



Analyse af mulige finansieringskilder til ny infrastruktur

04-09-2025

Sagsnummer i F2
2025 - 17994

Dokumentnummer i F2
8825357

Sagsnummer eDoc
2025-0269284

Sagsbehandler
Sune Clausen

1. Indledning

Tidligere har metrobyggerier i København i høj grad været finansieret af indtægter fra byudvikling, indtægter fra drift (billetindtægter) samt statsligt og kommunalt bidrag. Med nye forslag til metrolinjer, der ikke giver mulighed for at udvikle nye større områder, er mulighederne for finansiering med indtægter fra byudvikling meget begrænset.

Nye metrolinjer vil desuden kræve statslige og/eller kommunale udgiftsrammer, medmindre projektet kan finansieres direkte af indtægter relateret til metroen. Ledig anlægsramme er således en væsentlig udfordring i tillæg til tilvejebringelse af selve finansieringen.

I forbindelse med drøftelserne om finansiering af infrastruktur til Østhavnen blev det klart, at en overførsel fra en offentlig myndighed eller offentligt ejede selskaber, såsom By & Havn, til Metroselskabet, som medgår til finansiering af en ny metrolinje, medfører træk på den samlede offentlige investeringsramme på samme måde, som hvis den offentlige myndighed selv havde anlagt projektet.

I det følgende gennemgås mulige finansieringskilder til nye større infrastrukturinvesteringer, herunder udenlandske og indenlandske erfaringer med finansiering af infrastruktur samt mulige indtægter fra byudvikling og øvrige aktiver i Københavns Kommune. Fælles for de fremlagte muligheder er, at de vil kræve ny lovgivning og offentlig finansiering inden for anlægsrammerne, jf. ovenfor. Anlæg og finansiering af nye større infrastrukturprojekter i København kan derfor ikke gennemføres uden statslig involvering.

2. Udenlandske erfaringer med finansiering af infrastruktur

Til opgaven om mulige finansieringskilder til ny infrastruktur har Økonomiforvaltningen fået udarbejdet en rapport fra Rambøll Management Consulting om udenlandske erfaringer med finansiering af større investeringer i infrastruktur. Rapporten analyserer finansieringsinstrumenter til offentlig infrastruktur anvendt i otte europæiske byer¹. Udvælgel-

ØKF Økonomisk Enhed (6624)

¹ Den fulde rapport er vedlagt som bilag

sen af de otte byer er baseret på en kortlægning af finansieringsinstrumenterne for infrastruktur i 21 byer i Europa og Nordamerika. De otte udvalgte byer er valgt, idet de vurderedes relevante og sammenlignelige med København. Rapporten fremhæver forskellige finansieringsstrategier og relevante aspekter knyttet til de valgte instrumenter.

Anvendte instrumenter til finansiering af infrastruktur i andre lande, der indgår i analysen, inkluderer:

- **Medfinansiering fra staten:** Støtte fra staten til infrastrukturprojekterne er til stede ved samtlige byer, der er inkluderet i analysen. Staten sætter i nogle tilfælde krav til de øvrige finansieringskilder.
- **Vej- og trængselsafgifter:** Skatter på bilister baseret på deres vejanvendelse, som har den dobbelte effekt både at generere indtægter og reducere trængsel. Trængselsafgiften i Stockholm har genereret et provenu på omkring 6,7 mia. kr. siden 2007. I Oslo er der indført bompeng, der har bidraget med 6,1 mia. kr. i finansiering af Fornebubanen, svarende til 37 pct. af de samlede anlægsomkostninger. I Østrig (hele landet) er der implementeret en afgift på alle køretøjer, hvor indtægten er øremærket til infrastrukturprojekter. Vil kræve ny lovgivning, hvis det skal anvendes i København.
- **Specifikke skatter:** Indsamling af midler gennem skatter på arbejdsgivere, turister, og ejendomme. I Wien er der implementeret en model, hvor arbejdsgiveren betaler en fast pris på 2 Euro per uge for hver ansat. Her er det samtlige virksomheder i byen, der betaler denne afgift, for at sikre en høj kvalitet i den offentlige transport, som kommer byens arbejdstagere til gode. I Paris har man indført en såkaldt "turist-skat", som beskatter turisterne for at dække omkostningerne til den offentlige transport. Afgiften rammer turisterne, da den lægges på regionens hoteller og udlejning gennem fx. Airbnb. Vil kræve ny lovgivning, hvis det skal anvendes i København.
- **Privat investering:** Kapital tilvejebringes gennem partnerskaber med private virksomheder, især hvor disse ser en fordel i forbedret infrastruktur. Eksempelvis har Transport for London i tidligere projekter anvendt offentligt-private partnerskaber, hvor de har fået eksterne virksomheder til at finansiere og bygge infrastrukturen, hvorefter Transport for London lejer sig ind på den. Dette har den fordel, at Transport for London ikke skal rejse kapital til anlægsprojektet.

- **Byudvikling og grundsalg:** Finansiering opnås gennem salg af byggegrunde nær nye infrastrukturprojekter, hvilket kan udnytte øget efterspørgsel efter ejendom som følge af infrastrukturen. I London er der implementeret en afgift på udvikling af metronære nye arealer, hvor udvikleren skal betale baseret på antal kvadratmeter der bygges. Dette betales som et engangsbeløb ved etableringen af bygningen.

I praksis anvender de fleste byer flere forskellige finansieringsinstrumenter, både for at diversificere indtægtskilderne, men også for at sikre, at infrastrukturprojektet bliver finansieret med indtægter, der kommer fra flere forskellige aktører således, at én part ikke bærer hele finansieringen.

Ingen af de valgte byer har oplevet begrænsninger som følge af EU's budgetkrav (udgiftsrammer i dansk kontekst). Det må således lægges til grund, at det for de givne projekter er sikret, at omkostningerne kunne afholdes indenfor rammerne af EU's krav til offentligt underskud og gæld.

Af ovenstående finansieringsinstrumenter vil alene direkte investeringer fra private selskaber kunne anvendes uden træk på offentlig anlægsramme. Indtægter fra byudvikling og grundsalg vil ofte først generere indtægter, når infrastrukturen er besluttet eller opført, og værdistigningen derfor realiseres. Det medfører, at anlægget af infrastrukturen fortsat vil kræve (mellem)finansiering med ramme i en periode, indtil alle værdierne, er realiseret.

3. Indenlandske erfaringer med finansiering af infrastruktur

Infrastruktur anlæg i Danmark finansieres typisk gennem en kombination af offentlige midler og brugerbetaling. Der har også været tilfælde, hvor EU-midler eller private investorer spiller en rolle i projekterne.

Letbaner

Letbanerne i Aarhus, Odense og Hovedstaden er eksempler på infrastruktur, hvor finansieringen er fordelt mellem flere offentlige aktører.

Aarhus Letbane: Det er staten, Aarhus Kommune og Region Midtjylland, der har finansieret anlægget af Aarhus Letbane. Aarhus Kommune har betalt 966 mio. kr. (2014-priser), staten 930 mio. kr. (2014-priser) og Regionen 160 mio. kr. (2014-priser). Dertil skal lægges udgifter til indkøb af letbanetog, værksted og depot på cirka 1,2 mia. kr. (2014-priser). Beløbet betales ligeligt af Aarhus Kommune og Region Midtjylland.

Oprindeligt oprettede Aarhus Kommune, Transportministeriet og Region Midtjylland et fælles interessentskab ved navn Aar-

hus Letbane I/S. Ejerskabet var fordelt med 47 pct. til Aarhus Kommune, 47 pct. til transportministeren og 5,8 pct. til Region Midtjylland. I 2015 trådte staten ud og siden har Aarhus Kommune og Region Midtjylland i fællesskab ejet letbanen med ejerrandele på hver 50 pct.

Staten har håndteret rammespørgsmålet, og Aarhus Kommune har således ikke skullet prioritere kommunal anlægsramme til projektet.

- **Odense Letbane:** Det samlede anlægsbudget for letbanen var i alt 3,6 mia. kr. (2014-priser) inkl. indkøb af tog mv. Finansiering skete via de tre bidragsydere, Odense Kommune, Staten og Region Syddanmark, der bidrager med henholdsvis 2,1 mia. kr., 1,2 mia. kr. og 0,1 mia. kr.

Herudover har Odense Kommune for udvalgte områder langs strækningen ønsket at foretage en række tilkøb, som i alt andrager 0,2 mia. kr. Disse tilkøb finansieres alene af Odense Kommune. Odense kommunes finansiering sker ved 15 pct. kontant indskud og efterfølgende ved lånoptagelse igennem Odense Letbane P/S af de sidste 85 pct.

Staten har håndteret rammespørgsmålet og Odense Kommune har således ikke skullet prioritere kommunal anlægsramme til projektet.

- **Ring 3 Letbane:** I forbindelse med anlægsloven for letbanen blev der regnet med et anlægsbudget på ca. 3,4 mia. mia. kr. (2013-priser) ekskl. tilkøb og korrektionsreserver. Staten finansierede 40 pct. af byggeriet, Region Hovedstaden 26 pct. og de 11 ejerkommuner 34 pct. i et fælles selskab, Hovedstadens Letbane A/S.

Efterfølgende er anlægsbudgettet blevet opjusteret med 1,1 mia. kr. Fordyrelsen er håndteret af ejerkommunerne og Region Hovedstaden.

Staten har håndteret rammespørgsmålet og ejerkommunerne har således ikke skullet prioritere kommunal anlægsramme til projektet.

Ingen af letbanerne forventes at skabe overskud fra driften. Finansieringsbehovet inkluderer således også løbende dækning af udgifter til drift, der i alle tre tilfælde afholdes af ejerkommunerne og regionen.

Plusbus i Aalborg

Plusbus i Aalborg er et BRT-system med lange el-busser, der kører i egen busbane. BRT-systemet er delvist finansieret ved statslige midler fra udmøntning af midler fra aftalen om "Bedre og billigere kollektiv trafik". Derudover har Aalborg Kommune finansieret en andel inden for den kommunale anlægsramme.

Metro Cityring

Cityringen i København, finansieredes af Metroselskabet I/S, som ejes af Københavns Kommune (50 pct.), staten (41,7 pct.) og Frederiksberg Kommune (8,3 pct.). Cityringens medførte anlægsudgifter på ca. 25 mia. kr. (2019-priser), hvor finansieringen skete gennem et mix af offentlige midler og driftsindtægter (lån). Metroens driftsøkonomi adskiller sig fra letbanerne, da en betydelig del af finansieringen til anlægget af strækningen kommer fra passagerindtægter.

Statens oprindelige bidrag på 4 mia. kr. (2005-priser) til Cityringen stammer fra værdier i Københavns Havn. Havnens egenkapital udgør 2,3 mia. kr., mens udviklingen af 600.000 etagemeter i Århusgadeområdet, Nordhavn, forventes at indbringe 2 mia. kr. Af dette beløb anvendtes 1,7 mia. kr. direkte til Cityringen.

Københavns Kommunes oprindelige bidrag på 4,8 mia. kr. (2005-priser) finansieredes med 4,0 mia. kr. fra salget af Københavns Energis el-aktiviteter, mens de resterende 0,8 mia. kr. stammer fra tilbageførsel af fremtidige grundskyldsindtægter fra Nordhavnen efter udligning.

Frederiksberg Kommunes bidrag finansieredes gennem provenu fra salget af kommunens el-aktiviteter samt låntagning. Derudover fik kommunen tre statslige arealer overdraget for at understøtte finansieringen af Cityringen.

4. Mulig finansiering fra byudvikling

I forbindelse med anlægget af M1/M2 samt M4 til Sydhavn og Nordhavn blev en del af anlægget af metrostrækningerne finansieret af By & Havn og således indtægter fra byudvikling. Det samme gør sig gældende for M5, hvor byudviklingsindtægter forventes at finansiere ca. to tredjedele af anlægget af infrastrukturen til Østhavnen (M5 og første etape af Østlig Ringvej).

Fælles for de omtalte metrolinjer er, at de alle betjener nye byudviklingsområder. Mulighederne for at byudvikle de nye områder som følge af forbedret infrastrukturbetjening kunne således finansiere dele af infrastruktur anlægget.

Fremadrettet vurderes byudvikling at kunne yde et meget beskedent bidrag til finansiering af ny infrastruktur, dels direkte (indtægter til brug

for anlæg), dels indirekte (øget passagergrundlag til reduktion af restfinansiering). Muligheder for byudvikling af kommunale eller By & Havn-ejede ejendomme og grunde vil være af mindre omfang spredt i byen og således ikke knyttet til placeringen af evt. ny metro. Her ses bort fra områder, som det vil kræve lovgivning for at kunne udvikle (dvs. fredeede/naturbeskyttede arealer, varige kolonihaver mv.).

Der er foretaget en screening af de kommunale grunde for, om der findes større ubebyggede arealer eller funktionstømte områder, som i kommuneplanen er fastlagt til byudvikling. Der kan peges på følgende områder med et større udviklingspotentiale: Bystævneparken, Strømmen, Valby Idrætspark og Sundby Gasværk (Amager Strandvej 3). Økonomiforvaltningen har udarbejdet udviklingsplaner for Bystævneparken, Strømmen og Valby Idrætspark, men endnu ikke solgt byggeretterne. I business cases for hvert område indgår udgifter til byggemodning og kommunale funktioner mv., hvilket indebærer, at der vurderes at være et relativt beskedent provenu i omegnen af 200 mio. kr.

Der er desuden en række mindre ejendomme, som ikke vurderes at være relevante i denne sammenhæng, da de kun vurderes at kunne generere en meget beskedent indtægt.

Der er ikke inkluderet kommunale grunde som anvendes som grønne områder, rekreative funktioner, kolonihaver (herunder helårsbeboede) og kirkegårde mv.

Ligeledes er der ikke taget stilling til de bebyggede kommunale grunde. Det forudsætter, at KEJD screener om disse ejendomme fortsat skal ejes og/eller anvendes af kommunen. Det mulige bidrag til ny infrastruktur fra disse finansieringskilder vurderes dog at være begrænset.

Passagergrundlagets betydning for indtægter i metroen

Antallet af beboere i nærområderne omkring stationerne på en ny metrolinje har betydning for passagergrundlaget og således også for restfinansieringen.

Metroselskabet har udarbejdet nogle regneeksempler, der illustrerer betydningen af passagergrundlaget for indtægterne i metroen. I regneeksemplerne er det bl.a. forudsat, at M5 er en fuld lukket ringbane. Med udgangspunkt i en metroforbindelse mellem Rigshospitalet og Herlev hospital, der bl.a. betjener Nordvest, Brønshøj, Husum og Tingbjerg, samt Bispebjerg Hospital (Orange Linje), skønner Metroselskabet, at en forøgelse af antallet af stationsnære beboere² med 10.000 personer i alt ved stationerne Hulgårdsvej, Brønshøj Torv og Husum Torv, vil medføre en samlet stigning i passagertallet på metrolinjen på omkring 8 pct. Det

² Stationsnærhed er i denne analyse defineret af bebyggelse inden for en radius af 600 meter omkring stationerne.

skal ses i sammenhæng med, at der stationsnært i 2070 er bosat ca. 19.000 personer omkring stationsplaceringen ved Hulgårdsvej, 10.000 personer omkring stationsplaceringen ved Brønshøj Torv og 9.000 personer omkring stationsplaceringen ved Husum Torv. Anlæggelse af metrolinjen som helhed medfører, at ca. 72.000 nye beboere og arbejdspladser bliver stationsnære.

Stigningen i antallet af passagerer vil øge de forventede passagerindtægter med ca. 0,5 mia. kr. over en 50-årig periode og dermed reducere restfinansieringen tilsvarende. Driftsunderskuddet på nævnte linje vil dermed blive reduceret fra 0,6 mia. til ca. 0,1 mia. kr., hvilket reducerer restfinansieringen fra 33,2 mia. kr. til ca. 32,7 mia. kr.

Ovenstående beregninger er tilknyttet den nævnte metrolinje. Beregninger vil dog skønsmæssigt kunne anvendes til andre metrolinjer.

Anvendelsen af de stationsnære arealer til hhv. bolig, erhverv mv., har ligeledes betydning for antallet af potentielle passagerer på en metrolinje.

1.000 etagemeter kan i gennemsnit rumme omkring 24 beboere. Baseret på historiske erfaringer vil de 24 stationsnære beboere generere omkring 24 daglige ture i metroen. Udnyttes de 1.000 stationsnære etagemeter til arbejdspladser- eller undervisningslokaler vil der i gennemsnit være plads til enten 50 undervisningspladser eller 83 arbejdspladser, men det vil kun give omkring halvt så mange daglige ture, svarende til omkring 12 daglige ture. Det afhænger dog både af branchen og studietypen, idet eksempelvis kontorarbejdspladser kræver mindre plads og således kan skabe flere potentielle passagerer. Stationsnær beboelse omkring metrostationer vil dog som udgangspunkt altid generere flest passagerer i metroen.

Udnyttes de samme 1.000 m² til et parkeringsanlæg, vurderes det kun at generere 0-8 daglige ture med metroen.

5. Mulig finansiering fra kommunens aktiver

Københavns Kommune har en række aktiver, der potentielt kan yde et større bidrag, hvis det ønskes. Som tidligere beskrevet vil det kræve kommunal eller statslig udgiftsramme, hvis midlerne skal kunne anvendes til finansiering af større infrastrukturprojekter.

I 2024-regnskabet udgør værdien af tilbagekøbsrettigheder i Københavns Kommune ca. 5 mia. kr. Salg af porteføljen vil skulle ses i sammenhæng med en forventet løbende værditilvækst svarende til stigninger i ejendomsmarkedet, som er vanskelig at prisfastsætte over en lang periode.

Københavns Kommune er medejer af en række selskaber. Værdierne i disse selskaber er stort omfanget bundet, jf. sektorlovgivningen og vil ikke kunne anvendes til finansiering af infrastruktur uden ændring i lovgivning.

Ovenstående er blot eksempler. Det vurderes dog, at mulighederne for salg af aktiver kun vil kunne finansiere en meget begrænset del af nye større infrastrukturinvesteringer og vil desuden kræve ramme, jf. ovenfor.

Derudover kan der, som det tidligere er sket, opspares kommunale midler med frie midler i relation til Københavns Kommunes budget. Dette er blevet gjort til bl.a. metro til Sydhavn, Nordhavnstunnellen og underjordisk station ved Ny Ellebjerg. Derudover er der løbende blevet afsat midler til en pulje til klima og infrastruktur i de seneste budgetter. Ovenstående midler har dog været uden tilhørende anlægsramme.

I aftalen om infrastruktur til Østhavnen blev der desuden aftalt et bidrag på 2,5 mia. kr. (2025-priser) fra Københavns Kommune. Disse midler betales over en 20-årig periode med 125 mio. pr. år og medfører træk på den kommunale anlægsramme.

Det kan også være en mulighed at give driftsstøtte til kommende projekter som KK allerede i dag giver til bl.a. underskudsgivne buslinjer hos MOVIA. Driftsstøtten kan bidrage til at projektets billetindtægter m.m. og kan reducere restfinansieringen. Driftsstøtte til infrastruktur vil medføre træk på servicerammen.