



HH-FÖRBINDELSEN

FINANSIERING & ORGANISERING

Bakgrundsrapport till den strategiska analysen av en fast förbindelse mellan Helsingör och Helsingborg

24 november 2020

Disclaimer

This report has been prepared by PA Consulting Group AB and WSP AB on the basis of information supplied by the client, third parties and that which is available in the public domain. No representation or warranty is given as to the achievability or reasonableness of future projections or the assumptions underlying them, targets, valuations, opinions, prospects or returns, if any, which have not been independently verified. Except where otherwise indicated, the report speaks as at the date indicated within the report.

Sammanfattning

Åren 2016 och 2017 genomfördes ett bilateralt danskt-svenskt utredningsarbete kring en ny fast förbindelse mellan Danmark och Sverige. Från det arbetet drogs slutsatsen att en fortsatt analys av olika lösningar krävdes. Mot den bakgrunden tillsattes ett dansk-svenskt projekt för att genomföra en strategisk analys (här även benämnt "HH-projektet") i syfte att belysa och bedöma vilka nyttor som skulle kunna uppstå vid byggandet av en förbindelse. PA Consulting har, tillsammans med WSP, fått i uppdrag av delprojektet för finansieringsfrågor i det gemensamma svensk-danska projektet att bistå i den strategiska analysen med en finansiell och organisatorisk analys av HH-förbindelsen, vilken presenteras i denna rapport.

Helsingborg och Helsingör i Öresundsregionen, som omfattar totalt 79 kommuner och cirka 3,8 miljoner invånare, sammanlänkas idag av Öresundsbron, men saknar fast förbindelse i dess norra del. Den tekniska lösning för en HH-förbindelse som analysen i denna rapport fokuserar på omfattar en cirka 14 km lång motorvägstunnel och en cirka 9 km lång järnvägstunnel för persontåg.

Denna rapport återger resultatet av en finansiell analys av HH-förbindelsen tillsammans med en analys av förhållandet mellan tilltänkt finansiering och stöd i relation till gällande EU-rätt mm. Rapporten omfattar en finansiell kalkyl med intäktsmodell och lönsamhetskalkyl samt utredningar av möjligheten till korssubventionering mellan vägtrafik och järnvägstrafik, möjligheterna till kommunal medfinansiering samt till EU-stöd.

Materialet baseras i huvudsak på analys av underlag från tidigare utredningar, information från andra delprojekt inom ramen för huvudprojektet samt data från körningar i Landstrafikmodellen (LTM) etc. Detta underlag har vidare kompletterats genom intervjuer och litteraturstudier och analyser. Den finansiella analysen har genomförts enligt gängse beräkningsmetoder för finansiell kalkylering och baserats på data från uppdragsgivarna samt avstämda antaganden baserade på erfarenheter från liknande projekt och kalkyleringar. Huvudinriktningen har varit att HH-förbindelsen ska finansieras med en statsgarantimodell liknande den som användes vid finansieringen av Öresundsbrokonsortiet och Fehmarn Bält-förbindelsen. Statsgarantimodellen är sannolikt den finansieringsmodell som skulle ge den lägsta kapitalkostnaden, näst efter direkt statligt ägande.

Finansiell analys

"För att analysera HH-förbindelsens finansiella förutsättningar har två ekonomiska analyser genomförts. Den finansiella analysen i denna rapport (Metod A) samt en analys med ett snävare fokus på återbetalningstider/ återstående finansieringsbehov för jämförelse med andra liknande projekt i Danmark (Metod B).

Den senare analysen inkluderar inte det återstående restvärdet efter 40 år, dessutom beaktas inte bolagsskatt och inflation under kalkylperioden. Andra antaganden för de två analyserna är i allmänhet detsamma. I denna rapport presenteras även känslighetsanalyser.

Den finansiella analysen utgår från *Hovedscenarie 2035 vej, vej+bane alternativ 1* (nedan benämnt "väg- och järnvägstunnel alt. 1") samt *vej+bane alternativ 2* (nedan benämnt "väg- och järnvägstunnel alt. 2") som härstammar från ett annat delprojekt i den strategiska analysen. Skillnaden mellan de två *vej+bane* alternativen är att trafikplanen i alternativ 2 inkluderar en fortsättning för ungefär vartannat tåg från Helsingborg C till Station Maria och vidare mot Hässleholm eller Göteborg. Det innebär att antaganden om exempelvis reala intäkter, som är en direkt följd av trafikberäkningar och prisnivåer, överensstämmer med den prognos över resande och trafikvolymer som beräknats med hjälp av LTM. Prisnivåer för vägtrafiken utgår i huvudsak från samma avgifter som gäller för Öresundsbron justerade till 2020 års prisnivå.

Lönsamhetskalkylerna beräknar nominella kassaflöden under hela den ekonomiska livslängden som diskonteras med en kalkylränta på 4,5 procent (2,5 procent realränta). Huvudscenariot utgår från att den danska Statsgarantimodellen används för projektet, med brukarfinansiering likt Öresundsbroförbindelsen och planen för Fehmarn Bält-förbindelsen. De danska riktlinjerna, rekommenderade av Finansministeriet i Danmark, är att använda en realränta på 2,5 procent i dessa fall. Detta antagande har här använts utan att ta ställning till huruvida detta är att föredra i ett framtida genomförande.

Investeringsnivåer är bedömda av andra delprojekt. Med danska anläggningskostnadsberäkningar står vägdelen för ca 55 procent och järnvägsdelen för ca 45 procent av den totala investeringen på 41,9 miljarder DKK (2020 års prisnivå). Med svenska anläggningskostnadsberäkningar står vägdelen för ca 52 procent och järnvägsdelen för ca 48 procent av den totala investeringen på 57,3 miljarder SEK (2020 års prisnivå).

Beräknade nettonuvärden med diskonteringsränta på 4,5 procent (2,5 procent realränta), i 2020 års prisnivå, samt internränta för projektets olika alternativ (med driftstart år 2035) presenteras i tabellen nedan:

Alternativ	NPV	IRR
Väg- och järnvägstunnel alt. 1 [miljarder DKK]	-12,6	2,78%
Väg- och järnvägstunnel alt. 1 [miljarder SEK]	-16,0	2,92%
Väg- och järnvägstunnel alt. 2 [miljarder DKK]	-12,4	2,82%
Väg- och järnvägstunnel alt. 2 [miljarder SEK]	-15,7	2,95%
Vägförbindelse [miljarder DKK]	1,3	4,80%
Vägförbindelse [miljarder SEK]	4,7	5,29%

Beräkningen för järnvägens möjligheter att bidra med infrastruktur-/tull-/passageavgifter (per tåg) resulterar i intäkter motsvarande 5,3 miljarder DKK diskonterat i 2020 års prisnivå för alternativ 1 och 5,6 miljarder DKK för alternativ 2. Omräknat till svenska kronor är bidraget 7,5 miljarder SEK för alternativ 1 och 8 miljarder för alternativ 2. Tullavgiften/passageavgiften för tåg skulle behöva ca tredubblas för att det gemensamma projektet inte skulle vara beroende av korssubventionering från väg till järnväg.

I känslighetsanalysen varierar vissa ingångsvärden för att analysera projektets lönsamhet. Analysen visar exempelvis på:

- ...att projektet med väg- och järnvägstunnel alt. 1 med danska anläggningskostnadsberäkningar skulle behöva:
 - a. ...minska den initiala investeringsutgiften med en tredjedel för att uppnå lönsamhet, eller
 - b. ...sänka diskonteringsräntan till 2,8 procent (motsvarar en realränta på 0,8 procent), eller
 - c. ...öka intäkterna med närmare 50 procent

Givet nuvarande låga ränteläge är en nominell kalkylränta på 4,5 procent relativt hög för denna typ av infrastrukturinvestering. Som jämförelse har realräntenivån för Öresundsbrokonsortiet varit i medeltal 1,7 procent mellan 1994 och 2019 (0,8 procent år 2019). Liknande resonemang omkring alternativa realräntenivåer har även förts i den finansiella analysen för Fehmarn Bält-förbindelsen, men där användes 3 procent realränta för lönsamhetsberäkningar. Slutsatsen av detta resonemang är att en diskonteringsränta på 4,5 procent är högt i dagens ränteläge och kan innebära ett högre avkastningskrav än vad privata aktörer skulle anse som rimligt.

Modellering av lönsamheten för en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör leder till slutsatsen att vägtunnelförbindelsen har goda möjligheter att bära sina kostnader (kapital- samt drift- och underhållskostnader). Detsamma gäller inte för järnvägsförbindelsen. Samtidigt är intäkterna från vägtrafiken inte tillräckliga för att, genom korssubventionering, göra det gemensamma projektet (väg- och järnvägstunnel, såväl alt. 1 som alt. 2) företagsekonomiskt lönsamt.

Med de antaganden som görs i denna analys saknas, för att nå lönsamhet i kombinationsalternativen,

- 12,6 miljarder DKK för alt. 1 med danska anläggningskostnadsberäkningar
- 16 miljarder SEK för alt. 1 med svenska anläggningskostnadsberäkningar
- 12,4 miljarder DKK för alt. 2 med danska anläggningskostnadsberäkningar
- 15,7 miljarder SEK för alt. 2 med svenska anläggningskostnadsberäkningar

Finansiella tillskott för att kunna täcka detta underskott skulle kunna genereras genom en kombination av initialt investeringsstöd från EU och/eller länderna samt medfinansiering från kommuner/regioner. Som framgår längre fram i denna rapport bedöms dock sannolikheten för EU-stöd vara låg, främst med tanke på att järnvägstunneln planeras utan godstrafik.

Korssubventionering

Korssubventionering är en finansieringsmodell som kan bli aktuell för HH-förbindelsen och som i detta fall innebär att vägtrafiken skulle delvis medfinansiera järnvägsanläggningen. Analysen är begränsad till frågan om korssubventionering och utgår från de principer som finns i EU-rätten och i nationell lagstiftning. Vad avser statsstödsfrågan, som har stor betydelse för HH-förbindelsen och för finansieringsfrågan, rekommenderas läsning av Kommissionens beslut avseende Femern A/S av den 20 mars 2020, C (2020) 1683 final och i EU-kommissionens preliminära bedömning såsom den framkommer i dokumentet SA.52617— Statligt stöd till förmån för Øresundsbro Konsortiet, C(2019) 1565 final. Om korssubventioneringen eventuellt skulle bedömas som statsstöd beror på om verksamheten i sig omfattas av statsstödsregelverket. Även om så vore fallet är det möjligt att korssubventionering kan vara tillåtet. Om verksamheten inte bedöms omfattas av statsstödsreglerna är det EU:s avgiftsregelverk som gäller för avgifterna på HH-förbindelsen.

För svenskt vidkommande vore det sannolikt en fördel HH-förbindelsen bedrevs i bolagsform eftersom det i Sverige bara är på enskilda vägar som avgifterna är oreglerade för personbilar. I Danmark har man stora

erfarenheter av att organisera motsvarande verksamhet i bolagsform. Om verksamheten bedrivs i myndighetsform i Sverige skulle vägförbindelsen klassificeras som en allmän väg och ett överuttag av avgifter från personbilstrafiken för att bekosta järnvägsinfrastrukturen skulle anses vara en skatt. Ett överuttag av avgifter från lastbilstrafiken är i princip inte möjligt p.g.a. Eurovinjettdirektivet. Det är möjligt att ta ut en avgift för vissa externa kostnader och använda dessa resurser för att finansiera järnvägsförbindelsen, men de bör för HH-förbindelsen vara mkt små. Någon separat utredning om detta har dock inte gjorts.

Kommunal och regional medfinansiering

Kommunal och regional medfinansiering har översiktligt undersökts utifrån realiserandet av specifika nyttor som exempelvis bostadsbyggande, arbetstillfällen och möjligheten till tillskjutande av direkta medel. Till grund för avsnittet ligger intervjuer med företrädare för Helsingborgs och Helsingörs kommuner. Intervjuerna har vidare kompletterats med underlag som erhållits i samband med intervjuerna, samt egen informationsinhämtning.

I fråga om kommunal medfinansiering av infrastruktur konstateras att traditionen skiljer sig mellan Danmark och Sverige. I Sverige är det relativt vanligt att kommuner bidrar till projekt där de ser en tydlig samhällsekonomisk eller kommunalekonomisk vinst. I Danmark har det däremot historiskt främst varit staten som skjutit till finansiella medel till infrastrukturprojekt liknande den föreslagna HH-förbindelsen. Frågan om kommunal medfinansiering har dock blivit allt mer aktuell även i Danmark och det finns exempel på projekt där kommunal medfinansiering efterfrågas.

Infrastrukturprojekt bidrar ofta till ökade markvärden och tillväxtpotentialer, vilket kan ses motivera ett finansiellt tillskott från kommuner. En förutsättning för medfinansiering av HH-förbindelsen är att det finns tydliga ekonomiska vinster av att genomföra projektet. Sådana vinster kan innefatta ökad sysselsättning, näringslivetableringar, bostadsbyggande eller klimatnytta.

Hur HH-förbindelsen länkas samman med befintlig och planerad infrastruktur, som exempelvis Västkustbanan, blir betydande för vilka kommunikationsvinster projektet förverkligar. HH-förbindelsen har potential att bli en nyckellänk i en förbindelse mellan Oslo och Hamburg. I en sådan sammanlänkning hamnar Helsingborg/Helsingör centralt placerat, vilket skapar förutsättningar för etableringar av exempelvis logistikcenter.

HH-förbindelsen skulle kunna möjliggöra en strukturomvandling av centralt belägna hamnområden om färjetrafiken mellan Helsingborg och Helsingör läggs ned. Hamnområdena kan i så fall nyttjas för bostadsbyggande och näringsfastigheter. Kommunerna ser potential för ökad sysselsättning genom bättre kommunikationer i samband med förbindelsen. HH-förbindelsen skulle även innebära att stora delar av den tunga trafiken leds utanför stadskärnorna, vilket ses som positivt från kommunerna.

Ur ett regionalt perspektiv ses HH-förbindelsen som ett viktigt komplement till Öresundsbron för att begränsa transportsystemets sårbarhet och för att förbättra de gränsregionala förbindelserna.

Sammantaget konstateras att det bör finnas möjligheter för HH-förbindelsen att erhålla viss kommunal medfinansiering. Den slutgiltiga tekniska lösningen för förbindelsen blir dock avgörande för vilka samhällsekonomiska effekter som förverkligas och i förlängningen möjligheterna till medfinansiering från kommuner och regioner.

Länderna behöver fastställa vilken teknisk lösning som avses genomföras och noga utreda dess förutsättningar, varpå diskussioner om medfinansiering rimligen skulle kunna inledas. Idag anser Helsingborgs och Helsingörs kommuner att projektet inte nått en tillräcklig mognadsgrad för att den typen av diskussioner ska vara fruktsamma.

EU-stöd

Frågan om EU-stöd presenteras med utgångspunkt i en genomgång av EU-kommissionens arbete med satsningar på infrastruktur som binder samma olika europeiska länder. Utredningen presenterar därefter en översikt över nordiska referensprojekt som erhållit EU-finansiering samt det europeiska stomnätet för väg och järnväg. Slutligen presenteras HH-projektets möjligheter att söka EU-stöd, vilket i huvudsak baseras på dialoger med sakkunniga medarbetare i Trafikverket och Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.

För att få finansiering från EU är det en förutsättning att HH-förbindelsen är definierad som del av TEN-T:s stomnätskorridorer. Nästa revidering av TEN-T:s stomnätskorridorer sker 2027 och då skulle HH-förbindelsen kunna inkluderas. En förutsättning för att HH-förbindelsen ska omfattas i revideringen är att det finns konkreta motiv för förbindelsen, som t.ex. en fastställd kapacitetsbrist i regionen. Vidare behöver det slutgiltiga tekniska lösningsalternativet fastställas och en överenskommelse mellan den danska och svenska staten om att bygga förbindelsen nås.

För att öka sannolikheten att få HH-förbindelsen definierad som en del av EU:s stomnätskorridorer bör behovet av en ny fast förbindelse belysas ur ett bredare perspektiv. För att bygga en större relevans för projektet bör de vidare internationella aspekterna som exempelvis nytto- som kapacitetsfördelarna av HH-förbindelsen i relationen Oslo-Hamburg samt Fehmarn-Öresund framhävas.

EU:s infrastrukturstöd omfattar principiellt alla trafikslag. Klimat- och utsläppsfrågan står dock högt på agendan och järnvägsprojekt av extra stort intresse. Den tekniska lösningen som valts för den strategiska analysen, och som denna rapport grundas på, medger inte godstrafik på järnväg. Detta är med stor sannolikhet en försvårande omständighet i frågan om ett eventuellt framtida EU-stöd för HH-förbindelsen och kan i förlängningen omöjliggöra förbindelsens möjligheter att erhålla EU-stöd.

INNEHÅLL

1	Uppdragsbeskrivning	8
1.1	Uppdragets genomförande och metod	8
2	Introduktion till Helsingborg – Helsingör-projektet	10
2.1	Öresundsregionen	10
2.2	Projektbeskrivning	10
2.3	Prognosmodell för beräkning av resande	11
3	Statsgarantimodellen	13
4	Finansiell analys av projektet	14
4.1	Intäktmodell	14
4.2	Lönsamhetskalkyl	16
4.3	Korssubventionering mellan väg och järnväg	26
4.4	Känslighetsanalys	27
4.5	Lämplig kalkylränta	29
4.6	Analys av den finansiella kalkylen	29
5	Möjligheter till korssubventionering	31
5.1	Infrastrukturavgifter - väg	31
5.2	Infrastrukturavgifter - järnväg	34
5.3	Gränsdragningen mellan skatt och avgift	35
5.4	Slutsatser avseende avgiftsfinansieringen	36
6	Finansiering	37
6.1	Kommunal och regional medfinansiering	37
6.2	EU-stöd	40
7	Slutsatser	46
7.1	Slutsatser från den finansiella kalkylen	46
7.2	Slutsatser om finansiering	46
8	Referenser	48

1 Uppdragsbeskrivning

Åren 2016 och 2017 bedrevs ett bilateralt danskt-svenskt utredningsarbete om en ny fast förbindelse mellan Danmark och Sverige. I Sverige rapporterades denna analys i den s.k. Sverigeförhandlingens slutrapport, SOU 2017:107, där det identifierades ett fortsatt utredningsbehov. En strategisk analys förslogs genomföras i syfte att belysa och bedöma vilka nyttor som skulle uppstå vid byggandet av en ny fast förbindelse.

PA Consulting har, tillsammans med WSP, fått i uppdrag av Vejdirektoratet och Trafikverket att bidra med en finansiell och organisatorisk analys för en ny fast förbindelse mellan Helsingör och Helsingborg inom ramen för detta delprojekt inom huvudprojektet Strategisk analys av fast förbindelse mellan Helsingör och Helsingborg¹.

Syftet med detta uppdrag är att bidra med fördjupade insikter om förbindelsens finansiella gångbarhet i perspektiven kalkylering, korssubventionering, EU-stöd och medfinansiering.

Uppdraget omfattar huvudsakligen framtagandet av en finansiell kalkyl, inkluderande en intäktsmodell och en lönsamhetskalkyl, samt en analys över möjligheterna att ett eventuellt överskott från vägförbindelsen skulle kunna täcka ett eventuellt underskott på järnvägsförbindelsen, genom korssubventionering. Den finansiella kalkylen baseras till stor del på ingångsvärden från Landstrafikmodellen (LTM), vilket är en modell framtagen i Danmark med syfte att skapa en gemensam nationell trafikmodell. I uppdraget övervägs även om det enligt nuvarande lagstiftning är möjligt att betrakta två fysiskt separata tunnlar med olika transportsätt som en anläggning, vilket skulle kunna göra korssubventionering tillåtlig.

Uppdraget omfattar vidare en analys av EU:s statsstödsregler i förhållande till korssubventioneringsfrågan, samt en utredning om infrastrukturavgifter på väg respektive järnväg. Analysen om korssubventionering och eventuell öronmärkning av intäkter är tätt sammanflätad med kalkylerna och är en av utgångspunkterna för den finansiella analysen.

Möjligheterna för Sverige och Danmark att söka EU-stöd för fortsatta utredningar, studier och/eller byggnation av den aktuella förbindelsen belyses också i rapporten, liksom en översiktlig redogörelse för andra, liknande, nordiska projekt som genomförts eller genomförs och som fått stöd i planerings- eller genomförandefas av EU.

Slutligen undersöks möjligheten till kommunal och regional medfinansiering av projektet, antingen genom realiserande av specifika nyttor som exempelvis bostadsbyggande och arbetstillfällen alternativt tillskjutande av direkta medel.

Den finansiella analysen utgår från Statsgarantimodellen. Modellen etablerades i Danmark i samband med genomförandet av de fasta förbindelserna Stora Bält och Öresund. Statsgarantimodellen används också vid genomförandet av Fehmarn Bält-förbindelsen.

1.1 Uppdragets genomförande och metod

Uppdragets huvudsakliga genomförande baseras på analys av material tillhandahållet av uppdragsgivarna samt genom informationsinhämtning via intervjuer och på egna analyser. Det material som uppdragsgivarna tillhandahållit omfattar tidigare genomförda utredningar, information från andra delprojekt inom ramen för huvudprojektet samt data från körningar i LTM etc.

Den finansiella analysen har genomförts enligt gängse beräkningsmetoder för finansiell kalkylering och baserats på data från uppdragsgivarna, samt till viss del egna antaganden baserade på erfarenheter från liknande projekt och kalkyleringar. Antagandena är avstämda med uppdragsgivarna under arbetets gång.

För att illustrera vissa av de frågeställningar som uppdraget omfattar har i vissa fall separata analyser gjorts för vägförbindelsen respektive för järnvägsförbindelsen. Dessa beräkningar görs enbart för att illustrera finansiella förutsättningar och flöden i det samlade projektet.

Utredningen om statsstödsregler i förhållande till frågan om korssubventionering samt frågan om infrastrukturavgifter är baserad på flera olika källor, exempelvis rättsakter från EU, Sverige och Danmark, EU-domstolens rättspraxis, beslut från EU-kommissionen samt slutligen svenska förarbeten till aktuell lagstiftning.

¹ Direktiv till den gemensamma svensk-danska utredningen finns här <https://www.trafikverket.se/contentassets/ca77f147b92c429cac2247a1d0252434/endelig-kommissorium-for-hh-forbindelsen-.pdf>

Frågan om EU-stöd har analyserats med utgångspunkt från information erhållen bl.a. från sakkunniga medarbetare på Trafikverket och Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen samt information från EU-kommissionens hemsida och därtill relevanta rättsakter.

För frågan rörande medfinansiering har informationsinhämtning främst skett genom intervjuer med relevanta personer från Helsingörs och Helsingborgs kommuner. Analysen baseras vidare på underlag som erhållits av kommunerna i samband med intervjuerna, samt egen informationsinhämtning från kommunernas respektive webbsidor.

2 Introduktion till Helsingborg – Helsingör-projektet

2.1 Öresundsregionen

De tre regionerna Region Skåne, Region Hovedstaden och Region Sjælland omfattar totalt 79 kommuner och utgör tillsammans det som kallas för Öresundsregionen. I Öresundsregionen bor cirka 3,8 miljoner innevånare, varav 2,5 miljoner på den danska sidan och 1,3 miljoner på den svenska (Örestat, 2020). Regionen innesluter den danska huvudstaden Köpenhamn och Sveriges tredje största stad Malmö, vilka sammanlänkas med Öresundsbron och tillsammans utgör det största stadsområdet i Skandinavien. Utöver Öresundsbron sammanlänkas Öresundsregionen genom en färjeförbindelse mellan Helsingör och Helsingborg.

2.1.1 Helsingborgs kommun

Helsingborg, som är del av Region Skånes geografiska område, är den tredje största staden, efter Köpenhamn och Malmö, i den snabbväxande Öresundsregionen. Antalet invånare i Helsingborg var 147 734 i januari 2020. Helsingborg har länge varit ett framträdande centrum för logistik, framförallt inom livsmedel. På senare år har kommunen även växt starkt inom TPL, e-handel och internationellt distributionsläge vilket föranlett att man utsågs till årets tillväxtläge för intelligenta logistik år 2020 (Intelligent logistik, 2020).

År 2020 finns det nära 14 700 företag registrerade i Helsingborg och under 2019 startades strax över 1000 nya företag. Liksom i övriga Sverige utgör små och medelstora företag den största delen av näringslivet. Totalt har över 73 500 sin arbetsplats i staden, en ökning med 16 000 sedan år 2000. I näringslivet i Helsingborg ryms både globala företag som t.ex. IKEA, småföretagare samt kluster med unik profil och kompetens. År 2018 var den totala omsättningen för näringslivet i Helsingborg omkring 134 miljarder SEK (exklusive moms). Handel stod för nära hälften av den totala omsättningen, medan tillverkningsindustri, logistik och byggbranschen står tillsammans för ytterligare 25 procent (Helsingborg, 2020).

Turismnäringen är viktig för Helsingborgs stad och omsätter hundratals miljoner kronor varje år. Turismen står i dag för 3,4 procent av den totala produktionen i kommunen och totalt är nästan 3500 årsanställda sysselsatta inom turistnäringen.

2.1.2 Helsingörs kommun

Helsingörs kommun ligger på Sjælland och är en del av det geografiska området för Region Hovedstaden. I kommunen bor cirka 62 000 invånare på en yta på ca 122 km². Näringslivet i kommunen domineras av små och medelstora företag inom handel, företagstjänster samt tillverknings- och utvinningsindustri. Kommunens största arbetsgivare är medicinteknikföretaget Coloplast, läkemedelsbolaget Bavarian Nordic och elteknikföretaget Løgstrup-Steel (Öresundsinstitutet, 2020). Centralorten i kommunen är Helsingör stad vilken ligger bara 45 km från Köpenhamn och är den stad i Danmark som ligger närmast Sverige. Helsingör har järnvägsförbindelser i västlig, nordlig och sydlig riktning mot Hillerød, Gilleleje respektive Köpenhamn och Malmö.

2.2 Projektbeskrivning

För att utöka förbindelserna i Öresundsregionen undersöks, genom ett gemensamt svenskt-dansk projekt, möjligheterna till en fast förbindelse för väg och järnväg mellan Helsingborg och Helsingör, kallad HH-förbindelsen. Förbindelsen syftar till att binda ihop Öresundsregionen genom att länka samman den norra delen av Öresund, där sundet är som smalast, samt till att erbjuda fler alternativ för transporter över Öresund.

Det finns ett brett stöd för HH-förbindelsen bland berörda kommuner och regioner, som ser potentialen för fortsatt regional utveckling. Detta har tydliggjorts genom en dansk-svensk viljeförklaring omfattande 79 kommuner och tre regioner. Utöver det har ett nätverk, kallat HH-gruppen, bildats bestående av fler än 40 kommuner, organisationer och företag från både Sverige och Danmark. Tillsammans verkar gruppen för ett gemensamt svensk-danskt beslut om en fast förbindelse. Förbindelsen skulle, enligt HH-gruppen, upprätthålla området som en konkurrenskraftig region och säkerställa framtida tillväxt och sysselsättning i Öresund (HH-gruppen, HH-Gruppen, 2020).

HH-förbindelsen utreds nu gemensamt på statlig nivå av Trafikverket i Sverige samt Vejdirektoratet och Trafik-Bygge og Boligstyrelsen i Danmark.



Figur 1 Principskiss över HH-förbindelsen (Transport-, Bygnings- och Boligministeriet, 2019)

2.2.1 Teknisk lösning

Den tekniska lösningen för förbindelsen mellan Helsingborg och Helsingør som utreds i det svensk-danska projektet och som analysen i denna rapport fokuseras på, omfattar en vägtunnel och en järnvägstunnel. Båda tunnelarna består av dubbla tunnelrör för tvåvägstrafik med anslutande tvärtunnlar. Tunnelarna anläggs genom borrhning under den smalaste delen av Öresund och ansluts till det befintliga infrastrukturnätet.

Järnvägstunneln planeras mellan Helsingborg Centrum och Helsingør Station och uppskattas bli cirka 9 kilometer lång, med en förlängning från Helsingborg Centrum till station Maria. Tunneln är planerad att borraras under Öresund och trafikeras enbart av persontåg. Järnvägsförbindelsen skulle anslutas med en ny stationsdel i Helsingborg och en ny underjordisk station i Helsingør till Kystbanen i Danmark och Väst kustbanan i Sverige.

Vägtunneln planeras bli cirka 14 kilometer lång och anläggs söder om städerna. Vägen ansluts på den svenska sidan till E20/E4/E6 och på den danska sidan till Helsingørmotorvägen (E47) i höjd med Mørdrup där det idag finns ett logistikområde (HH-gruppen, HH-förbindelse, 2020).

De tekniska lösningsmöjligheterna utreds i ett annat delprojekt inom ramen för den strategiska analysen.

2.3 Prognosmodell för beräkning av resande

För att prognostisera resande och trafikvolymerna används i regel modellverktyg som exempelvis Sampers i Sverige och Landstrafikmodellen (LTM) i Danmark. LTM inkluderar den senaste versionen av data över resvanor i Öresundsregionen, samtidigt som modellen tar hänsyn till hela trafikflödet i, samt in till och ut från, Danmark. Det svensk-danska projektet har dragit slutsatsen att LTM är mer tillförlitlig samt att den kan hantera gränsöverskridande transportflöden mellan Sverige och Danmark bättre än den svenska prognosmodellen Sampers. Mot den bakgrunden har projektet valt att nyttja LTM som huvudmodell för den strategiska analysens prognos för trafik på en fast HH-anslutning.

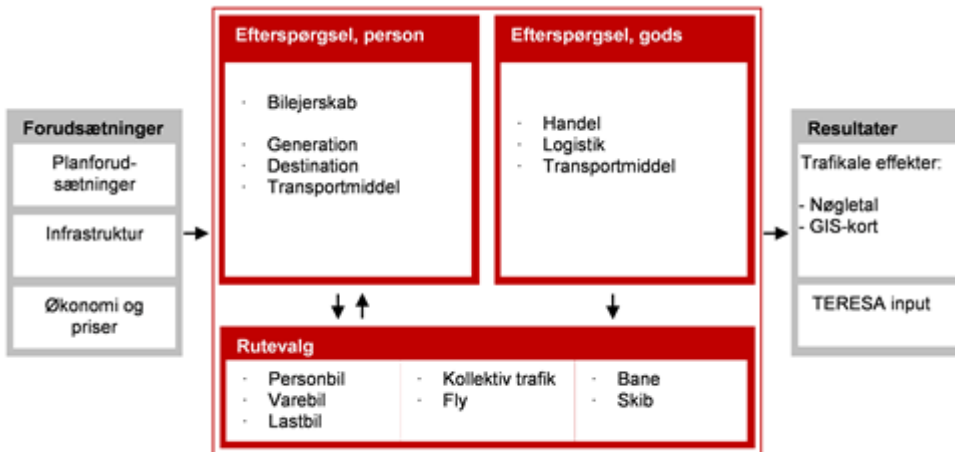
Resultat från beräkningarna i LTM modellen presenteras i Avsnitt 4.1.

2.3.1 Landstrafikmodellen (LTM)

LTM är en modell framtagen i Danmark med syfte att skapa en gemensam nationell trafikmodell samt förbättra beslutsunderlaget för planering av och investeringar i trafiksystemet. Modellen inkluderar möjligheten att belysa hur trafikvolymerna påverkas av demografisk och ekonomisk utveckling, inklusive överflyttningar mellan transportsätt.

LTM har utvecklats för att belysa det totala trafikflödet i såväl Danmark som utomlands och omfattar geografiska resor i Danmark, mellan Danmark och andra länder samt transiteringsresor (Landstrafikmodellen, Om modellen, 2020).

Modellens övergripande struktur presenteras i Figur 2 nedan.



Figur 2 Struktur Landstrafikmodellen (Landstrafikmodellen, Generell information, 2020)

2.3.2 Beräkningsantaganden

Liksom andra modeller för beräkning av framtida trafik bygger LTM på ett antal beräkningsantaganden, matematiska samband och observationer. LTM:s beräkningsantaganden inkluderar planantaganden, finansiella antaganden, prisantaganden samt antaganden om infrastruktur. Antagandena i modellen baseras på:

- BNP-prognoser
- Beräkningar av befolkningen och dess placering
- Prognoser på kring arbetsmarknad, arbetstillfällens placering samt tillväxt fördelat på sektorer
- Projicering av körkostnader i form av bränslepriser, skatter samt ökad energieffektivitet i fordonsflottan

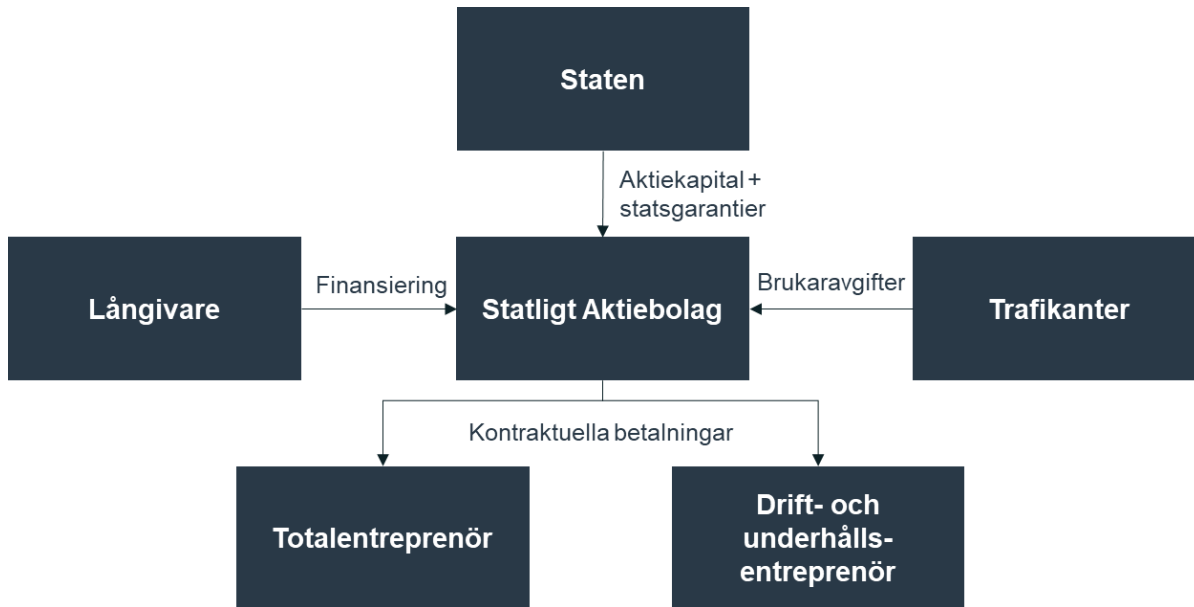
Utöver det innehåller modellen beskrivningar av befintlig transportinfrastruktur år 2010 kompletterad med beslutade och finansierade projekt, samt färdplaner för kollektivtrafik och planer för färje- och flygtrafik. Infrastrukturnätet är beskrivet med riklig information som exempelvis fri hastighet, kapacitet och hastighetflödesförhållanden. Tidtabellerna för kollektivtrafiken inkluderar linjer och linjevarianter med avgångstider från stationer och busshållplatser samt körtider till nästa stopp (Landstrafikmodellen, Generell information, 2020).

LTM möjliggör i huvudsak scenarioberäkningar, med helt eller delvis förändrade förutsättningar, för åren 2020 till 2030, men inkluderar även möjligheter att skapa scenarion för andra prognosår med andra grundläggande antaganden.

3 Statsgarantimodellen

Statsgarantimodellen är en organisationsmodell som kännetecknas av att ansvaret för design, konstruktion, finansiering, drift och underhåll av ett infrastrukturprojekt överförs till ett aktiebolag som ägs i sin helhet av staten. Modellen är väletablerad i Danmark för större infrastrukturprojekt som exempelvis Öresundsbron, Stora Bält-bron samt Fehrman Bält-förbindelsen. I Statsgarantimodellen finansieras aktiebolaget av privata och/eller offentliga aktörer genom statligt garanterade lån, vilka därmed har fördelaktiga lånevillkor. Ränta på, samt återbetalning av, lånen betalas i huvudsak genom brukaravgifter från användare av infrastrukturen samt i vissa fall med hjälp av kompletterande anslagsmedel.

Fördelen med Statsgarantimodellen jämfört med andra alternativ är att den begränsar den direkta belastningen på statsbudgeten samtidigt som modellen normalt ger full eller delvis återbetalning av infrastrukturen genom brukaravgifter. I figuren nedan illustreras modellens uppbyggnad (Sund&Bælt, 2014).



Figur 3 Översikt över Statsgarantimodellen (Sund&Bælt, 2014)

I perspektivet finansieringskostnad är Statsgarantimodellen fördelaktig genom att staten har hög kreditvärdighet, vilket möjliggör låga finansieringskostnader. Infrastrukturprojekt har i regel långa tidshorisonter och höga kapitalkostnader, vilket innebär att finansieringskostnaderna får stor inverkan på projektets lönsamhet. Med anledning av detta kan Statsgarantimodellen anses lämplig för infrastrukturprojekt ur ett finansieringsperspektiv.

Med Statsgarantimodellen behåller staten kontrollen över projektet och de beslut som fattas kring det, samtidigt som de fördelar en bolagskonstruktion möjliggör, med möjlighet till effektivt genomförande och förvaltning, kan förverkligas. Genom det statliga ägandet behåller staten också projektets risker. Eftersom staten äger aktiebolaget är det i förlängningen staten som behöver täcka upp med finansiering om projektet inte kan uppfylla sina finansiella förpliktelser, vilket belastar statens sammanlagda finansiella ställning (Sund&Bælt, 2014).

4 Finansiell analys av projektet

För att analysera HH-förbindelsens finansiella förutsättningar har två ekonomiska analyser genomförts. Dels en finansiell analys som innefattar en restvärdesberäkning etc., dels en analys med ett något snävare fokus på återbetalningstider/återstående finansieringsbehov, för en mer direkt jämförelse med andra liknande projekt i Danmark. Den senare metoden inkluderar inte det återstående restvärdet efter 40 år, dessutom beaktas inte bolagsskatt och inflation under kalkylperioden. Övriga antaganden för de två analyserna är i stort sett desamma.

Rapportens finansiella analys utgår ifrån *Hovedscenarie 2035 vej, vej+bane alternativ 1* (nedan benämnt "väg- och järnvägstunnel alt. 1") samt *vej+bane alternativ 2* (nedan benämnt "väg- och järnvägstunnel alt. 2") från delprojektgruppen som ansvarar för trafikberäkningar till den strategiska analysen. Skillnaden mellan de två *vej+bane* alternativen är att trafikplanen i alternativ 2 inkluderar en fortsättning för ungefär vartannat tåg från Helsingborg C till Station Maria och vidare mot Hässleholm eller Göteborg. Det innebär att antaganden om exempelvis reala intäkter, som en direkt följd av trafikberäkningar och prisnivåer, överensstämmer med de som används i LTM. Antaganden om byggtid, driftstart, ekonomisk livslängd, investeringens fördelning under byggtiden överensstämmer också med de danska uppskattningarna och utredningarna. Detta gäller också för ramp-up för att nå den beräknade trafiken och antaganden gällande trafik tillväxt.

Ytterligare antaganden har krävts för att kunna ta fram de initiala lönsamhetskalkylerna. Dessa antaganden är dels kopplade till att antaganden från projektgruppen inte är på en tillräckligt detaljerad nivå, dels kopplade till att den finansiella kalkylen skall vara nominell och ta hänsyn till skatt.

Utifrån dessa antaganden, vilka kommer att redovisas i respektive del nedan, kan projektets (med driftstart år 2035) lönsamhet beräknas. Beräknade nettonuvärden med diskonteringsränta på 4,5 procent (2,5 procent realränta), i 2020 års prisnivå, samt internränta för projektets olika alternativ (med driftstart år 2035) presenteras i tabellen nedan:

Alternativ	NPV	IRR
Väg- och järnvägstunnel alt. 1 [miljarder DKK]	-12,6	2,78%
Väg- och järnvägstunnel alt. 1 [miljarder SEK]	-16,0	2,92%
Väg- och järnvägstunnel alt. 2 [miljarder DKK]	-12,4	2,82%
Väg- och järnvägstunnel alt. 2 [miljarder SEK]	-15,7	2,95%
Vägförbindelse [miljarder DKK]	1,3	4,80%
Vägförbindelse [miljarder SEK]	4,7	5,29%

Figur 4 - Nettonuvärden, i 2020 års prisnivå, samt internränta för projektets olika alternativ

4.1 Intäktsmodell

Intäktsmodellen för vägtrafiken bygger på trafikberäkningen och prisnivåerna nedan från LTM. Det finns rättsliga aspekter att ta hänsyn till gällande infrastrukturavgifter och utredning om dessa återfinns senare i rapporten under Avsnitt 5.1.

Förmål	Hovedsc 2035 vej	Hovedsc 2035 vej+bane alt. 1	Hovedsc 2035 vej+bane alt. 2
Personbil: Bolig-arbejde (pendling/uddannelse)	2 337	2 333	2 332
Personbil: Erhverv	3 102	2 942	2 930
Personbil: Andet (fritid/shopping)	5 061	4 898	4 894
Varebil: Andet (fritid)	590	543	542
Varebil: Erhverv (inkl. bolig-arbejde)	298	281	280
Solo-lastbil under 12 ton	33	33	33
Solo-lastbil over 12 ton	209	209	209
Lastbil med anhænger (vogntog)	2 916	2 917	2 917
Mega lastbil (modulvogntog/EMS)	7	7	7
I alt	14 553	14 163	14 144

Figur 5 Antal turer 2035 vardagsdygn, båda riktningar

Förmål	Hovedsc 2035 (DKK)
Personbil: Bolig-Arbejde (pendling)	77
Personbil: Erhverv	125
Personbil: Øvrige (fritid+indkøb)	244
Varebil, andet	244
Varebil, erhverv	125
Lastbil, u. 12ton	522
Lastbil, o. 12ton	522
Lastbil m anhænger	522
Mega lastbil (MVT)	784
Lastbil-rabatprocent	45 %

Figur 6 Tullavgift/passageavgift i DKK per fordon och passage, 2020 års prisnivå

Intäktsnivån har tagits i sin helhet från LTM där tullavgifter/passageavgifter har antagits vara liknande som för Öresundsbron och för pendling i paritet med biljettpriser för dagens färjeförbindelse mellan Helsingborg och Helsingör, samt en 10 procent högre tullavgift/passageavgift för lastbilar. Trafiknivåerna har omräknats från vardagsdygn till årsnivåer samt från 2010 års prisnivå till 2020 års prisnivå. Tullavgift/passageavgift har korrigerats för att moms ska dras av för "icke-kommersiella" ändamål. För beräkningen av den svenska anläggningssuppskattningen har intäkterna omvandlats från DKK till SEK med omräkningsfaktorn 1,412 (baserat på genomsnittlig valutakurs under perioden 1 juni 2018 – 31 maj 2020). Uppräkningsperioden (ramp-up) för att nå full trafiknivå har beräknats till fyra år och fördelas som:

- 78 procent år 2035
- 84 procent år 2036
- 92 procent år 2037
- år 2038 beräknas trafiken ha nått 100 procent

Den generella trafik tillväxten antas vara 0,9 procent årligen för persontrafiken (samt varubilar) och 1,5 procent årligen för lastbilar. Denna tillväxt tillämpas de första 25 åren av drift och därefter är det ingen tillväxt i kalkylen. Avgifterna för lastbil i LTM tillämpas men med en relativt kraftig rabattsats, som kommer från hur avgifterna ser ut för Öresundsbron. Därför har en genomsnittlig rabattnivå använts för att beräkna intäkterna från lastbilstrafiken. Rabattnivån är 45 procent, vilket innebär att prisnivån i kalkylen ligger på 472 DKK istället för 858 DKK i 2010 års prisnivå, vilket omräknat till 2020 års prisnivå blir 522 DKK, enligt ovan för lastbilar och 784 DKK för kategorin Mega lastbil (2020 års prisnivå).

Intäkterna har inflationsjusterats när de används som indata i beräkningarna i denna rapport eftersom den finansiella kalkylen är nominell. Inflationen har satts till 2 procent årligen under hela perioden från år 2020 till slutet av den ekonomiska livslängden.

4.1.1 Bidrag från järnväg

Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen i Danmark har uppskattat infrastrukturavgiften, eller nettointäkten, till 227 miljoner DKK per år (i 2020-års prisnivå) för alternativ 1, vilket resulterar i en ungefärlig tullavgift/passageavgift per tåg på 5 100 DKK i 2020-års prisnivå (Trafik-, bygge- och boligstyrelsen, 2020). För alternativ 2 beräknas nettointäkten till 240 miljoner DKK per år. Vidare används en årlig tillväxt av resandet med 1 procent de första 25 åren och hänsyn tas till inflation. Antalet resenärer med järnvägsförbindelsen har beräknats med LTM modellen och presenteras i Figur 7.

Kollektive personture over HH-forbindelsen	Hovedsc. 2035 vej+bane alt. 1	Hovedsc. 2035 vej+bane alt. 2
Kollektive turer over HH	17 880	18 380

Figur 7 Antalet kollektiva turer 2035 per vardagsdygn över den fasta HH-förbindelsen.

4.2 Lönsamhetskalkyl

Lönsamhetskalkylerna utgår från kassaflöden under hela den ekonomiska livslängden, som diskonteras med en kalkylränta/diskonteringsränta. Summan av kalkylperiodens diskonterade kassaflöden utgör nettonuvärdet (NPV) av projektet som i rapporten presenteras i 2020 års prisnivå. Internräntan (IRR) beräknas som den nivå på kalkylränta som innebär att kalkylen har ett NPV=0. Huvudscenariot utgår från att Statsgarantimodellen används för projektet, med brukarfinansiering som för Öresundsbroförbindelsen.

Nedan följer en beskrivning av antaganden och beräkningar som leder fram till lönsamhetsberäkningarna.

4.2.1 Generella antaganden

Utöver intäktsmodellens antaganden (från LTM) kommer andra antaganden direkt från uppdragsgivarens uppskattningar och utredningar som:

- Ekonomisk livslängd på 8 + 40 år (byggtid + driftfas), startår 2027 för byggnation och år 2035 för drift. Diskonteras till 1 januari 2027 (byggstart).
- Drift- och underhållskostnader har separerats från reinvesteringar och inflationsjusterats enligt uppdelning från Østlig ringvej Köpenhamn (COWI, 2019).
- Investeringsplanen skall vara nominell och har därför inflationsjusterats
- Bolagsskatten är satt till snittet mellan dagens svenska och danska bolagsskatt, dvs. 21,3 procent
- Inflation sätts till 2 procent under hela perioden.
- Realräntan på 2,5 procent har satts utifrån de danska rekommendationerna för Statsgarantimodellen. Den nominella diskonteringsräntan som används är därför 4,5 procent.
- Avskrivningar behövs för skatteberäkningen och beräknas som ett viktat medelvärde av teknisk livslängd för alla anläggningstillgångarna. Här antas att medelvärdet är 80 år, vilket är i linje med Öresundskonsortiets avskrivningstider (Öresundsbroskonsortiet, 2019). Rak linjär avskrivning tillämpas.
- Reinvesteringar beräknas och används utifrån Østlig ringvej Köpenhamn (COWI, 2019) fördelning, linjära avskrivningar på reinvesteringarna tillämpas.
- Outnyttjat underskott från tidigare år används för lägre skatt de första driftåren. Skattemässiga överavskrivningar tillämpas inte.
- Restvärde (år 48) beräknas som tillgångarnas bokförda värde efter avskrivningar.
- Alla belopp är diskonterade till 1 januari 2027 och redovisas i 2020 års prisnivå.

4.2.2 Investeringar och reinvesteringar (CAPEX)

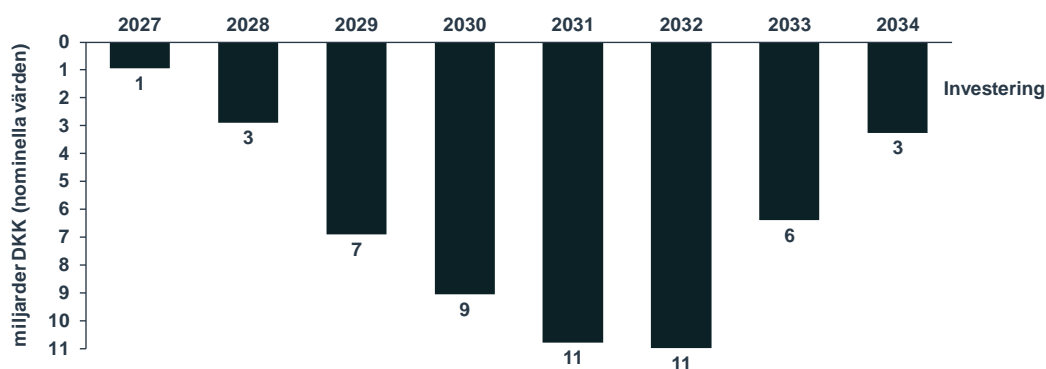
Investeringsnivåer är bedömda av andra delprojekt enligt Figur 8. Med danska anläggningskostnadsberäkningar står vägdelen för ca 55 procent och järnvägsdelen för ca 45 procent av den totala investeringen på 41,9 miljarder DKK (2020 års prisnivå). Med svenska anläggningskostnadsberäkningar står vägdelen för ca 52 procent och järnvägsdelen för ca 48 procent av den totala investeringen på 57,3 miljarder SEK (2020 års prisnivå). I känslighetsanalysen längre fram i kapitlet presenteras nettonuvärdespåverkan från justerad initial investering.

Vejlösning	Mio. DKK	Mio. SEK
Byggherreomkostninger (PTA)	2 726	4 212
Arealerhvervelse	132	570
Miljø og arkæologi	339	629
Jord- og belægningsarbejder, vejkasse	2 514	1 784
Ledningsomlægninger og betalingstation	47	538
Mindre bygværker og C&C for overgang til tunnel	5 150	861
Borede tunneller	12 150	20 937
Vejløsning i alt	23 058	29 530

Baneløsning	Mio. DKK	Mio. SEK
Byggherreomkostninger (PTA)	1 927	3 258
Arealerhvervelse	169	480
Miljø og arkæologi	403	214
Jordarbejder, sporkasse og mindre konstruktioner + C&C overgang tunnel	3 462	1 567
Borede tunneller	7 438	11 389
Banetekniske arbejder, spor, stærkstrøm, tele, sporskifter..	319	970
Ny station Helsingborg	1 210	2 506
Ny station Helsingør	969	3 167
Videreførsel af jernbane til Maria	1 927	4 170
Baneløsning i alt	18 849	27 721

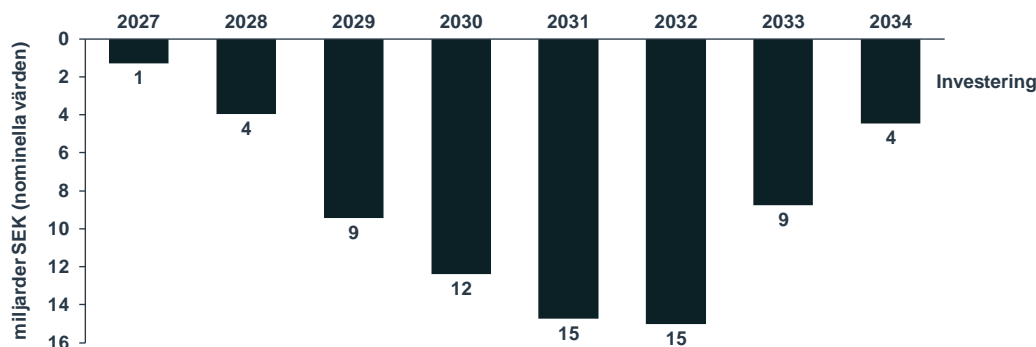
Figur 8 Fördelning av initial investering (CAPEX) för väg- respektive järnväg

För väg samt järnväg, såväl alt. 1 som alt. 2, är den initiala investeringen 41,9 miljarder DKK i 2020 års priser.



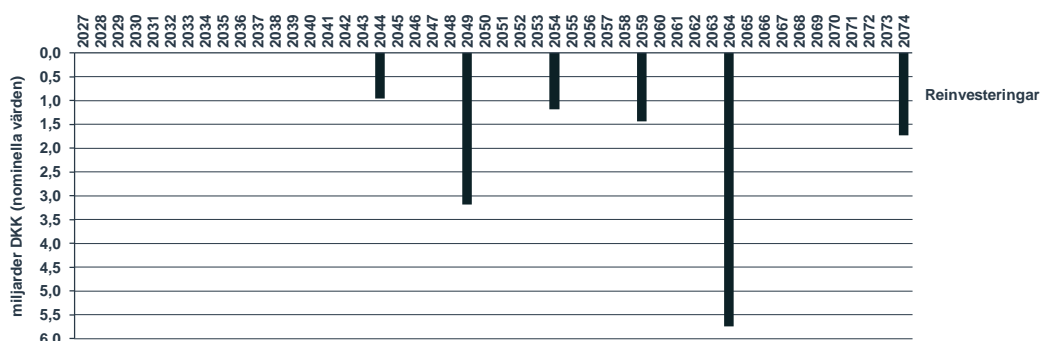
Figur 9 Årlig fördelning av initial investering med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder DKK (nominella värden)

För väg samt järnväg, såväl alt. 1 som alt. 2, är den initiala investeringen 57,3 miljarder SEK i 2020 års priser.

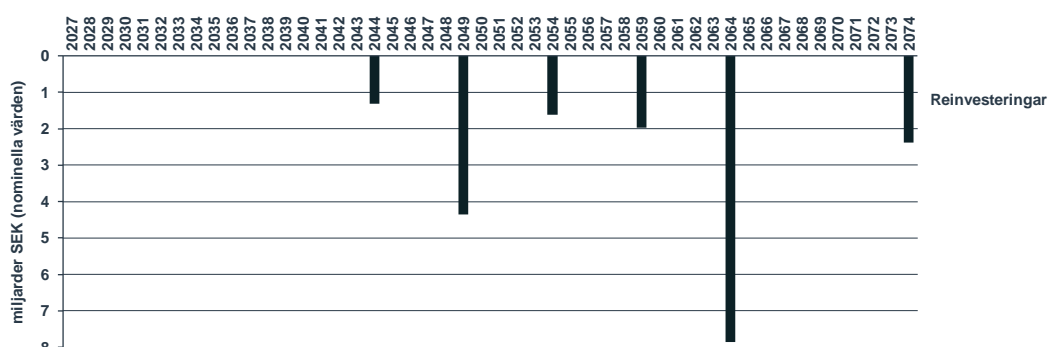


Figur 10 Årlig fördelning av initial investering med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder SEK (nominella värden)

Reinvesteringar för anläggningstillgångar med en avskrivningstid på 10, 15 eller 25 år hamnar inom ramen för projektets ekonomiska livslängd (medan anläggningstillgångar med avskrivningstider på över 40 år inte gör det) enligt figurerna nedan för väg samt järnväg.

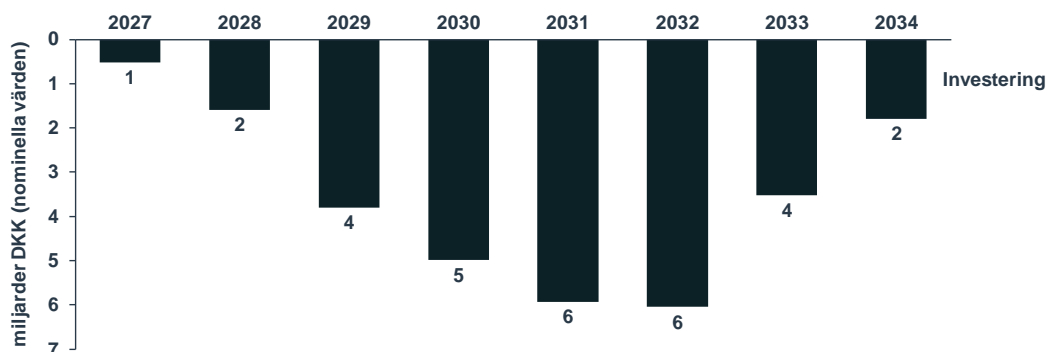


Figur 11 Årlig fördelning av reinvesteringar för väg samt järnväg med danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder DKK (nominella värden)



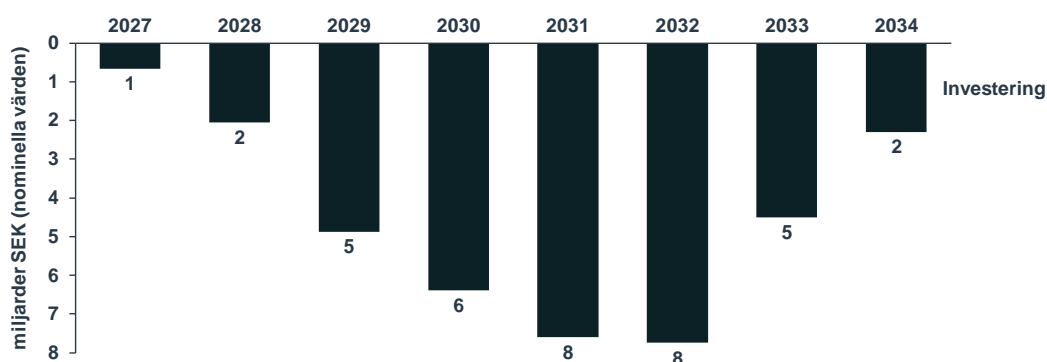
Figur 12 Årlig fördelning av reinvesteringar för väg samt järnväg med svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder SEK (nominella värden)

För alternativet med endast en vägtunnel är den initiala investeringen 23,1 miljarder DKK i 2020 års priser.



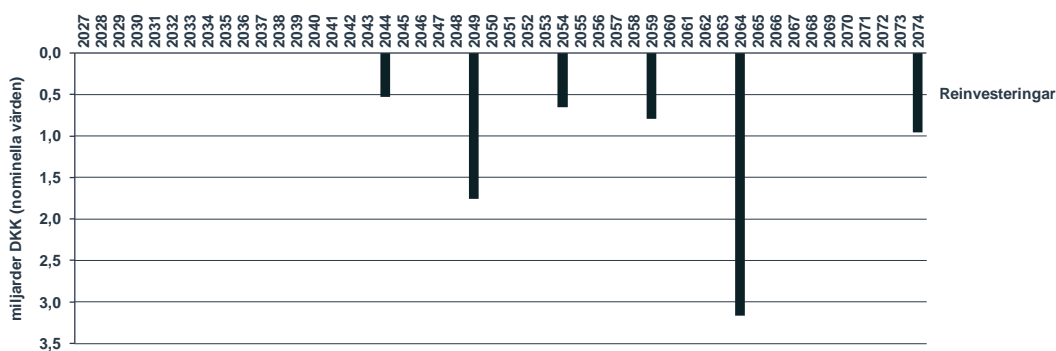
Figur 13 Årlig fördelning av initial investering med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder DKK (nominella värden)

För vägtunneln är den initiala investeringen 29,5 miljarder SEK i 2020 års priser.

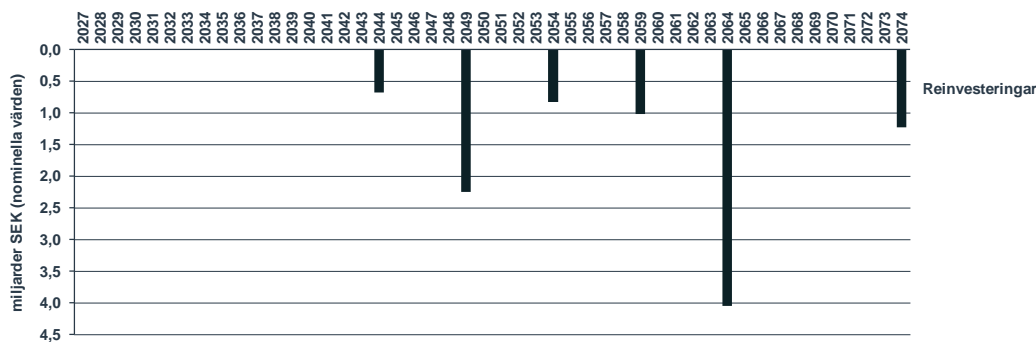


Figur 14 Årlig fördelning av initial investering med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder SEK (nominella värden)

Reinvesteringar för anläggningstillgångar med en avskrivningstid på 10, 15 eller 25 år hamnar inom ramen för projektets ekonomiska livslängd (medan anläggningstillgångar med avskrivningstider på över 40 år inte gör det) enligt figurerna nedan för väg.



Figur 15 Årlig fördelning av reinvesteringar för väg med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder DKK (nominella värden)



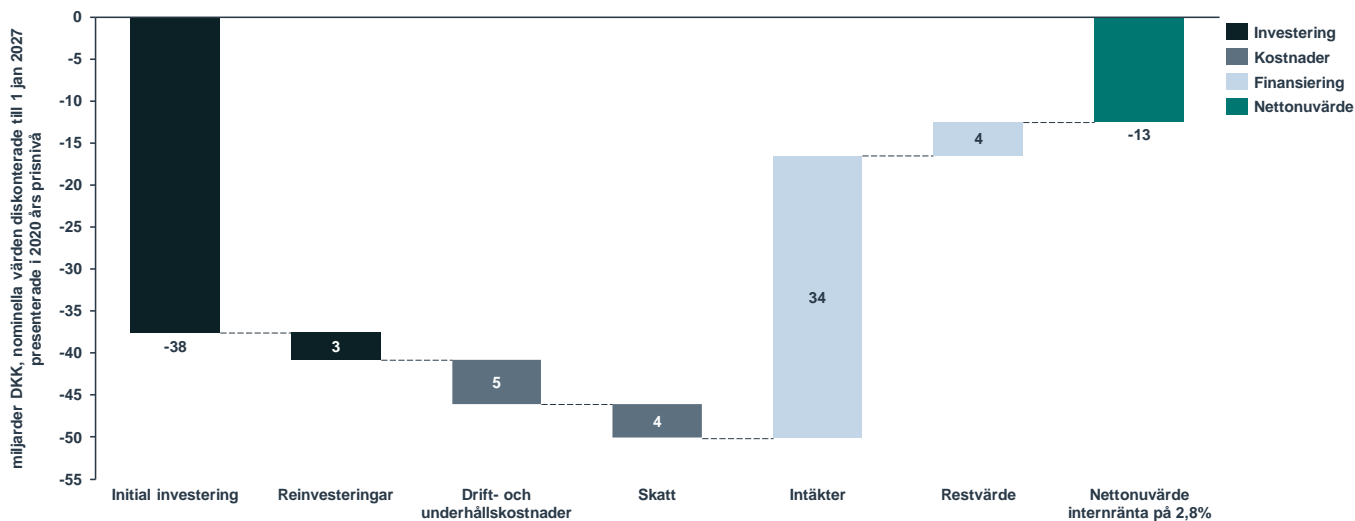
Figur 16 Årlig fördelning av reinvesteringar för väg med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljarder SEK (nominella värden)

4.2.3 Drift- och underhållskostnader

Drift- och underhållskostnader beräknas som en årlig löpande kostnad motsvarande 0,66 procent av den initiala investeringen. I den summan inkluderas även omkostnader relaterat till betalningsanläggningarna. Den årliga kostnaden på 0,66 procent av den initiala investeringen är beräknad utifrån uppskattningar från COWI-rapporten *Skøn på udgifter til drift og vedligehold (Østlig ringvej Köpenhamn)*.

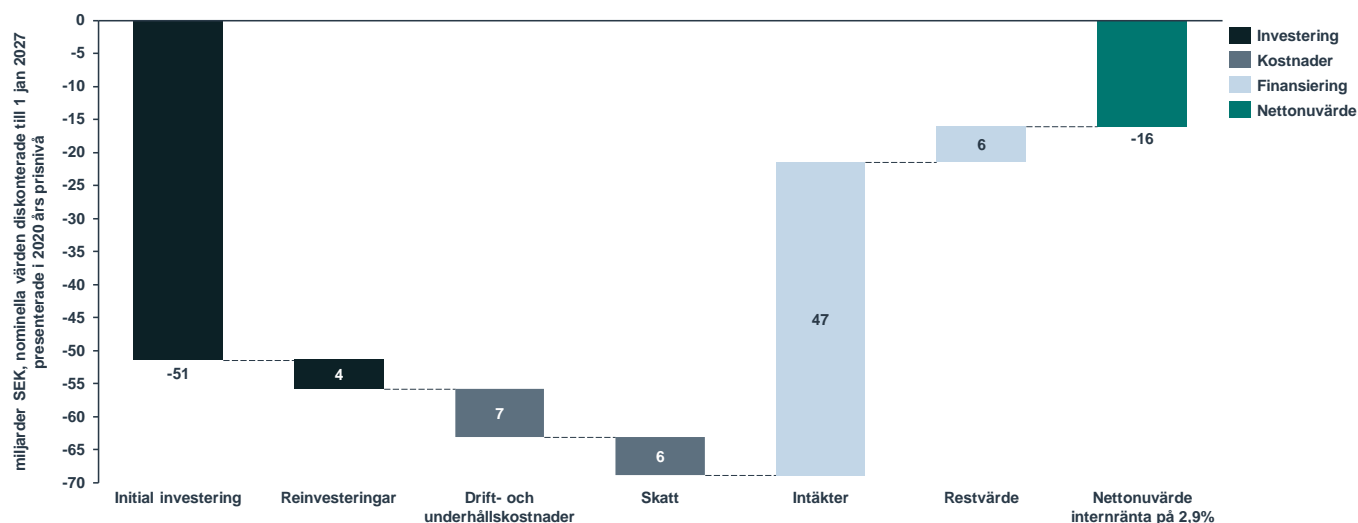
4.2.4 Resultat för väg- och järnvägstunnel alt. 1

Med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar indikerar lönsamhetskalkylen att projektet är lönsamt med en nominell kalkylränta på 2,8 procent eller lägre. Projektets IRR (internränta) är därmed 2,8 procent. Med den tillämpliga diskonteringsräntan på 4,5 procent är resultatet ett nettonuvärde på -12,6 miljarder DKK i 2020 års prisnivå.



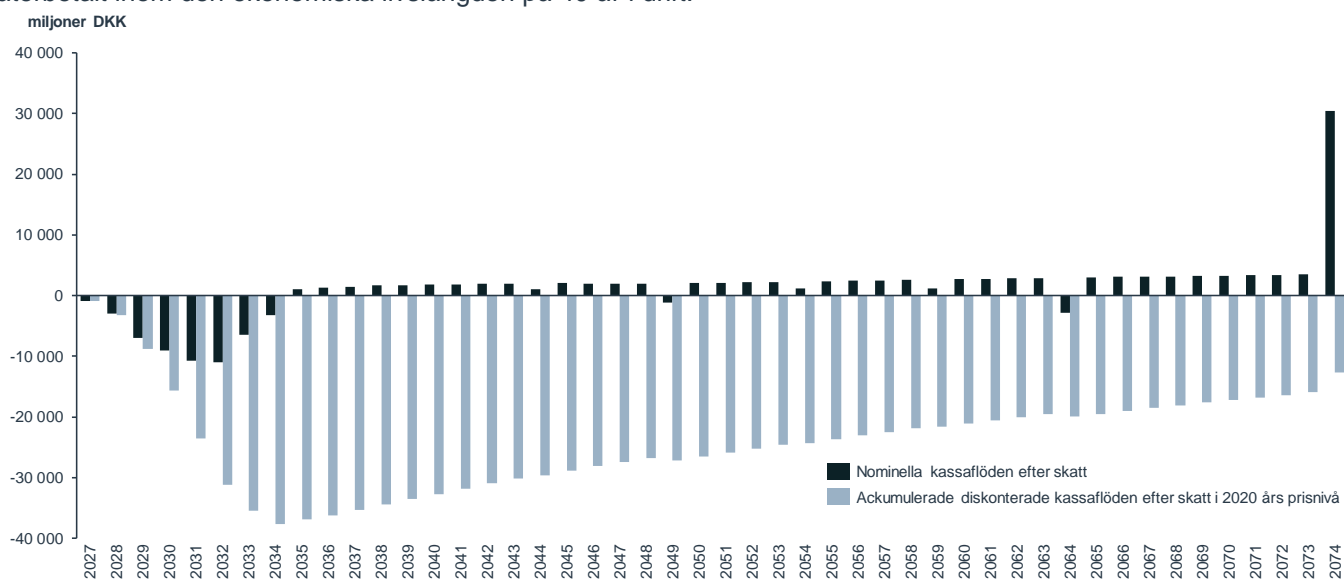
Figur 17 Resultatet av lönsamhetskalkylen för HH-förbindelsen uttryckt i miljarder DKK som summan av diskonterade kassaflöden under projektets ekonomiska livslängd med kalkylränta på 4,5 procent. Diskonterat till startåret för byggnation och presenterat i 2020 års prisnivå.

Med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar indikerar lönsamhetskalkylen att projektet är lönsamt med en nominell kalkylränta på 2,9 procent eller lägre. Projektets IRR (internränta) är därmed 2,9 procent. Med den tillämpade diskonteringsräntan på 4,5 procent är resultatet ett nettonuvärde på -16 miljarder SEK.

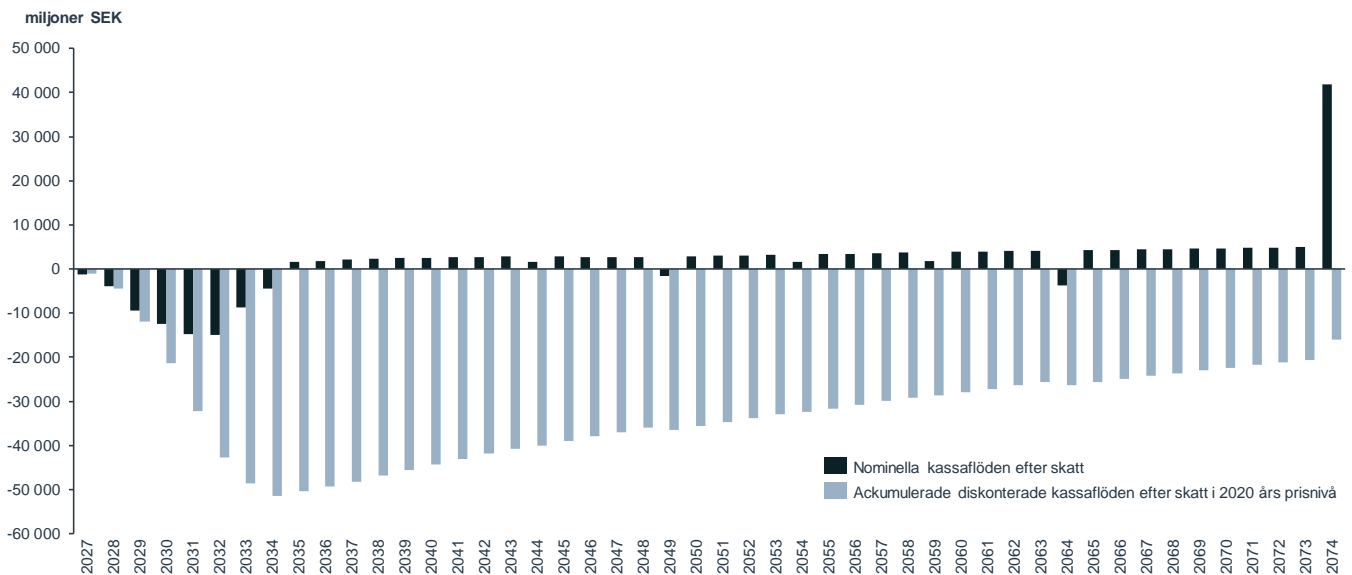


Figur 18 Resultatet av lönsamhetskalkylen för HH-förbindelsen uttryckt i miljarder SEK som summan av diskonterade kassaflöden under projektets ekonomiska livslängd med kalkylränta på 4,5 procent. Diskonterat till startåret för byggnation och presenterat i 2020 års prisnivå.

En nominell kalkylränta på 4,5 procent ger följande diskonterade kassaflödesprofil och medför att projektet inte är återbetalt inom den ekonomiska livslängden på 40 år i drift.



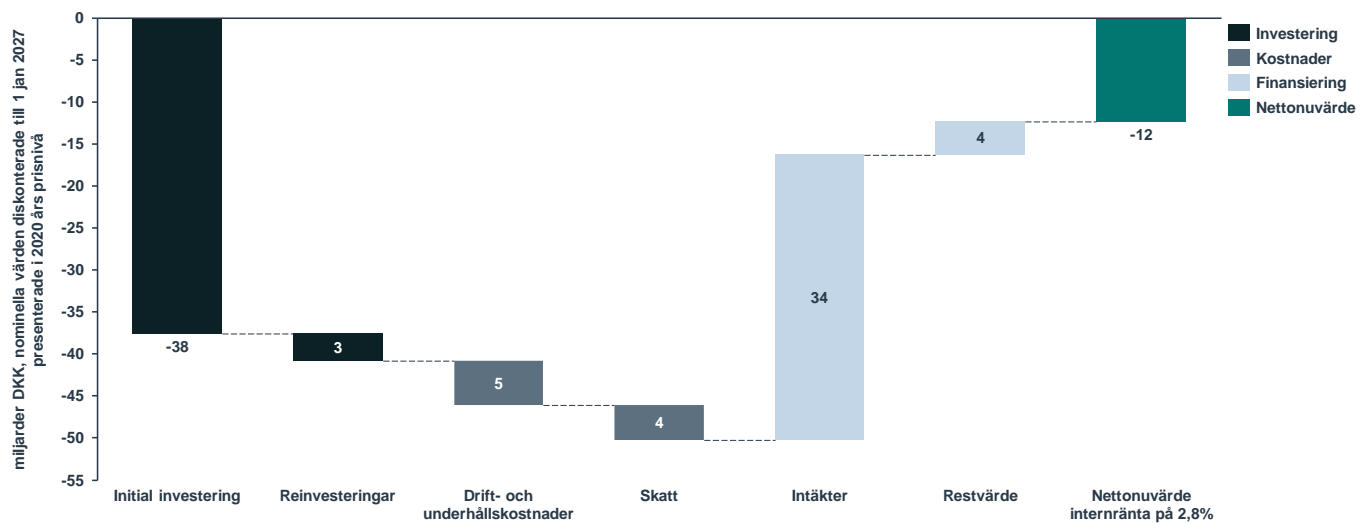
Figur 19 Kassaflödesprofil med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljoner DKK under HH-projektets ekonomiska livslängd givet en kalkylränta på 4,5 procent



Figur 20 Kassaflödesprofil med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljoner SEK under HH-projektets ekonomiska livslängd givet en kalkylränta på 4,5 procent

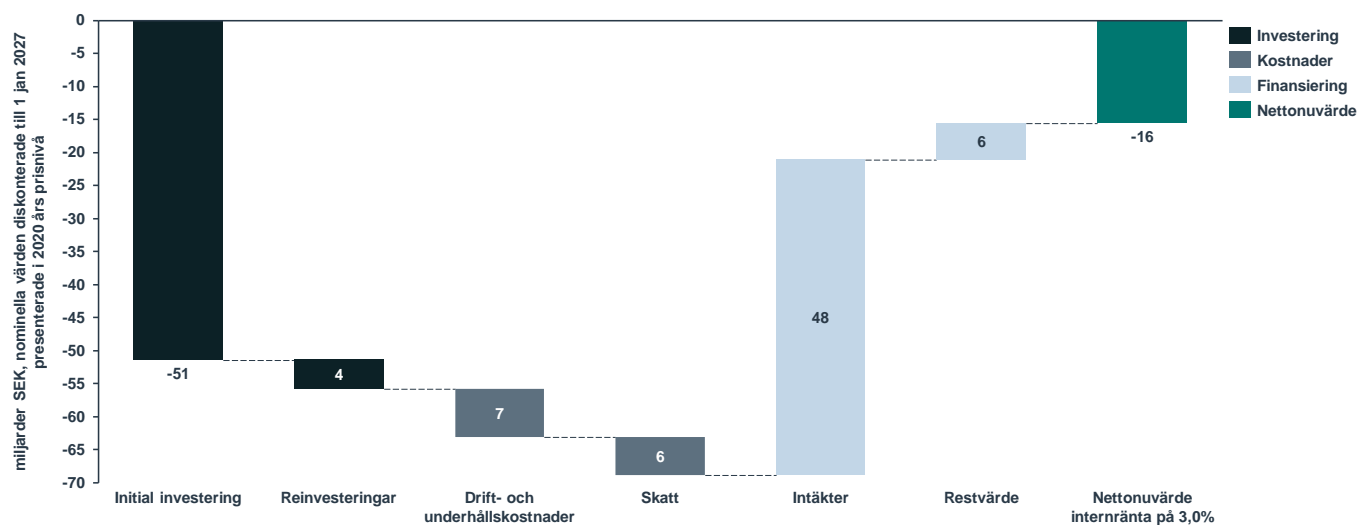
4.2.5 Resultat för väg- och järnvägstunnel, alt. 2

Med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar indikerar lönsamhetskalkylen att projektet är lönsamt med en nominell kalkylränta på 2,8 procent eller lägre. Projektets IRR (internränta) är därmed 2,8 procent. Med den tillämpade nominella diskonteringsräntan på 4,5 procent är resultatet ett nettonuvärde på -12,4 miljarder DKK.



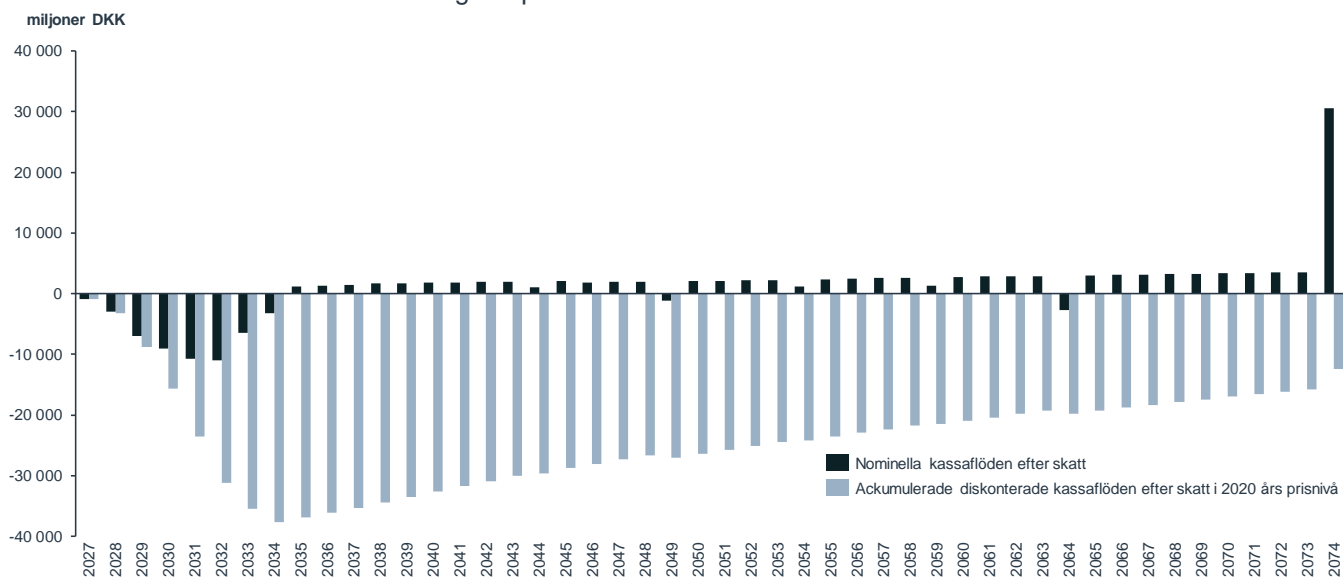
Figur 21 Resultatet av lönsamhetskalkylen för HH-förbindelsen uttryckt i miljarder DKK som summan av diskonterade kassaflöden under projektets ekonomiska livslängd med kalkylränta på 4,5 procent. Diskonterat till startåret för byggnation och presenterat i 2020 års prisnivå.

Med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar indikerar lönsamhetskalkylen att projektet är lönsamt med en nominell kalkylränta på 3,0 procent eller lägre. Projektets IRR (internränta) är därmed 3,0 procent. Med den tillämpade nominella diskonteringsräntan på 4,5 procent är resultatet ett nettonuvärde på -15,7 miljarder SEK.

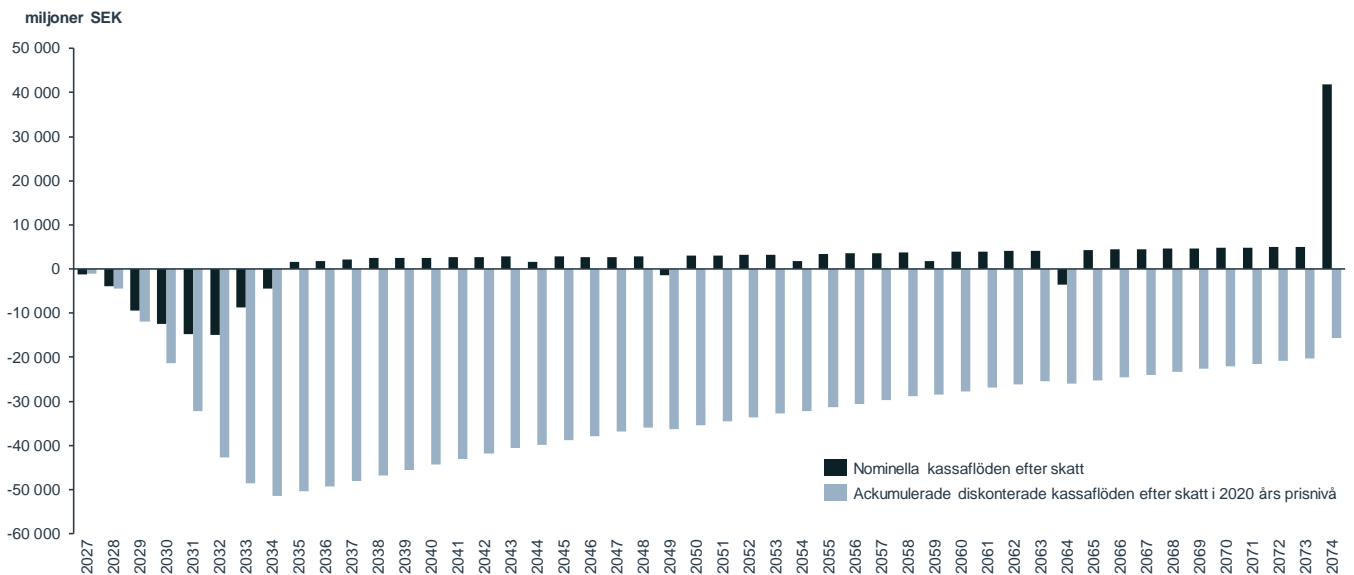


Figur 22 Resultatet av lönsamhetskalkylen för HH-förbindelsen uttryckt i miljarder SEK som summan av diskonterade kassaflöden under projektets ekonomiska livslängd med kalkylränta på 4,5 procent. Diskonterat till startåret för byggnation och presenterat i 2020 års prisnivå.

En nominell kalkylränta på 4,5 procent ger följande diskonterade kassaflödesprofil och medför att projektet inte är återbetalt inom den ekonomiska livslängden på 40 år i drift.



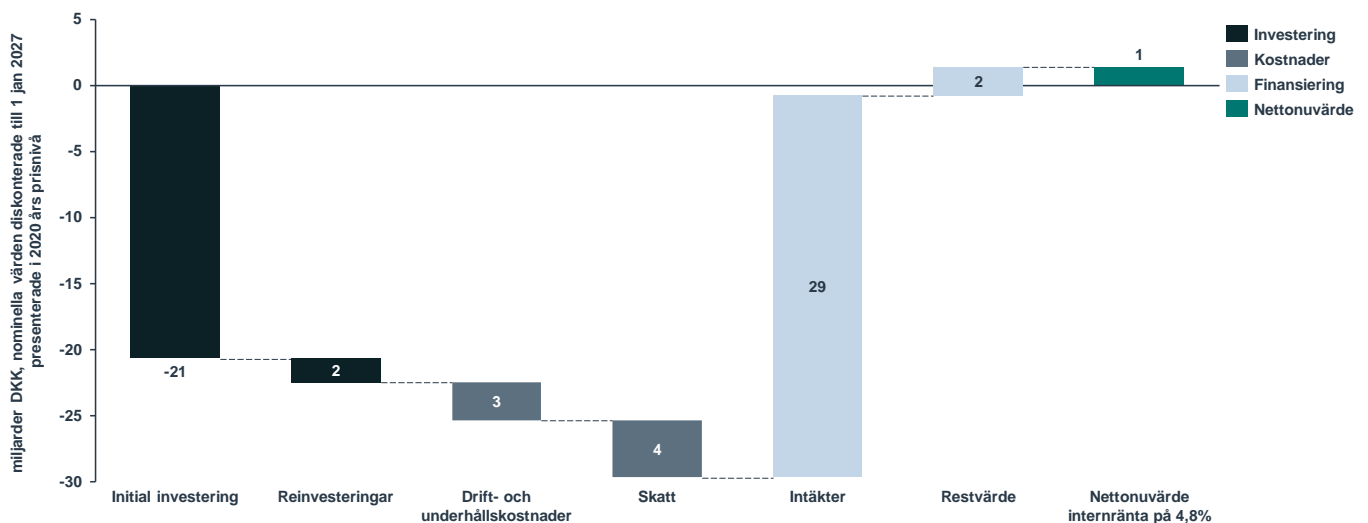
Figur 23 Kassaflödesprofil med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljoner DKK under HH-projektets ekonomiska livslängd givet en kalkylränta på 4,5 procent



Figur 24 Kassaflödesprofil med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljoner SEK under HH-projektets ekonomiska livslängd givet en kalkylränta på 4,5 procent

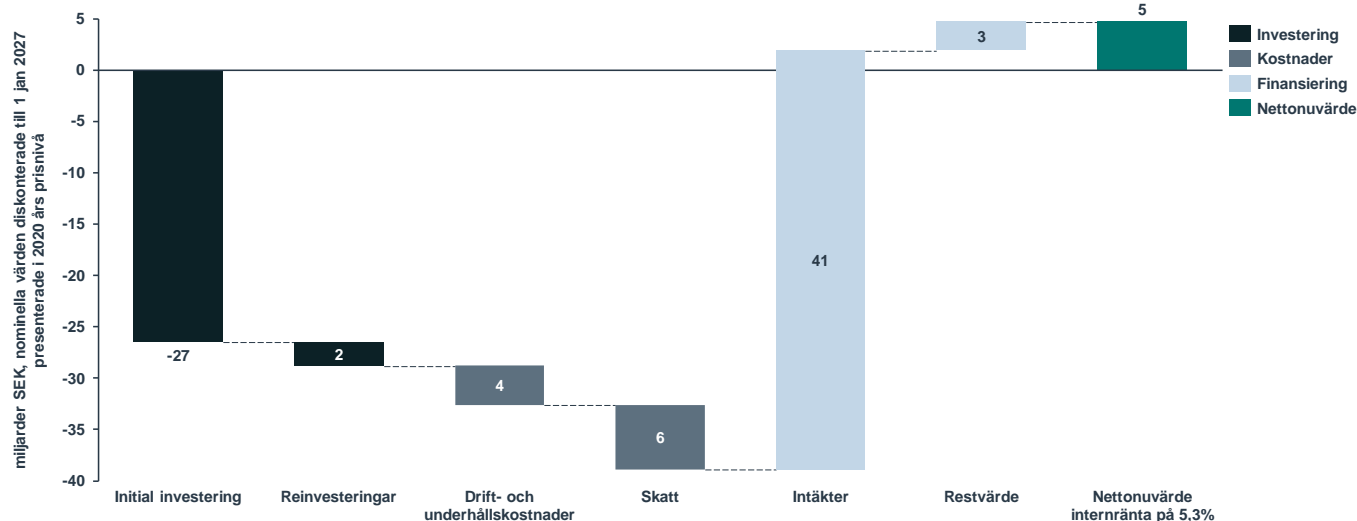
4.2.6 Resultat för vägtunnel

Ett teoretiskt alternativ med enbart en vägtunnel är, med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar, lönsamt så länge den nominell kalkylränta är lägre än 4,8 procent, dvs. en internränta på 4,8 procent. Detta ger ett nettonuvärde på 1,3 miljarder DKK.



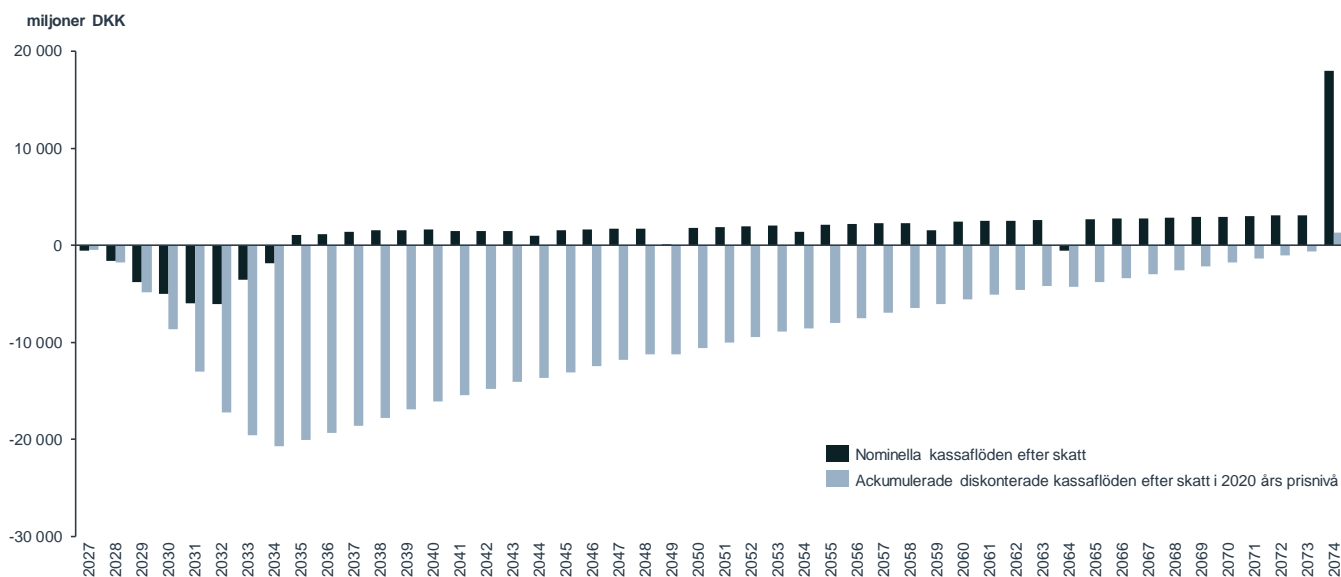
Figur 25 Resultatet av lönsamhetskalkylen för enbart vägtunnel angivet i miljarder DKK, uttryckt som summan av diskonterade kassaflöden under projektets ekonomiska livslängd med kalkylränta på 4,5 procent. Diskonterat till startåret för byggnation och presenterat i 2020 års prisnivå.

Med motsvarande beräkning med svenska anläggningskostnadsberäkningar är alternativet med endast en vägtunnel lönsamt så länge den nominell kalkylränta är lägre än 5,3 procent, dvs. en internränta på 5,3 procent. Detta ger ett nettonuvärde på 4,7 miljarder SEK.

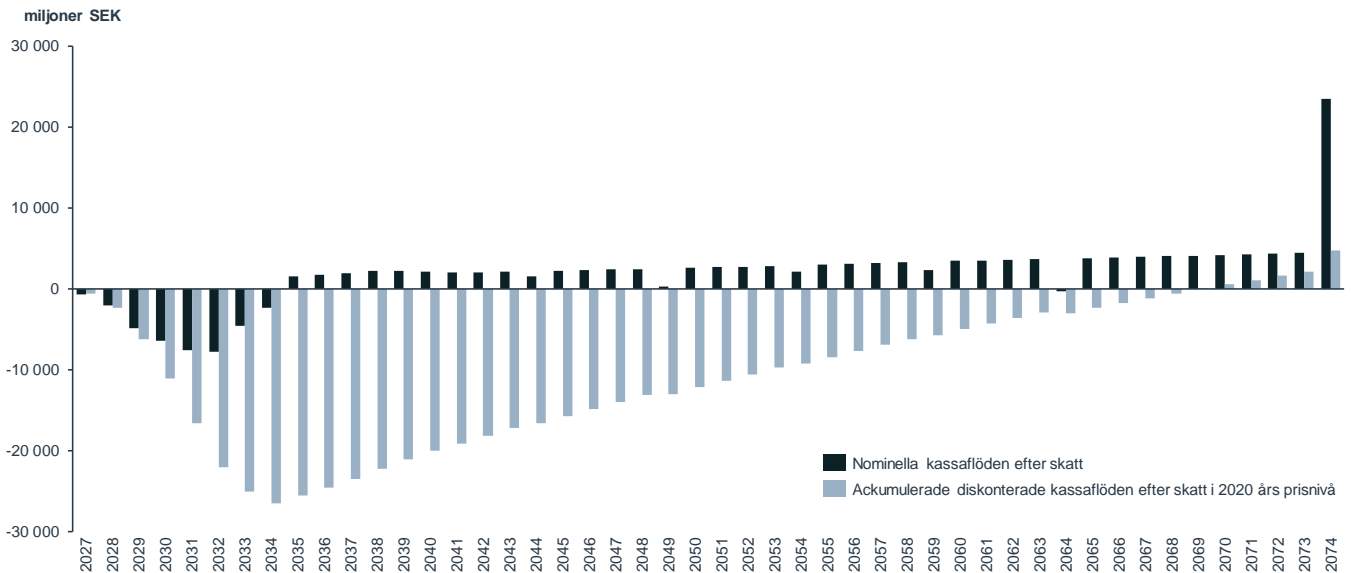


Figur 26 Resultatet av lönsamhetskalkylen för enbart vägtunnel angivet i miljarder SEK, uttryckt som summan av diskonterade kassaflöden under projektets ekonomiska livslängd med kalkylränta på 4,5 procent. Diskonterat till startåret för byggnation och presenterat i 2020 års prisnivå.

En nominell kalkylränta på 4,5 procent innebär att projektet är återbetalt inom den ekonomiska livslängden på 40 år i drift (baserat på diskonterade kassaflöden) när hänsyn tas till restvärde. Om restvärde exkluderas och enbart brukaravgifter ingår behövs något ytterligare år innan projektet är återbetalt med danska anläggningskostnadsberäkningar men med svenska anläggningskostnadsberäkningar så är projektet återbetalt även utan restvärde.



Figur 27 Kassaflödesprofil med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljoner DKK under projektets livslängd för enbart en vägtunnel



Figur 28 Kassaflödesprofil med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar uttryckt i miljoner SEK under projektets livslängd för enbart en vägtunnel

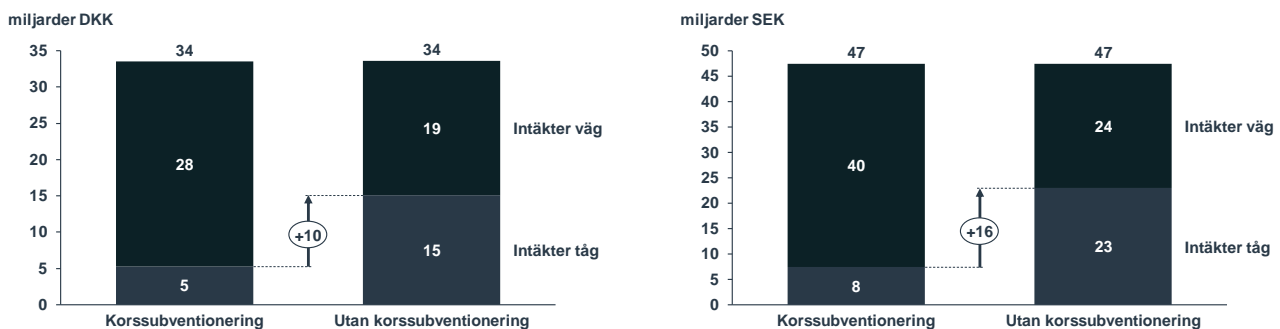
4.3 Korssubventionering mellan väg och järnväg

Frågan om korssubventionering mellan väg- och järnvägsförbindelsen belyses i rapporten under Kapitel 5 Möjligheter till korssubventionering.

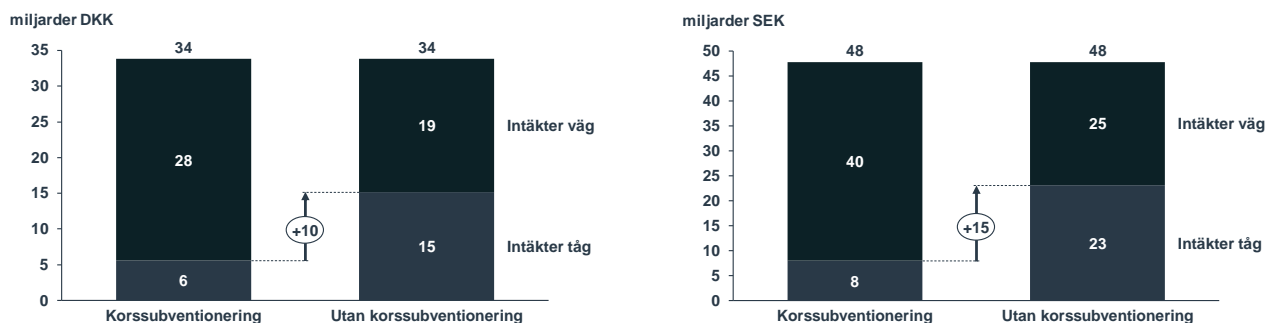
Här redovisas enbart de möjliga finansieringsströmmar som HH-förbindelsen skulle ge avseende de två alternativen till väg- och järnvägstunnel. Beräkningen för järnvägens möjligheter att bidra med tullavgifter/passageavgifter (per tåg) i den utformning av en HH-förbindelse som både innefattar väg- och järnvägstunnel resulterar i sådana intäkter motsvarande 5,3 miljarder DKK för alt. 1 och 5,6 miljarder DKK för alt. 2, diskonterat över projektets ekonomiska livslängd och presenterat i 2020 års prisnivå. Motsvarande siffror med svenska anläggningskostnadsberäkningar blir 7,5 miljarder SEK för alt. 1 och 8,0 miljarder SEK för alt. 2.

Figur 29 och Figur 30 illustrerar hur stora järnvägstrafikens tullavgifter/passageavgifter skulle behöva vara för att helt undvika behovet av korssubventionering mellan väg- och järnvägstunneln. Det framgår att tullavgiften/passageavgiften skulle behöva ca tredubblas för att HH-förbindelsen inte ska vara beroende av någon korssubventionering mellan väg och järnväg.

Ett alternativ vore att använda anslagsfinansiering för den delen av den initiala investeringen i järnvägstunneln som inte kan finansieras av tullavgifter/passageavgifter. Detta alternativ analyseras inte vidare här.



Figur 29 Behov av korssubventionering mellan väg och järnväg för alt. 1 uttryckt i miljarder DKK (vänster) och miljarder SEK (höger). Diskonterade intäkter under den ekonomiska livslängden presenterade i 2020 års prisnivå.



Figur 30 Behov av korssubventionering mellan väg och järnväg alt. 2 uttryckt i miljarder DKK (vänster) och miljarder SEK (höger). Diskonterade intäkter under den ekonomiska livslängden presenterade i 2020 års prisnivå.

4.4 Känslighetsanalys

I känslighetsanalysen varieras antaganden och ingångsdata för att avgöra stabiliteten i analysen av projektets lönsamhet. Figuren nedan visar nettonuvärdespåverkan från justering av ett antagande, samtidigt som alla andra anläggningskostnadsberäkningar hålls konstanta. De antaganden som varieras är omfattningen av den initiala investeringen (+/- 10 procent och +/- 20 procent), diskonteringsräntan (+/- 50 baspunkter) och intäkterna (+/- 15 procent samt + 30 procent). I respektive tabell bredvid figuren nedan redovisas de olika scenariernas robusthet. Som exempel kan väg- och järnvägstunnel alt. 1 med danska anläggningskostnadsberäkningar lyftas. Där framgår det att HH-förbindelsen för att uppnå lönsamhet skulle behöva:

- minska den initiala investeringen med en tredjedel; eller
- sänka diskonteringsräntan till 2,8 procent (motsvarar en realränta på 0,8 procent); eller
- öka intäkterna med närmare 50 procent.

Det framgår även att projektet med enbart vägtunnel (och danska anläggningskostnadsberäkningar) med fortsatt lönsamhet skulle kunna:

- öka den initiala investeringen med 6 procent och fortfarande uppnå lönsamhet; eller
- öka diskonteringsräntan till 4,8 procent (motsvarande en realränta på 2,8 procent); eller
- minska intäkterna med 6 procent.

Motsvarande för väg- och järnvägstunnel alt. 1 med svenska anläggningskostnadsberäkningar innebär att HH-förbindelsen för att uppnå lönsamhet skulle behöva:

- minska den initiala investeringen med 30 procent; eller
- sänka diskonteringsräntan till 2,9 procent (motsvarar en realränta på 0,9 procent); eller
- öka intäkterna med ungefär 43 procent.

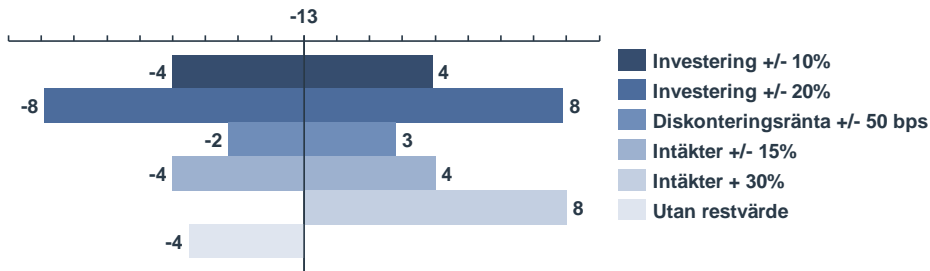
Det framgår även att projektet med enbart vägtunnel (och svenska anläggningskostnadsberäkningar) med fortsatt lönsamhet skulle kunna:

- öka den initiala investeringen med 17 procent och fortfarande uppnå lönsamhet; eller
- öka diskonteringsräntan till 5,3 procent (motsvarande en realränta på 3,2 procent); eller
- minska intäkterna med 15 procent.

De totala intäktsnivåerna har i denna analys justerats utan hänsyn till eventuell priselasticitet.

I känslighetsanalyserna presenteras även inverkan på lönsamheten i det fall restvärdet efter 40 års drift inte läggs med i kalkylen som ett diskonterat positivt kassaflöde.

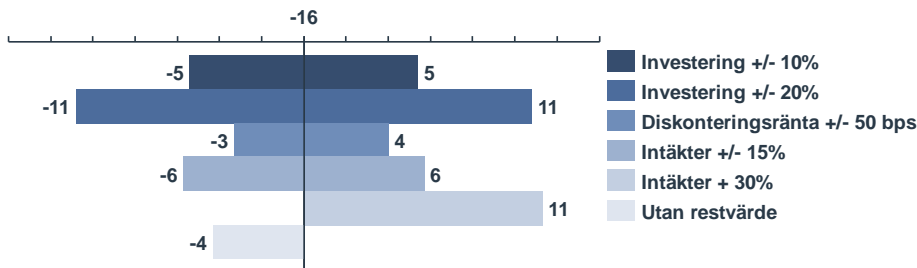
miljarder DKK



Break even (NPV=0)	
Antagande	Justering
Investering	-32%
Diskonteringsränta	2,8%
Intäkter	+47%

Figur 31 Nettonuvärdespåverkan från justering av ett antal olika ingångsvärden och antaganden för väg- och järnvägstunnel alt. 1 med danska anläggningskostnadsberäkningar, uttryckt i miljarder DKK (2020 års prisnivå)

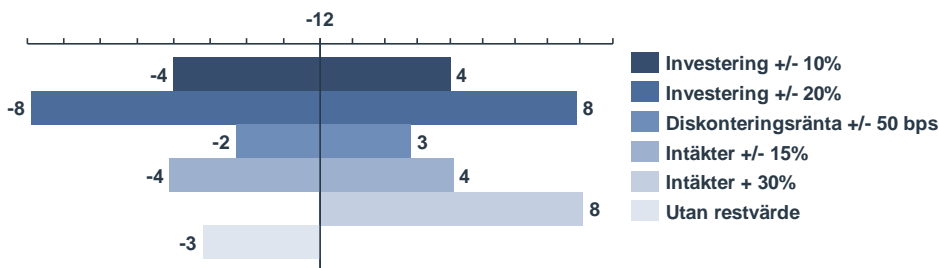
miljarder SEK



Break even (NPV=0)	
Antagande	Justering
Investering	-30%
Diskonteringsränta	2,9%
Intäkter	+43%

Figur 32 Nettonuvärdespåverkan från justering av ett antal olika ingångsvärden och antaganden för väg- och järnvägstunnel alt. 1 med svenska anläggningskostnadsberäkningar, uttryckt i miljarder SEK (2020 års prisnivå)

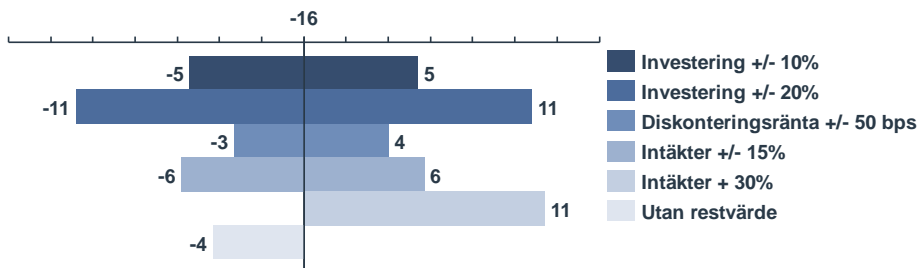
miljarder DKK



Break even (NPV=0)	
Antagande	Justering
Investering	-32%
Diskonteringsränta	2,8%
Intäkter	+46%

Figur 33 Nettonuvärdespåverkan från justering av ett antal olika ingångsvärden och antaganden för väg- och järnvägstunnel alt. 2 med danska anläggningskostnadsberäkningar, uttryckt i miljarder DKK (2020 års prisnivå)

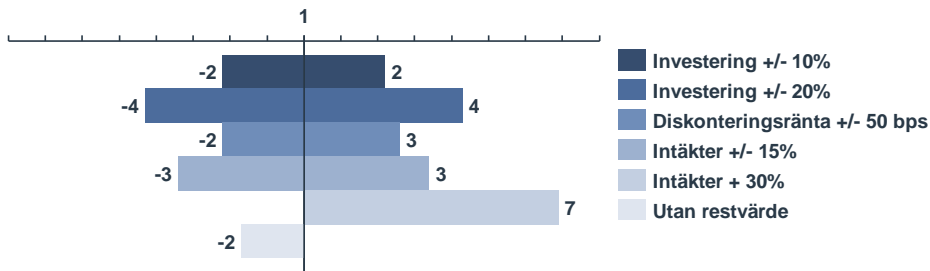
miljarder SEK



Break even (NPV=0)	
Antagande	Justering
Investering	-29%
Diskonteringsränta	3,0%
Intäkter	+41%

Figur 34 Nettonuvärdespåverkan från justering av ett antal olika ingångsvärden och antaganden för väg- och järnvägstunnel alt. 2 med svenska anläggningskostnadsberäkningar, uttryckt i miljarder SEK (2020 års prisnivå)

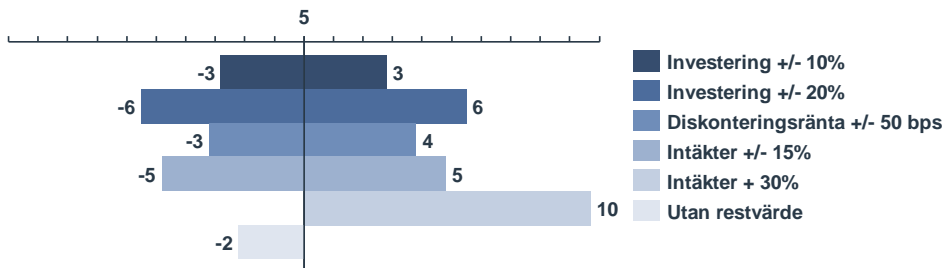
miljarder DKK



Break even (NPV=0)	
Antagande	Justering
Investering	+6%
Diskonteringsränta	4,8%
Intäkter	-6%

Figur 35 Nettonuvärdespåverkan från justering av ett antal olika ingångsvärden och antaganden för enbart vägtunnel med aktuella danska anläggningskostnadsberäkningar, uttryckt i miljarder DKK (2020 års prisnivå)

miljarder SEK



Break even (NPV=0)	
Antagande	Justering
Investering	+17%
Diskonteringsränta	5,3%
Intäkter	-15%

Figur 36 Nettonuvärdespåverkan från justering av ett antal olika ingångsvärden och antaganden för enbart vägtunnel med aktuella svenska anläggningskostnadsberäkningar, uttryckt i miljarder SEK (2020 års prisnivå)

4.5 Lämplig kalkylränta

Givet nuvarande låga ränteläge är en kalkylränta på 4,5 procent, som här tillämpas, relativt hög för denna typ av infrastrukturinvestering. Som jämförelse har realräntenivån för Öresundsbrokonsortiet varit i medeltal 1,7 procent mellan 1994 och 2019 (år 2019 är realräntan 0,8 procent för konsortiet) (Öresundsbrokonsortiet, 2019). Denna medelnivå skulle resultera i en nominell kalkylränta på 3,7 procent (2 procent inflation). Liknande resonemang omkring lämplig realräntenivå har förts i den finansiella analysen för Fehmarn Bält, men även för denna användes 3 procent realränta för lönsamhetsberäkningarna.

4.6 Analys av den finansiella kalkylen

Modelleringen av lönsamheten för HH-förbindelsen leder till slutsatsen att vägtunnelprojektet har goda möjligheter att bära sina kostnader (kapital- samt drift och underhållskostnader), men att detsamma inte gäller för järnvägstunneln (för såväl alt. 1 som alt. 2). Samtidigt är intäkterna från vägtrafiken inte tillräckliga för att, genom korssubventionering, göra projektet företagsekonomiskt lönsamt. Diskonterat under den ekonomiska livslängden för att nå lönsamhet (dvs. för att nettonuvärdet skall vara 0), och med givna analysantaganden, saknas:

- 12,6 miljarder DKK för alt. 1 med danska anläggningskostnadsberäkningar
- 16,0 miljarder SEK för alt. 1 med svenska anläggningskostnadsberäkningar
- 12,4 miljarder DKK för alt. 2 med danska anläggningskostnadsberäkningar
- 15,7 miljarder SEK för alt. 2 med svenska anläggningskostnadsberäkningar

Finansiella tillskott för att kunna täcka detta underskott skulle kunna genereras genom en kombination av initialt investeringsstöd från EU och/eller länderna samt medfinansiering från kommuner/regioner.

Vid genomförande av stora infrastrukturprojekt likt detta, med låga löpande kostnader men ett stort initialt investeringsbehov, är tre aspekter avgörande för möjligheterna att nå lönsamhet:

1. Säkerhet kring byggnationsfasen – hur realistisk är uppskattningen omkring byggtid och investeringsnivåerna?
2. Säkerhet kring intäktsnivåerna – hur realistiska är uppskattningarna omkring resande och prisnivåer?
3. Av punkt 1 och 2 ovan följer vilken kapitalkostnad som bör användas i kalkylerna – enligt finansiell teori skall kapitalkostnaden reflektera riskerna ovan, dvs. ju högre risker desto högre diskonteringsränta

En finansiering enligt Statsgarantimodellen i kombination med brukarfinansiering kan antas ge upphov till lägre kapitalkostnad jämfört med privat finansiering. Samtidigt medför de modellantaganden gällande realräntan (2,5 procent), som här används som en beräkningsförutsättning, att det låga ränteläget som både Danmark och Sverige haft under mycket lång tid inte vägs in i rimlig utsträckning. Resultatet blir att den diskonteringsränta som används i själva verket kan visa sig leda till ett högre avkastningskrav än vad privata aktörer skulle anse som rimligt.

I tabellen nedan framgår att medelavkastningen på en 10-årig statsobligation i Sverige och Danmark de senaste tio åren har varit 1,5 procent. Tabellen ger en ytterligare illustration till att 3 procent realränta som resulterar i en nominell diskonteringsränta på ungefär 5 procent är hög.

	10-årig statsobligation		Realränta (beräknad)		inflation	
	<i>Danmark</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Sverige</i>	<i>Danmark</i>	<i>Sverige</i>
2010	3,5%	3,3%	1,2%	2,1%	2,3%	1,2%
2011	3,2%	3,4%	0,4%	0,4%	2,8%	3,0%
2012	1,7%	1,7%	-0,7%	0,8%	2,4%	0,9%
2013	1,8%	2,0%	1,0%	2,0%	0,8%	0,0%
2014	1,7%	2,2%	1,1%	2,4%	0,6%	-0,2%
2015	0,1%	0,6%	-0,4%	0,6%	0,5%	0,0%
2016	0,6%	0,9%	0,3%	-0,1%	0,3%	1,0%
2017	0,7%	0,7%	-0,4%	-1,1%	1,1%	1,8%
2018	0,7%	0,9%	-0,1%	-1,1%	0,8%	2,0%
2019	0,3%	0,4%	-0,5%	-1,4%	0,8%	1,8%
Medel	1,4%	1,6%	0,2%	0,5%	1,2%	1,2%
Medel tot	1,5%		0,3%		1,2%	

Figur 37 Sammanställning av 10-årig statsobligation, realränta och inflation i Sverige och Danmark de tio senaste åren.

5 Möjligheter till korssubventionering

Som framgått av analysen ovan kommer banavgifterna på en HH-förbindelse (så som den definieras i HH-projektet) att vara begränsade och inte kunna täcka kostnaderna för järnvägsförbindelsen. Intäkterna från vägtrafiken kommer därmed att behöva korssubventionera järnvägsförbindelsen, alternativt behöver andra finansieringskällor sökas. Denna situation reser flera frågor. Är det rättsligt tillåtet att subventionera järnvägsinfrastrukturen med intäkterna från vägtrafiken? Hur påverkar EU:s statsstödsregler finansieringen av projektet?

Denna analys är begränsad till frågan om korssubventionering och utgår från de principer som finns i gemenskapsrätten och i nationell lagstiftning. För vidare beskrivning om hur EU-kommissionen resonerar kring frågan om statsstöd rekommenderas läsning av Kommissionens beslut avseende Femern A/S av den 20 mars 2020, C (2020) 1683 final och i EU-kommissionen preliminära bedömning såsom den framkommer i dokumentet SA.52617— Statligt stöd till förmån för Øresundsbro Konsortiet, C(2019) 1565 final.

I den mån korssubventionering av detta slag eller finansieringen i övrigt kan innebära statsstöd, behöver en analys göras för att se om det är tillåtet i detta fall. För att statsstöd ska vara tillåtet krävs att det ryms inom någon av de artiklar i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som reglerar detta. Den artikel i som är relevant för HH-förbindelsen är artikel 107.1 Det första rekvisitet som måste vara uppfyllt för att artikeln ska vara tillämplig är att den verksamhet det gäller är en ekonomisk verksamhet. EU-kommissionen anser i Fehmarn Bältförbindelse-beslutet och i den preliminära bedömningen för Öresundsbron att det bedrivs en ekonomisk verksamhet enligt artikel 107.1. Följden blir att den organisation som bedriver verksamheten kommer att omfattas av statsstödsregelverket. Den rättsliga formen för organisationen eller hur den finansieras har ingen betydelse för bedömningen om den bedriver en ekonomisk verksamhet.

Frågan om HH-förbindelsen kommer att bedriva en ekonomisk verksamhet är centralt för förståelsen av vad som är möjligt att genomföra ur ett finansieringsperspektiv. Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är enligt artikel 107.1 oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det är dock möjligt att få statsstödet godkänt om EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle anse att stödet är förenligt med den inre marknaden.

Fehmarn Bältförbindelsen och Öresundsbron ingår i stomnätet för TEN-T och anses av EU-kommissionen vara viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse och stöd till dessa kan därmed anses vara förenligt med den inre marknaden enligt en annan artikel, artikel 107.3. HH-förbindelsen ingår idag inte i stomnätet för TEN-T, och kan därför inte omfattas av den möjlighet att få statsstöd som artikel 107.3 skulle kunna ge. Om Danmark väljer att driva ärendet Fehmarn Bältförbindelsen vidare till EU-domstolen med syftet att upphäva EU-kommissionens beslut avseende frågan om ekonomisk verksamhet och vinna kommer det sannolikt att ha betydelse för finansieringen av HH-förbindelsen.

Om HH-förbindelsen istället inte vore att betrakta som ekonomisk verksamhet enligt statsstödsreglerna, så gäller dessa regler inte, och stöd är tillåtet. Även om statsstödsreglerna skulle gälla, så är det vidare möjligt att korssubventionering kan vara tillåtet utan att det finns behov av ett undantag. Om verksamheten inte bedöms omfattas av statsstödsreglerna gäller emellertid avgiftsregelverket alltjämt. Mer om detta nedan.

5.1 Infrastrukturavgifter - väg

De avgifter som tas ut på en framtida HH-förbindelse måste utformas inom ramen för EU-regelverket och den nationella lagstiftningen i Sverige och Danmark. Inledningsvis berörs här reglering av avgifter för väg, därefter för järnväg. Frågan om gränsdragningen mellan skatter och avgifter berörs också.

5.1.1 Eurovinjettdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/76/EU, det s.k. Eurovinjettdirektivet är tillämpligt på fordonsskatter, tidsbaserade vägavgifter och distansbaserade vägtullar som tas ut för tunga lastbilar, dvs. lastbilar som inklusive eventuellt släp har en högsta tillåten bruttovikt av mer än 3,5 ton. Personbilar och lätta lastbilar omfattas inte av direktivet. Geografiskt ska direktivets bestämmelser om vägtullar tillämpas på TEN-T vägnätet och ett lands motorvägsnät. Av artikel 7.1 följer att medlemsstaterna inte är förhindrade att ta ut vägtullar på andra vägar än de som omfattas av direktivet, förutsatt att införandet av avgifter på sådana andra vägar inte diskriminerar internationell trafik och inte resulterar i en snedvridning av konkurrensen mellan operatörerna.

Syftet med Eurovinjettdirektivet är att avlägsna snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag i medlemsstaterna och därför ska avgiftssystemen harmonieras för de tunga lastbilarna. Direktivet kräver inte att medlemsstaterna inför vägavgifter eller vägtullar, men om sådana tas ut måste direktivets bestämmelser följas. Med vägtull avses enligt artikel 2 b en specifik avgift för ett fordon, grundad på den tillryggalagda sträckan inom en viss infrastruktur och på fordonstyp, som omfattar en infrastrukturavgift och/eller en avgift för externa kostnader. Med infrastrukturavgift avses enligt artikel 2 b i direktivet en avgift som tas ut för att täcka kostnader för uppförande, underhåll, drift och utveckling av infrastruktur.

En vägtull i form av en avgift för externa kostnader får enligt artikel 2 bb i direktivet tas ut för att täcka kostnader till följd av trafikrelaterade lokala luftföroreningar och/eller trafikrelaterat buller. Det är alltså inte fråga om en avgift som baseras på kostnaderna för infrastrukturen. Enligt artikel 9.2 e kan de intäkter som genereras av avgifterna för externa kostnader, eller ett finansiellt värde motsvarande dessa intäkter, användas för att göra transporter mer hållbara, exempelvis genom att utveckla alternativ infrastruktur för infrastrukturanvändarna.

Eurovinjettdirektivets grundläggande principer för uttag av infrastrukturavgifter för tunga godsfordon finns i artikel 7 b. Med infrastrukturavgift avses enligt definitionen i direktivet en avgift som tas ut för att täcka en medlemsstats kostnader för uppförande, underhåll, drift och utveckling av infrastruktur. I artikel 7 b framgår att infrastrukturavgiften ska grundas på principen om återvinnande av infrastrukturkostnader. Infrastrukturavgifterna ska vara relaterade till kostnaderna för uppförande, drift, underhåll och utveckling av det berörda infrastrukturnätet. De får också omfatta avkastning på kapital och/eller en vinstmarginal grundad på marknadsvillkor. De kostnader som beaktas ska avse den infrastruktur för vilken infrastrukturavgifter tas ut och de fordon som omfattas av avgifterna. Det är tillåtet att ta ut infrastrukturavgifter som täcker endast en del av kostnaderna.

Det är enligt artikel 7.2 möjligt för medlemsstaten när den tar ut vägavgifter på sitt nät att även ta ut vägtullar för användningen av broar, tunnlar och bergspass. Med vägtull avses enligt definitionen i direktivet en specifik avgift för ett fordon, grundad på den tillryggalagda sträckan inom en viss infrastruktur och på fordonstyp och som omfattar en infrastrukturavgift och/eller en avgift för externa kostnader. Sverige och Danmark tar ut vägavgifter idag, men får ändå ta ut vägtull på broar. Viktigt att notera är det som framkommer i bilaga III 2–4 till Eurovinjettdirektivet. Enligt den ska kostnadsbasen vid utformning av avgifter utgöras av de tunga godsfordonens andel av kostnaderna för ett vägavsnitt.

5.1.2 Avgiftsregleringen för Storebæltsförbindelsen och Öresundsbron

Storebæltsförbindelsen

I Lov om anlæg af fast forbindelse over Storebælt (LOV nr 380 af 10/06/1987) anges att brukarna ska bekosta anläggningen och de villkor som gäller för detta. Priserna för att använda Stora Bält-förbindelsen regleras genom ett politiskt avtal från 2005 och justeras årligen på grundval av utvecklingen i konsumentprisindex.

Öresundsbron

Avgifterna på Öresundsbron har vid olika tillfällen förhandlats mellan Sveriges och Danmarks regeringar. Enligt avtalet mellan länderna ska Öresundsbrokonsortiet fastställa avgifterna. Resultaten av förhandlingarna har godkänts av Sveriges riksdag respektive danska Folketinget. År 2000 kom parterna överens om att det år 1991 beslutade avgiftssystemet för tåg företagen vid nyttjandet av Öresundsförbindelsen inte längre var möjligt att tillämpa. För att Öresundsbrokonsortiet skulle få de intäkter som behövdes för verksamheten beslutades att Banverket och Banestyrelsen (Banedanmark) skulle sköta betalningen för järnvägssektorn till Öresundsbrokonsortiet. Enligt den svenska budgetpropositionen för år 2000 (prop. 1999/2000:1) skulle Banverket kompenseras genom höjda banavgifter och höjda anslag. De två ländernas regeringar enades om att det på respektive del av bron tas ut en banavgift för passagerartågtrafiken som landet själv bestämmer och som är i överensstämmelse med principerna i respektive land.

När det gäller godstågstrafiken på Öresundsbron enades Sveriges och Danmarks regeringar om en gemensam princip. För passage av bron utgår en avgift som är lika stor på respektive del av bron. Avgiften har satts i den nivå som SJ och DSB bedömt som företagsekonomiskt acceptabel. Regeringarna kom överens om avgifterna och att de skulle regleras årligen i takt med den allmänna prisutvecklingen i respektive land (konsumentprisindex i Sverige och index enligt finansloven i Danmark) (Prop. 1999/2000:66).

För biltrafiken gavs inte några specifika riktlinjer i avtalet mellan länderna utan konsortiet fick en stor frihet att sätta taxenivå och taxestruktur. Sveriges och Danmarks regeringar kom dock överens om i ett tilläggsprotokoll att nivån för färjetaxorna vid Helsingborg—Helsingör skulle vara utgångspunkt vid fastställande av taxorna för vägtrafiken (prop. 1990/91:158).

5.1.3 Lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på vägs påverkan på finansieringen av HH-förbindelsen (Sverige)

För förbindelsen mellan Helsingborg och Helsingör är frågan om hur avgiften för överfarten beräknas mycket viktig för projektets finansiella bärkraft. Den tänkta HH-förbindelsen skulle på svensk sida omfattas av lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg. Någon motsvarande generell lagstiftning finns inte i Danmark utan istället tillämpas speciallagstiftning för respektive förbindelse.

Hur lagen om infrastrukturavgifter i Sverige kommer att tillämpas beror på om vägavsnittet klassas som allmän eller enskild väg. För allmänna vägar gäller 5–6 §§ och för enskilda vägar 7–8 §§. Vad avser allmänna vägar ansåg regeringen i förarbetena att lagens tillämpningsområde inte skulle begränsas till vissa kategorier av fordon. Utgångspunkten skulle vara att personbilar och lastbilar samt bussar med en totalvikt på högst 14 ton som huvudregel ska omfattas av avgiftsplikt. När det gällde enskilda vägar som regleras i 7–8 §§ ansåg regeringen, att det saknades skäl att reglera dessa väghållares verksamhet i större utsträckning än vad som krävdes enligt EU-rätten. För dessa vägar skulle lagens tillämpningsområde begränsas till de tunga godsfordon som omfattas av Eurovinjettdirektivets bestämmelser (Prop. 2013/14:25).

Allmänna vägar

Enligt 5 § ska infrastrukturavgifterna bestämmas så att de totala avgiftsintäkterna inte överstiger kostnaderna för uppförande och utveckling av det vägavsnitt som avgifterna avser samt för uppförande, underhåll, drift och utveckling av tillhörande avgiftssystem. Endast kostnader som har finansierats med lån som ska återbetalas med infrastrukturavgifter och kostnader som ska finansieras direkt med intäkter från infrastrukturavgifter ska ingå i kostnadsunderlaget.

Infrastrukturavgifter ska baseras på en tidsperiod som motsvarar infrastrukturens planerade livslängd eller en annan tid som inte understiger 20 år.

Enligt 6 § ska de kostnader som avses i 5 § första stycket fördelas mellan olika kategorier av bilar utifrån deras beräknade andelar av kostnaderna. Kostnaderna för en kategori av bilar får på motsvarande sätt fördelas mellan olika typer av bilar inom kategorin.

Den andel av kostnaderna enligt 5 § första stycket första meningen som kan hänföras till respektive kategori eller typ av bilar ska motsvara deras beräknade andel av trafiken på vägavsnittet. Om högre kostnader för att uppföra och underhålla infrastrukturen kan hänföras till en viss kategori av bilar, får den andel av kostnaderna som ska bäras av den kategorin justeras i motsvarande mån. Detsamma gäller om högre kostnader kan hänföras till en viss typ av bil inom en kategori. Om kostnaderna för en viss kategori av bilar, eller en viss typ av bil inom en kategori, helt eller delvis finansieras med andra medel än lån som ska återbetalas med infrastrukturavgifter eller direkt med intäkter från infrastrukturavgifter, ska de kostnader som ska bäras av den kategorin eller typen av bil justeras i motsvarande mån.

De beräknade andelar av kostnaderna som ska hänföras till olika kategorier och typer av bilar ska kontrolleras regelbundet och vid behov justeras.

Slutsatsen av ovanstående är att om HH-förbindelsen skulle klassas som allmän väg skulle det med dagens lagstiftning i Sverige inte vara möjligt att finansiera järnvägsförbindelsen med avgifter från fordonstrafiken på den svenska sidan. Lagen medger helt enkelt inte sådant uttag av avgifter som överstiger kostnaderna för väginfrastrukturen. Riksdagen kan dock ändra i lagstiftningen eller lagstifta särskilt för HH-förbindelsen för att medge denna möjlighet avseende personbilar och avseende externa kostnader för tunga lastbilarna.

Enskilda vägar

Enligt 7 § ska de totala avgiftsintäkterna från tunga godsfordon som trafikerar enskilda vägar som ingår i TEN-T-vägnätet i Sverige eller som är motorvägar inte överstiga den andel av kostnaderna som kan hänföras till dessa fordon och som avser uppförande, underhåll, drift och utveckling av det vägavsnitt som avgifterna avser och tillhörande avgiftssystem. I kostnadsunderlaget får det även ingå rimlig avkastning på kapital och en rimlig vinstmarginal. Infrastrukturavgifter för enskilda vägar ska baseras på en tidsperiod som motsvarar infrastrukturens planerade livslängd eller en annan tid som inte understiger 20 år.

Enligt 8 § ska den andel av kostnaderna enligt 7 § första stycket som ska hänföras till tunga godsfordon motsvara deras beräknade andel av trafiken på vägavsnittet. De tunga godsfordonens andel av kostnaderna får på motsvarande sätt fördelas mellan olika typer av tunga godsfordon. Om kostnaderna för att uppföra och underhålla infrastrukturen blir högre på grund av den tunga trafiken, får den andel av kostnaderna som ska bäras av tunga godsfordon justeras i motsvarande mån. Detsamma gäller om högre kostnader kan hänföras till en viss typ av tunga godsfordon.

Om vägdelen för HH-förbindelsen kategoriseras som en enskild väg, som t.ex. Öresundsbron, kan inte intäkterna från tunga godsfordon med dagens lagstiftning i Sverige finansiera järnvägsförbindelsen. Däremot skulle

intäkterna från personbilstrafiken kunna användas till att finansiera järnvägsförbindelsen, eftersom dessa avgifter kan överstiga den kostnad som vägen kostat att anlägga.

5.2 Infrastrukturavgifter - järnväg

Slutsatsen av analysen av vägavgifter ovan är att EU-regleringen begränsar möjligheten att påföra vägtrafiken extra kostnader för att täcka underskott i andra delar av infrastrukturen. Möjligheten att finansiera järnvägsförbindelsen med intäkter från vägtrafiken begränsas således med innebörden att det endast är personbilar som kan bidra med intäkter till järnvägens finansiering, och under förutsättningen att tunnelsektionen klassificeras som en enskild väg, i den svenska regleringen. Av den anledningen kan det vara intressant att undersöka vilka möjligheter det finns att finansiera järnvägstunneln med intäkter från det egna trafikslaget.

De metoder för kostnadsfördelning som har fastställts av infrastrukturförvaltarna bör enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde (SERA-direktivet) baseras på bästa tillgängliga kunskap om kostnadskausalitet. Inom de ramar som fastställs av medlemsstaterna bör systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet uppmuntra järnvägsinfrastrukturförvaltare till en optimal användning av infrastrukturen. Genom systemen för tilldelning av kapacitet och avgiftssystemen bör järnvägsföretagen ges klara och konsekventa ekonomiska signaler, så att de kan fatta rationella beslut.

Förutom marginalkostnadsprincipen finns även en möjlighet enligt artikel 32 i samma direktiv att lägga på så kallade uppräkningsavgifter för att nå kostnadstäckning för verksamheten. Denna möjlighet är dock omgärdad av särskilda procedurer och begränsningsregler. Möjligheten till uppräkningsavgifter skiljer sig radikalt från marginalkostnadsprincipen då den syftar till att finansiera verksamheten och inte att infrastrukturen primärt ska utnyttjas samhällsekonomiskt effektivt.

I Sverige har EU-rätten avseende uttag av avgifter implementerats i 7 kap. järnvägslagen (2004:519)². I Danmark genom Lov nr 686 af 27/05/2015 (Jernbanelov)³. Enligt den svenska lagstiftningen har förvaltaren av järnvägsinfrastrukturen såväl skyldigheter som möjligheter att ta ut avgifter av de järnvägsföretag och trafikorganisationsföretag som använder infrastrukturen. Kapitlet innehåller även regler för avgifter för tjänster som tillhandahålls i samband med utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen.

Enligt den grundläggande avgiftsbestämmelsen i 7 kap. 2 § järnvägslagen ska avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen fastställas till "den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon". Att följa denna princip skulle för HH-förbindelsen innebära att intäkterna från brukaravgifterna inte kan användas för att finansiera järnvägsanläggningen.

För att det ska vara möjligt att finansiera HH-förbindelsen genom brukaravgifter från det egna trafikslaget måste 7 kap. 5 § järnvägslagen tillämpas. Enligt den kan infrastrukturförvaltaren ta ut högre avgifter än som följer marginalkostnadsprincipen om projektet inte skulle ha kommit till stånd om avgifterna hade begränsats på det sätt som följer av denna princip. En förutsättning är att det är ett infrastrukturprojekt som ökar effektiviteten i järnvägssystemet. Denna möjlighet följer av det som regleras i artikel 32.3 i direktivet. Fem länder anger i Independent Regulators' Group (IRG)-rapporten från 2018 att de använder sig av denna möjlighet: Belgien, Danmark, Frankrike, Polen, Slovenien Storbritannien och Sverige (IRG, UPDATED REVIEW OF CHARGING PRACTICES FOR THE MINIMUM ACCESS PACKAGE IN EUROPE, Version 5: November 2018, 2018). Det senaste projektet som finansieras på detta vis är Diaboloprojektet i Belgien, som förbättrar tillgängligheten till Bryssels flygplats.

Det finns därmed ett legalt stöd för att införa en tilläggsavgift på järnvägen för att finansiera järnvägsdelen av HH-förbindelsen. Det finns varken i den svenska lagstiftningen eller i direktivet några anvisningar om hur avgiften ska fastställas eller till vilken nivå. Vad som avses med effektivitet eller kostnadseffektivitet framgår inte i direktivet. I Danmark regleras broavgifter genom speciallagstiftning som godkänns av Folketinget och där avgiftsnivåerna beslutas av Transportministern. Det är denna modell som gäller för Stora Bält- och Öresundsförbindelsen. Det krav som finns är att de högre avgifterna ska öka effektiviteten eller kostnadseffektiviteten eller båda och att

² Järnvägslagens avgiftsbestämmelser grundar sig på bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg. Detta direktiv har numera uppgått i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

³ Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF af 29. april 2004 om jernbanesikkerhed i EU og om ændring af Rådets direktiv 95/18/EF om udstedelse af licenser til jernbanevirksomheder og direktiv 2001/14/EF om tildeling af jernbaneinfrastrukturkapacitet og opkrævning af afgifter for brug af jernbaneinfrastruktur samt sikkerheds certificering (jernbanesikkerhedsdirektivet), EF-Tidende 2004, nr. L 164, side 44, som ændret senest ved Kommissionens direktiv 2014/88/EU af 9. juli 2014 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/49/EF for så vidt angår fælles sikkerhedsindikatorer og fælles metoder til beregning af omkostningerne ved ulykker og dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/34/EU af 21. november 2012 om oprettelse af et fælles europæisk jernbaneområde, EU-Tidende 2012, nr. L 343, side 32.

HH-FÖRBINDELSEN 24 november 2020

projektet annars inte skulle kunna genomföras eller ha genomförts. I den svenska lagstiftningen anges att avgiften får fastställas på grundval av den långsiktiga kostnaden för ett särskilt infrastrukturprojekt som ökar effektiviteten i järnvägssystemet. Vilken betydelse HH-förbindelsen har avseende effektiviteten i järnvägssystemet bör således tydliggöras för det fall en tilläggsavgift på järnväg skulle tas ut. En sådan avgift tas ut för godstrafiken på Öresundsförbindelsen. För tågplaneåret 2020 är avgiften 3000 SEK per passage.

Systemen för fastställande och uttag av avgifter och tilldelning av kapacitet bör enligt samma regelverk möjliggöra lika och icke-diskriminerande tillträde för alla företag och bör i möjligaste mån söka tillgodose behoven hos samtliga användare och trafiktyper på ett rättvist och icke-diskriminerande sätt. Sådana system bör medge sund konkurrens vid tillhandahållandet av järnvägstjänster.

5.3 Gränsdragningen mellan skatt och avgift

Begränsningen av möjligheterna till avgiftsuttag för en myndighets del i Sverige från såväl personbilar som de tunga godstransporterna följer av gränsdragningen mellan skatt och avgift. Denna fråga har belysts i ett flertal lagstiftningsärenden. Det som utgör huvudkällan för analysen om det är en skatt eller avgift är förarbetena till Regeringsformen. I Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. (Prop. 1973:90) framgår att en skatt karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (Prop. 1973:90). En påлага kan godtas som avgift i den mån den utgör vederlag för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige. En påлага som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör däremot en skatt (Prop. 2003/04:145).

I förarbetena till den svenska Regeringsformen anges också att när avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde. Effekten är att det inte har någon betydelse om ersättningen kallas avgift eller skatt utan det som är bestämmande är om den är större än den kostnad den skulle täcka.

Om avgiften skulle anses falla under riksdagens kompetensområde är huvudregeln enligt budgetlagen (2011:203) att intäkterna ska bruttoredovisas mot inkomstitel i statens budget. Inkomster av skatter ska alltid redovisas mot inkomstitlar. Undantag från bruttoredovisning kan göras om riksdagen har beslutat att en inkomst ska specialdestineras till en viss verksamhet.

Enligt 18 § Budgetlagen (2011:203) ska en verksamhet där statens kostnader helt ska täckas med verksamhetens intäkter inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Man brukar då tala om att full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för verksamheten. Kravet på full kostnadstäckning är enligt vad regeringen anförde i den proposition som låg till grund för budgetlagen uppfyllt även då ett fastställt bidrag lämnas från anslag som anvisats på statens budget. En förutsättning för detta är dock att verksamhetens intäkter därutöver ska täcka samtliga kostnader (prop. 1995/96:220).

Innebörden av 9 och 18 §§ budgetlagen lästa tillsammans är att inkomster som specialdestineras till en verksamhet för vilken ett fastställt ekonomiskt mål gäller inte ska föras upp på inkomstitel. Motsvarande utgifter ska inte heller föras upp på anslag. Det innebär att den del av en påлага som tas ut av staten som definieras som skatter inte kan öronmärkas för ett specifikt ändamål eller projekt. Den del av en påлага som är att definiera som en avgift kan öronmärkas att finansiera ett specifikt projekt.

Slutsatsen av ovanstående är att det inte lär vara möjligt att förändra den princip som framkommer i lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg om att infrastrukturavgifterna ska baseras på återvinnande av infrastrukturkostnader. Detta med syftet att möjliggöra ett större avgiftsuttag från vägtrafiken för att bekosta järnvägsinfrastrukturen. Ett större avgiftsuttag skulle, om en myndighet tar ut den, anses vara en skatt även om det benämns som avgift. Såsom beskrivs är huvudregeln att inkomster från skatter inte specialdestineras utan ska redovisas mot inkomstitel, vilket innebär att ett överuttag från personbilarna skulle redovisas mot inkomstitel i staten. Detta skulle även överensstämma med hur Trängselskatterna i Stockholm och Göteborg hanteras idag.

Riksdagen har beslutat om att inkomster från Trängselskatten får användas för att finansiera investeringar i infrastruktur och för detta har särskilda anslag skapats. Tilldelningen av medel från trängselskatteinkomster till väginvesteringar utgår från en prognos av hur stort överskott trängselskattesystemet förväntas ge det kommande året, dvs. hur stort nettot av inbetald trängselskatt och kostnaderna för att administrera systemet förväntas bli. I fastställandet av de medel som avsätts till investeringar tas hänsyn till hur väl tidigare beräknade överskott och avsatta medel har stämt överens. Trängselskatterna är därmed inte öronmärkta för ett visst projekt. Användningen av ett belopp motsvarande det som inkommit i form av trängselskatter beslutas istället i varje års budget av Riksdagen. Användningen är därmed politiskt bunden högst ett år i taget.

5.4 Slutsatser avseende avgiftsfinansieringen

I Sverige påverkar valet av organisationsmodell för en HH-förbindelse vilka beslut i avgiftsfrågan som riksdagen måste fatta. Om projektet drivs i myndighetsform kommer riksdagen att behöva fatta flera och återkommande beslut i avgiftsfrågan än i alternativet att det bedrivs som ett bolag. Om projektet drivs och förvaltas av Trafikverket avseende den svenska delen kommer finansieringen att behandlas av riksdagen varje år för den del av intäkterna som eventuellt härrör från ett överuttag från infrastrukturavgifterna för personbilar, och från eventuella pålagor för externa effekter från lastbilarna och personbilarna. Den princip som framkommer i lag (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg om att infrastrukturavgifterna ska baseras på återvinnande av infrastrukturkostnader påverkar möjligheten att korssubventionera givet att det är en allmän väg, eftersom lagen inte tillåter ett överuttag eller pålagor för externa effekter.

Trots detta kan riksdagen som lagstiftande församling godkänna ett förslag från regeringen att ta ut en skatt av vägtrafiken som även ska täcka kostnaderna för järnvägstunneln givet begränsningarna i EU-rätten. I Stockholm och Göteborg finansieras infrastrukturbyggnader för väg och andra trafikslag med en trängselskatt på vägtrafiken. I Danmark har Folketinget beslutat om att brukaravgifter på väg- och järnvägstrafiken ska bekosta väg- och järnvägsförbindelser över vatten. Om Sverige väljer att genomföra projektet med Trafikverket som part kommer finansieringen av HH-förbindelsen att varje år behandlas i budgetpropositionen och vara beroende av politiska prioriteringar som alla utgiftsposter som finansieras med anslag.

För detta projekt förefaller den organisationsmodell som finns för Fehmarn Bältförbindelsen eller Öresundsbroförbindelsen vara mer ändamålsenlig. HH-förbindelsen skulle verksamhetsmässigt vara ekonomiskt och geografiskt avgränsat, vilket ger en bra förutsättning för en bolagsbildning. De regler som förhindrar uttag av, eller öronmärkning av intäkterna från, skatter faller bort om det inte är en myndighet som tar ut dem. Det återstår dock en del frågor att lösa. Ska bolaget självt sätta avgifterna eller ska det vara reglerat av staterna? Vilket land är mest lämpligt att bolaget är registrerat i? Den modell som gäller för Øresundsbro Konsortiet kan vara en möjlig lösning.

I princip alla infrastrukturavgifter är, oavsett vem som beslutar, reglerade när det gäller hur de får tas ut enligt EU-rätten. Det som återstår är avgifterna för personbilarna och vad som är möjligt påverkas av om det är allmän eller enskild väg i Sverige samt om riksdagen eller Folketinget beslutar om något särskilt i saken. Om avgiften är förenligt med statsstödsregelverket är en annan fråga som inte behandlas här.

6 Finansiering

I detta kapitel berörs finansieringsmöjligheterna för en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör utifrån två perspektiv, kommunal och regional medfinansiering samt EU-stöd.

Kommunal och i viss mån förutsättningarna för regional medfinansiering har undersökts utifrån realiserande av nyttor som t.ex. bostadsbyggande och arbetstillfällen men också möjligheten till tillskjutande av direkta medel. Till grund för avsnittet ligger intervjuer med nyckelpersoner i Helsingborgs och Helsingörs kommun. Intervjuerna har kompletterats med underlag som erhållits av kommunerna i samband med intervjuerna samt informationsinhämtning från kommunernas respektive webbsidor.

6.1 Kommunal och regional medfinansiering

En förutsättning för kommunal och regional medfinansiering av infrastrukturprojekt är i allmänhet att tydliga ekonomiska vinster realiserar som konsekvens av projektet. Sådana vinster kan vara ökad sysselsättning, näringslivsetableringar, möjlighet till bostadsbyggande eller påtaglig klimatnytta.

I Öresundsregionen pågår just nu ett antal stora infrastrukturinitiativ som inkluderar Helsingborg och Helsingör där HH-förbindelsen är ett exempel. Nära besläktat med HH-projektet är Västkustbanan, som om den länkas samman med HH-förbindelsen, skapar förutsättningar för en sammanlänkning av järnväg mellan Oslo och Hamburg, om det än innebär att den tekniska standarden på detta järnvägsstråk kommer att variera. I en sådan sammanlänkning skulle Helsingborg och Helsingör hamna centralt positionerade vilket, med medföljande potential till etableringar, visar på HH-förbindelsens samhällsekonomiska potential.

Helsingborg har en viktig containerhamn, väl utbyggda järnvägsstationer och är geografiskt väl beläget på transportmarknaden i norra Europa. HH-förbindelsen skulle förstärka Helsingborgs möjligheter att attrahera strategiska logistikcenter eftersom projektet skulle ge förbättrade transportförbindelser. Enligt Helsingborgs kommun skulle genomförandet av HH-förbindelsen ge Helsingborg en central position för transporter på väg och persontransporter på järnväg, samtidigt som det ger goda förbindelser till den internationella flygplatsen i Köpenhamn.

I Helsingör anses HH-förbindelsens järnvägsförbindelse få särskild betydelse eftersom den säkerställer goda pendlingsmöjligheter till och från Helsingborg. Förbindelsen skulle innebära att näringslivet i Helsingör och Hilleröd får tillgång till 305 000 respektive 215 000 fler potentiella arbetstagare inom en timmes restid (Kipowski & Kjærbo, 2019). Även turismnäringen och detaljhandeln predikteras få ett uppsving då 30 procent av resenärerna förutses vara turister och resenärer med andra reseändamål.

En annan aspekt som ses som positiv i regionen är att det samlade transportsystemets sårbarhet skulle minska betydligt om en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör etablerades som komplement till Öresundsbron. Detta eftersom Öresundsbron idag är den enda fasta förbindelsen över Öresund, vilket innebär att systemet idag saknar redundans och är sårbart för störningar.

Att den järnvägsförbindelse som ingår i den strategiska analysen för HH-förbindelsen inte inkluderar godstrafik kan begränsa de ekonomiska vinster som erhålls. Kommuner och regioner anser dock att det finns stor samhällsekonomisk vinst i projektet även utan gods, om än den spårbundna godstrafiken förblir beroende av Öresundsbron.

På många sätt blir den slutgiltigt valda tekniska lösningen för förbindelsen, med kopplingar till övriga järnvägsnätet och trafikeringsupplägg, avgörande för vilka ekonomiska effekter som förverkligas och i förlängningen möjligheterna till medfinansiering. Enligt Helsingborgs kommun är exempelvis vägnätet i centrala Helsingborg redan hårt belastat och tillgången till mark begränsad, varför möjligheterna för en central anslutning ovan jord skulle vara svår att få till och potentiellt ha negativ påverkan på förverkligade samhällsnyttor. Detta gör att den utformning av vägförbindelsen som nu analyseras är att föredra för Helsingborg. I Helsingör ser man fördelar och nackdelar med att vägtrafiken leds förbi staden. Detta skulle innebära att den tunga trafiken i staden reduceras samtidigt som det kan medföra en negativ inverkan på besöksnäringen och begränsa tillgänglighetsförbättringarna.

Utöver de lokala effekterna som HH-förbindelsen skulle ge upphov till är de regionala effekterna kanske än mer påtagliga. Förbindelsen skulle enligt de intervjuer som gjorts i Helsingborg och Helsingör bidra till att öka regionens strategiska signifikans och tillväxtpotentialer. HH-förbindelsen bidrar till betydande förbättringar och minskade restider mellan exempelvis Oslo – Hamburg och Göteborg – Köpenhamn. Samtidigt bidrar HH-förbindelsen till att utöka arbetsmarknaden, fördjupa integrationen samt öka konkurrenskraft inom det gränsregionala samarbetet

Greater Copenhagen. Helsingborg och Helsingörs kommuner anser att de regionala effekterna är än mer betydande än de lokala och därav bör ses som mer signifikanta.



Figur 38 HH-förbindelsen är centralt belägen i Norra Europa (Kipowski & Kjærbo, 2019)

6.1.1 Strukturomvandling av hamnområden

Det finns anledning att anta att den nuvarande färjeförbindelsen mellan Helsingborg och Helsingör antingen upphör eller flyttas i samband med att en fast förbindelse byggs. I Helsingborgs kommun har diskussioner om nedläggning eller förflyttning av hamnområdet i Helsingborgs centrala delar till förmån för exploatering förts sedan tidigare. Till det kommer att en fast förbindelse mellan Helsingborg och Helsingör med stor sannolikhet skulle reducera trafikvolymerna för färjetrafiken i stort, med störst effekt på antalet lastbilar menar Helsingborgs kommun. De färjebolag som trafikerar sundet har utmaningar med begränsad lönsamhet. En markant reduktion av efterfrågan för färjetrafik skulle sannolikt innebära att verksamheterna saknar underlag för fortsatt verksamhet. Detta innebär i sin tur en potentiell nedläggning eller förflyttning av hamnområdena, vilket frigör stora arealer mark i centrala Helsingborg och Helsingör. I Helsingborg utgör hamnområdet 75 000 kvadratmeter, centralt belägen mark, som skulle kunna exploateras för bostäder och näringsfastigheter. Frigörandet av mark medför samhällsnyttor och ökar HH-projektets möjligheter till kommunal medfinansiering.



Figur 39 ca 75 000 kvm exploateringsmark i Helsingborg i det fall färjetrafiken upphör eller flyttas (Kipowski & Kjærbo, 2019)

Även i Helsingör skulle en avveckling av färjetrafiken möjliggöra exploatering av attraktiva hamnområden, se nedan.



Figur 40 Exploateringsbar mark i Helsingör vid nedläggning eller förflyttning av färjetrafiken (Kipowski & Kjærbo, 2019)

6.1.2 Reducering av trafik i stadskärnorna

För Helsingborg och Helsingör skulle HH-förbindelsen innebära att infrastrukturen i de centrala delarna av städerna avlastas. Enligt Helsingborgs hamn alstrar hamnens huvudverksamhet ca 100 000 lastbilsrörelser per år medan färjetrafiken under 2018 transporterade 1,3 miljoner personbilar, 450 000 lastbilar och 16 000 bussar (Forsea, 2020). Med HH-förbindelsen skulle detta kunna reduceras betydligt vilket medför bättre luftkvalitet och mindre buller i centrala Helsingborg.

6.1.3 Potential för kommunal och regional medfinansiering

I fråga om kommunal medfinansiering av infrastruktur skiljer sig traditionerna mellan Danmark och Sverige. I Sverige är det relativt vanligt att kommunerna bidrar till projekt där de ser en tydlig samhällsekonomisk eller kommunalekonomisk vinst och lagstöd finns för sådan medfinansiering. Infrastrukturprojekt bidrar ofta till ökade markvärden och tillväxtpotentialer vilket kan ses motivera ett finansiellt tillskott från kommunerna där detta sker. Helsingborgs kommun bidrar exempelvis till finansieringen av Väst kustbanan eftersom projektet anses gagna kommunen långsiktigt.

I Danmark har det historiskt främst varit staten som skjutit till finansiella medel till infrastrukturprojekt som HH-förbindelsen. Frågan om kommunal medfinansiering har dock blivit allt mer aktuell även i Danmark och det finns exempel på projekt där kommunal stöttning efterfrågas. Legala möjligheter för kommuner att medfinansiera infrastruktur finns även om det inte är kutym att nyttja de rättigheterna.

När det gäller HH-förbindelsen har mer detaljerade diskussioner om kommunal medfinansiering av projektet ännu inte förts. Detta med anledning av att planeringen av HH-förbindelsen är i ett tidigt stadie med flera pågående utredningar. Helsingborgs kommun anser att utgångspunkten utifrån tidigare analyser är att förbindelsen är självfinansierad genom brukaravgifter och därmed inte har behov av medfinansiering, men kan se en potential för markvärdeseffekter som kan vara grund för en eventuell framtida diskussion om medfinansiering.

För att en meningsfull diskussion om eventuell kommunal medfinansiering ska kunna föras krävs att projektet nått en tillräcklig mognadsgrad. Intresset för och storleken på medfinansiering är beroende av den slutgiltiga tekniska lösningen, t ex om stationer anläggs ovan eller under mark eftersom det påverkar hur mycket mark som frigörs. I Sverige finns etablerade former för medfinansieringsdiskussioner mellan staten och kommuner/regioner i dessa frågor.

HH-förbindelsens effekter har ännu inte utretts i detalj av Helsingörs kommun. Från intervjuerna som relaterats ovan framgår dock att kommunen ser potential i HH-förbindelsen med positiva effekter för arbetsmarknad, utbildning, transport och turism. Kommunen anser att HH-förbindelsen skulle kunna locka nytt näringsliv och flera arbetsmöjligheter i staden, med efterföljande ökning av markpriser och stadsexpansion. Om beslut om en mer detaljerad utredning fattas, kommer Helsingörs kommun genomföra mer djupgående utredningar om HH-förbindelsens potential, utveckling och betydelse. Dessa skulle kunna tydliggöra potentialer och motiv för eventuell medfinansiering från Helsingörs kommun. I Danmark har sådana diskussioner förts mer sällan än i Sverige, mellan staten och kommuner/regioner.

6.2 EU-stöd

För att utreda frågan om HH-förbindelsens möjligheter till EU-stöd är det väsentligt att ta hänsyn till hur EU-kommissionen arbetar på området. Kommissionens arbete regleras i huvudsak genom EUs policy för transeuropeiska nät (Trans-European Networks, TEN) och specifikt, för transportinfrastruktur, transeuropeiska transportnät (TEN-T) samt EU:s fond för ett sammanlänkat Europa (Connecting Europe Facility, CEF). TEN-T och CEF presenteras övergripande nedan, följt av nordiska referensprojekt och det befintliga stomnätet för järnväg och väg. Slutligen presenteras en bedömning av möjligheterna att söka EU-stöd för HH-förbindelsen, vilken i huvudsak baseras på dialoger med sakkunniga medarbetare på Trafikverket och Trafik- Bygge och Boligstyrelsen.

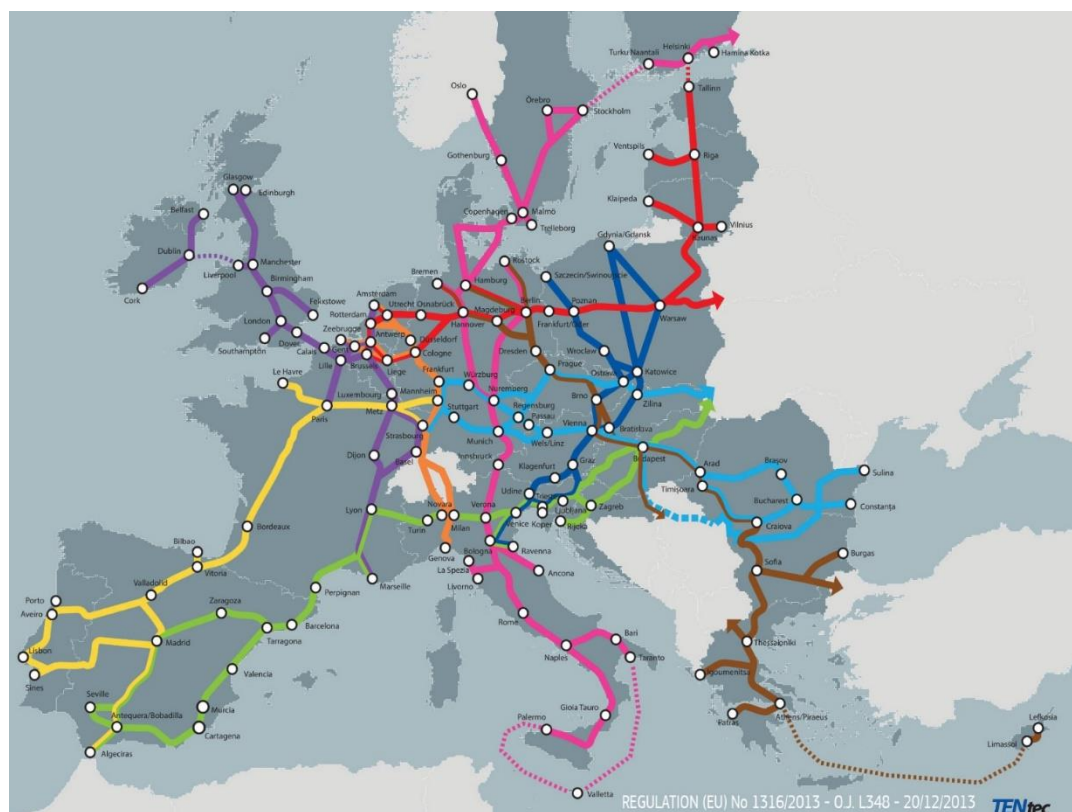
6.2.1 Trans-European Transport Network (TEN-T)

EU:s policy för det transeuropeiska transportnätverket (TEN-T) behandlar införandet och utvecklingen av ett europeiskt nätverk av järnvägsförbindelser, vägar, inre vattenvägar, sjöfartsvägar, hamnar, flygplatser och järnvägsterminaler. Huvudsyftet med TEN-T är att överbygga saknade länkar i olika delar av stomnätet, ta bort flaskhalsar och tekniska hinder samt att stärka den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen i EU. Den nuvarande TEN-T policyn är baserad på förordning (EU) nr 1315/2013 (EU-kommissionen, Trans-European Transport Network (TEN-T), 2020). TEN-T-policyn stöder, utöver byggande av ny fysisk infrastruktur, tillämpningen av innovation, ny teknik samt digitala lösningar med syfte att förbättra användningen av infrastruktur, minska miljöpåverkan av transporter, förbättra energieffektiviteten samt öka säkerheten.

Övergripande består TEN-T av två "lager" av transportnätverk:

- Stomnätet (Core network) som innehåller de viktigaste anslutningarna i EU. Stomnätet sammanlänkar de viktigaste noderna och ska slutföras senast 2030.
- Det övergripande nätet (Comprehensive network) som täcker samtliga europeiska regioner och ska stå klart 2050.

Stomnätet består i huvudsak av nio stomnätskorridorer, vilka identifierats för att effektivisera och underlätta samordningen av stomnätets genomförande. EU-kommissionen har utsett samordnare vilka ansvarar för tillsynen av korridorerna (EU-kommissionen, Trans-European Transport Network (TEN-T), 2020). En översikt över det europeiska stomnätet presenteras i bilden nedan.

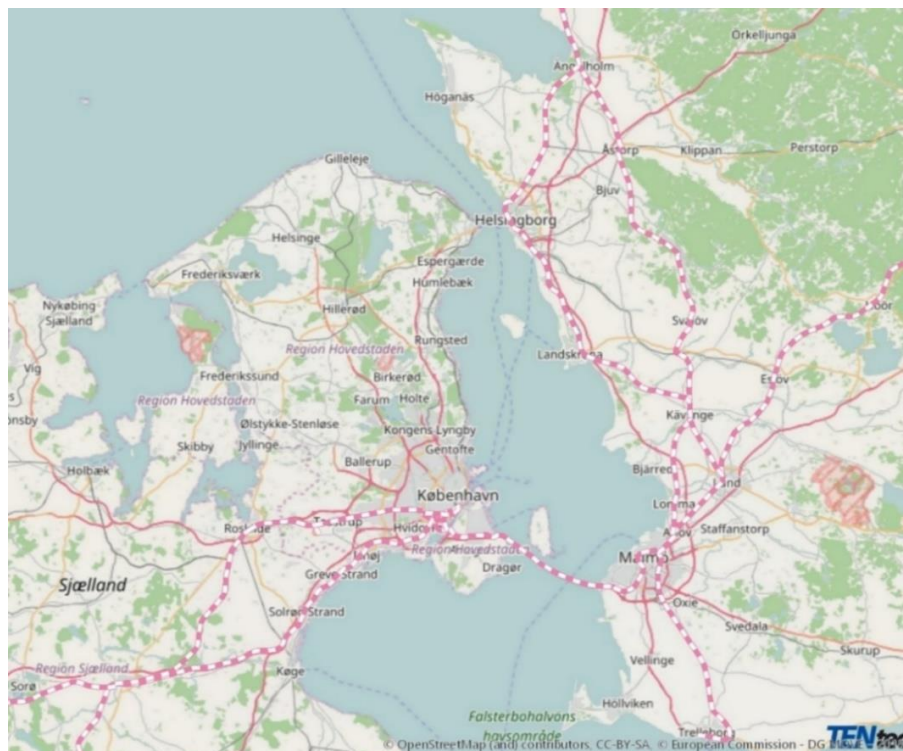


Figur 41 Det europeiska TEN-T stomnätet (EU-kommissionen, Trans-European Transport Network (TEN-T), 2020)

Stomnätskorridorerna omfattar de viktigaste långdistansflödena och syftar särskilt till att förbättra gränsöverskridande förbindelser inom unionen. Stomnätskorridorerna är multimodala och öppna för att inbegripa alla de transportsätt som omfattas av TEN-T förordningen. De korsar minst två gränser och omfattar, om möjligt, minst tre transportsätt, inbegripet sjömotorvägar (Motorways of the Sea), i tillämpliga fall. Nedan presenteras stomnätet för väg och järnväg i Öresundsområdet.

Befintligt stornät för järnväg i Öresundsområdet

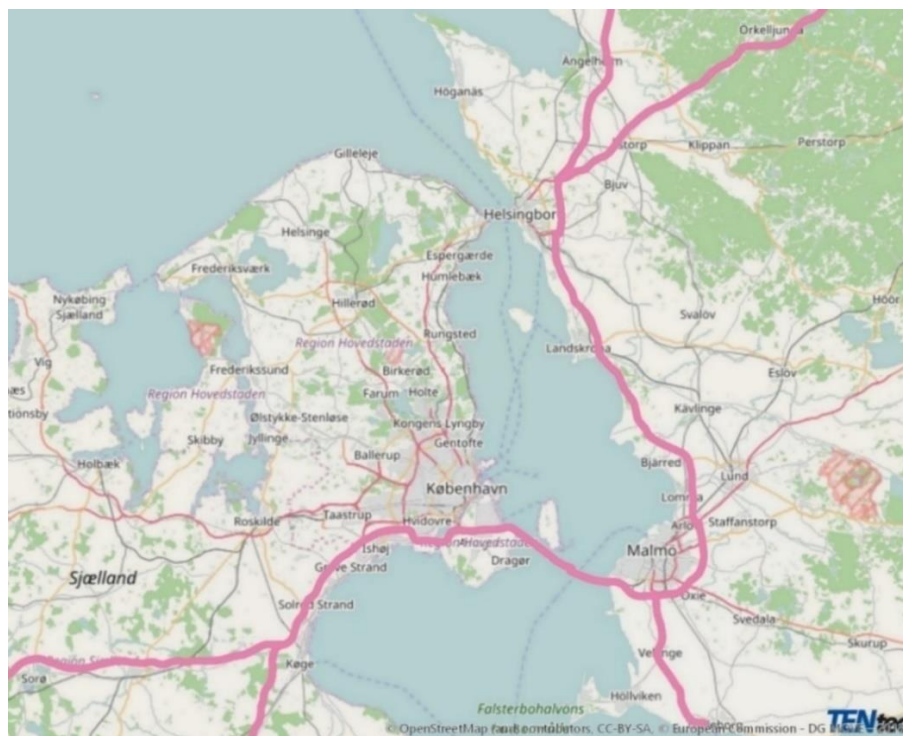
Järnvägen på den svenska sidan som går förbi Helsingborg ingår i stornätet (för både gods och passagerare). Järnvägen från Helsingör till Köpenhamn ingår inte i vare sig stornät eller övergripande nät.



Figur 42 Det Europeiska järnvägsnätets stornät (Europakommissionen, TENtec Interactive Map Viewer, 2020)

Befintligt stornät för väg i Öresundsområdet

E6:an som går förbi Helsingborg är en del av stornätet, väg E47 till Helsingör hör till det övergripande nätet.



Figur 43 Det Europeiska vägnätets stornät (Europakommissionen, TENtec Interactive Map Viewer, 2020)

6.2.2 Finansieringsinstrumentet Connecting Europe Facility (CEF)

Connecting Europe Facility (CEF) baseras på förordning (EU) nr 1316/2013 och är ett EU-finansieringsinstrument som genom riktade infrastrukturinvesteringar på europeisk nivå syftar till att främja tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft. CEF stöder utvecklingen av transeuropeiska nät inom områdena transport, energi och digitala tjänster (EU-kommissionen, Connecting Europe Facility, 2020). Inom transportområdet är CEF Transport ett huvudsakligt finansieringsinstrument för att förverkliga den europeiska transportinfrastrukturpolitiken. Instrumentet syftar till att stödja investeringar i ny, samt upprustning av befintlig, transportinfrastruktur med huvudfokus på TEN-T:s politiska målsättningar:

- Färdigställande av stomnätet 2030
- Slutförandet av det övergripande nätet 2050 (EU-kommissionen, CEF Transport, 2020).

CEF Transport fokuserar på gränsöverskridande projekt, projekt som tar bort flaskhalsar och projekt som överbryggat saknade länkar i olika delar av stomnätet och det övergripande nätet. Utöver det stöder CEF Transport även innovation i transportsystemet för att förbättra användningen av infrastruktur, minska transporterernas miljöpåverkan, förbättra energieffektiviteten samt öka säkerheten. Den totala budgeten för CEF Transport är 24,05 miljarder euro för perioden 2014-2020 (EU-kommissionen, CEF Transport, 2020).

Utöver bidrag erbjuder CEF ekonomiskt stöd till projekt genom innovativa finansiella instrument som garantier och projektobligationer. Dessa instrument skapar en betydande hävstång i användningen av EU:s budget och fungerar som en katalysator för att locka ytterligare finansiering från den privata sektorn och andra aktörer inom den offentliga sektorn (EU-kommissionen, Connecting Europe Facility, 2020).

Det är framför allt tre kriterier som är viktiga i ett EU-perspektiv vid bedömning av om ett projekt kan komma ifråga för EU-finansiering. Det första kriteriet handlar om huruvida ett projekt är gränsöverskridande eller inte, det andra kriteriet om projektet underlättar eller löser kapacitetsbrister och det tredje om projektet överbryggat saknade länkar i stomnätet och det övergripande nätet. Detta tar sig bland annat uttryck i TEN-T:s grundläggande bestämmelser (Europaparlamentet, 2013) kring finansiellt stöd till transportinfrastrukturprojekt. HH-förbindelsen uppfyller/alternativt har potential att uppfylla, flera av dessa bestämmelser som exempelvis:

1. Det transeuropeiska transportnätets kapacitet och användning bör optimeras och om nödvändigt utökas genom avlägsnande av flaskhalsar och överbryggande av infrastrukturlänkar som saknas inom och mellan medlemsstaterna.
2. Stomnätskorridorer bör bidra till att utveckla infrastrukturen för stomnätet på ett sådant sätt att man tar itu med flaskhalsar, utvecklar gränsöverskridande anslutningar och förbättrar effektivitet och hållbarhet. De bör bidra till sammanhållningen genom förbättrat territoriellt samarbete.
3. Projekt av gemensamt intresse bör ha ett europeiskt mervärde. Gränsöverskridande projekt har i allmänhet ett högt europeiskt mervärde, men de kan ha lägre ekonomisk effekt jämfört med rent nationella projekt. Sådana gränsöverskridande projekt bör vara föremål för prioriterade insatser.
4. Projekt av gemensamt intresse för vilka det ansöks om unionsfinansiering bör ha genomgått en samhällsekonomisk kostnads-nyttanalys enligt en erkänd metod.
5. Det transeuropeiska transportnätet måste säkerställa effektiv multimodalitet för att möjliggöra bättre och mer hållbara val av person- och godstransportsätt och för att göra det möjligt att lägga samman stora volymer för transporter på långa sträckor.

HH-förbindelsen är ett gränsöverskridande projekt och kan kapacitetsbehov och effektivitetsförbättringar påvisas finns potential för att förbindelsen kan uppfylla punkt 1 och 2. Om tydligt europeiskt mervärde som följd av förbindelsen kan lyftas fram kan HH-förbindelsen även uppfylla punkt 3. Punkt 4 uppfylls i samband med att en samhällsekonomisk kostnads-nyttanalys för HH-förbindelsen genomförs och presenteras. HH-förbindelsen har även möjligheter att uppfylla punkt 5, förbindelsen inkluderar både väg och järnväg, ligger i anslutning till Helsingborgs containerhamn och förbättrar anslutningen till den internationella flygplatsen Københavns Lufthavn.

6.2.3 Nordiska referensprojekt som fått EU-stöd

Tabellen nedan redogör för jämförbara projekt i Danmark och Sverige som erhållit EU-stöd under åren 2014-2019. En sådan sammanställning kan ge en fingervisning av möjligheterna för HH-förbindelsen att få motsvarande stöd. Av tabellen framgår att det är sju järnvägsprojekt, ett multimodalt projekt, men inte något renodlat vägprojekt har fått stöd under perioden. Stöd har givits till både utredningsfasen och genomförandet av olika projekt i de två länderna.

Country	Mode	Title	Priority	Type	End Date	Eligible costs (at project level) (€)	% co-funding
SE	Rail	MidNordic Corridor – Electrification and reconstruction of a Cross Border Link	Projects to connect with neighbouring countries	Studies	2016	904 901	50%
SE	Rail	Double track Iron Ore Line - Increased capacity, Core Network	Pre-identified projects on the other sections of the Core Network	Studies	2019	7 300 000	50%
SE	Rail	The freight line through Bergslagen. Hallsberg - Degerön, section Stenkumla - Dunsjö	Pre-identified projects on the Core Network corridors	Works	2018	42 007 047	30%
SE	Rail	NORRBOTNIABANAN, Studies, railway plans and technical design, Phase 1: Umea-Skellefteå.	Pre-identified projects on the other sections of the Core Network	Studies	2019	21 000 000	50%
SE	Rail	Gothenburg Port Line - removal of bottleneck finalizing up-grade to double track	Pre-identified projects on the Core Network corridors	Works	2023	182 004 000	20%
SE	Multimodal	New high-speed line connecting Gothenburg Landvetter Airport (GOT) in Urban node Gothenburg	Nodes of the Core Network	Studies	2019	6 295 750	50%
DK	Rail	The Fehmarnbelt Tunnel - The fixed rail link between Scandinavia and Germany	Pre-identified projects on the Core Network corridors	Works	2020	1 472 500 000	40%
DK	Rail	Implementing the Scan-Med Corridor - upgrading the Danish railway access line to the Fehmarn-belt tunnel (Phase 1)	Pre-identified projects on the Core Network corridors	Works	2023	587 564 246	20%

Källa: (Europakommissionen, Connecting Europe Facility (CEF) - Transport grants 2014-2019 Sweden and Denmark, 2020)

6.2.4 Helsingborgs-Helsingörs möjlighet till EU-stöd

För att få finansiering från EU:s CEF-medel är det i princip en absolut förutsättning att HH-förbindelsen är definierad som del av TEN-T:s stamnätsskorridorer. Det finns få exempel på projekt som fått EU-medel som inte varit definierade i EU:s stamnätsskorridorer. HH-förbindelsen ingår inte i stamnätsskorridorerna idag.

Nästa fönster för revidering av EU:s stamnätsskorridorer är 2027. Det måste finnas konkreta motiv, exempelvis fastställd kapacitetsbrist i regionen, för att HH-förbindelsen skulle kunna bli aktuell att omfattas i revideringen. Det kan inte heller inte i normalfallet råda några betydande tekniska osäkerheter gällande olika lösningsalternativ för förbindelsen. Exakt linjeföring krävs dock inte på detta stadium då kartangivelserna är approximativa. Samtidigt är det avgörande för om HH-förbindelsen kan föras till det formella stamnätet att det finns en politisk samsyn mellan Sverige och Danmark om att förbindelsen ska byggas.

Öresundsbron färdigställdes år 2000 och erhöll betydande EU-medel för planerings- och genomförandearbeten. Även de danska och svenska landanslutningarna har fått betydande finansiering av EU, t.ex. projektet rörande Pepparholmen och järnvägen vid Köpenhamns flygplats. Vid tiden för ansökan hade projektet redan genomfört flera studier om t.ex. finansierings- och genomförandemodell, riskfördelningsmekanismer etc. Vid denna tidpunkt var inte CEF som finansieringsmodell etablerad och EU hade 12 utpekade prioriterade projekt varav två av dem var kopplade till Norden. Det var 1) den s.k. Nordiska triangeln (Köpenhamn-Stockholm-Oslo) samt 2) Öresund.

Förra gången stamnätet reviderades valde den svenska regeringen att föra in nya planerade stambanor; Ostlänken samt Norrbotten i TEN-T. På dansk sida lades planer för Fehmarn Bält-förbindelsen samt uppgradering av anslutande järnvägsinfrastruktur in. Dessa projekt var förhållandevis mogna när de lades till kartorna över stamnätet. Det hade antingen redan gjorts flera studier på projekten alternativt att förslagen var en förlängning på ett tidigare genomfört projekt:

- Norrbotten i TEN-T var en fortsättning på Botniabanen som färdigställdes 2014
- För Ostlänken fanns ett beslut att börja bygga 2014 och man sökte EU-medel för projektering
- Götalandsbanan hade diskuterats inom ramen för höghastighetsnätet sedan 2008/2009.

6.2.5 Analys

För att HH-förbindelsen ska kunna vara aktuellt för EU-stöd framöver behöver Sverige och Danmark först och främst fatta ett gemensamt inriktningsbeslut om att förbindelsen ska byggas. Därutöver behöver ett huvudalternativ för den tekniska lösningen definieras samt en fördjupad behovsanalys av förbindelsen genomföras.

Behovet av en ny fast förbindelse bör belysas ur ett bredare perspektiv och fokusera på de vidare internationella aspekterna som kan adderas till de regionala gränsöverskridande effekterna. Exempelvis skulle man kunna framhäva nytto- som kapacitetsfördelarna av HH-förbindelsen i omfattning av sträckan Oslo-Hamburg samt Fehmarn Bält-Öresund. De nyttor som hitintills diskuterats i anslutning till HH-förbindelsen förefaller till stor del tillfalla Helsingborg, eller åtminstone vara mer utredda i Sverige än i Danmark. Genom att belysa nyttorna och kapaciteten i ett större och mer internationellt perspektiv kan projektet ges en större tyngd ur ett EU-perspektiv.

EU:s ScanMed-korridor, som sträcker sig genom stora delar av Europa, från Finland till Malta, är en viktig nord-sydlig axel för hela den inre marknaden. De mest betydelsefulla projekten inom ScanMed-korridoren är Fehmarn Bält-förbindelsen och Brenner Base tunneln inklusive deras åtkomstvägar. Ur ett ScanMed- och Fehmarn Bält-perspektiv är den framtida kapaciteten över Öresund en viktig fråga för att säkerställa korridorens långsiktiga syfte och potential.

EU:s infrastrukturstöd omfattar principiellt alla trafikslag. Med eftersom klimatfrågan högt på agendan i EU är järnvägsprojekt av extra stort intresse. Den tekniska lösningen som undersöks i den strategiska analysen och som denna rapport grundas på medger inte godstrafik på järnväg. Detta är med största sannolikhet ett förhållande som väsentligt försämrar möjligheten till ett eventuellt framtida EU-stöd för HH-förbindelsen. Det är mycket ovanligt att förbindelser som inte inkluderar godstrafik erhåller finansiellt stöd från EU. Ett exempel på motsatsen är dock pendeltågslinjen S4 mellan Lübeck och Hamburg som erhållit planeringsstöd. I sammanhanget bör nämnas att S4-projektet är ett avlastningsprojekt för den befintliga Lübeck–Hamburg-förbindelsen (del av ScanMed-korridoren) och för Hamburgs centralstation. Vidare löper tre stamnätsskorridorer genom Hamburg (EU-kommissionen, Planning of the new S4 urban railway line, 2020). Liknande förutsättningar är utmanande att finna för HH-förbindelsen, vilket talar emot att en direkt parallell kan göras till detta projekt.

En utredning med en annan teknisk lösning som medger godstrafik skulle därför vara ett intressant komplement till befintligt utredningsmaterial. Detta förstärks ytterligare av att transportererna med tåg färja mellan Sverige och Tyskland kraftigt minskat över tid och hotas av nedläggningar. Stena Line har under våren 2020 valt att stänga ner förbindelsen Trelleborg – Sassnitz, ytterligare nedstängningar försämrar redundansen för den svenska kontinentalrelaterade godstrafiken om det uppstår störningar på Öresundsbron.

Med nuvarande utformning av HH-förbindelsen, utan godstrafik på järnväg, kan länderna sannolikt inte räkna med något stöd från EU till fortsatt utredningsarbete eller till ett genomförande. En alternativ lösning för HH-förbindelsen anpassad för godstrafik på järnväg, som på sikt lyckas uppfylla EU-kommissionens kriterier för EU-stöd, skulle kunna erhålla stöd i storleksordningen 50 procent för förstudier och 20-40 procent för byggnationen.

Elektrifiering av HH-förbindelsens vägsträcka har diskuterats. Införande av ny teknik och innovationer för att främja koldioxid snåla transporter är, utöver de allmänna prioriteringarna, något som prioriteras för utbyggnad av väginfrastruktur enligt Artikel 19 i TEN-T (EU-kommissionen, Trans-European Transport Network (TEN-T), 2020). Elektrifiering av vägsträckan kan eventuellt förbättra HH-förbindelsens möjligheter att erhålla EU-stöd. Elektrifiering är dock inte en del av de huvudscenarion som behandlas i den här rapporten och har därav inte vidare undersökts. Om elektrifiering av vägsträckan blir aktuellt bör en fördjupning av dess eventuella inverkan på möjligheterna för sträckans inkludering i TEN-T nätverket genomföras.

7 Slutsatser

7.1 Slutsatser från den finansiella kalkylen

Utifrån de antaganden som gjorts kan projektets (väg och järnväg med driftstart år 2035) företagsekonomiska/bedriftsekonomiska lönsamhet sammanfattas som:

- Projektet med väg- och järnvägstunnel alt. 1 är lönsamt så länge som:
 - den nominella kalkylräntan är lägre än 2,8 procent med danska anläggningskostnadsberäkningar
 - den nominella kalkylräntan är lägre än 2,9 procent med svenska anläggningskostnadsberäkningar
- Projektet med väg- och järnvägstunnel alt. 2 är lönsamt så länge som:
 - den nominella kalkylräntan är lägre än 2,8 procent med danska anläggningskostnadsberäkningar
 - den nominella kalkylräntan är lägre än 3,0 procent med svenska anläggningskostnadsberäkningar

Den finansiella kalkylen baseras framförallt på antaganden från andra delprojekt i HH-projektet. Dessa antaganden bygger på beräkningar med grund i LTM-modellen för att beräkna intäkterna för vägtrafiken, men HH-projektet har även gjort en uppskattning av infrastrukturavgift (tullavgift/passageavgift) från järnvägsoperatören, som här använts som ett ingångsvärde. Övriga antaganden som är direkt avgörande för lönsamhetsberäkningarna är bedömningar från delprojektet som uppskattar den initiala investeringen (CAPEX) samt den diskonteringsränta som används. Naturligtvis är samtliga antaganden gällande framtiden av sin natur osäkra och skall ses utifrån det perspektivet.

Det är möjligt att dra vissa övergripande slutsatser, som sannolikt inte kommer förändras även efter mer omfattande studier och utredningar:

- HH-förbindelsen med den utformning för genomförande som varit utgångspunkten i HH-projektet, som en från staten fristående organisation, kommer att kräva finansiell stöttning i form av exempelvis EU-stöd eller annan med-/anslagsfinansiering för att vara företagsekonomiskt lönsamt, även om korssubventionering från vägtrafiken till järnvägstrafiken tillåts. Detta följer av att intäkterna från personbilstrafiken sannolikt inte kommer kunna täcka hela kostnaden för både väg- och järnvägstunneln.
- Ett genomförande med enbart en vägtunnel har enligt den finansiella analysen bättre förutsättningar att nå lönsamhet utan finansiellt stöd.

Rekommendationen är att fortsätta utredningar som leder till större säkerhet i antaganden och därmed säkrare kalkylresultat.

Den fråga som har avsetts studeras i detta uppdrag är om den finansieringsmodell som planeras för HH-förbindelsen, och som innebär att vägtrafiken korssubventionerar järnvägstrafiken, är möjlig. För att få största möjliga flexibilitet avseende finansieringen av förbindelsen mellan Helsingborg-Helsingör är det att föredra att det skapas ett bolag. För att det ska vara möjligt att finansiera hela HH-förbindelsen måste det ske en relativt omfattande korssubventionering från personbilstrafiken till järnvägstrafiken. Det som är speciellt med HH-förbindelsen jämfört med de andra infrastrukturprojekt som refererats ovan är det kommer det att vara två separata anläggningsdelar i HH-förbindelsen med den utformning som nu utreds, där det är tydligt vilka kostnader som faller på respektive anläggning.

Att personbilstrafiken får den största kostnadsbördan om finansieringen av järnvägen ska komma från vägtrafiken som utnyttjar HH-förbindelsen beror på att det enligt Eurovinjettdirektivet inte är möjligt att ta ut mer från den tunga godstrafiken än vad som kan hänföras till den från kostnadsbasen. Det extra bidrag som kan komma från de tunga godstransporterna utgörs av vägtullar som baseras på de externa kostnaderna för trafiken.

7.2 Slutsatser om finansiering

7.2.1 Kommunal och regional medfinansiering

En förutsättning för ett intresse från kommuner och regioner att medfinansiera ett infrastrukturprojekt är att de ser att tydliga vinster kan realiseras som följd av projektet. Detta kan exempelvis ses genom en ökad sysselsättning, näringslivsetableringar, bostadsbyggande eller klimatnytta. HH-förbindelsen innebär en potential att utveckla hamnområden i Helsingborg och Helsingör för bostadsbyggande, nyetableringar av exempelvis logistikcenter och ökad sysselsättning genom bättre kommunikationer.

I båda kommuner ser man idag godstransporterna på väg som ett problem, då de trafikerar de centrala delarna av städerna. De kringverksamheter som trafiken genererar utgör samtidigt en intäktskälla och i Helsingborgs fall även

en viktig del av den existerande logistikverksamheten i kommunen. HH-förbindelsen skulle samtidigt innebära att stora delar av den tunga trafiken leds utanför stads kärnorna, vilket ses som positivt från kommunerna och kan innebära att markanvändningen i centrala lägen kan komma att förändras.

Sammantaget bör det finnas möjligheter för HH-förbindelsen att erhålla visst kommunalt stöd i form av medfinansiering. När en mer slutgiltig definition av HH-förbindelsens tekniska lösning fastställts finns en grund att mer konkret bedöma projektets potential och påverkan på markanvändning och etableringar i stort, varpå diskussioner mellan staterna och kommunerna om medfinansiering rimligen kan inledas. Idag anser de båda kommunerna att projektet inte nått en tillräcklig mognadsgrad för att den typen av diskussioner ska vara fruktsamma.

7.2.2 EU-stöd

För att få finansiering från EU är det en förutsättning att HH-förbindelsen är definierad som en av EU:s stomnätsskorridorer i TEN-T. Det finns få exempel på projekt som fått EU medel som inte varit definierade och ingått i EU:s stomnätsskorridor. Nästa fönster för revidering av stomnätsskorridoren är 2027. För att inkludera HH-förbindelsen i stomnätsskorridoren vid den kommande revideringen måste det finnas konkreta motiv, exempelvis en fastställd kapacitetsbrist i regionen. Det bör heller inte råda några stora tekniska osäkerheter gällande olika lösningsalternativ.

Om den danska och svenska staten är överens om att bygga förbindelsen, kan den definieras i kartorna (stomnätsskorridorerna). Exakt linjeföring krävs dock inte då kartorna huvudsakligen är approximativa. Projekt av gemensamt EU-intresse måste ha ett europeiskt mervärde. Gränsöverskridande projekt har i allmänhet ett högt europeiskt mervärde, men de kan ha lägre ekonomisk effekt jämfört med rent nationella projekt.

Ändamålet för HH-förbindelsen som den nu är definierad är inte primärt för att hantera långdistansflöden, utan främst att förbättra förutsättningar för lokalt och regionalt resande. Denna utformning för HH-förbindelsen är sannolikt något snäv för att den ska prioriteras inom TEN-T och komma ifråga för EU-stöd.

Dagens flöden av långväga godstransporterna på väg skapar möjligheter för att motivera HH-förbindelsens vägtunnel att föras in som en del av stomnätet. Att den järnvägsförbindelse som utreds i den strategiska analysen inte omfattar godstransport kommer dock med stor sannolikhet bli en försvårande omständighet för HH-förbindelsens möjligheter att inkluderas i det europeiska stomnätet och kan i förlängningen omöjliggöra förbindelsens möjligheter att erhålla EU-stöd. En alternativ teknisk lösning som medger godstrafik på järnväg skulle därför vara intressant att undersöka som komplement till befintligt utredningsmaterial.

Det bör genomföras en fördjupad analys av efterfrågan och möjligheterna för långväga persontransporter med järnväg och långväga transporter på väg. Analysens inriktning bör fokuseras på hur projektet skulle kunna definieras som ett projekt av gemensamt europeiskt intresse med beaktande av nuvarande tekniska förutsättningar.

8 Referenser

- Banverket. (2007). *Differentierade spåravgifter som beror på fordonsegenskaper*. Banverket.
- Baumol, W. J., & Blinder, A. S. (2012). *Economics - Principles and Policy, 12th Edition*.
- COWI. (2019). *Skøn på udgifter til drift og vedligehold*.
- Direktiv1999/62/EG. (1999). *EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer*. Official journal.
- Direktiv2012/34/EU. (2012). *EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde*. Official journal.
- EU-kommissionen. (2014). *Kriterier vid bedömning av förenligheten med den inre marknaden hos statliga stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (2014/C 188/02)*. Bryssel.
- EU-Kommissionen. (2019). *C(2019) 1565 final, State measures in favour of the Øresund Bridge Consortium*. Bryssel.
- EU-kommissionen. (den 11 05 2020). *CEF Transport*. Hämtat från europe.eu: <https://ec.europa.eu/inea/connecting-europe-facility/cef-transport>
- EU-kommissionen. (den 11 05 2020). *Connecting Europe Facility*. Hämtat från europa.eu: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>
- EU-kommissionen. (den 09 06 2020). *Planning of the new S4 urban railway line*. Hämtat från europe.eu: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/2016-de-tm-0118-s>
- EU-kommissionen. (den 11 05 2020). *Trans-European Transport Network (TEN-T)*. Hämtat från europa.eu: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en
- Europakommissionen. (2020). *Connecting Europe Facility (CEF) - Transport grants 2014-2019 Sweden and Denmark*. Europakommissionen .
- Europakommissionen. (2020). *TENtec Interactive Map Viewer*. Hämtat från Eurpoa.eu: <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/map/maps.html>
- Europaparlamentet. (2013). (EU) nr 1315/2013. *Europeiska unionens officiella tidning*.
- Forsea. (den 08 06 2020). *Om Forsea*. Hämtat från forsea.se: <https://www.forsea.se/om-forsea/>
- Heindorff, U., & Hammar Johnsson, A.-C. (den 5 April 2020). *Fast förbindelse Helsingborg–Helsingör*. Hämtat från Riksdagen.se: <https://data.riksdagen.se/fil/810D7004-EE48-4FB7-8243-44877F6687A7>
- Helsingborg, K. (den 29 April 2020). *Näringslivsfakta Helsingborg*. Hämtat från Helsingborgs Kommunhemsida: <https://foretagare.helsingborg.se/naringslivet-i-helsingborg/naringslivsfakta-helsingborg/>
- HH-gruppen. (den 20 April 2020). *HH-förbindelse*. Hämtat från HH-gruppens Webbsida: <https://hh-gruppen.org/hh-forbindelse/>
- HH-gruppen. (den 3 April 2020). *HH-Gruppen*. Hämtat från <https://hh-gruppen.org/hh-gruppen/>

- Intelligent logistik. (den 18 05 2020). *Logistiklägen*. Hämtat från intelligentlogistik.se:
<https://intelligentlogistik.com/logistiklagen/>
- IRG. (2018). *IUPDATED REVIEW OF CHARGING PRACTICES FOR THE MINIMUM ACCESS PACKAGE IN EUROPE, Version 5: November 2018*.
- IRG. (2018). *UPDATED REVIEW OF CHARGING PRACTICES FOR THE MINIMUM ACCESS PACKAGE IN EUROPE, Version 5: November 2018*.
- Kipowski, M., & Kjærbo, K. (2019). *En fast HH-förbindelse - effekter av förbättrad tillgänglighet*.
- konsortiet, Ö. (2019). *Årsredovisning*. Hämtat från oresundsbron.com:
https://data.oresundsbron.com/cms/download/%C3%85rsrapport%202019_SE.pdf
- Landstrafikmodellen. (den 28 April 2020). *Generell information*. Hämtat från Landstrafikmodellen.dk:
http://www.landstrafikmodellen.dk/Om_modellen/Generel_information
- Landstrafikmodellen. (den 28 04 2020). *Om modellen*. Hämtat från Landstrafikmodellen.dk:
http://www.landstrafikmodellen.dk/om_modellen
- Nilsson, J.-E., & Haraldsson, M. (2016). *SAMKOST 2 - Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader. VTI rapport 914*. VTI.
- Regeringen. (1973). *Prop. 1973:90*. Stockholm.
- Regeringen. (1991). *prop. 1990/91:158*. Stockholm.
- Regeringen. (1996). *prop. 1995/96:220*. Stockholm.
- Regeringen. (2000). *Prop. 1999/2000:66*. Stockholm.
- Regeringen. (2004). *Prop. 2003/04:145*. Stockholm.
- Regeringen. (2013). *Prop. 2013/14:25*. Stockholm.
- Regeringen. (2018). *Prop. 2018/19:32*. Stockholm.
- SIKA Rapport 2000:10. (2000). *ÖVERSYN AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR MARGINALKOSTNADSBASERADE AVGIFTER I TRANSPORTSYSTEMET - Slutredovisning*. SIKA.
- Sund&Bælt. (September 2014). *Den danske statsgarantimodel*. Hämtat från
<http://docplayer.dk/2268340-Den-danske-statsgarantimodel.html>
- SVEDAB, S.–D. B. (2020). *Årsredovisning för 2019*. Malmö.
- Svenskakraftnät. (den 12 05 2020). *Förnyad Danmark-förbindelse tryggar elöverföringen på sikt*. Hämtat från svk.se: <https://www.svk.se/press-och-nyheter/press/Fornyad-Danmark-forbindelse-tryggar-eloverforingen-pa-sikt---3243707/>
- Tooth, R. (2014). *Measuring long run marginal cost for pricing*. Sapere Research Group.
- Trafik-, bygge- og boligstyrelsen. (2020). *HH fastforbindelse - banebidrag*.
- Trafikverket, & Vejdirektoratet. (2018). *Kommissorium/Projektspecifikation for strategisk analyse/förberedande studie af fast forbindelse mellem Helsingør og Helsingborg*.
- Transport-, Bygnings- och Boligministeriet. (2019). *Kommissorium for strategisk analyse af fast forbindelse mellem Helsingør og Helsingborg*.

van Essen, H.-P. e. (2008). *Internalisation measures and policy for the external cost of transport – IMPACT D3*. CE Delft.

Örestat. (den 13 04 2020). *Fakta om Öresundsregionen*. Hämtat från orestat.se:
http://www.orestat.se/sites/all/files/ladda_hem_kapitlet_geografi.pdf

Öresundsbrokonsortiet. (2019). *ÅRSREDOVISNING*. Hämtat från Öresundsbron.com:
https://data.oresundsbron.com/cms/download/%C3%85rsrapport%202019_SE.pdf

Öresundsinstitutet. (den 29 April 2020). *Små och medelstora företag dominerar näringslivet i Helsingborg-Helsingör*. Hämtat från Öresundsinstitutets webbsida:
<http://www.oresundsinstitutet.dk/smaa-och-medelstora-foretag-dominerar-naringslivet-i-helsingborg-helsingor/>

Intervjupersoner:

Per-Olof Lingwall - CEF koordinator, Trafikverket

Ulla-Stina Ingemarsson – TEN-T koordinator, Trafikverket

Henrik Tornblad – Sakkunnig EU-stödsfrågor, Trafik-, bygg- och Boligstyrelsen

Angelica Nilsson – Enhetschef samhälls- och infrastrukturplanering, Helsingborgs kommun

Michael Kipowski - Utvecklingsdirektör i Helsingborgs stad.

Katrine Kjærbo – Områdeschef för trafik, väg och grönområden, Helsingörs kommun

Hanne Hansen Wrisberg – Oberoende konsult, Helsingörs kommun



About PA.

We believe in the power of ingenuity to build a positive human future in a technology-driven world.

As strategies, technologies and innovation collide, we create opportunity from complexity.

Our diverse teams of experts combine innovative thinking and breakthrough technologies to progress further, faster. Our clients adapt and transform, and together we achieve enduring results.

An innovation and transformation consultancy, we are over 2,800 specialists in consumer, defence and security, energy and utilities, financial services, government, healthcare, life sciences, manufacturing, and transport, travel and logistics.

We operate globally from offices across the Americas, Europe, the Nordics and the Gulf.

PA. Bringing Ingenuity to Life.

Stockholm Office

Jakobsbergsgatan 17
SE 111 44 Stockholm
Sweden
+46 8 45 419 00

paconsulting.com

This report has been prepared by PA Consulting Group on the basis of information supplied by the client, third parties (if appropriate) and that which is available in the public domain. No representation or warranty is given as to the achievability or reasonableness of future projections or the assumptions underlying them, targets, valuations, opinions, prospects or returns, if any, which have not been independently verified. Except where otherwise indicated, the report speaks as at the date indicated within the report.

All rights reserved

© PA Knowledge Limited 2019

This report is confidential to the organisation named herein and may not be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, without the prior written permission of PA Consulting Group. In the event that you receive this document in error, you should return it to PA Consulting Group, Jakobsbergsgatan 17, SE 111 44 Stockholm, Sweden. PA Consulting Group accepts no liability whatsoever should an unauthorised recipient of this report act on its contents.