet. Enligt utvärderingen hade Arlanda Linc Consortium (ALC) lämnat det bästa anbudet.

Den 6 juli 1994 fick A-Banan ett modifierat anbud av ALC. Samma dag fattade A-Banans styrelse beslut om att utse konsortiet till Preferred Bidder.⁷⁷ Efter förhandlingar om tekniska frågor som bl.a. kapacitet och stationsutformning beslutade A-Banan, den 24 augusti 1994, att utse ALC till vinnare av anbudstävlingen samt att för sin del godkänna de avtal som förhandlats fram. Avtalen överlämnades till regeringen som beslutade att godkänna avtalen den 8 september 1994.

Avtal som godkänts av riksdagen

I det följande beskrivs översiktligt vad regeringen i proposition 1993/94:213 angav som statens huvudsakliga åtaganden i Arlandabaneavtalen. De avtal som redovisades för riksdagen var⁷⁸:

- Arlandabaneprojektavtalet som reglerar förhållandena mellan A-Banan Projekt AB och det bolag som bildades av det vinnande konsortiet (A-Train).
- Sponsorsavtalet som reglerar förhållandena mellan A-Banan Projekt AB och de företag som ingick i det vinnande konsortiet och som var huvudägare i A-Train.
- Villkorslåneavtalet som reglerar de villkor som var kopplade till villkorslånet som lämnades av staten till det bolag som bildades av det vinnande konsortiet.

⁷⁷ Huvudsyftet med att utse en Preferred Bidder är att ge en signal till potentiella finansörer att den aktuella anbudsgivaren med största sannolikhet kommer att vinna anbudstävlingen. Därmed ges anbudsgivaren en möjlighet att inleda realförhandlingar med sina potentiella finansörer.

⁷⁸ Innehållet i de avtal riksdagen tagit ställning till beskrivs utförligare i bilaga 1.

- Garantiavtalet som reglerar det ansvar staten har för A-Banans uppfyllande av sina åtaganden gentemot A-Train.

Arlandabaneprojektavtalet

Arlandabaneprojektavtalet (Arlandabanan Project Agreement) utgör huvudavtalet i Arlandabaneprojektet och reglerar byggandet och driften av Arlandabanan samt driften av tågpendeln mellan Stockholms central och Arlanda flygplats. Avtalet skulle ingås mellan A-Banan Projekt AB och A-Train⁷⁹ och i huvudsak reglera följande åtaganden.⁸⁰

- Staten ska bidra till finansieringen med 850 miljoner kronor avseende del av kostnaden för byggandet av Norra Böjen och genom ett s.k. villkorslån. Villkorslånet får maximalt uppgå till 25 % av den totala projektkostnaden, dock högst 1 miljard kronor. Dessutom skulle staten svara för anslutningskostnader mellan Arlandabanan och stambanan. A-Train ansvarar för all övrig finansiering.
- Avtalet ska utgöra en försäkran om att utveckling, projektering och byggnation sker på ett sätt som är acceptabelt för båda parter. Bland annat ska avtalet innehålla bestämmelser om tillträde till vissa markområden, byggnader och anläggningar samt tidsplan för färdigställandet av anläggningen. Vidare regleras hur parterna ska ersätta varandra vid avsteg från avtalet.
- När anläggningen färdigställts ska den besiktigas, prövas och godkännas varefter äganderätten ska överföras till A-Banan Projekt AB.
- Som ersättning för att överföra anläggningstillgångarna ska A-Train erhålla nyttjanderätten till anläggningen samt viss trafikeringsrätt på stomnätet mellan Stockholms central och Rosersberg under avtalstiden. Avtalstiden ska uppgå till 45 år med viss rätt till förlängning i 10 år. Trafikeringsrätten ska uppgå till minst sex tågrörelser i vardera riktningen varje timme mellan kl. 06.00 och kl. 22.00 samt två tågrörelser i vardera riktningen varje timme under resterande del av dygnet. A-Train ska ha full frihet att bestämma biljettpris och att uppbära biljettintäkter.
- A-Train ska ha en trafikeringskyldighet i vardera riktningen om fyra tågrörelser per timme under tidsperioden mellan 06.00 och kl. 22.00, två tågrörelser under perioden kl. 22.00 till kl. 23.00 respektive under perioden kl. 05.00 till kl. 06.00 samt en tågrörelse under perioden 23.00 till kl. 05.00.

⁷⁹ I propositionen benämns A-Train som BOT-bolaget och deras ägare ALC som projektsponsorerna.

⁸⁰ Prop. 1993/94:213.

- A-Banan Projekt AB ska förbinda sig att inte stödja, initiera eller bedriva spårbunden trafik som konkurrerar med A-Trains tågpendel.
- Avtalet ska innehålla bestämmelser om A-Trains underhållsskyldigheter, A-Trains rapportering till A-Banan Projekt AB, insyn för A-Banan Projekt AB i A-Trains verksamhet, försäkringar, ansvar, avtalsbrott, sekretess, skiljeförfarande vid tvist m.m.
- För att skydda A-Trains finansiärer ska det bl.a. finnas bestämmelser som innebär att långgivarna vid avtalsbrott och obestånd av A-Train får sätta in ett annat bolag som avtalspart och operatör av Arlandapendeln.

Sponsorsavtalet

Sponsorsavtalet (Arlandabanan Project Sponsors Agreement) ska ingås mellan A-Banan Projekt AB och de huvudsakliga ägarna till A-Train. Syftet med avtalet ska vara att tillförsäkra A-Banan Projekt att A-Train erhåller ett tillfredsställande riskkapital från sina ägare för genomförandet av projektet. Avtalet ska bl.a. föreskriva hur mycket aktiekapital Project Sponsors ska inbetala. I propositionen anges att "A-Trains ägare har att med eget riskkapital eller motsvarande finansiering svara för det högsta av endera 600 miljoner kronor eller 15 % av den totala projektkostnaden". Tillsammans med riskkapitalet ska det vinnande konsortiet genom annan finansiering svara för en finansiering upp till 75 % av den totala projektkostnaden.

Avtalet ska vidare syfta till att säkerställa att A-Trains majoritetsägare som aktieägare handlar enligt statens intentioner. Ägarna ska åta sig att äga majoriteten av aktierna i A-Train under en tid av minst tre år efter driftstarten av tågpendeln. Vidare förbinder sig projektsponsorerna att inhämta A-Banan Projekt AB:s godkännande före vissa beslut av mer väsentlig betydelse för A-Trains verksamhet. Avtalet ska även innehålla bestämmelser om redovisning och rapportering till A-Banan, vissa särskilda åtaganden från A-Trains ägare i anslutning till reglerna i jordabalken, sekretess, skiljeförfarande vid tvist m.m.

Villkorslåneavtalet

Villkorslåneavtalet (Government Subordinated Loan Agreement) ska ingås mellan staten⁸¹ och A-Train. Lånet ska utbetalas under byggandet av Arlandabanan. Lånet löper utan ränta och är efterställt BoT-bolagets övriga fordringar. I stället för återbetalning ska staten äga rätt till en årlig vinstdelning med det högsta av antingen en viss andel av A-Trains totala intäkter eller en viss andel av samtliga utdelningar till aktieägarna i A-Train. Enligt propositionen kan storleken på dessa andelar bli föremål för förhandlingar

⁸¹ Regeringen beslutade senare att bemyndiga Riksgäldskontoret att vara avtalspart för statens räkning.

med de i anbudstävlingen deltagande konsortierna. A-Banans rätt till vinstdelning inträder i princip efter det att intäcksströmmarna i projektet betalat årliga amorteringar och räntor på externa lån samt genererat en begränsad avkastning på investerat riskbärande kapital för de privata intressenterna.

Garantiavtalet

I garantiavtalet (Government Commitment) ska staten lämna juridiskt bindande utfästelser till A-Train innebärandes att staten ska förbli ägare till samtliga aktier i A-Banan Projekt AB under Arlandabaneprojektavtalets giltighetstid, att staten ska se till att A-Banan Projekt AB fullgör sina skyldigheter enligt Arlandabaneprojektavtalet samt att A-Train tillförsäkras möjligheten att driva tågpendeln och järnvägsverksamheten enligt Arlandabaneprojektavtalet oavsett vad som föreskrivs i jordabalken beträffande upplåtelse för upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom. I praktiken innebär garantiavtalet att A-Banan ska ha en obegränsad kapiteltäckningsgaranti från staten. Staten företräds i detta avseende av Banverket och Luftfartsverket.

Bilaga 2 Villkor för nyttjandet av Arlandabanan

Denna bilaga bygger på ett underlag som utarbetats av Väg- och transportforskningsinstitutet på uppdrag av Riksrevisionen. I bilagan beskrivs de avtal som reglerar förutsättningarna för järnvägstrafik till och från Arlanda. Framställningen baseras på SOU 1995:25. Därefter beskrivs iakttagelser rörande A-Trains prissättningsstrategi liksom vilka priser som tas ut för resor med några andra flygplatståg.

Avtalet mellan parterna

Det ursprungliga projektavtalet för Arlandabanan, som det kom att utformas i riksdagsbeslut 1993/94,⁸² innebar att A-Train AB under avtalsperioden får nyttjanderätten till Arlandabanan samt rätten att trafikera sträckan Stockholms central–Arlanda med en flygpendel sex gånger i timmen i vardera riktningen. Kvarvarande bankapacitet består då av ytterligare 10–12 tåglägen per timme i vardera riktningen. A-Train hade i det ursprungliga avtalet vissa skyldigheter och rättigheter vad gäller den trafik som bedrivs till och från Arlanda:

- I mån av ledig kapacitet är bolaget skyldigt att upplåta Arlandabanan för sådan trafik från söder och norr som passerar flygplatsen utan att stanna. Banavgifter får tas ut efter eget gottfinnande, dock på rättvisa och icke-diskriminerande grunder.
- Man måste också upplåta banan och fjärrtågsstationen för trafik norrifrån, med rätt att stanna vid Arlanda C utan påstigande passagerare.
- Tåg som kommer söderifrån har rätt att utnyttja bana och station på Arlanda, förutsatt att de inte tar upp passagerare till Arlanda från stationer inom en radie på 15 km räknat från Stockholms central eller från stationer som ligger mellan Stockholms central och flygplatsen.
- Bolaget har skyldighet att upplåta trafikrättigheterna enligt ovan under förutsättning att den blivande trafikoperatören betalar en avgift för ban- och stationsutnyttjande för varje av- och påstigande passagerare vid Arlanda motsvarande minst 80 % av A-Trains biljettpris per passagerare. Man har rätt att ta ut denna avgift även om det finns ledig kapacitet på banan.

⁸² Se också SOU 1995:25.

- A-Train behöver inte ge fler tåg tillstånd att stanna vid Arlanda än vad som motsvarar hälften av flygpendelns egna tågrörelser. Vid exempelvis tiominuterstrafik, dvs. sex dubbelturer per timme med pendeln, är A-Train då skyldig att släppa fram ytterligare tre dubbelturer per timme.

Överenskommelsen innebar stora begränsningar för andra tåg att bedriva trafik inom flygpendelns marknadssegment, dvs. man skyddade flygtågets marknad från konkurrens. Av proposition 1993/94:213 framgår att regeringen var medveten om att detta mycket väl kunde uppfattas som konkurrensbegränsande beteende. Man bedömde emellertid åtagandet som nödvändigt för att projektet skulle kunna genomföras på det föreslagna sättet, dvs. med en samfinansieringslösning.

När en ny regering tillträdde 1994 tillsatte man en förhandlingsman (Claes-Erik Norrbom) som fick i uppgift att omförhandla delar av Arlandabaneavtalen⁸³. Det då gällande avtalet reglerade inte i detalj hur ledig spårkapacitet skulle utnyttjas, utan A-Train gavs möjlighet att förhandla med intresserade trafikutövare. Man ville därför bl.a. att förhandlingsmannen skulle säkerställa att tänkbara operatörer av lokal, regional och interregional trafik, primärt SJ och representanter för regionen, skulle avge avsiktsförklaringar avseende inställning till trafikering av Arlandabanan. I detta låg också att verka för att utnyttjandet av den nya infrastrukturen runt Mälaren (Mälardals- och Svealandsbanan) kom att samordnas med trafiken på Arlandabanan.

Kärnan i uppdraget var alltså att öka sannolikheten för att Arlandabanan skulle få den regionala och nationella betydelse för transportsektorn som riksdagen ställt sig bakom. Man uppfattade det som en risk att Arlandabanan annars skulle isoleras från det övriga järnvägsnätet, inte minst eftersom gällande avtal främst utformats för att ge goda förutsättningar för flygpendeltrafik. Banans funktion i det totala trafiksystemet hade inte tillmätts lika stor betydelse och flera bestämmelser i avtalet kan ge tydliga problem att få till stånd en trafik som är väl integrerad med övrig tågtrafik.

Förhandlingsmannen fick bl.a. igenom följande förändringar av den ursprungliga överenskommelsen:

- A-Train åtog sig att förbereda fjärrtågsstationen för att även trafikeras av lokal/regionaltåg. Man skulle också genomföra förberedande åtgärder för att knyta samman Norra Böjen med Ostkustbanan (den s.k. Kroken, dvs. ett triangelspår vid Odensala som gör det möjligt för pendeltåg att komma in till Arlanda söder ifrån och att åter komma in på stambanan norr ifrån utan att behöva vända i exempelvis Knivsta).

⁸³ Dir. 1994:153.

- Upplåtelse av bankapacitet. Staten leder ett förhandlingsförfarande avseende ledig bankapacitet och rätt att utnyttja flygplatsanläggningarna (fjärrtågsstationen), en rättighet som kan ges till olika trafik huvudmän och -utövare. A-Train kan inte ställa några villkor på minsta ersättning för enskilda trafikeringsrätter som ingår i en samordnad fördelning. Kontrollen över ledig kapacitet – 10 - 12 tåglägen – flyttas alltså från A-Train till staten. Detta görs under förutsättning att flygpendeltågs- trafik inte inskränks och A-Train får skäligen total ersättning för de ingående trafikeringsrätterna.
- Rätten att ta upp och lämna passagerare: De bestämmelser som tillkommit för att skydda flygpendeltågens marknad förändras. Restriktionerna mot att ta upp och lämna av resenärer på följande stationer hävs: Farsta strand, Stuvsta, Huddinge, Stockholm syd/Flemingsberg, Solna, Ulriksdal, Helenelund, Sollentuna, Häggvik, Norrviken, Rotebro, Upplands Väsby och Rosersberg. Det innebär att all trafik (även pendeltåg) ska kunna få tillträde till Arlandabanan och flygplatsanläggningarna på samma villkor som långdistanta tåg. Konsekvenserna för flygpendeltågens resandeunderlag av att på detta sätt upplåta nya trafikeringsrätter ska bedömas med utgångspunkt från samtliga trafikförändringar som kan uppstå till följd av att ett nytt trafikupplägg ges rätten att utnyttja Arlandabanan. I de fall trafiken inte nämnvärt påverkar flygpendeltågens resandeunderlag eller A-Train AB:s intäkter, ska bolaget vara skyldigt att upplåta trafikeringsrätter.
- Trafikavgifter: A-Train ska inte tillämpa de bestämmelser som anges i Arlandabaneprojektavtalet. Avgiften bör i stället avgöras i direkta förhandlingar mellan bolaget och dess motparter. Olika avgiftskonstruktioner ska godtas: passageraravgifter, kombinationer av fasta och rörliga avgifter eller helt fasta avgifter för ett eller flera tåglägen. Bland andra faktorer som kommer att bli avgörande nämndes trafikåtagandenas längd. Syftet var att komma ifrån den lösning till avgiftsnivån 64 kr per passagerare som ursprungligen fastställdes. Ett avtal upprättades mellan SJ och A-Train där resrelationen Stockholm–Arlanda skulle vara prisneutral, dvs. oberoende av om resenären åkte med Arlanda Express eller SJ:s tåg skulle priset för resan vara det samma.⁸⁴

⁸⁴ Efter samtal med Claes-Erik Norrbom 10 maj 2004.

- Flygpendelns roll i trafikförsörjningen: Förhandlingarna innebar krav på att man från A-Trains sida inte skulle se flygpendeltrafiken uteslutande som ett exklusivt trafiksystem för affärsmän. A-Train tvingades därför differentiera färdavgifterna med hänsyn till den servicenivå som erbjuds och avseende skilda resändamål och resandegrupper. Avsikten var bl.a. att ge arbetspendlare möjligheten att använda flygpendeln till rimliga priser.

Avtalet innebar också att staten, om man känner ett starkt missnöje med samordning och integrering med övrig tågtrafik, kan "köpa ut" banan via en option efter det att avtalet löpt i femton år. A-Train ska i så fall få skäligen kompensation från A-Banan Projekt AB för de förluster som görs på grund av att avtalet bryts i förtid. Kompensationen innefattar följande komponenter.

- i) Summan av alla utestående lån.
- ii) Kostnader som sammanhänger med leasingarrangemanget för rullande materiel.
- iii) Värdet av den lösa egendom som A-Train AB innehar när avtalet bryts.
- iv) Kompensation för utebliven avkastning på eget insatt kapital (ersättningen maximeras till en viss nivå).
- v) Andra kostnader som A-Train AB åsamkas som följd av att avtalet avbryts.

De avsiktsförklaringar som formuleras av trafikutövarna SJ, SL och Tåg i Mälardalen ger en bild av deras intention att integrera trafiken till Arlanda med bl.a. Svealandsbanan, Mälärbanan, trafiken Stockholm–Uppsala liksom tåg på sträckan Östergötland–Nyköping–Stockholm–Arlanda–Gävle. Någon färdig lösning för lokaltågtrafiken gavs inte. Regeringen anvisade också 62 miljoner kronor för förberedande sprängningar och till/ombyggnader för tågstationen enligt A-Banans årsredovisning 1995.

Det konkurrensskydd som A-Train har finns alltså reglerat i avtalen med A-Banan. Förändringar i svensk författning eller andra förordningar som leder till inkomstbortfall eller på annat sätt märkbart inskränker A-Trains trafikeringsmöjligheter med flygpendeln skapar ersättningskrav på staten.⁸⁵ Med anledning av Järnvägsutredningens lagförändringsförslag, som inte ännu genomförts, har Luftfartsverket kommit med synpunkter.⁸⁶ Järnvägsutredningen belyser problematiken med de förslag som ändrad lagstiftning skulle kunna innebära för bl.a. A-Train som både äger nyttjanderätten, bedriver trafiken och är med och fördelar trafikeringsrättigheter till andra operatörer. I Årsredovisning för 2002 poängterar också Luftfartsverket att förutsättningarna för de avtal som A-Banan Projekt AB slutit med A-Train

⁸⁵ Proposition 1993/94:213, Artikel XIII – Rätt till ersättning.

⁸⁶ Även A-Banan Projekt AB lyfter fram problemen i sin årsredovisning 2002.

väsentligt kan komma att påverkas av en ny lagstiftning. Bland annat skulle ett genomförande av utredningens förslag kunna leda till att A-Train begär ersättningar från staten.

Priser och utbud på marknaden för kollektiva marktransporter

De prisuppgifter som redovisas i detta avsnitt avser våren 2004. Tabell 1 visar vilka priser som togs ut för det kollektiva resandet till och från Arlanda liksom för taxi. Tabell 2 ger motsvarande information om kostnader för att resa till och från Heathrow utan för London och Gardermoen utanför Oslo, två andra flygplatser med anslutande tåg.

Tabell 1. Prisbilden för flygpendel, -buss, fjärrtåg och taxi till Arlanda (Svenska kronor, 2004)

Arlanda				
	Flygbuss	Arlanda Express	Fjärrtåg SJ	Flygtaxi
Normal	89	180	133	400
Ungdom	59	90	105	
Helg		200	133	
Tur o retur	170	320	266	
Tur o retur 1	120	250		
Tur o retur 2		200		
Period 1	800	1800		
Period 2		3600		
Personal 1		750		
Personal 2		1000		

Källa: www.arlandaexpress.com, www.sj.se, www.flygbussarna.com, www.lfv.se, www2.osl.no, 2004. Helgpris för Arlanda Express gällande pris för 2 vuxna. Tur och retur i fallande ordning: gällande 1 mån, gällande 6 tim, gällande 2 tim. Period 1=11 resor, Period 2=22 resor. Personal 1=mån.kort för anställda, personal 2=klippkort 20 resor.

Det norska bolaget Flytoget AS bildades inför byggandet av Gardermoenbanan som ett dotterbolag till NSB. Tanken var att bananläggningen skulle ägas av operatören. Efter färdigställandet av infrastrukturen överfördes anläggningen år 2000 till Jernbaneverket (Banverket i Norge). I samband med detta infördes banavgifter. I dag ägs flygpendeln av Samferdseldepartementet. Konkurrensen mellan trafikmedlen till flygplatsen påverkas av de terminalavgifter som busstrafiken betalar för

att köra in till Gardermoen. I förlängningen innebär dessa avgifter att priset för att åka flygbuss ökar, vilket stärker flygpendelns konkurrenskraft.⁸⁷

Luftfartsverket överväger för närvarande att ta ut angöringsavgifter för busstrafiken till terminalerna vid Arlanda flygplats. Den tänkta avgiftsnivån ligger mellan 20 och 100 kr beroende på fordonets längd och miljöklass. Enligt uppgifter från Luftfartsverket har inga sådana avgifter införts. Ärendet ligger hos marknadsdomstolen.

Även om Flytoget håller en något lägre prisnivå än de två andra tåg-förbindelserna, torde huvudslutsatsen vara att priset för en normalbiljett med tågen inte skiljer sig nämnvärt mellan flygplatserna. Arlanda Express tycks emellertid ha ett något mer sofistikerat prissystem, framför allt vad avser tur och returrabatter, men också med period- och klippkort.

Tabell 2. Prisbilden för flygpendel, -buss och taxi till Gardermoen och Heathrow (Svenska kronor, 2004)

Gardermoen			
	Flygbuss	Flygtaxi	Flygpendel
Normal	110	440	158
Ungdom	58		79
Helg			
Tur o retur	168		
Personal			
Heathrow			
	Flygbuss	Flygtaxi	Flygpendel
Normal	107	600	175
Ungdom	75		85
Helg*			88
Tur o retur	201		336
Personal			
Period, 12 st			1919

Källor: www.heathrowexpress.com, www.baa.com, www.flytoget.no

Anm: Priserna avseende Gardermoen gäller från Oslo C och är justerade mot vxlkurs: 1sek = 1,051nok (2004-02-09) och för Heathrow från London C och vxlkurs: 1sek = £13,42 (2004-02-09). Helg* flygpendel Heathrow: halva priset om man reser minst 4 vuxna.

Det finns också uppgifter om att försäljningen av biljetter till flygpendeln mellan Stockholm och Arlanda nu i viss utsträckning samordnas med försäljningen av flygbiljetter. Under 2004 ges exempelvis rabatter på tågresan vid köp av flygbiljett via MrJet, en lågprisaktör. Resan kostar 200 kr tur och retur om man uppvisar inköpt MrJet-biljett, dvs. en minskning av ordinariepriset med 45 %. Avsikten från A-Trains sida är sannolikt att kunna

⁸⁷ Eriksen Sandberg, K (1997): Gardermoenbanan – organisering, finansiering og framtidig drift. www.flytoget.no

locka resenärer som annars hade åkt till flygplatsen med annat färdmedel. Sannolikt har flygbolaget och A-Train i sin tur en överenskommelse om fördelningen av intäkter från sådana biljetter.

Normalbiljetten för att resa med Arlanda Express är mer än dubbelt så dyr som motsvarande flygbussbiljett, medan prisdifferensen är väsentligt mindre på de två andra flygplatserna. Informationen om hur priserna för de norska och brittiska flygtågerna utvecklats sedan respektive trafik påbörjades är bristfällig. Däremot vet vi att A-Trains biljettpriser stigit med 50 % (från 120 till i skrivande stund 180 kr) sedan driftsstart. I takt med dessa höjningar har även flygbussbiljettpriserna stigit. Någon konkurrenssituation som innebär hård prispress har med andra ord inte kunnat observeras.

För resenärerna har emellertid inte bara priset betydelse för vilket färdmedel man väljer, också den tid en resa tar påverkar ett sådant beslut. Flygtåget tar 20 minuter mellan Stockholms central och Arlanda medan det tar mellan 35 och ända upp till 50 minuter med buss, beroende på om bussen går i högtrafik eller inte. Tidsdifferensen mellan färdställen flygtåg och flygbuss mellan Oslo C och Gardermoen liknar dess svenska motsvarighet, relationen är 20 respektive 35–40 minuter. Flytoget har emellertid ett större upptagningsområde, med stationer före och efter Oslo C på väg mot flygplatsen (gångtiden avser här endast resan Oslo–Gardermoen). Eftersom tåget stannar vid station innan Gardermoen är den effektiva restiden från Oslo längre än 20 minuter.

Heathrow Express angör flygplatsen efter 15 minuters resa från centrala London, medan flygbussresan tar ca 45 minuter och vid högtrafik kan ta uppemot 1 timma och 30 minuter. Man kan därför konstatera att flygtågerna i samtliga relationer är överlägsna bussen med avseende på tid och sannolikt också upplevd komfort, något som ger en grund för att ta mer betalt än för en bussresa.

För resenärerna kan det också vara av betydelse att ha andra spårbundna alternativ att utnyttja. Frågan är därför hur det ser ut i detta avseende vid de olika flygplatserna. Flygtåget från London mot Heathrow saknar konkurrens från andra tågoperatörer. Vid sidan av Flytoget trafikerar NSB Gardemoenbanen och kör två dubbelturer i maxtimmen med lokal- och regionaltåg. En normalbiljett kostar 78 svenska kronor (jämfört med 158 kr med Flytoget), men de norska tågen tar mer än dubbelt så lång tid på sig mellan Oslo och flygplatsen. Flytoget har därför ett försprång före andra tåg med avseende på tidsåtgång. Däremot verkar det saknas likheter med stationsavgiftssystemet i Sverige. Man kan tolka detta som att myndigheterna har valt två olika sätt att skydda flygtågets marknad: I Norge har man sett den huvudsakliga konkurrensytan från flygbuss och på ett konstlat sätt höjt dess priser; i Sverige är det i stället priset på konkurrerande tåg som reglerats.

Normalpriset för att åka med fjärrtåget från Stockholms central till Arlanda våren 2004 var 143 kr (133 kr under lågpristid) och restiden skiljer sig inte från flygtågets. Av detta belopp betalar emellertid SJ avgifter till A-Train. Enligt Alexandersson m.fl. (2000) var avgiften 200 kr per tåg samt ca 45 kr per resenär som kliver av vid Arlanda. Upsala Nya Tidning uppgav i februari 2004 att stationsavgiften är 60 kr per resenär i början av 2004 och att en höjning till 200 kr är planerad till sommaren. Kontakter har tagits med SJ och A-Train för att få mera precisa uppgifter om vilka tåg- och resandavgifter som man betalar för att stanna med fjärrtåg vid Arlanda. Någon sådan information har inte lämnats.

SJ:s pris för sträckan Stockholm–Uppsala är 62 kr medan resan Uppsala–Arlanda (en kortare sträcka) kostar 86 kr. SJ:s biljettupplysning säger att det förekommer att resenärer från Stockholms central köper en biljett till Uppsala och kliver av på Arlanda. Någon biljettkontroll görs inte i samband med avstigning. För resenärerna tycks därför i realiteten SJ:s tåg vara något billigare än Arlanda Express. A-Train tar dock del av SJ:s intäkter på ett sätt som inte är möjligt att fullt ut klargöra. Det är också uppenbart att annonsering och presentation av utbudet av annan trafik görs på ett sådant sätt att resenärer inte uppfattar att SJ:s tåg konkurrerar på samma marknad som flygtåget. Också placeringen av fjärrtågsstationen separerad från flygpendeln ger ett sådant uttryck.

Referenser

- A-Banan 1995, *Årsredovisning för 1994*.
- A-Banan 1996, *Årsredovisning för 1995*.
- A-Banan 1997, *Årsredovisning för 1996*.
- A-Banan 1998, *Årsredovisning för 1997*.
- A-Banan 1999, *Årsredovisning för 1998*.
- A-Banan 2000, *Årsredovisning för 1999*.
- A-Banan 2001, *Årsredovisning för 2000*.
- A-Banan 2002a, *Årsredovisning för 2001*.
- A-Banan 2002b, *Remissvar på SOU 2002:48 Rätt på spåret*.
- A-Banan 2003, *Årsredovisning för 2002*.
- A-Banan 2004, *Årsredovisning för 2003*.
- A-Train 1996, *Årsredovisning för 1995*.
- A-Train 1997, *Årsredovisning för 1996*.
- A-Train 1998, *Årsredovisning för 1997*.
- A-Train 1999, *Årsredovisning för 1998*.
- A-Train 2000, *Årsredovisning för 1999*.
- A-Train 2001, *Årsredovisning för 2000*.
- A-Train 2002, *Årsredovisning för 2001*.
- A-Train 2003, *Årsredovisning för 2002*.
- A-Train 2004, *Årsredovisning för 2003*.
- Alexandersson, Hultén m.fl. 2000, *Spåren efter avregleringen, KFB-rapport*.
- Ds 2000:65, *Alternativ finansiering genom partnerskap – Ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar*.
- Banverket 1990, *Samhällsekonomisk kalkyl av spårförbindelse till Arlanda 1990-04-25*. Kommunikationsdepartementet dnr 1135/90.
- Banverket 1993, *Arlandabanan– rapport om samhällsekonomi och miljökonsekvens av en nordlig järnvägsanslutning till Arlanda 1993-03-29*. Kommunikationsdepartementet dnr K 93/975/3.
- Banverket 2003, *Banverkets årsredovisning för 2002*.
- Banverket 2004, *Banverkets årsredovisning för 2003*.
- Luftfartsverket 2003, *Luftfartsverkets årsredovisning för 2002*.
- Luftfartsverket 2004, *Luftfartsverkets årsredovisning för 2003*.

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU30, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Granskningsärende 16 beredning av regeringsärende i fråga om Arlandabanan.*

Trafikutskottets betänkande 1990/91:TU24, *Trafikens infrastruktur.*

Trafikutskottets betänkande 1991/92:TU19, *Järnvägar.*

Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU35, *Investeringar i trafikens infrastruktur m.m.*

Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU6, *Arlandabanan.*

Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU36, *Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan.*

Trafikutskottets betänkande 1995/96:TU5, *Vissa frågor inom Luftfartsverkets område m.m.*

Trafikutskottets betänkande 2000/01:TU16, *Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar.*

Dir. 1994:153, *Samordning och integrering av trafiken på Arlandabanan med trafiken på statens spåranläggning.*

Regeringens proposition 1987/88:50, *Om trafikpolitiken inför 1990-talet.*

Regeringens proposition 1989/90:88, *Om vissa näringspolitiska frågor.*

Regeringens proposition 1990/91:87, *Om näringspolitik för tillväxt.*

Regeringens proposition 1991/92:100, *Budgetpropositionen 1992.*

Regeringens proposition 1992/93:176, *Om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.*

Regeringens proposition 1993/94:39, *Arlandabanan.*

Regeringens proposition 1993/94:213, *Godkännande av grundläggande principer för avtal rörande Arlandabanan.*

Regeringens proposition 1995/96:65, *Vissa frågor inom Luftfartsverkets område m.m.*

Regeringens proposition 1995/96:220, *Lag om statsbudgeten.*

Riksdagens revisorer 2000, *Nya vägar till vägar och järnvägar. Rapport 2000/01:5.*

Riksgäldskontoret 2004b, *Delårsrapport 2000.*

Riksgäldskontoret 2004c, *Statsupplåning – prognos och analys*

RRV 1995, *Upphandlingen av Arlandabanan – ett regeringsuppdrag. Rapport 1995:43.*

Regeringens skrivelse 2002/03:120, *Om företag med statligt ägande.*

Solomon Brothers, 1992-12-08, Arlandabanan Project. Report on Financial Feasibility. Kommunikationsdepartementet dnr K92/3890/3.

- SOU 1995:25, *Samordnad och integrerad tågtrafik på Arlandabanan och i Mälardalsregionen.*
- SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område.*
- Vattenfall 2003-10-10, *Pressmeddelande om försäljning av A-Train.*
- Väg- och transportforskningsinstitutet 2004, *Arlandabanan – en uppföljning av samhällsekonomiska aspekter på en okonventionell projektfinansiering några år efter start.* Redovisning av uppdrag från Riksrevisionen dnr 33-2003-0640.
- Trafikutskottet 2004, *Planering av vägar och järnvägar – en uppföljnings- och utvärderingsstudie.* 2003/04:URD.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering