

## Lönar sig höghastighetsbanor?

I vårt land pläderas sedan ett antal år tillbaka för att höghastighetsbanor byggs genom landet, dels den s k Götalandsbanan (Stockholm-Jönköping-Göteborg), dels Europabanan (Jönköping-Malmö). Frågan som debatteras är om sådana banor är bra för Sverige eller utgör ytterligare exempel på stora förlustprojekt. Mot denna bakgrund har Expertgruppen för Miljöstudier (EMS) inom ramen för Finansdepartementet beställt en *cost-benefit* analys av den spanske professorn Ginés de Rus som är expert på just sådana analyser. Hans uppgift har varit att undersöka huruvida en höghastighetsbana mellan Stockholm och Göteborg är samhällsekonomiskt lönsam. Jag vill här anmäla hans rapport. Men först kan det vara på sin plats att sätta in denna rapport i sitt sammanhang, debatten om höghastighetsbanor som förs i landet.

År 2009 tillsatte regeringen en utredning om höghastighetsbanor med Gunnar Malm som ordförande, ny generaldirektör för det nyinrättade Trafikverket. Trots beräknade gigantiska kostnader på 125 miljarder kr rekommenderade Malm att dessa banor byggs (SOU 2009:74). Två av utredningens sakkunniga reserverade sig emot denna rekommendation. Peter Andersson (2009) vände sig emot att man inte samtidigt utredde ett jämförelsealternativ i form av en uppgradering och utbyggnad av stambanorna. Det skulle leda till avsevärt lägre kostnader. Lars Hultkrantz (2009) framhåller i sin reservation att det är orealistiskt att räkna med att en framtida operatör kommer att behålla nuvarande prisnivåer efter vilka resandemängden har beräknats.

Denna överskattas och därmed intäkterna. Kostnaderna för nödvändiga utbyggnader av kapacitet i Stockholm har inte räknats med liksom inte heller samhällsekonomiska kostnader för skattefinansiering (s k skattefaktor 2) på minst 25 miljarder kr. Inga hänsyn har heller tagits till risker för kostnadsöverskridanden som är vanligt förekommande vid stora infrastrukturinvesteringar (se även Flyvbjerg m fl 2003).

I Malms utredning refereras till en underlagsrapport från den s k järnvägsgruppen på KTH som är positivt inställd till att höghastighetsbanor byggs (Fröidh och Nelldal 2008). I denna rapport rekommenderas höghastighetsbanor för att de skulle frigöra stambanornas spårkapacitet för godstrafik. Banverket beställde ett särskilt yttrande över denna rapport av en tysk konsultfirma (Intraplan Consult, München). Detta konsultbolag sågade rapporten med en torr ironisk formulering om att det kan finnas mer kostnadseffektiva sätt att skapa kapacitet för godstrafik än att bygga gigantiskt dyra höghastighetsbanor för persontrafik. Konsultbolaget varnar för utbyggnader av höghastighetsbanor mot bakgrund av mycket kraftigt ökade kostnader för sådana banor i Tyskland. Nilsson och Pydokke (2009) har visat att de höga värden för minskade utsläpp av koldioxid som man räknar med i utredningen är orimliga. De menar att detta projekt är ett ytterligare exempel på att järnvägsinvesteringar som klimatpolitiska instrument är överskattade. Projektet avfärdas som ett ytterligare stort förlustprojekt. Kågesson och Westin (2011) instämmer i att miljöinsterna inte är tillnärmelsevis så stora som man vill göra gällande i Malms utredning.

Professor Ginés de Rus har tidigare analyserat lönsamheten för den spanska höghastighetsbanan mellan Sevilla och Madrid som togs i drift 1992 samt den mellan Madrid och Barcelona som

## BOKANMÄLAN

Ginés de Rus: *Economic Evaluation of the High Speed Rail*, Rapport från Expertgruppen för Miljöstudier 2012:2, 122 sidor, ISBN 978-91-38-23672-7.

togs i full drift år 2008. Som specialist på *cost-benefit* analys är de Rus väl rustad att ta itu med den uppgift som EMS har bett honom utföra, dvs att undersöka lönsamheten för en höghastighetsbana mellan Stockholm och Göteborg. Avsikten har varit att för Sveriges räkning dra lärdom av de ekonomiska experiment som satsningarna på höghastighetstågen i Spanien har inneburit. De Rus har funnit att efterfrågan på passagerarresor under de spanska höghastighetsbanornas första verksamhetsår var oerhört låg, 2,8 miljoner respektive 5,5 miljoner resor för banorna, varav enbart hälften avsåg resor längs hela linjesträckningen. Han har också genomfört en ingående undersökning av vilka tidsvinster dessa höghastighetsbanor har medfört. De höga fasta kostnaderna för banorna skulle kräva en avsevärt högre efterfrågan och större tidsvinster för att investeringarna skulle vara befogade.

Eftersom det ännu inte finns någon höghastighetsbana mellan Stockholm och Göteborg blir det här fråga om en *ex ante*-analys med alla de problem det innebär när det gäller att exempelvis skatta den framtida efterfrågan på passagerarresor. De Rus hanterar detta lika enkelt som elegant. Han beräknar den minsta efterfrågevolym som är förenlig med ett positivt diskonterat nuvärde givet en uppsättning rimliga antaganden om kostnader och efterfrågan. Han ställer resultatet mot prediktionen om att mindre än 2 miljoner passagerarresor kommer att utnyttja banan under dess första verksamhetsår. Sedan studerar han de mest sannolika utfallen genom att variera de viktigaste parametrarna. Hans huvudresultat är att den efterfrågan som krävs för att ge banan ett positivt nuvärde är 5,3 miljoner passagerarresor, dvs mer än en dubbelt så stor efterfrågan än vad som har prognosticerats. I vissa fall räcker det samhällsekonomiska värdet inte ens till för att täcka

de årliga rörliga kostnaderna. Det skulle då bli samhällsekonomiskt lönsamt att lägga ner en redan byggd höghastighetsbana mellan Stockholm och Göteborg! De Rus avfärdar vidare argumentet om att den kapacitet som skulle kunna frigöras genom att höghastighetsbanor byggdes drastiskt skulle påverka banornas lönsamhet. Det skulle bli ungefär så som det tyska konsultbolaget har funnit ovan. Han hänvisar till Nilsson och Pydokkes (2009) och Kågeson och Westins (2010) undersökningar som visar att de miljövinster som höghastighetsbanorna skulle medföra är mycket överskattade. Vidare diskuteras också förekommande idéer om att det skulle finnas indirekta positiva effekter av en utbyggnad som borde räknas med, som positiva effekter på markvärden. Han avfärdar dem som avspeglingar av tidsvinster som diskonteras i markvärden och att addera sådana effekter skulle innebära en dubbelräkning. Han tar också upp till diskussion vilken prispolitik som kommer att gälla för resor på höghastighetsbanorna. Mängden passagerarresor skulle självfallet påverkas om biljetterna subventioneras eller om man för en optimal prispolitik. Men subventionerade resor betyder inte att banorna blir samhällsekonomiskt lönsamma. *Peak-load pricing* bör tillämpas för såväl banavgifter som biljettpriser för att nå ett samhällsekonomiskt utnyttjande av banorna. Detta borde självfallet gälla redan för de existerande banorna. De Rus påpekar att lobbygruppens argument om att höghastighetsbanorna bör byggas "nu eller aldrig" är ett rent påhitt. *Wait and see* är den rimliga strategin för regeringen. Professor Ginés de Rus *cost-benefit* analys visar sålunda att Malms utredning på regeringens uppdrag var ett verkligt stolpskott.

Höghastighetsbanan mellan Sevilla och Madrid byggdes för att stå färdig år 1992 inför en världsutställning i Cartuja

strax utanför Sevilla som då skulle äga rum med anledning av att Columbus avseglade därifrån 500 år tidigare och upptäckte Amerika. Beslutet om att bygga banan togs av den dåvarande spanske socialistledaren Felipe Gonzales, då premiärminister och bördig varifrån – jo, just Sevilla. Han ville göra något positivt för sina väljare i sin hemstad. Men detta skedde genom ett stort förlustprojekt på bekostnad av landets skattebetalare. Det kan inte uteslutas att sådana belöningar från politiker till deras respektive regioner kan äga rum också i andra länder än Spanien. De Rus avslutar sin rapport med att reflektera över hur det kommer sig att höghastighetsbanor byggs trots att de är så olönsamma. Som förklaring pekar han på att EU samfinansierar nationella höghastighetsbanor. Utan en sådan ”supranationell” finansiering skulle flera av dem inte ha kommit till stånd. Regionala projekt finansieras också helt eller delvis via nationella budgetar som i vårt land (Andersson 2010). Lobbygruppen för höghastighetsbanor Europakorridoren säger i Gunnar Malms utredning att projekt med sådana banor mer måste bygga på politisk övertygelse än på traditionella beräkningsmetoder. Detta ger en fingervisning om vad det är fråga om.

Jag vill sluta med att gratulera EMS till ytterligare en väl genomförd rapport. Den kommer att bli en av EMS sista rapporter. Beslut har nämligen tagits om att denna expertgrupp ska läggas ner. EMS tillkom under Bosse Ringholms tid som finansminister på initiativ från Miljöpartiet. Samtidigt lade han ner Daniel Tarschys skapelse Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO). Denna grupp ifrågasatte i rapport efter rapport den förda regional- och bostadspolitikerna m m. Den kom därför att bli en nagel i ögat på Bosse Ringholm och den dåvarande regeringen. Men ESO återuppstod från det döda i samband

med att alliansregeringen fick makten tillbaka. Nedläggningen av EMS sker nu enligt vad som har förljudits på förslag från vem? Jo Miljöpartiet! I så fall varför kan man fråga sig? Miljöfrågor är ju som namnet anger detta partis paradgren. Ett svar på frågan kan vara att EMS kommer med rapport på rapport som kan antas vara lika ovälkomna för Miljöpartiet som ESOs rapporter var för Bosse Ringholm och hans regering. Miljöpartiets unga språkrör talar nämligen gärna om behovet av att bygga mer järnvägsräls samtidigt som professor Gines de Rus i sin rapport visar att landets befolkning är för liten för att bygga höghastighetsbanor. En annan viktig del i Miljöpartiets program är att Sverige i klimatfrågan skall gå före och visa vägen för andra länder. I ännu en rapport från EMS av professor Michael Hoel från Norge visas att effekterna av detta blir mycket osäkra. Professor Peter Bohm räknade tillsammans med sin forskargrupp (2004) fram att de föreslagna åtgärderna för att begränsa utsläppen av koldioxid skulle kosta landet mellan 25-40 miljarder samtidigt som effekterna på den globala miljön skulle bli negligerbara eller marginella.

Men varför skulle alliansregeringen vara benägen att genomföra ett förslag från Miljöpartiet om att lägga ner EMS? Det kan ha att göra med att en flirt med detta parti kan ge alliansen ett starkare regeringsunderlag, nu och i framtiden. Men naturligtvis är detta bara spekulationer.

EMS utmärkta rapport om höghastighetsbanorna visar att regeringen för småpengar kan spara åtskilliga miljarder genom att låta genomföra sådana analyser. Den är ett starkt belägg för att beslutet om att lägga ner EMS var förhastat.

*Roland Andersson*

Nationalekonom och professor vid KTH, Stockholm

## REFERENSER

Andersson, P (2009), *Särskilt yttrande. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt konkurrenskraft*, SOU 2009:74.

Andersson, R (2010), "Stora förlustprojekt. Diskussion utifrån Citybanan och höghastighetsbanor", *Ekonomisk Debatt*, årg 38, nr 3, s 53-64.

Bohm, P (2004), "Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse", ITPS A2004:008, Östersund.

Flyvbjerg, B, Bruzelius, N och W Rothengatter (2003), *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition*, Cambridge University Press, Cambridge.

Fröidh, O och B L Nelldal (2008), *Tåget till framtiden – järnvägen 200 år*, Intellecta Docu-sys AB, Solna.

Hultkrantz, L (2009), *Särskilt yttrande. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt konkurrenskraft*, SOU 2009:74.

Kågesson, P och J Westin (2011), "The Climate Effect of High Speed Rail – A Sensitivity Analysis", under utgivning i *Transportation Research Part D: Transport and Environment*.

Nilsson, J-E och R Pydokke (2009), *Höghastighetsjärnvägar – ett klimatpolitiskt stickspår*, VTI Rapport 655, Linköping.

SOU 2009:74, *Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt konkurrenskraft*.