



LUNDS  
UNIVERSITET

BESLUT

2016-03-31

Dnr V 2016/91

Näringsdepartementet

Rektor

**Yttrande över delrapport från Sverigeförhandlingen:  
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella  
förutsättningar**

(Ert dnr N2016-00179-TIF)

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Universitetet avger härmed följande synpunkter som utarbetats vid av doktorand Erik Ronnle, Ekonomihögskolan samt universitetslektor Åsa Hansson, Lunds tekniska högskola.

Lunds universitet är inte motståndare till höghastighetsjärnväg men anser att den aktuella delrapporten lämnar ett antal viktiga frågor utan tillfredställande svar.

Lunds universitet välkomnar utredningen om höghastighetsjärnvägen. Utredningen presenterar ett tydligt syfte med en höghastighetsjärnväg och bidrar med värdefulla insikter som underlättar diskussionen kring höghastighetsjärnväg i Sverige. Dock anser Lunds universitet att syftet med höghastighetsjärnvägen kan ifrågasättas då det leder till att den både ekonomiskt och miljömässigt viktiga regionala och lokala kollektivtrafiken prioriteras ned. Vidare vill Lunds universitet lyfta fram de uppenbara risker som finns med att kostnaderna, trots försök att hitta nya finansieringsformer, är så pass höga och kommer att belasta statens budget i så stor omfattning att det sannolikt kommer få konsekvenser för möjligheterna att finansiera annan nödvändig infrastruktur eller annan offentlig verksamhet i landet. Den alternativa finansiering som föreslås, även om den är välkommen, är fortfarande liten i relation till projektets storlek och osäkerhet.

Lunds universitet vill uppmärksamma att internationella erfarenheter som finns av att megaprojekt, inte minst inom infrastrukturområdet, ofta misslyckas med att uppnå de mål som satts upp och ofta fördyras vilket stämmer till eftertanke även för detta projekt. Den danske planeringsforskaren Bent Flyvbjerg har visat att megaprojekt i nio av tio fall misslyckas med att uppnå de nyttor man föreställt sig, exempelvis i antal resenärer på en ny järnväg, och likaledes i nio av tio fall underskattar kostnaderna (Flyvbjerg, et al., 2002) (Flyvbjerg, et al., 2005) (Flyvbjerg, 2009)<sup>1</sup>. Ofta är felräkningarna över 50 %. Då det inte nödvändigtvis är samma projekt som misslyckas med att hålla budget och uppnå nyttor är det en liten andel som lyckas med båda. För att den svenska höghastighetsjärnvägen inte ska tränga ut andra nödvändiga investeringar och tränga ut viktig regional och lokal kollektivtrafik från spåren krävs enligt Lunds universitet fler svar, både på hur kostnader kan sänkas och hur kapaciteten i storstäderna kan tillgodoses innan projektet kan anses tillräckligt väl utrett.

<sup>1</sup> Se Flyvbjerg, B., 2009. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built - and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(3), pp. 344-367, Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K. & Buhl, S. L., 2002. Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?. *Journal of American Planning Association*, 68(3), pp. 279-95 samt Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K. & Buhl, S. L., 2005. How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation. *Journal of American Planning Association*, 71(2), pp. 131-46.

En diskussion om hur höghastighetsjärnvägen ska utformas och finansieras är av naturliga skäl starkt kopplat till vilka syften denna har. Därför är det välkommet att utredningen specificerar syftet med höghastighetstågsprojektet. Enligt den prioriteringsordning som presenteras ska höghastighetsjärnvägen i första hand förbättra möjligheterna för ändpunktsresandet, i andra hand förbättra möjligheterna för regional trafik och i tredje hand frigöra kapacitet på befintliga banor för regional trafik och gods. Denna prioritering förefaller väl grundad i de behov som de kommersiella operatörerna uttrycker och de behov som finns för att skapa förutsättningar för kommersiell trafik på de nya banorna.

Givet att kommersiell trafik ska bli möjlig bedöms det vara nödvändigt att höghastighetstågen prioriteras över regional trafik och att trängseln på banorna inte tillåts bli för stor. Om en höghastighetsjärnväg ska byggas förefaller det naturligt att den ska konstrueras utifrån detta syfte. Lunds universitet menar att denna prioritering riskerar att påverka det regionala resandet inom storstadsregionerna negativt. En grundfråga är om det är snabbt resande mellan storstäderna som är det mest påtagliga behovet i det svenska transportsystemet eller om det är i det regionala resandet inom storstadsregionerna som behoven är störst. En höghastighetsjärnväg med den utformning och det syfte som föreslås i utredningen lutar åt att det är det första problemet man försöker lösa och att man riskerar förvärra det andra problemet.

Utredningen diskuterar utförligt de konflikter som finns mellan regionalt/lokalt och interregionalt resande och tydliggör på ett pedagogiskt sätt varför det är svårt att kombinera dessa båda inom ramen för en och samma infrastruktur. Dessa problem är inte bara påtagliga internationellt eller i teorin utan också i högsta grad på befintliga banor där kommersiell gods- och persontrafik och upphandlad trafik idag samsas. Störst blir detta problem av naturliga skäl i storstadsregionerna där kollektivtrafiken på järnväg ökat kraftigt under de senaste åren samtidigt som kapaciteten inte ökat i motsvarande grad.

Lunds universitet tycker därför att det är av största vikt att belysa konsekvenserna av höghastighetsjärnvägen för kollektivtrafiken i storstäderna. Här identifierar utredningen på egen hand en brist i höghastighetstågsprojektet. I storstadsområdena där behoven av spårkapacitet är störst lyser förslagen till investeringar med sin frånvaro medan järnvägen bidrar med mycket ny kapacitet mellan storstadsområdena. Kollektivtrafikresandet är mycket stort i relation till det interregionala resandet, det är ekonomiskt viktigt då det i betydligt större utsträckning rör sig om arbetsresor och det är miljömässigt viktigt då det handlar om betydligt fler resor. Målsättningar finns om att öka det kollektiva resandet ytterligare, exempelvis inom ramen för fördubblingsprojektet och stadsmiljöavtalen. Om ett viktigt mål med den svenska transportpolitiken är att öka det kollektiva resandet och därmed minska transportsystemets klimatpåverkan är det nödvändigt att öka kapaciteten i det lokala och regionala systemet.

När det gäller finansieringsfrågan välkomnar Lunds universitet att utredningen på ett grundligt sätt går igenom ett antal alternativa finansieringslösningar. Det är förtjänstfullt att man tydligt vill koppla finansiering till nyttan av infrastrukturinvesteringen enligt principen att den som tjänar på infrastrukturen ska bidra till att betala för den. Huvudsakligen har detta konkretiserats i en koppling mellan höghastighetsjärnväg och ökade fastighetsvärden. Lunds universitet anser att det är välkommet och flera av förslagen är intressanta givet behovet att fördela investeringskostnaden på fler aktörer.

Lunds universitet har dock två invändningar mot ovanstående. Den första är att det kan vara problematiskt att koppla finansiering till fastighetsmarknaden ifall priserna på denna faller, en risk som inte får anses obetydlig i Sverige framöver att döma av den senaste tidens prisökningar på framförallt bostadsmarknaden. Detta nämns som en erfarenhet från Nederländerna men behandlas inte utförligare i utredningen. Den andra är att forskning kring fastighetsvärdeökningar av infrastrukturinvesteringar ifrågasatt huruvida ökningarna i själva verket är genuina eller om de huvudsakligen speglar omfördelning. Ett flertal studier har visat att det ofta handlar om det senare, alltså att fastighetsvärden stiger i anslutning till en ny station men i gengäld faller på andra platser som blir relativt mindre tillgängliga.

I detta fall är det alltså inga nya värden som skapas utan det sker endast en omflyttning till nya platser. Det är i detta fall en öppen fråga om värdena bör utnyttjas för finansiering av infrastrukturen eller om de istället bör omfördelas tillbaka till de platser som förlorar på utvecklingen. Storleken på eventuella markvärdestegringar är osäker och svår mätbar vilket gör utredningens beräkningar osäkra och därmed även budgetutrymmet och skattebelastningen för framtida generationer.

Trots det stora fokuset på alternativa finansieringslösningar är det tydligt att statlig upplåning står för den absoluta merparten av investeringen. Det är tydligt beskrivet att finansieringen av höghastighetsjärnvägen blir för stor för att rymmas inom ramen för befintliga infrastrukturanslag. Lösningen som föreslås är att staten lånar upp pengar och att investeringen därmed kan slås ut över fler år. Dock är den årliga avbetalningen och räntekostnaden för ett sådant lån fortfarande en stor post för infrastrukturanslaget att bära – summan som järnvägen kostar är ändå lika stor.

Precis som i fallet med kapaciteten i storstäderna är det svårt att se hur detta inte ska påverka anslag till andra, likaledes angelägna, infrastrukturinvesteringar eller annan offentlig verksamhet i framtiden. Lunds universitet anser att det är viktigt att de alternativa finansieringsformerna inte kringgår det finanspolitiska ramverk som finns på plats för att garantera långsiktigt stabila offentliga finanser. Att skjuta kostnaderna på framtiden kan tyckas attraktivt idag men innebär en ökad belastning på framtida budgetutrymme och innebär ett svåråterkallat avsteg från det finanspolitiska ramverket.

Lunds universitet bedömer av dessa skäl att befintligt underlag är bristfälligt och att riskerna med förslaget inte i tillräckligt hög grad beaktats för att kunna utgöra underlag för beslut om höghastighetsjärnväg.

#### *Beslut*

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter föredragning av Erik Ronnle.

Torbjörn von Schantz

Erik Ronnle  
(Företagsekonomiska institutionen)