

Handläggare:
Kristina Boström

Finansiering av utbyggnad och trafikering av spårvägsanläggning

Ärendet

AB Storstockholms Lokaltrafik (SL) hemställer dels om godkännande att teckna avtal om koncession för utförande av uppdrag och finansiering avseende anläggningar och spårfordon samt att SL förbinder sig att lösa dessa vid avtalstidens slut, dels om borgen som säkerhet för lösen av anläggningar och spårfordon vid avtalstidens slut.

Förslag till beslut

Strategiska utskottet föreslår landstingsstyrelsen föreslå landstingsfullmäktige besluta

att godkänna att AB Storstockholms Lokaltrafik tecknar avtal om koncession för utförande av uppdrag och finansiering avseende anläggningar och fordon för spårvägsanläggning Djurgårdslinjen,

att godkänna att AB Storstockholms Lokaltrafik förbinder sig att lösa anläggningar och spårfordon vid avtalstidens slut till det i koncessionsavtalet angivna beloppet, tillika borgensbeloppet,

att teckna erforderlig proprieborgen (en eller flera borgensförbindelser) för AB Storstockholms Lokaltrafiks och/eller koncernbolags räkning för lösen av anläggningar och fordon vid avtalstidens slut inom en totalram om 1 100 000 000 kronor när AB Storstockholms Lokaltrafik och/eller koncernbolag tecknar koncessionsavtal avseende utförande av uppdrag och finansiering avseende anläggningar och fordon för spårvägsanläggning Djurgårdslinjen,

att ingen borgensavgift därvid skall utgå,

att förklara beslutet omedelbart justerat.

Bakgrund

Vid SL:s styrelsemöte 2007-12-18 beslutade SL för sin del att godkänna inriktning för det fortsatta arbetet med Djurgårdslinjen, att uppdra till vd att återkomma med förslag till tilldelningsbeslut och avtal samt att uppdra till vd att kontinuerligt informera styrelsen om projektets utveckling och vid behov återkomma med ytterligare förslag till inriktningsbeslut. Därutöver

beslutades att hemställa hos landstinget om godkännande att SL tecknar koncessionsavtal med utvald intressent som utför uppdraget och finansierar anläggningar och spårfordon och att SL vid avtalstidens slut förbinder sig att lösa dessa. Beslutades även att hemställa om landstingsborgen till förmån för utvald intressent som säkerhet för åtagandet att vid avtalstidens slut lösa anläggningarna och spårfordonen till ett i koncessionsavtalet fastställt värde. SL ska återkomma till landstinget med förslag till koncessionsavtal.

SL har för avsikt att förlänga Djurgårdslinjen från Norrmalmstorg till Stockholms Central via Hamngatan - Sergels torg - Klarabergsgatan. Spårplaneras även till en ny spårvagnsdepå vid Värtan. Syftet med förlängningen är att förbättra kollektivtrafiken mellan Stockholms Central, Sergels torg, Norrmalmstorg och Djurgården. Spårvägen placeras även nära den planerade Citybanans pendeltågsstation på Klarabergsgatan. Med en förlängd och moderniserad spårväg anser SL att möjligheterna ökar för en reguljär spårvagnstrafik året runt med täta avgångar. Spårvagnstrafiken förväntas ersätta en del av busstrafiken mellan centrala Stockholm och Djurgården.

Planeringsprocessen för att bygga spårväg regleras enligt lagen om byggande av järnväg. Utformningen av spårvägen samordnas med de studier som pågår för omkringliggande bebyggelse och infrastruktur. Stockholms stad har ett avgörande inflytande över planerings- och genomförandeprocessen och kommer inom kort att avge sin slutliga syn på projektets tidplan och stadens möjlighet att prioritera utbyggnaden. SL förutsätter att ett genomförandavtal ingås mellan Stockholms stad, SL och koncessionshavaren, som reglerar stadens åtaganden och medverkan i samarbete med koncessionshavaren för genomförande av projektet.

Koncession

SL kommer antingen att utföra förlängningen i egen regi eller upplåta en koncession som omfattar byggande, underhåll och trafikdrift under en 15-25-årsperiod för sträckan Djurgården – Norrmalmstorg – Stockholms Central. I detta fall innebär koncessionen att det företag eller konsortium som lämnar den för SL mest intressanta och mest ekonomiskt fördelaktiga offerten utses till koncessionshavare. Koncessionshavaren finansierar byggandet och ersättningen från SL kommer huvudsakligen att utgöras av rätten att nyttja spårvägen under många år och att tillgodogöra sig intäkterna, främst trafikantavgifter, under avtalstiden.

Ett antal kriterier ska uppfyllas för att en koncession ska anses föreligga. Ett kriterium är att överlåtelse av ansvaret för att utföra en verksamhet har skett. Detta uppnås genom att koncessionshavaren självständigt och kommersiellt bygger, underhåller, driver och exploaterar spårvägen. Entreprenören bör även ges stora friheter att själv planera utbudet av trafiken. Ett annat kriterium är att koncessionshavaren står den ekonomiska risken för verksamheten. I första hand avses risken för att intäkterna från verksamheten inte är

tillräckliga för att täcka kostnaderna. Intäkterna ska härröra från koncessionshavarens kommersiella exploatering av verksamheten gentemot utomstående parter. SL kan t.ex. inte garantera eller tillförsäkra koncessionshavaren en viss minsta intäkt, lämna resultatgaranti eller motsvarande. Koncessionshavaren bör även ansvara för andra ekonomiska risker som är förknippade med verksamheten, t.ex. ansvaret för tjänstens kvalitet.

En väsentlig förutsättning för en koncessionslösning, enligt SL, är att SL åtar sig restvärdesrisken för de investeringar som görs och den anläggning som byggs. Detta sker genom att SL i koncessionsavtalet åtar sig att, efter avtalstidens slut, lösa anläggningar och spårfordon samt utrustning på de villkor som anges i avtalet. Den totala investeringen kan i nuläget uppskattas till cirka 1,1 – 1,4 miljarder kronor. Enligt SL kan den blivande koncessionshavaren komma att begära att SLL tecknar borgen som garanti för att SL, vid avtalstidens slut, åtar sig att lösa anläggningarna och spårfordonen enligt de förutsättningar som koncessionsavtalet anger.

SL:s upphandling av koncessionen genomförs i två steg. Det första steget innebär att intressenterna inger offerter som baseras på en upprustning av den befintliga spåranläggningen, utbyggnad av den tilltänkta nya spåranläggningen, utbyggnad av depå, leverans av fordon samt övrig utrustning och anskaffningar. I offerten ska anges investeringsbelopp, driftkostnad samt beskrivning av den tilltänkta finansieringen. Bortseende ska ske från för närvarande outredda förhållanden såsom vissa tillstånds- och planfrågor. Sluttidpunkt för offertgivning är satt till den 28 februari. Därefter sker utvärdering av de inkomna offerterna.

I ett andra steg avser SL att gå vidare med de från ekonomisk utgångspunkt mest intressanta offerterna, för att slutligt utreda och fastställa de förhållanden som är outredda eller oklara såsom tekniska krav och tillstånds- och byggnadsplanefrågor. Detta sker i samarbete med de intressenter som gått vidare till steg två. I detta läge kan såväl slutlig kontraktssumma som riskfördelning påverkas.

SL:s bedömning är att genom koncession kan investeringen genomföras kostnadseffektivt. Andra fördelar anses vara dels att SL får en bättre garanti för en bra anläggning än vid traditionell teknikupphandling och dels att SL gemensamt med finansierarna (bankerna) utövar ett tryck på koncessionshavaren att lyckas med sitt uppdrag.

Nuläget

- En detaljerad förstudie är enligt SL i princip klar, vilket ger möjlighet till snabbare framtagande av järnvägsplanen.
- Exakt spårdragning är inte klar. Det finns möjligheter att komplettera den i förstudien presenterade detaljerade spårlösningen, som

gjorts med utgångspunkt från de förutsättningar som staden angivit, med eventuella förslag från intressenter. Slutlig utformning inom den givna sträckningen regleras slutligt i järnvägsplanen.

- Exakt läge för ny depå i Värtanområdet saknas. En utredning har inletts i samarbete med staden och slutligt depåläge antas kunna fastställas i maj 2008.
- En översyn av projektets tidplan måste också göras i början av 2008 efter det att Stockholms stad avlämnat sin utredning om projektets påverkan på trafiksituationen i centrala Stockholm under den föreslagna utbyggnadsperioden.

Förvaltningens synpunkter

I enlighet med intentionerna i fullmäktiges budget för år 2008 avser SL att pröva en ny finansieringslösning för ett av investeringsobjekten genom koncession innebärande ett helhetsåtagande inkluderande finansiering, så kallad OPS (Offentligt Privat Samarbete). Investeringsobjektet är upprustning och utbyggnad av Djurgårdslinjen inklusive ny depå och fordon och redovisas under ”tillkommande bruttoinvesteringar för teknisk justering SL” under investeringsbudget 2008 – 2012. Ett beslut om att godkänna att SL tecknar avtal om koncession för objektet innebär att fullmäktige även godkänner upprustning och utbyggnad av Djurgårdslinjen. Redovisningstekniskt betraktas objektet enligt landstingets synsätt som en investering först när anläggningen tas in i balansräkningen. Detta sker dock inte förrän anläggningen och fordonen löses ut i samband med koncessionsavtalets upphörande och då till det restvärde som överenskommit i avtalet. Om SL inte genomför koncessionen utan väljer att realisera projektet i egen regi och genomför en traditionell upphandling bör objektet, enligt förvaltningens uppfattning, ånyo bli föremål för fullmäktiges prioritering och ställningsåtagande.

Förvaltningen vill dock lämna förbehåll att beslutet om borgen för lösen av anläggningar och fordon endast gäller om koncessionen genomförs.

Tilldelandet av en koncession styrs inte av direktiven om offentlig upphandling eller lagen om offentlig upphandling. De kriterier som ska vara uppfyllda för att koncession ska föreligga har angivits ovan. Under förutsättning att SL beaktar dessa kriterier kan avtalet betraktas som en koncession och förvaltningen har då inget att invända mot att SL tecknar ett sådant avtal. Väsentligt är också att SL vid valet av koncessionsinnehavare tar hänsyn till EG-bestämmelser om koncessioner och dess principer rörande likabehandling, insyn, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Riskbedömning

SL och koncessionshavaren ska i koncessionsavtalet fördela de olika risker som behöver täckas in. Med risker menas olika typer av tekniska risker och

tillstånd m.m. under byggnadstiden, risker med avseende på intäkter samt övriga identifierade risker. En förutsättning för tilldelning av koncession och tecknande av koncessionsavtal med SL är att moderbolaget för koncessionshavaren eller om denne är ett konsortium, moderbolagen för konsortiemedlemmarna tecknar proprieborgen för rätta fullgörandet av samtliga åtaganden enligt koncessionsavtalet. Så kommer att ske i samband med tecknande av koncessionsavtalet. SL å sin sida garanterar koncessionshavaren, om denne så önskar, att fullgöra sitt åtagande att lösa anläggning och fordon efter avtalstidens slut genom av SLL utfärdad proprieborgen i samband med tecknande av koncessionsavtalet. Exakt borgensbelopp bestäms i samband med att koncessionsavtalet tecknas och går i dagsläget inte att fastställa eftersom koncessionsförfarandet ännu ej är slutfört och koncessionsavtalet ännu ej är skrivet. Borgensbeloppet överensstämmer med lösensumman. Lösensumma blir lika med restvärde och beräknas utifrån storleken på investeringsutgiften, avskrivningstid samt koncessionsavtalets löptid och övriga villkor. I ärendet angivet borgensbelopp ska ses som ett uppskattat maximibelopp.

Efter koncessionsavtalets tecknande står koncessionshavaren för risker med objektet, dess genomförande och drift. I koncessionsavtalet kommer att fastställas vilka konsekvenser som blir följden för det fall att koncessionshavaren skulle misslyckas med sitt uppdrag. Vad avser de ekonomiska konsekvenserna kommer en riskvärderingstabell att tas fram och uppföljning kommer att ske årligen i samband med delårs- och årsbokslut. LSF är garanterade insyn i och kontroll av det pågående projektet, som bestämmer koncessionens innehåll, genom representation i projektets styrgrupp. Samråd i finansiella frågor sker med SLL Internfinans.

Sammanfattning

Sammantaget är flera frågor i nuläget obesvarade. Det gäller framför allt spårsträckning, depåläge, investeringsutgiftens totala storlek och Stockholms stads medverkan i projektet. Utredningar pågår och vissa frågor kan inte besvaras förrän intressent valts ut och ett koncessionsavtal arbetats fram. I takt med att arbetet drivs framåt och frågeställningarna rätas ut ska SL:s styrelse och landstingsstyrelsens beredande organ, strategiska utskottet (SU), informeras. Affärsuppgörelsen är av principiell betydelse och kan bli den första i sitt slag för finansiering av investeringar inom SLL. Detta under förutsättning att fullmäktige lämnat sitt godkännande till att SL tecknar avtal om koncession.

Mona Boström
Landstingsdirektör