

16. september 2020

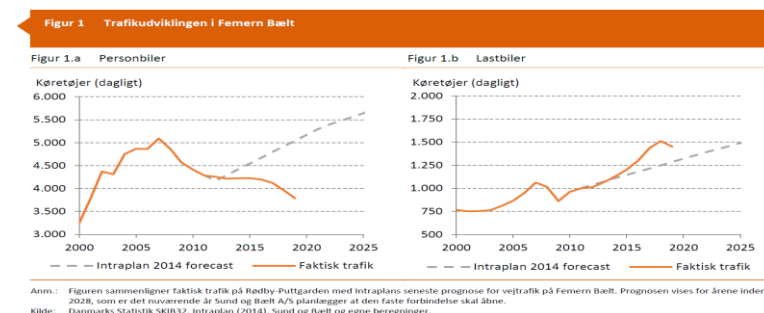
Økonomiske konsekvenser af en fast Femern-forbindelse – en analyse af nye forudsætninger

Resume:

I dette dokument præsenterer vi hovedresultaterne fra vores rapport, der belyser, hvordan den danske statskasse forventes at blive negativt påvirket af at investere i en fast Femern-forbindelse som har Danmarkshistoriens dyreste anlægsbudget. Centrale budskaber i rapporten er:

- Vi har konstateret afgørende ændringer af en række forudsætninger for Femern-projektet, der vil forværre projektets økonomi.
- Den vigtigste ændring er at væksten i den samlede trafik, der er relevant for en fremtidig fast Femern-forbindelse, har været markant mindre end forventet i trafikprognosen.
- Af de scenarier vi analyserer, hvor Femern-projektets økonomi ser bedst ud, kan staten forvente at lide et tab på ca. 3 mia. kroner på projektet.
- Af de scenarier vi analyserer, hvor Femern-projektets økonomi ser værst ud, kan staten forvente at lide et tab på ca. 32 mia. kroner på projektet.
- De nye forudsætninger for Femern-projektet gør, at vi forventer at de statsgaranterede lån, der skal finansiere projektet, får en tilbagebetalingstid på mere end de 50 år, som politisk er fastlagt som projektets smertegrænse.
- På baggrund af vores analyser konkluderer vi, at Femern-projektets økonomi ikke længere kan betegnes som robust.
- Vi anbefaler derfor at der foretages en grundig gennemgang af Femern-projektets økonomi som baggrund for en fornyet politisk stillingtagen til projektet på et opdateret grundlag.

Figur 1 illustrerer afvigelserne mellem faktisk trafik og trafikprognosen på Femern Bælt



Femern-projektet har et historisk stort anlægsbudget

Etableringen af en fast forbindelse over Femern Bælt vil være Danmarkshistoriens dyreste anlægsprojekt. I 2016 blev hele Femern-projektet vurderet til at koste ca. 64 mia. kroner (2019-priser). Til sammenligning er dette ca. 250 pct. højere end anlægsbudgettet for Storebæltsbroen fra 1988, målt i faste priser. Givet projektets størrelse vil det få store konsekvenser for statskassen, hvis afgørende forudsætninger for projektets økonomi forandres.

Det økonomiske grundlag for Femern-forbindelsen er ikke længere robust

Siden de seneste beregninger af Femern-projektets økonomi er der sket afgørende forandringer i centrale forudsætninger. Vi har vurderet konsekvenserne og konkluderer, at Femern-projektets økonomi – selv med anvendelse af projektets oprindelige beregningsmetoder – ikke længere kan betegnes som robust. Tages der højde for det nuværende lave trafikniveau samt lavere EU-støtte, kan staten forvente at lide et tab på ca. 3 mia. kroner på at investere i Femern-projektet, mens et skøn der medtager et fald i taksterne, som svarer til det der blev vedtaget på Øresundsbroen, vil betyde at staten kan forvente at lide et tab på 32 mia. kroner. Forudsætningen om en robust økonomi i Femern-projektet har været afgørende for den politiske beslutningsproces, da en helt central præmis er, at Femern-forbindelsen ikke kommer til at koste statskassen noget. Selv i det mest optimistiske af vores beregnede scenarier holder denne forudsætning ikke længere.

Centrale forudsætninger er forandret

Siden 2015 er der sket forandringer i fem centrale forudsætninger:

1. Indtil og med 2019 er der markant mindre trafik end forventet i trafikprognosen som seneste økonomiske beregninger bygger på.
2. En ændring af anlægsbudgettet, anlægsperioden og EU-støtten til projektet
3. Opdaterede forventninger til vækst i indkomst pr. indbygger og befolkningsvækst.
4. Den grønne omstilling og bindende målsætninger om CO₂-reduktion.
5. Dårligere lånevilkår for Femern A/S pga. Europakommissionens seneste afgørelse om statsstøtte

Nødvendigt med en politisk revurdering baseret på opdateret viden

Vi vurderer på baggrund af vores gennemgang af de eksisterende analyser, at der er behov for nye og grundige analyser af Femern-projekts økonomi. Vi når frem til denne konklusion primært på baggrund af to centrale observationer: i) den markante og stigende afvigelse der er mellem trafikprognosen og den faktiske trafik og ii) at vi har uregelmæssigheder og metodemæssige mangler i behandlingen af data for økonomiske variable, der danner grundlaget for beregningerne bag trafikprognosen. Disse uregelmæssigheder og metodemæssige mangler kan være en mulig forklaring på, at den faktiske trafik i 2019 er markant mindre end trafikprognosens tal. Da forskellen mellem faktisk trafik og trafikprognosens tal er steget støt indtil 2019, tilsiger

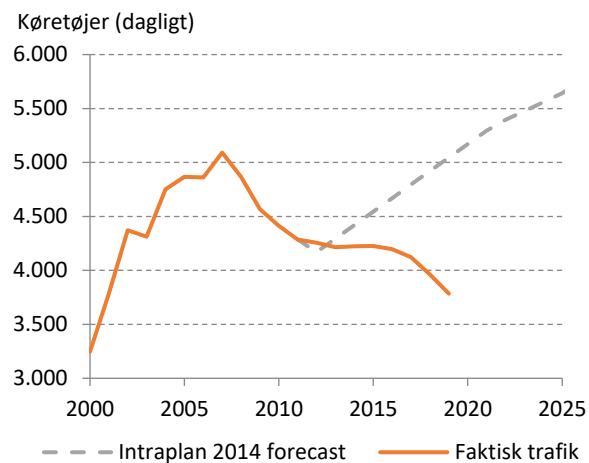
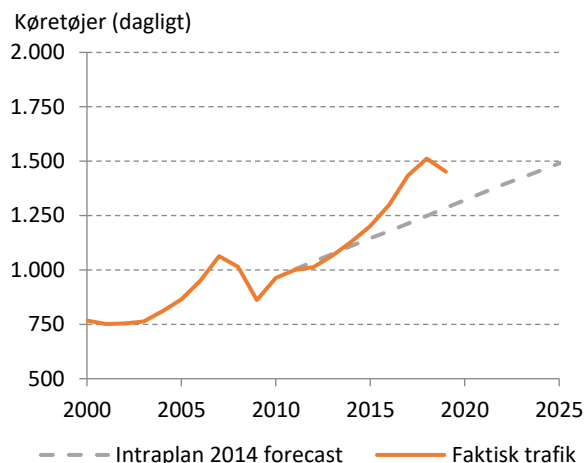
denne udvikling sammen med de øvrige nye forudsætninger, at Femern-projektets økonomi vil blive yderligere forringet i fremtiden.

Nedenfor gives en kort beskrivelse af de ændrede forudsætninger og deres betydning for Femern-projektets økonomi.

1. Trafikken er vokset markant mindre end forventet

Trafikprognosen, der er udarbejdet til Femern-projektet, har til formål at estimere den fremtidige relevante trafik for en fast Femern-forbindelse. Trafikprognosen blev udarbejdet på baggrund af den faktiske trafik i 2011. Vi har nu data for faktisk trafik indtil 2019 og kan derfor sammenligne faktisk trafik med prognosens forventninger for perioden 2012-2019.

I hele den otteårige periode, der er gået siden basisåret for trafikprognosen, er personbiltrafikken på færgeruten over Femern Bælt vokset mindre end forventet i prognosen, hvilket fremgår i figur 1.a. Det er værd at bemærke, at udviklingen i faktisk trafik er sket i en periode med højere vækst i BNP end antaget i trafikprognosen. Vækstrater i trafik er generelt set høje, når vækstraterne i BNP er høje. Da vækstraterne for BNP i de relevante lande samlet set har været højere i perioden 2012-2019 end forudsat i trafikprognosen, vil denne udvikling tilsige, at vækstraten i den faktiske trafik skulle være højere end trafikprognosens tal, alt andet lige. I stedet ser vi det modsatte for personbiler. Dette betyder, at det ikke kan være udviklingen i BNP, som er en helt centrale faktor for generel trafikvækst, der er årsag til den lave trafikvækst siden 2012. Der må derfor være andre årsager til, at trafikprognosen markant overvurderer væksten i personbiltrafik over Femern Bælt.

Figur 1 Trafikudviklingen i Femern Bælt
Figur 1.a Personbiler

Figur 1.b Lastbiler


Anm.: Figuren sammenligner faktisk trafik på Rødby-Puttgården med Intraplans seneste prognose for vejtrafik på Femern Bælt. Prognosen vises for årene inden den faste forbindelse på nuværende tidspunkt forventes at åbne.

Kilde: Danmarks Statistik SKIB32, Intraplan (2014), Sund og Bælt og egne beregninger.

Derimod er det faktiske antal lastbiler i 2019 på Femern Bælt højere end trafikprognosens tal. Dette er vist i figur 1.b. Dette kan blandt andet skyldes, at vækstraterne i BNP for relevante lande i perioden 2012-2019 har været højere end forudsat i trafikprognosen.

En mulig forklaring på afvigelserne mellem den faktiske trafikudvikling og trafikprognosen for antal personbiler og lastbiler på Femern Bælt kan være trafikforskydning til og fra andre konkurrerende ruter. Vi har derfor undersøgt den faktiske trafikudvikling på disse konkurrerende ruter mellem 2012 og 2019. I trafikprognosen beregnes det, at så godt som alt relevant trafik på en fremtidig fast Femern-forbindelse kommer fra færgeruter mellem Danmark og Tyskland, færgeruter mellem Sverige og Tyskland, samt relevant international trafik på Storebæltsbroen. Vores beregninger viser, at antallet af personbiler på disse relevante ruter i 2019 vil betyde, at der ville være ca. 18% færre personbiler og ca. 10% færre lastbiler på en fast Femern-forbindelse i 2025 i forhold til trafikprognosens tal. Isoleret set betyder dette forventede lave trafikniveau, at nutidsværdien af de forventede fremtidige indtægter fra brugeravgifter fra vejtrafik på en fast Femern-forbindelse vil falde med 15% i forhold til de indtægter, man ville forvente på baggrund af trafikprognosens estimater for trafik i 2025. Der er ikke noget i den historiske trafikudvikling, der peger på at den faktiske trafikudvikling kommer tættere på trafikprognosen i den nærmeste fremtid, tværtimod.

Trafikberegningerne bygger på en antagelse om, at den øgede konkurrence, der kan forventes at komme i markedet efter åbningen af en fast Femern-forbindelse, ikke vil sænke ligevægtsprisen i markedet. Erfaringer for Øre-

sund viser dog, at den øgede konkurrence, der fulgte af at Øresundsforbindelsens åbnede, netop medførte lavere priser for transport mellem Sverige og Danmark. Vi har derfor lavet et scenarie i vores beregninger af Femern-projektets økonomi, der beregner hvad det vil betyde, hvis takstniveauet på en fast Femern-forbindelse af konkurrencemæssige årsager må nedjusteres med procentsatser, der svarer til det der blev gennemført på Øresundsbroen i 2001.

2. Anlægsbudgettet og perioden er justeret

I den seneste finansielle analyse af Femern-projektet fra 2016 nedjusteres anlægsomkostningerne, hvilket isoleret set har en positiv effekt på økonomien i projektet. Denne nedjustering skyldes primært en forlængelse af anlægsperioden med 2 år. Denne forlængelse betyder imidlertid, at alle trafikindtægter ligger 2 år længere ude i fremtiden, hvilket bevirker, at de har en lavere nutidsværdi og dermed forværrer projekts økonomi. Da skønnet for anlægsudgifter har udviklet sig meget historisk set, har vi ikke beregnet nettoeffekten af de lavere anlægsomkostninger og den forlængede anlægsperiode for Femern-projektets økonomi. Vi har derimod medtaget, at EU-støtte til projektet er nedjusteret til 10% af de samlede anlægsomkostninger, hvilket også forværrer Femern-projektets påvirkning på statskassen.

3. Nye forventninger til vækst i velstanden og befolkningen

Fremtidig vækst i indkomst per indbygger og befolkningen er de vigtigste faktorer for fremtidig trafikvækst. OECDs seneste langsigtsprognose fra 2018 indebærer en forventning om betydeligt lavere vækst i indkomsten per indbygger i Danmark, Tyskland og Sverige, end i OECDs prognose fra 2012 som trafikprognosen bygger på. Til gengæld forventer OECD højere populationsvækstrater for disse lande end antaget i trafikprognosen. Disse ændringer i forventningerne til fremtidig vækst i indkomst per indbygger og befolkning gør, at trafikprognosen fra 2012 hviler på antagelser, der afviger betydeligt fra OECDs seneste langsigtsprognoser for disse variable, hvilket taler for at en ny trafikprognose baseret på opdaterede forudsætninger udarbejdes.

4. Nye reduktionsmål for CO₂ er en stor ubekendt faktor

Der er ikke foretaget analyser af, hvordan de nye bindende målsætninger for Danmarks CO₂-reduktion kan forventes at påvirke Femern-projektet. Det vil derfor kræve nye grundige analyser for at kunne estimere, hvordan både Femern-projektets økonomi og CO₂-regnskab bliver påvirket af disse nye rammevilkår. Hvis person og godstransport bliver fossilfrie relativt hurtigt ude i fremtiden, formindskes Femerns-forbindelsens CO₂-gevinster markant hvorimod CO₂-udledningen forbundet med etableringen af beton-tunnellen består.

5. Dårligere lånevilkår for Femern A/S giver længere tilbagebetalingstid

Europakommissionen har i 2020 afgjort, at finansieringen af den faste Femern-forbindelse med statsgaranterede lån udgør statsstøtte. En del af denne afgørelse betyder, at lånene, der skal finansiere investeringen, ikke må være statsgaranterede efter Femern-tunnellens 16. driftsår. Dette betyder, at långiverne vil kræve en større rente for den større risiko, der er i lånene når statsgarantien bortfalder. Hvis de hidtidige antagelser om udviklingen i det generelle renteniveau fastholdes, betyder Europakommissionens afgørelse isoleret set, at lånene, der skal finansiere Femern-forbindelse, må forventes at få en længere tilbagebetalingstid. For at kunne beregne stigningen i tilbagebetalingstiden, kræves der nye grundige analyser, der kan estimere lånebehovet og den forventede stigning i realrenten på lånene, der optages efter det 16. driftsår.